

# Raport końcowy

---

## ***Wpływ specjalnych stref ekonomicznych na zatrudnienie.***

*Ocena Skutków Regulacji ex post ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z dnia 20 października 1994 roku (Dz.U. 1994 Nr 123 poz. 600 z późn. zm.)*

Zespół autorski:

Rafał Trzeciński, Jędrzej Stasiowski, dr Joanna Konieczna-Sałamatin, Paulina Skórska,  
Stanisław Bienias, Alicja Weremiuk

Warszawa, 2016

## Spis treści

<b>1</b>	<b>Streszczenie</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Zakres przedmiotu badania</b> .....	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Metodologia badania</b> .....	<b>8</b>
3.1	<b>Analiza danych zastanych</b> .....	<b>8</b>
3.1.1	Przegląd systematyczny.....	9
3.1.2	Analiza danych sprawozdawczych.....	9
3.1.3	Analiza materiałów prasowych.....	9
3.2	<b>Studium statystyczne z wykorzystaniem podejścia kontrfaktycznego</b> .....	<b>10</b>
3.3	<b>Badanie jakościowe – indywidualne wywiady pogłębione</b> .....	<b>18</b>
3.4	<b>Badanie ankietowe firm działających na terenie SSE</b> .....	<b>18</b>
<b>4</b>	<b>Kontekst badania – funkcjonowanie SSE w Polsce</b> .....	<b>19</b>
<b>5</b>	<b>Model logiczny – odtworzenie teorii interwencji</b> .....	<b>23</b>
<b>6</b>	<b>Efekt zatrudnieniowy netto funkcjonowania SSE na poziomie gmin</b> .....	<b>32</b>
6.1	Wpływ SSE na poziom bezrobocia.....	36
6.2	Wpływ SSE na liczbę pracujących.....	41
6.3	Wpływ SSE na zarobki pracowników i dochody gmin.....	45
6.4	Wpływ SSE na aktywność przedsiębiorstw w regionie.....	48
<b>7</b>	<b>Wyniki analiz w kontekście modelu logicznego interwencji</b> .....	<b>51</b>
7.1	<b>Założenie 1: Mechanizm pomocy publicznej jest atrakcyjny z perspektywy przedsiębiorstw strefowych.</b> .....	<b>51</b>
7.2	<b>Założenie 2: Trafny dobór obszarów SSE. Oferowane grunty inwestycyjne są atrakcyjne z perspektywy potencjalnych inwestorów.</b> .....	<b>55</b>
7.3	<b>Założenie 3: W SSE powstają nowe miejsca pracy. Inwestorzy rekrutują pracowników na lokalnych rynkach pracy – gmin objętych SSE.</b> .....	<b>59</b>
7.4	<b>Założenie 4: Działalność przedsiębiorstw w SSE generuje lokalny popyt na towary i usługi poza strefą.</b> .....	<b>63</b>
7.5	<b>Założenie 6: Efekty zrealizowanych inwestycji mają trwały charakter.</b> .....	<b>65</b>
7.6	<b>Założenie 9: uwarunkowania społeczno-gospodarcze sprzyjają pożądanym zmianom.</b> .....	<b>67</b>
<b>8</b>	<b>Wnioski metodologiczne</b> .....	<b>69</b>
<b>9</b>	<b>Bibliografia</b> .....	<b>71</b>
<b>10</b>	<b>Aneks</b> .....	<b>74</b>

## 1 Streszczenie

Raport przedstawia wyniki prac badawczych przeprowadzonych w związku z realizacją ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z dnia 20 października 1994 roku (Dz.U. 1994 Nr 123 poz. 600 z późn. zm.)<sup>1</sup>. Specjalne strefy ekonomiczne (SSE) to wyodrębnione administracyjnie obszary kraju, które oferują przedsiębiorcom preferencyjne warunki prowadzenia działalności gospodarczej (zwolnienia od podatku dochodowego; w niektórych przypadkach gminnego podatku od nieruchomości; dostęp do infrastruktury; wsparcie administracyjne). Jednocześnie oczekuje się, że przedsiębiorstwa podejmą określone inwestycje na wyznaczonych terenach, czego efektem będzie przyspieszenie rozwoju wybranych obszarów Polski. Jednym z głównych oczekiwanych i monitorowanych efektów funkcjonowania SSE są nowe miejsca pracy.

W ramach badania głównym przedmiotem analizy była skuteczność SSE, w osiągnięciu założonych rezultatów. W tym celu zastosowano rygorystyczne podejścia do pomiaru efektów netto wykorzystywane na gruncie badań ewaluacyjnych (tzw. *impact evaluation*) oraz wsparto je komplementarnym podejściem badawczym ewaluacji opartej na teorii (tzw. *theory-based evaluation*). Przeprowadzone analizy pozwoliły oszacować wpływ SSE na takie aspekty sytuacji gospodarczej gmin i miast jak poziom bezrobocia, zatrudnienia, średnie zarobki pracowników oraz aktywność przedsiębiorstw. Główne analizy zostały przeprowadzone dla gmin/miast, na terenie których utworzone zostały SSE w latach 2005-2010. Należy zaznaczyć, że do analiz zostały włączone tylko te obszary, na których we wskazanym okresie przedsiębiorstwa faktycznie poniosły nakłady inwestycyjne. Takie podejście umożliwiło analizę efektów potencjalnie odłożonych w czasie (tj. widocznych po roku 2010). Najważniejsze ustalenia poczynione w ramach badania wskazują, że:

- ➔ **SSE nie wpływają na redukcję poziomu bezrobocia.** Wyniki analiz wskazują na brak systematycznych i istotnych statystycznie różnic między grupą gmin/miast z SSE oraz dobranymi statystycznie gminami z grupy kontrolnej (bez SSE). Między rokiem 2004 a rokiem 2014 liczba zarejestrowanych bezrobotnych spadła w przypadku analizowanych gmin/miast z SSE średnio o 1029 osób. W dobranej grupie kontrolnej redukcja liczby bezrobotnych wyniosła w tym samym czasie przeciętnie 1016 osób. Analiza wskaźnika względnego w postaci udziału osób zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym prowadzi do analogicznych wniosków – między rokiem 2004 a 2014 udział zarejestrowanych bezrobotnych spadł o 5,9 pp. w przypadku gmin/miast z SSE oraz o 5,9 pp. w przypadku gmin/miast z grupy kontrolnej. Brak oddziaływania potwierdza również analiza stopy bezrobocia rejestrowanego. Na przestrzeni lat 2004-2014 spadła ona o 9,25 pp. w gminach/miastach z SSE w porównaniu do spadku o 8,95 pp. w przypadku grupy kontrolnej.

---

<sup>1</sup> W założeniu niniejsze badanie ma charakter Oceny Skutków Regulacji ex post, a więc podejmuje kwestię oceny skuteczności funkcjonowania przedmiotowej regulacji, patrząc przez pryzmat generowanych przez nią efektów. Badanie to jest jedną z dwóch pilotażowych ekspertyz tego typu oraz jedną z czterech w ogóle realizowanych w ramach projektu badawczego, pt.: „Ocena skutków regulacji oparta na dowodach. Model wykorzystania istniejących dowodów analityczno-ewaluacyjnych w procesie oceny społeczno-ekonomicznych efektów planowanych regulacji”. Projekt finansowany jest z Programu Innowacje Społeczne Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

- ➔ **Widoczny jest znacząco wyższy wzrost liczby osób pracujących na obszarach z SSE niż w grupie kontrolnej (dobre obszary – miasta/gminy – bez SSE).** Na przestrzeni lat 2004-2014 liczba pracowników wzrosła średnio w analizowanej grupie obszarów z SSE średnio o 1530 pracujących (wzrost o ponad 20% w stosunku do liczby pracujących w roku 2004). W dobranej grupie kontrolnej zanotowano znacznie mniejszy wzrost – wyniósł on średnio 357 pracujących (wzrost o nieco ponad 5%). Przyrost liczby pracowników, począwszy od 2005 roku, a więc pierwszego roku faktycznych inwestycji w analizowanych strefach, jest zawsze wyższy w grupie gmin/miast strefowych niż w grupie kontrolnej.
- ➔ **Wyniki analiz nie wskazują, by obecność SSE przekładała się na poziom wynagrodzeń pracowników. Podobnie nie widać by SSE jakkolwiek przekładały się na wysokość dochodów gmin (w przeliczeniu na mieszkańca).** Przy czym należy pamiętać, że udział osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach strefowych stanowi jedynie część (relatywnie niedużą) wszystkich osób pracujących na analizowanych obszarach.
- ➔ **Wreszcie oszacowania wykonane w odniesieniu do liczby przedsiębiorstw wskazują, że SSE mają pozytywny wpływ na liczbę firm małych, zatrudniających od 10 do 49 pracowników.** W roku 2014 w gminach strefowych liczba małych firm była wyższa niż w roku 2004 średnio o 7 pomiotów, podczas gdy w gminach kontrolnych liczba firm tej wielkości była przeciętnie niższa o dwa podmioty. W przypadku przedsiębiorstw innej wielkości nie widać istotnych różnic między obszarami z i bez SSE.

Podsumowując, z przeprowadzonych analiz wynika, że SSE nie wpływają na redukcję poziomu bezrobocia, jednocześnie w gminach/miastach z SSE zaobserwować można wyraźnie wyższy wzrost osób pracujących w przedsiębiorstwach. Obecność obu zjawisk równocześnie może być związana z jednej strony z wystąpieniem efektu ograniczenia wewnętrznych migracji zarobkowych (tzw. migracji wahadłowych), z drugiej strony występuje ryzyko efektu substytucji, tj. sytuacji w której przedsiębiorstwa z SSE „wysysają” pracowników z obszarów bez SSE. Pierwsze ze zjawisk należy ocenić pozytywnie – oznacza lepsze wykorzystanie lokalnych zasobów kapitału ludzkiego. Drugie zjawisko co do zasady jest niepożądane i w praktyce oznaczałoby, że sam efekt netto w zakresie liczby nowych miejsc pracy na terenie gmin/miast z SSE, może być przeszacowany. Pełne wyjaśnienie zaobserwowanego paradoksu wymaga jednak dodatkowych działań badawczych.

Przeprowadzone analizy pokazały również, że gminy/miasta z SSE nie różnią się niczym od gmin/miast bez SSE, jeśli chodzi o wysokość przeciętnych wynagrodzeń brutto oraz wysokość dochodów gmin/miast w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wreszcie oszacowania wykonane w odniesieniu do liczby przedsiębiorstw wskazują, że w gminach/miastach z SSE wzrosła w większym stopniu liczba przedsiębiorstw małych. W przypadku przedsiębiorstw innej wielkości nie widać różnic między obszarami z i bez SSE.

Zdiagnozowany brak wyraźnych efektów po stronie redukcji bezrobocia na obszarze gmin i miast z SSE został wyjaśniony w ramach niniejszego badania, poprzez odwołanie do szerszego kontekstu samego mechanizmu interwencji, a w szczególności jego dwóch

aspektów: sposobu selekcji lokalizacji stref oraz mechanizmu selekcji przedsiębiorstw strefowych:

➔ **Problem lokalizacji stref – selekcja silniejszych regionów.** SSE były pierwotnie lokalizowane na terenach przemysłowych, z wysokim poziomem bezrobocia, ale też niezłą infrastrukturą przemysłową. Strategia ta była łatwiejsza do stosowania w latach 90. W tym okresie SSE traktowano jako narzędzie wspierania zrównoważonego rozwoju regionów szczególnie mocno dotkniętych skutkami transformacji gospodarczej. Z czasem kryteria lokalizacji SSE ulegały stopniowemu rozmyciu. Najbardziej atrakcyjne tereny inwestycyjne, które pozostały po restrukturyzowanym przemyśle udało się już wykorzystać a mniej atrakcyjne inwestycyjnie tereny nie były już tak atrakcyjne dla inwestorów. W związku z tym podstrefy SSE zaczęto tworzyć na terenach dużych miast i dynamicznie rozwijających się gmin. Wśród ekspertów zajmujących się problematyką SSE przeważa pogląd, iż obecnie SSE tworzone są de facto na życzenie inwestora, najczęściej w lokalizacji, która jest optymalna z perspektywy jego potrzeb. Wnioski te potwierdzają również wyniki badania sondażowego wśród przedsiębiorców działających w SSE: znaczna część badanych firm zadeklarowała, że w przypadku braku SSE zrealizowałyby swoje inwestycje dokładnie w tej samej gminie lub mieście, w której funkcjonuje obecnie na obszarze strefy. W rezultacie obserwujemy efekt pozytywnej selekcji terytoriów, na których tworzone są SSE i jednocześnie, na których przedsiębiorcy decydują się zrealizować swoje inwestycje: są to przeważnie dobrze rozwijające się, atrakcyjne inwestycyjnie obszary miast i zamożniejszych gmin. Taka sytuacja może być krytycznie oceniana z perspektywy stanowiska, w którym SSE przyjmujemy za narzędzie rozwoju najsłabszych gospodarczo regionów. Obecność tego mechanizmu tłumaczy brak widocznych efektów po stronie redukcji poziomu bezrobocia w gminach i miastach z SSE. Co prawda w analizowanym okresie zaobserwowany został znaczący spadek bezrobocia na obszarach z SSE, jednak analizy efektu netto wykazały, że analogiczny spadek wystąpił również w gminach o podobnych cechach, ale bez SSE. **Wskazuje to więc na wystąpienie tzw. efektu spijania śmietanki – tj. widać poprawę sytuacji w grupie gmin/miast z SSE, jednak wynika ona wyłącznie z wewnętrznego potencjału tych obszarów.** Identyczna poprawa sytuacji w zakresie redukcji bezrobocia wystąpiłaby również w przypadku braku SSE na ich terenie.

➔ **Problem (auto-) selekcji przedsiębiorstw „strefowych”.** Mechanizm udzielania pomocy publicznej w ramach SSE zakłada odroczone w czasie korzyści podatkowe dla firm realizujących inwestycje lub tworzących nowe miejsca pracy na terenie SSE. Korzyści podatkowe pojawiają się bowiem dopiero po utrzymaniu zakładanych efektów inwestycji przez okres trwałości, który w zależności od wielkości firmy może wynosić od 3 do 5 lat – do tego czasu firmy muszą samodzielnie ponieść większość ryzyka i kosztów związanych z realizacją inwestycji. Eksperti trafnie określali ten mechanizm pomocy jako „marchewka na długim kij”. Z korzyści podatkowych korzystają więc w praktyce przede wszystkim najsilniejsze ekonomicznie przedsiębiorstwa – jak wynika z badań, tylko takie firmy są zainteresowane prowadzeniem działalności na

terenie stref. Oznacza to, że już na wejściu do SSE mamy do czynienia z selekcją silniejszych i lepiej rozwiniętych przedsiębiorstw, które nie mają problemów z osiągnięciem deklarowanego na etapie przystępowania do strefy poziomu zatrudnienia. W konsekwencji bardzo prawdopodobne jest, że miejsca pracy jakie powstają w przedsiębiorstwach działających w strefach, powstałyby niezależnie od tej interwencji. Tego typu deklaracje są zresztą przedstawiane przez samych przedsiębiorców. Czynniki pozytywnej selekcji przedsiębiorstw nie był przedmiotem statystycznej weryfikacji w ramach niniejszego badania – kwestia ta została szczegółowo zaadresowana jedynie na poziomie gmin i miast. Z tego powodu rekomenduje się przeprowadzenie analogicznego badania, w którym jednostką analizy będą przedsiębiorstwa działające na obszarach z SSE. **Należy zauważyć, że (auto-) selekcja silnych przedsiębiorstw do SSE nie stanowiłaby problemu, a wręcz byłaby zjawiskiem pożądanym, gdyby nie wskazany we wcześniejszym akapicie problem selekcji obszarów, na których tworzone są SSE.** W obecnej sytuacji mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której 1) SSE tworzone były na obszarach, które – patrząc przez pryzmat redukcji bezrobocia – nie zawsze tego potrzebowały 2) firmy, które działają na terenie SSE najprawdopodobniej zrealizowałyby inwestycje „strefowe” oraz zwiększyły zatrudnienie, niezależnie od obecności w SSE.

➔ **Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że konieczne jest przemyślenie na nowo roli SSE, w zakresie potencjalnego oddziaływania na rynek pracy w Polsce.** Kluczowe pozostaje pytanie, na ile powinien być to faktycznie zasadniczy cel funkcjonowania tego instrumentu i – w zależności od odpowiedzi na to pytanie – na ile jego aktualna formuła wdrażania, **w tym mechanizmy selekcji obszarów z SSE oraz przedsiębiorstw**, rzeczywiście umożliwia osiągnięcie tego celu.

**Na koniec należy zastrzec, że przeprowadzone badanie – pomimo swojego stopnia szczegółowości – NIE STANOWI całościowej oceny instrumentu jakim są Specjalne Strefy Ekonomiczne.** Wynika to zarówno z ograniczenia przedmiotowego jak i tematycznego przeprowadzonych analiz. Te koncentrują się przede wszystkim na kwestii potencjalnego oddziaływania SSE na zatrudnienie, pozostawiając poza obszarem badania kwestie dotyczące wpływu na konkurencję, rozwój społeczno-gospodarczy regionu czy też wpływ na działania władz lokalnych. Szczególnie istotny wydają się być również potencjalny wpływ SSE na przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, który powinien być wzięty pod uwagę przy dokonywaniu całościowej oceny tego instrumentu. Wreszcie, czytając niniejszy raport warto pamiętać, że główne analizy realizowane były wyłącznie w odniesieniu do podstref utworzonych w latach 2005-2010 w ramach istniejących specjalnych stref ekonomicznych. W celu przeprowadzenia kompletnej oceny ex post regulacji, konieczne jest przeprowadzenie badania w znacznie szerszej skali, zarówno jeśli chodzi o wymiar przedmiotowy jak i podmiotowy. Szczególnie cenne powinno być przeprowadzenie analogicznych analiz na poziomie przedsiębiorstw działających w oparciu o otrzymane zezwolenia na terenie stref.

\*\*\*

Autorzy pragną podziękować dr hab. prof. SGH Adamowi A. Ambroziakowi za cenne uwagi zgłoszone do raportu oraz wiedzę ekspercką wniesioną w trakcie trwania całego badania.

## 2 Zakres przedmiotu badania

Przedmiotem analizy jest ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych z dnia 20 października 1994 roku (Dz.U. 1994 Nr 123 poz. 600 z późn. zm.). Specjalne strefy ekonomiczne są kompleksowym narzędziem poprawy poziomu inwestycji w danym regionie (Ambroziak, 2009). To wyodrębnione administracyjnie obszary kraju, które oferują preferencyjne warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Przedsiębiorcy podejmujący działalność na terenie SSE korzystają z ich infrastruktury, wsparcia administracyjnego oraz zwolnień od podatku dochodowego lub, w niektórych przypadkach, gminnego podatku od nieruchomości. W zamian oczekuje się od nich realizowania zadeklarowanych inwestycji i tworzenia w SSE nowych miejsc pracy. Poprzez SSE rząd stara się stymulować rozwój gospodarczy oraz tworzenie nowych miejsc pracy na terenach szczególnie dotkniętych procesami restrukturyzacji. Na SSE można również spojrzeć jako na narzędzie wspierające innowacyjność gospodarki – mogą stanowić ułatwienie dla podejmowania działalności B+R i transferu nowych technologii.

Analiza kluczowych wskaźników ilustrujących działalność SSE, wskazuje zarówno na ciągły wzrost zatrudnienia, jak i inwestycji w firmach działających na terenie SSE (Ministerstwo Gospodarki, 2014). Warto jednak zwrócić uwagę, iż preferencje dla firm działających w SSE mają charakter pomocy publicznej. O jej faktycznej efektywności świadczyć powinna nie tyle informacja o utworzonych miejscach pracy i poczynionych inwestycjach, co świadomość, że podobnych, pozytywnych efektów, nie dałoby się osiągnąć bez publicznego wsparcia.

W związku z powyższym przedmiotowa analiza ex post (OSR) ma na celu ustalić, jaka jest skuteczność interwencji, polegającej na stworzeniu wybranym podmiotom gospodarczym preferencyjnych warunków funkcjonowania w ramach SSE. Przedmiotem analizy będzie pomiar wpływu interwencji na rozwój społeczno-gospodarczy obszarów geograficznych (gmin), na których realizowane są inwestycje włączone do SSE.

## 3 Metodologia badania

W badaniu wykorzystane zostały mieszane podejścia badawcze, uwzględniające jakościowe oraz ilościowe metody gromadzenia i analizy danych. Koncepcję teoretyczną wykorzystywanego podejścia stanowi ewaluacja wpływu oparta na teorii (*Theory-based impact evaluation*), w ramach której uwzględnia się proces analizy logiki interwencji oraz rygorystyczny pomiar efektów z wykorzystaniem podejścia kontrfaktycznego (White, 2009). Badanie składało się z dwóch komponentów – koncepcyjnego i empirycznego. Na etapie koncepcyjnym odtworzona została logika interwencji polegającej na uruchomieniu SSE. W ramach drugiego, empirycznego etapu, owa logika została zweryfikowana z wykorzystaniem analizy statystycznej dostępnych danych, w tym technik quasi-eksperymentalnych oraz przeprowadzonych badań jakościowych. Poniżej opisane zostały wszystkie metody badawcze wykorzystane w badaniu.

### 3.1 Analiza danych zastanych

Punktem wyjścia, a zarazem bazą dla wszystkich innych metod zastosowanych w badaniu, była analiza danych zastanych. Składało się na nią przegląd systematyczny literatury, analiza danych



publicznych Ministerstwa Gospodarki oraz analiza materiałów prasowych. Zakres i sposób wykorzystania tych źródeł został poniżej pokrótce opisany.

### **3.1.1 Przegląd systematyczny**

W ramach badania zidentyfikowano dwadzieścia źródeł w postaci artykułów naukowych, publikacji, wyników badań itp. w których analizowane były efekty funkcjonowania SSE, zarówno w Polsce jak i na świecie. Podczas selekcji literatury, podporządkowanej uprzednio określonej celowi badania, do analizy weryfikowano łącznie trzy kryteria dotyczące: 1) przedmiotu oceny (SSE); 2) analizowanego wymiaru (koncentracja na efektach stref, w tym przede wszystkim zatrudnieniowych) oraz 3) metod pomiaru tych efektów (wykorzystanie rygorystycznych metod, np. w postaci podejścia kontrfaktycznego). Wszystkie analizowane materiały spełniają dwa pierwsze kryteria, dodatkowo część artykułów naukowych spełnia ostatnie trzecie kryterium. Przegląd systematyczny miał na celu realizację dwóch komplementarnych zadań. Pierwsze z nich obejmowało podsumowanie dotychczasowego stanu wiedzy w zakresie oddziaływania SSE na zatrudnienie. Drugie zadanie miało charakter nieco bardziej operacyjny i koncentrowało się na metodyce badań, które analizowały efekty funkcjonowania stref. W szczególności przedmiot analizy obejmował zakres kontrolowanych czynników – istotnych z punktu widzenia selekcji obszarów strefowych oraz potencjalnych efektów ich działania. Ustalona lista charakterystyk była dalej podstawą do tworzenia modelu, w zrealizowanym studium statystycznym.

### **3.1.2 Analiza danych sprawozdawczych**

Ważnym źródłem informacji w toku całego badania były dane Ministerstwa Gospodarki (od końca 2015 roku ta część MG odpowiedzialna za funkcjonowanie SSE włączona została do Ministerstwa Rozwoju). Resort odpowiedzialny za sprawy gospodarki odpowiada za nadzorowanie SSE w Polsce, tym m.in. na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki Rada Ministrów ustanawia/znosi strefy w drodze rozporządzenia. Jednocześnie resort odpowiedzialny za sprawy gospodarki przygotowuje raz w roku sprawozdanie w związku z przepisem zawartym w art. 26 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274, z późn. zm.), który nakłada na Radę Ministrów obowiązek przedstawiania Sejmowi informacji o realizacji ustawy o SSE wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu. W ramach niniejszego badania analizowane były sprawozdania za okres od 2004 do 2014 roku.

Ponadto w badaniu wykorzystane zostały dane otrzymane z Ministerstwa Rozwoju, wskazujące na zakres nakładów inwestycyjnych w SSE. Dane te umożliwiły zweryfikować, w których gminach zostały faktycznie zrealizowane inwestycje, a przez to trafniej wyłonić grupę gmin włączonych do analiz w ramach studium statystycznego.

### **3.1.3 Analiza materiałów prasowych**

Badanie materiałów prasowych objęło publikacje z okresu 2006–2016 (ostatnie 10 lat) ukazujące się w trzech ogólnopolskich dziennikach, które podejmują tematykę ekonomiczną. Były to: Gazeta Wyborcza (wraz z dodatkami lokalnymi), Rzeczpospolita i Dziennik Gazeta

Prawna. Dziennik Gazeta Prawna ukazuje się od 2009 r., zatem analiza objęła materiały od początku ukazywania się tej gazety.

Wyszukiwania materiałów dokonano za pośrednictwem internetowych archiwów wymienionych gazet, przy wykorzystaniu haseł: „specjalne strefy ekonomiczne” (wraz z deklinacją) oraz SSE. Po etapie wstępnej selekcji do analizy wybrano 53 materiały, z czego 9 pochodziło z „Dziennika Gazety Prawnej”, 11 z „Gazety Wyborczej”, a pozostałe (33) – z „Rzeczpospolitej”.

### **3.2 Studium statystyczne z wykorzystaniem podejścia kontrfaktycznego**

Kluczowy etap testowania logiki interwencji publicznej obejmuje analizę jej wpływu z wykorzystaniem rygorystycznych metod pomiarowych. Analizy z wykorzystaniem podejścia kontrfaktycznego miały na celu odpowiedź na pytanie, co by się stało z regionami/ obszarami gdyby na ich terenie nie zostały utworzone podstrefy SSE. Odpowiedź na to pytanie nie może być oczywiście udzielona wprost, niemniej wykorzystane podejście kontrfaktyczne pozwala zmierzyć się z zarysowanym problemem. Zważywszy, że SSE zostały utworzone jedynie na wybranych obszarach Polski, możliwe jest przybliżone oszacowanie efektów SSE, z wykorzystaniem obszarów, na których strefy nie zostały utworzone.

Możliwość wnioskowania na temat wielkości efektów na podstawie porównań obszarów „strefowych” i „nie strefowych” jest uwarunkowana dwoma czynnikami, które zostały wzięte pod uwagę w procedurze badawczej.

Pierwsze ograniczenie związane jest ze specyfiką wsparcia udzielanego w ramach SSE. Po pierwsze samo utworzenie SSE nie jest jednoznaczne z uruchomieniem konkretnej inwestycji. Zazwyczaj pojawienie się konkretnych inwestorów odłożone jest w czasie (w skrajnych przypadkach, na terenie strefy nie pojawiają się żadni inwestorzy). Biorąc to pod uwagę, w analizach wykorzystane zostaną dwa źródła danych – informacje na temat obszarów, na których zostały utworzone SSE oraz dane wskazujące na wielkość faktycznych inwestycji zrealizowanych na terenie poszczególnych stref (wspomniane już dane pozyskane z resortu gospodarki). Fakt wystąpienia wsparcia był definiowany jako spełnienie obydwu warunków (tj. obecności strefy i obecności faktycznych inwestycji – tj. poniesionych nakładów inwestycyjnych przez firmy – w strefie). Uzupełniającym czynnikiem mającym wpływ na analizy, jest moment uruchomienia samej inwestycji. Szacuje się bowiem, że jakiegokolwiek efekty wsparcia związane z inwestycją, pojawiają się ze znacznym opóźnieniem w porównaniu do momentu wydania zezwolenia firmie na funkcjonowanie w ramach SSE – te opóźnienia mogą przekraczać okres jednego roku.

Drugim uwarunkowaniem istotnie wpływającym na możliwość identyfikacji szacowania efektów przyczynowych na podstawie porównań obszarów z SSE i bez SSE, jest fakt nielosowego przypisania warunku interwencji. Innymi słowy istnieje wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia tzw. obciążenia selekcyjnego. W praktyce możliwe są dwa scenariusze. Pierwszy zakłada wsparcie obszarów, które są na relatywnie niższym poziomie rozwoju, tj. borykają się z problemami wysokiego bezrobocia, niskim napływem kapitału i inwestycji. Zgodnie z ustawą o SSE, może to stanowić uzasadnienie decyzji o włączeniu gruntów inwestora do terenu SSE. Z drugiej strony ustawa nie wyklucza wsparcia obszarów,

które – w kontrze do pierwszej sytuacji – są lepiej rozwinięte, a więc charakteryzują się lepszą lokalizacją, szybszym rozwojem, dostępem do kapitału ludzkiego itp. Z opinii pojawiających się przy okazji dyskusji na temat SSE wynika, że ta druga możliwość wcale nie należy do rzadkości. Niezależnie od kierunku efektu selekcji, chcąc porównać grupę gmin z SSE i te, w których SSE nie utworzone, musimy zastosować dodatkowe techniki służące minimalizacji obciążenia selekcyjnego. W tym celu w przedmiotowym badaniu wykorzystane zostały dwie techniki analityczne – *propensity score matching (PSM)* oraz *difference in differences (DID)*.

Pierwsza z technik uwzględnia fakt pierwotnych różnic między porównywanymi grupami, redukując je poprzez zastosowanie odpowiednich algorytmów – zrównujących porównywane grupy, pod względem określonego zestawu charakterystyk. Druga z technik bierze pod uwagę zmienność wyników w czasie.

Badanie analizuje efekt oddziaływania SSE na poziomie gminnym. W ramach przygotowania zbioru danych do analiz wyłoniona została grupa gmin, określona jako gminy objęte wsparciem SSE, przy czym zgodnie z uwagą powyżej, nie są to wszystkie gminy, na terenie których istnieją SSE, a tylko takie, na obszarze których zrealizowane zostały faktyczne inwestycje. Jednocześnie analiza objęła tylko wybraną podgrupę wszystkich wspartych gmin. Została ona wyselekcjonowana z uwzględnieniem momentu wsparcia tj. utworzenia na terenie danego JST podstrefy SSE i wydania przedsiębiorcy zezwolenia na działalność na jej terenie. Podejście to warunkowane jest w dużej mierze dostępnością danych statystycznych (sprawozdawczość GUS na poziomie gmin, przed rokiem 1995 jest ograniczona). Dodatkowo, w związku z faktem przystąpienia Polski do UE i w konsekwencji, potencjalnym wpływem tego wydarzenia (i powiązanych z nim konsekwencji okresów przejściowych na funkcjonowanie przedsiębiorców w SSE (Ambroziak, 2009) oraz napływu kapitału do Polski), zdecydowano się, aby analizować efekty SSE dla okresu po roku 2004.

Takie podejście jest możliwe w związku z faktem stałej rozbudowy specjalnych stref ekonomicznych. Między rokiem 2004 oraz 2010 utworzono podstrefy SSE na obszarze 195 gmin i miast. Jest to potencjalna grupa jednostek, dla których analizowane mogłyby być efekty wsparcia. Konieczne jest jednak uwzględnienie dodatkowo faktu ponoszonych nakładów inwestycyjnych, przez przedsiębiorców działające na obszarze poszczególnych podstref SSE.

Tabela 1. Gminy w SSE – potencjalne jednostki analizy, bez uwzględnienia faktu inwestycji

<b>ROK</b>	<b>2004 (A)</b>	<b>2010 (B)</b>	<b>2015 (C)</b>	<b>Potencjalna grupa gmin do objęcia analizą (B-C)</b>
Liczba gmin i miast (bez uwzględnienia faktu realizacji inwestycji)	125	320	396	195

Zródło: dane sprawozdawcze Ministerstwa Gospodarki

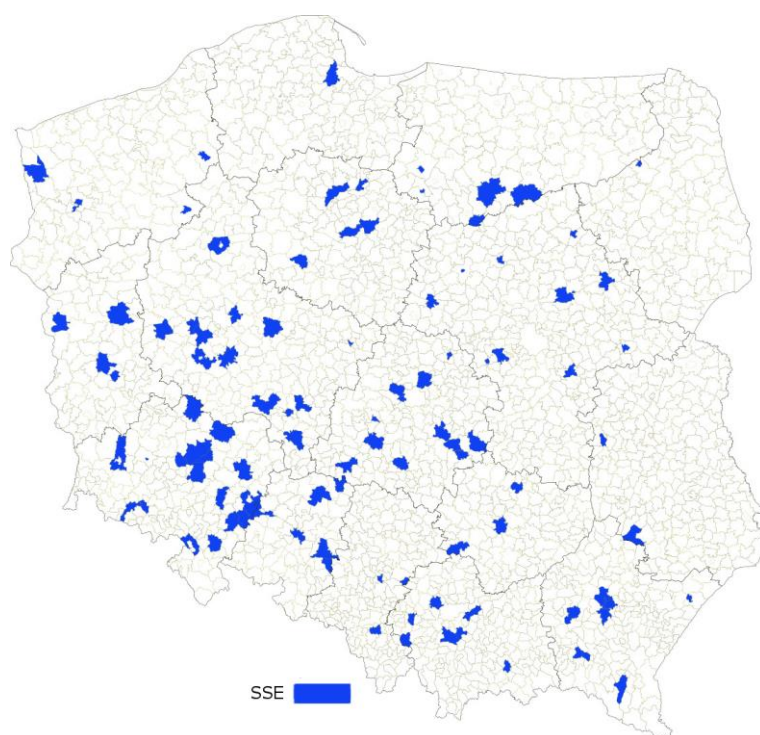
Warunki dla wyłonienia grupy SSE, dla których przeprowadzono analizy, i dla których można uogólniać przeprowadzone oszacowania efektów, można podsumować w następujący sposób:

- 1) Brak SSE na terenie gminy/miasta przed rokiem 2005,
- 2) Ustanowienie podstrefy na terenie gminy/miasta między rokiem 2005 a rokiem 2010,
- 3) Utrzymanie podstref SSE w gminie/mieście w okresie 2005-2014,

- 4) Podjęcie faktycznych inwestycji w wyznaczonych podstrefach SSE (tj. większa od zera wartość nakładów inwestycyjnych wśród przedsiębiorstw działających na terenie danej gminy w okresie od 2005 do 2010 r.).

Ostatecznie wyłoniono 107 gmin (w tym miast na prawach powiatu), które spełniały powyższe kryteria. W toku analiz statystycznych okazało się zastosowanie kolejnego warunku, który brał pod uwagę specyfikę samych gmin. W trakcie dopasowania grupy kontrolnej pojawił się bowiem problem związany z dużymi miastami, dla których trudne lub niemożliwe było znalezienie jednostek kontrolnych. Przykładem jest tu Warszawa, na terenie której również znajduje się podstrefa SSE. W praktyce okazało się konieczne wykluczenie wszystkich miast z liczbą mieszkańców powyżej 200 tys. Zabieg ten ograniczył analizowaną populację do 101 gmin/miast. Rozkład terytorialny tych jednostek przedstawia kolejna grafika.

Rys. 1 Rozkład terytorialnych gmin z SSE będących przedmiotem analizy



Źródło: opracowanie własne

Z kolei do grupy kontrolnej włączone zostały tylko te jednostki (gminy i miasta), na obszarze których nigdy nie utworzono podstref SSE i jednocześnie są podobne do jednostek z SSE, biorąc pod uwagę zestaw wybranych cech (demograficznych, ekonomicznych itp.).

Warunki dla grupy kontrolnej:

- 1) Gmina/miasto bez specjalnych stref ekonomicznych.
- 2) Statystyczne podobieństwo do wspartych obszarów.

Dobór zmiennych kontrolnych w modelu poprzedzony był systematycznym przeglądem literatury przedmiotu. Uwzględniono w nim zarówno polskie, jak i zagraniczne badania empiryczne, w których szacowano efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych. W istniejących modelach kontrolowano zmienne społeczno-demograficzne (np. wielkość populacji, gęstość zaludnienia, liczba i odsetek ludności w wieku produkcyjnym), zmienne dotyczące funkcjonowania rynku pracy (np. stopa bezrobocia, liczba i odsetek osób

długotrwanie bezrobotnych), zmienne dotyczące rozwoju gospodarczego regionu (np. liczba zarejestrowanych przedsiębiorstw, wynagrodzenia w przeliczeniu na mieszkańca, PKB, nakłady inwestycyjne w przeliczeniu na mieszkańca). Przy budowaniu modelu w tym badaniu przyjęto strategię pozyskania podobnych zmiennych z Banku Danych Lokalnych GUS. Kryteriami selekcji kowariantów do testowanego modelu, z szerzej zarysowanego zbioru zmiennych kontrolnych były (poza wspomnianymi powyżej przesłankami merytorycznymi): a) dostępność danych w odpowiednich latach oraz b) odpowiedni poziom dezagregacji danych dostępnych w GUS.

Ostatecznie kontrola objęła 15 cech gmin odnoszących się do szeroko rozumianego rozwoju społeczno-demograficznego oraz gospodarczego. Ich opis zawarty został w kolejnej tabeli.

Tabela 2. Specyfikacja zmiennych kontrolnych

Kategoria GUS	Dział GUS	Wskaźnik	poziom dezagregacji	Kod
Typ gminy	Nie dotyczy	Udział gmin miejskich	gmina	TYP1
		Udział gmin wiejskich	gmina	TYP2
Stan ludności	Gęstość zaludnienia oraz wskaźniki	Ludność na 1 km <sup>2</sup>	gmina	GL2004
		Udział ludności w wieku produkcyjnym w ludności ogółem	gmina	UP2004
Inwestycje i środki trwałe	Nakłady inwestycyjne i środki trwałe w przedsiębiorstwach wg PKD	Nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca WG PKD	powiat	NIP2004
				Podmioty wg klas wielkości - liczba firm zatrudniających od 50 do 249 pracowników
Podmioty gospodarcze i przedsiębiorstwa własnościowe i strukturalne	Podmioty gospodarki narodowej – wskaźniki	Podmioty wg klas wielkości - liczba firm zatrudniających powyżej 249 pracowników	gmina	PG2004_250
		Liczba spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego	gmina	KZ2004
		Liczba zarejestrowanych bezrobotnych	gmina	BR2004
		Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym	gmina	UBPR2004
Rynek pracy	Bezrobocie rejestrowane	Spadek bezrobocia w latach 2003-2004 (zmienna 0/1 utworzona na bazie UBPR2004 i UBPR 2003)	gmina	UBPR_01
		Liczba pracujących w gminach	gmina	PR2004
Szkolnictwo podstawowe, gimnazjalne, ponadpodstawowe i ponadgimnazjalne	Skolaryzacja	Współczynniki skolaryzacji brutto (szkolnictwo gimnazjalne)	gmina	SBG2004
				Drogi na 100 km <sup>2</sup>
Transport i łączność	Drogi publiczne powiatowe	Drogi na 10 tys. ludności	powiat	DL2005

Zródło: opracowanie własne, z wykorzystaniem informacji GUS (BDL)

Dopasowanie grupy kontrolnej zostało zrealizowane z wykorzystaniem techniki *propensity score matching* (PSM). W modelu szacowane jest prawdopodobieństwo włączenia do grupy gmin/miast z obszarami objętymi SSE, przy danych cechach kontrolnych (por. tabela 2). Za rok bazowy przyjęto rok 2004, tj. moment poprzedzający utworzenie podstref SSE na terenie gmin/miast. Oszacowanie prawdopodobieństwa przeprowadzone zostało z wykorzystaniem modelu regresji logistycznej, której wyniki zostały przedstawione poniżej.

```

Logistic regression                               Number of obs   =    2,183
                                                    LR chi2(15)     =    228.22
                                                    Prob > chi2     =    0.0000
Log likelihood = -294.92362                       Pseudo R2      =    0.2790

```

T1	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
TYP1	-1.315515	.5213158	-2.52	0.012	-2.337276 - .2937552
TYP2	-1.112912	.3123401	-3.56	0.000	-1.725088 - .5007368
GL2004	.0001046	.0003538	0.30	0.768	-.0005888 .000798
UP2004	.2270473	.0564428	4.02	0.000	.1164214 .3376732
NIP2004	-4.34e-06	.0001147	-0.04	0.970	-.0002292 .0002205
DL2005	-.0014365	.0050386	-0.29	0.776	-.0113119 .0084389
PG2004_50_249	.0138362	.0231668	0.60	0.550	-.0315699 .0592423
PG2004_250	-.0524566	.0923217	-0.57	0.570	-.2334038 .1284905
KZ2004	-.004725	.0051349	-0.92	0.357	-.0147892 .0053392
BR2004	.0002106	.0001908	1.10	0.270	-.0001635 .0005846
UBPR2004	-.0356745	.0303525	-1.18	0.240	-.0951642 .0238153
UBPR_01	.3175387	.3951055	0.80	0.422	-.4568537 1.091931
PR2004	.0001384	.0000889	1.56	0.120	-.0000359 .0003127
SBG2004	.0124505	.0096802	1.29	0.198	-.0065224 .0314233
DP2005	-.0034654	.0027629	-1.25	0.210	-.0088806 .0019499
_cons	-17.72535	3.769282	-4.70	0.000	-25.11301 -10.3377

```

Log-Lik Intercept Only:   -409.033   Log-Lik Full Model:      -294.924
D(2167) :                 589.847   LR(15) :                 228.220
                               Prob > LR:                 0.000
McFadden's R2:           0.279   McFadden's Adj R2:      0.240
Maximum Likelihood R2:   0.099   Cragg & Uhler's R2:    0.318
McKelvey and Zavoina's R2: 0.364   Efron's R2:             0.197
Variance of y*:          5.176   Variance of error:      3.290
Count R2:                 0.956   Adj Count R2:           0.050
AIC:                      0.285   AIC*n:                  621.847
BIC:                      -16071.036   BIC':                   -112.893

```

W wyniku przeprowadzonego modelowania dla każdej jednostki w zbiorze (tj. dla każdej gminy/miasta) oszacowane zostało prawdopodobieństwo utworzenia na jej obszarze strefy, biorąc pod uwagę jej cechy w roku 2004. Zbalansowanie tego rozkładu prawdopodobieństwa w podziale na gminy z SSE oraz bez tego instrumentu przedstawia kolejna tabela.

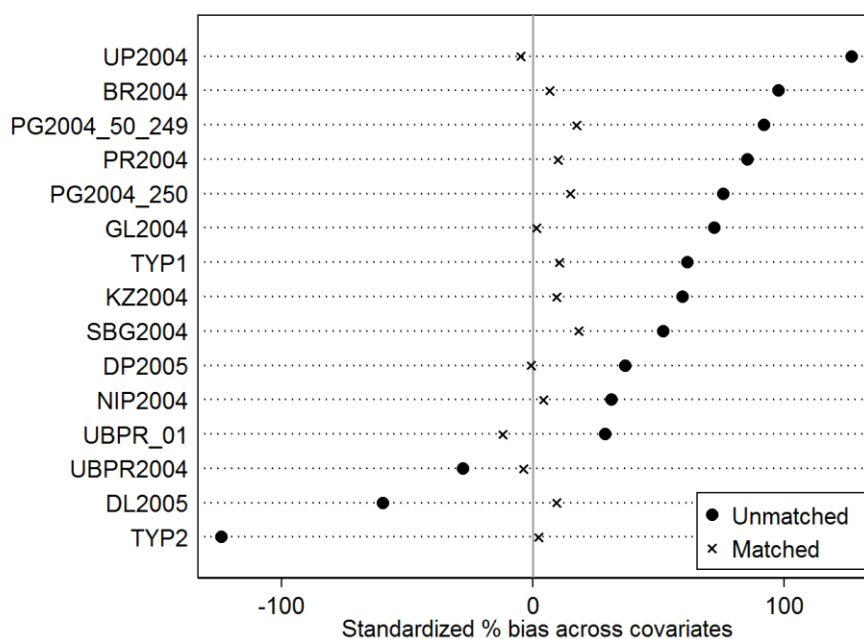
Tabela 3. Rozkład zbalansowania wartości prawdopodobieństwa

Prawdopodobieństwo	SSE		Suma
	0	1	
<b>0</b>	975	5	980
<b>0,0125</b>	453	9	462
<b>0,025</b>	267	12	279
<b>0,05</b>	131	4	135
<b>0,075</b>	75	11	86
<b>0,1</b>	124	17	141
<b>0,2</b>	41	22	63
<b>0,4</b>	10	11	21
<b>0,6</b>	4	4	8
<b>0,8</b>	2	6	8
<b>Suma</b>	2,082	101	2,183

Źródło: opracowanie własne

Po oszacowaniu prawdopodobieństwa utworzenia podstrefy SSE na terenie gminy, dokonano dopasowania gmin bez podstref SSE, do gmin z SSE. W ten sposób do grupy kontrolnej wybrane zostały jednostki najbardziej podobne z punktu widzenia kontrolowanego zestawu charakterystyk. W doborze wykorzystano pakiet do ilościowej analizy danych Stata w wersji 14 oraz skorzystano z modułu teffects (treatment effects), służącego do szacowania efektów przyczynowych. W czasie obliczeń wspomagano się również przygotowanym przez użytkowników pakietem psmatch2. Dopasowanie miało charakter dopasowania jeden do jeden ze zwracaniem, co oznacza, że grupa kontrolna była finalnie tak samo liczna jak grupa gmin strefowych (n=101). Możliwe jest jednak, że część gmin z zbiorze jednostek kontrolnych występuje więcej niż raz. Jakość dopasowania ilustruje poniższy rysunek, na którym pokazane są standaryzowane różnice w odniesieniu do każdej cechy przed (czarne kropki) i po dopasowaniu statystycznym (krzyżyki). Szczegółowe wartości rozkładu zmiennych w obu grupach zawarte są w kolejnej tabeli.

Rys. 2 Dopasowanie grupy kontrolnej wg charakterystyk



Źródło: opracowanie własne



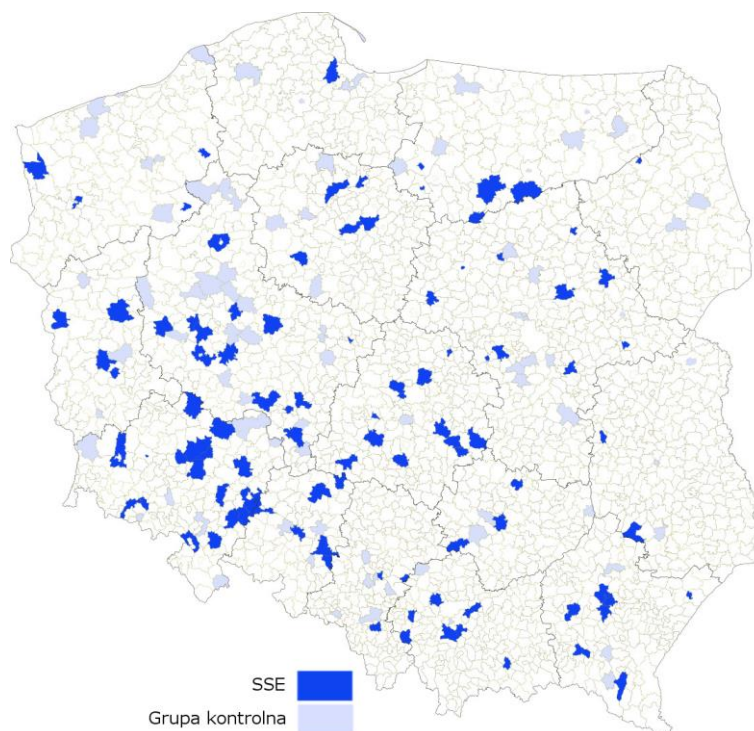
Tabela 4. Dopasowanie grupy kontrolnej do grupy gmin w SSE

<b>l.p.</b>	<b>Zmienna</b>	<b>Opis</b>	<b>SSE</b>	<b>Gminy poza SSE</b>	<b>SSE</b>	<b>Dopasowana grupa kontrolna</b>
1	TYP1	Udział gmin miejskich	0,30	0,07	0,30	0,26
2	TYP2	Udział gmin wiejskich	0,20	0,72	0,20	0,19
3	GL2004	Ludność na 1 km2	550,4	135,4	550,4	541,3
4	UP2004	Udział ludności w wieku produkcyjnym	63,7	60,2	63,7	63,9
5	NIP2004	Nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca	1557,8	1110,7	1557,8	1496,0
6	PG2004_50_249	Liczba podmiotów średnich	27,9	4,3	27,9	23,4
7	PG2004_250	Liczba podmiotów dużych	4,6	0,5	4,6	3,8
8	KZ2004	Liczba spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego	33,9	5,5	33,9	29,3
9	BR2004	Liczba zarejestrowanych bezrobotnych	2410,6	751,5	2410,6	2296,4
10	UBPR2004	Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym	13,3	14,7	13,3	13,5
11	UBPR_01	Spadek bezrobocia w latach 2003-2004 (0/1)	0,92	0,83	0,92	0,96
12	PR2004	Liczba pracujących w gminach	7561,9	1112,4	7561,9	6800,6
13	SBG2004	Współczynniki skolarzyczej brutto (szkolnictwo gimnazjalne)	103,9	96,6	103,9	101,3
14	DP2005	Drogi na 100 km2	93,2	72,1	93,2	93,5
15	DL2005	Drogi na 10 tys. ludności	66,7	82,9	66,7	64,1

Zródło: opracowanie własne

Wreszcie dopasowanie można zobrazować na mapie Polski. Gminy z SSE oznaczone zostały ciemnoniebieskim kolorem, z kolei gminy kontrolne (bez SSE) jasnoniebieskim.

Rys. 3 Rozkład gmin z SSE oraz gmin z dobranej grupy kontrolnej



Źródło: opracowanie własne

### 3.3 Badanie jakościowe – indywidualne wywiady pogłębione

Wnioski z innych badań uzupełnione były wynikami pogłębionych wywiadów jakościowych ze środowiskiem ekspertów zajmujących się SSE. Wywiady były jednym z elementów odtwarzania i weryfikacji teorii interwencji. Do badania zaproszeni zostali zarówno przedstawiciele środowiska akademickiego, jak również praktycy mający kontakt z przedsiębiorstwami funkcjonującymi na terenie stref. Łącznie wywiady zostały przeprowadzone z siedmioma ekspertami wg scenariuszy zawartych w aneksie.

### 3.4 Badanie ankietowe firm działających na terenie SSE

Ostatnim elementem badania było badanie ilościowe, polegające na zebraniu danych pierwotnych bezpośrednio od podmiotów funkcjonujących na obszarze SSE. Badanie zostało zrealizowane z wykorzystaniem techniki CAWI (Computer-Assisted Web Interviewing), z wykorzystaniem oprogramowania LimeSurvey. Zaproszenie do badania skierowano drogą mailową do 1078 podmiotów działających na terenie wszystkich 14 specjalnych stref ekonomicznych, dla których udało się pozyskać dane kontaktowe (email). Stopa realizacji, w zależności od badanej strefy, wahała się w przedziale od 0 do 16%, średnio dla całej zbiorowości wyniosła 9%. Najaktywniejsze okazały się firmy działające na terenie Europarku Mielec, Jedyna strefa dla której nie udało się pozyskać przedstawicieli to Legnicka SSE, przy czym należy zauważyć, że udział przedsiębiorstw, dla których dostępne były dane kontaktowe, był również najniższy.

Tabela 5. Stopa realizacji badania CAWI

	Liczba zaproszeń	Liczba odpowiedzi	% realizacji
<b>TSSE EURO-PARK WISŁOSAN</b>	72	5	7%
<b>Kamiennogórska SSEMP</b>	37	5	14%
<b>Katowicka SSE</b>	113	4	4%
<b>Kostrzyńsko-Słubicka SSE</b>	69	6	9%
<b>Krakowski Park Technologiczny</b>	72	6	8%
<b>Legnicka SSE</b>	26	0	0%
<b>Łódzka SSE</b>	75	4	5%
<b>SSE EURO-PARK MIELEC</b>	126	20	16%
<b>Pomorska SSE</b>	74	7	9%
<b>Słupska SSE</b>	76	5	7%
<b>SSE Starachowice</b>	56	7	13%
<b>Suwalska SSE</b>	73	5	7%
<b>Wałbrzyska SSE</b>	142	15	11%
<b>Warmińsko-Mazurska SSE</b>	67	9	13%
<b>Ogółem</b>	1078	98	9,1%

Źródło: opracowanie własne

Ankieta składała się z 13 pytań zamkniętych (por. Aneks). Podczas jej projektowania przyjęto założenia, aby jej wypełnienie zajmowało bardzo niewiele czasu i nie było dla respondentów trudne.

## 4 Kontekst badania – funkcjonowanie SSE w Polsce

Pierwszą Specjalną Strefę Ekonomiczną utworzono w Polsce w 1995 roku. Obecnie mamy 14 SSE<sup>2</sup>. Niektóre z podstref SSE funkcjonują dziś jako klastry specjalizujące się w określonych branżach lub gałęziach przemysłu.

Jak wynika z danych Ministerstwa Gospodarki (2014) wartość kapitału zainwestowanego w SSE do końca 2014 roku wyniosła 101 953,3mln złotych a w firmach działających na terenie SSE znalazło prace ponad 295 tysięcy osób. Od początku funkcjonowania SSE do 2014 roku wydano łącznie 3 211 zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce. Faktyczna liczba ważnych zezwoleń na działalność na terenie SSE jest niższa i w 2014 roku wynosiła 2056 zezwoleń. Różnica ta wynika z faktu, iż nie wszyscy przedsiębiorcy kontynuują działalność w ramach SSE<sup>3</sup>. Warto podkreślić, iż

<sup>2</sup> Kamiennogórska SSEMP, Katowicka SSE, Kostrzyńsko-Słubicka SSE, Krakowski Park Technologiczny, Legnicka SSE, Łódzka SSE, SSE EURO-PARK MIELEC (pierwsza SSE w Polsce, utworzona w 1995 r. ), Pomorska SSE, Słupska SSE, SSE Starachowice, Suwalska SSE, TSSE EURO-PARK WISŁOSAN, Wałbrzyska SSE, Warmińsko-Mazurska SSE.

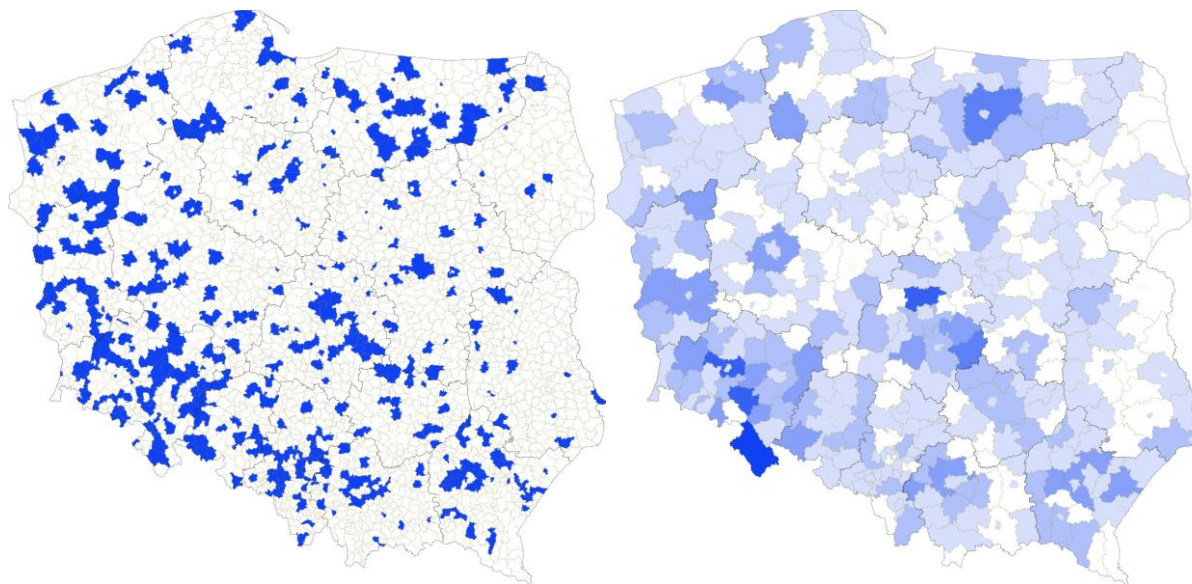
<sup>3</sup> W latach 1995-2013:

- Minister Gospodarki cofnął 687 zezwoleń wskutek niespełnienia przez przedsiębiorców warunków dotyczących poziomu zatrudnienia lub wartości inwestycji deklarowanych na etapie przystąpienia do stref,
- 461 zezwoleń wygasło na wniosek przedsiębiorcy lub w związku z utratą przez podmiot statusu przedsiębiorcy,

część przedsiębiorców, którzy utracili zezwolenia może jeszcze działać na terenach włączonych do SSE (proces wyłączenie tychże terenów z obszaru SSE może zająć okres do 1,5 roku).

W 2014 SSE zajmowały łącznie powierzchnię 18 134 hektarów, w tym największa, Wałbrzyska SSE - 2648 hektarów. Tereny SSE mieszczą się w granicach administracyjnych 162 miast i 232 gmin a około 80% ich całkowitej powierzchni to grunty publiczne, tj. stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub spółek Skarbu Państwa zarządzających SSE.

Rys. 4 Rozkład gmin (lewy panel) oraz powiatów (prawy panel), na terenie których ulokowane są SSE



Źródło: Opracowanie własne

W 2014 roku ponad 61,6% gruntów SSE było zagospodarowanych: zajętych przez przedsiębiorców lub pod istniejącą infrastrukturę (Ministerstwo Gospodarki, 2014). W związku z wprowadzanymi na przestrzeni ostatnich 20 lat zmianami w warunkach udzielania pomocy publicznej firmom działającym na terenie SSE, wśród firm działających na terenie stref można wyróżnić szereg grup przedsiębiorców, którzy objęci byli różnymi warunkami wsparcia. W 2009 Ministerstwo Gospodarki wyróżniło pięć podstawowych grup, które różnią się warunkami otrzymywanego wsparcia: grupa MSP (zezwolenia wydane do końca 2000 roku), duże firmy (zezwolenia wydane do końca 1999), duże firmy (zezwolenia do końca 2000 roku), firmy z branży motoryzacyjnej (pozwolenia do końca 2000 roku), przedsiębiorcy, którzy otrzymali zezwolenia po 1 stycznia 2001 (harmonizacja przepisów o pomocy publicznej w SSE z prawem UE) (Ministerstwo Gospodarki, 2009). W latach 2007-2013 oraz 2014-2020

- 
- 6 zezwoleń unieważniono w trybie art. 156 Kodeksu Postępowania Administracyjnego, tj. w związku ze stwierdzeniem nieważności wadliwej podjętej decyzji administracyjnej,
  - 1 zezwolenie uchylono w trybie artykułu 145 kodeksu postępowania administracyjnego, tj. w związku z ujawnieniem istotnych dla sprawy nowych okoliczności, które wcześniej nie były znane organowi wydającemu decyzję.

zmieniano poziom intensywności i wysokości kosztów kwalifikowanych w zależności do regionu.

W 2008 roku rząd, „w oparciu o analizę dotychczasowych efektów działalności specjalnych stref ekonomicznych uznał, że strefy są nadal atrakcyjnym instrumentem zachęt do inwestowania w Polsce” (Ministerstwo Gospodarki, 2009), w związku z czym przedłużył działalność stref do 2020. W lipcu 2013 roku Rada Ministrów po raz kolejny przedłużyła (do 2026 roku) funkcjonowanie SSE. Ponadto w zakresie prawa regulującego funkcjonowanie SSE wprowadzono szereg zmian związanych głównie z dostosowaniem polskiego stanu prawnego do ustawodawstwa UE (w szczególności wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej dla kolejnych okresów programowania), między innymi ograniczono poziom kosztów kwalifikowanych, które mogą zostać objęte zwolnieniem z podatku dochodowego<sup>4</sup>. Zdecydowano się również poszerzyć granice terytorialne wybranych SSE oraz złagodzono kryteria, jakie muszą spełniać przedsiębiorcy, aby włączyć prywatne grunty w granice SSE.

Podstrefy SSE tworzone są w określonych celach - wskazuje je explicite art. 3 Ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, wśród nich można natknąć się na takie pozycje jak: rozwój eksportu czy tworzenie nowych, stabilnych miejsc pracy. Jednocześnie Ustawa wraz ze szczegółowymi Rozporządzeniami precyzują warunki funkcjonowania SSE oraz określają zasady udzielania wsparcia na jakie mogą liczyć przedsiębiorcy działający na terenie SSE.

W tym sensie Specjalne Strefy Ekonomiczne można uznać za szczególne narzędzie polityki gospodarczej, zwłaszcza restrukturyzacji przemysłu w latach 1995-2000. W późniejszym okresie funkcjonowania SSE cele ich działalności ulegały wyraźnym zmianom – piszemy o tym w dalszej części opracowania.

Ustawa precyzuje cele, ale jednocześnie określa szczegółowe warunki funkcjonowania stref. Znając kontekst realizacji określonej polityki, jej cele oraz dostępne instrumenty wsparcia, można zrekonstruować teorię programu, na którą składa się zbiór założeń na temat związków przyczynowo-skutkowych między podejmowanymi działaniami a oczekiwanymi efektami tychże działań. Na tym tle szczególnie wybrzmiewa pytanie o to, czy podobne, pozytywne efekty działalności SSE, dałoby się osiągnąć na wspartych terenach przy wykorzystaniu mniejszych środków lub bez ustanawiania specjalnych stref ekonomicznych. Mogłoby się okazać, że niektóre z terenów objętych SSE byłyby wystarczająco atrakcyjne dla obecnych lub innych inwestorów bez systemu ulg podatkowych i korzyści wynikających z zezwolenia na działalność w SSE. W takiej sytuacji również obserwowalibyśmy wzrost liczby miejsc pracy lub wartości inwestycji, ale efektów tych nie moglibyśmy przypisać wsparciu publicznemu udzielanemu na terenie SSE.

Wydłużenie funkcjonowania SSE skłania do refleksji nad efektywnością, skutecznością i wreszcie trafnością tej formy wsparcia dla przedsiębiorców oraz samorządów na terenie, których działają SSE.

---

<sup>4</sup> Zmiana ta wpłynęła na prawie 100% wzrost ilości wydanych zezwoleń na działalność w SSE w stosunku do 2013 roku – była to bowiem ostatnia szansa na wejście do SSE na starych, nieco korzystniejszych zasadach (KPMG, 2014).

W tym kontekście należy w szczególności odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu za pozytywne trendy gospodarcze obserwowane na terenach SSE faktycznie odpowiada udzielone wsparcie publiczne, w szczególności pomoc publiczna udzielana w postaci ulg podatkowych, a w jakiej części obserwowane zmiany stanowią efekt wpływu otoczenia gospodarczego. Gdyby bowiem okazało się, że inwestorzy pojawiliby się na danym terenie również bez zachęty w postaci SSE to w przypadku tego instrumentu wsparcia można by mówić o tzw. efekcie zdarzenia występującego niezależnie (ang. deadweight effect).

Krytycy SSE wskazują, iż obecna konstrukcja ustawy nie wpisuje się w formułę pomocy regionalnej. Zdaniem niektórych ekspertów, SSE powinny być przede wszystkim lokowane rejonach o najtrudniejszej sytuacji społeczno-gospodarczej. Tymczasem część obszarów stref to dynamicznie rozwijające się tereny największych ośrodków metropolitalnych – zdaniem dr Łukasza Zaborowskiego w ustawodawstwie dotyczącym SSE „brak kryterium promującego – w każdym przypadku – lokalizację w obszarach kryzysowych oznacza faktyczną preferencję dla regionów lepiej rozwiniętych. Zatem mechanizm ten nie tylko nie działa zgodnie z założeniami polityki równoważenia rozwoju; działa w przeciwnym kierunku”<sup>5</sup>. Z drugiej strony padają głosy, że strefy są najbardziej skuteczne na obszarach najbardziej rozwiniętych: „Doświadczenie pokazuje, że tak naprawdę najskuteczniejsze są te strefy, które są położone w granicach najsilniejszych aglomeracji, czy też dobrze położonych logistycznie. Nie zawsze jest to najbardziej skuteczne w tych miejscach, gdzie to bezrobocie jest najwyższe”<sup>6</sup>. W obliczu tak formułowanych zarzutów, kluczowe pytanie badawcze dotyczy efektu netto wsparcia udzielanego przedsiębiorcom w ramach SSE.

Zgodnie z art. 26 ustawy o SSE Rada Ministrów przedstawia Sejmowi informację o realizacji ustawy, wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu. Informacja przygotowana jest do 31 maja każdego roku i przyjmuje formę sprawozdania, uwzględniającego dotychczasowe funkcjonowanie SSE, ze wskazaniem na istotne zmiany na poziomie realizowanych inwestycji, w tym m.in. liczbę udzielonych/ cofniętych zezwoleń, poniesionych nakładów inwestycyjnych, utworzonych miejsc pracy. W ramach analiz zmiany te określane są mianem efektów funkcjonowania SSE. Należy jednak zauważyć, że jest to raczej forma monitorowania pewnych obserwowanych zmian (w zakresie wybranych wskaźników), aniżeli analiza faktycznych efektów. Efekt, czy też wpływ interwencji, to zmiana, która bezpośrednio wynika z realizacji danego działania, a więc nie wystąpiłaby, gdyby owo działanie nie zostało zrealizowane. Przenosząc to na grunt SSE, przez wpływ należy rozumieć te zmiany, które nie wystąpiłyby, bez uruchomienia stref. Zmiany, jakie obserwujemy na poziomie SSE (w postaci utworzonych miejsc pracy, zrealizowanych inwestycji itp.), można byłoby nazywać efektami tylko i wyłącznie przy założeniu, że w przypadku braku uruchomienia strefy na danym obszarze, nie nastąpiłaby żadna zmiana (tj. nie byłoby nowych inwestycji, ani nie powstałyby nowe miejsca pracy). Należałoby więc również założyć, że na danym terenie żaden inwestor nie zdecydowałby się na inwestycję. Jest to mocne założenie, które wymaga weryfikacji w rzeczywistości. Brak wiedzy w tym wymiarze, a więc brak dowodów na skuteczność SSE jest

---

<sup>5</sup> [http://www.portalsamorzadowy.pl/praca/specjalne-strefy-ekonomiczne-mocniej-wspieraja-bogatych-niz-biednych,62576\\_2.html](http://www.portalsamorzadowy.pl/praca/specjalne-strefy-ekonomiczne-mocniej-wspieraja-bogatych-niz-biednych,62576_2.html), dostęp: 15.02. 2015 r.

<sup>6</sup> Dla PAP Stanisław Szultka ekspert Instytutu Badań nad Gospodarkę Rynkową – 22.02.2015 r.

zresztą podstawą kontrowersji pojawiających się przy okazji dyskusji na temat potrzeby rozszerzania stref, czy też w ogóle ich dalszego trwania.

Biorąc powyższe pod uwagę, kluczowe z punktu widzenia ustalenia skuteczności funkcjonowania w Polsce Specjalnych Stref Ekonomicznych, jest wykorzystanie podejścia kontrfaktycznego, którego zadaniem jest oszacowanie rzeczywistych efektów interwencji. W analizie efektów, konieczne jest odniesienie obserwowanych zmian, do sytuacji hipotetycznej (kontrfaktycznej), w której zakłada się brak uruchomienia specjalnych stref ekonomicznych – tylko w tej sytuacji będzie możliwe oszacowanie rzeczywistej skuteczności funkcjonowania SSE. Przeprowadzenie podobnej analizy wymaga jednak uprzedniej rekonstrukcji modelu logicznego interwencji.

## **5 Model logiczny – odtworzenie teorii interwencji**

Specjalna Strefa Ekonomiczna (SSE) to w kontekście prawnym wyodrębniona administracyjnie część terytorium państwa, dedykowana prowadzeniu działalności gospodarczej na korzystniejszych warunkach niż te wynikające z przepisów regulujących krajową działalność gospodarczą (Lizińska i Marks-Bielska, 2013). W kontekście gospodarczym jest ona enklawą ekonomiczną będącą instrumentem polityki gospodarczej, służącej rozwojowi danego regionu i w dalszej perspektywie całego kraju. Powstanie SSE w Polsce było odpowiedzią na negatywne skutki procesu transformacji gospodarki, przede wszystkim rosnące bezrobocie i zjawisko pogłębienia dysproporcji w rozwoju ekonomicznym regionów (Golik i Kątnik-Prokop (2014). Nadrzędnym celem tworzenia SSE było przyciąganie inwestorów, krajowych i zagranicznych, do lokowania kapitału w strefach, a przez to zwiększanie atrakcyjności regionów.

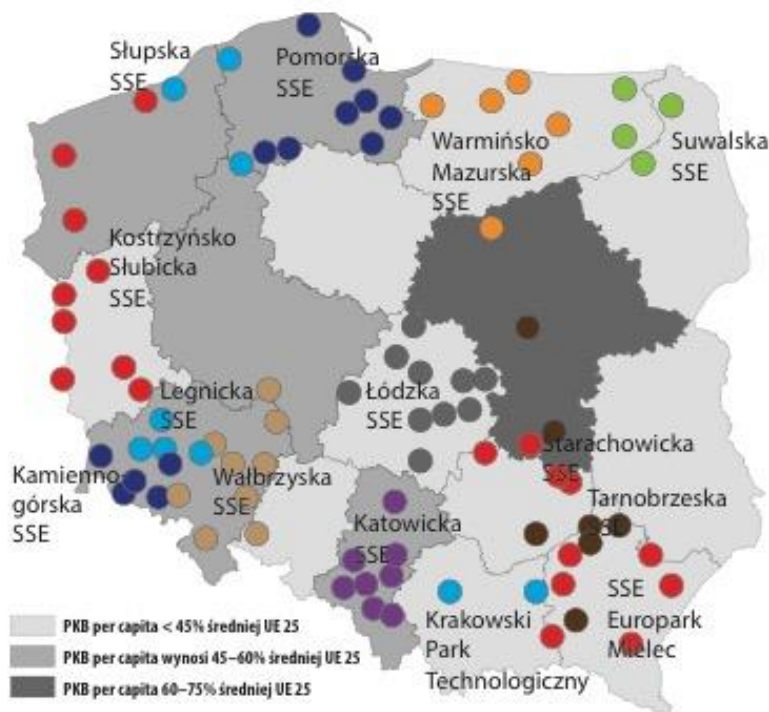
Podstawę prawną do stworzenia specjalnych stref ekonomicznych stanowi ustawa z 20 października 1994 roku o SSE. Na mocy ustawy o SSE z dnia 30 maja 2008 roku, wydłużono ich funkcjonowanie do 2020 roku, a także zwiększono limit wielkości obszaru stref z 12 do 20 tys. ha. 23 lipca 2013 Rada Ministrów zmieniła 14 rozporządzeń dotyczących SSE, przedłużając ich funkcjonowanie do 31 grudnia 2026. W świetle prawodawstwa Unii Europejskiej działalność w SSE została uznana za formę krajowej pomocy regionalnej, której stosowanie musi być ograniczone w czasie i poparte przesłankami natury społeczno-gospodarczej. Maksymalne progi intensywności pomocy publicznej zmieniały się w kolejnych okresach programowania – dla lat 2004 – 2006 było to Rozporządzenie Rady Ministrów z 1 września 2004 (Dz.U. 2004 nr 200 poz. 2050), w latach 2007-2013 Rozporządzenie RM z 13 października 2006 roku (Dz.U. 2006 nr 190 poz. 1402). Obecnie obowiązuje w tym zakresie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2014 roku w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2014-2020 (Dz.U. 2014 poz.878). Kształt wyżej wymienionych rozporządzeń był konsekwencją ustaleń z Komisją Europejską.

Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2005–2013 zostały przyjęte przez Komisję Europejską w grudniu 2005 r. Były one istotne z punktu widzenia funkcjonowania SSE, gdyż przewidywały obniżenie maksymalnych dopuszczalnych pułapów pomocy regionalnej w stosunku do obowiązujących wcześniej. Pomoc regionalna mogła być udzielana

na obszarach, w których wskaźnik PKB na głowę mieszkańca nie przekraczał 75% PKB dla 25 krajów Unii Europejskiej.

W momencie wdrażania wspomnianych wytycznych, Polsce było 10 regionów z PKB na poziomie od 31,4% do 44,9% (co uprawnia do najwyższej możliwej intensywności pomocy regionalnej), 5 regionów z PKB na poziomie od 45% o 50% oraz jeden region – województwo mazowieckie – w którym PKB na głowę zbliżał się do granicznej wartości 75%, powyżej której pomoc nie może być udzielana. W przypadku kilku regionów (woj. mazowieckiego, wielkopolskiego, pomorskiego, dolnośląskiego, śląskiego i zachodniopomorskiego) występowało znaczne zróżnicowanie poziomu PKB per capita między powiatami. Za wysoki przeciętny poziom tego wskaźnika odpowiadały przede wszystkim stolice województw. W ostateczności jednak Komisja Europejska zakwalifikowała wszystkie regiony w Polsce do objęcia krajową pomocą regionalną na lata 2007–2013 (Ambroziak, 2006).

Rys. 5 Lokalizacja SEE oraz zróżnicowanie wartości wskaźnika PKB per capita oraz natężenia krajowej pomocy regionalnej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ambroziak, 2006)

Przed wprowadzeniem nowych wytycznych, we wszystkich strefach stosowany był maksymalny dopuszczalny poziom natężenia pomocy i wynosił 50% EDN dla firm dużych (za wyjątkiem Krakowa, gdzie wynosił on 40%) oraz 65% dla pozostałych podmiotów. Wdrożenie wytycznych doprowadziło do większego zróżnicowania natężenia pomocy, które zależało teraz od lokalizacji przedsiębiorstwa. W szczególności, strefy zlokalizowane w więcej niż jednym województwie oferowały zróżnicowany (i zależny od regionu) poziom wsparcia. Taka sytuacja może mieć wpływ dla obserwowanych efektów działalności SSE. Wprawdzie zasadniczy mechanizm działania stref pozostał taki sam niezależnie od lokalizacji strefy, to korzyści podatkowe odnoszone przez przedsiębiorców realizujących inwestycje na terenach strefowych zlokalizowanych w różnych regionach są zróżnicowane. Oznacza to, iż przy analizie efektów wsparcia można spodziewać się większego zróżnicowania w zakresie deklarowanego i



osiąganego na terenie gmin z SSE wzrostu zatrudnienia. Średni efekt netto dla wszystkich badanych samorządów może okazać się niższy niż dla okresu przed wprowadzeniem nowych wytycznych dla intensywności pomocy regionalnej, kiedy we wszystkich SSE stosowano maksymalne dopuszczalne limity natężenia krajowej pomocy regionalnej. W przedmiotowych analizach, kwestia ta nie była szczegółowo analizowana z racji na przyjęty model analizy danych, w której jednostką analizy była gmina/powiat. W konsekwencji liczebności analizowanych próbek nie pozwalają na prowadzenie szczegółowych analiz w wyselekcjonowanych podgrupach (jak zaznaczono wcześniej ostatecznie przebadana została próba 101 gmin i miast z SSE). Analizy z uwzględnieniem zróżnicowania intensywności pomocy publicznej powinny być przeprowadzone w ramach badania, w którym jednostką analizy jest pojedyncze przedsiębiorstwo działające na terenie SSE.

Tabela 6. Zmiana pułapów maksymalnego dopuszczalnego natężenia krajowej pomocy regionalnej w Polsce w wyniku przyjęcia przez Komisję Europejską nowych wytycznych w 2005 r.

SSE	Województwo	Duże przedsiębiorstwa			Średnie przedsiębiorstwa			Małe przedsiębiorstwa		
		Wytyczne z 1998 r.	Wytyczne z 2005 r.	Kierunek zmian	Wytyczne z 1998 r.	Wytyczne z 2005 r.	Kierunek zmian	Wytyczne z 1998 r.	Wytyczne z 2005 r.	Kierunek zmian
Kamiennogórska SSEMP	Dolnośląskie	50%	40%	↓	65%	50%	↓	65%	60%	↓
Katowicka SSE	Śląskie	50%	40%	↓	65%	50%	↓	65%	60%	↓
Kostrzyńsko-Słubicka SSE	Lubuskie	50%	50%	==	65%	60%	↓	65%	70%	↑
	Zachodniopomorskie	50%	40%	↓	65%	50%	↓	65%	60%	↓
Krakowski Park Technologiczny	Małopolskie	50%	50%	==	65%	60%	↓	65%	70%	↑
	Kraków	40%	50%	==	55%	60%	↑	65%	70%	↑
Legnicka SSE	Dolnośląskie	50%	40%	↓	65%	50%	↓	65%	60%	↓
Łódzka SSE	Łódzkie	50%	50%	==	65%	60%	↓	65%	70%	↑
SSE EURO-PARK MIELEC	Podkarpackie	50%	50%	==	65%	60%	↓	65%	70%	↑
	Małopolskie	50%	50%	==	65%	60%	↓	65%	70%	↑
Pomorska SSE	Pomorskie	50%	40%	↓	65%	50%	↓	65%	60%	↓
Słupska SSE	Pomorskie	50%	40%	↓	65%	50%	↓	65%	60%	↓
	Zachodniopomorskie	50%	40%	↓	65%	50%	↓	65%	60%	↓
SSE Starachowice	Opolskie	50%	50%	==	65%	60%	↓	65%	70%	↑
	Świętokrzyskie	50%	50%	==	65%	60%	↓	65%	70%	↑
	Mazowieckie	50%	30%	↓	65%	40%	↓	65%	50%	↓
Suwalska SSE	Podlaskie	50%	50%	==	65%	60%	↓	65%	70%	↑
	Warmińsko-Mazurskie	50%	50%	==	65%	60%	↓	65%	70%	↑
TSSE EURO-PARK WISŁOSAN	Podkarpackie	50%	50%	==	65%	60%	↓	65%	70%	↑
	Lubelskie	50%	50%	==	65%	60%	↓	65%	70%	↑
	Świętokrzyskie	50%	50%	==	65%	60%	↓	65%	70%	↑
	Mazowieckie	50%	30%	↓	65%	40%	↓	65%	50%	↓
Wałbrzyska SSE	Dolnośląskie	50%	40%	↓	65%	50%	↓	65%	60%	
	Opolskie	50%	50%	==	65%	60%	↓	65%	70%	↑
Warmińsko-Mazurska SSE	Warmińsko-Mazurskie	50%	50%	==	65%	60%	↓	65%	70%	↑
	Mazowieckie	50%	30%	↓	65%	40%	↓	65%	50%	↓

Źródło: Ambroziak, 2006 s. 24

Graf 1 przedstawia mapę instytucjonalną podmiotów zaangażowanych w funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych. Kluczowym podmiotem koordynującym SSE jest minister właściwy ds. gospodarki, na którego wniosek Rada Ministrów, w drodze rozporządzeń, ustanawia SSE. Minister właściwy ds. gospodarki ustala ich obszar i precyzuje plany rozwoju stref. W latach 1997-2003 oraz 2005-2015 urzędem obsługującym ministra właściwego ds. gospodarki było Ministerstwo Gospodarki, w latach 2003-2004 było to Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, w latach 2004-2005 Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej a obecnie, począwszy od grudnia 2015 roku Ministerstwo Rozwoju. W strukturach ministerstwa działa, specjalnie powołana komórka, Wydział SSE<sup>7</sup>.

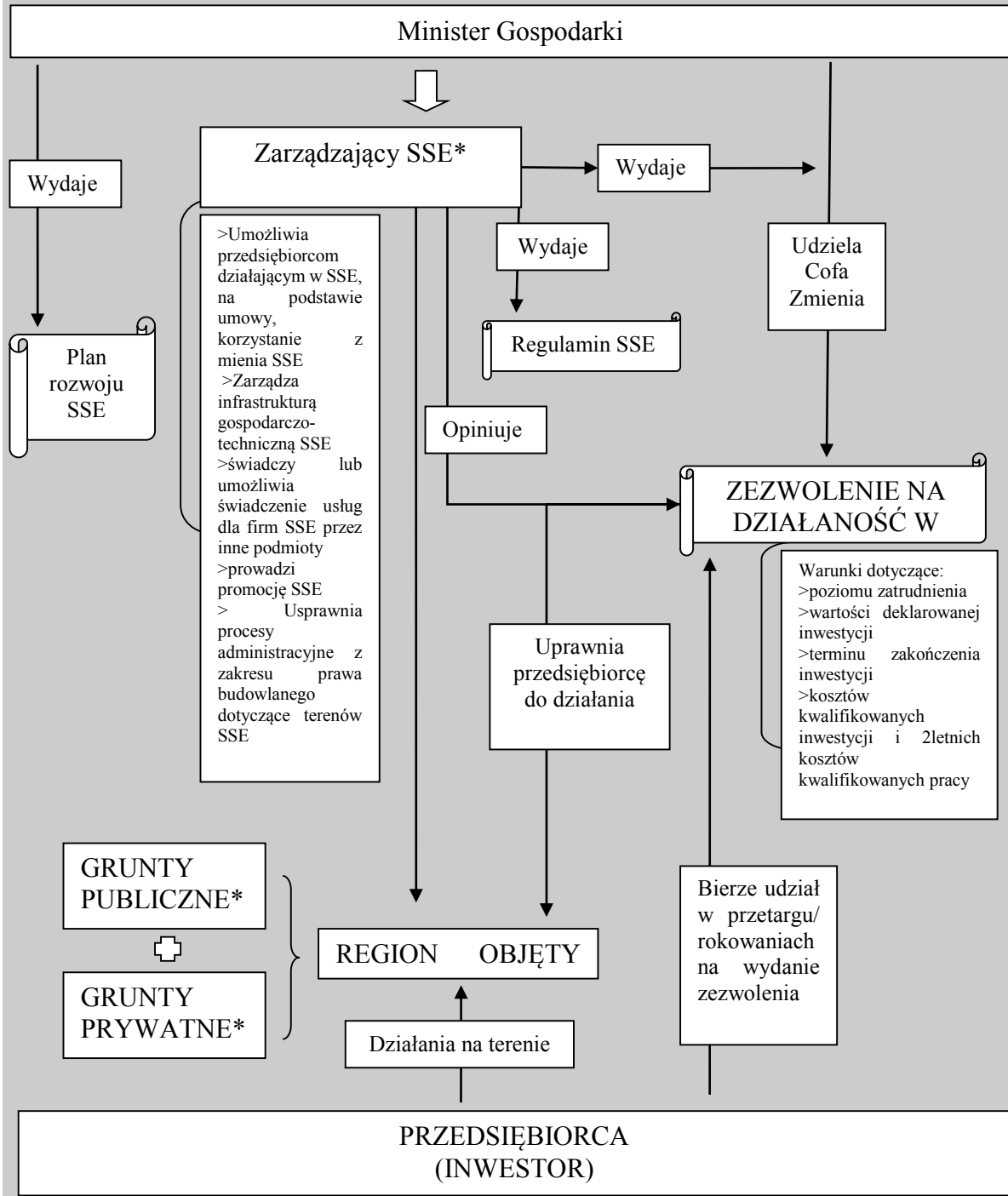
Minister Rozwoju powołuje Zarządzającego SSE, spółkę Skarbu Państwa, w której zarządzie zasiadają przedstawiciele administracji centralnej, regionalnej oraz samorządów lokalnych, na których terenie zlokalizowano SSE. Zarządzający wydaje regulamin SSE, administruje jej gruntami i wspiera inwestorów działających na terenie strefy. Spółka odgrywa kluczową rolę w procesie wydawania przedsiębiorcom zezwoleń na działalność w granicach SSE - to na podstawie opinii Zarządzającego MR wydaje decyzje udzielenia, cofnięcia lub zmiany zezwolenia.

Mechanizm funkcjonowania SSE zilustrowano na **drugim grafie**. Kluczowym instrumentem wsparcia przedsiębiorstw działających na terenie SSE jest zwolnienie z podatku dochodowego a przypadku niektórych przedsiębiorców, również zwolnienie z gminnego podatku od nieruchomości. Zwolnienie z podatku dochodowego ma charakter regionalnej pomocy publicznej – w zależności od położenia SSE i wielkości przedsiębiorstwa może stanowić od 15% ( od 2017 roku 10%) do nawet 70% kosztów kwalifikowanych poniesionych przez przedsiębiorcę. Ostateczna wysokość zwolnienia zależy od przywoływanych powyżej limitów pomocy regionalnej, które są zależne od poziomu rozwoju gospodarczego danego regionu i są aktualizowane w ramach mapy pomocy regionalnej w kolejnych okresach programowania. Za koszty kwalifikowane uznaje się z kolei wydatki inwestycyjne ponoszone przez przedsiębiorcę na terenie SSE lub koszty tworzenia nowych miejsc pracy (2 – letnie koszty pracy dla nowozatrudnionych pracowników). Poza pomocą finansową, przedsiębiorcy działający na terenie strefy mogą liczyć na pomoc administracji SSE, która może usprawnić proces uzyskiwania niezbędnych pozwoleń budowlanych w związku z inwestycjami podejmowanymi na terenie SSE. Zarządzający strefą dba o infrastrukturę i warunki techniczne na jej terenie. Może również podejmować działania promujące SSE i jej członków a także kształtować ofertę usług B2B dla firm działających na terenie strefy. Działania te mają zwiększyć atrakcyjność inwestycyjną terenów objętych SSE.

---

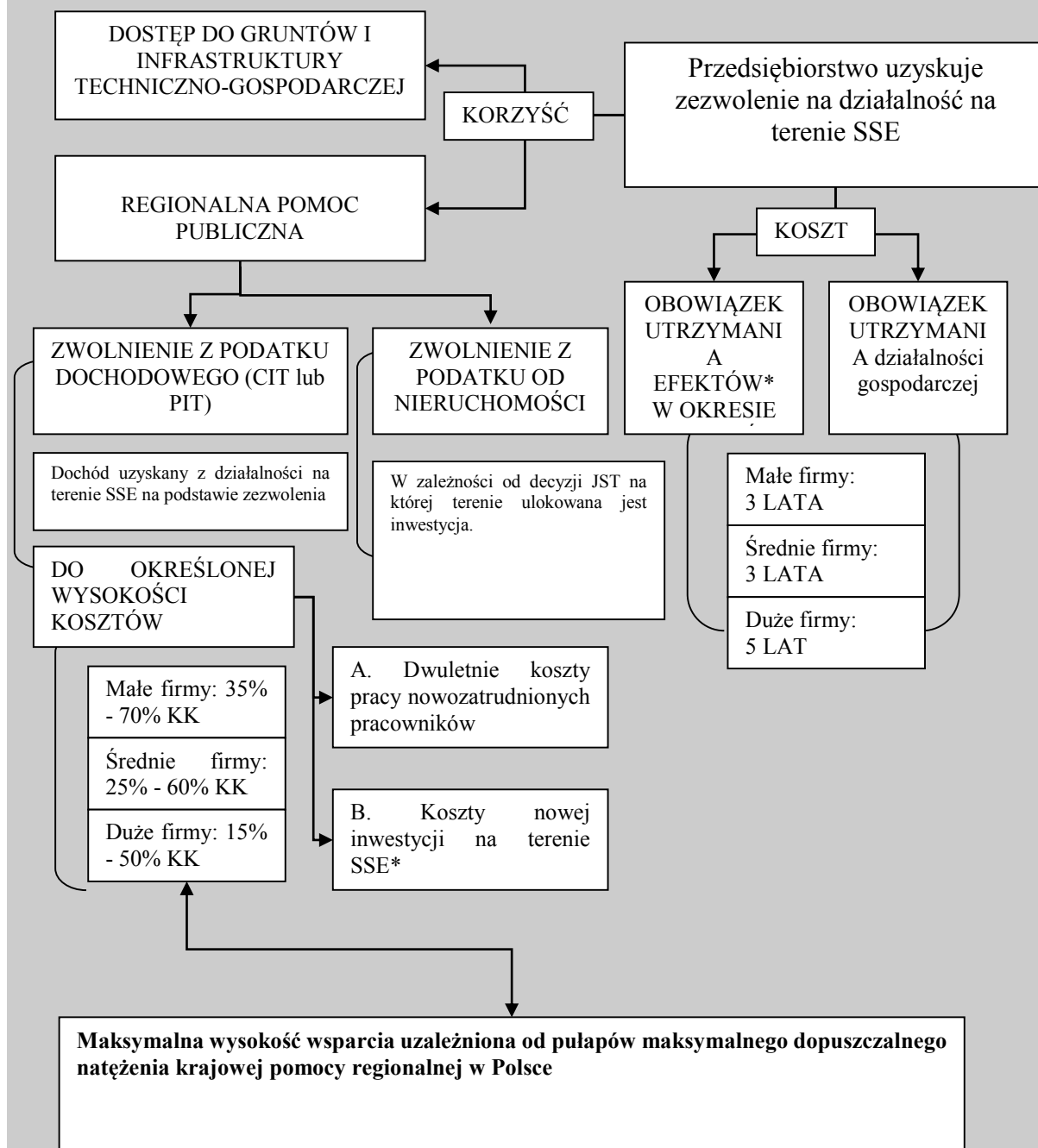
<sup>7</sup> Jego główne zadania to: Monitorowanie efektów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych; Akceptacja projektów zezwoleń wydawanych przez zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi na realizację inwestycji opisanych we wnioskach Ministra Gospodarki do Rady Ministrów o zmianę granic stref; Udzielenie wsparcia nowej inwestycji z Funduszu Strefowego; Decyzja w sprawie zmiany, cofnięcia, wygaszenia lub unieważnienia zezwolenia na działalność w specjalnej strefie ekonomicznej Źródło: <http://www.mg.gov.pl/Kontakt/DIW/Wydzial+Specjalnych+Stref+Ekonomicznych>

# 1. MAPA INSTYTUCJONALNA DZIAŁANIA SPECJALNYCH STREF



\*Spółka Skarbu Państwa. W zarządzie zasiadają przedstawiciele: samorządu województwa oraz Ministra Rozwoju lub przedstawiciele MR, UOKiK i wojewody, oraz najwyżej dwóch przedstawicieli samorządu lokalnego (JST o najwyższym udziale w kapitale zakładowym spółki)  
 \*\* Grunty muszą: mieć uregulowany status prawny, w tym bez przeciwwskazań do prowadzenia działalności gospodarczej wynikających z przepisów o ochronie środowiska, być wyposażone w infrastrukturę techniczną lub wiarygodne zobowiązanie uzbrojenia terenu, być zlokalizowane przy głównych szlakach komunikacyjnych (Ministerstwo Gospodarki, 2009).  
 \*\*\* Na specjalnych warunkach, powiązanych z charakterem inwestycji realizowanej na prywatnym terenie, istnieje możliwość włączenia do SSE gruntu przedsiębiorcy, o ile jego całkowity obszar nie przekroczy 2 ha.

## 2. Mechanizm wsparcia na terenie SSE



\*Za koszty (wydatki) kwalifikujące się do objęcia pomocą uznaje się koszty inwestycji pomniejszone o naliczony podatek od towarów i usług oraz o podatek akcyzowy, poniesione na terenie strefy w trakcie obowiązywania zezwolenia na środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne (KPMG, 2014)

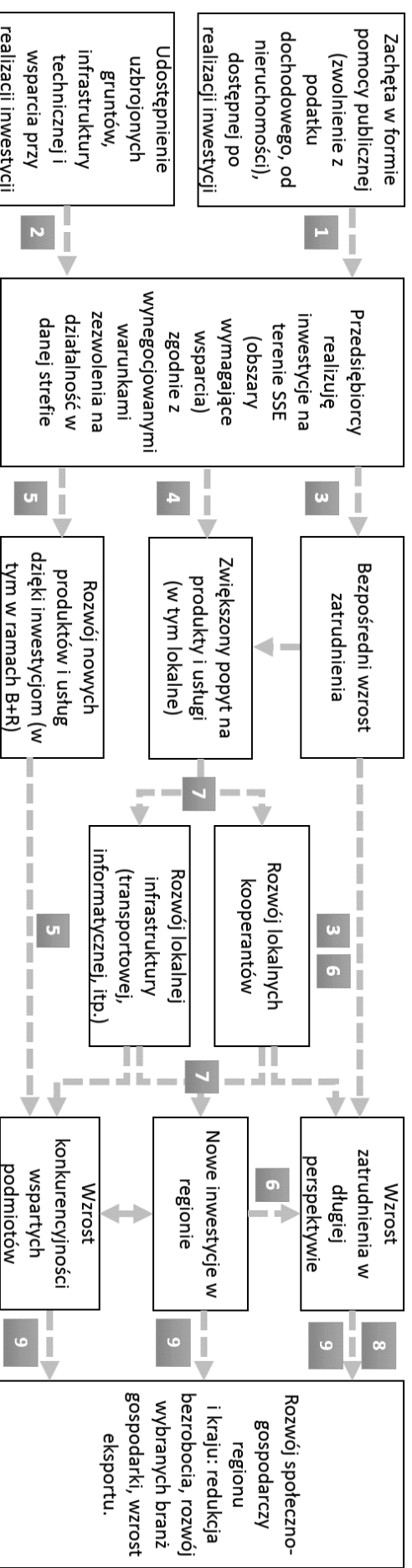
\* Utrzymanie efektów inwestycji rozumiane jako utrzymanie u własności składników majątku, z którymi były związane wydatki inwestycyjne lub utrzymanie zatrudnienia.

Model logiczny interwencji przedstawiono na **Grafie 3**. Biorąc pod uwagę dostępne zapisy ustawy oraz oficjalne informacje pojawiające się przy okazji prezentowania SSE<sup>8</sup>, można wskazać, że wsparcie udzielane przedsiębiorstwom w ramach stref (przede wszystkim w postaci zwolnień podatkowych, oraz udostępnianej infrastruktury) ma doprowadzić do przyciągania nowych inwestycji (tj. napływu kapitału inwestycyjnego) na wyznaczone obszary kraju. Inwestycje te mają przynieść bezpośredni rezultat w postaci wzrostu zatrudnienia we wspartych podmiotach. Jednocześnie oczekuje się, że poczynione inwestycje będą generować na poziomie firmy popyt na produkty i usługi lokalnych podwykonawców. Nie mniej ważną z oczekiwanych zmian jest rozwój nowych produktów lub usług we wspartych przedsiębiorstwach, w tym w szczególności wdrażanie innowacji technologicznych i rozwiązań opartych na prowadzonych pracach B+R. Zmiany na poziomie przedsiębiorstw, mają być zaczynem szerszych zmian widocznych w najbliższym otoczeniu podmiotów funkcjonujących na terenie SSE. Są nimi zwłaszcza rozwój lokalnych podwykonawców (dzięki współpracy ze wspartymi podmiotami oraz w związku ze zwiększonym popytem na produkty i usługi ze strony zatrudnionych we wspartych firmach pracowników) oraz rozwój lokalnej infrastruktury (np. teleinformatycznej lub transportowej). Zmiany te dzięki efektom skali oraz w długiej perspektywie powinny prowadzić do wzrostu zatrudnienia nie tylko we wspartych przedsiębiorstwach, ale i w innych podmiotach obecnych w regionie. Z kolei zwiększony popyt, rozwój infrastruktury wpływać mają na podniesienie ogólnej atrakcyjności inwestycyjnej danej lokalizacji, co powinno sprzyjać pojawianiu się kolejnych inwestorów (nie tylko na terenie stref). Wszystkie te zmiany łącznie, powinny prowadzić do rozwoju społeczno-gospodarczego danego regionu (a biorąc pod uwagę skalę funkcjonowania ustawy również i całego kraju), który powinien wyrażać się m.in. w redukcji poziomu bezrobocia, rozwoju wybranych branż oraz wzroście poziomu eksportu. Innymi słowy realizacja modelu logicznego interwencji w praktyce, powinna prowadzić do rozwiązania problemów, które były przyczyną uruchomienia przedstawionej regulacji.

---

<sup>8</sup> Np. Portal Ministerstwa Gospodarki, z wydzieloną podstroną poświęconą SSE:  
<http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Wsparcie+finansowe++inwestycje/Specialne+strefy+ekonomiczne/Efekty+SSE>, dostęp 1 kwietnia 2015 r.

Graf 3. Model logiczny dla wsparcia w ramach Specjalnych Stref Ekonomicznych



Źródło: opracowanie własne

Opisany model przedstawia idealną sytuację, w której zakłada się, że poszczególne działania i oczekiwane rezultaty następują po sobie, pozostając względem siebie w bezpośrednich, przyczynowych relacjach. W praktyce – jak już wspomniano – przyjmowane teorie będą mogły się urzeczywistnić jedynie pod warunkiem spełnienia określonych założeń. Te założenia nie zostały przedstawione w regulacji, ani w dokumentach bezpośrednio z nią powiązanych. Dlatego też elementem procesu odtwarzania teorii interwencji była identyfikacja tych założeń, których spełnienie jest konieczne z punktu widzenia materializacji przyjętej teorii zmiany. Na grafie trzecim owe założenia zostały wskazane w postaci numerowanych kwadratów.

Pierwsze z tych założeń (na grafie oznaczone cyfrą 1) dotyczy znaczenia i atrakcyjności generowanych przez regulację udogodnień, z punktu widzenia długofalowego bilansu kosztów i korzyści po stronie przedsiębiorstwa. Poprawne działanie ustawy o SSE wymusza przyjęcie założenia, że warunki zwolnienia z podatku dochodowego będą wystarczająco korzystne przynajmniej dla części przedsiębiorstw (potencjalnych inwestorów), wpływając faktycznie na ich decyzję o wyborze lokalizacji inwestycji. W praktyce może się okazać, że nie zawsze tak będzie. Nierzadkie bywają sytuacje, w których polskie SSE konkurują z zagranicznymi lokalizacjami o przyciąganie nowych inwestycji. W dobie globalnej gospodarki może się okazać, że zwolnienia podatkowe dostępne w Polsce, mogą stanowić niewystarczającą zachętę dla pożądaných inwestorów.

Weryfikacji wymaga również drugie z przyjmowanych założeń, dot. właściwego doboru obszarów, które przynależą do SSE (założenie oznaczone cyfrą 2). Ponownie w praktyce może się okazać, że oferowane grunty inwestycyjne nie będą atrakcyjne z perspektywy potencjalnych inwestorów. Dla pewnych lokalizacji, pozbawionych wystarczająco rozwiniętej infrastruktury, ze słabym zapleczem technicznym, oddalonych od dużych ośrodków miejskich, pozyskanie inwestorów może być sporym wyzwaniem, pomimo udogodnień przewidzianych na poziomie ustawy. Jeśli jednak ustawa ma niwelować różnice w rozwoju poszczególnych regionów, to trzeba przyjąć, że inwestycje będą realizowane również w tych najgorzej sytuowanych miejscach. Pytaniem pozostaje na ile owo założenie, jest prawdziwe (tj. możliwe do spełnienia), w przyjętych ramach regulacyjnych. Weryfikacja poprawności tego i pozostałych założeń powinna być dokonana na etapie testowania przyjętej teorii zmiany.

Trzecie z założeń związane jest możliwościami utworzenia nowych miejsc pracy we wspartych podmiotach. Co prawda tworzenie nowych miejsc pracy jest elementem wymaganym od wszystkich przedsiębiorców, którzy otrzymują zezwolenie na działanie na terenie stref, jednak w praktyce konieczne jest zapewnienie wykonania tych wymogów. Z drugiej strony poprawa sytuacji na lokalnych rynkach pracy ma szansę nastąpić jedynie, gdy wsparte przedsiębiorstwa będą korzystać z lokalnych zasobów rynku pracy. To nie zawsze musi być prawdą, zwłaszcza gdy na obszarze podejmowanych inwestycji brakuje chętnych do pracy osób o określonych kompetencjach (zwłaszcza wymagających specjalistycznej wiedzy). Wreszcie potencjalni pracownicy muszą być zainteresowani pracą w przedsiębiorstwach, które podjęły inwestycje na terenie SSE. Wiele w tym względzie będzie zależało od warunków, jakie oferować będą wsparte podmioty. Jak widać, powodzenie przyjętego mechanizmu generowania nowych miejsc pracy, dzięki zastosowaniu instrumentu wsparcia w postaci SSE, bazuje na wielu

założeniach. Ponownie, patrząc z punktu widzenia skuteczności interwencji (zarówno *ex ante* jak i *ex post*), ich weryfikacja powinna stanowić sedno prowadzonej oceny wpływu.

Założenie 4: Podmioty działające na terenie SSE korzystają z lokalnych produktów i usług, nawiązują współpracę z lokalnymi przedsiębiorcami. Z drugiej strony podmioty działające lokalnie mają potencjał, kompetencje do tego by współpracować z podmiotami działającymi na terenie stref.

Założenie 5: Podejmowane inwestycje wiążą się rzeczywiście z działalnością innowacyjną – stymulują rozwój B+R i transfer nowych technologii. Strategia wspartych podmiotów odwołuje się do koncepcji wzrostu przez wdrażanie innowacyjnych rozwiązań. Jednocześnie beneficjenci SSE mają wystarczający potencjał i środki do prowadzenia takiej działalności w długim okresie.

Założenie 6: Strategia przedsiębiorstw zakłada pozostanie w regionie długim okresie. Efekty zrealizowanych inwestycji mają trwały charakter.

Założenie 7: Skala realizowanych inwestycji oraz zmian jej towarzyszących jest wystarczająca do rzeczywistej zmiany atrakcyjności inwestycyjnej regionu.

Założenie 8: Skala zmian na rynku pracy, wynikająca ze zrealizowanych inwestycji strefowych, w tym w szczególności liczba utworzonych miejsc pracy, jest wystarczająco duża w porównaniu do całego rynku pracy (wpływ SSE będzie zauważalny).

Założenie 9: Inne czynniki – polityczne, gospodarcze, prawne itp. będą sprzyjały pożądanym zmianom, a przynajmniej nie będą stanowiły dla nich barier.

## **6 Efekt zatrudnieniowy netto funkcjonowania SSE na poziomie gmin**

Dokonany przegląd literatury wskazuje, że efekty zatrudnieniowe wykrywane w badaniach nad strefami sięgają od pozytywnych (np. Givord i in., 2012; Mayer i in., 2013) przez neutralne (np. Gobillion i in., 2012) po negatywne (np. Billings, 2009). Dominujący obraz jest jednak taki, że nawet jeśli efekty są pozytywne, to raczej słabe (Hirasuna i Michael, 2005). Ich natężenie jest bowiem zależne zarówno od poszczególnych cech stref, jak i warunków ekonomicznych charakteryzujących region przed objęciem strefą. Mimo, że szczegółowe zasady funkcjonowania SSE zdecydowanie różnią się między krajami to ogólny mechanizm działania tego instrumentu polityki gospodarczej pozostaje wspólny – polega na oferowaniu przedsiębiorcom preferencyjnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej w zamian za lokowanie inwestycji na danym terenie. Dlatego, również w kontekście analiz dotyczących efektów zatrudnieniowych w polskich SSE, warto przyjrzeć się międzynarodowym badaniom w tym zakresie.

Mimo, że część badań wskazuje na pozytywny wpływ specjalnych stref ekonomicznych na rynek pracy, rzadko kiedy ten wynik jest stabilny i niewrażliwy na warunki kontekstowe. Niektóre badania wskazują (Chen, 1994; O’Keefe, 2003), że pozytywny potencjał stref jest ograniczony – rzeczywiście prowadzą do korzystnych efektów zatrudnieniowych po



powstaniu, ale po kilku latach funkcjonowania przynoszą negatywne skutki. Przykładowo badania Sridhar (1999) wykazały spadek bezrobocia o około 3,4%, ale tylko w okresie 3-5 lat funkcjonowania stref. Podobnie O'Keefe (2003) wskazała, że po początkowym okresie wzrostu zatrudnienia efekt zatrudnieniowy stref odwraca się i staje negatywny w okresie 7-13 roku od początku działania strefy. Podobnie, istnieją niejednoznaczne wyniki badań nad wpływem stref na wysokość wynagrodzeń pracowników, np. O'Keefe (2003) wskazuje, że nie różnią się one istotnie od zarobków na obszarach nieobjętych strefami. Badania sugerują (World Bank, 2008), że efekty stref w zakresie zatrudnienia są pozytywne i widoczne w mniejszych krajach, których populacja wynosi do 5 milionów mieszkańców. W większości krajów na świecie strefy nie są głównym źródłem zatrudnienia krajowego. Kolko i Neumark (2010) pokazali, że programy strefowe są bardziej skuteczne dla obszarów z niskim udziałem zatrudnienia w pracach prostych, mniej złożonych, przemysłowych oraz gdy administratorzy stref spędzają więcej czasu na działaniach marketingowych na rzecz przedsiębiorstw strefowych. Dodatkowo szacowana wielkość efektu jest wrażliwa na wykorzystaną technikę analizy danych. Badania kwestionariuszowe mają tendencję do wykazywania większego efektu stref w zakresie zatrudnienia i przychodów (Hirasuna i Michael, 2005).

Nowszy przegląd systematyczny badań dotyczących oddziaływania stref (Hirasuna i Michael, 2005) dowodzi, że większość badań wskazuje na brak istotnego efektu SSE i istotnego wpływu na trwałe zwiększenie zatrudnienia. Bondonio i Greenbaum (2007) zauważyli, że wzrost zatrudnienia w nowo powstałych przedsiębiorstwach w strefach jest równoważony przez straty firm nieobjętych wsparciem, co powoduje brak efektu zatrudnieniowego netto na lokalnym rynku pracy.

Istniejące badania sugerują, że pozytywne efekty oddziaływania stref na zatrudnienie, sprzedaż i nakłady inwestycyjne, są niejako równoważone stratami wynikającymi z likwidowania inwestycji lub opuszczania stref przez inwestorów. Stąd bardziej rygorystyczne metodologicznie badania nad efektami działalności SSE prowadzą do nierzadko sprzecznych wniosków.

Czynników wpływających na niejednoznaczność pozytywnych efektów zatrudnieniowych działalności SSE może być więcej. Ich przeglądu dostarcza przeprowadzona wcześniej analiza założeń modelu interwencji. W szczególności założenie 9, dotyczące korzystnego kontekstu społeczno-gospodarczego, może być w przypadku wielu stref niespełnione. Jednak zasadniczym źródłem niespójności wyników, zwłaszcza bardziej rygorystycznych badań opartych na schemacie kontrfaktycznym, jest fakt, iż na efekt zatrudnieniowy SSE w skali regionu składa się wprawdzie silny wzrost zatrudnienia w ramach SSE, ale również szereg negatywnych skutków ubocznych, które mogą prowadzić do obniżenia zatrudnienia w skali całego regionu na terenach nieobjętych SSE. Problem ten trafnie ujęto w trakcie jednego z wywiadów:

*(...) wracam do tych efektów ubocznych, oplatając na okrągło, dlatego że kiedyś tak stwierdziliśmy, że wszelakie programy nastawione na osiągnięcie celów bardzo szczytnych są bardzo proste do zdefiniowania w tej pierwszej warstwie, natomiast trudne do określenia ich prawdziwych efektów, dlatego że te efekty, których założymy jest, nowych miejsc pracy powstało w specjalnej strefie, bądź gdzie indziej, w miejscu objętym jakimś innym programem, tysiąc. No, tylko że od tego tysiąca trzeba*

*odjąć niestety, te nieuchronne niestety, efekty poboczne, niepożądane, żeby uzyskać coś w rodzaju efektów netto, czyli mamy efekty brutto, te tysiąc miejsc pracy, minus, jeszcze znak zapytania, by uzyskać wielkość efektów netto, jeszcze znak zapytania. No i co się wiąże z tymi efektami pobocznymi, skąd się biorą. Najprostszy podział, najprostsza identyfikacja to są tak efekt substytucyjny, efekt biegu jałowego i efekt wypierania. IDI6*

Istotnym elementem krytyki SSE jest argument dotyczący zaburzenia mechanizmów uczciwej konkurencji na terenach, w których funkcjonują SSE. Problem ten nabiera znaczenia w kontekście lokalizacji terenów SSE w dobrze rozwiniętych regionach, w których funkcjonują liczni przedsiębiorcy, którzy prowadząc podobną działalność nie korzystają z oferty ulg podatkowych.

*Zwolnienia podatkowe są fatalnym pomysłem, bo pozbawiają państwo dochodów i jednocześnie powodują nierówne warunki dla przedsiębiorców – psują konkurencję. IDI7*

W artykułach prasowych pojawiały się argumenty utrzymane w podobnym tonie:

*Przedsiębiorcy mają wrażenie, że państwo „odbija sobie” na tych, którzy płacą podatki, żeby wyrównać to, co straciło dając niektórym ulgi w specjalnych strefach ekonomicznych i z powodu tego, że niektórzy unikają opodatkowania, tak na przykład polscy przedsiębiorcy średniego szczebla ciągle czują się dyskryminowani w stosunku do wielkiego i potężnego kapitału zachodniego. Choćby w sferze podatkowej, gdy mają wrażenie, że fiskus odbija sobie na nich wpływy utracone z tytułu przywilejów (wakacje podatkowe w specjalnych strefach ekonomicznych) albo z powodu uciekania przed podatkami w Polsce przez największe koncerny (głównie poprzez praktykę cen transferowych). Dz. 07.09.2014.*

Podobne głosy nie pozostają bez uzasadnienia – wskazują na problem przywoływanego już wcześniej efektu substytucji:

*No to mówiłam właśnie, to są te efekty uboczne, pośrednie. To jest to, że jednak ten kapitał na przykład zamiast ulokować, no to jest ten efekt substytucji, w powiecie A, a lokuje się w powiecie B. To może również i wyprzeć lokalne przedsiębiorstwo. Przedsiębiorca lokalny, nawet w tym powiecie B, gdzie jest specjalna strefa, został wyparty z rynku, a on miał swoich dostawców, odbiorców i jakiś tam lokalny rynek funkcjonował(...) IDI6*

Innym problemem na który należy zwrócić uwagę w kontekście efektywności pomocy publicznej w SSE jest tzw. efekt biegu jałowego:

*Więc tak, jeżeli mówimy o chwili obecnej, niewiele by się stało, ponieważ uważam, że 9 przedsiębiorców... Może inaczej powiem, na 10 firm, które funkcjonują w chwili obecnej w strefie, zainwestowałyby i tak 9-ciu przedsiębiorców, czyli tak naprawdę tracimy tylko jednego przedsiębiorcę. IDI4*

W kontekście przywoływanych problemów zagadnienie efektywności zatrudnieniowej SSE przedstawia się dalece bardziej skomplikowanie niż sugerowałyby to badania oparte o pomiar poziomu zatrudnienia w przedsiębiorstwach strefowych.

Dlatego część badań nad strefami wykorzystuje bardziej złożoną i rygorystyczną metodologię niż prosty opis statystyczny, by określić efekt zatrudnieniowy specjalnych stref ekonomicznych. Przykładem jest wykorzystanie modeli regresji i dopasowania statystycznego (*Propensity Score Matching*, PSM), które pozwala kontrolować ważne cechy społeczne, demograficzne i ekonomiczne obszarów, na terenie których lokowane są strefy. Cechy te z

jednej strony mogą wpływać na prawdopodobieństwo objęcia danego obszaru strefą, a z drugiej mogą wpływać na wielkość uzyskiwanych efektów zatrudnieniowych. Do cech takich mogą należeć m.in. poziom bezrobocia w regionie, gęstość zaludnienia, PKB, dochody i dotacje, wysokość i charakter inwestycji, infrastruktura w regionie itd. Znane i często przywoływane badanie Bondonio i Engberga (2000) wskazuje na brak istotnego statystycznie wpływu stref na lokalne rynki pracy. Wysokość zachęt finansowych oferowanych inwestorom oraz inne właściwości programów lokowania stref nie mają znaczenia – niezależnie od nich efekt nie ujawnia się. Podobnie nie ma efektu zatrudnieniowego w poszczególnych branżach, nie tylko na poziomie całej gospodarki. Brak efektu został zweryfikowany różnymi metodami – niezależnie od wersji modelu regresji stosowanego przez badaczy analizy wskazywały na brak istotnego wpływu stref na wielkość zatrudnienia. Co więcej badania te dowiodły, że objęcie obszaru SSE nie ma wpływu na wielkość zatrudnienia na terenach bezpośrednio sąsiadujących ze strefą. Badania Bondonio i Engberga (2000) potwierdzają wyniki wcześniejszych ewaluacji, ale o mniejszym zasięgu, np. dla pojedynczych stref (Dowall, 1996; Boarnet i Bogart, 1996). Potencjalnego wyjaśnienia takich wyników dostarczają Greenbaum i Engberg (1999) sugerując, że powstające na terenie stref firmy mogą wypierać istniejących do tej pory inwestorów, co może prowadzić do niekorzystnego bilansu zatrudnienia na lokalnym rynku pracy.

Badania nad ukraińskimi strefami (Vyshnya i Nizalova, 2006), wykorzystujące modele kontryfakcyjne do szacowania efektu zatrudnieniowego stref uwzględniające dane przedsiębiorstw w latach 1997-2005 wskazują, że strefy powodują wzrost zatrudnienia o ok. 11% oraz wzrost wynagrodzeń o ok. 8%. W badaniach tych czas funkcjonowania stref był pozytywnie skorelowany z poziomem zatrudnienia, natomiast wzrost wynagrodzeń wyhamowywał wraz z czasem istnienia SSE. Warunki rynku pracy i wielkość stref nie miały znaczenia dla zwiększenia zatrudnienia. Wydaje się jednak, że efekt zatrudnieniowy stref może wynikać z relokacji miejsc pracy do stref z pozostałych obszarów kraju.

Podsumowując badania wskazują na pozytywne, neutralne lub negatywne efekty funkcjonowania stref, w zależności od analizowanych warunków kontekstowych, rodzaju stref na świecie, zakresu podmiotowego i przedmiotowego ich działania, zakresu zachęt i celów postawionych przez decydentów do osiągnięcia, ale także metodologii wykorzystanej w analizach. Wydaje się jednak, że dominują badania wskazujące na brak efektu stref lub efekt dodatni, ale niewielki. Wynika to z faktu, że pozytywne efekty stref równoważą straty wynikające np. z zamykania dotychczas funkcjonujących przedsiębiorstw. Badania międzynarodowe wskazują, że strefy osiągają swoje bezpośrednie cele – zwiększają poziom inwestycji w regionie i przyczyniają się do zwiększenia liczby miejsc pracy. Jednak jeśli zaczynamy analizować efekty w szerszym kontekście to pozytywny wpływ SSE przestaje być tak jednoznaczny. Przejście na poziom efektów niebezpośrednich – wpływu na poziomie całej gospodarki i odniesienie się do charakteru pracy – wskazuje, że wyniki funkcjonowania stref są niejednoznaczne, z dominacją (jak wspomniano) braku efektów lub niewielkich efektów pozytywnych.

## 6.1 Wpływ SSE na poziom bezrobocia

Pierwszym z analizowanych obszarów oddziaływania SSE dotyczył ich potencjalnego wpływu na redukcję bezrobocia. W analizach wzięto pod uwagę trzy wskaźniki:

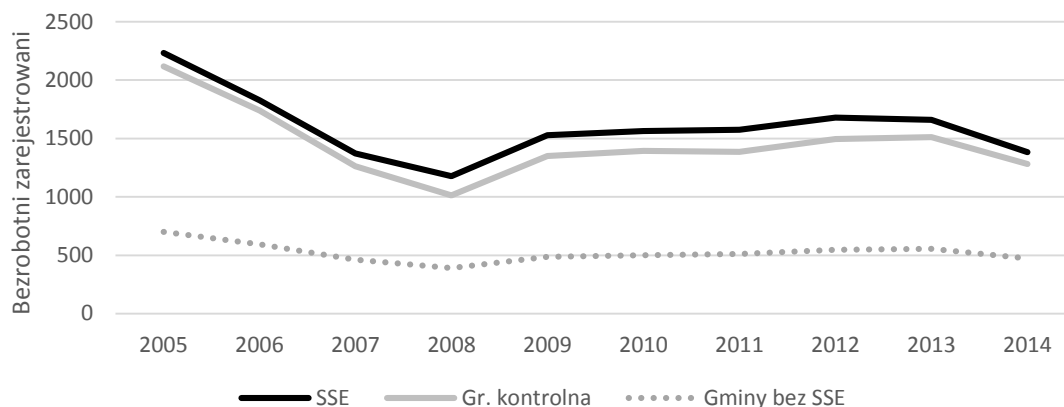
1. Liczbę zarejestrowanych osób bezrobotnych (wg płci).
2. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (wg płci).
3. Stopę bezrobocia rejestrowanego.

Dane zasilające dwa pierwsze wskaźniki zbierane są w GUS na poziomie gmin, ostatni jedynie na poziomie powiatów. W związku z powyższym, w przypadku stopy bezrobocia rejestrowanego dla wszystkich gmin z danego powiatu została imputowana jednakowa wartość. Wszystkie wskaźniki analizowane były w jednakowym okresie, tj. w latach 2005-2014. Naturalnie rok 2005 to pierwszy rok funkcjonowania w SSE dla gmin wybranych do analizy, natomiast w roku poprzedzającym (2004), SSE nie występowały na terenie żadnej z gmin.

Kolejny wykres przedstawia rozkład bezwzględnej, średniej liczby osób bezrobotnych w grupie gmin, na obszarze których funkcjonują SSE oraz analogiczny rozkład dla gmin z grupy kontrolnej (bez SSE). Jednocześnie pokazano trend dla wszystkich gmin bez stref. Z danych przedstawionych na poniższym wykresie można wyciągnąć następujące wnioski:

1. Trendy obu porównywanych grup gmin (z SSE i grupy kontrolnej), są do siebie bardzo zbliżone. Średnia liczba bezrobotnych maleje/rośnie niemalże w identyczny sposób w ciągu całego analizowanego okresu, z uwzględnieniem niewielkiej różnicy na starcie (różnica ta będzie dalej zniwelowana poprzez zastosowanie estymatora DID, co zostało przedstawione w tabeli przedstawionej po wykresie).
2. Widoczna jest znacząca, systematyczna redukcja średniej liczby bezrobotnych do roku 2008 włącznie, po czym gwałtowny wzrost analizowanego wskaźnika w roku 2009, co bez wątpienia powiązane jest z wystąpieniem w Polsce skutków globalnego kryzysu ekonomicznego. W kolejnych latach mamy do czynienia z ustabilizowaniem sytuacji, a następnie ponownym niewielkim wzrostem liczby osób bezrobotnych w roku 2012. W roku 2014 odnotowano poprawę sytuacji – średnia liczba osób bezrobotnych ponownie zaczęła wyraźnie spadać. Co prawda w momencie prowadzenia przedmiotowych analiz dane za 2015 r. były jeszcze niedostępne, ale można przypuszczać (biorąc pod uwagę ogólną poprawę sytuację na rynku pracy w tym okresie), że obserwowany trend spadkowy utrzyma się również w tym roku.
3. Wreszcie warto zauważyć, że trendy obserwowane w obu grupach, są odwzorowaniem generalnej sytuacji na rynku pracy, co można wywnioskować po obserwacji rozkładu średniej liczby osób bezrobotnych, dla wszystkich gmin niebędących w SSE. Przy czym trend ten jest nieco spłaszczony, sama dynamika zmian nie jest aż tak wyraźna. Ponadto jego punkt startu po raz kolejny pokazuje, że gminy na obszarze których ulokowane są SSE, znacząco odbiegają od tych, na których nie zostały one ustanowione.

Wykres 1. Liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych w gminach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Bardziej szczegółowych informacji dostarcza kolejna tabela z dokładnymi wartościami wskaźników, które zostały zaprezentowane graficznie na omawianym wykresie. W tabeli przedstawiono dla kolejnych lat odpowiednio: 1) bezwzględne wartości wskaźników dla grupy gmin z SSE; 2) analogiczne oszacowania dla dobranej grupy kontrolnej; 3) zmianę względną w ramach grupy gmin z SSE analizującą zmianę liczby osób bezrobotnych w porównaniu do roku 2004; 4) analogiczne oszacowanie dla grupy kontrolnej; 5) różnicę pomiędzy zmianami względnymi w analizowanych grupach (a więc estymator DID); 6) statystyki umożliwiające ocenę na ile zaobserwowana różnica ma charakter istotny statystycznie. Zastosowanie estymatora DID umożliwia „zniesienie” wstępnych, niewielkich różnic jakie występowały między porównywanymi grupami na starcie (tj. w roku bazowym 2004, w którym żadna z gmin nie miała SSE). W ramach estymatora brane są bowiem pod uwagę różnice w zmianie wartości wskaźnika, w ramach poszczególnych grup. Sposób prezentacji danych na kolejnych wykresach oraz w tabelach będzie analogiczny.

Wyniki analiz potwierdzają wcześniejsze obserwacje, w tym tą najważniejszą o braku systematycznych i istotnych statystycznie różnic między grupą gmin z SSE oraz gminami z grupy kontrolnej. Między rokiem 2004, a rokiem 2014 liczba zarejestrowanych bezrobotnych spadła w przypadku gmin, w których ustanowiono SSE między 2005 a 2010 rokiem średnio o 1029 osób. W dobranej grupie kontrolnej redukcja liczby bezrobotnych wyniosła w tym czasie przeciętnie 1016 osób. Można z tego wysnuć ogólny wniosek, że **obecność SSE w gminie nie wpływa na redukcję średniej liczby osób bezrobotnych**<sup>9</sup>.

Tabela 7. Zmiana liczby zarejestrowanych osób bezrobotnych w gminach – oszacowanie wpływu SSE na bezrobocie

Rok	SSE	Gr. kontrolna	Rok - 2004		Różnica (DID)	S.E	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
			SSE	Gr. kontrolna						
2005	2234	2118	-177	-178	1,8	27,06	0,070	0,948	-51,27	54,81
2006	1827	1740	-583	-557	-26,4	57,31	-0,460	0,645	-138,78	85,89
2007	1373	1261	-1038	-1035	-2,9	100,88	-0,030	0,977	-200,60	194,84
2008	1178	1014	-1232	-1283	50,3	126,37	0,400	0,690	-197,34	298,01
2009	1528	1350	-883	-947	64,0	117,35	0,550	0,586	-166,03	293,97
2010	1564	1395	-847	-902	55,1	118,74	0,460	0,643	-177,64	287,80
2011	1574	1386	-837	-910	73,4	121,98	0,600	0,548	-165,71	312,44
2012	1678	1495	-733	-801	68,7	120,76	0,570	0,570	-168,04	305,34
2013	1659	1513	-752	-784	31,9	119,82	0,270	0,790	-202,99	266,69
2014	1382	1280	-1029	-1016	-12,5	128,91	-0,100	0,923	-265,15	240,16

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

<sup>9</sup> Należy pamiętać, że rozważany jest tu wskaźnik bezrobocia rejestrowanego.

Analizę powyższego wskaźnika przeprowadzono dodatkowo w podziale na mężczyzn i kobiety. Wyniki potwierdzają dotychczasowe wnioski z analiz przeprowadzonych na danych dla całej populacji. Porównanie liczby bezrobotnych mężczyzn i kobiet w grupie gmin z SSE i bez SSE nie wykazało na występowanie między nimi istotnych statystycznie różnic<sup>10</sup>.

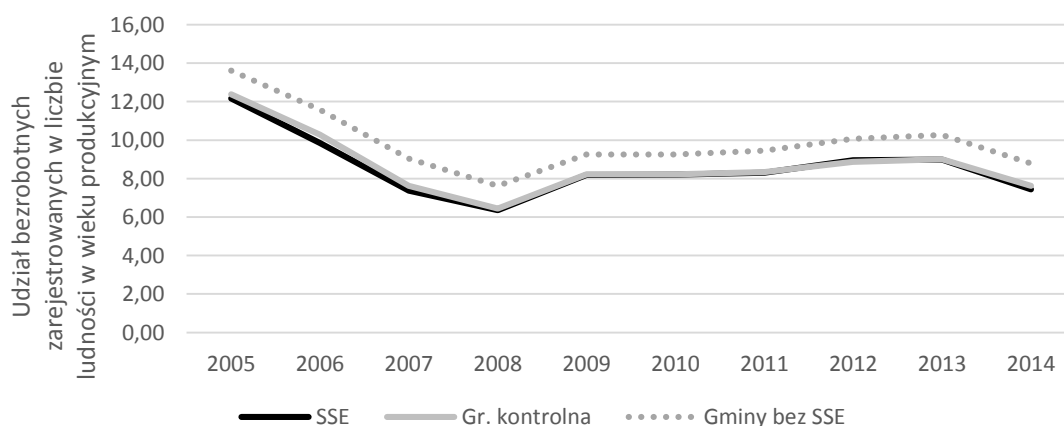
Wykres 2. Liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych w gminach – mężczyźni (lewy panel), kobiety (prawy panel)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Drugi analizowany wskaźnik jest pochodną wskaźnika pierwszego, przy czym ma on charakter względny i przedstawia procentowy udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym. Zrelatywizowanie wartości wskaźnika umożliwiło osiągnąć bardzo dobre dopasowanie porównywanych grup – jak widać na wejściu gminy/miasta z SSE oraz gminy kontrolne charakteryzują się bardzo podobnym udziałem osób bezrobotnych. Jednocześnie trend grupy kontrolnej niemalże pokrywa się z trendem gmin z SSE, co ponownie wskazuje i potwierdza wcześniejszy wniosek o braku oddziaływania tego instrumentu na poziom bezrobocia w gminach. Widać również, że co do zasady sytuacja gmin z SSE, była już na wejściu przeciętnie lepsza niż sytuacja wszystkich gmin bez SSE (udział zarejestrowanych bezrobotnych przeciętnie niższy o niecałe 1,5 pp.). Jednak i tak nie miało to wpływu na ogólny trend udziału liczby bezrobotnych w SSE w kolejnych latach, co obrazuje rozwój sytuacji w grupie wszystkich gmin bez SSE.

Wykres 3. Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

<sup>10</sup> Z tego powodu pominięto również prezentowanie szczegółowych danych w tabeli.

Jak widać w kolejnej tabeli, różnice w zmianie udziału liczby bezrobotnych w grupie osób w wieku produkcyjnym są niemalże identyczne w grupie gmin z SSE i w dobranej grupie kontrolnej. Podobieństwa występują zarówno jeśli chodzi o obserwowany w roku procentowy udział osób bezrobotnych (druga i trzecia kolumna), jak również jeśli chodzi o zmianę udziału bezrobotnych w porównaniu do roku bazowego (2004). Między rokiem 2004 a 2014 udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym spadł o 5,9 pp. w przypadku gmin/miast z SSE oraz o 5,89 pp. w przypadku gmin/miast z grupy kontrolnej. Żadna z zaobserwowanych różnic nie jest istotna statystycznie.

Tabela 8. Zmiana udziału zarejestrowanych bezrobotnych – oszacowanie wpływu SSE na bezrobocie

Rok	SSE (%)	Gr. Kontrolna (%)	Rok - 2004		Różnica (DID) - (%)	S.E	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
			SSE	Gr. kontrolna						
2005	12,16	12,39	-1,17	-1,13	-0,04	0,138	-0,290	0,775	-0,309	0,230
2006	9,85	10,28	-3,48	-3,24	-0,24	0,248	-0,970	0,333	-0,725	0,245
2007	7,38	7,62	-5,96	-5,90	-0,06	0,342	-0,170	0,862	-0,730	0,611
2008	6,37	6,44	-6,97	-7,08	0,11	0,421	0,270	0,786	-0,710	0,939
2009	8,18	8,23	-5,15	-5,29	0,14	0,415	0,340	0,734	-0,672	0,953
2010	8,21	8,22	-5,13	-5,30	0,17	0,453	0,370	0,708	-0,718	1,057
2011	8,30	8,34	-5,03	-5,18	0,15	0,443	0,340	0,735	-0,718	1,018
2012	8,95	8,87	-4,39	-4,65	0,26	0,473	0,540	0,589	-0,672	1,184
2013	8,98	9,00	-4,36	-4,52	0,17	0,468	0,360	0,720	-0,749	1,084
2014	7,43	7,63	-5,90	-5,89	-0,01	0,491	-0,020	0,984	-0,971	0,952

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Podobnie jak w przypadku wskaźnika dotyczącego bezwzględnej liczby osób bezrobotnych w gminach, analiza udziału osób bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym przeprowadzona została z uwzględnieniem płci. Wyniki w zasadzie potwierdzają wszystkie obserwacje poczynione na poziomie ogólnym. Analiza wskaźnika pokazuje dodatkowo na generalnie wyższy udział osób bezrobotnych w grupie kobiet. Jednak nie widać, by obecność SSE w gminach, jakkolwiek zmieniała udział osób bezrobotnych w którejkolwiek z tych grup.

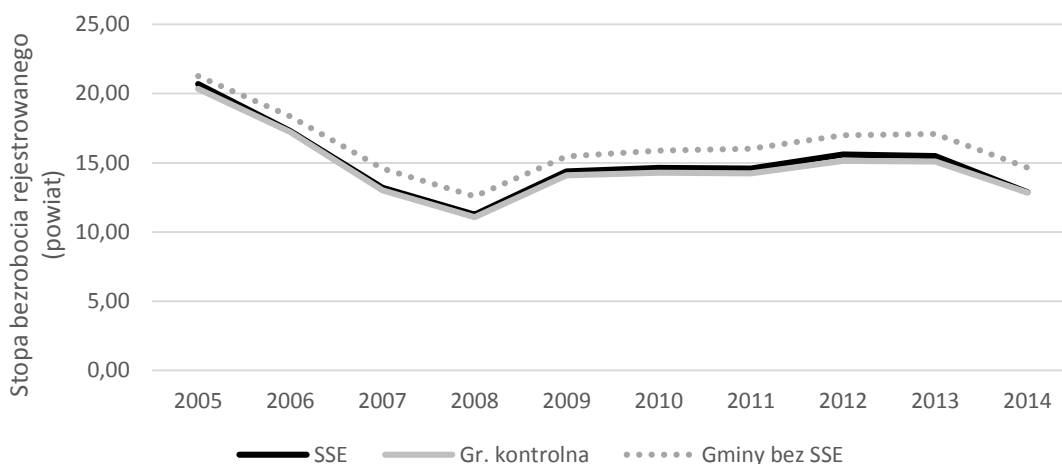
Wykres 4. Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym – mężczyźni (lewy panel) i kobiety (prawy panel)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wreszcie ostatni z analizowanych wskaźników przedstawia stopę bezrobocia rejestrowanego. Jak już napisano, wskaźnik ten jest dostępny wyłącznie na poziomie powiatów, stąd jego wartość na poziom gmin musiała zostać imputowana. Rozkład wartości tego wskaźnika zasadniczo potwierdza wyniki analiz dwóch wcześniejszych mierników, wskazując na brak istotnego oddziaływania SSE na poziom bezrobocia, również na poziomie powiatów.

Wykres 5. Stopa bezrobocia rejestrowanego na podstawie danych z poziomu powiatu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Dane z kolejnej tabeli potwierdzają powyższe obserwacje. Nie odnotowano istotnie statystycznych różnic jeśli chodzi o poziom bezrobocia rejestrowanego w gminach/miastach z SSE oraz w dobranej grupie gmin/miast kontrolnych. Na przestrzeni lat 2004-2014 stopa bezrobocia rejestrowanego spadła o 9,25 pp. w gminach/miastach z SSE w porównaniu do 8,95 pp. w przypadku grupy kontrolnej.

Tabela 9. Zmiana stopy bezrobocia rejestrowanego na podstawie danych z poziomu powiatu – oszacowanie wpływu SSE na poziom bezrobocia

Rok	SSE	Gr. kontrolna	Rok - 2004		Różnica (DID)	S.E	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
			SSE	Gr. kontrolna						
2005	20,69	20,35	-1,43	-1,46	0,03	0,165	0,170	0,867	-0,296	0,352
2006	17,29	17,23	-4,83	-4,57	-0,26	0,293	-0,890	0,376	-0,834	0,315
2007	13,21	13,02	-8,91	-8,78	-0,13	0,478	-0,270	0,786	-1,067	0,807
2008	11,25	11,06	-10,87	-10,75	-0,13	0,577	-0,220	0,826	-1,258	1,004
2009	14,37	14,09	-7,75	-7,71	-0,03	0,524	-0,060	0,950	-1,061	0,995
2010	14,63	14,28	-7,49	-7,52	0,03	0,571	0,050	0,961	-1,092	1,147
2011	14,58	14,23	-7,54	-7,58	0,04	0,590	0,060	0,952	-1,121	1,193
2012	15,60	15,13	-6,52	-6,67	0,15	0,579	0,260	0,792	-0,983	1,288
2013	15,49	15,10	-6,63	-6,70	0,07	0,594	0,110	0,910	-1,097	1,232
2014	12,87	12,86	-9,25	-8,95	-0,30	0,636	-0,480	0,632	-1,552	0,942

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Podsumowując, dotychczasowe analizy wskazują, że obecność SSE nie wpływa w żaden sposób (pozytywny lub negatywny) na poziom bezrobocia w badanych gminach/miastach. Efekty nie ujawniły się zarówno jeśli analizowana jest bezwzględna liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych, jak również jeśli rozważana jest wartość względna, w postaci udziału osób bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym, czy też stopa bezrobocia rejestrowanego. Brak oddziaływania SSE w tym aspekcie jest niezależny od płci. Główne zmiany obserwowane



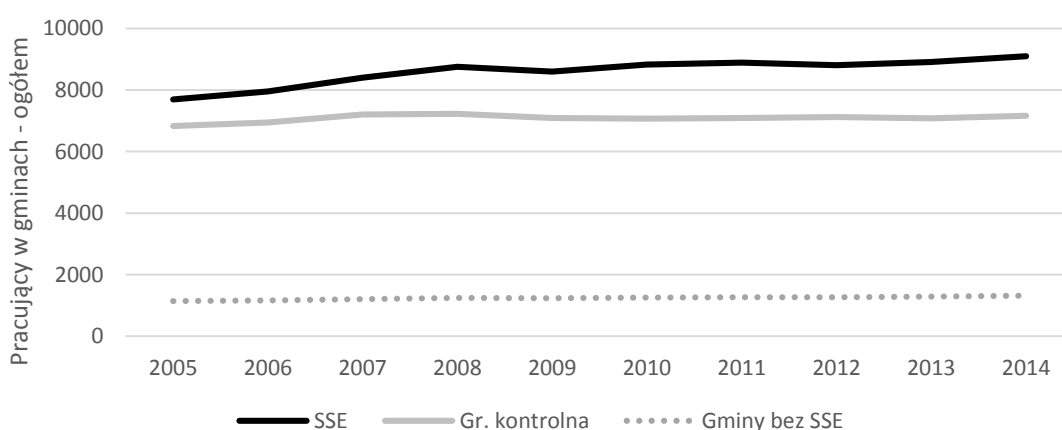
na obszarach z SSE i bez SSE wynikają z ogólnych trendów na rynku pracy, które widoczne są na poziomie krajowym.

## 6.2 Wpływ SSE na liczbę pracujących

Drugi z analizowanych wymiarów dotyczy potencjalnego oddziaływania SSE na liczbę osób pracujących. Pod uwagę wzięty został jeden wskaźnik raportowany przez GUS – liczba pracujących wg płci w gminach. Należy jednak zaznaczyć, że ze względu na założenie sprawozdawczości prowadzonej przez GUS, wskaźnik ten nie obejmuje podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób<sup>11</sup>. To ograniczenie jest częściowo zniesione w podrozdziale 7.4, w którym analizowana jest liczba działających przedsiębiorstw wg ich wielkości.

Analiza rozkładu wartości wskaźnika zaprezentowanego na kolejnym wykresie pokazuje, że dobrane gminy nieznacznie różniły się na starcie. Jednak ewentualne znaczenie tej różnicy zostało wyeliminowane poprzez zastosowanie estymatora DID (o czym więcej w przy okazji omawiania kolejnej tabeli). Sam wykres wskazuje na powolnie rosnącą liczbę osób pracujących w gminach i miastach z SSE, w miarę ustabilizowany (zwłaszcza po roku 2009) poziom pracujących w grupie kontrolnej oraz analogiczną sytuację w grupie wszystkich gmin i miast bez SSE. Przy czym średnia liczba osób pracujących w tej ostatniej grupie podmiotów jest znacząco niższa niż ma to miejsce w przypadku obszarów z SSE (w przypadku gmin/miast bez SSE średnia liczba pracujących w 2004 wynosiła około tysiąca osób, podczas gdy w gminach/miastach z SSE było to ponad 7,5 tys. pracujących). Widać więc tutaj znaczące obciążenie selekcyjne gmin strefowych na wejściu i jego znaczącą redukcję jaka nastąpiła po dopasowaniu grupy kontrolnej, udało się bowiem dobrać gminy, dla których średnie zatrudnienie w 2004 wynosiło niecałe 7 tys. pracowników (por. również rozdział 4.2; Tabela 4).

Wykres 6. Liczba osób pracujących w gminach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

<sup>11</sup> Ponadto wskaźnik ten nie uwzględnia pracujących w jednostkach budżetowych działających w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego, osób pracujących w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie, duchownych oraz pracujących w organizacjach, fundacjach i związkach – te podmioty są jednak irrelevantne z punktu widzenia niniejszego badania.

Tabela ze szczegółowymi wartościami rozkładu średniej liczby osób pracujących potwierdza wniosek, że wartość ta wzrosła znacząco wśród gmin/miast strefowych. Na przestrzeni lat 2004-2014 liczba pracowników wzrosła średnio w analizowanej grupie o 1530 miejsc pracy (wzrost o ponad 20% w stosunku do liczby pracujących w roku 2004). W dobranej grupie kontrolnej zanotowano znacznie mniejszy wzrost – wyniósł on średnio 357 pracujących (wzrost o nieco ponad 5%). Przyrost pracowników, począwszy od 2005 roku, a więc pierwszego roku faktycznych inwestycji w strefach, jest zawsze wyższy w grupie gmin/miast strefowych niż w grupie kontrolnej. Co więcej obserwowane różnice są każdorazowo istotne statystycznie. Prowadzi to do wniosku, że na terenach z SSE następuje większy wzrost niż na terenach bez SSE.

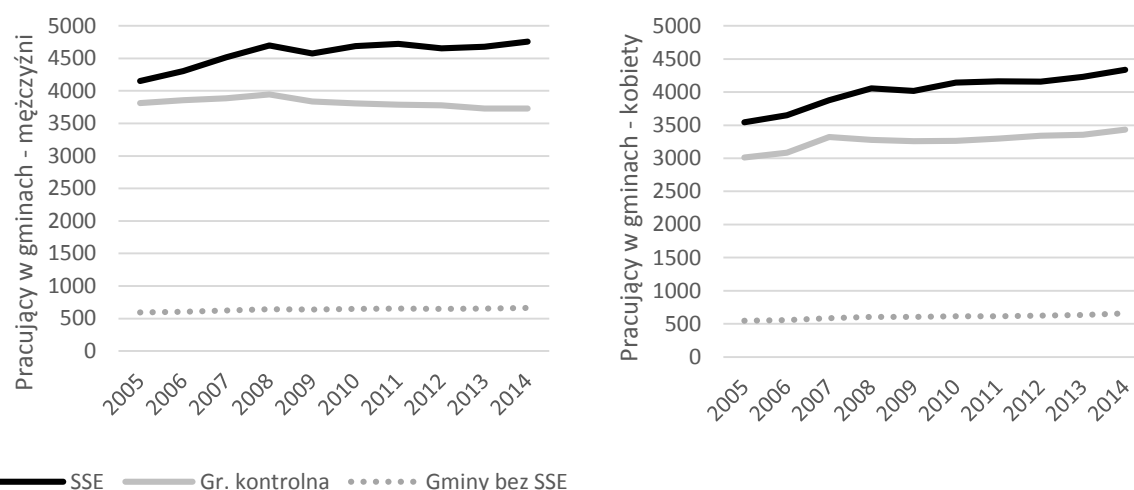
Tabela 10. Zmiana liczby osób pracujących w gminach – oszacowanie wpływu SSE na zatrudnienie

Rok	SSE	Gr. kontrolna	Rok - 2004		Różnica (DID)	S.E	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
			SSE	Gr. kontrolna						
2005	7695	6826	133	25	108	51,31	2,11	0,035	7,6	208,7
2006	7954	6945	392	144	248	97,73	2,54	0,011	56,3	439,4
2007	8394	7206	833	405	427	208,96	2,05	0,041	17,9	837,0
2008	8754	7223	1193	422	770	229,25	3,36	0,001	320,8	1219,4
2009	8593	7095	1032	294	737	240,47	3,07	0,002	266,0	1208,7
2010	8830	7068	1268	267	1000	318,01	3,15	0,002	377,1	1623,7
2011	8883	7085	1322	284	1037	316,80	3,27	0,001	416,5	1658,3
2012	8810	7119	1248	318	930	320,92	2,90	0,004	300,7	1558,7
2013	8909	7082	1347	281	1065	330,42	3,22	0,001	417,9	1713,1
2014	9091	7158	1530	357	1172	363,46	3,23	0,001	460,0	1884,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Powyższy wskaźnik został poddany również analizie w rozbiciu na grupę pracujących mężczyzn i kobiet. W obu przypadkach potwierdza się ogólny wniosek o pozytywnym oddziaływaniu SSE na liczbę osób pracujących w gminach. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na nieco inne trendy w obu grupach. W przypadku mężczyzn liczba osób pracujących w grupie gmin/miast strefowych rośnie przez większość czasu (z pewnym załamaniem w okresie kryzysu), natomiast w przypadku gmin/miast kontrolnych, widoczny jest nawet spadek liczby osób pracujących, następujący po okresie kryzysu gospodarczego. Na ten moment tylko częściowo można tłumaczyć to zjawisko ogólnym pogorszeniem sytuacji na rynku pracy. Istnieje obawa, że możliwe jest wystąpienie zjawiska substytucji, w którym gminy/miasta strefowe „wysysają” pracowników z gmin/miast spoza strefy. Weryfikacja tej hipotezy nie jest jednak możliwa w ramach niniejszego badania. W przypadku kobiet, trendy w zakresie średniej liczby pracujących są nieco bardziej podobne niż ma to miejsce w przypadku mężczyzn, przy czym ogólny wzrost w gminach strefowych jest wyższy niż w gminach z grupy kontrolnej.

Wykres 7. Liczba osób pracujących w gminach – mężczyźni (lewy panel) i kobiety (prawy panel)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Obserwacje dotyczące mężczyzn znajdują potwierdzenie w tabeli poniżej. W przypadku gmin z SSE liczba pracujących mężczyzn w latach 2004-2014 wrosła średnio o 674 pracowników. W przypadku gmin kontrolnych do roku 2008 mieliśmy do czynienia ze wzrostem liczby pracowników (choć istotnie niższy niż w grupie gmin z SSE), natomiast w roku 2009 nastąpiło załamanie, po którym obserwowany jest systematyczny spadek pracujących mężczyzn. W roku 2014 liczba ta była średnio o 106 pracujących mniejsza, niż miało to miejsce w roku 2004.

Tabela 11. Zmiana liczby osób pracujących w gminach – oszacowanie wpływu SSE na zatrudnienie (mężczyźni)

Rok	SSE	Gr. kontrolna	Rok - 2004		Różnica (DID)	S.E	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
			SSE	Gr. kontrolna						
2005	4153	3813	72	-21	93	36,74	2,53	0,012	20,8	164,8
2006	4303	3858	222	25	197	75,90	2,60	0,009	48,3	345,9
2007	4518	3886	436	53	383	127,59	3,01	0,003	133,3	633,5
2008	4697	3946	616	113	503	149,59	3,36	0,001	209,9	796,3
2009	4576	3836	495	3	492	150,74	3,26	0,001	196,7	787,6
2010	4689	3807	608	-26	634	193,49	3,28	0,001	255,1	1013,6
2011	4723	3786	642	-47	689	184,13	3,74	0,000	328,5	1050,3
2012	4653	3776	572	-57	629	183,88	3,42	0,001	268,9	989,7
2013	4679	3727	598	-107	705	194,55	3,62	0,000	323,4	1086,0
2014	4755	3727	674	-106	780	213,54	3,65	0,000	361,6	1198,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Jeśli chodzi o kobiety – ich liczba w obu grupach rok do roku rośnie (z pewnym regresem w roku 2009), jednak wzrost jest każdorazowo wyższy w grupie gmin strefowych. Różnice mają charakter istotnych statystycznie.

Tabela 12. Zmiana liczby osób pracujących w gminach – oszacowanie wpływu SSE na zatrudnienie (kobiety)

Rok	SSE	Gr. kontrolna	Rok - 2004		Różnica (DID)	S.E	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
			SSE	Gr. kontrolna						
2005	3542	3013	61	46	15	27,94	0,55	0,582	-39,4	70,1
2006	3651	3087	170	120	51	36,49	1,39	0,164	-20,8	122,3
2007	3877	3319	396	352	44	110,90	0,40	0,692	-173,4	261,4
2008	4057	3277	577	310	267	97,83	2,73	0,006	75,2	458,7
2009	4017	3258	536	291	245	105,05	2,33	0,020	39,3	451,1
2010	4141	3261	660	294	366	138,84	2,64	0,008	93,9	638,2
2011	4160	3299	679	331	348	148,97	2,34	0,019	56,0	639,9
2012	4157	3343	676	376	300	152,07	1,98	0,048	2,3	598,4
2013	4229	3355	749	388	361	150,22	2,40	0,016	66,4	655,2
2014	4336	3430	855	463	392	163,86	2,39	0,017	71,1	713,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Zaobserwowany wzrost liczby pracujących warto rozważyć w kontekście zdiagnozowanego braku wpływu SSE na bezrobocie, o czym była mowa w podrozdziale 7.1. Zaobserwowane zjawisko może mieć kilka źródeł, które w niniejszej pracy – z uwagi na dostępność danych – przyjmują formę roboczych hipotez badawczych. Jednym ze źródeł wzrostu liczby pracujących przy równoczesnym braku spadku bezrobocia mógłby być bezwzględny wzrost liczby mieszkańców gmin/miast z SSE. Pozwalałoby to – przy pewnych założeniach dotyczących dynamiki zmian w liczbie ludności – wytłumaczyć dlaczego znaczący (średnio o 20% w ciągu 10 lat) wzrost liczby pracujących, nie przełożył się np. na odpowiedni spadek liczby bezrobotnych. Powyższą hipotezę można zweryfikować do pewnego stopnia, analizując rejestrowany stan ludności w latach 2004-2012. Jak się okazuje w tym okresie liczba ludności rosła w obu porównywanych grupach, jednak nieco szybciej w przypadku gmin/miast z SSE. Różnica w przyroście między obszarami z SSE i bez SSE do 2012 roku nie była istotna statystycznie, ale ma charakter systematyczny i stale wzrasta. Może to sugerować, że faktycznie na terenie gmin/miast z SSE przyrost ludności jest większy, jednak nie jest on na tyle duży by tłumaczyć zjawisko braku redukcji bezrobocia przy jednoczesnym wzroście pracujących – w latach 2004-2012 w gminach miastach z SSE przybyło średnio 627 osób, przy jednoczesnym wzroście liczby pracujących średnio o 1248 osób.

Tabela 13. Zmiana liczby osób pracujących w gminach – oszacowanie wpływu SSE na zatrudnienie (kobiety)

Rok	SSE	Gr. kontrolna	Rok - 2004		Różnica (DID)	S.E	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
			SSE	Gr. kontrolna						
2004	30063	30372	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
2005	30055	30377	-8	5	-13,2	40,06	-0,33	0,742	-91,70	65,33
2006	30110	30373	46	1	45,5	109,62	0,41	0,678	-169,37	260,34
2007	30153	30407	90	35	54,6	171,67	0,32	0,750	-281,88	391,07
2008	30251	30446	187	74	112,9	234,86	0,48	0,631	-347,43	573,21
2009	30307	30480	243	108	135,0	281,47	0,48	0,632	-416,68	686,66
2010	30632	30757	568	385	183,4	363,20	0,50	0,614	-528,44	895,27
2011	30664	30780	601	408	192,9	399,37	0,48	0,629	-589,87	975,65
2012	30690	30798	627	426	200,5	445,70	0,45	0,653	-673,02	1074,11

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Z tego powodu należy postawić drugą hipotezę, zgodnie z którą na obszarach z SSE następuje lepsze wykorzystanie lokalnego kapitału ludzkiego. Innymi słowy przedsiębiorstwa strefowe

zatrudniają osoby mieszkające na terenie danej gminy/miasta jednak pracujące poza jego obrębem. Częściowo tę hipotezę może potwierdzać rozkład liczby pracujących w grupie mężczyzn, na którym wyraźnie widać wzrost zatrudnienia na obszarach z SSE, przy jednoczesnym spadku liczby pracujących w gminach/miastach kontrolnych. W tej sytuacji SSE mogłyby więc wywołać swego rodzaju efekt niezamierzony w postaci redukcji wewnętrznych migracji zarobkowych (tzw. migracji wahadłowych). Pełna weryfikacja tej hipotezy wymaga jednak analizy dodatkowych danych, niedostępnych w ramach przedmiotowego badania.

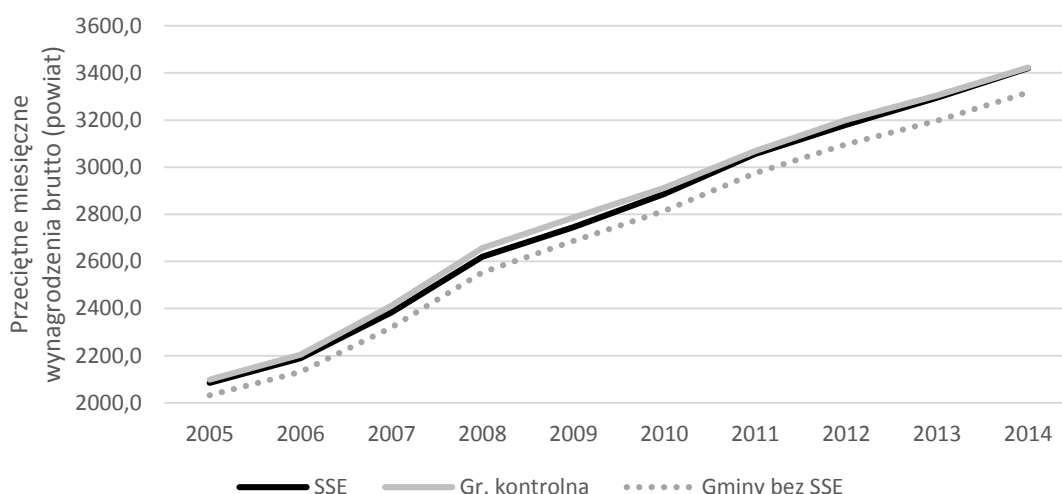
Wreszcie trzecia hipoteza bazuje również na obserwacji rozkładu liczby osób pracujących wśród mężczyzn, mianowicie możliwe jest, że brak spadku liczby osób bezrobotnych, przy jednoczesnym wzroście liczby osób pracujących na terenie gmin/miast z SSE, to skutek tzw. efektu substytucji. W tym przypadku możliwe jest, że pracę w przedsiębiorstwach strefowych znajdują pracownicy spoza gmin/miast z SSE, przy czym odbywa się to kosztem spadku zatrudnienia w przedsiębiorstwach spoza strefy. Ponownie, weryfikacja powyższej hipotezy wymaga dodatkowych badań i analiz.

Podsumowując, wyniki analiz wskazują, że w przypadku gmin/miast z SSE mamy do czynienia ze znacznie szybszym wzrostem liczby osób pracujących niż ma to miejsce w grupie gmin/miast kontrolnych. Zjawisko to samo w sobie należy oceniać pozytywnie. Jednak jeśli rozpatrywać je łącznie ze zdiagnozowanym brakiem wpływu SSE na bezrobocie, konieczne jest przeprowadzenie bardziej pogłębionej analizy źródeł tego zjawiska. Takie działanie powinno zostać pojęte przy okazji właściwej oceny funkcjonowania ustawy (czy też przy okazji ewaluacji programu pomocy publicznej z wykorzystaniem SSE).

### **6.3 Wpływ SSE na zarobki pracowników i dochody gmin**

Trzeci z analizowanych wymiarów – bezpośrednio powiązany z analizą zatrudnienia – koncentruje się na kwestii ewentualnego wpływu SSE na wysokość przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń brutto oraz średnich dochodów uzyskiwanych przez gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W przypadku pierwszego wskaźnika, dane wykorzystane na poziomie gmin zostały imputowane na podstawie danych dostępnych na poziomie powiatów. Zakłada się więc brak zróżnicowania wartości tego wskaźnika w poszczególnych gminach. Jak widać na poniższym wykresie, przeciętne wynagrodzenia rosną w całym analizowanym okresie, praktycznie niezależnie od rozpatrywanej grupy. Co więcej średnie wynagrodzenia w gminach strefowych i w gminach kontrolnych w zasadzie się pokrywają. Rozkład w trzeciej grupie gmin, a więc wszystkich jednostek bez stref jest również bardzo podobny (choć średnie wynagrodzenia są niższe niż w pozostałych grupach, co ponownie wskazuje, że proces selekcji gmin, w których tworzone są strefy nie ma charakteru losowego). Z poniższego wykresu można więc wysnuć konkluzję, że SSE nie wpływają na wysokość średnich zarobków pracowników. Należy oczywiście zastrzec, że liczba miejsc pracy utworzona w przedsiębiorstwach strefowych ma niewielki udział wśród wszystkich miejsc pracy w gminach/miastach z SSE. Do pełnej oceny tego zagadnienia konieczne jest przeprowadzenie osobnych badań na poziomie przedsiębiorstw.

Wykres 8. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wg danych gromadzonych na poziomie powiatu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Niemniej powyższe, ogólne wnioski potwierdzają szczegółowe dane w kolejnej tabeli. Średnia wartość wynagrodzeń rośnie w niemalże identycznym tempie w obu porównywanych grupach – niewielkie różnice nie są istotne statystycznie.

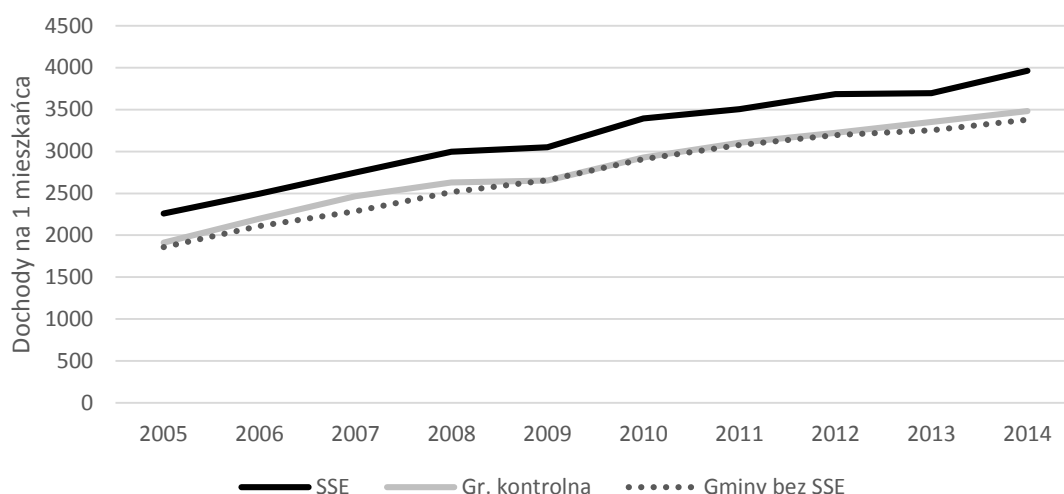
Tabela 14. Zmiana wartości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto wg danych gromadzonych na poziomie powiatu – oszacowanie wpływu SSE na wysokość zarobków

Rok	SSE	Gr. kontrolna	Rok - 2004		Różnica (DID)	S.E	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
			SSE	Gr. kontrolna						
2005	2085,1	2098,7	57	60	-3	7,29	-0,41	0,680	-17,3	11,3
2006	2189,0	2204,5	161	166	-5	9,41	-0,53	0,598	-23,4	13,5
2007	2383,7	2412,2	356	374	-18	11,43	-1,57	0,117	-40,3	4,5
2008	2620,4	2656,6	592	618	-26	14,83	-1,73	0,084	-54,7	3,4
2009	2745,1	2785,4	717	747	-30	16,34	-1,82	0,069	-61,7	2,3
2010	2886,1	2912,2	858	874	-16	18,49	-0,84	0,401	-51,8	20,7
2011	3056,3	3067,8	1028	1029	-1	23,74	-0,04	0,965	-47,6	45,5
2012	3179,4	3200,1	1151	1162	-10	26,76	-0,38	0,703	-62,7	42,2
2013	3295,8	3304,5	1268	1266	2	29,23	0,06	0,950	-55,4	59,1
2014	3420,0	3423,4	1392	1385	7	32,47	0,22	0,827	-56,5	70,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Analiza średnich dochodów gmin na mieszkańca również wskazuje na brak istotnych różnic między grupą jednostek z SSE oraz grupie kontrolnej. Zauważalny jest systematyczny wzrost tego wskaźnika w obu grupach.

Wykres 9. Przeciętne dochody gmin w przeliczeniu na mieszkańca



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Pewne różnice na wejściu pomiędzy porównywanymi grupami zredukowane zostały poprzez zastosowanie estymatora DID, w którym analizowana jest względna poprawa sytuacji gmin w porównaniu do roku 2004. Zabieg ten przeprowadzony osobno w grupie gmin strefowych i gmin kontrolnych pokazuje, że bezwzględne przyrosty są bardzo podobne, a obserwowane niewielkie różnice między porównywanymi grupami – nieistotne statystycznie. I tak na przestrzeni lat 2004-2014 dochód na mieszkańca wzrósł w gminach z SSE średnio o 1899 zł, podczas gdy w grupie kontrolnej wyniósł on 1774 zł.

Tabela 15. Zmiana przeciętnych dochodów gmin w przeliczeniu na mieszkańca

Rok	SSE	Gr. kontrolna	Rok - 2004		Różnica (DID)	S.E	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
			SSE	Gr. kontrolna						
2005	2258	1913	191	207	-15	66,87	-0,23	0,819	-146,4	115,7
2006	2496	2197	430	491	-61	84,11	-0,72	0,470	-225,7	104,0
2007	2748	2464	682	757	-76	74,57	-1,02	0,310	-221,9	70,4
2008	2998	2631	932	924	8	67,13	0,12	0,905	-123,6	139,6
2009	3050	2652	983	946	38	68,94	0,55	0,585	-97,5	172,8
2010	3396	2927	1329	1220	109	134,38	0,81	0,416	-154,1	372,7
2011	3504	3105	1438	1399	39	115,94	0,34	0,736	-188,1	266,3
2012	3683	3224	1617	1517	100	193,96	0,51	0,607	-280,5	479,8
2013	3698	3351	1631	1645	-13	131,06	-0,10	0,920	-270,1	243,7
2014	3965	3481	1899	1774	125	138,42	0,90	0,368	-146,8	395,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

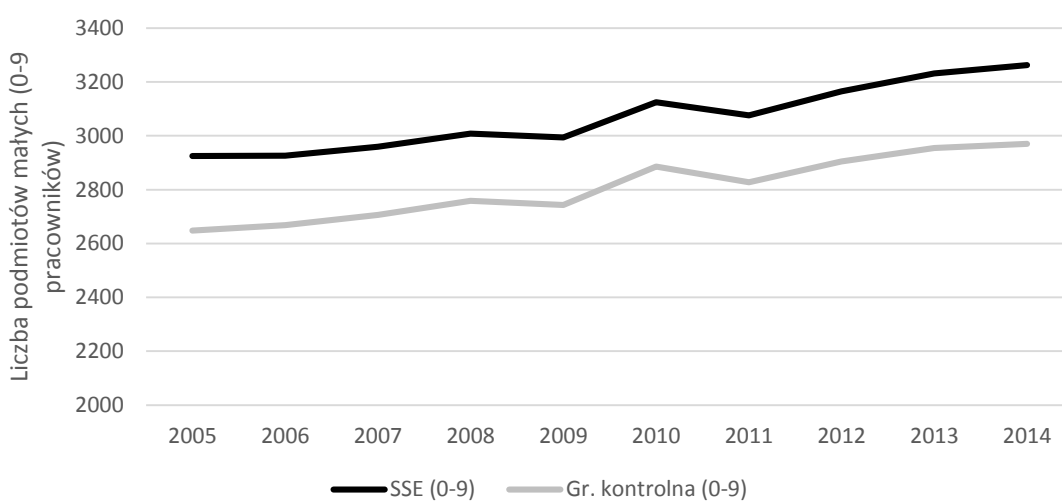
Podsumowując, wyniki powyższych analiz nie wskazują, by obecność SSE przekładała się na poziom wynagrodzeń pracowników. Podobnie nie widać by SSE jakkolwiek przekładały się na wysokość dochodów gmin (w przeliczeniu na mieszkańca). Oczywiście powyższe wnioski należy rozważać, mając w świadomości, że udział osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach strefowych stanowi jedynie część wszystkich osób pracujących w analizowanych gminach/miastach.

## 6.4 Wpływ SSE na aktywność przedsiębiorstw w regionie

Ostatni analizowany aspekt obejmuje kwestie potencjalnego wpływu SSE na liczbę funkcjonujących podmiotów w gminach/miastach. Dane dają możliwość przyjrzenia się liczbie podmiotów z uwzględnieniem ich wielkości. Zwyczajowo wyróżnione zostały 4 kategorie przedsiębiorstw: mikro (0 do 9 osób pracujących), małe (10-49 pracujących), średnie (50-249 pracujących) i duże (250 pracujących i więcej).

W przypadku firm mikro widać, że ich udział w obu porównywanych grupach rósł w niemalże identycznym tempie. Drobne różnice nie są statystycznie istotne, stąd pominięto prezentację tabeli ze szczegółowymi wynikami. Można więc przypuszczać, że SSE nie przełożyło się na pobudzenie aktywności firm mikro.

Wykres 10. Liczba przedsiębiorstw mikro, z liczbą pracowników od 0 do 9

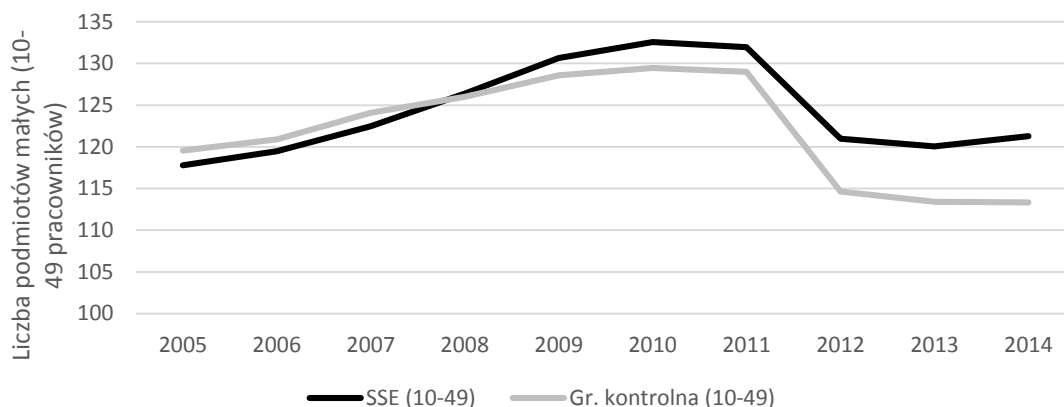


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Nieco inaczej sytuacja wygląda w przypadku podmiotów małych, zatrudniających od 10 do 49 pracowników. O ile do roku 2008/2009 liczba podmiotów w gminach z SSE i w gminach kontrolnych kształtowała się na zbliżonym poziomie (obserwowany był stabilny trend wzrostowy), o tyle po kryzysie gospodarczym sytuacja zmienia się na niekorzyść gmin bez stref. Co prawda widoczne jest znaczące tąpnięcie w roku 2012 w gminach z obu grup, jednak w przypadku gmin z SSE miało ono nieco łagodniejszy przebieg i jak się okazuje liczba podmiotów małych w latach 2012-2014 utrzymywała się na wyższym poziomie niż miało to miejsce w przypadku gmin kontrolnych.



Wykres 11. Liczba przedsiębiorstw małych, z liczbą pracowników od 10 do 49



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Obserwowane różnice począwszy od roku 2010 mają charakter istotny statystycznie. W roku 2014 w gminach strefowych liczba firm małych była wyższa niż w roku 2004 średnio o 7 podmiotów, podczas gdy w gminach kontrolnych liczba firm tej wielkości była przeciętnie niższa o dwa podmioty.

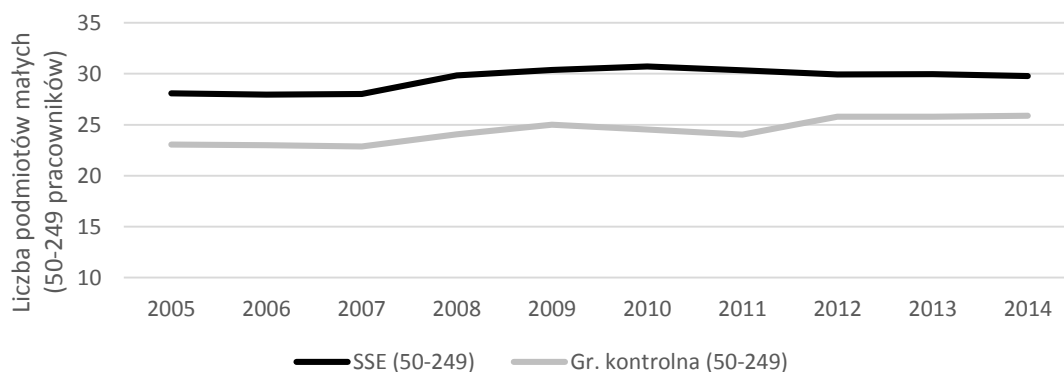
Tabela 16. Rozkład liczby przedsiębiorstw małych, z liczbą pracowników od 10 do 49

Rok	SSE	Gr. kontrolna	Rok - 2004		Różnica (DID)	S.E	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
			SSE	Gr. kontrolna						
2005	118	120	4	4	0	0,81	-0,06	0,952	-1,65	1,55
2006	119	121	5	5	0	1,36	0,21	0,832	-2,37	2,95
2007	122	124	8	8	0	1,37	0,07	0,942	-2,58	2,78
2008	126	126	12	10	2	1,69	1,21	0,225	-1,26	5,36
2009	131	129	17	13	4	2,00	1,88	0,060	-0,16	7,70
2010	133	129	18	14	5	2,40	2,01	0,044	0,12	9,54
2011	132	129	18	13	5	2,54	1,83	0,067	-0,32	9,63
2012	121	115	7	-1	8	3,41	2,35	0,019	1,33	14,71
2013	120	113	6	-2	8	3,79	2,20	0,027	0,93	15,77
2014	121	113	7	-2	10	4,29	2,25	0,024	1,25	18,06

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

W przypadku firm średnich nie odnotowano istotnych różnic pomiędzy gminami z SSE oraz gminami kontrolnymi. Generalnie liczba podmiotów tej wielkości utrzymywała się na w miarę stabilnym poziomie w obu grupach.

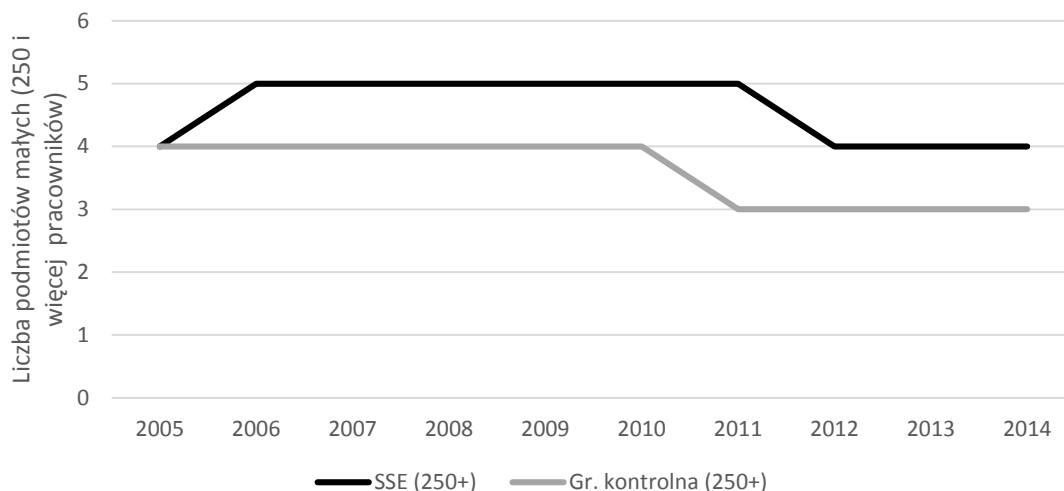
Wykres 12. Liczba przedsiębiorstw średnich, z liczbą pracowników od 50 do 249



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Podobnie rzecz wygląda w przypadku firm dużych (250 pracowników i więcej). Co prawda w gminach strefowych po roku 2005 utrzymuje się stała różnica jednego, dużego przedsiębiorcy więcej, jednak nie ma ona charakteru istotnego statystycznie.

Wykres 13. Liczba przedsiębiorstw dużych, z liczbą pracowników 250 i więcej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Podsumowując, wyniki analiz dotyczące aktywności przedsiębiorstw wskazują, że na obszarze gmin/miast z SSE pojawiło się więcej przedsiębiorstw małych, zatrudniających od 10 do 49 pracowników. Jednocześnie nie odnotowano istotnych statystycznie różnic, jeśli chodzi o liczbę przedsiębiorstw mikro (0-9 pracowników), średnich (49-249 pracowników) i dużych (250 pracowników i więcej).

Powyższy rozdział umożliwił ustalić jaki jest wpływ SSE takie aspekty funkcjonowania gmin/miast jak bezrobocie, zatrudnienie, wysokość zarobków i aktywność przedsiębiorstw. Z przeprowadzonych analiz wynika, że SSE nie wpływają w żaden sposób na redukcję poziomu bezrobocia, jednocześnie w gminach/miastach z SSE zaobserwować można wyraźnie wyższy wzrost osób pracujących w przedsiębiorstwach. Może być to związane z jednej strony z wystąpieniem efektu ograniczenia tzw. migracji zarobkowych, z drugiej strony występuje ryzyko efektu substytucji, w przypadku którego przedsiębiorstwa strefowe „wysysają” pracowników z obszarów bez SSE. Pełne wyjaśnienie tego zjawiska wymaga dodatkowych działań badawczych wykraczających poza zakres niniejszego opracowania.

Przeprowadzone analizy pokazały również, że gminy/miasta z SSE nie różnią się niczym od gmin/miast bez SSE, jeśli chodzi o wysokość przeciętnych wynagrodzeń brutto oraz wysokość dochodów gmin/miast w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Wreszcie oszacowania wykonane w odniesieniu do liczby przedsiębiorstw wskazują, że w gminach/miastach z SSE wzrosła w większym stopniu liczba przedsiębiorstw małych. W przypadku przedsiębiorstw innej wielkości nie widać różnic między obszarami z i bez SSE.

## **7 Wyniki analiz w kontekście modelu logicznego interwencji**

Dotychczasowe analizy miały na celu weryfikację skuteczności SSE jako narzędzia stymulującego wzrost miejsc pracy i redukującego poziom bezrobocia w skali gmin, na terenie których tworzone są podstrefy SSE. W analizach szacowano efekty netto funkcjonowania SSE tj. weryfikowano w jakim stopniu podobne efekty udałoby się osiągnąć na terenie gmin/miast z SSE, gdyby na ich obszarze nie powstały podstrefy SSE.

Wyniki analiz nie wskazują na istotny wpływ funkcjonowania SSE na sytuację na lokalnych rynkach pracy. Generalnie w latach 2004 – 2014, poza krótkim okresem załamania związanym ze skutkami globalnego kryzysu gospodarczego, na terenie badanych gmin/miast z SSE rosło zatrudnienie i spadało bezrobocie. Jednak równie dobre efekty w badanym okresie osiągały gminy/miasta bez obszarów SSE, którymi mogłyby przyciągać na swoje tereny inwestorów.

Aby lepiej zrozumieć uzyskane wyniki warto jeszcze raz wrócić do odtworzonego modelu teoretycznego interwencji. W ramach modelu przedstawiliśmy mechanizmy dzięki którym tworzenie SSE miałyby przyczynić się do poprawy sytuacji gospodarczej gmin i miast, w których lokalizowane są tereny podstref SSE. Odtworzony mechanizm interwencji wsparto szeregiem założeń, których spełnienie pozwala na uzyskanie oczekiwanych, pozytywnych skutków funkcjonowania SSE.

Ponowna analiza sformułowanych założeń pozwoli lepiej zrozumieć kontekst funkcjonowania SSE w Polsce. Tym samym może dostarczyć potencjalnych wyjaśnień i hipotez, które rzuciłyby światło na wspomniany brak istotnych efektów zatrudnieniowych netto w badanych gminach/miastach z SSE.

Taka analiza powinna stanowić nieodłączną część każdej oceny skutków regulacji realizowanej na kanwie podejścia ewaluacji opartej na teorii. Na potrzeby niniejszego opracowania opieramy ją na przeglądzie literatury naukowej dotyczącej efektów SSE, wywiadach pogłębionych zrealizowanych z ekspertami specjalizującymi się w problematyce SSE, analizie artykułów prasowych dotyczący SSE oraz badania sondażowego CAWI zrealizowanego wśród przedsiębiorstw strefowych.

Celem poniższej analizy jest zweryfikowanie kluczowych założeń, które warunkują uzyskanie pozytywnych skutków zatrudnieniowych SSE. Innymi słowy celem dalszej części raportu jest odpowiedź na pytanie: dlaczego gminy lub miasta, których wybrane obszary włączono do SSE nie osiągały w analizowanym okresie istotnie lepszych wskaźników z obszaru funkcjonowania rynku pracy niż analogiczne JST, które z SSE nie korzystały? Tym samym z przedstawionego wcześniej modelu logicznego wybieramy kluczowe założenia, które mogą warunkować efekty zatrudnieniowe na poziomie gmin i miast, których obszary funkcjonują jako SSE.

### **7.1 Założenie 1: Mechanizm pomocy publicznej jest atrakcyjny z perspektywy przedsiębiorstw strefowych.**

Jak wspomniano kluczowym elementem wsparcia w SSE jest zwolnienie z podatku dochodowego a przypadku niektórych terenów, również zwolnienie z gminnego podatku od nieruchomości. Warto przypomnieć w tym miejscu podstawowe ramy udzielanej pomocy publicznej:

- Zwolnienie z podatku dochodowego ma charakter regionalnej pomocy publicznej – w zależności od położenie SSE, wielkości i typu przedsiębiorstwa oraz terminu realizacji inwestycji może stanowić od 15% ( od 2017 roku 10%) do nawet 70% kosztów kwalifikowanych poniesionych przez przedsiębiorcę.
- Za koszty kwalifikowane uznaje się z kolei wydatki inwestycyjne ponoszone przez przedsiębiorcę na terenie SSE lub koszty tworzenia nowych miejsc pracy (2 – letnie koszty pracy dla nowozatrudnionych pracowników).
- Warunkiem uzyskania zwolnienia jest osiągnięcie deklarowanego na etapie ubiegania się o działalność w SSE poziomu nakładów inwestycyjnych lub liczby nowych miejsc pracy w ramach działalności gospodarczej realizowanej na terenie SSE.
- Przedsiębiorca musi utrzymać działalność gospodarczą przez okres 3 do 5 lat w zależności od wielkości firmy. Ponadto przedsiębiorca strefowy jest zobowiązany utrzymać osiągnięte wskaźniki przez okres od 3 lat (małe i średnie firmy) do 5 lat (duże firmy).

W kontekście tych licznych obostrzeń nasuwa się pytanie: czy warunki zwolnienia z podatku dochodowego są korzystne i dobrze dopasowane do potrzeb poszczególnych grup MSP?

Część ekspertów, z którymi rozmawialiśmy podnosiła kwestię, iż zachęty oferowane w ramach SSE kierowane są do wąskiej grupy najsilniejszych, najbardziej konkurencyjnych przedsiębiorców. Argumentowano, iż firmy strefowe muszą być na tyle sprawne, aby samodzielnie rozwinąć działalność i utrzymać jej określoną skalę kilka lat.

Obowiązek utrzymania deklarowanych wskaźników zatrudnieniowych lub inwestycyjnych jest bowiem liczony od dnia osiągnięcia wartości docelowej – tj. uzyskania danego poziomu zatrudnienia lub wprowadzenia na stan ewidencji środków trwałych (lub wartości niematerialnych i prawnych) składników majątku związanych z realizowaną inwestycją. Oznacza to, że w praktyce moment, w którym przedsiębiorstwo zaczyna odnosić realne korzyści podatkowe przesunęła się nierzadko daleko poza wspomniane 3 do 5 lat:

*To marchewka na bardzo długim kiju. Wszyscy mówimy, że my im dajemy ogromne pieniądze, a one zainwestowały ponad 100 miliardów złotych, a odzyskały te zwolnienia z CIT-u 14-15 miliardów(...) Dlatego mówię, idąc na skróty mogę powiedzieć tak, nie ma sensu wchodzenia do stref, jeżeli firma jest słaba. ID11*

Analizując efekty funkcjonowania SSE warto mieć zatem na uwadze **efekt selekcji** występujący na etapie przystępowania firm do stref. Jest to instrument przeznaczony dla sprawnych ekonomicznie firm, które mają konkretne i przemyślane plany rozwoju – jako to ujął jeden z naszych rozmówców **SSE to pomoc dla „przedsiębiorców skazanych na sukces”**. Efekt selekcji przedkłada się na specyfikę firm działających w SSE – jak wynika z okresowych badań KPMG zdecydowana większość przedsiębiorców strefowych jest zadowolona z decyzji o przystąpieniu do strefy, a zdecydowana większość nie widzi większych problemów z osiągnięciem deklarowanych wskaźników.

. Znaczne odsunięcie w czasie realnej pomocy finansowej może zniechęcać do działalności w strefie nie tylko przedsiębiorstwa w słabej kondycji ekonomicznej, ale również te, które planują wysoce ryzykowne i kosztowne, innowacyjne przedsięwzięcia. Na mechanizm odroczonej

pomocy można również spojrzeć z perspektywy interesów Państwa. Udzielanie zwolnienia podatkowego po zrealizowaniu najkosztowniejszej części inwestycji, dokładnie w momencie kiedy powinna ona zacząć przynosić największe zyski, pozbawia Skarb Państwa części cennych wpływów:

*Jest to nieefektywny sposób, formuła czy istota zwolnienia od podatku od dochodu. Polega na tym, że się go zwalnia w momencie kiedy firma świetnie funkcjonuje, czyli zainwestowała, miała jakieś tam straty, później już wychodzi na prostą, ma zysk i przedsiębiorca tutaj naprawdę zamiast dalej inwestować, czyli dalej ponosić różne koszty i nie mieć podstawy opodatkowania, nagle mówi nic nie będę więcej robił w Polsce, czy gdziekolwiek indziej nie będę inwestował, tylko już poproszę o cash, żeby do mnie przyszedł, i dostaje wtedy zwolnienie od 19%. IDI2*

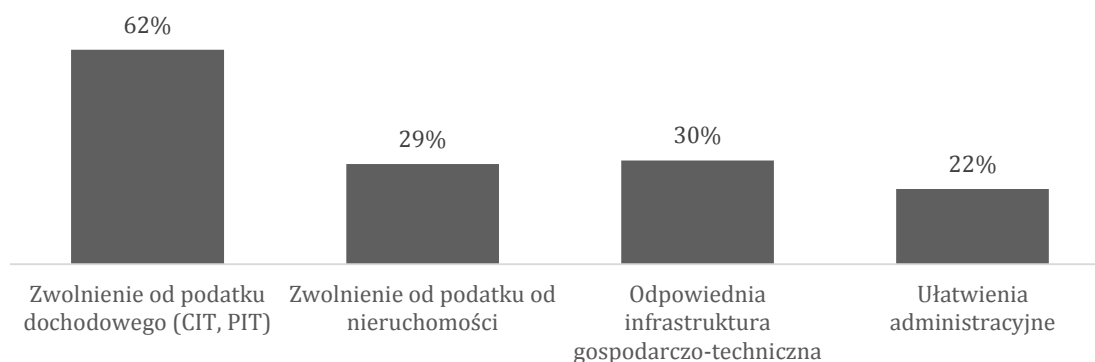
Mimo wspomnianych mankamentów, mechanizm pomocy regionalnej funkcjonujący w ramach SSE zdaje się być dobrze oceniany przez przedsiębiorców działających w SSE. W badaniu CAWI zbadaliśmy ich oczekiwania pod adresem specjalnych stref ekonomicznych. Jak się okazuje koncentrowały się one przede wszystkim wokół zwolnień podatkowych. Spośród 67 przedsiębiorstw, których przedstawiciele udzielili odpowiedzi na pytanie o oczekiwania, jedynie u 4 (6%) kwestie podatkowe nie znalazły się w pierwszej trójce. Warto też zauważyć, że więcej niż co ósma firma oczekiwała tylko zwolnień od podatku dochodowego i niczego więcej.

Trzy najczęstsze zestawy oczekiwań, to:

1. Możliwość uzyskania zwolnień od podatku dochodowego (CIT, PIT) – i brak innych oczekiwań (wskazane przez 13% firm)
2. Możliwość uzyskania zwolnień od podatku dochodowego (CIT, PIT), możliwość zwolnienia od podatku od nieruchomości i dostęp do odpowiednich gruntów (wskazane przez 9% firm)
3. Możliwość uzyskania zwolnień od podatku dochodowego (CIT, PIT), możliwość korzystania z odpowiedniej infrastruktury gospodarczo-technicznej i dostęp do odpowiednich gruntów (wskazane przez 6% firm)

Znacznie rzadziej wskazywano ułatwienia administracyjne, czy też lepszą promocję firmy przez SSE.

Wykres 14. Częstość wskazywania poniższych oczekiwań na pierwszych trzech miejscach rankingu



Źródło: badanie CAWI 2016

Powyższe wyniki można interpretować jako argument za tym, że warunki oferowane przez SSE są korzystnie oceniane przez firmy, które zdecydowały się do nich przystąpić. Należy jednak brać poprawkę na fakt, że są to przedsiębiorstwa dla których wyśrubowane kryteria (a zwłaszcza konieczność utrzymania deklarowanych wskaźników w okresie trwałości) uczestnictwa w SSE nie stanowiły problemu – wspomniane już „przedsiębiorstwa skazane na sukces”.

Również materiały zebrane w trakcie analizy doniesień medialnych poświęconych funkcjonowaniu SSE to liczne opinie wskazujące na atrakcyjność tego mechanizmu wsparcia dla polskich i zagranicznych inwestorów. Ze stref zadowoleni są przedstawiciele JST, które zdecydowały się na podobne rozwiązania:

*SSE przyczyniła się do rozwoju Rzeszowa – dzięki powiększeniu obszaru miasta w ciągu ostatnich 10 lat, specjalna strefa mogła powstać i teraz efektywnie przyciąga inwestorów do miasta. Brakowało nam terenów inwestycyjnych na budownictwo mieszkaniowe oraz przemysłowe. Rzeszów po prostu się dusił – tłumaczy powody zwiększania obszaru Maciej Chłodnicki z Urzędu Miasta. Dodaje, że mały Rzeszów byłby pewnie pierwszy w kolejce, gdyby doszło do zmian administracyjnych i zmniejszenia liczby województw. – Takie pomysły się przecież pojawiały – tłumaczy Chłodnicki. Dodaje, że dzięki powiększeniu obszaru na terenie mogła powstać specjalna strefa ekonomiczna, gdzie wciąż pojawiają się inwestorzy. Jednak to nie koniec ekspansji Rzeszowa. RZ.16.03.2016*

*Władze wojewódzkie i władze niższych szczebli są bardzo zadowolone z posiadania SSE. Uważają to za jeden z poważnych atutów swojego miasta lub powiatu. Jak Siedlce to robią? - Od ośmiu lat nie podnosiliśmy w mieście podatków. A inwestorów zachęcamy np. obietnicą wybudowania drogi dojazdowej, specjalną strefą ekonomiczną czy zwolnieniami podatkowymi. DZ. 25.02.2014.*

Na koniec warto poruszyć wątek podnoszony przez ekspertów, z którymi realizowaliśmy wywiady. Nawet, jeżeli obecne warunki pomocy publicznej dla przedsiębiorców działających w SSE są korzystne, to warto zwrócić uwagę, że w skali Europy Środkowej i Wschodniej poszczególne państwa prześcigają się w oferowaniu najlepszych warunków inwestycyjnych dla dużych graczy. Jak argumentowali niektórzy z naszych rozmówców, w skali globalnej, a zważywszy na płynność kapitału w dzisiejszych czasach należałoby przyjąć taką perspektywę, konkurencja jest jeszcze większa – skala zwolnień podatkowych w krajach Azji lub Ameryki Południowej przekracza możliwości tego, co możemy zaoferować jako Polska.

*No właśnie, tak że odpowiadając na to pytanie jakby odpowiedź będzie złożona, bo z jednej strony się opłaca, z drugiej strony my też nie możemy nie mieć takich instrumentów marketingowych, jak są na przykład właśnie strefy, czy różnego rodzaju zwolnienia, bo niedługo będziemy ko..., tak jak mówią niektóre firmy globalne, one..., my nie jesteśmy konkurencją, my, Czech, Węgry, tylko my konkurujemy z Malezją, z Filipinami, z Meksykiem, prawda, to jest taka skala. A gdzie są free-zone, tak, czyli nam się w ogóle zero strefy, totalnie zero wszystkiego, podatek dochodowy od osób fizycznych, od osób prawnych.-Chodzi o wykonanie przeglądu dostępnych ustaw.*

- Tak że jakby, no ta globalizacja też wymusza pewne mechanizmy. IDI1

Dlatego obecne mechanizmy zachęcające inwestorów do lokowania przedsięwzięć biznesowych w Polsce w dłuższej perspektywie będą musiały ulegać zmianom. Zdaniem ekspertów, na SSE należy zacząć patrzeć jak na alternatywne podejście do inwestora – profesjonalne doradztwo na etapie szukania lokalizacji i przygotowania zaplecza prawno-administracyjnego dla inwestycji. Polska wkracza w fazę rozwojową, w której argumentem dla inwestora powinna być dostępność wykwalifikowanych kadr lub świetnie rozwinięta infrastruktura:

*Specjalne strefy ekonomiczne powstały 20 lat temu jako pomysł na zagospodarowanie i ożywienie gospodarcze obszarów, które musiały odnaleźć się w nowej rzeczywistości po transformacji rynkowej w Polsce. Na przykładzie mieleckiej strefy można zaobserwować, jak istotny wpływ mają one na gospodarkę kraju – ponad 7 mld zł nakładów inwestycyjnych i ponad 26 tys. stworzonych miejsc pracy. Równie duża jest wartość nakładów i liczba stworzonych miejsc pracy w przedsiębiorstwach poza strefami, ale świadczących usługi wspomagające firmy „strefowe”. Ponieważ jednak przez te lata zmieniała się rzeczywistość gospodarcza, strefy także wymagają dostosowania swojej roli do nowych wymagań, co stopniowo czynią. Kładzie się teraz nacisk na stymulację innowacji i współpracę przedsiębiorców, władz lokalnych, szkół i uczelni. Według mnie zadaniem stref na kolejne lata będzie pomoc przedsiębiorcom w międzynarodowej rywalizacji na rynku innowacyjnych produktów. Kiejstut Żagun, dyrektor doradztwa podatkowego KPMG w Polsce. RZ.21.09.2015*

W tym kierunku będą podążać oczekiwania inwestorów i tym samym tropem powinno podążać nasze myślenie o SSE – przekonywali nasi rozmówcy.

Podsumowując, obecna konstrukcja mechanizmu udzielania pomocy publicznej w ramach SSE, choć w kolejnych latach najprawdopodobniej będzie ulegała zmianom w odpowiedzi na zmieniające się oczekiwania inwestorów, powinna obecnie służyć przyciąganiu inwestorów – silnych i konkurencyjnych firm, których inwestycje przyczynią się do powstania nowych miejsc pracy. Tym samym konstrukcja interwencji SSE powinna sprzyjać osiągnięciu pozytywnych efektów w skali lokalnego rynku pracy w gminie/mieście, którego obszary włączono do SSE.

## **7.2 Założenie 2: Trafny dobór obszarów SSE. Oferowane grunty inwestycyjne są atrakcyjne z perspektywy potencjalnych inwestorów.**

Kwestia doboru terenów inwestycyjnych pod rozwój Specjalnych Stref Ekonomicznych od dawna budzi spore emocje wśród ekspertów, dziennikarzy i samych przedsiębiorców. Analiza zgromadzonego materiału jakościowego skłania do spojrzenia na ten problem z perspektywy historii tego mechanizmu pomocy publicznej w Polsce. Rozwój SSE następował w dwóch fazach:

- **Faza podejścia strategicznego do lokalizacji stref** – SSE tworzono jako narzędzie walki z bezrobociem strukturalnym. Strefy miały być mechanizmem, który pozwoli na restrukturyzację olbrzymich terenów inwestycyjnych, które pozostały po upadających lub likwidowanych państwowych zakładach produkcyjnych. W perspektywie kilkunastu lat miały pomóc w odbudowie regionów poprzemysłowych, które

najbardziej ucierpiały w wyniku transformacji. W tym sensie SSE na początku lat 90 tworzono z myślą o realizacji strategii zrównoważonego rozwoju regionalnego, w ramach której szczególnym wsparciem polityk publicznych miało otoczyć podupadające regiony przemysłowe. Strefy początkowo lokalizowano na terenach, na których w przeszłości funkcjonował dość rozwinięty przemysł - dobrze uzbrojonych, z niezłą infrastrukturą transportową, tradycjami pracy i kształcenia w określonych branżach gospodarki.

*No początkowo strefy były umieszczane tam, gdzie panowało strukturalne bezrobocie, bądź chciano zdywersyfikować sektorowo specjalizację danego regionu IDI 1*

*....niektóre były na 12 lat powołane, niektóre na 20, to pokazuje, że one były przygotowane na tamten okres. Dajemy pieniądze, a wy przyjedźcie tutaj i zainwestujcie. A my postkomunistyczny kraj, ale mamy tutaj kilku ludzi, którzy was oprowadzą. I do tego było w okresie transformacji, myślę, że w miarę rozsądny instrument. IDI2*

- **Faza podejścia adaptacyjnego w zakresie lokalizacji stref** - z czasem, począwszy od lat dwutysięcznych, SSE zaczęły ewoluować w nieco innym kierunku. Najprawdopodobniej te spośród regionów, które faktycznie wymagały stymulowania rozwoju gospodarczego zostały już zagospodarowane a lokalizacje skrajnie peryferyjne, zniechęcające marną infrastrukturą i niską jakością lokalnego kapitału ludzkiego, nie zachęcały do inwestycji, nawet jeśli JST kusily przedsiębiorców utworzeniem strefy. W konsekwencji na obszarze Polski wschodniej, która pod względem infrastrukturalnym wciąż odstaje od innych części kraju, SSE pojawiają się bardzo rzadko.

*Dwa aspekty przede wszystkim, przygotowane tereny inwestycyjne, czyli uzbrojone, nawet jeżeli ta fabryka po okresie nefunkcjonowania przez 3, 4, 5 lat, to jednak ona zachowała mury, chociażby, tak, miała dostęp do kanalizacji, miała dostęp do elektryczności i w wielu wypadkach do innych mediów, takich jak gaz, czy inne, jeżeli były potrzeby, tak? I to była ta przewaga nad terenami w szczerym polu. I drugim bardzo ważnym takim aspektem było to, że w dużych ośrodkach miejskich, czy w dawnych ośrodkach gospodarczych była przygotowana kadra pracownicza. Dobrze przygotowana, czego na przykład trudno oczekiwać od Bieszczad, czy założmy, od terenów zielonych na Mazurach, żeby tam. I ja jestem totalnym wrogiem, żeby tam, nie daj Boże, hutę czy cokolwiek umiejscawiać i na siłę, bo to inne, że tak powiem, powinny być kierunki rozwoju i poprzez inne czynniki powinien następować tam rozwój. Ale takie dwa, czyli dobrze uzbrojone tereny plus kapitał ludzki, no i cóż? Na pewno w takich ośrodkach, które upadły, gdzie było duże bezrobocie, gdzie poprzednio funkcjonowały firmy, a potem te firmy nie funkcjonowały i powstawało bezrobocie, było duże parcie na, czy to władze regionalne, czy też na władze gminne, jeżeli chodzi o miasto, tak, bo miasto może być gminą, czy też na rząd, tak jak w przypadku Śląska, że trzeba tym ludziom dać pracę. Czyli tutaj ten taki aspekt też i polityczny odgrywał rolę, że trzeba jak gdyby zdywersyfikować tą działalność gospodarczą i dać miejsca pracy, tak? I to przede wszystkim decydowało jak gdyby o sukcesie i że tamte strefy jak gdyby powstawały i działały z sukcesem. IDI3*



SSE stały się narzędziem rywalizacji JST o inwestorów, tworzono je niejako „na życzenie inwestora” – o ich lokalizacji nie przesądzał już argument defaworyzowanego regionu, ale raczej obietnica stworzenia kolejnych miejsc pracy – nawet jeśli powstaną na terenie nieźle rozwiniętej aglomeracji. Z czasem skutkowało to odejściem JST od koncepcji wykorzystywania SSE jako narzędzia wielowymiarowego zrównoważonego rozwoju regionów i znacznym rozproszeniem terytorialnym terenów inwestycyjnych przeznaczanych pod strefy.

*Inwestor chciał mieć miejsca, czy tereny inwestycyjne przygotowane pod inwestycje, zabezpieczeniem kadry do swojej przyszłej inwestycji, czy firmy, czy przedsiębiorstwa, które będzie funkcjonowało i to determinowało, że tak naprawdę te strefy były tworzone w miejscach dosyć atrakcyjnych. Początku może mniej, sugerując się tą koncepcją zrównoważonego rozwoju, ale później coraz bardziej decydenci stref szli trochę na łatwiznę, szli na skróty, no i ponieważ było takie zainteresowanie inwestorów terenami w mieście, czy nie w mieście... IDI3*

Tereny SSE znajdują się obecnie na terenie różnych województw, można je spotkać w centrach dużych miast lub na niewielkich, odseparowanych i oddalonych od większości gruntów danej strefy terenach. Sytuacja ta oznacza porzucenie ambitnych idei zarządzania zrównoważonym rozwojem polskich samorządów poprzez lokalizowanie SSE na najbardziej defaworyzowanych terenach.

*Dodatkowym, a może najważniejszym aspektem, który przyświecał twórcom koncepcji tworzenia stref ekonomicznych, była tak zwana koncepcja zrównoważonego rozwoju gospodarczego, czy to Polski, czy też regionu. (...) regiony, nie będą ukrywał, wschodnie, które tradycyjnie były zacofane, one miały się lepiej rozwijać, tam powinni trafiać inwestorzy (...) I ta koncepcja, że tak powiem, została wypaczona, to znaczy (...) Życie, biznes jak gdyby idzie swoją drogą i no cóż? Ciężko zmusić inwestora do tego, żeby inwestował „na pustyni”, tak, żeby tworzył tą wizję tego zrównoważonego rozwoju. IDI3*

Na ten sam problem zwracano w relacjach prasowych:

*Strefy się wypaczają. Miały przyciągać inwestorów w miejsca, gdzie jest np. Upadający przemysł. Tymczasem dochodzi do tego, że inwestor może sobie zażyczyć utworzenia specjalnie dla niego strefy –nawet w Warszawie. Tak było. Jedynym racjonalnym powodem tworzenia specjalnych stref była chęć, by inwestorzy, którzy już zdecydowali się na Polskę, wybudowali swoje fabryki w miejscu, na którym nam zależy ze względu np. na wysokie bezrobocie. To, co się teraz dzieje ze strefami, jest bez sensu, a przypadek łódzko-warszawski to już sięgnięcie absurdu. Warszawę trudno nazwać regionem mało atrakcyjnym inwestycyjnie. GW.18.04.2006.*

Innymi słowy doszło do adaptacji celów SSE do zmieniających się warunków gospodarczych. SSE okazały się niewystarczającym narzędziem do wspierania rozwoju najsłabszych regionów, które pozbawione właściwej infrastruktury transportowej, ze słabym rynkiem poddostawców i jeszcze słabszym rynkiem pracy nie przyciągały nowych inwestorów. Wobec tego, SSE zaczęto stosować jako uniwersalny mechanizm ułatwiający realizację inwestycji, w dużym stopniu niezależnie od jej lokalizacji. Dowolność lokalizacji terenów SSE najprawdopodobniej zależy

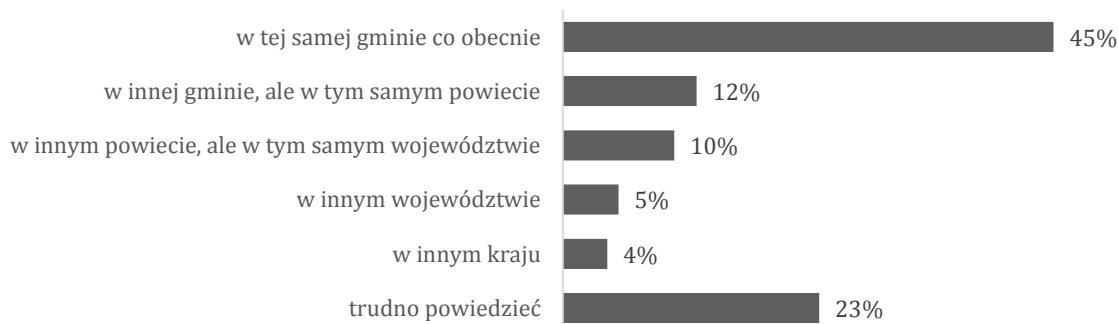
od wielkości inwestycji, niemniej eksperci, z którymi rozmawialiśmy podkreślali, iż bardzo duży wpływ mają tu preferencje samego przedsiębiorcy.

*W związku z tym później nastąpiło bardzo dużo zmian w tych strefach i doszliśmy do sytuacji, kiedy przedsiębiorcy przychodząc do Ministra Gospodarki wskazywali gdzie chcieliby mieć utworzoną strefę. ID11*

*...przecież strefa może być wszędzie, gdzie sobie przedsiębiorca za przeproszeniem zażyczy. ID12*

W tym kontekście nie dziwią wyniki sondażu zrealizowanego wśród przedsiębiorców strefowych. Możliwość podjęcia działalności w strefie nie spowodowała zmiany lokalizacji badanych firm, gdyż zdecydowana większość podjęłaby działalność mniej więcej w tym samym miejscu, gdyby nie mieli możliwości działania na terenie SSE. Najczęściej wskazywaną odpowiedzią była „ta sama gmina, co obecnie”. Bardzo nieliczni przenieśliby się do innego województwa lub nawet kraju. Są to oczywiście jedynie deklaracje w odpowiedzi na pytanie o charakterze „co by było gdyby...”, jednak naszym zdaniem można na ich podstawie formułować ostrożne wnioski dotyczące tego, że strefy w stosunkowo niewielkim stopniu wpływają na lokalizację prowadzonej w ich obrębie działalności gospodarczej.

*Wykres 15. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Jak Pan/Pani sądzi, w jakim miejscu prowadziliby Państwo swoją działalność, gdyby nie mieli Państwo możliwości działania na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej?”*



Źródło: badanie CAWI 2016

Wyniki te mogą potwierdzać hipotezę na temat, dominującego obecnie wśród polskich JST, adaptacyjnego podejścia do lokowania inwestycji strefowych. W większości wypadków przedsiębiorcy działający w SSE zlokalizowali swoje inwestycje dokładnie tam, gdzie planowali. Zatem nieatrakcyjna lokalizacja strefy raczej nie jest istotnym czynnikiem, który mógłby negatywnie wpływać na efekty zatrudnieniowe obserwowane dzięki SSE.

Jednak z drugiej strony, warto zwrócić uwagę, iż upowszechniające się podejście adaptacyjne w zakresie lokowania terenów SSE może oddziaływać w kierunku niwelowania pozytywnych efektów netto na poziomie wzrostu zatrudnienia lub spadku bezrobocia. Objęcie terenami SSE dobrze rozwiniętych gmin lub miast, w których inwestycje nastąpiłyby niezależnie od faktu utworzenia specjalnych stref ekonomicznych, naraża nas na wystąpienie efektu biegu jałowego (ang. deadweight). Innymi słowy, interwencja w postaci utworzenia SSE na atrakcyjnych inwestycyjnie terenach oznacza udzielanie pomocy publicznej przedsiębiorcom za działania, które najprawdopodobniej podjęliby niezależnie od oferowanego wsparcia. Taka sytuacja może

mieć niebagatelny wpływ na wyniki przedstawionych wcześniej analiz. Przedstawiona analiza efektu netto polega na porównaniu sytuacji gospodarczej gmin lub miast z SSE z tymi samymi wskaźnikami grupy JST, która są do wspartych samorządów bardzo podobne (temu służy statystyczna procedura dopasowania grupy kontrolnej). Tym samym, jeżeli analizowane gminy i miasta z SSE to dobrze rozwinięte, atrakcyjne inwestycyjnie samorzady to do grupy kontrolnej na wejściu trafią zbliżone jednostki. Istnieje duża szansa, że w miarę upływu lat, gdy do grupy samorządów z SSE napływają inwestorzy, w grupie kontrolnej, złożonej również z atrakcyjnych inwestycyjnie JST, będą realizowane inwestycje. Może to sprzyjać minimalizowaniu ostatecznego efektu netto interwencji.

### **7.3 Założenie 3: W SSE powstają nowe miejsca pracy. Inwestorzy rekrutują pracowników na lokalnych rynkach pracy – gmin objętych SSE .**

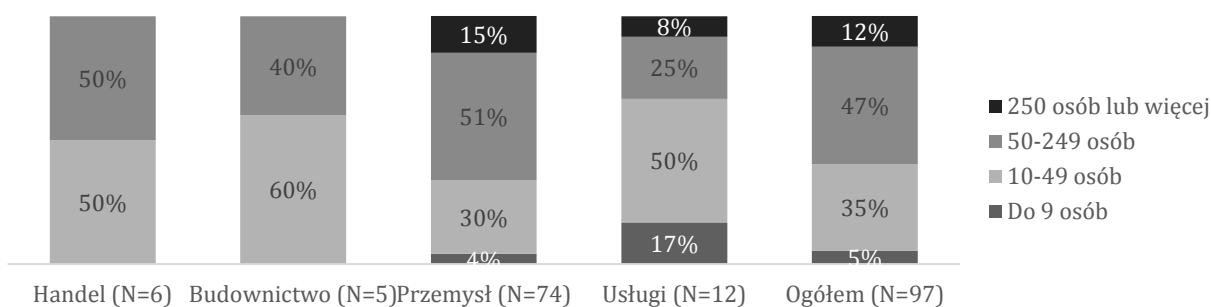
Jednym z najważniejszych i jednocześnie najskuteczniej realizowanym celem Specjalnych Stref Ekonomicznych (SSE) jest stymulowanie zatrudnienia na obszarach mniej atrakcyjnych inwestycyjnie (Lizińska i Marks-Bielska, 2013).

W Polsce większość badań wskazuje na pozytywne efekty funkcjonowania stref w zakresie zwiększania zatrudnienia i poziomu inwestycji (np. Rydz, 2003; Kozaczka, 2008; Gwóźdź i Kwiecińska, 20005). Przeciętny udział w ogólnej liczbie miejsc pracy utworzonych w stosunku do liczby pracujących w przedsiębiorstwach ogółem wynosił w 2007 r. 2%. Najwyższy udział zanotowały województwa: dolnośląskie (10% ogólnej liczby pracujących w przedsiębiorstwach w regionie) oraz śląskie, podkarpackie, pomorskie (po 5%). Marginalny udział charakteryzował województwa: lubelskie, opolskie, wielkopolskie, mazowieckie, małopolskie, zachodniopomorskie i kujawsko-pomorskie. Niski udział tych przedsiębiorstw w tworzeniu nowych miejsc pracy wynika z faktu, że tereny SSE zlokalizowane w tych województwach nie zostały jeszcze odpowiednio zagospodarowane (Godlewska-Majkowska, 2009).

Tworzenie nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach SSE jest jedynym z w zasadzie niekwestionowanych efektów działalności SSE. Można zastanawiać się nad jakością tworzonych miejsc pracy, poziomem zarobków w firmach strefowych lub efektami substytucji i drenażu pracowników z firm spoza stref, jednak sam fakt tworzenia nowych miejsc pracy w SSE nie podlega dyskusji. Efekty te były również widoczne w grupie przedsiębiorstw strefowych, które wzięły udział w sondażu.

Blisko połowa badanych firm to przedsiębiorstwa średnie – zatrudniające między 50 a 250 osób, znaczną reprezentację miały także firmy małe. W których pracowało od 10 do 49 pracowników. Firmy średnie i duże były reprezentowane szczególnie wśród przedsiębiorstw przemysłowych, w pozostałych obszarach działalności częściej można było spotkać firmy małe. Wynik ten należy jednak traktować z bardzo dużą ostrożnością, ze względu na niewielkie liczebności firm działających poza przemysłem.

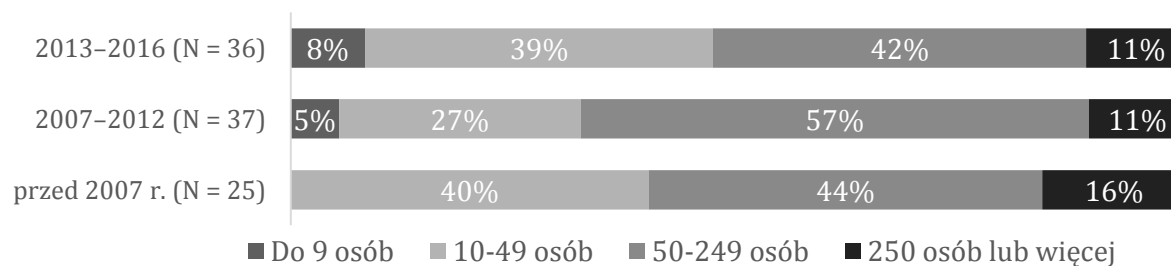
Wykres 16. Wielkość zatrudnienia w badanych przedsiębiorstwach



Źródło: badanie CAWI 2016

Wśród przedsiębiorstw działających w strefie co najmniej 10 lat przeważają firmy średnie (stanowią 57% respondentów), grupa firm z długim stażem w strefie wyróżnia się także większym niż w pozostałych grupach odsetkiem podmiotów dużych – zatrudniających ponad 250 osób – oraz brakiem mikroprzedsiębiorstw, o liczbie pracowników poniżej 10.

Wykres 17. Wielkość zatrudnienia w podziale według roku rozpoczęcia działalności w strefie

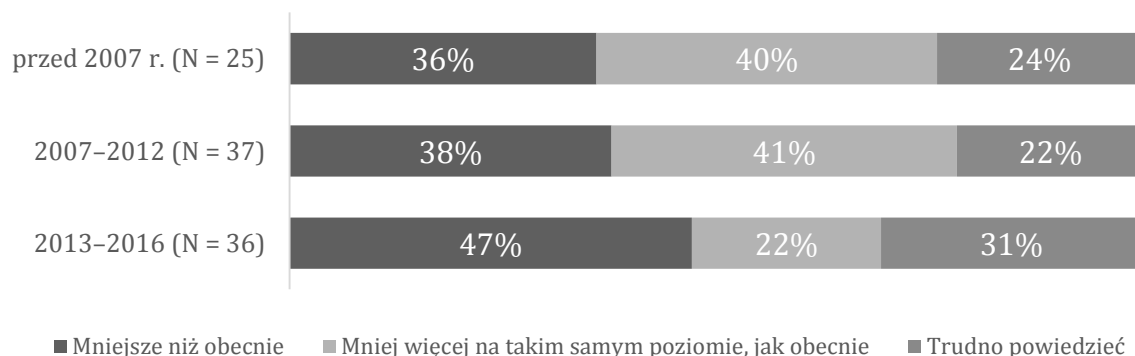


Źródło: badanie CAWI 2016

Optymistyczna interpretacja tej sytuacji mogłaby odwoływać się do tego, że działalność w obrębie specjalnych stref ekonomicznych jest na tyle znaczącym impulsem rozwojowym, iż przekłada się na długofalowe zwiększanie zatrudnienia. Nie dysponujemy obiektywnymi wskaźnikami pozwalającymi zweryfikować tę hipotezę. Okazuje się także, że nie wszyscy przedstawiciele badanych firm widzą to w ten sposób – w grupie przedsiębiorstw mających już doświadczenie w działalności na terenie stref, opinie o wpływie tego faktu na zatrudnienie były podzielone i stosunkowo najczęściej wyrażano przekonanie, że gdyby nie było strefy – zatrudnienie kształtowałoby się na podobnym do obecnego poziomie.

Wpływ SSE jako czynnika zwiększającego zatrudnienie najczęściej dostrzegano w gronie podmiotów, które dopiero niedawno rozpoczęły swoją działalność w tych strefach (przedstawiciele 47% z tych firm stwierdzili, że gdyby nie mieli możliwości działania w strefie, zatrudnienie w ich firmie byłoby mniejsze niż obecnie) – ilustruje to Wykres 18.

Wykres 18. Jak kształtowałoby się zatrudnienie w firmie, gdyby nie było możliwości działania w SSE – w podziale według roku rozpoczęcia działalności w SSE

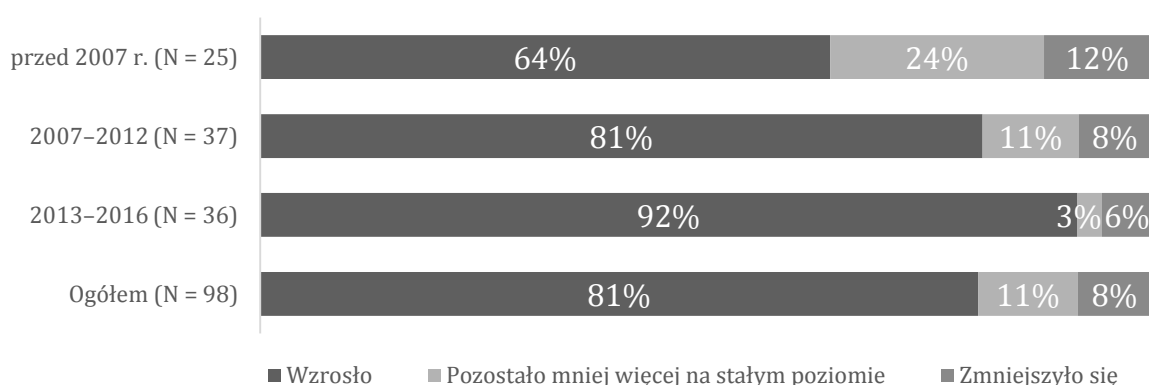


Źródło: badanie CAWI 2016

Warto także odnotować, że 53% respondentów z firm średnich (zatrudniających od 50 do 250 osób) wskazywało, że możliwość działania w strefie spowodowała wzrost zatrudnienia w ich firmach, zaś w grupie największych podmiotów taką opinię wyraziło jedynie 8% badanych. Pozostali sądzili, że również bez strefy zatrudnienie w firmie byłoby podobne do obecnego.

Wydaje się także, że przedsiębiorstwa, które dopiero niedawno rozpoczęły swoją działalność na terenie specjalnych stref ekonomicznych, znajdują się w fazie szczególnie dynamicznego rozwoju – w prawie wszystkich z nich zadeklarowano, że w ciągu ostatnich 3 lat zwiększyło się zatrudnienie. Wynika to najprawdopodobniej z konieczności uzyskania wartości wskaźników zatrudnienia deklarowanych przez przedsiębiorców przystępujących do SSE. Odsetek badanych składających taką deklarację był mniejszy w starszych podmiotach, które miały już czas na ustabilizowanie swojej pozycji.

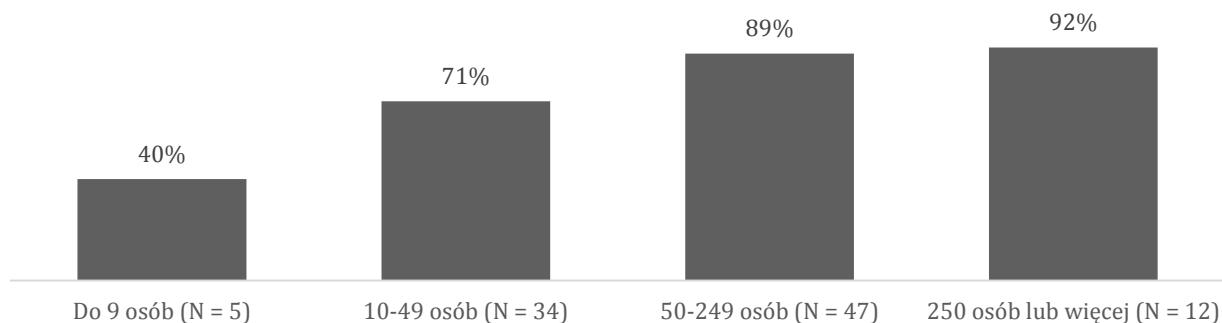
Wykres 19. Zmiany zatrudnienia w badanych przedsiębiorstwach w okresie ostatnich 3 lat – w podziale według roku rozpoczęcia działalności w strefie



Źródło: badanie CAWI 2016

Zatrudnienie rosło najczęściej w firmach dużych – niemal wszystkie z tej grupy wskazały na wzrost liczby pracowników i nie było ani jednego wskazania na zmniejszenie się zatrudnienia.

Wykres 20. Odsetki podmiotów deklarujących wzrost zatrudnienia w ciągu ostatnich 3 lat, w zależności od wielkości przedsiębiorstwa



Źródło: badanie CAWI 2016

Wzrost zatrudnienia wiąże się ze wzrostem popytu na produkty i usługi – wśród firm, które odnotowały taki wzrost, 92% zwiększyło zatrudnienie. Jednocześnie wśród wszystkich badanych przedsiębiorstw było 64% takich, które zadeklarowały, że w ciągu ostatnich 3 lat zarówno zatrudnienie, jak popyt na ich produkty zwiększyły się w porównaniu z wcześniejszym okresem.

W kontekście wzrostu zatrudnienia na SSE coraz częściej pada pytanie o **jakość miejsc pracy dostępnych w przedsiębiorstwach objętych pomocą publiczną**. Jak wynika z międzynarodowych badań dotyczących funkcjonowania SSE, większość produkcji w inwestycjach strefowych wymaga raczej podstawowych umiejętności od pracowników i zastosowania niższych technologii. Jeśli chodzi o warunki pracy w przedsiębiorstwach strefowych w zakresie: wsparcia socjalnego, zapewnienia transportu, żywienia, środowiska pracy to są one lepsze niż na analogicznych stanowiskach w przedsiębiorstwach nieobjętych SSE (Aggarwal, 2007). Większość firm strefowych (ok. 90%) deklaruje, że zapewnia odpowiednią opiekę zdrowotną pracownikom. Osoby podejmujące pracę w przedsiębiorstwach strefowych deklarują zwiększenie się jakości życia, poprawia się ich kondycja fizyczna i zdrowotna oraz wykazują się wyższym poziomem świadomości własnego stanu fizycznego. W przypadku 2/3 przedsiębiorstw strefowych zapewniane są pracownikom różne formy szkoleń i doskonalenia zawodowego, choć pracownicy uważają, że szkolenia są zbyt krótkie i to ogranicza ich użyteczność. Zatrudnieni, którzy wcześniej pracowali w przedsiębiorstwach o podobnym profilu poza strefami, a obecnie są zatrudnieni w firmach strefowych, deklarują wyższy poziom satysfakcji w obecnej pracy.

W przeglądzie prasy poświęconej SSE napotykamy bardziej radykalne głosy. Specjalne strefy ekonomiczne, to miejsca, w które tworzą presję na niskie płace – dołącza się do tego w pewnym sensie państwo, bo jeśli bezrobotny nie podejmie oferowanej pracy, to traci zasiłek. Specjalne strefy ekonomiczne przyciągają firmy, które faktycznie oferują miejsca pracy, jednak płace tam są niskie. Podany jest przykład Wałbrzyskiej SSE, że z jednej strony jest pozytywnie, bo zmieniła się struktura zatrudnienia – zamiast przestarzałych kopalni są firmy bardziej nowoczesne i z lepszymi perspektywami rozwojowymi. Z drugiej strony jednak, pracownicy tych przedsiębiorstw stają się prekariuszami, bo jest olbrzymia presja na obniżanie kosztów, a więc także na płace.

*W swojej książce Jarosław Urbański próbuje przykładać tę kategorię do specyficznych polskich warunków. I znajduje co najmniej kilka grup, które odpowiadają proponowanej przez Standinga kategorii. Jedną z nich są właśnie pracownicy specjalnych ekonomicznych. Na pierwszy rzut oka są to nowi robotnicy, którzy zamiast w kopalni zatrudnieni zostali w fabryce kuchenek. Zarabiają w innej, dużo twardszej walucie i mogą dzięki temu kupić dużo więcej towarów. Ale pod względem pozycji społecznej, bezpieczeństwa socjalnego, warunków pracy czy pozycji przetargowej wobec pracodawcy ci „nowi robotnicy” są w dużo gorszej sytuacji niż starzy proletariusze sprzed przełomu. Dz. 07.09.2014.*

Niektórzy z naszych rozmówców wyrażali jednak wątpliwość, czy słaba jakość części miejsc pracy oferowanych w SSE nie jest zwyczajnie pochodną stanu kapitału ludzkiego na terenach, na których przedsiębiorstwa rozwijają swoją działalność:

*(...) Kto był pierwszy, pracownik, czy pracodawca? Pierwszy był pracownik, on tutaj był, na tej ziemi. Tutaj przyszło przedsiębiorstwo, bo stwierdziło, że tutaj jest taki pracownik i on się będzie do tego nadawał (...) W związku z tym jest pytanie takie, że pretensji nie mamy mieć co do inwestorów, że oferują akurat taką pracę (...) Ale w chwili obecnej trzeba pracować nad 20-30latkami, pomiędzy 20 a 30 lat, nad tym pokoleniem i po prostu zachęcać do permanentnego rozwoju (...) to nie jest nikogo wina, że mamy takie oferty, po prostu taka jest struktura rynku pracy. Część osób nie potrafi się przystosować, nie potrafi się odnaleźć, nie potrafi myśleć przyszłościowo, nie potrafi myśleć o swoim rozwoju, boi się innowacji, boi się zmian. Dlatego po prostu trafiają się przedsiębiorcy, którzy oferują pracę nakładczą, pracę nudną, nierozwijającą, pracę nudzącą, pracę odtwórczą(...) IDI4 [25257-29600]*

Mimo powyższych wątpliwości, założenie dotyczące wzrostu zatrudnienia w przedsiębiorstwach strefowych nie jest kwestionowane. Obserwacje te potwierdzają wyniki analiz efektu netto dotyczące poziomu zatrudnienia w gminie/mieście.

Przyrost pracowników, począwszy od 2005 roku, a więc pierwszego roku funkcjonowania przedsiębiorstw w SSE, jest zawsze wyższy w grupie samorządów, na których terenie działają SSE niż w grupie kontrolnej – gmin i miast, które nie mają terenów należących do SSE.

#### **7.4 Założenie 4: Działalność przedsiębiorstw w SSE generuje lokalny popyt na towary i usługi poza strefą.**

Pozytywny wpływ działalności SSE na lokalny rynek pracy może wynikać nie tylko ze wzrostu zatrudnienia w przedsiębiorstwach działających na terenie SSE. Działalność przedsiębiorstw strefowych może wiązać się z większym popytem na usługi i towary na lokalnym rynku obsługiwanym przez firmy, które nie należą do SSE. Jeżeli ten popyt jest duży, można spodziewać się poprawy sytuacji kooperantów, którzy zyskują nowe zlecenia. W konsekwencji działalność przedsiębiorstw strefowych może stymulować wzrost zatrudnienia u lokalnych przedsiębiorców, którzy nie przystąpili do SSE, ale udało im się przebić z ofertą do firm działających na terenie strefy. Na tej samej zasadzie, popyt generowany przez firmy strefowe może prowadzić do powstawania nowych przedsiębiorstw – kooperantów większych podmiotów funkcjonujących w SSE.

*Czyli możemy powiedzieć, że na przykładzie tych opakowań nastąpił efekt dyfuzji pozytywnych efektów, które występowały w firmach strefowych?-Ale oczywiście tak, został wykreowany można powiedzieć taki łańcuszek dostaw. Firmy pączkujące, jak ja to powiedziałem, wokół firm strefowych to nie tylko opakowania, to także usługodawcy w zakresie dostarczania surowców, podwykonawcy. To*

*bezwzględnie tak. Co warte zaznaczenia, to łódzka strefa, prawie połowa firm, które są umiejscowione w łódzkiej strefie to firmy mikro, małe i średnie. Czyli to też pokazuje jak te duże podmioty oddziałują na rozwój mniejszych firm, a strefa z kolei absolutnie widzi ten potencjał w wykorzystaniu tej współpracy i sama swoimi działaniami wywołuje tą dyfuzję, o której Pani powiedziała. ID15 [7045-8946]*

Hipotezę na temat lokalnych poddostawców kwestionowali niektórzy z naszych rozmówców:

*W związku z tym wcale oni nie korzystają z tak zwanego lokalnego rynku małych, średnich przedsiębiorstw, lokalnego rynku usługowego. No bo jeśli taki przedsiębiorca ma jedną fabrykę w mieście X i drugą fabrykę otwiera w mieście Y, a w Y ma akurat strefę, to tak naprawdę on dalej utrzymuje tych samych dostawców, których miał w mieście X, tylko mówi, słuchajcie, teraz ja będę dwa razy więcej potrzebował, no to dajcie mi jeszcze dwa razy większe zniżki niż do tej pory miałem. Podobnie z firmami usługowymi, countingu i tak dalej. W związku z tym efekt jest taki, że nic nie przynosi, że te strefy w wielu miejscach polegają na tym, że ci przedsiębiorcy, którzy mają tam 1,5 czy 2 hektary i to jest podstrefa, to tak naprawdę oni tam przyjeżdżają, otwierają barak, w którym produkują jakiś swój towar, ale korzystają z dostawców zewnętrznych, według moich badań zdecydowanie spoza powiatu, spoza województwa najczęściej, czyli w ogóle skąd do tej pory tak naprawdę czerpali. ID12*

Potwierdzają ją jednak niektóre z raportów firm konsultingowych, na które powoływali się nasi rozmówcy:

*(...) są badania robione bodajże albo przez Deloitte, albo przez KPMG(...) Jaki wpływ na przykład mają strefy na rynek pracy, na inwestycje i na PKB w tych miejscach gdzie są w stosunku do otoczenia najbliższego gdzie ich nie ma?(...) I jedno miejsce pracy w strefie, bo to podejrzewam bardzo trudne badanie, generuje od 0,75 do 4 miejsc pracy poza strefą ID11*

Inny, powiązany z opisywanym tu mechanizmem, **efekt działalności SSE może polegać na generowaniu popytu na rynku lokalnym przez zakupy pracowników, którzy znajdują zatrudnienie na terenie SSE.**

*(...)Kowalski zatrudniony w strefie dostaje wynagrodzenie, jakie, to wiemy jak to jest, od tego odprowadza podatek dochodowy, składki na ZUS, nie pracuje na czarno, czyli system finansów publicznych ma czysty, żywy zysk, Kowalski idzie do sklepu, kupuje, odprowadza podatek VAT prościusińko do budżetu, mało tego, Kowalski kupując zachęca tego sklepikarza w jego miejscowości, żeby kupił więcej towaru, żeby zaopatrzył lepiej sklep, pobudza, czyli też tak zwany, wie pani, mnożnik Keynesa, po to się inwestuje. (...) jeden zatrudniony będzie wymagał następnych zatrudnionych i jak gdyby to koło zamachowe się zacznie obracać. ID16*

Generalnie, przyjmuje się, że tworzone stanowiska w strefach wywołują zapotrzebowanie na pracę w sąsiedztwie strefy. Szacuje się, że na każde 1000 miejsc pracy powstających w strefie powstaje w jej otoczeniu 350 miejsc pracy (Godlewska-Majkowska, 2009). Inne badanie kontrolujące cechy społeczno-demograficzne regionów, na których powstawały SSE, przeprowadzone przez Ciżkowicza i współpracowników (2015) odpowiedziało na pytanie, jaki jest wpływ firm ulokowanych na terenie SSE na wyniki ekonomiczne uzyskiwane na obszarach nieobjętych SSE. Badanie wskazało na istnienie znaczącego, pozytywnego wpływu stref na zatrudnienie: miejsca pracy wykreowane w ramach SSE prowadzą do powstania nowych miejsc pracy w kraju – tj. każde 100 miejsc pracy stworzonych w SSE kreuje średnio 72 miejsca pracy poza SSE. Oddziaływanie na sąsiadujące kraje jest nawet silniejsze – każde 100 miejsc



pracy generowane w strefie prowadzi do utworzenia około 37 miejsc pracy w sąsiadujących krajach. Wyniki okazały się powtarzalne, niezależnie od wykorzystanej metody oszacowania efektu, struktury próby i zmiennych kontrolnych.

Hipoteza dotycząca pozytywnego wpływu SSE na stymulowanie rozwoju lokalnego rynku kooperantów znajduje częściowe potwierdzenie w przeprowadzonych analizach efektu netto dla liczby przedsiębiorstw w gminach i miastach z SSE. W przypadku mikro i małych przedsiębiorstw, w gminach w których funkcjonują obszary SSE, zanotowano wyraźny wzrost liczby takich podmiotów. W przypadku grupy kontrolnej JST, które nie mają specjalnych stref ekonomicznych efekt ten był wyraźnie mniejszy. Wprawdzie brak jest mocniejszych dowodów potwierdzających tę hipotezę, jednak wiele wskazuje że wzrost liczby małych firm w gminach z SSE może być konsekwencją stymulowania lokalnego popytu przez przedsiębiorców, którzy rozwinęli działalność na terenie stref.

## **7.5 Założenie 6: Efekty zrealizowanych inwestycji mają trwały charakter.**

Wiele wskazuje na fakt, iż strategia większości przedsiębiorstw strefowych zakłada pozostanie w regionie długim okresie. Jest to przede wszystkim związane z samym mechanizmem wsparcia oferowanego w ramach SSE, którzy opisywaliśmy na początku niniejszego rozdziału – realne korzyści podatkowe z obecność w SSE przedsiębiorca odczuwa dopiero po kilku latach od zrealizowania inwestycji. Duża część firm w ramach SSE dopiero wraca w fazę, w której pojawiają się korzyści ze zrealizowania inwestycji w strefie:

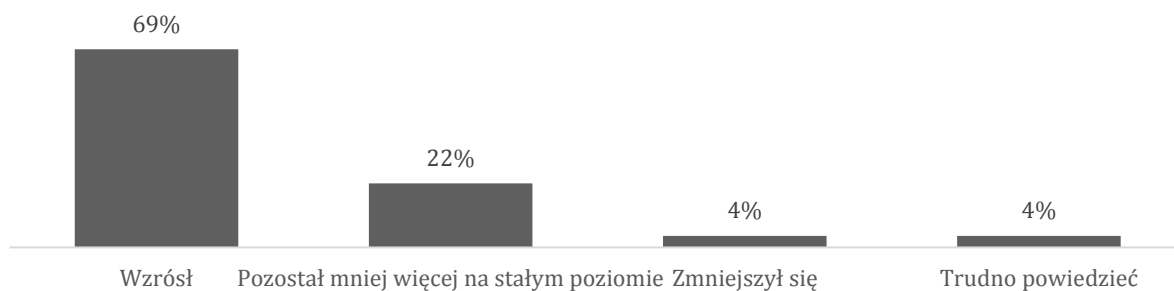
*(...) ponieważ nie wiadomo jak długo będą te strefy funkcjonowały, przedsiębiorcy niechętnie do nich w tym momencie wchodzi, a wyłącznie teraz próbują dyskontować to co oni zainwestowali, czyli w tym momencie udzielamy coraz więcej pomocy publicznej, z roku na rok zwiększa się ta kwota, no bo wreszcie zaczynają funkcjonować, sprzedawać swoje towary i na tym zarabiają, no i nie płacą takiego podatku. Natomiast jak weźmiemy pod uwagę, że połowę z tych firm, które weszły do stref po akcesji to są polskie firmy, no to ja śmiem wątpić czy to rzeczywiście są firmy, które rozważały alternatywne inwestycje, czy to nie są firmy, które wyłącznie zainwestowały w Polsce, no bo tak i tak by zainwestowały w Polsce, a że akurat są strefy, no to nie dziwne, że skorzystały z benefitów. IDI2*

Wyniki badania CAWI zrealizowanego wśród firm działających w polskich SSE wskazują, że firmy te są w dobrej kondycji ekonomicznej, która co więcej ulegała w ostatnich latach poprawie.

Przedsiębiorcy działający w specjalnych strefach ekonomicznych dostrzegają na ogół wzrost popytu na swoje produkty i usługi w ciągu trzech lat poprzedzających badanie: przedstawiciele 69% podmiotów odnotowali wzrost, a jedynie w 4% był spadek. Wynik ten jest spójny z analizami publikowanymi przez Narodowy Bank Polski<sup>12</sup>, które pokazują systematyczny wzrost wartości wskaźnika bieżącej oceny sytuacji ekonomicznej od 2013 roku. NBP odnotował, że – przy generalnie pozytywnych ocenach sytuacji ekonomicznej, szczególnie duży wzrost niepewności obserwowano w branży handlowej, a także w bardzo dużych przedsiębiorstwach. Dane z naszego badania pokazują, że im większe firmy, tym częściej wskazują na wzrost popytu na swoje produkty i usługi.

<sup>12</sup> [http://www.nbp.pl/publikacje/koniunktura/raport\\_1\\_kw\\_2016.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/koniunktura/raport_1_kw_2016.pdf) dostęp 4.04.2016

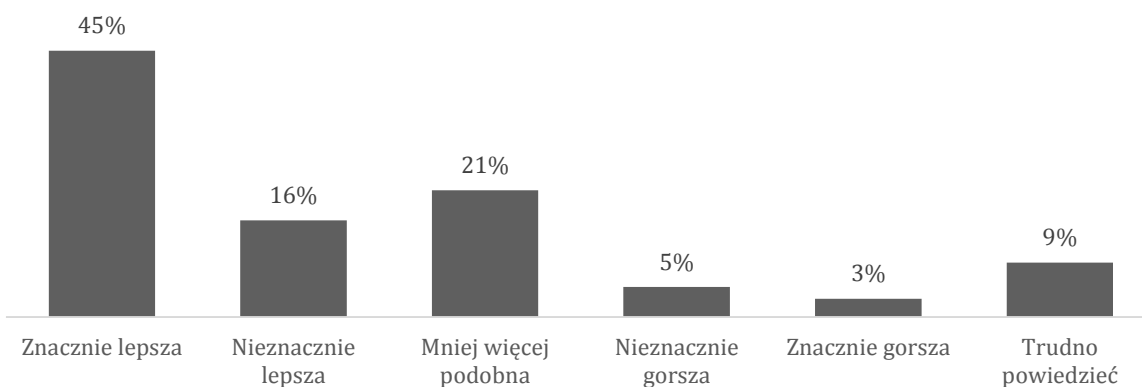
Wykres 21. Zmiana popytu na produkty i usługi oferowane przez badanych przedsiębiorców, w porównaniu do okresu sprzed 3 lat..



Źródło: badanie CAWI 2016

Przedstawiciele przedsiębiorstw działających w SSE, którzy odpowiedzieli na pytania ankiety, na ogół nie narzekali na sytuację finansową swoich firm: 61% wskazało, że sytuacja ta poprawiła się w ciągu ostatnich 3 lat, przy czym najczęściej udzielaną odpowiedzią była „znacznie lepsza”. Kolejne 21% podmiotów nie odnotowało zmian. Jedynie 8% badanych zadeklarowało, że sytuacja ta jest obecnie gorsza.

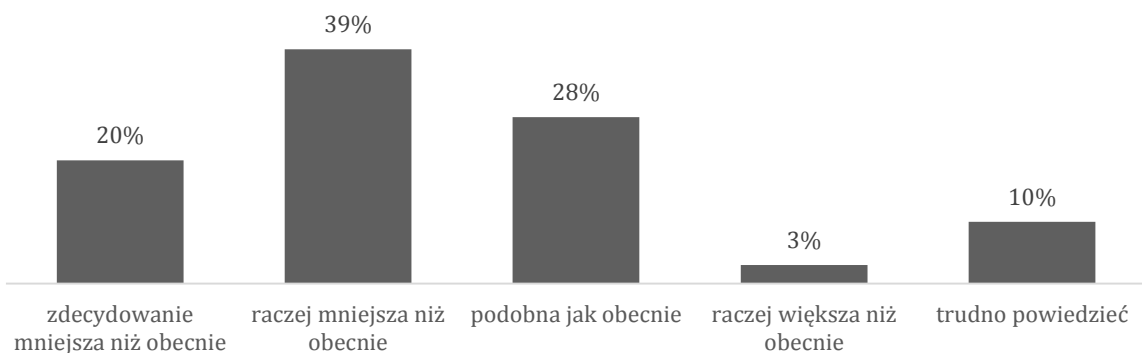
Wykres 22. Obecna sytuacja finansowa w porównaniu do tej sprzed 3 lat



Źródło: badanie CAWI 2016

Przedsiębiorcy sądzą na ogół, że możliwość działania na terenie specjalnej strefy ekonomicznej pozytywnie wpłynęła na rozwój ich firmy: 59% wyraziło przekonanie, że gdyby nie mogli działać w SSE, to skala ich działalności byłaby mniejsza („znacznie” lub „trochę”).

Wykres 23. Rozkład odpowiedzi na pytanie, jaka byłaby skala działalności firmy, gdyby nie mogła działać na terenie SSE



Źródło: badanie CAWI 2016

Wyniki zrealizowanych badań skłaniają raczej do optymistycznych prognoz odnośnie przyszłości funkcjonowania większości spośród polskich firm działających w SSE.

## **7.6 Założenie 9: uwarunkowania społeczno-gospodarcze sprzyjają pożądanym zmianom.**

Powodzenie interwencji polegającej na udzieleniu pomocy publicznej przedsiębiorstwom działającym na terenie SSE zależy w pewnym stopniu od szeregu innych czynników politycznych, gospodarczych, prawnych itp., które będą sprzyjały pożądanym zmianom, a przynajmniej nie będą stanowiły dla nich barier. Czynniki te mają znaczenie nawet jeśli przyglądamy się wąskiemu wycinkowi efektów związanych ze wzrostem zatrudnienia w gminie lub mieście, którego część terenów włączono do SSE.

Problem polega jednak na tym, iż kontrola takich czynników pozostaje poza możliwościami analityka pracującego na danych pochodzących z ogólnodostępnych statystyk publicznych.

Jednym z powszechnie wskazywanych czynników jest jakość stanowionego w Polsce prawa oraz sposób jego egzekucji, szczególnie w obszarach związanych z działalnością gospodarczą – takich jak procedury związane z wydawaniem pozwoleń na realizację inwestycji, prawo budowlane, przepisy podatkowe i inne.

*Natomiast inwestorzy wskazują właśnie bariery prawne, czyli prawo podatkowe, prawo zamówień publicznych(...) nie ma jednej wykładni tych samych przepisów. IDI1*

Dlatego tak ważna jest jakość zarządzania SSE, na którą z jednej strony składa się profesjonalizm ich kadr a z drugiej środowisko polityczne, które może wpływać na poziom zarządzania SSE destabilizująco:

*(...) Tak że tutaj składałabym ewentualne niepowodzenia na karb czynników obiektywnych i być może biorących się z jakością zarządzania w samych strefach, ale, mówię, nie badając tego to nie jestem uprawniona, żeby w ogóle formułować jakieś osądy, ale tutaj jakość zarządzania jest bardzo ważna (...) czytam w prasie, że zmienia się, nie wiem, prezes strefy, Matko Boska, no zmienia się władza lokalna, ja tego nie potrafię zrozumieć, bo jest to działalność gospodarcza absolutnie apolityczna, tak jak działalność naukowa, czy pani będzie czerwona, zielona, czy niebieska, powiem dokładnie to samo, bo takie są... IDI6*

Profesjonalizm i kompetencje kadr spółki zarządzającej SSE mają coraz większe znaczenie w kontekście przyciągania inwestorów do stref. W toku realizowanych wywiadów padało wiele głosów wskazujących, że SSE będą ewoluowały w kierunku profesjonalnego doradztwa dla inwestorów. Mnogość przepisów i regulacji związanych z realizacją inwestycji w Polsce sprawia, iż takie wsparcie, o ile będzie dobrze realizowane, może stanowić ważny argument za lokalizacją inwestycji w danej SSE.

*(...) Więc inwestorzy, którzy przychodzą i poszukują kontaktu, no mają partnera, który jest partnerem uznanym, o uznanej randze, tak bym to powiedział. Jeśli za tym idą dobrze przygotowane kadry, no to mamy ten warunek początkowy spełniony, mianowicie partnera, który jest partnerem profesjonalnym,*

*partnera, który ma dobre kadry, partnera, który może mi jako przedsiębiorcy z zewnątrz, z zagranicy, który w ogóle stawia pierwsze kroki w gospodarce w naszym kraju pomóc. ID15*

Właściwy poziom przygotowania kadr spółki zarządzającej SSE jest szczególnie ważny w kontekście jakości kadr urzędniczych w samorządach na terenie których lokowane są strefy. Z tym ostatnim, jak wskazywali nasi rozmówcy, bywa różnie:

*Pasywność władz samorządowych, niekompetencja, brak doświadczenia, niedobór kadr urzędniczych (...) Wysłał mi wójt pracownika, który kompletnie nie jest przygotowany do oferty, która jedna wygrywa w całym województwie, to jest taki konkurs. To jest takie podejście władzy samorządowej. Brak zapisów dotyczących przeznaczenia terenu, czyli mówimy o planach zagospodarowania. Chciałoby się, a się nie ma, tak. Czy nieuregulowany stan prawny nieruchomości. ID11*

*(...) Bo strefa to nie zwolnienie podatkowe, tylko strefa to właściwe traktowanie inwestora. I tutaj jest główna bariera, tu jest wąskie gardło, że brakuje ludzi światłych, odpowiednio myślących na poziomie gminy, którzy ustawią tak pracowników, że ci będą wsparciem dla inwestora. Nie dla tego inwestora, który przyniesie, nie wiem 100 000 000 dolarów inwestycji, ale dla tego inwestora, który decyduje się zainwestować 80-100 000 złotych. ID14 [37671-39190]*

*(...) I w momencie kiedy w ramach stref dostają, znowu nie wierzę, że pomoc publiczną, bo oni nie dostawali in cash na początku, tylko dostają coś innego, to znaczy pełną obsługę prawno-administracyjną od początku do końca i nagle w tym nowopowstałym państwie gdzie się dopiero buduje gospodarkę wolnorynkową ktoś im pokazuje jak tu zainwestować, gdzie uzyskać pewne pozwolenia, a nawet na przykład jeśli ktoś inwestuje w strefie dostaje zezwolenie na nabycie tej nieruchomości, czy tej ziemi od ręki, podczas kiedy mamy okres przejściowy i z pewnym opóźnieniem, a w ogóle przed akcesją to w ogóle były olbrzymie problemy dla inwestorów, żeby kupić taką ziemię(...) ID12*

Dlatego o przyciągnięciu wartościowych inwestorów na teren SSE, a także o powodzeniu inwestycji strefowych nierzadko decydują miękkie czynniki, taki jak właściwe przygotowanie kadr zarządzających SSE lub właściwe nastawienie władz samorządowych i podległej im lokalnej administracji.

*(...) Większość gmin powinna zmienić kurs, jeśli chodzi... (...) te gminy, gdzie są wolne tereny, gdzie jest klimat inwestycyjny, gdzie jest tradycja jeszcze dodatkowo do tego, mają szansę iść w tym kierunku i coś zrobić, zmienić właśnie jakby nastawienie do inwestora, bardziej pro aktywne. Co to znaczy? Komunikacja z inwestorem, mówienie, dotarcie już do dotychczasowych... ID14*

Ten sam rozmówca tłumaczył na czym może polegać ta zmiana nastawienia w kierunku otwarcia na inwestora:

*(...) A pewnie powstałe komplikacje powstały nie na skutek jakiejś chęci wyłudzenia pieniędzy, czy nieprawidłowości, tylko na skutek pomyłki albo jakiegoś błędu, tak? W związku z tym trzeba to szybko wyjaśnić i zażegnać sprawę. I rozmawiając z przedsiębiorcami widzę, że tego typu asysta jest bardzo cenna i bardzo ważna, ponieważ wielu przedsiębiorców boi się, że tak się wyrażę, lokalnych*

*układów, które powodują to, że możliwości gospodarowania na terenie gminy są ograniczone. I dlatego wybierają duże aglomeracje, gdzie to wszystko jest po prostu rozbite i nie ma możliwości żadnych lokalnych układów, bo za często, za szybko zmieniają się osoby, które są u władzy. IDI4*

Innym zagadaniem jest, omawiana już w kontekście problemu lokalizacji SSE, kwestia atrakcyjności terenów inwestycyjnych pod SSE.

*Utrudniać mogą warunki obiektywne, to znaczy słabo się będzie rozwijała strefa w terenie mniej zagospodarowanym pod względem infrastruktury i tu cudów nie ma. Poza tym to jest kwestia też regionalnych zróżnicowań, jeżeli chodzi o zasoby ludzkie, nie tylko ich kwalifikacje, ale wyposażenie w kompetencje miękkie. IDI6*

Można się spodziewać, że SSE funkcjonujące w najbardziej peryferyjnych lokalizacjach mogą osiągać gorsze efekty zatrudnieniowe. Rozwiązanie problemów najbardziej defaworyzowanych regionów w Polsce może przyjść raczej poprzez inwestycje infrastrukturalne lub inwestycje w kapitał ludzki, np. poprzez podnoszenie jakości szkolnictwa zawodowego.

## **8 Wnioski metodologiczne**

Przeprowadzone badania wykazały, że zastosowane metody badań ewaluacyjnych mogą skutecznie posłużyć do przeprowadzenia oceny skutków regulacji przemysłowej ustawy. W szczególności na uwagę zasługuje możliwość wykorzystania podejścia kontrfaktycznego do ustalenia efektów przyczynowych interwencji. Próba kontrolna obszarów (gmin i miast), bez SSE, dopasowana w sposób statystyczny (z wykorzystaniem techniki PSM), pozwoliła ustalić, jak wyglądałaby sytuacja gmin i miast z SSE (w obszarze bezrobocia, poziomu zatrudnienia itd.), gdyby nie zdecydowano się na włączenie ich to terenów strefowych. Zastosowanie dodatkowo estymatora DID pozwoliło porównać względne różnice w czasie w obu grupach. Tym samym możliwe stało się ustalenie efektu netto, a więc faktycznego skutku regulacji, w odniesieniu do analizowanych w badaniu zagadnień.

Z kolei wykorzystane podejście oparte na teorii pozwoliło wyjaśnić kierunek i poziom ustalonych efektów netto ustawy o SSE. Główną osią działania było odtworzenie logiki interwencji oraz warunkujących ją założeń. Empiryczna weryfikacja tych założeń pozwoliła w praktyce zrozumieć, dlaczego oddziaływanie SSE jest ograniczone.

Warto jednocześnie przypomnieć, że zebrane w toku badania dane oraz przeprowadzone analizy nie są kompletne patrząc z punktu widzenia całościowej oceny funkcjonowania ustawy o SSE. Wykonanie tak ambitnego zadania wymagałoby rozszerzenia tak podmiotowego jak i przedmiotowego zakresu badania. Niniejsze badanie koncentrowało się przede wszystkim na kwestii potencjalnego oddziaływania SSE na zatrudnienie, pozostawiając poza obszarem badania zagadnienia dotyczące wpływu SSE na konkurencję, rozwój społeczno-gospodarczy regionu, czy też wpływ na działania władz lokalnych. Szczególnie istotny wydają się być również potencjalny wpływ SSE na przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych,

który powinien być wzięty pod uwagę przy dokonywaniu całościowej oceny tego instrumentu. Szczególnie cenne powinno być przeprowadzenie analogicznych analiz na poziomie przedsiębiorstw działających w oparciu o otrzymane zezwolenia na terenie stref.

Na koniec warto przypomnieć, że zastosowanie określonych technik badawczych w każdym procesie analizy zjawisk społeczno-gospodarczych, jest w dużym stopniu rzeczą wtórną. Podstawową kwestią są pytania badawcze, na które poszukujemy odpowiedzi. Postawienie właściwych pytań, warunkuje dobór odpowiednich metod badawczych. W tym sensie ewaluacja i ocena skutków regulacji jest w istocie tożsamym procesem, tyle że mającym inną nazwę oraz formalne miejsce w cyklu projektowania polityk publicznych. Co do zasady jednak procesy te niczym się nie różnią – w obu przypadkach chodzi bowiem o ustalenie i wyjaśnienie oddziaływania interwencji publicznych. Poszukiwanie odpowiedzi na pytania o skutki wprowadzanych zmian na gruncie polityk publicznych, zawsze wymaga podniesienia kwestii co by było, gdyby zaniechać jakichkolwiek działań (tj. w stanie kontrfaktycznym). Dlatego metody stosowane dotychczas w ewaluacji do szacowania efektów przyczynowych działań, mogą i powinny być z powodzeniem stosowane w prowadzonych ocenach skutków regulacji.

## 9 Bibliografia

1. Ambroziak A.A. (2009). *Krajowa pomoc regionalna w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza.
2. Ambroziak A.A. (2006). *Wpływ nowych wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 3.
3. Aggarwal, A. (2007). *Impact of Special Economic Zones on Employment, Poverty and Human Development*. Working Paper No. 194. Indian Council for Research on International Economic Relations.
4. Billings, S. (2009). Do Enterprise Zones Work? An Analysis at the Borders, *Public Finance Review*, 37, 68-93.
5. Boarnet, M.G. i Bogart, W.T. (1996). Enterprise zones and employment: evidence from New Jersey. *Journal of Urban Economics*, 40, 198–215.
6. Bondonio, D., i Engberg, J. (2000). Enterprise zones and local employment: Evidence from the States' Programs. *Regional Science and Urban Economics*, 30, 519 - 549.
7. Bondonio, D. i Greenbaum, R. (2007). Do local tax incentives affect economic growth? What mean impacts miss in the analysis of enterprise zone policies. *Regional Science and Urban Economics*, 37, 121 – 136.
8. Briant, A., Lafourcade, M. i Schmutz, B. (2013). *Can Tax Breaks Beat Geography? Lessons from the French Enterprise Zone Experience*. Document de travail (Docweb) n° 1316< CEPREMAP.
9. Chen, X. (1994). The Changing Roles of Free Economic Zones in Development: a Comparative Analysis of Capitalist and Socialist Cases in East Asia. *Studies in Comparative International Development*, 29(3), 3-25.
10. Cizkowicz, P., Cizkowicz-Pekala, M., Pekala, P i Rzonca, A. (2015). *The Effects of Polish Special Economic Zones on Employment and Investment: Spatial Panel Modelling Perspective*. MPRA Paper No. 63176.
11. Curtis, T., Hill, S. i Lin, Ch. (2006). *Special Economic Zones (SEZs): Chinese, Russian, and Latin American Cases and the Use of SEZs as an Economic Development Tool*. Prepared for the International Economic Development Program, Ford School of Public Policy, University of Michigan.
12. Dowall, D.E. (1996). An evaluation of California's enterprise zone programs. *Economic Development Quarterly*, 10, 352–368.
13. Givord, P., Quantin, S. i Trevien, C. (2012). *A Long-term Evaluation of the First Generation of French Urban Enterprise Zones*, Working Paper No. G 2012/01, Institut National de la Statistique et des Études Économiques, France.
14. Gryczka, M. (2009). Ocena celów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce i dotychczasowych efektów ich realizacji. *Studia i Prace WNEiZ*, 13, 19-32.
15. Gobillion, L., Magnac, T. i Laurent, H. (2012). Do Unemployed Workers Benefit From Enterprise Zones? The French experience, *Journal of Public Economics*, 96, 881–892.

16. Godlewska-Majkowska, H. (2009). *Skuteczność specjalnych stref ekonomicznych, jako instrumentu polityki regionalnej w Polsce*. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
17. Golik, D. i Kątnik-Prokop, J. (2014). Funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce. *Studia Ekonomiczne*, 166, 180-193.
18. Greenbaum, R. i Engberg, J. (1999). *The impact of state urban enterprise zones on business outcomes*. Manuscript. Heinz School of Public Policy and Management, Carnegie Mellon University.
19. Hagemeyer J., Tyrowicz J. (2009). Is the Impact Really That High? The Effect of FDI in Transition. Uniwersytet Warszawski, Narodowy Bank Polski.
20. Hanson, L. i Hebein, F. (2009). Enterprise Zones for Former Military Bases: Some Empirical Evidence from California's LAMBRA Program. *Journal of Behavioral & Applied Management*, 10(2), 149-165.
21. Hirasuna, D. i Michael, J. (2005). *Enterprise zones: a review of the economic theory and empirical evidence*. Policy Brief, Minnesota House of Representatives.
22. Kolko, J. i Neumark, D. (2010). Do some enterprise zones create jobs? *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(1), 5–38.
23. KPMG. (2014). 20 lat specjalnych stref ekonomicznych w Polsce. Warszawa.
24. Lizińska, W. i Marks-Bielska, R. (2013). Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w kontekście realizacji celów ich tworzenia oraz wykorzystywanej pomocy publicznej. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 2(62), 92-105.
25. Mayer, T., Mayneris, F. i Py, L. (2013). *The Impact of Urban Enterprise Zones on Establishments' Location Decisions: Evidence From French ZFUs'*, Banque de France Working Paper No. 458, Banque de France.
26. Ministerstwo Gospodarki. (2005). Specjalne strefy ekonomiczne stan na dzień 31 grudnia 2004 r. Warszawa.
27. Ministerstwo Gospodarki. (2006). Specjalne strefy ekonomiczne na koniec 2005 r. Warszawa.
28. Ministerstwo Gospodarki. (2007-2014). Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Warszawa.
29. Ministerstwo Gospodarki. (2009). Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych. Warszawa.
30. Nazarczuk, J. (2013). Specjalne strefy ekonomiczne motorem wzrostu w czasach kryzysu? *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 296, 241-250.
31. O'Keefe, S. (2003). Job Creation in California's Enterprise zones: a Comparison Using a Propensity Score Matching Model. *Journal of Urban Economics*, 55, 131-150.
32. Piwowarczyk, A. (2013). Sens istnienia Specjalnych Stref Ekonomicznych (SSE) po 2020 roku w kontekście pomocy regionalnej Unii Europejskiej. *Zarządzanie i Finanse*, 11, 269-276.
33. Sridhar, K.S. (1999). The Incentive Programs and Unemployment Rate. *Review of Regional Studies*, 30(3), 275-98.



34. Vyshnya, M. i Nizalova, O. (2006). Influence of Economic Zones on Employment and Wage Growth in Ukraine: Reallocation Effect or Alternative Job Market.
35. Wang, J. (2009). The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities. Job Market Paper, London School of Economics.
36. White H. (2009). *Theory-Based Impact Evaluation: Principles and Practice*. International Initiative for Impact Evaluation Working Paper 3.
37. World Bank (2008). *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*.

## 10 Aneks

### Scenariusz IDI – profil A. Administracja publiczna

	Przykładowe pytania
WPROWADZENIE	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proszę powiedzieć kilka słów o P. instytucji/departamencie/komórce:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Jakie zadania związane z funkcjonowaniem SSE realizuje P. instytucja? Jak zadania te są rozdzielone pomiędzy poszczególne departamenty/komórki organizacyjne instytucji?</li> <li>b. Proszę krótko powiedzieć jaka jest P. rola we realizacji tych zadań?</li> </ol> </li> </ol>
REKONSTRUKCJA LOGIKI PROGRAMU  <i>cele</i>  <i>założenia</i>  <i>beneficjenci</i>  <i>inne efekty</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Czy w Polsce P. zdaniem obecnie potrzebujemy SSE? Dlaczego?               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Czy potrzebowaliśmy ich bardziej na początku lat. 90?</li> </ol> </li> <li>3. Jak postrzega P. główne cele funkcjonowania SSE w Polsce? Które z nich są P. zdaniem najważniejsze?</li> <li>4. W jaki sposób tworzenie SSE miałyby przekładać się na te cele? (<i>Spróbować odtworzyć założony ciąg przyczynowo skutkowy: utworzenie SSE&gt;&gt;&gt;skutki na poziomie przedsiębiorstwa/samorządu &gt;&gt;&gt;skutki na poziomie zagregowanym np. sektora/gospodarki – wsparcie w trakcie wywiadu może być graf 3 prezentowany respondentowi bez listy założeń/efektów ubocznych</i>)</li> <li>5. W jakich warunkach osiągnięcie zakładanych celów SSE mogłoby być utrudnione? Jakie warunki sprzyjają osiągnięciu założonych celów? [<i>tworzymy wraz z respondentem listę czynników sprzyjających (+) i (-) ograniczających osiągnięcie założonych celów SSE</i>]               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Które z wymienionych czynników są P. zdaniem krytyczne dla osiągnięcia pozytywnych efektów SSE?</li> <li>b. Jak ocenia P. szanse spełnienia poszczególnych czynników?                    [<i>Dopytywać o czynniki na poziomie</i> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. instytucjonalnym – organizacji działania SSE</li> <li>ii. przedsiębiorcy – inwestora</li> <li>iii. samorządów objętych SSE i sąsiadujących</li> <li>iv. polskiej gospodarki]</li> </ol> </li> </ol> </li> <li>6. Dla jakich przedsiębiorców są dedykowane SSE? [<i>prośba o opisanie idealnego przedsiębiorcy, który powinien działać w strefie – branża, wielkość, innowacyjność, krajowy vs zagraniczny itd.</i>]               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Jakie kryteria są najczęściej stosowane przy wydawaniu zezwoleń na działalność w SSE? Jak ocenia P. te kryteria?</li> <li>b. Jakie zmiany wprowadzono w tych kryteriach na przestrzeni ostatnich lat? Z czego wynikały te zmiany?</li> <li>c. Kim są inwestorzy korzystający z SSE? [pogłębić: na ile ich profil odbiega od profilu idealnego przedsiębiorcy w SSE?]</li> </ol> </li> <li>7. Dla jakich samorządów stworzono SSE? [<i>prośba o opisanie idealnego przedsiębiorcy, który działać w SSE – lokalizacja, potencjał gospodarczy, rynek pracy, zaplecze edukacyjne itp.</i>]               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Jakie kryteria brano pod uwagę przy lokalizacji SSE? Jak ocenia P. te kryteria?</li> <li>b. Jakie zmiany wprowadzono w tych kryteriach na przestrzeni ostatnich lat? Z czego wynikały te zmiany?</li> <li>c. Jakie samorządy korzystają w Polsce z SSE?</li> </ol> </li> <li>8. Jakie mogą być niezamierzone, pozytywne efekty działania SSE?</li> <li>9. A czy dostrzega P. jakieś zagrożenia/negatywne efekty wynikające z działania SSE? [dopytać o inne przedsiębiorstwa i rozwój samorządów nieobjętych SSE]</li> </ol>
BILANS NAKŁADÓW KORZYŚCI	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Jak ocenia P. publiczne koszty funkcjonowania SSE? Czy działalność SSE wiąże się z dużymi nakładami ze strony budżetu państwa/samorządów?</li> <li>11. Jakie korzyści dostrzega P. z tytułu dotychczasowej działalności SSE w Polsce?</li> <li>12. Czy podobne efekty wystąpiłyby P. zdaniem bez SSE? Jak wyglądałaby sytuacja polskiej gospodarki bez SSE? Jak rozwijałyby się samorządy, na których terenie funkcjonują SSE gdyby ich nie utworzono?</li> <li>13. Jak ocenia P. bilans nakładów i korzyści z tytułu funkcjonowania SSE w Polsce? Czy to się opłaca?</li> </ol>

ZASADY FUNKCJONOWANIA A SSE	14. Jak ocenia P. bieżące zasady funkcjonowania SSE? Czy istnieją jakieś elementy, które wymagają zmian/usprawnień? 15. Czy takie zmiany są planowane? W jakim zakresie?
PRZYSZŁOŚĆ SSE	16. Jaka jest przyszłość SSE w Polsce? Czy zostaną utrzymane? Czy będą powstawać kolejne? Jak postrzega P. dalsze perspektywy rozwoju terenów objętych SSE?

## Scenariusz IDI – profil B. Eksperti

	Przykładowe pytania
WPROWADZENIE	1. Proszę powiedzieć kilka słów o sobie? W jakim zakresie zajmuje się P. problematyką SSE?
REKONSTRUKCJA LOGIKI PROGRAMU	2. Czy w Polsce P. zdaniem obecnie potrzebujemy SSE? Dlaczego? a. Czy potrzebowaliśmy ich bardziej na początku lat. 90?
cele	3. Jak postrzega P. główne cele funkcjonowania SSE w Polsce? Które z nich są P. zdaniem najważniejsze?
założenia	4. W jaki sposób tworzenie SSE miałyby przekładać się na te cele? ( <i>Spróbować odtworzyć założony ciąg przyczynowo skutkowy: utworzenie SSE&gt;&gt;&gt;skutki na poziomie przedsiębiorstwa/samorządu &gt;&gt;&gt;skutki na poziomie zagregowanym np. sektora/gospodarki – wsparcie w trakcie wywiadu może być graf 3 prezentowany respondentowi bez listy założeń/efektów ubocznych</i> )
beneficjenci	5. W jakich warunkach osiągnięcie zakładanych celów SSE mogłoby być utrudnione? Jakie warunki sprzyjają osiągnięciu założonych celów? [ <i>tworzymy wraz z respondentem listę czynników sprzyjających (+) i (-) ograniczających osiągnięcie założonych celów SSE</i> ] a. Które z wymienionych czynników są P. zdaniem krytyczne dla osiągnięcia pozytywnych efektów SSE? b. Jak ocenia P. szanse spełnienia poszczególnych czynników? <i>[Dopytywać o czynniki na poziomie</i> <i>i. instytucjonalnym – organizacji działania SSE</i> <i>ii. przedsiębiorcy – inwestora</i> <i>iii. samorządów objętych SSE i sąsiadujących</i> <i>iv. polskiej gospodarki]</i>
inne efekty	6. Dla jakich przedsiębiorców są dedykowane SSE? [ <i>prośba o opisanie idealnego przedsiębiorcy, który powinien działać w strefie – branża, wielkość, innowacyjność, krajowy vs zagraniczny itd.</i> ] a. Jakie kryteria są najczęściej stosowane przy wydawaniu zezwoleń na działalność w SSE? Jak ocenia P. te kryteria? b. Jakie zmiany wprowadzono w tych kryteriach na przestrzeni ostatnich lat? Z czego wynikały te zmiany? c. Kim są inwestorzy korzystający z SSE? [pogłębić: na ile ich profil odbiega od profilu idealnego przedsiębiorcy w SSE?]
	7. Dla jakich samorządów stworzono SSE? [ <i>prośba o opisanie idealnego przedsiębiorcy, który działać w SSE – lokalizacja, potencjał gospodarczy, rynek pracy, zaplecze edukacyjne itp.</i> ] a. Jakie kryteria brano pod uwagę przy lokalizacji SSE? Jak ocenia P. te kryteria? b. Jakie zmiany wprowadzono w tych kryteriach na przestrzeni ostatnich lat? Z czego wynikały te zmiany? c. Jakie samorządy korzystają w Polsce z SSE?
	8. Jakie mogą być niezamierzone, pozytywne efekty działania SSE?
	9. A czy dostrzega P. jakieś zagrożenia/negatywne efekty wynikające z działania SSE? [dopytać o inne przedsiębiorstwa i rozwój samorządów nieobjętych SSE]
BILANS NAKLADÓW KORZYŚCI	10. Jak ocenia P. publiczne koszty funkcjonowania SSE? Czy działalność SSE wiąże się z dużymi nakładami ze strony budżetu państwa/samorządów? 11. Jakie korzyści dostrzega P. z tytułu dotychczasowej działalności SSE w Polsce? 12. Czy podobne efekty wystąpiłyby P. zdaniem bez SSE? Jak wyglądałaby sytuacja polskiej gospodarki bez SSE? Jak rozwijałyby się samorządy, na których terenie funkcjonują SSE gdyby ich nie utworzono?

	13. Jak ocenia P. bilans nakładów i korzyści z tytułu funkcjonowania SSE w Polsce? Czy to się opłaca?
ZASADY FUNKCJONOWANIA A SSE	14. Jak ocenia P. bieżące zasady funkcjonowania SSE? Czy istnieją jakieś elementy, które wymagają zmian/usprawnień? 15. Czy takie zmiany są planowane? W jakim zakresie?
PRZYSZŁOŚĆ SSE	16. Jaka jest przyszłość SSE w Polsce? Czy zostaną utrzymane? Czy będą powstawać kolejne? Jak postrzega P. dalsze perspektywy rozwoju terenów objętych SSE?

## KWESTIONARIUSZ CAWI

1. Od kiedy P. firma prowadzi działalność na terenie SSE? (proszę podać rok wydania zezwolenia na działalność w SSE)
2. W której SSE działa Państwa firma – proszę zaznaczyć wszystkie właściwe (wielokrotny wybór)
3. Jaki jest podstawowy obszar działalności Państwa firmy?
  - a. Handel
  - b. Budownictwo
  - c. Przemysł
  - d. Usługi
4. Ile osób zatrudnia Państwa firma?
  - a. Do 9 osób
  - b. 10–49 osób
  - c. 50–249 osób
  - d. 250 osób lub więcej
5. Czy w okresie ostatnich 3 lat zatrudnienie w Państwa firmie
  - a. Wzrosło
  - b. Pozostało mniej więcej na stałym poziomie
  - c. Zmniejszyło się
  - d. Trudno powiedzieć
6. Proszę ocenić, czy gdyby nie mieli Państwo możliwości działania na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej, zatrudnienie w Państwa firmie byłoby:
  - a. Mniejsze niż obecnie
  - b. Mniej więcej na takim samym poziomie, jak obecnie
  - c. Większe niż obecnie
  - d. Trudno powiedzieć
7. Proszę ocenić, jaka byłaby skala działalności Państwa firmy, gdyby nie mieli Państwo możliwości działania na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Czy byłaby ona:
  - a. Zdecydowanie mniejsza niż obecnie
  - b. Raczej mniejsza niż obecnie
  - c. Podobna, jak obecnie
  - d. Raczej większa niż obecnie
  - e. Zdecydowanie większa niż obecnie
  - f. Trudno powiedzieć
8. Jak Pan(i) sądzi, w jakim miejscu prowadziliby Państwo swoją działalność, gdyby nie mieli Państwo możliwości działania na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej:
  - a. W tej samej gminie, co obecnie
  - b. W innej gminie, ale w tym samym powiecie
  - c. W innym powiecie, ale w tym samym województwie

- d. W innym województwie
  - e. W innym kraju
  - f. Trudno powiedzieć
9. Czy w ciągu ostatnich 3 lat Państwa firma wprowadziła:
- a. Nowe i/lub znacząco ulepszone produkty (wyroby lub usługi)
  - b. Nowe i/lub znacząco ulepszone metody wytwarzania wyrobów lub usług
  - c. Nowe i/lub znacząco ulepszone metody z zakresu logistyki, dostarczania i dystrybucji Państwa zaopatrzenia, wyrobów i usług
10. Czy w okresie ostatnich 3 lat Państwa firma:
- a. Prowadziła samodzielnie działalność badawczo-rozwojową (T/N)
  - b. Nabywała od innych podmiotów wyniki prac badawczo-rozwojowych (T/N)
11. Czy w okresie ostatnich 3 lat popyt na Państwa produkty i/lub usługi:
- a. Wzrósł
  - b. Pozostał mniej więcej na stałym poziomie
  - c. Zmniejszył się
  - d. Trudno powiedzieć
  - e. Trudno powiedzieć
12. Proszę ocenić ogólną sytuację finansową Państwa w porównaniu do sytuacji przed trzema laty. Czy jest ona
- a. Znacznie lepsza
  - b. Nieznacznie lepsza
  - c. Mniej więcej podobna
  - d. Nieznacznie gorsza
  - e. Znacznie gorsza
  - f. Trudno powiedzieć
13. Na koniec uprzejmie prosimy o wskazanie, jakie były Państwa główne oczekiwania względem funkcjonowania w Specjalnej Strefie Ekonomicznej? Proszę wybrać z listy odpowiadające Państwu możliwości, zaczynając od tych, które były dla Państwa najważniejsze. Można wybrać od 1 do 7 odpowiedzi.
- a. Możliwość korzystania z odpowiednich infrastruktury techniczno-gospodarczej
  - b. Ułatwienia administracyjne
  - c. Dostęp do odpowiednich gruntów
  - d. Lepsza promocja firmy przez SSE
  - e. Uzyskanie zwolnień z podatku dochodowego (CIT lub PIT)
  - f. Uzyskanie zwolnień z podatku od nieruchomości
  - g. Nie mieliśmy szczególnych oczekiwań względem funkcjonowania w SSE