

Iwo Augustyński

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: iwo.augustynski@ue.wroc.pl

ILUZJE SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH

ILLUSIONS OF SPECIAL ECONOMIC ZONES

DOI: 10.15611/pn.2017.466.01

JEL Classification: H25, H32

Streszczenie: Celem artykułu jest ocena prawdziwości założeń przyświecających utworzeniu specjalnych stref ekonomicznych w Polsce. Okazuje się, że założenia te, przyjęte *a priori* w znacznej liczbie artykułów i analiz dotyczących efektów działania stref, nie zostały pozytywnie zweryfikowane. W artykule analizowane są następujące stwierdzenia: bez stref inwestycyjnych w danym miejscu nie miałyby miejsca; przedsiębiorstwa działające w strefach nie stanowią konkurencji dla firm spoza stref oraz skuteczność alternatywnych metod walki z bezrobociem jest niższa. Weryfikacja tych założeń prowadzi do wniosku, iż głównym efektem istnienia stref jest spadek dochodów budżetowych. Na dodatek badania i przykłady wskazują, iż administracja publiczna występuje w roli podrzędnej w relacjach z inwestorami.

Słowa kluczowe: SSE, specjalne strefy ekonomiczne, polityka regionalna.

Summary: The goal of the paper is to evaluate assumptions underlying the creation of special economic zones in Poland. The results show that these assumptions taken as granted in many papers and analysis are inaccurate. One cannot assume that: (a) without zones investments in a given place would not be undertaken; (b) companies operating in the zones create fair competition for firms from outside; (c) special economic zones are the best solution in fighting unemployment. The paper concludes that the main effect of special economic zones is a decrease of government's revenues. Additionally the analysis and examples reveal that public administration plays a subordinate role in relations with investors.

Keywords: special economic zones, regional policy.

1. Wstęp

Pomoc publiczna świadczona na rzecz przedsiębiorców inwestujących w specjalnych strefach ekonomicznych (SSE) stanowi główne narzędzie polityki regionalnej polskiego rządu realizowanej w pełni autonomicznie, to znaczy nie będącej wyrazem negocjacji (i finansowania) z instytucjami Unii Europejskiej. Ich powstanie miało być próbą złagodzenia negatywnych skutków gwałtownych zmian struktural-

nych w gospodarce polskiej. Obszarom uprzywilejowanym poświęconych jest wiele pozycji literatury światowej. Pisali o nich m.in. [Barry, Craig 1992; Neumark, Kolko 2008]. W Polsce o efektach funkcjonowania wszystkich stref pisali dotychczas m.in.: [Kryńska (red.) 2000; Ambroziak 2009; Pastusiak 2008; Siudak 2013; Jensen, Winiarczyk 2014].

Początkowo głównymi przesłankami utworzenia stref były: wysoki poziom bezrobocia w regionie oddziaływania strefy, niski poziom produktu krajowego brutto w regionie, w którym usytuowana jest strefa, oraz wyjątkowo duża skala problemów regionu związana z koniecznością restrukturyzacji dawnych okręgów przemysłowych, strukturalną recesją oraz degradacją społeczną [Ustawa z 20 października 1994, art. 5; Domański, Gwosdz (red.) 2005]. Jedną z podstawowych zalet takiej formy wsparcia przedsiębiorstw był jej pozornie bezkosztowy charakter, gdyż wg ustawodawców uszczuplenie dochodów publicznych pochodzących od firm inwestujących w SSE byłoby „wirtualne” w sytuacji, gdy bez SSE danej inwestycji i nowych miejsc pracy nie byłoby w ogóle. Przy takim podejściu inwestycje w SSE przynoszą wręcz dochody budżetowe w postaci podatków płaconych przez osoby zatrudnione w SSE oraz firmy dostarczające im usługi i produkty. Dodatkowo pojawiają się oszczędności związane z brakiem konieczności wspierania osób bezrobotnych. Z tych powodów kolejni decydenci starali się wychodzić naprzeciw oczekiwaniom inwestorów, m.in. poprzez ograniczenie liczby przytoczonych przesłanek rozwijania stref do pierwszej z nich w wersji z 10 lutego 2015 r. [Ustawa z 20 października 1994, art. 5, pkt 4].

Nasuwa się zatem pytanie, czy w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej korzyści z funkcjonowania stref przewyższają koszty? W celu uzyskania odpowiedzi na powyższe pytanie należy dokonać bilansu korzyści i kosztów związanych z funkcjonowaniem stref oraz znaleźć odpowiedź na pytania bardziej szczegółowe: czy rzeczywiście bez pomocy publicznej inwestycje w strefach nie zostałyby zrealizowane? czy przedsiębiorstwa działające w strefach nie stanowią konkurencji dla firm spoza stref? Czy koszty ulg podatkowych związanych z utworzeniem nowych miejsc pracy są niższe niż koszty wsparcia osób bezrobotnych?

2. Podstawowe dane o strefach

Strefa może być ustanowiona w celu przyśpieszenia rozwoju gospodarczego części terytorium kraju w szczególności poprzez [Ustawa z 20 października 1994, art. 3]:

1. rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej,
2. rozwój nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystanie w gospodarce narodowej,
3. rozwój eksportu,
4. zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług,
5. zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej,

6. tworzenie nowych miejsc pracy,

7. zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej.

Takie sformułowanie celów stawianych przed specjalnymi strefami ekonomicznymi sugeruje, że powinny one z jednej strony być instrumentem realizacji polityki przemysłowej w zakresie rozwoju określonych branż przemysłowych, transferu nowoczesnych technologii oraz wspierania produkcji proeksportowej, z drugiej zaś istotnym instrumentem polityki regionalnej [Kryńska (red.) 2000].

W Polsce istnieje 14 specjalnych stref ekonomicznych. Podstrefy znajdują się w takich aglomeracjach, jak Wrocław, Opole, Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, Warszawa, Bydgoszcz, Gdańsk, Gdynia. W sumie 14 SSE leży na terenach około 100 miast i 76 gmin¹ (tab. 1). Na koniec 2014 r. powierzchnia wszystkich stref wynosiła ponad 18,1 tys. ha. Strefy mają funkcjonować do końca 2026 r. [Informacja... 2015]. Zasady funkcjonowania przedsiębiorców posiadających zezwolenia wydane do końca 2000 r. zostały wynegocjowane z Komisją Europejską i określa je [Ustawa z 2 października 2003]. Przedsiębiorcy posiadający zezwolenia wydane po 1 stycznia 2001 r. korzystają z pomocy publicznej w formie zwolnień podatkowych na zasadach całkowicie zgodnych z prawem UE obowiązującym w dniu wydania zezwolenia.

Tabela 1. Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce




Lp.	Strefa	Województwo
1	Kamiennogórska SSE Małej Przedsiębiorczości	dolnośląskie, wielkopolskie
2	Katowicka SSE	śląskie, małopolskie, opolskie
3	Kostrzyńsko-Słubicka SSE	lubuskie, zachodniopomorskie, wielkopolskie
4	Legnicka SSE	dolnośląskie
5	Łódzka SSE	łódzkie, wielkopolskie, mazowieckie
6	Słupska SSE	pomorskie, zachodniopomorskie
7	SSE „Krakowski Park Technologiczny”	małopolskie, podkarpackie
8	SSE „Starachowice”	świętokrzyskie, mazowieckie, opolskie, łódzkie, lubelskie
9	Pomorska SSE	pomorskie, kujawsko-pomorskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie
10	SSE Europark Mielec	podkarpackie, małopolskie, lubelskie, zachodniopomorskie
11	Suwalska SSE	podlaskie, warmińsko-mazurskie, mazowieckie
12	Tarnobrzeska SSE	podkarpackie, mazowieckie, świętokrzyskie, lubelskie, dolnośląskie, podlaskie
13	Wałbrzyska SSE Invest-Park	dolnośląskie, opolskie, wielkopolskie, lubuskie
14	Warmińsko-Mazurska SSE	warmińsko-mazurskie, mazowieckie

Źródło: opracowanie własne.

¹ Niezmienna liczba SSE wynika z tego, iż w trakcie negocjacji Komisja Europejska została poinformowana o funkcjonowaniu 14 SSE, co znalazło odzwierciedlenie w Traktacie Akcesyjnym.

Podstrefy znajdują się we wszystkich 49 byłych miastach wojewódzkich. Przesłankami skłaniającymi do ich utworzenia nie było raczej dążenie do zmniejszania różnic w rozwoju regionalnym. Wydaje się, że przeważała tutaj argumentacja o potrzebie restrukturyzacji i unowocześnienia przemysłu w regionie, co jest wyrazem polityki przemysłowej. W efekcie pojawia się jednak rozbieżność pomiędzy celami, jakie mają być realizowane przez niektóre specjalne strefy ekonomiczne, a celami, jakie stoją przed polityką regionalną.

Przedsiębiorca podejmujący działalność gospodarczą na terenie specjalnej strefy ekonomicznej korzysta ze zwolnienia z podatku dochodowego CIT lub PIT w wysokości zależnej od położenia strefy i wielkości przedsiębiorstwa (rys. 1).

WIELKOŚĆ FIRMY	WOJEWÓDZTWO LUBUSKIE I OPOLSKIE	WOJEWÓDZTWO DOLNOŚLĄSKIE I WIELKOPÓLSKIE		
 DUŻE	do 35%	do 25%	kosztów inwestycji lub 2-letnich kosztów zatrudnienia nowych pracowników	ulga w podatku dochodowym CIT lub PIT
 ŚREDNIE	do 45%	do 35%		
 MAŁE I MIKRO	do 55%	do 45%		

Rys. 1. Wysokość ulg podatkowych w Wałbrzyskiej SSE

Źródło: [SSE Invest Park 2017].

Inwestor jest zobowiązany do utrzymania inwestycji i miejsc pracy w regionie przez minimum 5 lat (duży przedsiębiorca) lub 3 lata (MŚP). Ponadto musi wszelkie zakupione środki utrzymać przez 5 (3) lat od dnia wprowadzenia do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Wyjątkiem jest jedynie wymiana sprzętu w związku z szybkim rozwojem technologicznym. Środki trwałe zakupione przez duże przedsiębiorstwo muszą być nowe. Przedsiębiorstwa małe i średnie mogą zakupić używane środki trwałe.

3. Strefy jako instrument lokalizacji inwestycji na danym obszarze

Jak wspomniano, głównym argumentem za utrzymaniem i rozwojem stref jest przekonanie, iż bez ulg dana inwestycja by nie powstała. Jest to założenie dość oczywiste, ale niekoniecznie prawdziwe.

Badanie ankietowe przeprowadzone na reprezentatywnej grupie prezesów i dyrektorów [Siudak 2013] pokazało, że przeszło co trzecia firma (34,3%) i tak by zain-

westowała w tym samym miejscu lub okolicy, a 45,2% nie rozważała innej lokalizacji. W innym badaniu poświęconym firmom działającym w SSE na terenie Dolnego Śląska [Hajduga 2011] okazało się, że 66% ankietowanych prowadziło wcześniej działalność poza obszarami uprzywilejowanymi, z czego 30% zlokalizowanych było w tej samej miejscowości (gminie), w której obecnie znajduje się podstrefa, 27% funkcjonowało w innej miejscowości (gminie) województwa dolnośląskiego, a 30% działało w innych regionach (województwach) kraju. Czyli firmy te najprawdopodobniej inwestowałyby w kraju, a przeszło 34% ankietowanych inwestowałaby w tym samym miejscu lub okolicy. Dla 24% badanych firm ulgi nie miały decydującego znaczenia. Dla 41% ankietowanych inwestorów najważniejszym kryterium wyboru strefy była cena ziemi. Podobny poziom wskazań odnotowano w przypadku dogodnego położenia komunikacyjnego. W 41% odpowiedzi czynnik ten miał decydujące znaczenie dla podjęcia działalności gospodarczej w dolnośląskich specjalnych strefach ekonomicznych. Wyniki te sugerują ponadto, że strefy powstawały w miejscach już wcześniej atrakcyjnych dla potencjalnych inwestorów.

Można mieć jednak wątpliwość, czy w przypadku korporacji międzynarodowych te szacunki również są prawidłowe. Zwłaszcza przedsiębiorstwa z sektora motoryzacyjnego zwykle rozważają jednocześnie możliwość inwestowania w kilku krajach. Jednak obecnie najbardziej dynamicznie rozwijającym się sektorem inwestycji zagranicznych są tak zwane centra usług wspólnych. Tego typu inwestycję zamierzał np. zrealizować szwajcarski bank UBS w centrum Wrocławia. Aby zachęcić firmę do zainwestowania w mieście, Rada Miejska wyraziła zgodę na objęcie terenu inwestycji granicami Legnickiej SSE. Według prezesa Agencji Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej bez zachęty bank zainwestowałby poza krajem². Wobec braku zgody Rady Ministrów strefa jednak nie została rozszerzona. Mimo to inwestycja banku została zrealizowana³. W ogóle inwestycje zagraniczne w sektorze centrów usług wspólnych są dobrym przykładem na fałszywość tezy o kluczowym znaczeniu ulg podatkowych w strefach dla przedsiębiorców. Największym inwestorem w tej branży we Wrocławiu jest IBM zatrudniający ok. 4000 pracowników działający w ramach Wałbrzyskiej SSE, drugim jest Credit Suisse (ok. 3000 pracowników) działający poza strefą oraz HP (ok. 2600 pracowników), także nieobjęty SSE⁴.

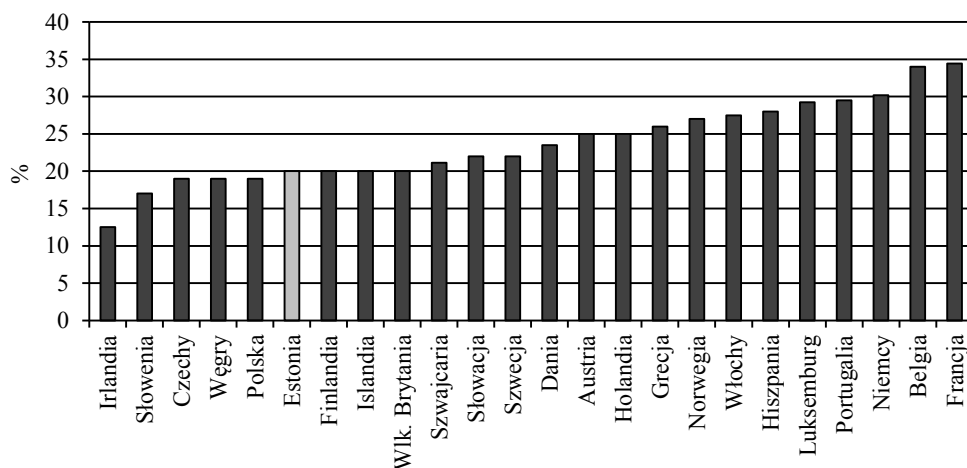
Znaczenie ulg podatkowych w strefach nie jest kluczowe dla inwestorów zagranicznych również z tego powodu, że podatek CIT w Polsce już jest jednym z najniższych w Unii Europejskiej (rys. 2).

Niewielkie znaczenie niskich podatków jako motywu inwestowania w Polsce dla inwestorów zagranicznych potwierdza wiele badań ankietowych. W badaniu przeprowadzonym przez Witkowską [1999] wśród pięciu głównych motywów, które

² <http://www.wroclaw.pl/bank-ubs>.

³ <http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,19539494,szwajcarski-bank-ubs-zatrudnia-pocichu-otwiera-nowe-biuro.html>.

⁴ <http://www.gazetawroclawska.pl/arttykul/3760451,wroclaw-przyciaga-wielkie-korporacje-wykształcona-kadra-i-niskimi-kosztami,id,t.html>.



Rys. 2. Stopa podatku CIT w UE w 2015 r.

Źródło: [OECD Tax Database 2017].

zdecydowały o ich inwestycji w Polsce, były kolejno: koszt czynnika pracy, perspektywy rozwoju ekonomicznego kraju, duży i chłonny rynek, zdobycie lub powiększenie udziału w rynku lokalnym oraz dostępność wykwalifikowanej siły roboczej. Późniejsze badania [Karaszewski 2001] pokazały, że najważniejszymi czynnikami wpływającymi na podjęcie działalności przez inwestora zagranicznego w Polsce było tworzenie nowych rynków zbytu, pewność istniejących rynków zbytu oraz niższy stopień konkurencyjności lokalnej przedsiębiorstw.

Ponad połowa ankieterowanych na zlecenie Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych [PAIiIZ 2005] za najważniejszy czynnik, który zdecydował o tym, iż podjęli decyzję o działalności gospodarczej w Polsce, uznała wielkość rynku, następnie koszty siły roboczej oraz perspektywę wzrostu gospodarczego. Podobne wyniki dały badania Stawickiej [2007, s. 148]. Do najważniejszych czynników decydujących o podjęciu działalności gospodarczej w Polsce inwestorzy włączyli kolejno: wielkość rynku, perspektywę wzrostu gospodarczego, chłonność rynku, cenę siły roboczej i położenie geograficzne. Utworzenie specjalnych stref ekonomicznych ankieterowani inwestorzy zaliczyli do czynników najmniej istotnych.

Najnowsze badanie, opublikowane w raporcie [JLL 2016, s. 30] potwierdza, że główną zaletą Polski jako kraju inwestycji dla firm zagranicznych jest stabilność polityczna, duży rynek wewnętrzny i wysokie kompetencje pracowników. Najgorzej oceniono procedury biurokratyczne.

Oznacza to, że zdecydowana większość firm zagranicznych, które stanowią 81% inwestorów w SSE [Informacja... 2015] i tak wybrałyby nasz kraj gdyby strefy nie powstały.

4. Wpływ stref na bezrobocie

Stawia to pod znakiem zapytania realną realizację podstawowego celu tworzenia stref ekonomicznych, czyli walkę z wysokim bezrobociem. Jednak o ile na poziomie całego kraju wpływ SSE na stopę bezrobocia może być niewielki, o tyle z punktu widzenia tworzenia stref najistotniejszy jest wpływ SSE na bezrobocie w regionach (powiatach) o najwyższym poziomie tego wskaźnika. Kompleksowe badania [Ciżkowicz i in. 2014] sugerują, że działalność specjalnych stref ekonomicznych mogła przyczynić się do poprawy wyników ekonomicznych powiatów, szczególnie w zakresie popytu na pracę i obniżenia poziomu bezrobocia. Jednocześnie jednak okazało się, że to powiaty o wyższym przeciętnym poziomie technicznego uzbrojenia pracy i produkcji przemysłowej *per capita* na początku analizowanego okresu były częściej miejscem działalności SSE niż powiaty charakteryzujące się niższymi wartościami tych zmiennych. Sugeruje to preferowanie powiatów o wyższym poziomie rozwoju sektora przemysłowego jako miejsca lokowania SSE. Inaczej mówiąc, inwestycje w ramach stref trafiały zwykle do powiatów, gdzie problem bezrobocia był stosunkowo niski. Potwierdzają to wyniki badań [Lizińska, Marks-Bielska 2013]. Najwięcej miejsc pracy powstało w wyniku inwestycji w regionach, które charakteryzują się wysoką atrakcyjnością inwestycyjną. Stosunkowo niewielką liczbą utworzonych miejsc pracy cechowały się strefy o wysokiej stopie bezrobocia (suwalska, warmińsko-mazurska).

Ponadto SSE nie są jedynym narzędziem walki z bezrobociem. Biorąc pod uwagę wartość zwolnienia podatkowego na jednego zatrudnionego, można też mieć wątpliwości, czy jest to najbardziej efektywne narzędzie.

Tabela 2. Wartość zwolnienia podatkowego na 1 zatrudnionego

	Nowe miejsca pracy w strefach	Łączna wartość zwolnienia podatkowego (rocznie)	Łączna wartość zwolnienia podatkowego (miesięcznie)
2012	186 287	8 768,10 zł	730,67 zł
2013	196 125	11 671,84 zł	972,65 zł

Źródło: obliczenia własne na podstawie [Informacja... 2015].

Według [Lichota 2016, s. 115] szacuje się, że zatrudnienie bezrobotnych w firmach w strefach do końca 2012 r. wygenerowało 4,2 mld zł oszczędności z tytułu niewypłaconych zasiłków dla bezrobotnych oraz 407 mln zł oszczędności z tytułu braku konieczności opłacania składek na ubezpieczenie społeczne bezrobotnych. Z drugiej strony [Lichota 2016, s. 117] udzielona w tym okresie pomoc publiczna wyniosła we wszystkich strefach 12,3 mld zł. Oznacza to, że w sytuacji braku stref na programy walki z bezrobociem można by przeznaczyć do 7,7 mld zł więcej w tym okresie. Biorąc pod uwagę motywy inwestowania w Polsce opisane powyżej, należy się zastanowić, czy gdyby przeznaczono te pieniądze np. na szkolenia, efekt w postaci nowych inwestycji nie byłby większy.

5. Przedsiębiorstwa w strefach a problem zakłócania konkurencji

Najsłynniejszą specjalną strefą ekonomiczną jest Eksportowa Strefa Przetwórcza w Shannon w Irlandii. W sposób podobny do niej zostały zorganizowane i funkcjonują strefy na Tajwanie, Filipinach, w Sri Lance i Malezji. Doświadczenie funkcjonowania strefy w Shannon wykorzystwała także mielecka SSE.

Jedną z cech szczególnych tej „wzorcowej” strefy jest właśnie jej proeksportowy charakter. Oznacza to, że potencjalni inwestorzy zobowiązują się nie tylko do utworzenia nowych miejsc pracy, ale również do eksportu swoich produktów⁵. Polityka Korei Płd. i Tajwanu w odniesieniu do inwestycji zagranicznych była taka, że warunkiem ich akceptacji przez rząd było zobowiązanie eksportowe, nie zaś nastawienie się na rynek wewnętrzny, nie mówiąc już o konkurowaniu z krajowymi producentami [Lipowski 1997]. Choć celem utworzenia stref w Polsce również było zwiększenie eksportu, to nie wiąże się to z zobowiązaniami eksportowymi dla firm działających w strefach. Oznacza to, że część z tych przedsiębiorstw wykorzystując przewagę konkurencyjną w postaci niższych kosztów podatkowych, doprowadza do ograniczenia produkcji firm działających poza strefą. W ten sposób dochody podatkowe z danego sektora spadają, zatrudnienie *per saldo* też może spadać. Empiryczna weryfikacja tej hipotezy wymaga pogłębionych badań, jednak wstępna analiza działalności przedsiębiorstw funkcjonujących w SSE jest możliwa.

Analizując strukturę branżową przedsiębiorstw w czterech największych strefach w Polsce (tab. 3) można zauważyć, iż wyraźnie dominują dwa sektory: metalowy i motoryzacyjny. Następne w kolejności są: maszynowy, tworzyw sztucznych oraz budowlany. Według GUS [2015, s. 41] podmiotów zajmujących się produkcją pojazdów samochodowych, przyczep i naczep oraz pozostałego sprzętu transportowego zatrudniających na koniec 2014 r. powyżej 250 pracowników było 142. Oznacza to, że praktycznie cała produkcja tego typu odbywała się w SSE, przez co nie wpływała negatywnie na pozycję konkurencyjną firm spoza stref. Również produkcja sprzętu AGD/RTV jest prowadzona praktycznie w całości przez kilka firm z kapitałem zagranicznym. Z pewnością nie można tego jednak powiedzieć o inwestycjach w takich branżach, jak spożywcza (w której skład wchodzi m.in. piekarnie), logistyczna, budowlana, meblowa, informatyczna czy deweloperska. Przykładowo przedsiębiorstw branży meblarskiej zatrudniających na koniec 2015 r. powyżej 250 pracowników było 100, a zatrudniających powyżej 50 pracowników było 460 [GUS 2015, s. 41].

Ciekawym przypadkiem jest branża logistyczna. Jej specyfika polega na uzależnieniu od położenia klientów oraz kształtu infrastruktury transportowej. Oznacza to, że lokalizacja inwestycji w tym sektorze jest bardzo mało elastyczna względem

⁵ http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130481/LDM_BRI%282013%29130481_REV1_EN.pdf.

Tabela 3. Działalność przedsiębiorstw w SSE wg rodzajów

Branża	Wałbrzyska	Katowicka	Tarnobrzeska	Pomorska	Razem
Metalowa	36	38	28	18	120
Motoryzacyjna	39	58	6	2	105
Maszynowa	7	25	5	49	86
Tworzywa sztuczne	22	23	11	8	64
Budowlana	8	22	17	14	61
Spożywcza	9	9	7	10	35
Chemiczna	9	11	7	5	32
Elektroniczna	5	5	7	10	27
Logistyka	4	17	2	2	25
AGD/RTV	9	7	2	1	19
Papiernicza	5	6	1	6	18
Poligraficzna	1	5	6	2	14
Elektryczna	2	8	0	3	13
Informatyczna	4	8	0	1	13
Oświetleniowa i meblowa	3	0	5	5	13
Deweloperska	0	12	0	0	12
Wyroby ze szkła	0	6	4	2	12
Farmaceutyczna	0	0	6	4	10
Przetwórstwo drewna	0	4	0	1	5
Włókiennicza	2	2	1	0	5
Inne	9	17	15	11	52
Razem	174	283	130	154	741

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze stron internetowych stref.

czynników pozageograficznych. Inaczej mówiąc, jeśli się udziela wsparcia przedsiębiorstwom produkcyjnym, aby zrekompensować im inwestycję w nieoptymalnej ekonomicznie lokalizacji, to nie ma potrzeby dodatkowo wspierać firm logistycznych, gdyż jest to wydawanie dwukrotnie środków na ten sam cel.

Obecnie zakłócenie konkurencji ze strony firm działających w strefach ma również charakter pośredni, poprzez rynek pracy. Dzięki wysokim ulgom podatkowym przedsiębiorstwa te są w stanie zaoferować lepsze warunki pracy specjalistom, na czym tracą rozwijające się firmy spoza stref, zwłaszcza krajowe małe i średnie przedsiębiorstwa. Jest to szczególnie widoczne w tzw. sektorze usług biznesowych do których należą firmy branż IT, B+R, SSC (centra usług wspólnych), BPO (outsourcing procesów biznesowych). Zatrudnia on obecnie przeszło 193 tys. osób, z czego 90% ma wykształcenie wyższe [PAIiZ 2016].

6. Zakończenie

Okazuje się, że założenia dotyczące funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych, przyjęte *a priori* w znacznej liczbie artykułów i analiz dotyczących efektów ich działania, są nieprawdziwe. Nie można przyjmować, iż bez stref inwestycje w danym miejscu nie miałyby miejsca; ignorować faktu, że przedsiębiorstwa działające w strefach stanowią konkurencję dla firm spoza stref oraz pomijać w rozważaniach skuteczności alternatywnych metod walki z bezrobociem. Taka nieuczciwa konkurencja prowadzi do tego, że firmy są zmuszone do przenoszenia się do stref. Głównym efektem istnienia SSE jest więc spadek dochodów budżetowych.

Na dodatek badania i przykłady wyraźnie wskazują, iż podstrefy powstają nie tam, gdzie są największe problemy z bezrobociem, ale w lokalizacjach, które wybrali sobie potencjalni inwestorzy. Administracja publiczna występuje w roli podrzędnej w procesie decyzyjnym.

Literatura

- Ambroziak A., 2009, *Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce*, Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej nr 24, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Barry M., Craig M., 1992, *A transatlantic comparison of enterprise zone impacts: The British and American experience*, *Economic Development Quarterly*, no. 4.
- Cizkowicz P., Cizkowicz-Pękała M., Pękała P., Rzońca A., 2014, *Efektywność specjalnych stref ekonomicznych w Polsce jako narzędzia polityki gospodarczej: analiza empiryczna z wykorzystaniem modeli panelowych*, *Acta Universitatis Lodzianis Folia Oeconomica*, nr 6 (308).
- Domański B., Gwosdz K. (red.), 2005, *Dziesięć lat doświadczeń pierwszej polskiej strefy ekonomicznej: Mielec 1995-2005*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków–Mielec.
- GUS, 2016, *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2015 r.*, Warszawa.
- Hajduga P., 2011, *Dolnośląskie specjalne strefy ekonomiczne jako miejsce prowadzenia działalności gospodarczej w świetle ocen przedsiębiorców – wyniki badania empirycznego*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 241, s. 41-55.
- Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2014 r., Warszawa, maj 2015 r., <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/raportwdoc.doc>.
- Jensen C., Winiarczyk M., 2014, *Special Economic Zones – 20 years later*, *CASE Network Studies and Analyses*, no. 467.
- JLL, 2016, *Made in Poland. An Investment Guide for Manufacturing Sector Companies*, <http://made-in-poland.live.jll.com/wp-content/uploads/sites/478/2016/02/MIP-final-1.pdf> (23.02.2017).
- Karaszewski W., 2001, *Przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce w latach 1990-1999*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń, s. 267-302.
- Kryńska E. (red.), 2000, *Polskie specjalne strefy ekonomiczne – zamierzenia i efekty*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Lichota W., 2016, *Efektywność finansowa specjalnych stref ekonomicznych w Polsce*, *Gospodarka Narodowa*, nr 1/2016.
- Lipowski A., 1997, *Polityka przemysłowa a wzrost konkurencyjności*, PWN, Warszawa.

- Lizińska W., Marks-Bielska R., 2013, *Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w kontekście realizacji celów ich tworzenia oraz wykorzystywanej pomocy publicznej*, Optimum. Studia Ekonomiczne, nr 2/62.
- Neumark D., Kolko J., 2008, *Do enterprise zones create jobs? Evidence from California's enterprise zone program*, NBER Working Papers, no. 14 530, National Bureau of Economic Research.
- OECD Tax Database, 2017, http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#C_CorporateCapital (23.02.2017).
- PAiiIZ, 2005, *Opinia inwestorów zagranicznych o warunkach działalności w Polsce*, Warszawa.
- PAiiIZ, 2016, *Business Services Sector in Poland. Gaining Momentum*, http://www.paiz.gov.pl/20160607/over_193000_employees_in_BSS.
- Pastusiak R., 2008, *Zakłócenia w gospodarce wywołane funkcjonowaniem specjalnych stref ekonomicznych*, [w:] Bednarczyk J.L., Bukowski S.I., Przybylska-Kapuścińska W. (red.), *Polityka wzrostu gospodarczego w Polsce i Unii Europejskiej*, CeDeWu, Radom.
- Siudak P., 2013, *Negatywne efekty towarzyszące tworzeniu i funkcjonowaniu obszarów uprzywilejowanych na przykładzie polskich specjalnych stref ekonomicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 321, s. 124-135.
- SSE Invest Park, 2017, <http://invest-park.com.pl/dla-inwestora/ulgi-podatkowe-pomoc-publiczna/> (23.02.2017).
- Stawicka M., 2007, *Atrakcyjność inwestycyjna Polski*, CeDeWu, Warszawa.
- Ustawa z 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw, Dz.U. nr 188, poz. 1840 ze zm.
- Ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. 1994, nr 123, poz. 600 ze zm.
- Witkowska J., 1999, *Motywy inwestowania firm europejskich w Polsce. Rola procesów integracyjnych*, Kwartalnik Studia Europejskie, nr 1, s. 53-76.