

RADOSŁAW PASTUSIAK



Specjalne Strefy Ekonomiczne jako stymulator rozwoju gospodarczego



Łódź 2011
Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego



RADOSŁAW PASTUSIAK

Specjalne Strefy Ekonomiczne
jako stymulator rozwoju gospodarczego



Łódź 2011

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

RECENZENT

Andrzej Szopa

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Bogusław Pielat

REDAKTOR TECHNICZNY

Jolanta Kasprzak

KOREKTOR

Bogusława Kwiatkowska

OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁA

Joanna Skopińska

Praca dofinansowana przez Fundację Uniwersytetu Łódzkiego

ISBN 978-83-7969-020-6 (ebook)

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011

Wydanie I. Zam. 4911/2011

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Rozdział I. ODDZIAŁYWANIE POLITYKI EKONOMICZNEJ PAŃSTWA NA ROZWÓJ GOSPODARCZY	15
1.1. Polityka gospodarcza i jej znaczenie we współczesnym państwie	15
1.1.1. Systemy gospodarcze a funkcje polityki gospodarczej	18
1.1.2. Rozwój gospodarczy jako cel polityki gospodarczej	25
1.2. Stymulatory rozwoju gospodarczego	26
1.2.1. Polityka pieniężna jako wsparcie rozwoju gospodarczego	26
1.2.1.1. Istota i funkcje polityki pieniężnej	26
1.2.1.2. Strategie polityki pieniężnej	28
1.2.1.3. Instrumenty polityki pieniężnej	29
1.2.2. Aktywna i pasywna polityka budżetowa	31
1.2.3. Regulowanie rynku pracy	33
1.2.3.1. Założenia regulowania rynku pracy	33
1.2.3.2. Polityka zatrudnienia	35
1.2.4. Regulowanie dochodów i cen	37
1.2.5. Oddziaływanie na strukturę gospodarczą	40
1.2.5.1. Rodzaje i kierunki polityki strukturalnej	42
1.2.5.2. Przykłady polityki strukturalnej	43
1.2.6. Polityka regionalna	46
1.3. Inwestycje i ich rola w gospodarce	50
1.3.1. Oddziaływanie inwestycji na gospodarkę	57
1.3.2. Strategie rozwoju przemysłu	64
1.3.3. Inwestycje w badania i rozwój	69
1.3.3.1. Funkcje polityki naukowej i innowacyjnej	69
1.3.3.2. Pobudzanie procesów innowacyjnych	74
1.3.3.3. Polityka naukowa w Polsce	77
1.3.4. Rola otoczenia międzynarodowego	80
1.3.4.1. Funkcje polityki współpracy gospodarczej z zagranicą	80
1.3.4.2. Typy polityki współpracy gospodarczej	81
1.3.4.3. Narzędzia regulacji stosunków ekonomicznych z zagranicą	81
1.3.5. Inwestycje a specjalne strefy ekonomiczne	83
Rozdział II. SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE JAKO INSTRUMENT POLITYKI GOSPODARCZEJ	85
2.1. Geneza koncepcji stref ekonomicznych	85
2.1.1. Pomoc państwa dla przedsiębiorców w Europie	86
2.1.2. Pomoc państwa dla przedsiębiorców w USA	93
2.1.3. Krystalizacja koncepcji zamkniętych enklaw gospodarczych w polityce ekonomicznej państw	95

2.2. Powstanie i rozwój specjalnych stref ekonomicznych	98
2.2.1. Początki stref gospodarczych	98
2.2.2. Inwestorzy w specjalnych strefach ekonomicznych w wybranych krajach	109
2.2.3. Pracownicy firm w specjalnych strefach ekonomicznych w wybranych krajach	111
2.3. Zachęty dla inwestorów stosowane w SSE w wybranych krajach Azji i Ameryki Południowej	117
2.4. Znaczenie specjalnych stref ekonomicznych w stymulowaniu rozwoju gospodarczego wybranych krajów	120
2.4.1. Specjalne strefy ekonomiczne na Dalekim Wschodzie	120
2.4.1.1. Indie	121
2.4.1.2. Chiny	124
2.4.1.3. Strefy ekonomiczne w pozostałych krajach azjatyckich	133
2.4.2. Specjalne strefy ekonomiczne w Afryce	137
2.4.3. Specjalne strefy ekonomiczne w Ameryce Północnej i Południowej	142
2.4.3.1. Ameryka Północna	143
2.4.3.2. Ameryka Łacińska	148
2.4.4. Specjalne strefy ekonomiczne w Europie	155
2.4.4.1. Europa Zachodnia	156
2.4.4.2. Europa Środkowa i Wschodnia	157
2.5. Modele szacowania wpływu specjalnych stref ekonomicznych na wzrost gospodarczy	158
2.5.1. Modele teoretyczne	159
2.5.1.1. Modele dwóch sektorów	160
2.5.1.2. Modele trzech sektorów	165
2.5.1.3. Regionalne zróżnicowanie SSE w modelowaniu efektywności	168
2.5.2. Modele empiryczne	170
2.5.3. Analiza efektywności funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w wybranych krajach	182
Rozdział III. SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE W POLSCE	191
3.1. Funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce	191
3.1.1. Utworzenie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce	191
3.1.2. Fundusz Strefowy	194
3.1.3. Specjalne strefy ekonomiczne a zasady pomocy publicznej	196
3.2. Charakterystyka specjalnych stref ekonomicznych	200
3.2.1. Lokalizacja specjalnych stref ekonomicznych w Polsce	200
3.2.2. Rozwój specjalnych stref ekonomicznych	206
3.2.3. Nakłady inwestycyjne w specjalnych strefach ekonomicznych	224
3.2.4. Finanse przedsiębiorstw zarządzających strefami ekonomicznymi	226
3.2.5. Miejsca pracy w SSE	228
3.3. Przedsiębiorstwa inwestujące w polskich specjalnych strefach ekonomicznych	231
3.3.1. Przedsiębiorstwa działające w strefach ekonomicznych	232
3.3.2. Ulgi podatkowe wykorzystywane przez przedsiębiorstwa	235
3.3.2.1. Granty (dopłaty) inwestycyjne	239
3.3.2.2. Dopłaty do wynagrodzenia pracowników	245
3.3.2.3. Zindywidualizowane podejście do inwestora	251
Rozdział IV. WPLYW POLSKICH SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH NA WZROST GOSPODARCZY KRAJU I REGIONÓW	255
4.1. Pozytywne efekty utworzenia SSE	257
4.1.1. Wzrost inwestycji	257
4.1.2. Utworzenie nowych miejsc pracy	259

4.1.3. Wzrost eksportu	263
4.1.4. Działalność innowacyjna	266
4.2. Negatywne aspekty utworzenia SSE	269
4.2.1. Pomoc publiczna i uszczuplenie wpływów budżetowych	269
4.2.2. Koszty zatrudnienia w specjalnych strefach ekonomicznych	271
4.2.3. Zróżnicowanie tempa rozwoju regionalnego	271
4.2.4. Zachwianie konkurencyjności sektorów	274
4.3. Wpływ specjalnych stref ekonomicznych na rozwój regionalny w Polsce	275
4.3.1. Podział gospodarczy regionów Polski	275
4.3.2. Specjalne strefy ekonomiczne w regionach	278
4.3.3. SSE a rozwój zasobów ludzkich	283
4.3.4. SSE jako czynnik rozwoju lokalnego	288
4.4. Bilans korzyści i kosztów związanych z funkcjonowaniem specjalnej strefy ekonomicznej – model P. Warra	294
4.4.1. Prognoza rozwoju gospodarki polskiej	297
4.4.2. Charakterystyka zmiennych w modelu	304
4.4.3. Kalkulacje i analizy	316
4.4.4. Podsumowanie wyników modelu „enklaw” i dodatkowe analizy	318
Podsumowanie	327
Bibliografia	335
Załączniki	343
Od Redakcji	359

WSTĘP

Specjalne strefy ekonomiczne tworzone są na obszarach krajów chcących wykorzystać możliwości inwestycyjne, wynikające z przyciągnięcia mobilnego kapitału międzynarodowego. Globalizacja wymusiła liberalizację w zakresie znoszenia barier przepływu kapitału. Dzięki temu firmy produkcyjne, które mają możliwość zmiany miejsca produkcji, uzyskują znaczące i istotne z punktu widzenia długookresowego rozwoju oszczędności. Starają się one bowiem relokować swoją produkcję w kraju, który oferuje odpowiednie, a zatem najbardziej dla nich korzystne, warunki inwestycyjne. W zależności od rodzaju prowadzonej przez przedsiębiorstwa działalności, kraje – w których lokalizowane są inwestycje – umożliwiają realizację i funkcjonowanie inwestycji, zapewniając tanią siłę roboczą, wewnętrzny rynek zbytu czy oferując dopłaty do inwestycji. W rozprawie szczególną uwagę poświęcono czynnikom kształtującym efektywność funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w różnych systemach gospodarczych. Za istotne uznano przede wszystkim potwierdzenie ich wpływu na gospodarkę kraju – założyciela strefy.

Problematyka dotycząca wykorzystania specjalnych stref ekonomicznych koncentruje się na analizie modeli efektywności ich funkcjonowania. Modele te opisują występujące w gospodarce zależności, zbudowane są zaś zgodnie z założeniami ekonomicznymi, a niektóre z nich uwzględniają zależności ekonometryczne bądź ekonomiczno-matematyczne.

Teorie analizy efektywności specjalnych stref ekonomicznych zostały oparte na koncepcjach związanych z handlem zagranicznym. Warto bowiem podkreślić, że specjalna strefa ekonomiczna traktowana jest w tej dziedzinie jako oddzielny obszar gospodarczy, często – w zależności od kraju – o odmiennych przepisach celnych i podatkowych.

Modelowanie wpływu handlu zagranicznego na gospodarkę rozpoczęło się zaraz po II wojnie światowej, a najważniejsze koncepcje powstały do końca lat siedemdziesiątych wieku XX¹. Teoria, dotycząca funkcjonowania specjalnych

¹ Zob. np. Teoria obfitości zasobów – E. Heckscher, B. Ohlin, P. A. Samuelson; Twierdzenie o wyrównywaniu się cen czynników produkcji – P. A. Samuelson; Twierdzenie Stolpera–Samuelsona (związek między zmianami cen towarów a zmianami cen czynników produkcji); Twierdzenie Rybczynskiego. Ponadto istnieje grupa teorii neoczynnikowych, które rozszerzają rozważania na większą liczbę czynników produkcji niż tylko kapitał i praca.

stref ekonomicznych, była rozwijana w latach osiemdziesiątych wieku XX, w momencie rozwoju specjalnych stref ekonomicznych w Chinach, Korei, na Filipinach czy w Malezji. Ze względu na rozłożenie w czasie rozwoju specjalnych stref ekonomicznych, naukowcy – opierając się na dynamice rozwoju chińskich i koreańskich SSE – określili warunki brzegowe skutecznego zastosowania tego mechanizmu do zwiększenia efektywności gospodarki. Warto podkreślić, iż wykorzystali oni w swych analizach teorię pomocy publicznej dla obszarów zagrożonych gospodarczo i społecznie. Bazowali przy tym na dotychczasowych doświadczeniach w zakresie pomocy publicznej na terenie Europy, związanej z największymi programami pomocowymi. Programy te dotyczyły przede wszystkim obszarów Zagłębia Ruhry i Wielkiej Brytanii – w szczególności związane były z restrukturyzacją sektora węgla kamiennego oraz pomocy, jaka została udzielona dla południowych regionów Włoch².

Teoria funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych opisuje sposób, w jaki przedsiębiorstwo podejmuje decyzje dotyczące finansowania swej działalności w skali międzynarodowej. Podstawowe zmienne zaczerpnięto z teorii handlu zagranicznego. W tym obszarze został bowiem scharakteryzowany wpływ siły roboczej, polityka celna, podatkowa, polityka stałej ceny, jak również inne zjawiska towarzyszące współpracy handlowej. Należy wspomnieć, że w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych wieku XX nie istniała jeszcze tak daleka integracja całych regionów geograficznych, jak to dzieje się na początku wieku XXI. Regulacje handlowe, celne i podatkowe miały duże znaczenie dla decyzji przedsiębiorców³. W wieku XXI Unia Europejska funkcjonuje na podstawie jednolitych zasad wymiany handlowej, bez wzajemnych ceł i barier, podobnie jak niektóre państwa na kontynencie amerykańskim. Oznacza to, że przydatność przywilejów oferowanych przez strefy zaczyna mieć ograniczony charakter. Podstawowe problemy rozwiązań, których poszukuje teoria funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych, koncentrują się wokół wpływu tych stref na gospodarkę kraju – założyciela oraz skuteczności ich wykorzystania dla pobudzenia rozwoju w danym kraju.

² Zob. np. M. Walewski, *Restrukturyzacja tradycyjnych branż przemysłowych w krajach Europy Zachodniej – wybrane przykłady*, „Studia i Analizy Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE”, Warszawa 1999, nr 184; G. M. Grossman, *International Competition and the Unionized Sector*, „Canadian Journal of Economics”, August 1984, vol. 14, No 3; C. Beaty, S. Fothergill, *Labor Market Adjustment in Areas of Chronic Industrial Decline: The case of UK Coalfields*, „Regional Studies”, November 1996, vol. 30.7, s. 627–640; G. Podbielski, *Twenty Five Years of Special Action for the Development of Southern Italy*, SVIMEZ, Giuffrè Editore, 1978, [za:] T. Bianchi, *The Origins of Regional Policy in Italy: The Role of Theory and Practice*, b.m.w. 2003, s. 8; T. Hyclak, J. Geraint, *Real Wage Rigidity in Regional Labor Markets in UK, the US, and the West Germany*, „Journal of Regional Science”, August 1989, vol. 29, No 3, s. 423–432.

³ W momencie tworzenia teorii SSE wykorzystano przykłady SSE funkcjonujące w Azji, gdzie cła były na porządku dziennym. W Unii Europejskiej obowiązuje jednolita polityka celna, jednakże przedsiębiorstwa z krajów spoza UE – chcąc zaistnieć na tym rynku – zmuszone są do płacenia cła za swoje wyroby, chyba że wytworzą je na terenie UE.

Jako pierwszy spróbował ująć jednolitym modelem zjawiska finansowe stref K. Hamada⁴. Poddał on analizie strefy ekonomiczne, które nazwał wolnymi obszarami celnymi. We wstępnej analizie najistotniejszym elementem wpływającym na decyzje inwestorów były bariery celne. W późniejszym okresie pojawiły się inne rozwiązania, obecnie ujmowane w cztery rodzaje modeli teoretycznych, opracowanych przez K. Hamadę, L. Younga, K. Miyagiwę oraz L. Younga i B. Copelanda.

Rozwiązaniem podsumowującym efektywność funkcjonowania SSE był model P. Warra. Uwzględnił on w nim różne czynniki mikro- i makroekonomiczne, mające wpływ na akumulację kapitału w kraju, który zorganizował specjalne strefy ekonomiczne. Na podstawie tego modelu można stwierdzić, czy dana strefa przyniosła korzyści gospodarce krajowej, jak również, czy spełniła ona swoje zadanie jako narzędzie polityki gospodarczej.

Warto podkreślić, że w analizowanych rozwiązaniach modelowych autorzy często zawężają pewne obszary, zastępując je jedną zmienną w celu uniknięcia modelowania zjawisk (zmiennych), których poprawności nie są w stanie zweryfikować. Należy pamiętać, że modele teoretyczne opisują swoimi równaniami zjawiska, zachodzące w gospodarce krajowej oraz w znajdujących się na obszarze kraju strefach. Oznacza to, że nie zawsze wszystkie zjawiska gospodarcze zostaną prawidłowo ujęte przez zastosowane zmienne. Wynik takiego modelowania jest wówczas bardzo dyskusyjny. Może wręcz – tak jak w Chinach – dojść do sytuacji, w której według modeli teoretycznych funkcjonowanie stref przynosi krajowi straty, a w rzeczywistości gospodarka rozwija się bardzo prężnie⁵.

Najistotniejszą publikacją w tym zakresie jest analiza P. Warra, który korzystając z dostępnych danych mikro- i makroekonomicznych państw Dalekiego Wschodu w latach osiemdziesiątych wieku XX wykorzystujących SSE, wykreował model wiążący zależności ekonomiczne dwóch odmiennych obszarów gospodarczych, SSE i państwa założyciela⁶. Z opracowań polskich za ciekawą pozycję należy uznać publikację E. Kryńskiej⁷, opisującą SSE i perspektywy ich rozwoju. W literaturze polskiej nie ma jednak obecnie syntezy teorii specjalnych stref ekonomicznych. Pojedyncze artykuły, a nawet cykle publikacji⁸, opisują pewne fragmenty specyfiki funkcjonowania SSE w Polsce, a także na świecie.

⁴ K. Hamada, *An Economic Analysis of the Duty Free Zone*, „Journal of International Economics” 1974, vol. 4, s. 225–242.

⁵ C. Knoth, *Special Economic Zones and Economic Transformation. The Case People’s Republic of China* (praca doktorska niepublikowana), Uniwersytet w Konstancji, marzec 2000.

⁶ Zob. np. P. G. Warr, *Export Processing Zones. The Economics of Enclave Manufacturing*, IBRD/World Bank, „Research Observer”, January 1989, vol. 4, No 1.

⁷ Zob. E. Kryńska (red.), *Polskie specjalne strefy ekonomiczne – zamierzenia i efekty*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.

⁸ Zob. R. Pastusiak, *Polityka inwestycyjna Polski w latach 1995–2005. Efektywność zastosowanych rozwiązań*, Uniwersytet w Zielonej Górze, Kliczków 2006; idem, *Cele polityki ekonomicznej państwa z wykorzystaniem specjalnych stref ekonomicznych. Implikacje dla Polski*, [w:]

Zasadniczym celem rozprawy jest przedstawienie specjalnych stref ekonomicznych jako narzędzia wspomagającego rozwój gospodarczy. Takie sformułowanie celu ma za zadanie uwypuklić interakcje finansowe przedsiębiorstw działających w SSE z gospodarką. Dzięki niemu zostaną również podjęte próby analizy efektywności inwestycji w gospodarce jako stymulatora rozwoju gospodarczego.

W drodze do osiągnięcia najważniejszego celu opracowania zostaną sformułowane rekomendacje w zakresie prowadzenia polityki gospodarczej skutecznie wykorzystującej SSE do realizacji założonych zadań. Równolegle nastąpi potwierdzenie nowych kierunków polityki ekonomicznej w odniesieniu do stymulowania inwestycji.

W obszarze osiągnięcia celu głównego znajdzie się również efektywność przedsiębiorstwa w SSE w kontekście stosowanych zachęt inwestycyjnych.

Osiągnięcie celu rozprawy opiera się na zasadniczej hipotezie badawczej, rozbudowanej poprzez hipotezy cząstkowe. Główna hipoteza badawcza przyjęła postać stwierdzenia: **Specjalne strefy ekonomiczne sprzyjają rozwojowi gospodarczemu**. W celu rozbudowania wniosku postawiono sześć hipotez cząstkowych, które sformułowano w sposób następujący:

1. SSE stymulują inwestycje.
2. SSE są atrakcyjnym miejscem inwestowania, zwłaszcza dla przedsiębiorstw nowych technologii.
3. Głównym zadaniem SSE jest stworzenie nowych miejsc pracy.
4. SSE wspierają konkurencyjność regionu.
5. Modele szacowania wpływu SSE na rozwój gospodarczy stanowią wartościowy sposób pomiaru efektywności funkcjonowania SSE.
6. SSE na terenie Polski generują dodatnie przepływy pieniężne dla polskiej gospodarki.

Pierwsza hipoteza cząstkowa stanowi, iż SSE są narzędziem stymulującym inwestycje. Ma ona na celu wyeksponowanie znaczenia SSE jako enklaw stanowiących zachętę dla inwestorów. W wielu miejscach na świecie przedsiębiorcy nie umieściliby swoich inwestycji, gdyby nie odpowiednie zachęty finansowe. Państwa tworzące SSE mają świadomość, że ulgi fiskalne to jeszcze nie wszystko, co może sprzyjać przyciąganiu inwestycji – ważna jest również infrastruktura i ogólny klimat gospodarczy, rozumiany jako przychylność administracji dla inwestorów.

Druga hipoteza ma na celu weryfikację argumentów, które przemawiają za wykorzystaniem stref do tworzenia parków technologicznych i przemysłowych. Państwa – założyciele ustanawiając SSE, starają się każdorazowo tak wymode-

A. Bielawska (red.), *Uwarunkowania rozwoju mikro- i małych przedsiębiorstw w Polsce*, Szczecin 2007; idem, *Specjalne strefy ekonomiczne – próba oszacowania ich efektywności. Model „enklaw”*, DIFIN, Warszawa 2006.

lować warunki ich funkcjonowania, aby spełniały pokładane w nich nadzieje. Jedną z nich polega na przyciągnięciu projektów, technologii i inwestycji innowacyjnych. Jest to szczególnie istotne dla gospodarki budowanej na podstawie rozwiązań innowacyjnych.

Jednym z podstawowych zadań stawianych przed SSE jest stworzenie nowych miejsc pracy, co miało sprzyjać ograniczeniu bezrobocia. Sformułowanie trzeciej hipotezy ma służyć weryfikacji tego podstawowego celu, jaki stoi przed SSE. Analizując SSE, można odnieść wrażenie, że niektóre strefy powstały tylko i wyłącznie dla stworzenia w regionie nowych miejsc pracy, bez względu na skutki makroekonomiczne zastosowanych rozwiązań.

Hipoteza czwarta, mówiąca, że SSE stanowią narzędzie wspierające konkurencyjność regionu, ma na celu udowodnienie wpływu SSE na rozwój regionu i jego postrzeganie z perspektywy inwestorów. Funkcjonowanie stref ekonomicznych, bez względu na kraj oraz system gospodarczy, znacząco zmienia układ stosunków gospodarczych w regionie. Postawiona hipoteza częściowa ma na celu wykazanie, że dane empiryczne, jakie wykorzystano do jej weryfikacji, rzeczywiście wskazują na duży wpływ regionalny.

Sformułowanie piątej hipotezy częściowej, zakładającej, że modele szacowania wpływu SSE na rozwój gospodarczy są wartościowym sposobem pomiaru efektywności funkcjonowania SSE, ma za zadanie uwypuklenie zmiennych, jakie wpływają na efektywność działania SSE, rozumianą jako korzyści odniesione przez państwo – założyciela. Modelowanie efektywności specjalnych stref ekonomicznych rozwinęło się w dwóch kierunkach – teoretycznym i empirycznym. W obszarze modeli teoretycznych, opartych głównie na koncepcjach wywodzących się z teorii handlu zagranicznego⁹, modele służą do opisanego i wytłumaczenia zjawisk w obszarach zatrudnienia, polityki cel, fiskalizmu oraz efektywności wykorzystania kapitału. Równoległym nurtem podążają twórcy modeli empirycznych, którzy, wyjaśniając wykorzystane zmienne, starają się wymodelować sieć powiązań pomiędzy przedsiębiorstwami działającymi w SSE a gospodarką kraju założyciela¹⁰. Wynikami w tym przypadku są konkretne wartości przepływów pieniężnych, świadczących o celowości utworzenia SSE.

Ostatnia, szósta hipoteza, twierdząca, że polskie SSE generują dodatnie przepływy pieniężne dla Polski, jest niejako podsumowaniem i praktyczną weryfikacją modeli empirycznych, które po wcześniejszej modyfikacji założeń i przystosowaniu do warunków polskiej gospodarki, zostały zastosowane do przeprowadzenia dowodu tej hipotezy. Aby zweryfikować tę hipotezę, zastosowano model P. Warra dla gospodarki Polski ze strefami ekonomicznymi. Oczywiście, wykonane prognozy oraz obliczenia mogą być obciążone błędami,

⁹ Por. przyp. 1.

¹⁰ Zob. P. G. Warr, *Export Processing Zones...*; T. Kusago, Z. Tzannatos, *Export Processing Zones: A Review in Reed of Update*, „Social Protection Discussion Paper”, January 1998, No 9802.

jednakże ze względu na nowatorskie zastosowanie tego modelu dla polskich SSE, otrzymane wyniki mogą być niewątpliwie wskazówką do dalszych analiz i argumentem do stosowania wybranych instrumentów polityki ekonomicznej.

W wewnętrznej konstrukcji pracy wyróżniono cztery rozdziały. Rozdział pierwszy, zatytułowany *Oddziaływanie polityki ekonomicznej państwa na rozwój gospodarczy*, dotyczy ogólnych pojęć z zakresu polityki gospodarczej. Szczególną uwagę poświęcono narzędziom polityki ekonomicznej służącym do stymulowania wzrostu gospodarczego. Jednym ze stymulantów wzrostu gospodarczego jest napływ inwestycji zagranicznych. Aby inwestorzy międzynarodowi chcieli zainwestować w danym kraju, należy stworzyć im do tego odpowiednie warunki, zwiększające efektywność poczynionej inwestycji. W zależności od branży, w jakiej działa przedsiębiorstwo, różne czynniki uznawane są za atrakcyjne. Jednym z podstawowych są niskie koszty pracy. Praktycznie w całym przemyśle wytwórczym, nie ograniczonym cłami wwozowymi, redukcja kosztów pracy stanowi skuteczne narzędzie walki konkurencyjnej. W przypadku Unii Europejskiej ochronie podlegają m. in. rynki elektroniki oraz samochodowe. Można zatem stwierdzić, że specjalne strefy ekonomiczne przyjmują głównie przedsiębiorstwa zagraniczne, działające w tych branżach.

Rozdział drugi, pt. *Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument polityki gospodarczej*, koncentruje się na analizie teorii i praktyki związanej z funkcjonowaniem specjalnych stref ekonomicznych na świecie. Strefy te mają długą historię. W wieku XX pierwsza enklawa gospodarcza powstała w Irlandii w 1946 r. Natomiast wydzielone obszary gospodarcze o odmiennych warunkach funkcjonowania znane były już od setek lat, chociażby włoskie miasta-państwa. Badania stref rozpoczęły się w momencie uzyskania przez naukowców dokładnych i wiarygodnych danych empirycznych związanych z wpływem tych stref na gospodarkę danego kraju. Analiza modelowa zjawisk zachodzących wewnątrz stref oraz w gospodarce krajów, które zdecydowały się na ich utworzenie, pozwala na uświadomienie sobie poglądu na temat istotności zmiennych, jakie decydują o efektywności funkcjonowania specjalnej strefy ekonomicznej – patrząc z perspektywy kraju, który zdecydował się na utworzenie strefy i chce prowadzić politykę proinwestycyjną.

Rozdział trzeci, pt. *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce*, zawiera charakterystykę specjalnych stref ekonomicznych, jakie powstały w naszym kraju. Rozdział ten dostarcza informacji statystycznych i pozwala zorientować się w roli, jaką odgrywają strefy w określonych regionach kraju oraz przedsiębiorstwa w nich funkcjonujące. Różnorodność i historia gospodarcza regionów Polski jest na tyle zróżnicowana, że przedsiębiorstwa, które zdecydowały się na podjęcie inwestycji w polskich specjalnych strefach ekonomicznych, wywierają bardzo odmienny wpływ na lokalne społeczności czy gospodarkę. Rozdział trzeci ma za zadanie uwypuklić wpływ przedsiębiorstw funkcjonujących w strefach na gospodarkę regionu.

Rozdział czwarty, noszący tytuł *Wpływ polskich specjalnych stref ekonomicznych na wzrost gospodarczy kraju i regionów*, podsumowuje rozważania zawarte w rozprawie. Ujęto w nim charakterystykę szczegółowych czynników wpływających na efektywność funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce. Przedstawiono również model ekonomiczny, pozwalający na oszacowanie efektów finansowych działania stref w Polsce, na podstawie przepływów pieniężnych dla gospodarki, generowanych przez funkcjonujące w strefie przedsiębiorstwa.

Zastosowane w pracy metody badawcze koncentrują się na analizie krytycznej literatury przedmiotu z zakresu finansów publicznych (szczególnie pomoc publiczna), finansów przedsiębiorstwa, makroekonomii, handlu międzynarodowego, polityki gospodarczej. Forma zwarta i artykułowa odnosi się do najważniejszych opracowań z tego zakresu w języku polskim i angielskim. Ponadto wykorzystano materiały pochodzące z Głównego Urzędu Statystycznego, prezentowane w formie zestawień rocznych, obejmujących okres od roku 1998 do 2007, jak również zestawień w formie raportów opracowanych przez Ministerstwo Gospodarki za okres 2002–2009. W rozprawie wykorzystano także dane zagregowane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów za lata 2003–2005, a także bieżące dane pochodzące z serwisów internetowych, dotyczące polskich specjalnych stref ekonomicznych.

Zdecydowana większość z zaprezentowanych w rozprawie modeli została po raz pierwszy opisana w literaturze przedmiotu w Polsce. Charakterystyka poszczególnych konstrukcji teoretycznych powinna w znaczący sposób podnieść poziom wiedzy na temat funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce oraz ich roli w rozwoju gospodarczym kraju, poprzez uwypuklenie czynników decydujących o efektywności tego rozwiązania. Szereg aspektów pracy ma dużą wartość dla praktyków życia gospodarczego i politycznego, pozwala na lepsze wykorzystanie narzędzi gospodarczych, tak aby osiągnąć spodziewany efekt. Wreszcie wyniki analiz pozwalają zorientować się co do preferencji inwestorów i ich wyborów. Istnieje zatem szansa na skorelowanie możliwości państwa w zakresie stworzenia właściwego klimatu inwestycyjnego z oczekiwaniami inwestorów.

Rozdział I

ODDZIAŁYWANIE POLITYKI EKONOMICZNEJ PAŃSTWA NA ROZWÓJ GOSPODARCZY

1.1. Polityka gospodarcza i jej znaczenie we współczesnym państwie

Termin „polityka” pochodzi z języka greckiego, w którym *polityká(é)* oznaczało sztukę lub naukę rządzenia państwem¹. Z określeniem „polityka” nierozdzielnie związane jest pojęcie „państwa”, które oznacza zorganizowane społeczeństwo, zamieszkujące pewne terytorium. Państwo jako instytucja dysponuje prawem przymusu wobec jednostek i grup społecznych, nieprzestrzegających obowiązującego prawa². Polityka jest zatem dziedziną życia społecznego, której istotą jest sprawowanie władzy³.

Polityka traktowana była jako najszlachetniejsza forma aktywności człowieka, pozwalająca mu rozwijać się i realizować własne ideały. Taki nurt rozważań odnaleźć można przede wszystkim u Arystotelesa⁴. Dowodził on, że obywatele spełniają w państwie różne funkcje, jednakże wszystkim przyświeca jeden wspólny cel, jakim jest dobro wspólnoty. Zaangażowanie się ludzi w przedsięwzięcie, które ich wszystkich dotyczy, należy uznać za świadectwo politycznej natury człowieka⁵.

Platon pojmował politykę jako sztukę sprawiedliwości i dbałości o doskonalenie moralne społeczeństwa⁶. Stworzył on teorię idealnego, doskonałego państwa, w którym liczy się ogół obywateli, a nie jednostka⁷. Wyróżnił on trzy grupy społeczne: władców – filozofów, strażników i rzemieślników, z których każda ma do wykonania określone zadanie. Według Platona sprawiedliwość,

¹ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, www.sloownik-online.pl; B. Winiarski, *Pojęcia podstawowe*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2006, s. 17.

² K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Graffiti BC, Toruń 1997, s. 162.

³ J. Miodek, *Słownik ojczyzny polszczyzny*, Wydawnictwo Europa, Warszawa 2005, s. 538.

⁴ Zob. Arystoteles, *Polityka*, [w:] Arystoteles, *Dziela wszystkie*, t. 6, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2001.

⁵ *Ibidem*, s. 360.

⁶ Platon, *Gorgiasz*, PWN, Warszawa 1958, s. 155.

⁷ Zob. Platon, *Państwo*, Wydawnictwo Marek Derewicki, Warszawa 2006.

mądrość, odwaga i umiarkowanie stanowią w państwie wartość najwyższą, a dobro jest celem nadrzędnym.

Współcześnie słowo polityka oznacza całokształt działalności władzy państwowej w kształtowaniu stosunków wewnętrznych w państwie oraz jej stosunków z zagranicą⁸. W rozwinięciach tej definicji mieści się wiele różnorodnych pojęć i obszarów, związanych z wpływem na zachowanie docelowych grup społecznych, konsumenckich, jak również organizacji biznesowych i pozabiznesowych.

Pojęcie polityki gospodarczej ma znacznie węższe znaczenie. Politykę tę można określić jako świadome oddziaływanie władz państwowych na gospodarkę narodową – jej dynamikę, strukturę, funkcjonowanie, na stosunki gospodarcze w państwie oraz na jego relacje gospodarcze z zagranicą⁹. Według H. Ćwiklińskiego, polityka gospodarcza polega na określaniu celów danego systemu gospodarczego, a także metod, środków i sposobów prowadzących do osiągnięcia tych celów, zgodnie z regułami nauk ekonomicznych¹⁰. Takie rozumienie polityki gospodarczej pozwala na traktowanie jej jako dziedziny nauk ekonomicznych¹¹.

Podmiotem polityki gospodarczej jest władza państwowa. W jej imieniu działania prowadzone są przez organy tej władzy. Polityka ekonomiczna jest dyscypliną naukową zajmującą się badaniem form, celów, narzędzi i sposobów oddziaływania państwa na społeczny proces gospodarczy¹². Nauka ta zajmuje się w dużym stopniu metodologią przygotowania, podejmowania i realizowania decyzji organów państwowych w sferze ich oddziaływania na gospodarkę, w tym również problematyką metod i technik prognozowania oraz planowania gospodarczego.

⁸ W. Kopaliński, *Słownik...*

⁹ S. Kruszczyński, *Planowanie gospodarki narodowej i elementy polityki ekonomicznej*, PWE, Warszawa 1974, s. 7. Zob. również: I. Jaźwiński, *Polityka ekonomiczna. Wybrane zagadnienia*, PTE Szczecin, Szczecin 2005, s. 7; W. Grzywacz, *Polityka społeczno-gospodarcza. Istota i założenia metodyczne*, PTE Szczecin, Szczecin 2003, s. 9; J. Kaja, *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1999, s. 11; A. Karpiński, *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992, s. 41; A. Fajferk (red.), *Polityka ekonomiczna*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 1999, s. 10–14.

¹⁰ H. Ćwikliński, *Pojęcie i zakres polityki gospodarczej. Klasyfikacja ekonomicznych funkcji państwa*, [w:] H. Ćwikliński (red.), *Polityka gospodarcza*, Wyd. UG, Gdańsk 1997, s. 22.

¹¹ W literaturze przedmiotu można spotkać się z różnorodnymi klasyfikacjami, ukazującymi miejsce polityki gospodarczej wśród nauk – zob. np. W. Krajewski, *Prawa nauki. Przegląd zagadnień metodologicznych i filozoficznych*, KIW, Warszawa 1998, s. 230 czy K. Gide, *Zasady ekonomii politycznej*, Fischer i Majewski, Poznań 1922, s. 4.

¹² J. Milewski, W. Czerkawski, *Polityka ekonomiczna*, Księgarnia Spółki Wydawniczej Polskiej, Kraków 1905. Zob. także W. Grzywacz, *Polityka gospodarcza. Istota i założenia metodyczne*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 1998, s. 12–31; B. Winiarski, *Pojęcia...*, s. 19.

Za fundamentalną kwestię związaną z utrzymywaniem długookresowej równowagi rynkowej należy uznać rolę, jaką odgrywa państwo w gospodarce. Dlatego też tak ważna wydaje się odpowiedź na pytanie dotyczące roli państwa w gospodarce rynkowej i sposobu urzeczywistnienia tej roli. Istotne jest także określenie zadań państwa, a także obszarów, jakie winny być pozostawione w gestii rynku i obywateli.

Państwo jako instytucja pełni określone funkcje w zorganizowanym społeczeństwie, które potrzebuje rządu w celu realizacji zamierzeń służących dobru ogółu obywateli. Kluczowy pozostaje zakres roli państwa w gospodarce. Za zasadniczy problem należy zatem uznać znalezienie optymalnego poziomu interwencji państwa w gospodarce rynkowej¹³.

Ingerencja władz państwowych w sprawy gospodarcze oznacza zazwyczaj wprowadzenie ograniczenia swobody jednostek. Rodzi to wiele różnic w poglądach ekonomistów na temat jej możliwego zakresu. Na ogół przyjmuje się zasadę, że w krajach demokratycznych ingerencje powinny być podejmowane tylko w imię wspólnego dobra¹⁴. Prowadzenie przemyślanej i wyważonej polityki ekonomicznej może stanowić potężną dźwignię rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Natomiast polityka błędna co do założeń prowadzi do katastrofalnych skutków – tym poważniejszych, im większa jest skala i intensywność podejmowanych przez nią operacji. Im silniejsza jest przy tym ingerencja państwa, tym większa jest odpowiedzialność organów władzy państwowej i stojących na ich czele ludzi za wykorzystanie zasobów kraju, za stan i rozwój gospodarki, za poziom życia ludności.

Badania naukowe doprowadziły do ukształtowania się obszernej wiedzy o sposobach, celach i narzędziach oddziaływania organów państwowych na gospodarkę, którą to wiedzę można określić mianem teorii polityki ekonomicznej. Badając sposoby stosowania ustaleń ekonomii politycznej do celów praktycznych, nauka polityki ekonomicznej obejmuje także duże obszary wiedzy opisujące instytucje, mechanizmy i instrumenty, służące oddziaływaniu organów publicznych na gospodarkę. W istotnym zakresie zajmuje się ona także metodologią przygotowania i podejmowania odpowiednich decyzji oraz problematyką metod prognozowania i planowania gospodarczego.

Można zatem stwierdzić, iż za główne zadanie polityki gospodarczej należy uznać określenie celów, jakie dane państwo ma zamiar osiągnąć przez zastosowanie odpowiednich narzędzi gospodarczych, a następnie ich wdrażanie, przy jednoczesnej kontroli stopnia ich realizacji i uwzględnieniu zmian warunków otoczenia.

¹³ V. Tanzi, *Gospodarcza rola państwa w XXI wieku*, „Materiały i Studia NBP” [Warszawa] 2006, z. 204, s. 5.

¹⁴ Problematyka ta została szeroko opisana w: J. Milewski, W. Czerkawski, *Polityka...* Zob. także: B. Winiarski, *Pojęcia podstawowe...*, s. 19.