

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. WPŁYW 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 Rybczyńskiego. 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 przepływ 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 cel 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 próbował ująć jednolitym modelem zjawiska finansowe stref K. Hamada⁴. Podał 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 częściowe. Główna hipoteza badawcza przyjęła postać stwierdzenia: **Specjalne strefy ekonomiczne sprzyjają rozwojowi gospodarczemu**. W celu rozbudowania wnioskowania postawiono sześć hipotez częściowych, 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 częściowa stanowi, iż SSE są narzędziem stymulującym inwestycje. Ma ona na celu wyekspozowanie 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-

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 odnoszone 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 opisanie 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 Need 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, *Dzieła 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 osiągania 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. Fajferek (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. Czerkowski, *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.

1.1.1. Systemy gospodarcze a funkcje polityki gospodarczej

Przedmiotem oddziaływań polityki gospodarczej jest gospodarka narodowa. Aby gospodarka ta zaspokajała potrzeby społeczeństwa w sposób należyty, winna funkcjonować w pewnym systemie ekonomicznym. System ten można określić jako zbiór powszechnie obowiązujących zasad i norm prawnych, regulujących postępowanie wszystkich uczestników procesu gospodarczego¹⁵. System ekonomiczny określa:

- kto i jak decyduje o tym, które dobra powinny być wytwarzane i w jakich ilościach,
- w jaki sposób wytwarzanie różnych produktów powinno być bilansowane pod kątem zaspokajania różnych potrzeb społecznych oraz
- w jaki sposób winien być dokonywany podział globalnego produktu społecznego między członków społeczeństwa.

Dodatkowym kryterium podziału systemów jest sposób regulacji procesu gospodarczego i rodzaj mechanizmów stosowanych w czynnościach regulacyjnych. Można wyróżnić dwa podstawowe typy systemów¹⁶:

- systemy kompetytywne (konkurencyjne) – zwane systemami gospodarki rynkowej, w których uczestnicy procesu gospodarczego mają swobodę w podejmowaniu decyzji ekonomicznych. Gra sił rynkowych – popytu i podaży – określa tu ceny;
- systemy administracyjnego regulowania gospodarki – w systemach tych kierunki i rozmiary produkcji społecznej oraz sposoby jej podziału ustalane są w drodze decyzji administracyjnych.

Łącząc kryteria własności środków produkcji i sposobu regulacji można – z teoretycznego punktu widzenia – wyróżnić cztery modele systemów ekonomicznych¹⁷:

- indywidualistyczno-kompetytywny (kapitalizm rynkowy),
- indywidualistyczno-planowy (gospodarka kapitalistyczna regulowana przez centralne planowanie państwowe),
- kolektywistyczno-planowy (realny socjalizm) oraz
- kolektywistyczno-kompetytywny (socjalizm rynkowy).

Społeczny odbiór poszczególnych systemów gospodarczych jest bardzo uproszczony, gdyż w świadomości wielu osób ustrój gospodarki rynkowej jest ustrojem kapitalistycznym, natomiast ustrój socjalistyczny stanowi ustrój państwowej regulacji centralnej. W rzeczywistości pewien zakres regulacji central-

¹⁵ E. Taylor, *Teoria produkcji*, Wydawnictwo Kazimierza Rutkiego, Warszawa–Łódź 1947, s. 8–9. Por. I. Jaźwiński, *Polityka...*, s. 10.

¹⁶ Por. D. R. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ Solidarność, Gdańsk 1991, s. 939.

¹⁷ B. Winiarski, F. Winiarska, *Systemy ekonomiczne i funkcje polityki gospodarczej*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka...*, s. 29. Por. W. Grzywacz, *Polityka społeczno-gospodarcza...*, s. 207.

nej występuje we wszystkich systemach indywidualistycznych. We wszystkich krajach istnieją także sektory określane wspólną nazwą: sektor publiczny, w którym właścicielem środków produkcji jest państwo.

W niektórych państwach Europy Środkowej, w Chinach oraz Rosji zaczęły funkcjonować specyficzne systemy, zwane hybrydowymi. Polska przechodzi okres transformacji w rozwoju gospodarki i stabilizacji warunków gospodarki rynkowej, a jednocześnie stara się zapewnić ochronę najsłabszych ekonomicznie warstw społecznych¹⁸.

Państwo w gospodarce rynkowej spełnia ściśle określone funkcje. Rola państwa polega przede wszystkim na zapewnieniu przestrzegania ustrojowych i systemowych zasad porządku społeczno-gospodarczego, a zwłaszcza zasady wolności gospodarczej, poszanowania własności prywatnej i swobody przedsiębiorczości. Do tradycyjnych funkcji państwa należy zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, utrzymywanie instytucji wymiaru sprawiedliwości, szkolnictwa oraz kształtowanie systemu pieniężnego¹⁹. Współcześnie we wszystkich niemal krajach kapitalistycznych państwo podejmuje się również korygowania niedostatków mechanizmów rynku pod kątem²⁰:

- podnoszenia efektywności gospodarki w skali ogólnospołecznej,
 - ograniczania nadmiernych nierówności w podziale produktu społecznego,
- jak również
- stabilizowania gospodarki.

Tabela 1.1 prezentuje próbę syntezy działań państwa w zakresie regulowania gospodarki w odpowiedzi na negatywne zjawiska zachodzące na rynku. W ostatnim okresie kryzysu finansowego roku 2007 i 2008 interwencje państwa, szczególnie w USA i niektórych krajach Unii Europejskiej, są bardzo widoczne.

Tabela 1.1

Korygowanie działań mechanizmów rynku

Slabość rynku	Interwencja państwa	Przykłady działań polityki gospodarczej
Nieefektywność		
• Niedoskonała konkurencja, monopole • Koszty społeczne, ekologiczne • Brak zainteresowania firm prywatnych pewnymi rodzajami działalności	Interwencja na rynku Interwencja, ograniczenia swobody działalności Subsydiowanie działalności w tych dziedzinach, zlecanie ich instytucjom publicznym	Ustawodawstwo antymonopolowe Wprowadzenie norm ochrony środowiska, norm technicznych Inwestycje publiczne, budowa i finansowanie infrastruktury

¹⁸ S. G. Kozłowski, *Systemy ekonomiczne*, Wyd. UMCS, Lublin 2004, s. 15–19.

¹⁹ B. Winiarski, F. Winiarska, *Systemy ekonomiczne...*, s. 31.

²⁰ *Ibidem*, s. 46.

Tabela 1.1 (cd.)

Slabość rynku	Interwencja państwa	Przykłady działań polityki gospodarczej
Nierówności dochodów		
• Uznane za nadmierne różnice dochodów i warunków życia ludności	Redystrybucja dochodów	Progresja podatkowa, zasiłki społeczne, stypendia
Niestabilność gospodarki		
• Wahania koniunktury, niskie tempo wzrostu, bezrobocie	Oddziaływanie stabilizacyjne i stymulujące	Regulacja podaży pieniądza, zachęty podatkowe

Źródło: P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Microeconomics*, McGraw-Hill, New York 1991, s. 47, [za:] B. Winiarski, F. Winiarska, *Systemy ekonomiczne i funkcje polityki gospodarczej*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2006, s. 32.

Za podstawowe mechanizmy oddziaływania państwa na gospodarkę w skali makroekonomicznej należy uznać politykę budżetową oraz politykę pieniężną. Polityka budżetowa koncentruje się na kształtowaniu struktury budżetu, w ramach którego państwo ponosi swoje wydatki. W ten sposób formowany jest w znacznej mierze globalny popyt na produkty i usługi wytwarzane przez gospodarkę. Przez swoje wydatki państwo tworzy rynek zbytu na różne dobra. Wzrost wydatków budżetu wpływa na zwiększenie popytu globalnego, a to z kolei sprzyja pobudzaniu wzrostu produkcji. Drugą dziedziną makroekonomii jest polityka pieniężna. Regulowanie podaży pieniądza przez bank centralny, będący instytucją publiczną, może stanowić instrument stabilizacji gospodarki.

Funkcje polityki gospodarczej koncentrują się na jej oddziaływaniu na gospodarkę. Warto podkreślić, iż polityka ekonomiczna²¹:

- winna zapewniać stały dopływ środków niezbędnych do wykonywania przez państwo funkcji wewnętrznych i zewnętrznych,
- w niektórych krajach wspomaga funkcjonowanie sektorów niecieszących się dostatecznym zainteresowaniem prywatnych przedsiębiorców,
- pełni funkcję osłony działalności gospodarczej obywateli własnego kraju przed działalnością konkurencji zagranicznej,
- ma na celu ochronę konkurencji przed postępowaniem monopolistycznym,
- koncentruje się na usuwaniu zagrożeń rozwoju gospodarczego przez przeciwdziałanie czynnikom kryzysogennym i stagnacyjnym oraz na pobudzaniu koniunktury i kształtowaniu warunków sprzyjających procesowi wzrostu,

²¹ Por. K. Piech, *Polityka gospodarcza*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002, s. 15–16; idem, *Metodologiczne aspekty polityki gospodarczej*, „Polityka Gospodarcza” 2000, nr 3, s. 73 i n.; J. Tinbergen, *On the Theory of Economic Policy*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam 1966, s. 1 i n.

- podejmuje złożone problemy ochrony środowiska i ładu przestrzennego w gospodarce kraju oraz
- wykonuje zadania w zakresie utrzymania ładu społecznego, oddziałując na procesy dystrybucji oraz ochrony słabszych ekonomicznie warstw społecznych.

Realizacja powyższych funkcji polityki ekonomicznej wymaga odpowiedniego rozbudowania jej instrumentów. W gospodarce rynkowej władza państwowa oddziałuje na rynek głównie poprzez zapewnienie odpowiedniej podaży – np. dóbr publicznych – przez ustalanie należytych norm prawnych regulujących działalność ekonomiczną, zasad i warunków jej prowadzenia, jak również rodzajów i wysokości obciążeń na rzecz państwa. Państwo stara się wykorzystywać instrumenty pośrednie, wprowadzając modyfikacje w działaniu mechanizmów rynkowych, co w znaczącym stopniu wpływa na funkcjonowanie przedsiębiorstw i decyzje podejmowane przez przedsiębiorców.

Potrzeba ingerencji państwa w sprawy gospodarcze za pomocą narzędzi polityki ekonomicznej wypływa w dużej mierze z ograniczonej zastosowań mechanizmów rynkowych przy rozwiązywaniu problemów o charakterze ogólnospołecznym.

We współczesnym świecie, zróżnicowanym pod względem zarówno systemów ustrojowych, jak i politycznych, rozwiązania ustrojowe odgrywają w dziedzinie polityki gospodarczej kluczową rolę. Na kierunki decyzji organów władzy państwowej wpływają niejednokrotnie bardzo złożone czynniki. Można je podzielić – według kryterium źródeł pochodzenia – na wewnętrzne i zewnętrzne. Do czynników wewnętrznych zaliczamy uwarunkowania ustrojowo-systemowe, geograficzno-przyrodnicze, społeczne oraz wyznaczone przez poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Natomiast do czynników zewnętrznych można zaliczyć sytuację międzynarodową danego kraju, a także jego możliwości eksportowe i importowe.

W związku z postępującym procesem globalizacji, zbiorem uwarunkowań zewnętrznych jest cała międzynarodowa sytuacja polityczna i gospodarcza. Koniunktura na rynku światowym ułatwia prowadzenie polityki aktywizacji eksportu, a kryzys i stagnacja stwarzają w tej dziedzinie wielkie utrudnienia.

W tabeli 1.2 ujęto istotę uwarunkowań polityki ekonomicznej. Należy jednak podkreślić, że takie spojrzenie na rodzaje tych uwarunkowań nie oddaje w pełni ich złożoności.

Państwo ingeruje w sprawy gospodarcze w określonym celu. W większości krajów na czoło wysuwają się takie wartości, jak suwerenność narodowa, sprawiedliwość, wolność, prawa człowieka, postęp społeczno-ekonomiczny i wiele innych. Struktura celów jest bardzo niejednorodna, często wzajemnie się one wykluczają.

Uwarunkowania polityki ekonomicznej

Uwarunkowania	Wyszczególnienie
Ustrojowo-systemowe	• Ustrój społeczno-gospodarczy • Struktury państwowo-administracyjne i społeczne • Rozwiązania systemowe w gospodarce
Zewnętrzne	• Międzynarodowa sytuacja polityczna • Przynależność do międzynarodowych ugrupowań i organów politycznych • Koniunktura międzynarodowa
Wewnętrzne	• Stan i struktura zasobów międzynarodowych • Zagospodarowanie przestrzenne kraju • Stosunki narodowościowe • Wewnętrzna sytuacja polityczna, układ sił politycznych, stosunek społeczeństwa do władzy

Źródło: B. Winiarski, *Uwarunkowania, cele i dziedziny polityki gospodarczej*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2006, s. 52.

Ekonomiczne cele polityki gospodarczej wiążą się zwykle z dążeniami do pomnażania bogactwa kraju i powiększania materialnych podstaw dobrobytu społecznego²². Dobrobyt oznacza zaspokajanie na wysokim poziomie biologicznych i społecznych potrzeb ludności. Jego osiągnięcie i powiększanie wymaga zapewnienia wzrostu dochodu narodowego w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wzrost gospodarczy staje się zatem jednym z podstawowych kierunków polityki ekonomicznej w długim okresie.

Wzrost gospodarczy jest szczególnie istotny w krajach zapóźnionych w rozwoju oraz transformujących się. Wiąże się to z koniecznością podejmowania trudnych, a często nawet dramatycznych decyzji pomiędzy oszczędnościami a bieżącą konsumpcją, co powoduje przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego na skutek pobudzania inwestycji, oraz między zwalczaniem inflacji a bezrobociem²³.

W krajach rozwiniętych problem ten nie rysuje się tak wyraźnie. Rozmiary istniejących zasobów oraz skala działalności gospodarczej umożliwiają jednocześnie rozwój gospodarczy, a zarazem wysoką konsumpcję bieżącą. W rozwiniętych krajach gospodarki rynkowej cele polityki ekonomicznej mogą koncentrować się na stabilizowaniu koniunktury i eliminowaniu zagrożeń, w tym inflacyjnych.

²² B. Winiarski, *Uwarunkowania, cele i dziedziny polityki gospodarczej*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza...*, s. 53.

²³ Por. I. Jaźwiński, *Polityka ekonomiczna...*, s. 12 i n.

Osiągnięcie strategicznych celów rozwojowych wymaga odpowiedniego ukształtowania celów niższego rzędu, pozwalających stopniowo konkretyzować działania polityki ekonomicznej. W ich zbiorze należy ująć takie cele, jak wzrost przedsiębiorczości, inicjatywy, innowacyjności podmiotów funkcjonujących w gospodarce, zapewnienie swobody działalności gospodarczej oraz wspieranie gospodarki przez postęp naukowy. Wprowadzane winny być również założenia dotyczące przekształceń strukturalnych. Wśród celów polityki ekonomicznej istotne miejsce zajmuje równowaga gospodarcza, która powinna być traktowana jako warunek sprawnego funkcjonowania systemu gospodarczego²⁴.

Cele opiekuńcze w polityce ekonomicznej stanowią niezwykle istotne zamierzenia państwa, z którymi wiąże się odpowiedzialność za stan życia obywateli danego kraju. Ich istota wiąże się z wyrównaniem szans obywateli na zdobywanie wykształcenia, uzyskanie pracy i płacy odpowiadającej ich kwalifikacjom. Zadaniem polityki ekonomicznej powinna być dbałość o ochronę najsłabszych grup społecznych przez zapewnienie im minimum standardu życiowego.

Niefirasobliwość w użytkowaniu zasobów środowiska przyrodniczego w wielu krajach i regionach doprowadziła do znacznej dewastacji, a nawet do nieodwracalnych lub trudno odwracalnych negatywnych następstw w relacjach między człowiekiem a przyrodą. W związku z tym celowe stało się stworzenie odrębnej dziedziny polityki ekonomicznej, jaką jest polityka ochrony środowiska²⁵.

Cele obronne i militarne prawie zawsze zajmują znaczące miejsce w polityce obronno-militarnej poszczególnych krajów. Charakterystyczną cechą tych celów jest ich konkurencyjność wobec wszelkich innych. Im więcej środków państwo przeznacza na cele militarne, tym mniej może przeznaczyć na inne cele²⁶.

Tabela 1.3 przedstawia szczegółowe cele polityki gospodarczej z podziałem na ich rodzaje. Należy jednak podkreślić, iż nie można – na podstawie tego zestawienia – wnioskować o tym, że w danym systemie polityczno-gospodarczym wszystkie wymienione zadania realizowane są z równą determinacją.

Cele i oddziaływania państwa dotyczą wielu dziedzin i aspektów społecznego procesu gospodarczego, co pociąga za sobą konieczność dokładnej identyfikacji występujących w tych dziedzinach problemów, a następnie zdecydowania o sposobach i rodzajach wpływania dla ich usunięcia. Analizując rodzaje oddziaływania państwa, najprościej jest usystematyzować je zgodnie z podziałem ekonomii na politykę makroekonomiczną i mikroekonomiczną. Polityka

²⁴ I. Jaźwiński, *Polityka ekonomiczna...*, s. 13. Systematyzacji i szczegółowego opisu celów dokonał W. Grzywacz, *Polityka gospodarcza...*, s. 120.

²⁵ W. Grzywacz, *Polityka gospodarcza...*, s. 120–153.

²⁶ *Ibidem*.

makroekonomiczna obejmuje mechanizmy państwa, które dotyczą całokształtu społecznego procesu gospodarczego i prowadzone są głównie za pośrednictwem podstawowych mechanizmów jego regulacji, pieniądza i budżetu państwa. Polityka mikroekonomiczna zajmuje się regulacją kluczowych zagadnień gospodarki i jej poszczególnych gałęzi, rodzajów produkcji, jak również rynków na poszczególne towary i usługi²⁷.

Tabela 1.3

Rodzaje celów polityki gospodarczej

Cele	Wyszczególnienie	
Generalne i systemowo-polityczne	• Suwerenność narodowa • Sprawiedliwość • Postęp społeczny • Prawa człowieka • Umacnianie i ochrona podstawowych zasad ustrojowych oraz siły państwa	
Ekonomiczne	• Pomnażanie bogactwa kraju i wzrost dobrobytu	• Efektywne wykorzystanie zasobów • Wzrost gospodarczy • Przemiany strukturalne • Wzrost przedsiębiorczości • Wzrost udziału w międzynarodowym podziale pracy
Społeczne	• Sprawiedliwy podział dochodu • Gwarancje zatrudnienia • Szanse awansu • Dostęp do edukacji i dóbr kultury • Zapewnienie ochrony zdrowia • Zabezpieczenie społeczne	
Ekologiczne	• Ochrona środowiska naturalnego • Rekultywacja terenów zniszczonych	
Obronno-militarne	• Rozbudowa gałęzi gospodarki o znaczeniu obronnym • Zapewnienie niezbędnych rezerw produktów strategicznych	

Źródło: B. Winiarski, *Uwarunkowania, cele i dziedziny polityki gospodarczej*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2006, s. 60. Zob. także: I. Jaźwiński, *Polityka ekonomiczna. Wybrane zagadnienia*, PTE Szczecin, Szczecin 2005, s. 24; W. Grzywacz, *Polityka gospodarcza. Istota i założenia metodyczne*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 1998, s. 113 i n.

Ponadto w systematyzacji polityki ekonomicznej należy wyróżnić także politykę wzrostu oraz politykę strukturalną. Funkcją polityki wzrostu jest dynamizowanie społecznego procesu gospodarczego w skali długookresowej, jak rów-

²⁷ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia*, t. 2, PWE, Warszawa 1992, s. 14.

niez przeciwdziałanie siłom i zjawiskom, które mogłyby ten wzrost hamować i osłabiać. Gdy wahania koniunkturalne występują cyklicznie, wówczas polityka wzrostu obejmuje działania stabilizacyjne, służące łagodzeniu przebiegu cyklu, zwalczaniu czynników kryzysogennych, skracaniu fazy kryzysu i depresji²⁸. Polityka strukturalna zmierza do przekształcenia układu relacji i proporcji występujących pomiędzy poszczególnymi sektorami, działami i gałęziami gospodarki oraz rodzajami produkcji społecznej a jej całością. Jej realizacja następuje poprzez wspieranie wybranych sektorów i dziedzin gospodarki.

1.1.2. Rozwój gospodarczy jako cel polityki gospodarczej

Dość trudno jest sprecyzować, jakie założenia można uznać za odpowiednią wiązkę celów tworzących ogólnospołeczny dobrobyt. Rozwój gospodarczy jest kształtowany różnorodnymi, często turbulentnymi, zjawiskami natury ekonomicznej, technicznej, demograficznej i ekologicznej. Rozwój gospodarczy jest procesem długofalowym, polega na zmianach w danym państwie, które prowadzą do wyższego stanu bogactwa dla większości obywateli. Rozwój ten jest więc zjawiskiem zbieżnym z rozwojem społeczno-gospodarczym, który koncentruje się na podnoszeniu standardu życiowego obywateli. Aby zapewnić właściwy, zrównoważony rozwój gospodarczy, należy wprowadzić gospodarkę w stan równowagi, czyli stan, w którym nie ma możliwości polepszenia jednej zmiennej, aby nie pogorszyć innej. Stan równowagi gospodarczej charakteryzuje się poprawiającymi się wskaźnikami ekonomicznymi, takimi jak:

- odczuwalny przez obywateli wzrost dochodów realnych,
- zmniejszenie sfery ubóstwa,
- sprawiedliwy dostęp do dóbr publicznych dla wszystkich obywateli.

Rozwój ekonomiczny bądź też gospodarczy jest pojęciem szerszym w stosunku do wzrostu gospodarczego, wzrost gospodarczy bowiem to zmiana wskaźników ilościowych, a rozwój gospodarczy to również zmiany jakościowe. Miernikiem rozwoju gospodarczego w ujęciu ilościowym jest m. in. wzrost PKB czy wzrost wartości inwestycji.

Zmianami jakościowymi, które towarzyszą wzrostowi gospodarczemu, są przede wszystkim²⁹:

- przekształcenia strukturalne w gospodarce – zmiana struktury branżowej, powstanie i rozwój branż nowoczesnych, zanikanie branż przestarzałych,
- zmiana technologii wytwarzania i postęp techniczny,
- poprawa stopy życiowej,
- zmniejszenie rozwarstwienia społecznego,

²⁸ B. Winiarski, *Uwarunkowania, cele i dziedziny...*, s. 61.

²⁹ *Polityka gospodarcza*, red. T. Włudyk, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2007, s. 89.

- zmiana modelu konsumpcji,
- zwiększenie długości życia i wskaźników zdrowotności oraz wszystkie inne zmiany o charakterze jakościowym i pozytywnych skutkach dla gospodarki.

Ścieżki dochodzenia do stanu równowagi gospodarczej zapewniającej stabilny rozwój ekonomiczny są różne, jednakże w ich realizacji należy stosować ogólne zasady wytyczone przez założenia polityki ekonomicznej, koncentrującej się na wybranych obszarach rozwoju gospodarczego i społecznego.

1.2. Stymulatory rozwoju gospodarczego

Oddziaływanie polityki gospodarczej na system gospodarczy odbywa się za pomocą wybranych mechanizmów ekonomicznych. Można powiedzieć, że gdy oddziaływanie to ma charakter ogólny dla danego kraju, wówczas należy zastosować mechanizmy polityki pieniężnej lub budżetowej, a także oddziaływanie selektywne, które dotyczy polityki regionalnej czy chociażby zatrudnienia.

Zakładając – w myśl najnowszych koncepcji ekonomicznych – że państwo stawia sobie za cel zapewnienie wzrostu gospodarczego, można stwierdzić, iż osiągnięcie tego celu winno dokonywać się przez przyciągnięcie inwestycji, wzrost eksportu lub próbę budowy gospodarki innowacyjnej. Jednakże – aby zdynamizować wzrost gospodarczy – należy zapewnić stabilność gospodarczą poprzez zastosowanie ogólnych mechanizmów polityki pieniężnej i budżetowej.

1.2.1. Polityka pieniężna jako wsparcie rozwoju gospodarczego

Pieniądz stanowi podstawę funkcjonowania gospodarki opartej na społecznym podziale pracy. Dlatego też podaż pieniądza i jego cechy były i są stałym przedmiotem oddziaływania państwa, a także wielu międzynarodowych organizacji³⁰.

1.2.1.1. Istota i funkcje polityki pieniężnej

Polityka pieniężna polega na użyciu podaży pieniądza jako instrumentu osiągnięcia ogólnych celów polityki gospodarczej³¹. Instytucją publiczną, za pomocą której państwo prowadzi politykę pieniężną, jest bank centralny.

³⁰ F. S. Mishkin, *Ekonomika pieniądza, bankowości i rynków finansowych*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2002, s. 85 i n.; D. Begg, S. Fisher, R. Dornbush, *Ekonomia...*, s. 94.

³¹ F. S. Mishkin, *Ekonomika...*, s. 589; J. Borowiec, *Polityka pieniężna*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza...*, s. 359.

Polityka pieniężna stanowi instrument osiągnięcia ogólnych celów polityki gospodarczej, takich jak uzyskanie wysokiego poziomu zatrudnienia, wzrostu gospodarczego, stabilności cen, stóp procentowych czy kursów walutowych. Wiele spośród tych celów pozostaje ze sobą w zgodzie. Nie zawsze jednak możliwa jest jednoczesna realizacja różnych zadań polityki gospodarczej. Warto chociażby wspomnieć, iż stabilizacja cen w krótkim okresie jest sprzeczna ze stabilizacją stopy procentowej i wysokim zatrudnieniem, przy czym w długim okresie cele te są zgodne³². Zmusza to banki centralne do dokonywania wyborów między różnymi celami tej polityki. Wybór taki może ułatwić ustalenie hierarchii ogólnych celów polityki pieniężnej. Na takie rozwiązanie zdecydowano się w strefie euro, gdzie za nadrzędny cel uznano stabilizację cen.

W hierarchii ogólnych celów polityki pieniężnej znajduje się zasada neutralności pieniądza w długim okresie, która stanowi trzon dominującej doktryny makroekonomicznej i zarazem teoretyczną podstawę polityki pieniężnej³³.

Polityka pieniężna, ukierunkowana na stabilność cen, wywiera znaczący wpływ na pozostałe cele makroekonomiczne. W długim okresie bank centralny może na nie wpływać jedynie za pośrednictwem stabilności cen. W okresie krótkim możliwe jest – w ograniczonym zakresie – stabilizowanie poziomu produkcji i zatrudnienia za pomocą zmian podaży pieniądza. Ma to związek z szokami popytowymi.

Negatywny szok popytowy (np. spadek popytu zewnętrznego na skutek realnej aprecjacji kursu walutowego) prowadzi do obniżenia poziomu cen, produkcji i zatrudnienia. Bank centralny, podejmując ekspansywną politykę pieniężną, może ustabilizować zarówno ceny, jak i poziom produkcji oraz zatrudnienia. Takie ograniczenie wahań koniunkturalnych za pomocą polityki pieniężnej jest możliwe. Jednakże w przypadku szoków podażowych sytuacja jest bardziej złożona. Rozważając przypadek wzrostu cen ropy naftowej, można przewidywać, iż ogólny poziom cen ulegnie zwiększeniu przy jednoczesnym spadku produkcji. Bank centralny w takiej sytuacji może dokonać wyboru między trzema następującymi opcjami³⁴:

- spróbować utrzymać dotychczasowy poziom produkcji przez zastosowanie ekspansywnej polityki pieniężnej, czego skutkiem byłby jeszcze silniejszy wzrost cen,
- realizować restrykcyjną politykę pieniężną, dążąc do ustabilizowania cen, jednakże w takim wypadku spadek produkcji byłby większy,
- opowiedzieć się za neutralnością polityki pieniężnej, co oznaczałoby utrzymanie stabilności podaży pieniądza, w efekcie czego szok mógłby dotknąć obu celów.

³² J. Borowiec, *Polityka pieniężna...*, s. 360; D. Begg, S. Fisher, R. Dornbush, *Ekonomia...*, s. 121.

³³ F. S. Mishkin, *Ekonomika...*, s. 589.

³⁴ *Ibidem*, s. 595–596.

Stabilizacyjna rola polityki pieniężnej jest zatem uzależniona od natury szoków. W przypadku szoku popytowego polityka pieniężna – w celu zapewnienia pełnego zatrudnienia – powinna skoncentrować się na stabilizowaniu zarówno poziomu cen, jak i poziomu produkcji. W przypadku szoku podażowego istotne jest, aby polityka pieniężna wpływała na stabilność cen w średnim okresie³⁵.

1.2.1.2. Strategie polityki pieniężnej

Bank centralny, dążąc do osiągnięcia określonych celów, takich jak stabilizacja cen w połączeniu z wysokim poziomem zatrudnienia, nie ma możliwości bezpośredniego oddziaływania na te wielkości. Dysponuje jednak kilkoma instrumentami, za pomocą których może w sposób pośredni i po pewnym czasie wpływać na wymienione powyżej wielkości³⁶.

Strategia monetarna

W strategii monetarnej celem pośrednim polityki pieniężnej jest podaż pieniądza. Bank centralny usiłuje dostosować wzrost podaży pieniądza do poziomu przewidywanej aktywności gospodarczej oraz spowodować, aby wzrost cen odpowiadał celowi inflacyjnemu polityki pieniężnej. Teoretyczne uzasadnienie tego procesu zostało wyjaśnione przez monetarystów za pomocą równości Fishera, którą prezentuje formuła 1.1³⁷:

$$M \times V = P \times T \quad (1.1)$$

gdzie:

- M – masa pieniądza,
- V – prędkość cyrkulacji pieniądza,
- P – przeciętny poziom cen,
- T – wolumen transakcji.

W praktyce regulowanie podaży pieniądza nie jest zadaniem prostym. Czym jest zatem podaż pieniądza, jak należy ją rozumieć? Przede wszystkim jako gotówkę i depozyty płatne na żądanie oraz substytuty pieniądza, czyli depozyty terminowe w bankach komercyjnych, jak również depozyty terminowe w niebankowych instytucjach komercyjnych. Zdefiniowanie bazy monetarnej wiąże się z mnożnikiem kreacji pieniądza. Obrazuje on wielkość zmiany ilości

³⁵ *Ibidem*, s. 591.

³⁶ *Ibidem*, s. 592, 594, 601. Zob. także: M. Ratajczak, *Teoretyczne podstawy polityki gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu” 2006, nr 77, s. 68.

³⁷ I. Fisher, *The Purchasing Power of Money*, Macmillan, New York 1911, [za:] J. Borowiec, *Polityka pieniężna...*, s. 363.

pieniądza wywołanej zmianą bazy monetarnej o jednostkę. Mnożnik ten jest tym większy, im niższa jest planowana stopa rezerw obowiązkowych banków oraz im niższy jest stosunek gotówki w obiegu do depozytów płatnych na żądanie.

Operowanie zmianami stopy procentowej

Stopa procentowa jest ceną płaconą przez pożyczkobiorcę posiadaczowi kapitału pożyczkowego lub oszczędzającemu, który zdeponował w banku swój pieniądź³⁸. Ta cena, ogólnie wyrażona w procencie kapitału pożyczkowego, skalkulowana jest w odniesieniu do pewnego okresu, którym zazwyczaj jest rok. W oddziaływaniu na procesy gospodarcze stopa procentowa tradycyjnie odgrywa dużą rolę. Jej podwyższenie powoduje zmniejszenie popytu na kredyt, natomiast obniżenie wpływa na zwiększenie tego popytu.

Oddziaływanie na kurs walutowy

Celem pośrednim polityki pieniężnej może być stabilizacja kursu walutowego – zwłaszcza w krajach, w których udział handlu zagranicznego w produkcie narodowym jest znaczący. Kurs walutowy, pojmowany jako wskaźnik, sygnalizuje zmiany w tej dziedzinie. Spadek płynnego kursu walutowego wskazuje, że polityka pieniężna jest zbyt liberalna i że nadmierny popyt wywołuje nadwyżkę importową oraz towarzyszącą temu deprecjację waluty krajowej. Nadmiernie restrykcyjna polityka kursowa powoduje z kolei nadwyżkę eksportową i aprecjację waluty krajowej.

Strategia bezpośredniego celu inflacyjnego

Strategię bezpośredniego celu inflacyjnego stosuje obecnie bardzo wiele banków centralnych³⁹. W strategii tej bank centralny nie tylko określa poziom inflacji jako główny cel polityki pieniężnej, lecz również wykorzystuje prognozy inflacji jako cele pośrednie. Decyzje co do poziomu stóp procentowych podejmuje on w zależności od odchylenia przewidywanej inflacji od celu inflacyjnego. Na przykład zwiększa je, jeżeli prognozy wskazują na wzrost oczekiwań inflacyjnych.

1.2.1.3. Instrumenty polityki pieniężnej

W celu zapewnienia właściwej podaży pieniądza oraz ustalenia odpowiedniego poziomu krótkoterminowej stopy procentowej, bank centralny może wykorzystywać zespół instrumentów, które można podzielić na dwie grupy: instrumenty pośrednie oraz instrumenty typu administracyjnego⁴⁰. Instrumenty

³⁸ J. Borowiec, *Polityka pieniężna...*, s. 365; F. S. Mishkin, *Ekonomika...*, s. 594.

³⁹ *Założenia polityki pieniężnej na rok 2009*, NBP, Warszawa 2008, s. 2.

⁴⁰ F. S. Mishkin, *Ekonomika...*, s. 594.

pośrednie obejmują grupę narzędzi, za pomocą których bank centralny oddziałuje na płynność bankową. Czyni to za pomocą trzech narzędzi: zmiany stopy dyskontowej, operacji otwartego rynku oraz ustalenia poziomu rezerw obowiązkowych. Działanie drugiej grupy – instrumentów administracyjnych, związanych z bezpośrednią kontrolą banku centralnego nad działalnością kredytową systemu bankowego, polega na racjonowaniu kredytów.

Polityka dyskontowa

Polityka dyskontowa przez długi okres pozostawała głównym instrumentem oddziaływania państwa na podaż pieniądza⁴¹. Polega ona na określaniu przez bank centralny poziomu stopy dyskontowej, a zatem stopy procentowej stosowanej przez bank centralny przy udzielaniu kredytów bankom komercyjnym. Wzrost kredytów banku centralnego powiększa bazę monetarną, natomiast spadek powoduje zmniejszenie tej bazy. Bank centralny może oddziaływać na wielkość kredytów dla sektora bankowego za pomocą dwóch metod – przez zmianę ceny kredytu lub zmianę wielkości kredytu.

Operacje otwartego rynku

Operacje otwartego rynku stanowią obecnie najważniejszy instrument polityki pieniężnej. Wpływają one na poziom stóp procentowych i wysokość rezerw bankowych, a tym samym na wysokość dostępnego kredytu i ilość pieniądza w obiegu⁴². Polegają one na kupnie bądź sprzedaży przez bank centralny publicznych papierów wartościowych. Zakupy na otwartym rynku zwiększają rezerwy gotówkowe banków komercyjnych. Powiększenie bazy monetarnej wpływa na rozwój ich operacji kredytowych, a w rezultacie – na zwiększenie podaży pieniądza i obniżenie krótkoterminowych stóp procentowych. Natomiast sprzedaż na otwartym rynku prowadzi do zmniejszenia się bazy monetarnej i – wskutek działania mnożnika kreacji pieniądza – do odpowiednio większego spadku jego podaży oraz do wzrostu stóp procentowych.

Rezerwy obowiązkowe

Innym sposobem oddziaływania na płynność bankową (zwłaszcza regulowania rozmiarów kredytów bankowych) jest bezpośrednia kontrola wielkości rezerw obowiązkowych. Rezerwy obowiązkowe to ta część rezerw całkowitych, pozostających do dyspozycji banku, która z mocy prawa nie może być wykorzystana do tworzenia pieniądza przez udzielanie pożyczek⁴³. Wyraża się ją w procentach wybranych depozytów bankowych. Zmiany rezerw obowiązkowych

⁴¹ *Ibidem*, s. 573.

⁴² *Ibidem*, s. 569.

⁴³ *Ibidem*, s. 582. Por. A. Kaźmierczak, *Polityka pieniężna w gospodarce rynkowej*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2003.

wpływają na podaż pieniądza za pośrednictwem mnożnika kredytowego. Zwiększenie rezerw obowiązkowych zmniejsza wielkość depozytów użytych w celu kreacji pieniądza bankowego i prowadzi do jeszcze większego spadku podaży pieniądza. Natomiast spadek rezerw obowiązkowych wiąże się z silną ekspansją kredytową banków komercyjnych.

1.2.2. Aktywna i pasywna polityka budżetowa

Polityka budżetowa jest tym rodzajem polityki, który został wyodrębniony ze względu na specyfikę środków, jakimi się posługuje. Oznacza ona dobór źródeł i metod gromadzenia środków publicznych, jak również kierunków i sposobów realizacji wydatków publicznych dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych, ustalonych przez właściwe organy publiczne⁴⁴. Z jednej strony te dochody i wydatki wykorzystywane są do zapewnienia określonych usług publicznych oraz ochrony istniejących instytucji polityczno-ustrojowych, z drugiej zaś – do zapewnienia rozwoju i ochrony określonych dziedzin i form działalności gospodarczej, a także realizacji przemian gospodarczych.

W systemie finansów publicznych centralne miejsce zajmuje budżet państwa⁴⁵. Wywiera on potężny wpływ na życie gospodarcze, polityczne i społeczne kraju. Budżet państwa, będąc jedną z podstawowych instytucji finansów publicznych, umożliwia osiąganie celów polityki gospodarczej. W związku z tym, że polityka budżetowa obejmuje zjawiska związane z pobieraniem, gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych niezbędnych do realizacji zadań państwa, należy zaznaczyć, że funkcje polityki budżetowej są porównywalne z funkcjami finansów publicznych. Polityka budżetowa pełni trzy podstawowe funkcje – alokacyjną, redystrybucyjną oraz stabilizacyjną.

Pasywna polityka budżetowa jest oparta na założeniu, że określone elementy dochodów i wydatków budżetowych cechuje tendencja do automatycznego reagowania na zmiany sytuacji gospodarczej w celu wyzwalania impulsów kompensacyjnych, będących przeciwwagą wahań koniunktury. Ta forma polityki budżetowej opiera się na koncepcji działań automatycznych stabilizatorów. Automatyczne stabilizatory oddziałują na zagregowany popyt. Ich uruchamianie nie wymaga podejmowania żadnych decyzji, natomiast moment rozpoczęcia działań oraz ich siła wynikają wyłącznie z rozwoju sytuacji gospodarczej⁴⁶. Mechanizm ich funkcjonowania można wyjaśnić w sposób następujący: w mo-

⁴⁴ Por. Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 7.

⁴⁵ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1998, s. 80 i n.

⁴⁶ J. Kropiwnicki, *Teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury*, PWN, Warszawa 1976, s. 258, [cyt. za:] L. Patrzalek, *Polityka budżetowa*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza...*, s. 391.

mencie spadku dochodów brutto ludności i wzrostu poziomu bezrobocia, wpływy podatkowe ulegają zmniejszeniu. Dochód pozostający do dyspozycji, będący podstawą wydatków na zakup dóbr i usług, zmniejsza się wolniej niż dochody brutto. W rezultacie spadek zagregowanego popytu jest mniejszy niż wynikałoby to z rozmiarów pierwotnego spadku dochodów brutto. Odmierna sytuacja dotyczy okresu ożywienia gospodarczego. Elastyczność systemu podatkowego sprawia, że wzrost dochodu pozostającego do dyspozycji następuje wolniej niż wzrost produktu społecznego. Wskutek tego zatrudnienie i produkcja także rosną wolniej⁴⁷.

O aktywnej polityce budżetowej można mówić wówczas, gdy rząd stosuje wybrane środki w celu przeciwdziałania cyklicznym fluktuacjom, jak również w celu stabilizacji cen czy ograniczania bezrobocia⁴⁸. Polityka ta wymaga wprowadzania zmian legislacyjnych w programach budżetowych. Podstawowymi rodzajami aktywnych posunięć z zakresu polityki budżetowej są zmiany:

- stawek podatku,
- stawek transferu z budżetu państwa,
- wydatków na roboty i wydatki publiczne.

Prowadzenie aktywnej polityki budżetowej to trudne i złożone zadanie. Powstawanie zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki jest procesem przechodzącym różne stadia. Działania podejmowane w ramach aktywnej polityki budżetowej i mające na celu neutralizację tych zakłóceń zaczynają dawać efekty dopiero po upływie pewnego czasu. W związku z tym efekty te mogą wystąpić już w innych warunkach i spowodować destabilizację gospodarki. Opóźnienia w reakcji polityki budżetowej na zakłócenia w funkcjonowaniu gospodarki wynikają z różnych obiektywnych przyczyn. W związku z tym okres, jaki upływa od powstania zakłócenia do wystąpienia wszystkich efektów działań podjętych w ramach polityki budżetowej, może być podzielony na kilka faz, takich jak⁴⁹:

- faza rozpoznania,
- fazę decyzyjną,
- fazę instrumentalną.

Pełen cykl reakcji polityki budżetowej na zakłócenia koniunkturalne obejmuje również okres, jaki upływa między uruchomieniem działania instrumentów a efektem w postaci wpływu tego działania na zmianę globalnego popytu⁵⁰.

⁴⁷ E. Despres, M. Friedman, A. G. Hart, P. A. Samuelson, D. H. Wallace, *Problem niestabilności gospodarczej*, [w:] *Teoria i praktyka stabilizacji koniunktury. Wybór tekstów*, PWE, Warszawa 1975, s. 24–75.

⁴⁸ K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWN, Warszawa 1992, s. 75, [cyt. za:] L. Patrzalek, *Polityka...*, s. 392.

⁴⁹ A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990, s. 76–81 i 85–92.

⁵⁰ L. Patrzalek, *Polityka...*, s. 393.

Wymienione cechy aktywnej polityki budżetowej obarczone są pewnym ryzykiem. Istnieje bowiem możliwość, że w długim okresie interwencja – zamiast przyczynić się do złagodzenia cykliczności wahań – stanie się źródłem tendencji inflacyjnych. Z tego względu przeciwnicy aktywnej polityki budżetowej kwestionują przydatność instrumentów budżetowych jako narzędzi makroekonomicznego regulowania procesów gospodarczych⁵¹.

Zastosowanie takich instrumentów, jak ulgi podatkowe, które wiążą się z powstawaniem stref ekonomicznych, należy uznać za bezpośrednie oddziaływanie państwa na funkcjonowanie przedsiębiorstw i prowadzoną przez nie działalność gospodarczą. W krótkim okresie oddziaływanie to daje rezultaty w postaci realizacji nowych projektów inwestycyjnych, jednakże w dłuższym horyzoncie czasowym może stanowić znaczące obciążenie dla gospodarki, gdyż wiąże się z ustanowieniem nowych kanonów i standardów w zakresie polityki inwestycyjnej państwa.

1.2.3. Regulowanie rynku pracy

W gospodarce rynkowej częste i trwałe zakłócenia występujące na rynku pracy powodują, iż powstaje dysonans między teoretycznym modelem rynku pracy w warunkach konkurencji doskonałej a rzeczywistością⁵². Politykę zatrudnienia (regulowania rynku pracy) można określić jako czynne oddziaływanie władz państwowych na rynek pracy pod kątem potrzeb gospodarki kraju oraz godzenia interesów pracodawców i robotników⁵³. Polityka zatrudnienia związana jest z koncepcją modelu rynku pracy, realizowanym w danym kraju.

1.2.3.1. Założenia regulowania rynku pracy

W warunkach konkurencji doskonałej wielkość zatrudnienia jest funkcją płac. Mechanizm rynkowy zapewnia automatycznie optymalne zatrudnienie, bezrobocie zaś ma charakter frykcyjny lub dobrowolny. Model ten opiera się na następujących założeniach⁵⁴:

⁵¹ Więcej na ten temat w: M. Friedman, *Pieniężny i fiskalny system stabilizacji gospodarczej*, [w:] *Teoria i praktyka stabilizacji koniunktury...*, s. 108.

⁵² Zob. A. Lipowski, *Mechanizm rynkowy w gospodarce polskiej*, PWN, Warszawa 1980, s. 71–73; W. Jermolowicz, B. Woźniak, *Bezrobocie równowagi i nierównowagi w gospodarce transformującej się (na przykładzie Polski)*, [w:] J. Ostaszewski (red.), *Bezrobocie w Polsce – diagnoza sytuacji. Pożądane kierunki w ograniczaniu bezrobocia*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006, s. 117–134; J. Gogolewska, *Regulowanie rynku pracy*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza...*, s. 398.

⁵³ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia...*, s. 223.

⁵⁴ Zob. E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Zarys polityki zatrudnienia*, PWE, Warszawa 1990, s. 261; E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2002.

- na rynku pracy występuje pełna konkurencja i nie ma żadnych przeszkód w dostępie do niego,

- oferowana na rynku praca ma charakter homogeniczny, tzn. przedstawia jednakową produktywność,

- istnieje pełna informacja dotycząca obecnej i przyszłej sytuacji na rynku pracy,

- siła robocza jest w pełni mobilna.

Podstawą klasycznej koncepcji rynku pracy są trzy główne hipotezy⁵⁵:

- podaż zawsze tworzy odpowiedni popyt,

- krańcowa użyteczność określa podaż siły roboczej oraz

- krańcowa produktywność determinuje popyt na siłę roboczą.

W modelu tym równowaga na rynku siły roboczej jest osiągana na poziomie płac realnych, zrównujących podaż z popytem. Wszelkie bariery i ograniczenia w działaniu mechanizmów rynkowych powodują utrzymywanie się bezrobocia. Zwolennicy doktryn liberalnych, przyjmujący takie założenia, byli i są negatywnie nastawieni do działalności związków zawodowych i ingerencji państwa⁵⁶.

W literaturze przedmiotu zazwyczaj wyróżnia się dwie funkcje polityki zatrudnienia⁵⁷:

- społeczną, wyznaczaną przez przyszłe i obecne warunki rozwoju społecznego,

- ekonomiczną, związaną z rozwojem gospodarczym.

Analizując zakres ogólnych funkcji polityki ekonomicznej można stwierdzić, że polityka zatrudnienia podejmuje takie szczegółowe zadania, jak⁵⁸:

- redukcja bezrobocia,

- likwidacja ubóstwa,

- wypełnianie luki zatrudnieniowej,

- oddziaływanie na decyzje w sprawie wyboru między bezrobociem a inflacją,

- reorientowanie instytucji rynku pracy.

Bezrobocie można określić jako taki stan gospodarki, w którym na rynku pracy podaż przewyższa popyt na pracę. Podaż reprezentuje ludzi zdolnych do pracy i chętnych do jej wykonywania. Popyt na pracę odzwierciedlają przedsiębiorstwa, które chcą zatrudnić ludzi o określonych kwalifikacjach.

⁵⁵ Zob. E. Kwiatkowski, *Neoklasyczne teorie zatrudnienia. Tradycja i współczesność*, PWN, Warszawa 1988, s. 88; L. von Mises, *Interwencjonizm*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2000, s. 56–63.

⁵⁶ E. Kwiatkowski, *Neoklasyczne teorie zatrudnienia...*, s. 88.

⁵⁷ Por. M. Kabaj, *Zasoby ludzkie a rozwój gospodarki polskiej 1950–1990*, „Ekonomista” 1974, nr 3, s. 602.

⁵⁸ Zob. G. L. Mangum, *Contributions and Costs of Manpowers Development and Training*, „Policy Papers in Human Resources and Industrial Relations” [Institute of Labor and Industrial Relations, Washington] 1967, s. 7–57.

W literaturze prezentowane są różne klasyfikacje rodzajów bezrobocia, jednak najczęściej stosowana klasyfikacja dzieli bezrobocie na⁵⁹:

- bezrobocie ukryte, które występuje w sytuacji:
 - przerostu zatrudnienia, tzn. gdy liczba zatrudnionych jest większa niż potrzeba zatrudnieniowa,
 - gdy bezrobotni, którzy są zdolni do pracy, nie rejestrują się,
- bezrobocie jawne, które może być podzielone na następujące rodzaje:
 - bezrobocie frykcyjne, zwane również bezrobociem dowolnym, wynikające z nieefektywnego popytu, wiążące się np. ze zmianą miejsca zamieszkania,
 - bezrobocie strukturalne, które wiąże się z nieefektywnym popytem i wynika ze złej struktury kwalifikacji pracowników,
 - bezrobocie koniunkturalne, związane z wahaniami koniunktury,
 - bezrobocie klasyczne, zwane również bezrobociem płacowym, które powstaje w sytuacji, gdy poziom wynagrodzeń wywalczonych przez silne związki zawodowe jest zbyt wysoki.

1.2.3.2. Polityka zatrudnienia

Polityka zatrudnienia, rozumiana jako czynne oddziaływanie władz państwowych na rynek pracy pod kątem potrzeb gospodarki kraju oraz godzenia interesów pracodawców i robotników, rozwinęła się w czasie wielkiego kryzysu gospodarczego na początku lat trzydziestych XX w.

Jednym z trendów w zakresie polityki pracy jest realizacja polityki pełnego zatrudnienia. Jest to sytuacja, w której każdy człowiek zdolny do pracy i chcący pracować może znaleźć pracę w stosunkowo krótkim czasie i na warunkach regulowanych przepisami prawa pracy.

Zgodnie z teorią Phillipsa, działania mające zmniejszyć bezrobocie zwykle zwiększają stopę inflacji. Phillips, badając związki między inflacją a bezrobociem, zauważył, że istnieje pomiędzy nimi pewna liniowość⁶⁰. Na poziomie naturalnej stopy bezrobocia inflacja jest niewielka lub w ogóle nie występuje. Nie opłaca się zatem zmniejszać bezrobocia poniżej poziomu naturalnego. Należy podkreślić, że fakt istnienia osób bezrobotnych dobrowolnie nie wynika ze stanu koniunktury. Szacuje się, że naturalna stopa bezrobocia wynosi ok. 3–4%, a bezrobocie tej wielkości uznaje się za korzystne dla gospodarki. Interpretuje się ją jako „odsetek” siły roboczej, obejmujący bezrobotnych w warunkach równowagi na rynku pracy.

⁵⁹ Zob. Z. Kaźmierczak, *Rynek pracy w państwach wysoko rozwiniętych. Analiza porównawcza*, Wyd. UŁ, Łódź 1995, s. 222–235.

⁶⁰ Zob. J. Winiecki, *Źródła inflacji w gospodarce rynkowej i w gospodarce planowej*, PWN, Warszawa 1986, s. 22.