Ryszard ŁAWNICZAK

ROLA WOLNYCH OBSZARÓW CELNYCH WE WSPÓŁCZESNYCH PRZEMIANACH STRUKTURALNYCH KAPITALISTYCZNEGO CENTRUM I PERYFERII

WSTĘP

W aktualnych uwarunkowaniach międzynarodowych, w sytuacji wzmagających się procesów protekcjonistycznej ochrony gospodarek narodowych daje się zauważyć rosnącą popularność wolnych obszarów celnych jako instrumentu promocji i obsługi międzynarodowej wymiany handlowej. Wolne obszary celne mają długą historię, która sięga już lat XVI w. Spełniają one wiele funkcji w gospodarce narodowej, np. handlowe, przemysłowe, transportowe oraz stanowią istotny czynnik aktywizacji działalności gospodarczej i zmian strukturalnych. W ostatnich latach proces tworzenia obszarów wolnocłowych wzmógł się zwłaszcza w krajach rozwijających się, gdzie instytucja ta traktowana jest jako forma promocji własnej produkcji eksportowej i kontaktów z kapitałem zagranicznym.

POJĘCIE, RODZAJE I KORZYŚCI Z WOLNYCH OBSZARÓW CELNYCH

W o l n y o b s z a r c e l n y - można określić jako część lądowo-wodną portu bez ludności stałej, wydzieloną z terytorium celnego, a korzystającą z wolności celnej w zakresie ustalonym przez ustawodawstwo wewnętrzno państwowe i polegającym na wolnym obrocie towarowym z zagranicą oraz na możliwości poddania towarów obróbce o charakterze handlowym lub przemysłowym.

Wydzielenie wolnego obszaru celnego z terytorium celnego danego państwa umożliwia rozwój importu i/lub eksportu, nieobciążonego opłatami celnymi lub kontrolą importowo-eksportową. W niektórych wypadkach wolność celna łączy się z przyznaniem określonych przywilejów podatkowych dla użytkowników obszaru, np.

- całościowe lub częściowe zwolnienie od podatku dochodowego (income tax),
- zwolnienie od podatku majątkowego (property tax),
- zwolnienie z opodatkowania wartości dodanej (value added tax) i innych opłat nieoperacyjnych.

Wolne obszary celne i wolne porty[1)] mają długą historię. Obecnie zakładane są nie tylko na terenach przyległych co portów i ujść rzek spływnych, lecz także na terenach przyległych do dróg i linii kolejowych (często w pobliżu przejść granicznych).

W okresie funkcjonowania wolnych obszarów celnych wykształciło się wiele różnorodnych ich typów. Rodzaj tworzonego obszaru wolnocłowego na terenie określonego państwa zależy od różnych czynników, np.

- sytuacja gospodarczo-społeczna danego kraju,
- cele polityki handlowej, celnej itp.

W tabeli 1 podano przykłady rodzajów wolnych obszarów celnych występujących obecnie w krajach kapitalistycznych.

W ostatnich latach odnotowuje się dość gwałtowny wzrost liczby tworzonych wolnych obszarów celnych (zwłaszcza w krajach rozwijających się). Proces ten należy tłumaczyć przede wszystkim skalą korzyści płynących dla kraju gościnnego (tj. kraju, na terenie którego utworzono wolny obszar celny). Skala tych korzyści zależy oczywiście od rodzaju wolnego obszaru celnego, od którego co dany obszar ma do zaoferowania zagranicznym inwestorom. Na pierwszym miejscu należy tu umieścić możliwość wolnego, niehamowanego importu/eksportu wszelkich materiałów i surowców, nieobciążonych opłatami celnymi i podatkowymi, przeznaczonych do produkcji eksportowej. Ponadto kraj może czerpać korzyści w postaci:

1) dochodów ze świadczonych usług w zakresie istniejącej infrastruktury i innych inwestycji,
2) transferu technologicznego,
3) zatrudnienia generowanego na terenie obszaru,
4) dochodów płynących ze świadczonych usług portowych i transportowych lub z oszczędności na kosztach transportowych,
5) dochodów w walutach obcych (inwestycje, płace itp.),
6) dochodów ze sprzedaży ze składu i z handlu przeładunkowego.

[1)] W różnych okresach powstał szereg typów zastosowania wolności celnej na pewnym obszarze portowym. Jednym z takich typów była instytucja w o l n e g o p o r t u - rozumiana jako całość kompleksu portowego, łącznie z zamieszkałą w nim ludnością. Por. R. Z a o r s k i, Wolne obszary portowe. Instytut Bałtycki Gdańsk 1950, s. 22-38.

Tabela 1. Rodzaje wolnych obszarów celnych w krajach kapitalistycznych i ich charakterystyka

Rodzaj wolnego obszaru celnego	Charakterystyka	Przykłady
1. Wolne obszary celne/podatkowe (Duty/tax free areas. Free ports)	Wolność od opłat celnych, podatków importowych i podatków pośrednich w odniesieniu do towarów nie przekraczających granicy terytorium celnego kraju. Służą przeładunkowi i składowaniu towarów.	Wolny port w Hamburgu; obszary wolnego handlu w USA i inne.
2. Sprzedaż wolna od opłat celnych i podatków (Duty/tax free sales)	Eliminacja taryf i podatków pośrednich w stosunku do osób żyjących za granicą lub wyjeżdżających za granicę. Ma na celu zwiększenie sprzedaży krajowej - i do pewnego stopnia - zwiększenie produkcji krajowej.	Sklepy wolnocłowe na lotniskach, rabaty przyznawane turystom przekraczającym granicę celną kraju.
3. Obszary wolnej działalności bankowej (Free banking zones)	Zniesienie wymogów dotyczących minimalnych rezerw bankowych, regulacja stopy procentowej itp. W obecnej chwili ma zastosowanie tylko do klientów zagranicznych. Ma na celu zwiększenie pozycji konkurencyjnej banków krajowych.	Banki działające na Eurorynkach walutowych, np. Luxemburg, Londyn, Nowy Jork.
4. Obszary wolnej działalności ubezpieczeniowej (Free insurance zones)	Eliminacja ograniczających regulacji ubezpieczeniowych, nałożonych przez dane państwo. W obecnej chwili ma zastosowanie tylko do klientów zagranicznych. Ma na celu zwiększenie pozycji konkurencyjnej krajowych instytucji ubezpieczeniowych.	Lloyds w Londynie, Obszar wolnej działalności ubezpieczeniowej w Nowym Jorku.
5. Obszary wolnego handlu. Obszary promocji eksportu (Free trade zones. Export processing zones)	Eliminacja taryf, podatków pośrednich i bezpośrednich; zagwarantowanie minimum formalności celnych. Zastosowanie do produkcji dóbr eksportowych. Ma na celu promocję rozwoju gospodarczego kraju poprzez transfer technologiczny i popyt na surowce (nakłady) krajowe.	Shannon (Irlandia), Malezja, Korea Płd., Sri Lanka
6. Wolne obszary ekonomiczne (Free Economic Activity Zones)	Eliminacja taryf, podatków, istotnych zakłóceń i wypaczeń. Zastosowanie do wielkiej działalności badawczej, rozwojowej i produkcyjnej prowadzonej na terenie obszaru. Ma na celu promocję rozwoju gospodarczego w kraju o zakłóconej gospodarce.	Specjalne strefy ekonomiczne

Ź r ó d ł o: Spinanger D., Free Zones and Free Ports: Overview, Role and Impact, HANSA, Sonderheft, March 1985, Hamburg

Skala korzyści ekonomicznych płynących dla danego kraju zależy również od rodzaju działalności gospodarczej prowadzonej na terenie wolnego obszaru celnego. Oszacowano, iż działalność na przynieść może 50-80% wartości dodanej, z czego 70% przypada na rzecz kraju gościnnego. Inaczej mówiąc, działalność gospodarcza prowadzona na terenie danego obszaru, pochłaniająca import o wartości 10 mln dol., przynosi zwykle ok. 3,5 - 5,6 mln dol. zysku, przypadającego krajowi gościnnemu[2)].

Można stwierdzić, iż gospodarka krajowa czerpie znaczne korzyści płynące z działalności gospodarczej, prowadzonej na terenie wolnego obszaru celnego. Najistotniejsze są korzyści w zakresie generacji zatrudnienia (patrz: tabela 2). Natomiast jeśli chodzi o korzyści wyszczególnione w tabeli 3, to osiągnięcia w tym zakresie są częściowo lub daleko odbiegające od założonych celów. Praktyka wykazała mianowicie, iż tylko cele w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy i zdobywania nowych źródeł dochodów w walutach obcych zostały zrealizowane. Natomiast w zakresie transferu technologii, szkolenia siły roboczej oraz transferu nowoczesnych metod zarządzania odnotowano raczej mierne osiągnięcia. Większość wolnych obszarów celnych nie wykazuje powiązań z gospodarką krajową, natomiast wykazuje stosunkowo silne uzależnienie od importu.

Tabela 2. Generacja zatrudnienia w wybranych wolnych obszarach celnych

	Wolne obszary handlowe	Wolne porty	Wolne obszary przemysłowe
Kraje rozwijające się i nowo uprzemysłowione	75 000	2 000 000	3 500 000
Kraje wysoko rozwinięte	18 000	220 000	492 000
Razem	93 000	2 220 000	3 992 000

Ź r ó d ł o: Frankel E.G., The Concept of Free Ports ..., HANSA, Sonderheft, March 1985, Hamburg

[2)] Por. Frankel E.G., The Concept of Free Ports and Their Contribution, HANSA, March 1985 Hamburg.

Tabela 3. Korzyści płynące z wolnych obszarów celnych

1. Bezpośrednia i pośrednia generacja zatrudnienia
2. Dochody w walutach zagranicznych, gdyż wartość dodana uzyskiwana jest głównie w sferze produkcji eksportowej
3. Zwiększenie pozycji konkurencyjnej eksportu
4. Wzrost zapotrzebowania na krajowe zasoby, usługi i kapitał w produkcji eksportowej
5. Transfer technologii
6. Zwiększenie inwestycji zagranicznych
7. Kształcenie siły roboczej w zakresie nowych metod wytwarzania
8. Transfer nowoczesnych metod zarządzania
9. Wzrost możliwości sprzedaży dóbr pochodzenia krajowego lub wyprodukowanych na terenie obszaru wolnocłowego
10. Wzrost obrotów w zakresie sprzedaży ze składu oraz handlu przeładunkowego
11. Intensyfikacja działalności bankowej

Ź r ó d ł o: Frankel E.G., The Concept of Free Ports ..., HANSA, Sonderheft, March 1985, Hamburg

FUNKCJE WOLNYCH OBSZARÓW CELNYCH

Wolny obszar celny, będąc częścią portu znajdującego się na terytorium państwa nadbrzeżnego, odgrywa specjalną rolę na skutek specyficznych cech wyłączenia spod mocy ustawodawstwa celnego.

Wolne obszary celne w gospodarce kapitalistycznej mają do spełnienia następujące funkcje:

1) funkcje handlowe,
2) funkcje przemysłowe,
3) funkcje regionalne,
4) funkcje transportowe.

Funkcje handlowe

Wolny obszar celny spełnia dwie zasadnicze funkcje handlowe:

a) czynnika rozwoju handlowego zagranicznego państwa, na którego terytorium się znajduje,

b) czynnika rozwoju handlu konsygnacyjnego, reeksportowego.

Ad a. Wysokie cła obowiązujące na granicy wolnego obszaru celnego z resztą terytorium celnego utrudniają sprowadzenie towaru w większej ilości. Towar przy wejściu na rynek wewnętrzno-krajowy musi być w całości oclony. Na skutek nieobowiązywania ustawodawstwa celnego, do wolnego obszaru celnego mogą być wprowadzane towary w większej ilości bez płace-

nia cła, a jedynie przy ponoszeniu kosztów magazynowania i ubezpieczenia. W ten sposób towar sprowadzony w większej ilości po tańszej cenie może być składowany bez cła, a wprowadzenie na rynek wewnętrzno-krajowy może odbywać się stopniowo, w zależności od popytu i przy opłacie każdorazowo cła tylko od partii towaru przeznaczonej do konsumpcji na terytorium celnym; może on być ponownie wywieziony za granicę drogą morską.

Tego rodzaju elastyczność daje możność dowolnego dysponowania towarem i wykorzystaniem koniunktury. Dzięki wolności celnej towar składowany w wolnym obszarze jest stale w obrocie międzynarodowym.

Swoboda dyspozycji towarem, jaką daje wolny obszar celny, jest korzystna nie tylko dla importera, ale i dla zagranicznego eksportera, który może wysyłać towar na skład do wolnego obszaru calnego, aby stopniowo wprowadzać je na rynek wewnętrzno-krajowy, płacąc cło od każdej partii towaru wprowadzanej na ten rynek.

Mniejsze znaczenie przedstawia wolny obszar celny dla eksportera państwa, na którego terytorium znajduje się wolny obszar celny.

Duże znaczenie dla handlu importowego wolnego obszaru celnego ma dopuszczenie obróbki o charakterze handlowym czy przemysłowym. Towar sprowadzony w dużych ilościach może być odpowiednio przepakowany i dostosowany do potrzeb rynku zbytu.

Ad b. Dużo większe znaczenie ma druga funkcja handlowa wolnego obszaru celnego, jako czynnika rozwoju handlu konsygnacyjno-reeksportowego. Wolny obszar celny, na skutek wyłączenia z obszaru celnego państwa nadbrzeżnego i traktowania jego konstrukcji jako zagranicy z punktu widzenia celnego, stał się bazą pozwalającą na kontrolowanie handlu międzynarodowego.

Możliwość zgromadzenia na terenie wolnego obszaru celnego towarów w celu ponownej wysyłki może mieć znaczenie dla dwóch zasadniczych rodzajów transportu. Jedne towary są przesyłane do wolnego obszaru celnego bez wskazania ostatecznego odbiorcy i miejsca przeznaczenia: są to towary, które mają być składowane na terenie wolnego obszaru celnego oraz poddane obróbce lub przeróbce handlowej i przemysłowej. Po pewnym okresie składowania lub po dokonaniu zmian towary są rozprowadzane do dowolnych miejsc przeznaczenia. Nie są one więc dostarczane wprost z miejsc pochodzenia do miejsc przeznaczenia, lecz pośrednio, przez pewne porty, będące ośrodkami dystrybucji. Inne towary mają już swego odbiorcę i miejsce przeznaczenia. Dalsza wysyłka następuje po dokonaniu pewnej obróbki o charakterze handlowym lub przemysłowym.

Ad 2. Funkcje przemysłowe

Pełna realizacja funkcji handlowych wolnych obszarów celnych stymuluje z reguły rozwój działalności przemysłowej na ich terenie. W wielu przypadkach bowiem niezbędne jest z handlowego punktu widzenia poddanie znajdujących się w portowej strefie wolnocłowej towarów procesom uszlachetniającym, obróbki przemysłowo-handlowej, a także, co dotyczy głównie

półfabrykatów i surowców, ich przetworzeniu. Niezbędne warunki dla tego typu działalności zapewnia orientujący się na produkcję proeksportową przemysł portowy, dla którego położone poza zasięgiem granic celnych obszary tego typu stanowią wręcz idealne miejsca lokalizacji. Skala korzyści ekonomicznych osiąganych z tytułu lokalizacji zakładów przemysłowych w portowych strefach wolnocłowych sprawia, że wytworzyły się wyspecjalizowane, typowe w swej funkcji przemysłowej obszary wolnocłowe, np. punto franco industriale w Trieście oraz tzw. Export Processing Zones, jako specjalnego typu, o wysokim stopniu uprzemysłowienia strefy promocji eksportu w krajach słabiej rozwiniętych[3)].

Ad 3. Funkcje regionalne

Rozwój działalności handlowej i przemysłowej na terenie wolnego obszaru celnego sprawia, że instytucja ta pełni także ważne funkcje regionalne, przyczyniając się do zwiększenia liczby miejsc pracy w porcie oraz ożywienia gospodarczego obszaru bezpośrednio przyległego do portu - głównie aglomeracji miejskiej.

Ad 4. Funkcje transportowe

Powstanie wolnego obszaru celnego w porcie wywiera także silny wpływ na sferę działalności samego portu. Instytucja ta bowiem przyczynia się w istotny sposób do rozwoju funkcji transportowej portu morskiego, wpływając w dużym stopniu na umocnienie jego pozycji konkurencyjnej na międzynarodowym rynku usług portowych, zapewniając mu jednocześnie dalsze, często niedostrzegalne do tej pory możliwości rozwojowe. Z tego względu władze portowe wielu krajów, których porty morskie pretendują do rangi wielkich ośrodków przeładunkowo-handlowych zabiegały u władz centralnych o prawo posiadania wolnego obszaru celnego.

Porty morskie, na terenie których występują wolne obszary celne, o rozwiniętej funkcji handlowej i przemysłowej, są bardziej atrakcyjne dla przewoźników morskich i załadowców z kilku przyczyn:

1. Stwarzają możliwości uzyskania oszczędności na kosztach transportu, wynikające ze skrócenia pozaprzeładunkowego czasu pobytu statków w porcie (na skutek uproszczenia lub wyeliminowania formalności celnych).

2. Prawie wszystkie dysponują masą ładunkową, oferując przewoźnikom więcej okazji załadowczych, a załadowcom większą częstotliwość odjazdów.

3. Zapewniają one większą jakość usług - z reguły są one doskonale wyposażone w urządzenia i sprzęt przeładunkowy.

Zakres przywilejów celnych, jakimi dysponuje wolny obszar celny, sprzyja ponadto rozwojowi tranzytu morskiego, który w strukturze niektórych

---

[3)] Obszary tego typu występują np. w La Romana w Dominikanie, w Kaohsiung na Tajwanie; do Export Processing Zones zaliczane są również Specjalne Obszary Ekonomiczne w Chinach.

portów dogodnie usytuowanych względem głównych szlaków wymiany towarowej odgrywać może znaczną rolę.

WSPÓŁCZESNE OBSZARY WOLNOCŁOWE W NIEKTÓRYCH ROZWINIĘTYCH KRAJACH KAPITALISTYCZNEGO CENTRUM

Według najnowszych oszacowań istnieje obecnie ponad 420 wolnych obszarów celnych, w różnych formach, w ponad 80 krajach świata, z czego na kraje kapitalistyczne wysoko rozwinięte przypada 69 obszarów (w 1983 r.; patrz: tabela 4). W poniższej tabeli przedstawiono rozwój obszarów wolnocłowych w rozwiniętych krajach kapitalistycznych do roku 1984.

Za kryterium podziału przyjęto poziom przypadającego na jednego mieszkańca dochodu.

Tabela 4. Rozwój wolnych obszarów celnych w rozwiniętych krajach kapitalistycznych do 1984 r.

Poziom dochodu na 1-go mieszkańca	Lata			Ogółem	Liczba krajów
	do 1965	1965-74	1974-83		
500	-	3	9	12	8
500 - 999	-	2	14	16	8
1000 - 1999	-	19	11	30	11
2000	1	7	3	11	9
Razem	1	31	37	69	36

Ź r ó d ł o: Spinanger D., Free Trade Zones and Free Ports: Overview, Role and Impact, HANSA, Sonderheft, March 1985, Hamburg.

WIELKA BRYTANIA

Po upadku Imperium Brytyjskiego oraz trwałym spadku udziału w handlu światowym, Wielka Brytania doświadczyła upadku swych wielkich miast na skutek migracji mieszkańców i przedsiębiorstw z centrum na przedmieścia lub do lepiej prosperujących regionów. Odpływ siły roboczej i przedsiębiorców spowodował spadek dochodów zarządów miast, płynących z podatków oraz wzrost kosztów utrzymania miasta. Podjęte pod koniec drugiej połowy lat siedemdziesiątych próby ratowania sytuacji przyniosły pomysł wdrożenia programu, który miał na celu ożywienie centrum miast i działać jako katalizator dla dalszego rozwoju gospodarczego.

Wybrane podejście do problemu wydawało się być zarówno proste, jak i przekonujące: chodziło w nim mianowicie o naśladownictwo Hongkongu w mia-

stach brytyjskich. Stanowić to miało nawrót do wczesnej gospodarki rynkowej, w której każdy dobry pomysł przekształcano w zyskowne przedsięwzięcie. Proponowano utworzenie obszarów, w których - obok zwyczajowych ustaleń wolno-portowych - na pierwsze miejsce wysuwano zasadę minimalnej ingerencji rządu w prowadzoną tam działalność gospodarczą.

Praktyka okazała się jednak daleka od ustaleń. Zasada „naśladownictwa" Hongkongu prawie wcale nie została odzwierciedlona w przepisach, na mocy których utworzono 25 wolnych obszarów celnych (tzw. enterprise zones). Działalność gospodarcza w tych obszarach nie jest wolna od ingerencji państwowej, przejawiającej się m.in. w przyznawaniu pośrednich subsydiów (tj. zwiększone deprecjacje lub zwolnienia podatkowe, tzw. tax holidays). Wzbudziło to przede wszystkim proces intensywnego wznoszenia budynków, a nie promocję działalności gospodarczej, jak pierwotnie zakładano. Chociaż do roku 1983 utworzono w tych obszarach 8000 nowych miejsc pracy, to jednak większa część przedsiębiorców przyznała, iż rozpoczęłaby działalność nawet bez przyznawanej pomocy w postaci subsydiów.

Ostatnio utworzono 6 nowych wolnych portów, pozostaje jednak kwestią sporną, czy ich funkcjonowanie okaże się pomyślne. Twierdzi się ponadto, iż władze brytyjskie powinny zmienić podejście do zaistniałego w latach siedemdziesiątych problemu.

REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC

W Niemczech decyzja odnośnie tworzenia wolnych portów została podjęta już w XVII w.; pierwszym niemieckim wolnym portem była od 1664 r. Altona. Obecnie RFN posiada 6 wolnych portów: w Hamburgu, Bremen, Bremenhaven, Emden, Cuxhaven i Kiel, wszystkie utworzone między 1881 a 1920 rokiem. Najważniejszymi są wolne porty w Hamburgu i Bremen/Bremenhaven.

W tworzeniu wolnych portów zdecydowano się na zasadę „obszarów wolnocłowych", na terenie których towary nie są poddawane kontroli celnej. W ten sposób wszelkie formalności celne są omijane. Wolność celna na terenie portów zapewnia nieograniczoną wolność przepływu towarów oraz operacji przeładunkowych, co stanowi bazę dla liberalności i atrakcyjności portów.

STANY ZJEDNOCZONE AP

Dyskusja nad utworzeniem wolnych obszarów celnych w portach Stanów Zjednoczonych sięga wczesnych lat po pierwszej wojnie światowej. W obu Izbach Kongresu przeprowadzono studia i opracowane zostały projekty ustaw; plany te nie zostały jednakże zrealizowane. Prawną podstawą zakładania wolnych obszarów celnych stał się wydany w 1934 r. Foreign Trade Zones Act, zwany Ustawą Cellera. Akt ten ustanowił specjalną procedurę dotyczącą zakładania wolnych obszarów celnych w portach amerykańskich. Pierwszy wolny obszar celny został utworzony w porcie nowojorskim w 1937 r. Następnymi były wolne obszary celne utworzone w 1946 r. w Nowym Orleanie oraz w 1948 r. w San Francisco.

Obszary te jednak nie odegrały zbyt wielkiej roli, bowiem Stany Zjednoczone od początku XX w. do wczesnych lat siedemdziesiątych pozostawały krajem, dla którego znaczenie handlu zagranicznego było raczej symboliczne[4]. Jednakże w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych nastąpiły radykalne zmiany w gospodarce amerykańskiej kiedy to na skutek dewaluacji dolara amerykańscy przedsiębiorcy „odkryli" rynki zagraniczne, a zagraniczni inwestorzy zaczęli bardziej intensywnie lokować swe kapitały na rynku amerykańskim. W okresie tym Ustawa Cellera nabrała nowego znaczenia dla przedsiębiorców. Zauważyli oni bowiem szybko, iż instytucja wolnych obszarów celnych (tzw. foreign trade zones) może być bardzo ważna w warunkach stale wzrastającej konkurencji na rynkach światowych. Przekonanie to znalazło wyraz w ilości nowo utworzonych obszarów handlu zagranicznego (97 obszarów do 1984 r. oraz 60 podobszarów). Intensywnemu procesowi tworzenia obszarów handlu zagranicznego towarzyszyła zmiana lokalizacji tych obszarów - z portów morskich do portów lotniczych i terenów leżących przy ważniejszych liniach kolejowych i autostradach.

Zaletą Ustawy Cellera jest to, iż pozwala ona na tworzenie tzw. 'podobszarów, na które wyznaczone mogą być części fabryk lub hurtowni, a w których dokonywać można obróbki dóbr importowanych (jeśli zachodzi konieczność - to również przy pomocy importowanych maszyn), bez obowiązku płacenia jakichkolwiek opłat celnych. Na towary importowane nakłada się opłaty celne tylko wtedy, gdy przekraczają one granicę celną Stanów Zjednoczonych.

Sukces obszarów handlu zagranicznego jest znaczny. Świadczy o tym:

1) wielkość przepływu towarów przez teren obszarów; w 1970 r. wynosił on 100 mln dol., natomiast w 1984 r. wartość jego wyniosła 3,5 mld dol.;

2) udział obszarów w eksporcie; jest on dwa razy większy niż eksport generowany przez przemysł amerykański (40% wobec 20%).

DOŚWIADCZENIA KRAJÓW KAPITALISTYCZNEGO PERYFERIUM

Przyczyny i cele tworzenia obszarów wolnocłowych w krajach rozwijających się

Dzisiejsze kraje rozwijające się - kraje tzw. kapitalistycznego peryferium - stanowią w ogromnej większości efekt kolonializmu. Utworzenie z nich przez wielkie państwa kolonialne bazy surowcowej, spowodowało stopniowe powiększanie się różnic między centrum a peryferiami oraz gospodarcze i polityczne uzależnienie kolonii od centrum.

---

[4] Udział eksportu w dochodzie narodowym brutto USA wynosił niecałe 4% ok. 1900 r., ok. 5% w połowie lat dwudziestych oraz 6,5% w 1970 r. Natomiast w ciągu następnych 10 lat udział ten wzrósł o 100%, do poziomu 13%.

Uzyskanie niepodległości i zapoczątkowanie procesu rozwoju ekonomicznego w większości krajów rozwijających się przyczyniło się do rozwoju infrastruktury, produkcji rolnej i przemysłowej, systemu oświaty, służby zdrowia itp. Są to jednak tylko zmiany ilościowe, natomiast trudno mówić (poza niektórymi wyjątkami) o zasadniczych zmianach strukturalnych. Rolnictwo ma w dalszym ciągu zdecydowaną przewagę w gospodarce narodowej w tych krajach, przy czym przeważa tam gospodarka naturalna. Przemysł zaś, zwłaszcza przetwórczy, jest nadal słabo rozbudowany (poza nielicznymi wyjątkami), cierpiący na chroniczny niedobór właściwie wykwalifikowanej siły roboczej.

Próbując uniezależnić się gospodarczo od krajów kapitalistycznego centrum, kraje rozwijające się starają się między innymi tworzyć własny przemysł antyimportowy. Idea tego typu rozwoju gospodarczego, opartego na produkcji substytuującej drogi import, wdrażana była powszechnie w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. Obecnie jednak daje się zauważyć rosnące rozczarowanie krajów rozwijających się tym projektem.

W tej sytuacji niektóre azjatyckie kraje rozwijające się jak np. Sri Lanka i Tajlandia, wybrały inną drogę uprzemysłowienia, opartą na subkontraktowaniu. Chodzi tu o wspólne rozwijanie działalności gospodarczej na wybranych terenach. Łącząc swe siły kraje te oszczędzają na kosztach rozbudowy infrastruktury. Tereny te są pewnego rodzaju enklawami, oferującymi znaczne ulgi ekonomiczne, prawne, finansowe a nawet polityczne, w celu przyciągnięcia inwestorów zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Obszary te noszą nazwę Export Processing Zones (obszary promocji eksportu); są one także nowym instrumentem polityki zatrudnienia oraz środkiem zdobycia nowych źródeł dochodów w walutach obcych. Istotne jest tu ponadto nieingerowanie zarządów i użytkowników obszarów w istniejące na pozostałym terenie kraju przepisy w zakresie prawa podatkowego, prawa pracy oraz przepisy importowe, eksportowe i inne.

Odmienność warunków społeczno-ekonomicznych panujących w krajach rozwijających się w porównaniu z krajami wysoko rozwiniętymi, znajduje swój wyraz w odmienności celów tworzenia wolnych obszarów celnych w obu grupach krajów[5]. Podczas gdy w krajach kapitalistycznych głównym celem tworzenia tych obszarów jest chęć ożywienia sił rynkowych uwikłanych w sieci biurokratycznych przepisów i rozporządzeń (powodujących petryfikację stosunków ekonomicznych), to w krajach rozwijających się dąży się głównie do przyspieszenia rozwoju gospodarczego danego kraju.

Każdy kraj słabiej rozwinięty, tworząc obszar promocji eksportu, dąży do osiągnięcia określonych celów bezpośrednich i pośrednich.

---

[5] Twierdzi się, iż w przypadku tworzenia obszarów sprzedaży wolnocłowej/wolnopodatkowej dla turystów oraz wolnych portów przeładunkowych, różnice między celami krajów kapitalistycznych wysoko rozwiniętych a krajów rozwijających się nie są istotne. Istotne są natomiast różnice w celach tworzenia wolnych obszarów ekonomicznych, w tym obszarów promocji eksportu.

Do celów bezpośrednich należy zaliczyć:

1) wzrost zatrudnienia,

2) zdobycie nowych źródeł dochodów w walutach obcych,

3) przyciągnięcie kapitałów i inwestorów zagranicznych.

Do celów pośrednich natomiast należy zaliczyć:

1) transfer nowoczesnej technologii,

2) wzrost umiejętności techniczno-technologicznych wśród załogi oraz wdrożenie nowoczesnych metod zarządzania,

3) stworzenie powiązań między sektorem eksportowym a gospodarką krajową,

4) zwiększenie dostępu do rynków międzynarodowych.

Ważne jest przy tym, by korzyści płynące z racji prowadzonej działalności gospodarczej na terenie obszaru promocji eksportu przewyższały koszty tworzenia tych obszarów. Podstawowymi są tu następujące koszty:

1) koszt rozbudowy infrastruktury,

2) koszt zarządzania obszarem (po odjęciu przychodów płynących z wynajmu ziemi, budynków fabrycznych itp.),

3) koszty w formie bodźców finansowych przyznawanych firmom przez organa rządowe,

4) społeczne koszty „efektu demonstracji" (spowodwanych przez rosnące oczekiwania konsumentów).

Ponieważ większość obszarów tworzonych w krajach rozwijających się posiada te same cele, dąży do przyciągnięcia tych samych inwestorów (tj. przedsiębiorstwa międzynarodowe) oraz stosuje te same metody, istnieje ostra walka konkurencyjna między tymi obszarami. Chcąc wyjść zwycięsko z tej walki wiele obszarów stosuje dodatkowe zachęty dla inwestorów zagranicznych, jak np.:

- zwolnienie z opłat z tytułu użytkowania ziemi,
- zwolnienia podatkowe (tzw. tax holidays) oraz zmniejszenie stopy podatkowej,
- niehamowany transfer zysków,
- subsydiowanie kosztów siły roboczej,
- minimalizacja formalności celnych.

Jednak przedsiębiorcy zagraniczni przy wyborze obszaru dogodnego do ulokowania kapitałów inwestycyjnych, kierują się następującymi kryteriami:

- jakość siły roboczej,
- efektywność kadry kierowniczej,
- możliwość ścisłych powiązań z gospodarką krajową (a więc dostęp do rynku krajowego).

Projekt utworzenia wolnego obszaru celnego na terenie kraju rozwijającego się jest często trudny do zrealizowania, istnieje bowiem konieczność uwzględnienia istniejących w danym kraju specyficznych stosunków społeczno-gospodarczych i indywidualnych celów polityki gospodarczej, celnej itp. Stąd też nie zawsze wskazane jest powielanie pomysłów, które

okazały się sukcesem w innym kraju. Ogólnie jednak należy stwierdzić, iż konieczna jest zdecydowana i szeroko zakrojona pomoc rządu, jako rękojmia przyszłego sukcesu.

Ocena osiągnięć krajów rozwijających się

W ostatnich latach daje się zauważyć rosnącą popularność obszarów promocji eksportu wśród krajów rozwijających się, zwłaszcza azjatyckich. W tabeli 5 przedstawiono rozwój tzw. Export Processing Zones w latach 1970-1984.

Tabela 5. Rozwój Export Processing Zones w krajach rozwijających się w latach 1970-84

Lata	Liczba EPZs	Liczba krajów
1970	9	9
1974	34	20
1979	54	29
1984	79	35

Ź r ó d ł o: Export Processing Zones in the 1980 s., EIU, Special Report No. 190, London 1985.

1. Źródła funduszów inwestycyjnych

Większość kapitałów inwestycyjnych pochodzi z krajów rozwiniętych. Najważniejsze źródło stanowią kapitały amerykańskie penetrujące obszary promocji eksportu na całym świecie. Inwestorzy europejscy działają głównie w Azji, Afryce, w basenie Oceanu Indyjskiego, na Bliskim Wschodzie i w krajach śródziemnomorskich. Japończycy natomiast zdominowali głównie obszary azjatyckie. Inne kraje, jak Korea Południowa i Hongkong, skoncentrowały swoją działalność w nielicznej grupie krajów (np. Indie, Sri Lanka, Mauritius).

Kapitały krajowe stanowią uboczne źródło funduszów inwestycyjnych na terenie obszarów promocji eksportu. Przy tym dominacja tego źródła inwestycji wskazuje na niepowodzenie danego obszaru w zakresie przyciągnięcia kapitałów obcych (których substytut stanowić mogą właśnie kapitały krajowe).

2. Przemysł na terenie obszarów

Najbardziej dominujący jest przemysł elektroniczny. Około 30% firm utworzonych w obszarach promocji eksportu, związanych jest w różny sposób z tym przemysłem. Firmy te zatrudniają razem ok. 55-60% ogółu robotników.

Większość przedsiębiorstw zajmuje się nie tylko montażem komponentów elektronicznych, lecz także produkcją dóbr konsumpcyjnych trwałego użyt-

ku (radia, magnetofony, telewizory czarno-białe oraz, coraz częściej, kolorowe).

Następnym dominującym przemysłem jest przemysł tekstylny i odzieżowy. W przemyśle tym działa ok. 20% ogółu firm, które zatrudniają 15-25% ogółu pracowników.

Pozostałe gałęzie przemysłu są o mniejszym znaczeniu dla gospodarki obszarów. Do nich zaliczyć można przemysł dziewiarski, gumowy, drzewny, optyczny itp.

3. Tworzenie nowych miejsc pracy

Ogólnie można stwierdzić, iż obszary promocji eksportu tworzą coraz więcej nowych miejsc pracy. Chociaż proces generacji zatrudnienia na terenie obszarów nie jest istotny z punktu widzenia gospodarki narodowej jako całości (poza Singapurem, Hongkongiem i Mauritiusem, gdzie zatrudnieni na terenie obszarów stanowią ponad 20% ogólnej liczby zatrudnionych w przemyśle krajowym), to jest on znaczący na skalę regionalną. Na uwagę zasługuje ponadto fakt, iż gros zatrudnionych na terenie obszarów promocji eksportu stanowią kobiety (około 75% ogólnej liczby zatrudnionych).

4. Dochody w walutach obcych

Mimo wysokiej importochłonności produkcji eksportowej daje się zauważyć znaczne dochody w walutach obcych przypadające obszarom promocji eksportu.

Dochody netto z wymiany zagranicznej są niższe od dochodów brutto. O maksymalnym zysku z wymiany zagranicznej decyduje różnica między eksportem wyrobów gotowych a importem surowców, komponentów oraz dóbr kapitałowych. W większości przypadków zawartość importu w produkcji eksportowej wynosi 60% i więcej, np.:

Sri Lanka (1983) - 68%
Filipiny (1982) - 73%
Meksyk (1977) - 75%

Wielkość importu potrzebnego w produkcji jest różna w różnych gałęziach przemysłu. Najwyższą importochłonnością charakteryzują się przemysł elektroniczny i odzieżowy (patrz tabela 6).

Tabela 6. Procentowy udział importu w produkcji eksportowej dwóch wybranych obszarów azjatyckich

Obszar/kraj	Przemysł elektroniczny	Przemysł odzieżowy	Inne
Filipiny	87	71	61
Sri Lanka 1978-1983	88	74	40
1983	80	75	40

Źródło: Export Processing Zones in the 1980 s., EIU, Special Report no. 190, London 1985

5. Źródła pokrycia zapotrzebowania na surowce

Wysoka importochłonność produkcji eksportowej w obszarach promocji eksportu wskazuje na ograniczone powiązania z gospodarką krajową. Jak do tej pory, wartość dodaną oblicza się na podstawie listy płac; waha się ona między 10 a 18% wartości sprzedanej. Jeśli jedną z „atrakcji" obszarów promocji eksportu jest możliwość łatwego importu surowców, należy się spodziewać, iż zakupy na rynku krajowym będą niskie (przypuszczenia te ilustruje tabela 7).

Przy tym daje się zauważyć wzrost obrotów handlowych między samymi obszarami promocji eksportu. Możliwość zakupów w innych obszarach jest prawdopodobnie duża. W przypadku Penang, np. 42% zapotrzebowania na surowce w przemyśle tekstylnym oraz 20% w przemyśle odzieżowym pokryte zostały przez zakupy w innych obszarach (patrz tabela 7).

Tabela 7. Procentowe zużycie surowców krajowych i importowanych w produkcji wybranych obszarów wolnego handlu

	Rynek krajowy	Inne obszary	Import
Przemysł odzieżowy			
Penang - 1978	4	20	76
Sri Lanka - 1980	3	-	97
Przemysł elektroniczny			
Penang - 1978	2	-	98
Przemysł tekstylny			
Penang - 1978	4	42	54
Wszystkie firmy			
Meksyk - 1979	2	-	98

Źródło: Export Processing Zones ..., EIU, Special Report No. 190, London 1985

Przeciwnie niż zapotrzebowanie na surowce, zapotrzebowania na usługi pokrywane jest przez dostawców krajowych. Wydatki na usługi krajowe są znaczne; w Meksyku np. w 1979 r. wydano 106 mln dol., co stanowiło jedną trzecią wydatków na płace. Natomiast w Sri Lance w 1980 r. wydatki na usługi wynosiły 24% wydatków na płace.

Charakterystyczne jest, iż wydatki na usługi są mniej więcej stałe, niezależnie od gałęzi przemysłu.

6. Napływ kapitałów zagranicznych

Należy stwierdzić, iż obszarom promocji eksportu udało się przyciągnąć kapitały zagraniczne. Jednak kapitały te lokowane są w przemysłach charakteryzujących się wysoką pracochłonnością, a wielkość wydatkowanego

kapitału na jedno utworzone miejsce pracy jest szczególnie niska (patrz tabela 8). Wielkość kapitału na jednego pracownika jest generalnie najwyższa w grupie „Inne produkty", które nabierają coraz większego znaczenia w produkcji wolnocłowej. Natomiast w przemyśle elektronicznym i odzieżowym, dwóch najważniejszych przemysłach na terenie obszarów, wielkość wydatkowanego kapitału jest wybitnie niska.

Tabela 8. Wysokość kapitału przypadającego na jednego pracownika w wybranych gałęziach przemysłu (w dol.)

	Sri Lanka 1983	Filipiny 1978	Tajwan 1983
Przemysł odzieżowy	1 619	6 800	1 670
Dziewiarstwo	...	...	4 630
Produkty elektroniczne	766	1 780	3 894
Inne produkty	5 813	16 753	5 012
Produkty gumowe	25 092	12 300	-
Jubilerstwo i szlifierstwo	2 212	-	-
Przemysł obuwniczy	6 226	7 650	-
Produkty drewniane	...	52 700	-
Produkty plastykowe	979	3 260	2 912
Różne	3 901	...	...
Produkty skórzane	-	-	5 200
Rzemiosło	-	-	5 920
Produkty optyczne	-	-	11 230
Produkty metalowe	-	-	6 099

Ź r ó d ł o: Export Processing Zones ..., EIU, Special Report No. 190, London 1985.

Jeśli obszary promocji eksportu chcą się nadal rozwijać, potrzebne będą kapitały w coraz większej ilości. Zarządy niektórych obszarów dostrzegły już ten problem. W Senegalu i na Mauritiusie międzynarodowe fundusze używane są w celu popierania działalności promocyjnej. Inaczej niż w przemyśle elektronicznym, gdzie zakładane są przede wszystkim filie firm zagranicznych, w innych sektorach tworzone są głównie przedsiębiorstwa wspólne (tj. joint ventures). Mą to na celu z jednej strony umocnienie kontaktów z rynkiem krajowym, z drugiej - zdobycie potrzebnego kapitału. Niektóre kraje starają się zwiększyć udział kapitałów krajowych w procesie inwestycyjnym na terenie obszaru. Na przykład Mauritius utworzył swój własny fundusz inwestycyjny; rząd tajwański udziela pożyczek na realizację przedsięwzięć adoptujących nowoczesną technologię, a rząd Singapuru natomiast dostarcza swych własnych funduszów w tym samym celu.

7. Koszty tworzenia obszarów

Doświadczenia ostatnich lat wskazują na potrzebę dokładnego planowania udogodnień celnych oraz różnicowania kosztów w zależności od położenia obszaru. Jest to konieczne z tego względu, iż koszty tworzenia obszarów są znaczne. Dochodzą do tego koszty administracyjne, które, choć nie znane, również mogą być bardzo wysokie. Niektóre zarządy obszarów pokrywają swoje wydatki z przychodów uzyskiwanych za wynajem lądu i innych opłat, uiszczanych przez przedsiębiorstwa działające na terenie obszarów. Opłaty te stanowią niewielkie obciążenie dla przedsiębiorstw i prawdopodobnie są nieistotne przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych.

Powodzenie obszarów zależeć będzie w głównej mierze od ich zdolności przyciągnięcia odpowiednich inwestorów w stosunkowo krótkim czasie. Małe odległości w lokacji obszarów mogą wpłynąć na ich popularność wśrod inwestorów. W obecnej chwili ważne jest nie tylko posiadanie dużych zasobów taniej siły roboczej lecz taka lokacja obszarów, która stwarzałaby dogodne warunki komunikacyjne między skupiskami tej siły roboczej a obszarem.

Firmy rozpoczynające swą działalność na terenie obszaru cieszą się szerokimi udogodnieniami podatkowymi, przyznawanymi im przez zarządy obszarów. Jednak zwolnienia te okazać się mogą niewygodne dla zarządu obszaru w sytuacji, gdy inwestycje mają odgrywać dużą rolę w procesie rozwoju gospodarczego. Wskazuje się na konieczność zastępowania tzw. tax holidays przez inne bodźce, szczególnie przez bodźce finansowe w zakresie szkolenia przemysłowego i obniżenia kosztów technologicznych i kapitałowych (np. dotacje kapitałowe na zakup nowoczesnych urządzeń, fundusze rozwoju i badawcze).

PODSUMOWANIE

Z przedstawionych wyżej doświadczeń krajów kapitalistycznego centrum i peryferii wynika, iż nie jest rzeczą prostą sięganie po ten instrument polityki rozwoju gospodarczego i zmian strukturalnych jakim jest wolny obszar celny. U podstaw odpowiedniego funkcjonowania tych obszarów leży kilka przesłanek, których spełnienie gwarantować może sprawną działalność wolnego obszaru celnego.

Należy tu zaliczyć:

1. Koordynację celów ekonomicznych z typem wolnego obszaru celnego (np. brak tej zgodności w tworzeniu obszarów wolnocłowych w Wielkiej Brytanii był jednym z powodów ich niepowodzenia);

2. Ustalenie odpowiednich zasad polityki prowadzonej w wolnym obszarze celnym, mającym na celu zapewnienie efektywnego funkcjonowania obszaru oraz uczynienie go atrakcyjnym dla potencjalnych inwestorów (np.

kwantytatywne podawanie rezultatów zniesienia pewnych ograniczeń celnych i podatkowych);

3. Wydanie odpowiednich przepisów normatywnych, zmierzających do pełnego osiągnięcia wytyczonych celów. Rozwiązaniem byłoby tu ustalenie procedury pozwalającej zarządowi wolnego obszaru celnego na zwalnianie inwestorów z praw i regulacji obowiązujących na terenie celnym danego kraju. Zapewniłoby to pewną elastyczność i oszczędność czasu w załatwianiu tego typu spraw (m.in. na skutek wyeliminowania długiej drogi via parlament).

Ryszard Ławniczak

THE ROLE OF FREE TRADE ZONES UNDER THE CONTEMPORARY STRUCTURAL CHANGES OF THE CAPITALIST CENTRE AND PERIPHERIES

S u m m a r y

Under the present international situation with more and more intensive processes of protectionism of the national economies, growing indebtness and disruption on the international financial market we can observe a growing popularity of free trade zones as an instrument of promotion and service of the international trade exchange. The process of creating free trade zones became more intensive particularly in the developing countries (the so-called peripheries of the capitalist system) where this institution is treated as a form of promotion of the country's own export production and as an instrument of attracting foreign capital.

At the present moment in the developed countries of the capitalist centre more than 60 free trade zones function in different forms in more than 36 countries of the world. The subsequent 350 - are free trade zones in the developing countries.

The difference in the socio-economic conditions in the developing countries in comparison with the capitalist countries of the centre causes that the reasons for creating free trade zones in both groups of countries are different. Every developing country when creating such zone of export promotion aims at: increasing employment, gaining new incomes in foreign currencies, attracting capital and foreign investors (direct objectives). Indirectly in this way it tries to gain transfer of new technology, transfer of new methods of management, linkage of the export section with the country's economy and wider access to international markets.

Empirical investigations carried out by UNCTAD show that not all the expections of the developing countries are fulfilled in practice.