Czynniki procesów rozwoju w transformacji gospodarczej

Danuta Miłaszewicz[1]

Polityka inwestycyjna w Polsce w okresie transformacji

Najważniejszym czynnikiem wyznaczającym poziom życia społeczeństwa jest aktywność gospodarcza. Nawet najprostsze modele wzrostu gospodarczego ukazują związek, jaki zachodzi między zmianami produkcji a zmianami zasobu kapitału. Ogniwem łączącym te dwie wielkości są właśnie inwestycje. Ścieżka długookresowego zrównoważonego wzrostu gospodarczego możliwa jest do wyznaczenia dla każdej gospodarki przez wzrost podaży czynników produkcji oraz zmiany efektywności ich wykorzystania. Utrzymanie gospodarki na odpowiedniej ścieżce wzrostu wymaga koordynacji decyzji produkcyjnych i inwestycyjnych. W gospodarkach opartych na mechanizmie rynkowym to właśnie rynek powinien zapewniać tę koordynację. Jednak z doświadczeń wiadomo, że sam rynek nie zawsze wystarcza do zharmonizowania działań produkcyjnych i inwestycyjnych w takim stopniu, jaki byłby niezbędny w konkretnych warunkach gospodarczych. Decyzje gospodarcze podejmowane są przez wiele podmiotów, kierujących się bardzo często sprzecznymi interesami, a w wyniku konkurencji i naśladownictwa ujawnia się tendencja do kumulowania się działań jednokierunkowych. Takie warunki gospodarcze nie zawsze gwarantują niezakłócony wzrost gospodarczy[2]. Obok mechanizmu rynkowego zapewniona musi być wówczas dodatkowa koordynacja procesów produkcyjnych i inwestycyjnych, a jest nią odpowiednio prowadzona polityka ekonomiczna ukierunkowana na te właśnie dziedziny.

---

[1] Autorka jest pracownikiem Katedry Makroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego.

[2] Por. J. R. H i c k s, *Kapitał i wzrost*, PWN, Warszawa 1978, s. 286–290.

Istota polityki inwestycyjnej

Wyróżnić można wiele kryteriów podziału polityki gospodarczej. Klasyfikując jej rodzaje ze względu na określone problemy, którymi się ona zajmuje, wymienić można, wśród wielu innych, politykę inwestycyjną, która nabiera szczególnego znaczenia w okresie transformacji gospodarki. Polityka inwestycyjna ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia czynników rozwoju gospodarczego, gdyż wpływa na proces reprodukcji zasobów majątkowych w gospodarce, na ich powiększenie, unowocześnienie, strukturę działowo-gałęziową, rodzajową i przestrzenną. Znaczenie tej polityki wynika z faktu, iż inwestycje są podstawowym czynnikiem wzrostu i przekształceń strukturalnych gospodarki. Za funkcje polityki inwestycyjnej przyjmuje się ułatwianie w powiększaniu zasobu kapitału trwałego, wzrost efektywności gospodarowania różnymi jego elementami, tworzenie nowych miejsc pracy oraz sterowanie procesami rozbudowy i unowocześnienia zasobów majątku trwałego w gospodarce.

Polityka inwestycyjna spełnia funkcje instrumentalne w realizacji zadań w ramach ogólnej polityki rozwoju gospodarczego (ekonomicznego), a bezpośrednim jej celem jest oddziaływanie na procesy odtwarzania i powiększania kapitału trwałego w gospodarce.

Na politykę inwestycyjną składają się następujące kierunki działania państwa[3]:

- wpływanie na regulowanie rozmiarów inwestycji w gospodarce,
- wpływanie na kształtowanie struktury inwestycji,
- oddziaływanie w celu podnoszenia efektywności procesu inwestycyjnego.

Oddziaływanie państwa na regulowanie rozmiarów inwestycji w gospodarce prowadzone jest pod kątem wywierania wpływu na przebieg cyklu koniunkturalnego, gdyż podstawową rolę w jego mechanizmie odgrywają inwestycje.

Pierwotnym narzędziem, wykorzystywanym w ramach tego kierunku polityki inwestycyjnej, są inwestycje publiczne wywołujące efekty mnożnikowe w gospodarce. Inwestycje publiczne są bezpośrednim narzędziem wpływania państwa na procesy inwestycyjne w gospodarce. Przejmując na siebie zadania inwestora, państwo dokonuje nakładów w obrębie sektora publicznego i powiększa w ten sposób zasób kapitału w gospodarce. Kapitału szczególnego, gdyż ulokowanego głównie w ramach infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecznej, przynoszącego prywatnym podmiotom wiele korzystnych efektów zewnętrznych podnoszących efektywność prowadzonej przez te podmioty działalności. Zakres inwestycji publicznych może wykraczać poza inwestycje infrastrukturalne. Zależy to od spełnianych przez państwo funkcji w ramach prowadzonej polityki ekonomicznej i społecznej.

---

[3] *Polityka ekonomiczna*, B. Winiarski (red.), Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 306–307.

Drugim tradycyjnym narzędziem regulowania poziomu inwestycji w gospodarce jest stopa procentowa. Wprawdzie istnieje w praktyce udowodniona wysoka korelacja pomiędzy dynamiką inwestycji a poziomem stopy procentowej, to jednak wrażliwość wydatków inwestycyjnych na wysokość stopy procentowej nie w każdych warunkach gospodarczych jest jednakowa. Na poziom tej wrażliwości wpływać mogą między innymi: oczekiwania inwestorów co do przyszłej koniunktury, stopień wykorzystania zdolności produkcyjnych, opłacalność realizacji inwestycji.

Drugi kierunek polityki inwestycyjnej, kształtowanie struktury inwestycji w różnych jej układach (rodzajowym, działowo-gałęziowym, sektorowym, terytorialnym), ma na celu wspomaganie pożądanych strukturalnych przeobrażeń w gospodarce i określany jest mianem polityki lokalizacyjnej. Kierunek ten jest ściśle związany z polityką strukturalną państwa. Regulowanie rozmiarów inwestycji i kształtowanie ich struktury są kierunkami polityki inwestycyjnej ściśle ze sobą powiązanymi. Już na etapie planowania każdej inwestycji pojawia się problem jej alokacji gałęziowej i terytorialnej. Problem ten nie omija inwestycji publicznych, a wręcz przeciwnie – nabiera szczególnego znaczenia, gdyż inwestycje te wywołują wiele dodatnich, a także ujemnych efektów zewnętrznych. Główna część tych inwestycji ma na celu rozbudowę i unowocześnienie infrastruktury technicznej, a przy wyborze ich lokalizacji należy brać pod uwagę założenia polityki regionalnej. Współcześnie oddziaływanie polityki inwestycyjnej na strukturę inwestycji ma na celu wspieranie przez państwo wdrażania postępu naukowo-technicznego oraz wspieranie nowoczesnych gałęzi produkcji, wiąże się zatem ściśle z polityką naukową i innowacyjną.

Trzeci kierunek polityki inwestycyjnej, oddziaływanie państwa w celu podnoszenia efektywności procesu inwestycyjnego, mający na celu polepszenia relacji między nakładami inwestycyjnymi a uzyskanymi dzięki nim efektami, dotyczy przede wszystkim inwestycji publicznych i traktowany powinien być jako przejaw dostosowywania się przez państwo do wymagań zasad gospodarności.

Polityka inwestycyjna może być prowadzona przez władze centralne, a także przez władze regionalne i lokalne. Odpowiednio wyróżniamy wówczas krajową (państwową) politykę inwestycyjną oraz regionalną i lokalną politykę inwestycyjną. W ramach polityki inwestycyjnej o zasięgu krajowym wysuwane są cele mające znaczenie strategiczne dla rozwoju podstawowych dziedzin w całej gospodarce. Natomiast w ramach regionalnej i lokalnej polityki inwestycyjnej formułowane są cele dotyczące restrukturyzacji i aktywizacji regionów.

Kształt polityki inwestycyjnej, zależy przede wszystkim od tego, jakie cele zostały wyznaczone w zakresie kształtowania wzrostu gospodarczego oraz utrzymania równowagi gospodarczej. Charakterystyczną cechą celów polityki inwestycyjnej jest ich strategiczny charakter, gdyż wyrażają one układ strategicznych zamierzeń państwa w oddziaływaniu na procesy inwestycyjne. Sposoby osiągania tych celów, nazywane wariantami polityki inwestycyjnej, powinny być porównywalne na podstawie określonych sprecyzowanych reguł, czyli preferencji. Spośród do-

puszczalnych wariantów polityki inwestycyjnej należy wybrać ten, który będzie stwarzał największą możliwość osiągania pożądanych rezultatów przedsięwzięć inwestycyjnych. Wybrany wariant polityki inwestycyjnej może być realizowany poprzez wykorzystanie wielu różnorodnych środków, które poklasyfikować można następująco[4]: środki administracyjno-prawne, inwestycje publiczne, środki techniczno-finansowe. Do pierwszej grupy środków zaliczane są zbiory norm prawnych regulujących zasady postępowania wszystkich uczestników procesów inwestycyjnych w zakresie lokalizacji inwestycji, preferencyjnego kredytowania, opodatkowania podmiotów inwestujących i przyznawania ulg oraz zwolnień inwestycyjnych, ochrony środowiska naturalnego czy nadzoru techniczno-administracyjnego nad wykonawstwem inwestycji. Drugą grupę środków stanowią inwestycje publiczne, przygotowywane i realizowane z reguły w ramach specjalnych, wieloletnich programów rządowych. Sposobem wpływania na rozwój regionalny i lokalny w ramach inwestycji publicznych jest tworzenie i zagospodarowywanie specjalnych stref przemysłowo-handlowych zwanych nie tylko w nas zym kraju specjalnymi strefami ekonomicznymi. Zadanie tych stref sprowadza się do przyciągania inwestorów krajowych i zagranicznych do odpowiednio przygotowanych i wyposażonych ośrodków regionalnych. Na organach centralnych spoczywa obowiązek opracowania zasad prawnych funkcjonowania tych stref, natomiast ich przygotowaniem zajmują się organy regionalne i lokalne. W ramach problemu specjalnych stref ekonomicznych zachodzi więc ścisłe współdziałanie krajowej i regionalnej polityki inwestycyjnej.

Ostatnią grupę narzędzi realizacji polityki inwestycyjnej stanowią środki techniczno-finansowe kształtujące warunki procesu inwestycyjnego. Są nimi mechanizmy i instrumenty umożliwiające sterowanie procesami inwestycyjnymi w poszczególnych fazach procesu inwestycyjnego. Instrumenty te dzielone są na bezpośrednie i pośrednie. Bezpośrednie w postaci norm, normatywów, limitów inwestycyjnych, nakazów i zakazów w gospodarkach rynkowych wykorzystywane powinny być wyjątkowo, aby ograniczanie czy wykluczanie działania rynku następowało tylko tam, gdzie jest to niezbędne, np. w zakresie lokalizacji inwestycji, ochrony środowiska, przeznaczania terenów, inwestycji budowlanych. Do tej grupy narzędzi zaliczamy także normy i normatywy techniczne oraz technologiczne, które określają dopuszczalne warunki budowy i eksploatacji obiektów inwestycyjnych w zakresie np. ochrony środowiska naturalnego, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa pracy.

Pośrednie instrumenty sterowania procesami inwestycyjnymi są w gospodarkach rynkowych stosowane znacznie szerzej niż instrumenty bezpośrednie. Pośrednie ekonomiczne narzędzia polityki inwestycyjnej wpływają na wynik efek-

[4] *Polityka gospodarcza*, poz. cyt., s. 308. Jest to najszersza klasyfikacji środków realizacji polityki inwestycyjnej. Klasyfikację i opis instrumentów podatkowych, które mogą być wykorzystane w ramach polityki inwestycyjnej znaleźć można [w:] H. L i t w i ń c z u k, *Prawo podatkowe podmiotów gospodarczych*, Wydawnictwo KiK, Warszawa 1996, s. 37–38.

tywności inwestycji. Do najczęściej stosowanych w tej grupie instrumentów zalicza się zmiany stopy procentowej, opodatkowanie kapitału trwałego tworzonego w ramach inwestycji, zmiany zasad dokonywania odpisów amortyzacyjnych, określanie liczby kredytów poręczanych przez państwo, na inwestycje promowane przez rząd, stawki i opłaty celne zachęcające lub zniechęcające do importu dóbr inwestycyjnych, sprzyjanie napływowi kapitału zewnętrznego w celu rozszerzenia i pobudzenia inwestycji krajowych.

Najważniejszą rolę wśród wymienionych instrumentów tradycyjnie przypisuje się stopie procentowej. Jednak jej świadome kształtowanie jako instrumentu polityki inwestycyjnej jest bardzo utrudnione, a i wrażliwość inwestorów na jej zmiany może być różna, gdyż zależy od wielu czynników nie zawsze bezpośrednio związanych z działalnością inwestycyjną.

Wybrane instrumenty realizacji polityki inwestycyjnej w Polsce

W naszym kraju stosowane są liczne bezpośrednie i pośrednie narzędzia polityki inwestycyjnej, poniżej jednak zostaną opisane szerzej tylko dwa z nich. Są to instrumenty świadomie wprowadzone i kształtowane przez państwo w ciągu ostatnich lat, najłatwiej dostrzegalne, a jednocześnie wzbudzające najwięcej kontrowersji. Należą do nich zasady korzystania z ulg podatkowych z tytułu realizacji inwestycji oraz tworzenie i zagospodarowywanie specjalnych stref ekonomicznych (SSE).

Szczególna rola akumulacji kapitału i związanych z tym procesów inwestycyjnych w okresie przekształceń gospodarki objawiła się już na początku okresu transformacji (zob. tab. 1).

Tabela 1. Dynamika inwestycji w latach 1990–2000 (ceny stałe)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Rok poprzedni = 100	89,9	95,9	100,4	102,3	108,2	117,1	119,2	122,2	115,3	106,4	103,1

Źródło: *Rocznik statystyczny 1995*, GUS, Warszawa 1995 oraz *Biuletyn Statystyczny*, nr 6, GUS, Warszawa 2001.

Lata 1990–1991 były w naszym kraju kolejnymi, w których objawił się głęboki regres w działalności inwestycyjnej, a przewidywane przekształcenia gospodarcze wymagały znacznego zwiększenia nakładów inwestycyjnych. W latach tych w ogólnej wielkości nakładów inwestycyjnych, pomimo toczących się przemian własnościowych, dominował sektor publiczny. Natomiast w strukturze rzeczowej

inwestycji przeważały zadania restytucyjne, spowodowane zaległościami z poprzednich lat w odtwarzaniu starzejącego się kapitału, przy bardzo małym udziale inwestycji nowych. W okresie tym znaczący był udział inwestycji w handlu związany z szybkimi przekształceniami własnościowymi w tej dziedzinie gospodarowania i znaczną modernizacją sieci handlowej.

Ożywienie gospodarcze, które pojawiło się w drugiej połowie 1992 roku i utrzymywało się w 1993 roku, nie wywołało istotnej poprawy zdolności akumulacyjnej przedsiębiorstw, gdyż podstawą ich środków kapitałowych pozostawały w dalszym ciągu niewielki wypracowany zysk i odpisy amortyzacyjne. Nastąpiło jednak wówczas odwrócenie spadkowej tendencji nakładów inwestycyjnych. Niewielki wzrost nakładów inwestycyjnych był wynikiem dynamizacji nakładów ponoszonych przez małe i średnie firmy oraz osłabienia tempa spadku inwestycji realizowanych przez duże przedsiębiorstwa. Jednak dynamika wzrostu nakładów inwestycyjnych nadal pozostawała mniejsza niż dynamika PKB. Początkowy okres transformacji gospodarki nie był więc korzystny dla procesów inwestycyjnych w gospodarce. Dopiero w 1993 roku wprowadzono rozporządzeniem Rady Ministrów[5] ulgi inwestycyjne, które polegały na odliczeniu całości lub części wydatków inwestycyjnych od dochodu do opodatkowania, w zależności od spełnienia określonych warunków. Ulgi te miały być zachętą do zwiększenia zatrudnienia dla przedsiębiorców działających na terenach gmin o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem strukturalnym. Do wydatków inwestycyjnych można było zaliczyć wydatki poniesione na zakup i montaż maszyn i urządzeń, środków transportu (z wyjątkiem samochodów osobowych), jak również zakup lub budowę we własnym zakresie określonych budynków. Korzystanie z prawa do odliczeń wiązało się ze spełnieniem przez podatników łącznie dwóch warunków dotyczących wskaźnika przyrostu zatrudnienia i udziału zatrudnionych dotychczasowych bezrobotnych w ogólnej liczbie zatrudnienia.

Rozszerzenie ulg inwestycyjnych na podmioty działające w całym kraju[6] nastąpiło na początku 1994 roku poprzez rozporządzenie Rady Ministrów[7] będące pró-

[5] Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 czerwca 1993 roku w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych na terenie gmin o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem strukturalnym (DzU nr 59, poz. 266) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 stycznia 1994 roku w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych oraz obniżek podatku dochodowego w gminach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym (DzU nr 14, poz. 63).

[6] Pomimo powszechności ulg inwestycyjnych prawa do skorzystania z nich nie mieli podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych uzyskujący dochody z najmu, dzierżawy lub działalności wykonywanej osobiście na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło. Nie przysługiwały one także podatnikom opłacającym podatek dochodowy w formie karty podatkowej i ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Wyjątek dotyczył tych podatników, którzy faktycznie ponieśli szkody materialne w wyniku powodzi w lipcu 1997 roku.

[7] Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 stycznia 1994 roku w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych oraz obniżek podatku dochodowego (DzU nr 18, poz. 62) z późniejszą zmianą z 20 maja 1994 roku (DzU nr 68, poz. 295).

bą aktywizacji działalności inwestycyjnej firm obu sektorów gospodarki. Zakres i zasady korzystania z tych ulg ulegały pewnym zmianom w późniejszym okresie, a w związku z nowelizacją ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych[8] i o podatku dochodowym od osób fizycznych[9] kwestie ulg inwestycyjnych włączono do tych ustaw. Jednak możliwość skorzystania z ulg miały tylko te podmioty, które w poprzednim roku osiągnęły pewną rentowność ustaloną procentowym udziałem dochodów w przychodach firmy, różnym dla poszczególnych rodzajów działalności i obniżanym w okresie obowiązywania ulg inwestycyjnych. Najważniejszymi warunkami korzystania z tych ulg było także:

- niezaleganie z płatnościami podatków i składek ubezpieczeniowych (przy czym dopuszczano wystąpienie zaległości z tytułu podatków w ustalonej wysokości),
- niekorzystanie z jakichkolwiek preferencji inwestycyjnych określonych na podstawie innych przepisów,
- prawidłowe udokumentowanie wydatków inwestycyjnych.

Korzystanie z ulg inwestycyjnych w okresie ich obowiązywania obwarowane było dodatkowymi szczegółowymi warunkami dotyczącymi wysokości możliwych odpisów, czasu rozpoczęcia działalności podmiotu korzystającego z ulgi, wysokości poniesionych wydatków inwestycyjnych. Ustawodawca preferował podatników, którzy osiągali określoną wielkość eksportu, ponosili wydatki na zakup i montaż maszyn i urządzeń związanych z wdrożeniem licencji, patentów oraz wyników krajowych prac naukowych i badawczo-rozwojowych, ponosili wydatki inwestycyjne na zakup maszyn, urządzeń, budynków i budowli związanych z wdrażaniem systemów produkcji środków farmaceutycznych lub materiałów medycznych, ponosili wydatki na zakup i montaż aparatury kontrolno-pomiarowej, niezbędnej do wdrażania systemu jakości, ponosili wydatki związane z odpowiednim udziałem wykorzystywanych odpadów zużytych w procesie produkcji w ogólnej wartości surowców. W następnym roku po dokonaniu odliczenia wydatków inwestycyjnych podatnik miał prawo odliczyć tak zwaną premię inwestycyjną, która stanowiła połowę wydatków inwestycyjnych, odliczonych przez inwestora w poprzednim roku, nie więcej jednak niż ustalony procent dochodu[10]. O ile ulga inwestycyjna stanowiła raczej formę jednorazowej lub przyspieszonej amortyzacji, przesuwając w czasie płatności podatku dochodowego, o tyle premia inwestycyjna była faktyczną ulgą nie podlegającą zwrotowi. Stanowiła ona swego rodzaju premię za wydatkowanie dochodów na inwestycje, a nie na konsumpcję.

---

[8] Ustawa z 21 listopada 1996 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (DzU nr 137, poz. 639).

[9] Ustawa z 21 listopada 1996 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU nr 137, poz. 638).

[10] Nie wszyscy podatnicy mogli skorzystać z dodatkowej premii inwestycyjnej. W okresie jej obowiązywania różny był także poziom dochodu, którego nie mogła przekroczyć premia inwestycyjna. Np. w 1997 roku było to 25%, a w 1998 roku 15%.

Wprawdzie rozszerzone w 1994 roku na wszystkie podmioty ulgi inwestycyjne zyskały miano ulg powszechnych, to spełnienie wyżej przedstawionych warunków było niezmiernie trudne. Dlatego też w okresie obowiązywania ulg inwestycyjnych tylko nieliczna część podmiotów skorzystała z tej możliwości. Szczególnie uciążliwe było obwarowanie ulg wysokimi wymaganiami fiskalnymi stwarzającymi znaczne ryzyko dla podmiotów chcących z tych ulg korzystać. Potwierdzają to przeprowadzone badania[11] i opinie oceniające procedurę korzystania z polskich ulg inwestycyjnych. W latach 1994–1998 z powszechnych ulg skorzystało w sumie 11 695 osób prawnych i 101 461 osób fizycznych[12]. W poszczególnych latach osoby prawne stanowiły ok. 2% wszystkich osób prawnych, a osoby fizyczne ok. 1,4%–1,8% (w zależności od roku) wszystkich podatników będących osobami fizycznymi. Także kwoty wykorzystywanych przez podmioty gospodarcze ulg inwestycyjnych nie były znaczące, a ich wartość w poszczególnych latach przedstawiona jest w tabeli 2.

Tabela 2. Wartość powszechnych ulg inwestycyjnych w Polsce w latach 1994–1998 (w mln zł)

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998
Kwota ulg wykorzystanych przez osoby prawne	889,9	1 680,0	1 911,3	1 876,2	1 542,1
Kwota ulg wykorzystanych przez osoby fizyczne	164,9	123,5	181,4	268,5	215,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Ryszkiewicz, *Ulgi...*, op.cit., s. 6 oraz R. I. Dziemianowicz, *Zakres...*, op.cit., s. 54.

Kolejnym środkiem realizacji polityki inwestycyjnej państwa w okresie transformacji gospodarki było ustanowienie przepisów dotyczących funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych. Uchwalenie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych[13] i wprowadzenie powszechnych ulg inwestycyjnych nastąpiło w tym samym 1994 roku. Nie była to przypadkowa zbieżność czasowa. Oba te środki realizacji polityki inwestycyjnej wyczekiwane były przez inwestorów oraz miały na celu zwiększenie dynamiki inwestycji i produkcji w gospodarce.

Specjalne strefy ekonomiczne istnieją w wielu krajach od wielu lat. Mogą mieć one charakter enklaw gospodarczych, stref wolnocłowych, wolnych stref bankowych czy też parków technologicznych. Obecnie na świecie funkcjonu-

[11] Por. wyniki przeprowadzonych badań prezentowane [w:] A. Ryszkiewicz, *Ulgi inwestycyjne w latach 1994–1997*, „Przegląd Podatkowy" 1999, nr 11, s. 6 – 10.

[12] R. I. Dziemianowicz, *Zakres stosowania i opłacalność ulg inwestycyjnych w Polsce*, „Finanse Bankowość Ubezpieczenia" 2000 nr 1, s. 53.

[13] Ustawa z 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych (DzU nr 123, poz. 600 z późniejszymi zmianami).

je ich kilkaset, a w samych Stanach Zjednoczonych jest ich około 200. Liczby te są potwierdzeniem tezy o potencjalnie wysokiej efektywności tej formy promocji i oddziaływania państwa na regionalny rozwój gospodarczy. Powszechna jest także opinia, że strefy takie skutecznie stymulują tworzenie nowych inwestycji oraz międzynarodową wymianę towarów i usług. W naszym kraju do końca 1997 roku utworzono 15 SSE i dwa parki technologiczne. Przyjęto zasadę, że strefy te są wyodrębnionymi, niezamieszkałymi częściami terytorium naszego kraju, na którym może być prowadzona działalność gospodarcza. Według ustawodawcy specjalne strefy ekonomiczne w Polsce powinny służyć przede wszystkim następującym celom:

- ograniczeniu bezrobocia dzięki tworzeniu nowych miejsc pracy w strefach i ich otoczeniu;
- wykorzystaniu istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej;
- wsparciu restrukturyzacji ośrodków i okręgów przemysłowych;
- wprowadzeniu do polskiej gospodarki nowoczesnych technologii produkcji;
- zagospodarowaniu zasobów naturalnych z zachowaniem równowagi ekologicznej;
- aktywizacji społecznej regionów, na których utworzono strefy ekonomiczne.

Specjalne strefy ekonomiczne powołano generalnie na 20 lat. Wyjątkiem są dwa parki technologiczne, dla których czas trwania przewidziano na 12 lat. SSE powstawały przede wszystkim w regionach o największym bezrobociu, gdzie lokalne firmy nie miały pieniędzy na tworzenie miejsc pracy i zatrudnianie pracowników zwalnianych z restrukturyzowanych państwowych zakładów. Lokalizacja parków technologicznych miała przyciągnąć inwestorów dysponujących nie tylko kapitałem, ale także najnowocześniejszymi technologiami.

Aby rozpocząć działalność w SSE trzeba było początkowo uzyskać zezwolenie ministra gospodarki. Z czasem jednak uprawnienia do udzielania zezwoleń zostały przekazane agencjom rozwoju regionalnego lub spółkom zarządzającym strefami. Prawo ubiegania się o zezwolenia na działalność w SSE mieli, na identycznych warunkach, zarówno inwestorzy krajowi, jak i zagraniczni. Otrzymane zezwolenie na działalność w SSE określa rodzaj działalności gospodarczej, warunki jej prowadzenia oraz termin rozpoczęcia działalności przez inwestora. To ostatnie jest bardzo istotne, gdyż zezwolenie dotyczy ściśle wydzielonego czasu oraz stanowi podstawę do korzystania z preferencji ustalonych w ustawie o SSE i aktach wykonawczych. SSE miały stać się skutecznym narzędziem wykreowania szczególnych form motywacji dla nowych inwestorów w ściśle określonych regionach Polski, bez angażowania i tak ograniczonych środków państwa. Preferencje dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą wyłącznie na terenie danej strefy objęły zatem:[14]:

[14] Szerzej zob. [w:] R. W o l a ń s k i, *Zwolnienia i ulgi inwestycyjne w specjalnych strefach ekonomicznych*, „Koszty" 2000, nr 14–15, s. 13–14.

- zwolnienie od opodatkowania dochodu z działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu,
- gdy podmiot nie ma prawa do zwolnień – przyspieszoną amortyzację środków trwałych służących do prowadzenia działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu,
- gdy podmiot nie ma prawa do zwolnień – możliwość zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków na zakup wartości niematerialnych i prawnych, związanych bezpośrednio z określoną w zezwoleniu działalnością gospodarczą prowadzoną na terenie strefy.

Jedną z podstawowych przyczyn wprowadzenia tego rodzaju preferencji była chęć trwałego związania inwestora z regionem i wkomponowanie nowych przedsięwzięć ekonomicznych w gospodarkę konkretnego regionu. Głównym „magnesem" przyciągającym inwestorów miały stać się zwolnienia od opodatkowania dochodów. Kwota tych zwolnień uzależniona była od kwoty poniesionych wydatków inwestycyjnych lub liczby zatrudnianych pracowników. Do inwestora należała decyzja, którą z tych podstaw zwolnienia wybierze.

Obok wyżej opisanych preferencji w większości stref inwestorzy uzyskują także ulgi lub zwolnienia z podatków lokalnych. Wszystkie te szczególne preferencje miały skłonić inwestorów do zakładania firm w gospodarczo mało atrakcyjnych regionach. Okazało się jednak, że preferencje te nie są najważniejsze dla wielu inwestorów. W wielu przypadkach ważniejsze okazały się odpowiednie infrastrukturalne warunki działania, które nie zostały zapewnione przez władze regionalne ani spółki zarządzające strefami. Uruchomienie strefy i prawidłowe uzbrojenie jej terenu wymagało zainwestowania znacznych kwot. W wielu przypadkach spółki zarządzające strefami nie miały takiego kapitału, a potrzebne środki otrzymywały dopiero po sprzedaży powierzonego im majątku.

W SSE dominuje produkcja materiałów budowlanych, przemysł drzewny, lekki, papierniczy, przetwórstwo żywności, produkcja wyrobów z metalu, przetwórstwo tworzyw sztucznych. Nie są to dziedziny stosujące zaawansowane technologie. Taka branżowa struktura zainwestowanego kapitału ma także pozytywne strony. Pozwala bowiem wykorzystać miejscowe surowce, niskie kwalifikacje ludzi i jest pracochłonna. Przyczynia się więc do złagodzenia bezrobocia w regionach funkcjonowania stref.

Podsumowanie

1. Prowadzone przez nasz kraj negocjacje z UE mają na celu dostosowanie prawa i warunków gospodarowania do obowiązujących w krajach członkowskich. Konieczne zmiany dotyczą także stosowanych w naszej gospodarce instrumentów polityki inwestycyjnej. We wszystkich krajach członkowskich głównym instrumentem pobudzającym inwestycje są bezzwrotne subsydia (granty), udziela-

ne na preferencyjnych warunkach lub nieoprocentowane kredyty, gwarancje kredytowe. Zachęty inwestycyjne różnicowane są zazwyczaj od lokalizacji inwestycji w poszczególnych regionach uznanych za priorytetowe, wielkości przedsiębiorstwa (większą pomoc otrzymują małe firmy) oraz poszczególnych sektorów gospodarki.

2. Ulgi inwestycyjne w podatku dochodowym od osób prawnych są stosowane w większości krajów UE. Przybierają one formę odliczeń części wydatków inwestycyjnych od podstawy opodatkowania albo podatku dochodowego (tzw. kredyt podatkowy). Główne tytuły do korzystania z ulg inwestycyjnych pokrywają się z wyżej wymienionymi obszarami stosowanych zachęt inwestycyjnych. Ponadto niektóre kraje UE stosują w znacznym zakresie przyspieszoną amortyzację, polegającą na uwzględnieniu dla celów podatkowych naliczania rat amortyzacyjnych według podwyższonych stawek odpisów z tytułu określonych rodzajów wydatków inwestycyjnych[15].

3. Ulgi inwestycyjne stosowane w naszej gospodarce nie cieszyły się wśród przedsiębiorców dużym uznaniem i zgłaszali oni propozycje wprowadzenia innych form pobudzania działalności gospodarczej, np. obniżenie podatku dochodowego oraz zmianę zasad amortyzacji majątku firm. Zmiany te wprowadzono od początku 2000 roku, ale dotyczyły tylko osób prawnych. Ostateczna likwidacja ulg inwestycyjnych w Polsce nastąpiła z końcem 2001 roku. Ocena skutków zastosowania zmian w zakresie tych instrumentów polityki inwestycyjnej jest na razie niemożliwa. Wiadomo jedynie, że polskie rozwiązania dotyczące obecnie stosowanych środków pobudzania inwestycji, poprzez likwidację ulg inwestycyjnych, są bliższe unormowaniom obowiązującym w tym zakresie w UE.

4. Specjalne strefy ekonomiczne są instrumentem wspierania działalności ekonomicznej często wykorzystywanym w państwach UE. Wysuwane są jednak dwa zasadnicze warunki funkcjonowania na konkretnym terenie SSE. Musi to być spójny geograficznie i dokładnie określony obszar, słabo rozwinięty pod względem gospodarczym. Wspierane finansowo są tylko te regiony, w których wartość PKB per capita wynosi mniej niż 75% w danym kraju, a bezrobocie przekracza 110% średniej krajowej. Dofinansowanie inwestycji ze środków publicznych nie może przekroczyć 75% jej kosztów. Wyznaczone są również branże, które mogą otrzymać większą pomoc, tj. przemysł stoczniowy, motoryzacyjny, stalowy oraz produkujący włókna chemiczne.

5. Polskie SSE w wielu przypadkach nie spełniają tych warunków. Nie wszystkie zlokalizowane zostały na terenach słabo rozwiniętych. Nie wszystkie charakteryzują się spójnością geograficzną, gdyż są rozproszone, czyli składają się z kilku podstref zlokalizowanych na terenie jednego województwa. A preferencje podatkowe dla inwestorów działających na terenie stref ocenione zostały przez UE

[15] A. Ryszkiewicz, *Ulgi inwestycyjne w krajach UE i w Polsce*, „Przegląd Podatkowy" 1999, nr 7, s. 10.

za zbyt wysokie. Od początku funkcjonowania SSE przepisy prawne dotyczące ich działalności nie były więc zgodne z analogicznymi przepisami w UE. Dlatego też eksperci UE zaproponowali całkowitą likwidację SSE w Polsce znacznie przed planowanym terminem zakończenia ich działalności lub też renegocjonowanie umów zawartych z przedsiębiorstwami działającymi na ich terenie. W Polsce nie planuje się, jak na razie, likwidacji stref, ale już jesienią 1997 roku w rozporządzeniach dotyczących utworzenia 11 nowych stref znalazło się zastrzeżenie, że zwolnienia i preferencje podatkowe mogą ulec zmianie w celu dostosowania ich do zobowiązań Polski jako członka UE. A we wrześniu 2000 roku znowelizowano ustawę o specjalnych strefach ekonomicznych. Zniesiono dziesięcioletnie zwolnienie z podatku dochodowego i ulgę w wysokości 50% rocznie, która przysługiwała do 2017 roku. W zamian przedsiębiorcy inwestujący w strefach od 2001 roku będą mogli otrzymać pomoc publiczną (granty, które obowiązują także w krajach UE), która może pokryć nawet połowę wartości planowanej w SSE inwestycji.

Literatura

1. Dziemianowicz R. I., *Zakres stosowania i opłacalność ulg inwestycyjnych w Polsce*, „Finanse, Bankowość, Ubezpieczenia" 2000, nr 1.
2. Hicks J. R., *Kapitał i wzrost*, PWN, Warszawa 1978.
3. Litwińczuk H., *Prawo podatkowe podmiotów gospodarczych*, Wydawnictwo KiK, Warszawa 1996.
4. *Polityka ekonomiczna*, pod red. B. Winiarskiego, AE we Wrocławiu, Wrocław 1996.
5. Ryszkiewicz A., *Ulgi inwestycyjne w krajach UE i w Polsce*, „Przegląd Podatkowy" 1999, nr 7.
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 czerwca 1993 roku w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych na terenie gmin o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem strukturalnym (DzU nr 59, poz. 266).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 stycznia 1994 r. w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych oraz obniżek podatku dochodowego (DzU nr 18, poz. 62) z późniejszą zmianą z 20 maja 1994 roku (DzU nr 68, poz. 295).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 stycznia 1995 roku w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych oraz obniżek podatku dochodowego w gminach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym (DzU nr 14, poz. 63).
9. Ryszkiewicz A., *Ulgi inwestycyjne w latach 1994–1997*, „Przegląd Podatkowy" 1999, nr 11.
10. Wojtulewicz I., *Specjalne strefy ekonomiczne. Magnes dla przedsiębiorczych inwestorów*, „Rynki Zagraniczne" 1999, nr 92.

11. Wolański R., *Zwolnienia i ulgi inwestycyjne w specjalnych strefach ekonomicznych*, „Koszty" 2000, nr 14–15.
12. Ustawa z 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych (DzU nr 123, poz. 600 z późn. zm.).
13. Ustawa z 21 listopada 1996 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (DzU nr 137, poz. 639).
14. Ustawa z 21 listopada 1996 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU nr 137, poz. 638).

Danuta Miłaszewicz

Polish investment policy in the transformation period

Summary

Investments are the main factors pointing out the activity in the economy. It is a link which contects changes of production with capital funds` changes. Investment policy which is adequately pulled may influence to frame economic activity properly.

Two instruments of investment policy which are used in the transformation period: investment tax credit and special economic zones were presented in this article.