

# Znaczenie zachęt dla napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski

<https://doi.org/10.33141/po.2011.06.07>

Przeгляд Organizacji, Nr 6 (857), 2011, ss. 28-32

[www.przeглядorganizacji.pl](http://www.przeглядorganizacji.pl)

Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

*Janusz Świerkocki*

## Wprowadzenie

**P**rzychylne traktowanie BIZ przez rządy i opinię publiczną zaczęło przeważać nad dominującą wcześniej nieufnością do obcego kapitału mniej więcej 30 lat temu. Bardziej liberalne nastawienie stało się szczególnie widoczne w krajach rozwijających się, w których liczba ograniczeń wobec wymiany z zagranicą była tradycyjnie większa. Przejawia się ono m.in. we wprowadzaniu przepisów znoszących utrudnienia dla inwestowania i prowadzenia działalności operacyjnej. W efekcie w latach 1992–2009 na 2748 zmian w regulacjach dokonanych w poszczególnych krajach wobec BIZ aż 2446 (89%) miało na celu ich ułatwienie i promocję<sup>1)</sup>. Można to interpretować jako dowód na zaostrzającą się konkurencję o zagraniczny kapitał. Jednocześnie, o ile w latach 1992–2000 wprowadzono jedynie 62 nowe restrykcje dotyczące inwestorów, to w okresie 2001–2009 pojawiło się już ich 240.

Ten wyraźny wzrost restrykcji nie wydaje się jednak, według UNCTAD, powrotem do inwestycyjnego protekcjonizmu. Charakter wprowadzanych ograniczeń sugeruje bowiem, że rządy tracą zainteresowanie samą wielkością napływającego kapitału i zaczynają zwracać większą uwagę na to, do jakich gałęzi i do jakich rejonów terytorium państwa się on kieruje. Wprowadzane znów w różnych krajach, głównie rozwijających się, administracyjne środki, mające sterować strukturą tych inwestycji, świadczyć mogą, że ekonomiczne skutki ich alokacji dokonywanej głównie za pośrednictwem rynku i konkurencji nie zawsze pokrywały się z oczekiwaniami polityków.

Wśród posunięć władz mających przyciągać BIZ szczególną rolę odgrywają różnego rodzaju zachęty inwestycyjne, mające wpływać na wartość, lokalizację projektu lub gałąź, w której zostanie dokonany, w większości niedostępne dla porównywalnych projektów inwestorów krajowych<sup>2)</sup>. Są to *de facto* subsydia inwestycyjne, obniżające koszty lub ryzyko związane z rozpoczęciem produkcji w kraju przyjmującym. Ich przyznanie jest z reguły uwarunkowane w taki sposób, aby inwestorzy zagraniczni, osiągając zyski, przyczyniali się również do realizowania celów gospodarczych przyjętych przez władze tego kraju.

Rozliczne formy subsydiowania dadzą się podzielić na trzy kategorie<sup>3)</sup>: ● przekazanie publicznych środków finansowych lub środków ze źródeł prywatnych dokonane na zlecenie władz (np. dotacje, ulgi podatkowe, preferencyjne pożyczki, gwarancje kredytowe)

● dostarczanie towarów i usług nieodpłatnie lub poniżej cen rynkowych (np. finansowanie szkolnictwa zawodowego i wyższego, doprowadzenie dróg i budowa innej infrastruktury) ● wprowadzenie regulacji redystrybuujących środki do inwestora od innych podmiotów (np. ochrona jego produkcji przed konkurencyjnym importem lub preferencyjne opłaty za zużycie środowiska naturalnego).

## Zachęty dla BIZ dostępne w Polsce

**P**olska po akcesji do Unii Europejskiej musi stosować reguły pomocy publicznej, których ogólny kształt określa obecnie art. 107 *Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE). Kontrolowanie zgodności tej pomocy z prawem leży w kompetencji Komisji Europejskiej, a kryterium oceny stanowi wpływ na wymianę handlową i na stan konkurencji na jednolitym rynku.

Zagraniczni inwestorzy bezpośredni mogą ubiegać się o pomoc państwa dla swoich projektów na równi z inwestorami krajowymi w ramach ogólnej polityki proinwestycyjnej, realizowanej za pomocą dotacji, ulg podatkowych i nieodpłatnych usług publicznych. Środki na te cele obciążają budżet centralny i budżety samorządów oraz fundusze strukturalne, które Polska otrzymuje z UE i dystrybuuje w ramach programów operacyjnych<sup>4)</sup>. Tak więc zasadniczo podmioty zagraniczne nie są traktowane w sposób szczególny, co oznacza, że chcąc uzyskać przywileje finansowe, muszą przedstawić lepsze projekty inwestycyjne niż podmioty krajowe. Jest to podejście właściwe dla krajów rozwiniętych gospodarczo.

Wśród różnorodnych zachęt inwestycyjnych za szczególnie atrakcyjne dla zagranicznych inwestorów uważa się specjalne strefy ekonomiczne (SSE), system wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej (System), a także zwolnienia w podatku od nieruchomości.

Przyciąganie BIZ nie jest formalnie podstawowym zadaniem SSE, gdyż zostały one pomyślane jako narzędzie polityki regionalnej służące do aktywizowania terenów słabiej rozwiniętych gospodarczo i przeżywających trudności wywołane transformacją<sup>5)</sup>. Magnesem dla przedsiębiorców są w nich przede wszystkim wieloletnie ulgi podatkowe (w podatku dochodowym od osób prawnych, podatku dochodowym od osób fizycznych i w części gmin – podatku od nieruchomości), które obniżają koszty projektu. Drugą zachętą w SSE są przygotowane pod

inwestycje tereny udostępniane po cenach poniżej rynkowych, a trzecią – bezpłatna pomoc przy załatwianiu formalności związanych z inwestycją.

Łączna skala pomocy fiskalnej jest zróżnicowana i wynosi dla dużych przedsiębiorców od 30 do 50% kosztów podlegających ulgom (dla średnich odpowiednio 40–60%, dla małych – 50–70%), w zależności od poziomu rozwoju gospodarki województwa, w którym działa strefa. Jednocześnie wejście do SSE wymaga spełnienia minimalnych kryteriów dotyczących wartości projektu, udziału własnego inwestora, okresu działania przedsiębiorstwa po zakończeniu inwestycji oraz okresu utrzymania nowo stworzonych miejsc pracy. Warunkiem skorzystania z ulgi jest natomiast wypracowanie dochodu, czyli pozytywne zweryfikowanie projektu przez rynek. Samo zainwestowanie w SSE nie jest więc jeszcze równoznaczne z uzyskaniem wsparcia od państwa<sup>6)</sup>.

Z punktu widzenia inwestora zagranicznego ważne jest natomiast to, że przypisanie SSE do określonego regionu ma czysto umowny charakter. W praktyce przedsiębiorstwa o najsilniejszej pozycji negocjacyjnej otrzymują od państwa dodatkowe korzyści wynikające z dostosowywania terytorium strefy do ich preferencji lokalizacyjnych, obejmujących zwykle obszary lepiej rozwinięte gospodarczo w porównaniu z regionem, którego rozwój miała wspierać strefa. Skrajnym przypadkiem tej uznaniowości jest utworzenie w województwie zachodniopomorskim podstrefy Euro-Parku Mielec, leżącego w zupełnie innej części Polski. W efekcie pozwala się wybranym podmiotom prowadzić biznes w bardziej sprzyjających warunkach gospodarczych, ale przy zachowaniu wsparcia finansowego przewidzianego dla działalności w mniej sprzyjających. W ten sposób, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, korzyści inwestorów powstają kosztem ograniczenia pomocy dla regionów słabszych, o wysokiej stopie bezrobocia, co przeszkadza w realizacji polityki zrównoważonego rozwoju<sup>7)</sup>, nie mówiąc o naruszaniu warunków równej konkurencji podmiotów korzystających ze SSE.

Drugim ważnym źródłem pomocy, formalnie powszechnie dostępnym, ale w praktyce przeznaczonym dla niektórych kategorii inwestorów zagranicznych, jest obecnie system wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej (System<sup>8)</sup>). Instrument ten działa w nieco zmienionej formie od 14 grudnia 2004 r., dysponując, jak dotychczas, budżetem rządu 120–200 mln PLN rocznie.

Cel Systemu nie został w sposób jednoznaczny określony przez Ministerstwo Gospodarki. Z jednej strony, ma on służyć „rozwojowi gospodarczemu i zwiększaniu zatrudnienia w regionach najmniej uprzywilejowanych” przez dotowanie kosztów nowych inwestycji oraz kosztów tworzenia nowych miejsc pracy<sup>9)</sup>, czyli powinien realizować cele polityki regionalnej. Z drugiej strony, w samym dokumencie czytamy m.in., że chodzi o „przekonanie przedsiębiorców planujących inwestycje w regionie Europy Środkowo-Wschodniej (...) do umiejscowienia projektu w Polsce”<sup>10)</sup>. Takie sformułowanie sugeruje, że wybór konkretnej lokalizacji jest kwestią wtórną wobec głównego zadania, polegającego na przyciągnięciu znaczącego inwestora w określonych gałęziach gospodarki, co należy do kompetencji polityki przemysłowej, a nie regionalnej.

Na związek z polityką przemysłową wskazuje także to, że wstępnym warunkiem skorzystania z Systemu

jest zainwestowanie w sektorach uznanych za priorytetowe (motoryzacja, elektronika, lotnictwo, nowoczesne usługi, B+R, biotechnologie) bądź dokonanie „znaczącej inwestycji” (co najmniej 1 mld PLN i co najmniej 500 nowych miejsc pracy) w pozostałych dziedzinach. Przedsiębiorcy mogą w zamian uzyskać dotację od państwa, a więc formę pomocy bardziej wymierną i konkretną niż ulga podatkowa w SSE. Maksymalnie pięcioletni grant finansowy przysługuje w związku z ponoszonymi przez inwestora kosztami utworzenia nowych miejsc pracy lub w związku z kosztami kwalifikowanymi inwestycji, w zależności od tego, która z kategorii kosztów jest wyższa. Wypłata środków następuje w miarę realizacji zobowiązań przez inwestora. Konkretna kwota dotacji jest wyliczana w zależności od sektora, wielkości nakładów inwestycyjnych, liczby nowych miejsc pracy i regionu, przy czym szczegółowo ustalone kryteria premiuja inwestycje w gałęziach zaawansowanych lub średniozaawansowanych technologicznie, duże, kapitałochłonne, wydatnie zwiększające zatrudnienie, zwłaszcza osób z wyższym wykształceniem, zlokalizowane w powiatach o wysokiej stopie bezrobocia lub w słabiej rozwiniętych województwach wschodniej Polski.

Nietrudno zauważyć, że warunki te są wobec siebie konkurencyjne, tak jak sprzeczne bywają cele polityki regionalnej i cele polityki przemysłowej. Dlatego ostateczna ocena znaczenia projektu dla polskiej gospodarki, rzutująca na wybór beneficjenta i wielkość przyznanej dotacji, jest wynikiem kompromisu między centralnymi urzędami odpowiedzialnymi za różne obszary życia gospodarczego (głównie Ministerstwa: Gospodarki, Finansów, Rozwoju Regionalnego).

Trzecią formą wsparcia są będące w dyspozycji gmin ulgi w podatku od nieruchomości, który obciąża m.in. grunty i budynki wykorzystywane na cele gospodarze. Maksymalne stawki określa co roku minister finansów, a poszczególne gminy ustalają ich wysokość, przy czym mają możliwość stosowania całkowitych lub częściowych zwolnień w opłatach<sup>11)</sup>. W ten sposób mogą konkurować ze sobą o inwestorów. Zwolnienia te, w odróżnieniu od ulg w podatku dochodowym, mają dla inwestorów konkretny wymiar finansowy.

### Skuteczność zachęt dla BIZ w ocenach polskich ekonomistów

**R**eakcje zagranicznych przedsiębiorstw na konkretne rodzaje zachęt inwestycyjnych stosowanych w Polsce nie stały się, o ile mi wiadomo, przedmiotem systematycznych analiz. O tym, czy były one w ogóle brane pod uwagę, można zorientować się jedynie pośrednio, dzięki wynikom badań warunków decydujących o atrakcyjności Polski (lub jej regionów) jako miejsca lokalizacji tych inwestycji lub przy okazji badań motywów, jakimi kierowali się zagraniczni przedsiębiorcy, podejmując działalność w Polsce.

Za pomocą modelu ekonometrycznego znaczenie czynników decydujących o zainteresowaniu inwestorów zagranicznych 12 krajami Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1995–2007 porównywał W. Orłowski<sup>12)</sup>. Aby wyeliminować wpływ wielkości rynku wewnętrznego jako determinanty napływu BIZ, uwzględnił jedynie inwestycje zorientowane na

eksport, traktując jako zmienną objaśnianą ich zasób w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Wyniki estymacji pokazały, że w badanym okresie żadna z testowanych zmiennych o charakterze ekonomicznym nie była statystycznie istotna w krajach regionu, w tym w szczególności interesująca z naszego punktu widzenia skala obciążeń fiskalnych (pozostałe zmienne objaśniające to: jednostkowe koszty pracy i społeczna wydajność pracy, skala korupcji, poziom prawnej ochrony inwestycji, dystans od granicy UE15, stopa inflacji). Jak podkreśla W. Orłowski, większe znaczenie od czynników wymiernych (warunki i koszty produkcji) miało wrażenie, jakie kraje tej części Europy wywierały na zagranicznych inwestorach, czyli innymi słowy, ich wizerunek medialny.

Modelem ekonometrycznym równowagi częściowej posłużył się też A. Cieślak<sup>13)</sup>, badając przyczyny przestrzennej koncentracji spółek z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce. Zbudował go przy założeniu, że inwestorzy zagraniczni kierują się maksymalizacją zysku, na który wpływa przede wszystkim dostępność potencjalnych dostawców wyspecjalizowanych dóbr i usług pośrednich w regionie. Mogą oni rekrutować

się zarówno spośród firm krajowych, jak i zagranicznych. Wśród innych zmiennych skłaniających do napływu BIZ uwzględnił ceny dóbr i usług finalnych, produktywność regionu i bodźce fiskalne, natomiast jak czynnik przeciwdziałający koncentracji – wysokość kosztów produkcji. Wyniki kilkunastu wariantów estymacji dla 49 województw (dane za lata 1993–1998) pokazały, że istnienie SSE było bądź czynnikiem statystycznie nieistotnym, bądź nawet zniechęcającym zagranicznych inwestorów.

Podobne wyniki, niezgodne z teoretycznymi i intuicyjnymi oczekiwaniami, dały estymacje w nowym układzie administracyjnym na danych za lata 1999–2003. W efekcie tych badań uzasadnione wydaje się przypuszczenie, że SSE nie są istotnym czynnikiem przyciągającym BIZ do poszczególnych regionów Polski.

Badania metodą ankietową są w Polsce o wiele popularniejsze niż z wykorzystaniem modeli ekonometrycznych. Przykłady znajdujące się w tabeli 1 skłaniają do wniosku, że trudno z całą pewnością na ich podstawie ocenić faktyczne znaczenie zachęt inwestycyjnych. Nawet wyniki tego samego badania

**Tab. 1. Skuteczność zachęt dla napływu BIZ do Polski świetle badań empirycznych**

Nr i autor	Lata	Zakres	Próba	Wyniki
1. Wysokińska, Witkowska (a)	1995–1997	Motywy inwestowania w Polsce	110 przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego	Zachęty inwestycyjne nie należały do głównych motywów
2. Różański (a)	1999–2002	Powody inwestowania w Polsce	24 przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego, głównie z województwa łódzkiego	Zachęty inwestycyjne nie odgrywały roli
3. Wysokińska, Witkowska (b)	2001	Motywy inwestowania w Polsce	15 przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego (forma <i>case study</i> )	Zachęty inwestycyjne były ważne dla 42%, ale ich brak stanowił przeszkodę tylko dla 10% respondentów
4. PAiiIZ	2003	Bariery do inwestowania w Polsce i w gminach	Synteza wielu opracowań	Brak efektywnego systemu promocji i systemu zachęt inwestycyjnych zniechęcał inwestorów zagranicznych
5. Stawicka	2004	Atrakcyjność inwestycyjna Polski	234 przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego	SSE były najmniej ważnym czynnikiem przy wyborze Polski jako miejsca lokalizacji projektu
6. Słomińska	2005/2006	Czynniki sprzyjające i przeszkadzające BIZ w sektorze handlowym w Polsce	a) przedsiębiorstwa: 309 w 2005 r., 400 w 2006 r.; b) gminy: 100 w 2005 r.; 100 w 2006 r.	a) brak zachęt inwestycyjnych nie był wymieniany wśród barier b) im gmina słabiej rozwinięta, tym większe znaczenie przypisuje SSE w przyciąganiu inwestorów
7. Różański (b)	2007–2008	Motywy inwestowania a) w kraju goszczącym b) w Polsce c) w województwie łódzkim	301 przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego w województwie łódzkim	a) ulgi fiskalne były najważniejszą determinantą lokalizacji, ale dotacje mało istotną b) istnienie SSE było mało istotne c) miejscowa SSE była mało istotna
8. Deloitte	2010	Ocena atrakcyjności 14 SSE	152 przedsiębiorstwa polskie i zagraniczne	Około 68% respondentów, planując nowy projekt, ponownie zainwestowałyby w SSE

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Polska rajem dla inwestorów?*, PAiiIZ, Warszawa, listopad 2003; Z. WYSOKIŃSKA, J. WITKOWSKA, *Handel i inwestycje zagraniczne a zrównoważony rozwój*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004; B. SŁOMIŃSKA, *Wspieranie rozwoju inwestycji zagranicznych przez samorządy terytorialne a rozwój rynków lokalnych*, w: U. KŁOSIEWICZ-GÓRECKA (red. nauk.), *Zagraniczne inwestycje w handlu na rynkach lokalnych*, PWE, Warszawa 2007; M. STAWICKA, *Atrakcyjność inwestycyjna Polski*, CeDeWu.Pl Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2008; J. RÓŻAŃSKI, *Przedsiębiorstwa zagraniczne w Polsce. Rozwój. Finansowanie. Ocena*, PWE, Warszawa 2010; DELOITTE, *Przejęciowa zadyszka...? Polskie SSE – okiem przedsiębiorcy*, Warszawa, czerwiec 2010.

nie zawsze sprawiają wrażenie ze sobą spójnych (np. badanie nr 3 i 7). Mimo to z dużą dozą prawdopodobieństwa można twierdzić, że zachęty, w szczególności powołanie do życia SSE, najprawdopodobniej nie robią większego wrażenia na zagranicznych inwestorach szukających miejsca dla swoich projektów w tej części Europy i na terytorium Polski, gdyż nadal kierują się oni innymi motywami.

Oceniając wyniki z tabeli 1, trzeba pamiętać o ograniczeniach obu metod badawczych. Model ekonomiczny może wprawdzie być podstawą do generalizacji dzięki wykorzystaniu teorii lokalizacji, ale zmienne egzogeniczne wyjaśniające napływ kapitału są z reguły bardzo zagregowane, co prowadzi do ogólnych wniosków. Badanie ankietowe z kolei pozwala na uzyskanie bardzo szczegółowych informacji, natomiast opiera się na subiektywnych opiniach respondenta, mocno uzależnionych od sposobu sformułowania pytania. Skutkiem są wnioski, które trudno uogólniać.

Przy tych zastrzeżeniach uprawnione wydaje się stwierdzenie, że rola, jaką odgrywają zachęty w stymulowaniu napływu BIZ do Polski, jest jeszcze bardzo słabo zbadana, choć zapewne niewielka. Z jednej strony może to świadczyć o złej konstrukcji stosowanych bodźców i przemawiać za ich modyfikacją, np. przeznaczeniem dodatkowych środków publicznych czy zmianą kryteriów selekcji beneficjentów<sup>14</sup>. Z drugiej strony, w świetle badań empirycznych znanych z literatury zagranicznej, polskie doświadczenia są tylko potwierdzeniem ogólnej prawidłowości, że główne znaczenie mają czynniki fundamentalne.

## Wnioski końcowe

**Z**achęty dla napływu BIZ nie mają w Polsce – formalnie – szczególnego charakteru i są dostępne na takich samych warunkach także dla inwestycji dokonywanych przez przedsiębiorców krajowych. To po pierwsze. Jest to ekonomicznie zdrowe rozwiązanie. Równe traktowanie pozwala uniknąć strat w alokacji zasobów, które powstawałyby, gdyby projekty przynoszące społeczeństwu tę samą wartość dodaną były preferowane przez państwo w zależności od tego, skąd pochodzi kapitał.

Faktyczna polityka zapewnia jednak projektom zagranicznym, uznanym przez władze za lepsze od krajowych, niewielkie preferencje w korzystaniu ze SSE i wyraźne uprzywilejowanie w dostępie do grantów rządowych. Fakt, że wspieranie inwestorów odbywa się według z góry określonych zasad, ogranicza uznaniowość polityki w tym zakresie, a także w jakimś stopniu wyznacza granice możliwości nacisku ze strony dużych korporacji międzynarodowych uzależniających realizację projektu od uzyskania jak największej pomocy od państwa.

Po drugie, zachęty dla inwestorów zagranicznych składają się z dwóch zasadniczych komponentów: fiskalnego i finansowego (granty, tańsze usługi publiczne). Zachęty fiskalne oddziałują w większym stopniu na wyniki działalności operacyjnej, a tym samym powinny bardziej sprzyjać wydłużeniu obecności inwestora w Polsce. Zachęty finansowe z kolei silniej wpływają na ostateczną decyzję o wyborze Polski jako miejsca rozpoczęcia tej działalności spośród innych lokalizacji w Europie Środkowej. Ich atrakcyjność ma charakter względny, gdyż zależy od subsydiów stosowanych przez sąsiednie

kraje, a nie od absolutnej wielkości grantu otrzymanego w Polsce.

Komponent fiskalny i finansowy wzajemnie się uzupełniają i wzmacniają. Ma to w praktyce znaczenie głównie dla przyciągania dużych inwestorów. Wywołane przez zachęty ich zainteresowanie bywa jednak nietrwałe, o czym świadczy przykład firmy Philips, która po wykorzystaniu grantu odprzedała swój łódzki zakład innemu inwestorowi, rezygnując z realizacji ulg w podatku dochodowym.

Po trzecie, oczekiwania wobec skuteczności zachęt w przyciąganiu BIZ nie powinny być nadmierne ze względu na skromne środki, które państwo przeznacza na ten cel. Dotacje, bezpośrednio odczuwalne w budżecie centralnym, stanowią ułamek jego procenta, wartość ulg w podatku dochodowym w latach 2005–2007 w SSE była prawdopodobnie zbliżona, a zwolnienia w podatku od nieruchomości w 2011 r. mogą wynosić nie więcej niż 21,05 PLN/m<sup>2</sup> od budynków i 0,80 PLN/m<sup>2</sup> od gruntów<sup>15</sup>. Tymczasem zachęty mają w założeniu pełnić rolę instrumentu konwergencji terytorialnej, a jednocześnie pogłębiać procesy specjalizacji przemysłowej i modernizacji gospodarki.

Trudno sobie jednak wyobrazić, że regiony opóźnione w rozwoju, nieoferujące korzyści aglomeracji, za sprawą centralnie przyznawanych ulg podatkowych czy pomocy finansowej staną się interesującym miejscem do podjęcia nowoczesnej produkcji, dającej dużą wartość dodaną, której oczekuje się od zagranicznego inwestora. Podobnie regionów tych nie stać na rezygnację z wpływów z lokalnego podatku od nieruchomości i przyznawanie na własny rachunek preferencji inwestorom. Będą więc one również na tym polu przegrywać konkurencję z regionami bardziej zamożnymi. Stosowanie subsydiów w obecnym kształcie może zatem przynieść skutki odwrotne od oczekiwanych w zakresie zmniejszenia terytorialnych różnic rozwojowych.

Trzeba sobie też zdawać sprawę, że w słabym środowisku biznesowym nie powstaną pozytywne efekty zewnętrzne generowane przez BIZ, a wobec tego z ogólnoeconomicznego punktu widzenia bardziej sensowne jest kierowanie zagranicznego kapitału do regionów lepiej rozwiniętych, w których np. łatwiej o znalezienie lokalnych kooperantów potrafiących sprostać wymogom współpracy z międzynarodowymi korporacjami. Dlatego, jeśli celem ma być przyspieszenie wzrostu i modernizacji całej gospodarki, wątpliwe wydaje się zachęcanie inwestorów zagranicznych, aby wybierali obszary, których unikają także polscy przedsiębiorcy.

Z drugiej strony, przy tak znacznej liczbie sektorów priorytetowych i niewielkich środkach przeznaczonych na dotacje, wspieranie przez państwo rozwoju specjalizacji wcześniej wybranych przez rynek (np. przemysł samochodowy) nie ma dużego znaczenia, a wykreowanie nowych gałęzi, mogących zaistnieć w międzynarodowym otoczeniu, wydaje się wręcz nieprawdopodobne. Zachęty dla inwestorów zagranicznych nie zastąpią zatem ani polityki regionalnej, ani polityki przemysłowej, gdyż mogą być tylko ich drobnym uzupełnieniem.

Po czwarte wreszcie, charakterystyczne jest, że rząd nie ma wiarygodnej informacji o efektywności stosowanych przez siebie zachęt dla inwestorów zagranicznych. Według cytowanego wyżej raportu Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwo Gospodarki

nadzorujące działalność SSE nie prowadzi żadnego rachunku ekonomicznego udzielanej w nich pomocy publicznej. Jedynymi miernikami korzyści są wielkość zatrudnienia i wielkość nakładów inwestycyjnych, a po stronie kosztów – wartość ulg podatkowych i koszty wybudowania infrastruktury. Nie wiadomo jednak, jaka część tak ujmowanych kosztów i korzyści przypada na podmioty krajowe, a jaka na zagraniczne.

Z kolei System wymienia, oprócz efektów w postaci liczby „przyciągniętych” za sprawą BIZ nowych miejsc pracy i wielkości poczynionych nakładów inwestycyjnych, także przewidywane wpływy do budżetu państwa i budżetów jednostek terytorialnych, w tym dochody z podatków CIT i PIT. Zaskakuje jednak fakt, że kwoty te opierają się na szacunkach dostarczonych przez samych inwestorów, a nie na własnych wyliczeniach resortu.

Najprawdopodobniej obecne rozwiązania ze względu na zakres podmiotowy i ograniczoną skalę są dobrobytowo neutralne – ani zbyt nie szkoda, ani nie dają wielu korzyści polskiej gospodarce. Tym niemniej stosowanie zachęt inwestycyjnych w celu zwiększenia obecności BIZ w Polsce ma swoich przekonanych zwolenników i krytyków, zarówno wśród ekonomistów, jak i w rządzie. Różnice zdań ujawniły się pod wpływem kryzysu finansów publicznych<sup>16)</sup>. Merytoryczne rozstrzygnięcie sporu wymagałoby uprzedniego poznania skutków tego instrumentu. Ekonomiści mają tu wiele do nadrobienia, ale niczego nie osiągną bez danych, które powinny gromadzić i udostępniać państwowe instytucje.

prof. dr hab. Janusz Świerkocki  
Katedra Wymiany Międzynarodowej  
Uniwersytetu Łódzkiego

## PRZYPISY

- <sup>1)</sup> Według *Investing in Low Carbon Economy*, World Investment Report 2010, UNCTAD, New York, Geneva 2010, tabela III 1 oraz s. 75.
- <sup>2)</sup> Por. *Checklist for Foreign Direct Investment Incentive Policies*, OECD, Paris 2003, s. 12. Do zachęt nie zaliczymy skierowanych do zagranicznych przedsiębiorstw działań promocyjno-marketingowych, które w Polsce prowadzi Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIIIZ).
- <sup>3)</sup> Zob. *World Trade Report 2006. Exploring the Links between Subsidies, Trade and the WTO*, WTO, Geneva 2006, s. 48–49. Por. też klasyfikację w *Checklist...*, op. cit., s. 17–20. W obu publikacjach znajdziemy szczegółowy wykaz możliwych form wsparcia. Omawia je również R.R. RAJAN, *Measures to Attract FDI. Investment Promotion, Incentives and Policy Intervention*, „Economic and Political Weekly” 2004, January 3.
- <sup>4)</sup> W 2010 r. funkcjonowało 147 zachęt inwestycyjnych, tzw. instrumentów wsparcia, w 7 obszarach tematycznych. Zob. *Zbiornicze zestawienie dostępnych instrumentów wsparcia (według stanu na 1 października 2010 r.)*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, styczeń 2010, pobrano 26.01.2011, <http://www.mg.gov.pl/Wiadomosci/Przedsiębiorcy+Instrumenty+wsparcia+przedsiębiorcow+zestawienie.htm>
- <sup>5)</sup> Zob. Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. 2007, nr 42, poz. 274 ze zm.); Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. 2003, nr 188, poz. 1840 ze zm.); Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. 2008, nr 118, poz. 746). Podobne rozwiązania istnieją też w krajach rozwiniętych, np. w Stanach Zjednoczonych władze federalne tworzą *Foreign Trade Zones*, w których inwestorzy korzystają z ułatwień w produkcji na eksport.

<sup>6)</sup> W istocie według raportu firmy Deloitte około 3/4 firm działających w strefach nie zdoła wykorzystać przysługujących im ulg. Zob. DELOITTE, *Przejdźcie do zadyszka...? Polskie SSE – okiem przedsiębiorcy*, Warszawa, czerwiec 2010.

<sup>7)</sup> Por. *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania i rozszerzenia obszaru działania specjalnych stref ekonomicznych w latach 2006–2008*, Najwyższa Izba Kontroli, Bydgoszcz 2009.

<sup>8)</sup> Szczegółowy opis celów, założeń, beneficjentów, instrumentów i kryteriów wsparcia, procedur oraz efektów zawiera dokument *System wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 23 września 2008 r. Jego poprzednikiem był *System finansowego wsparcia dużych projektów inwestycyjnych* znowelizowany 29 czerwca 2005 r. W latach 2006–2010 na podstawie *Systemu...* udzielono pomocy 2 firmom polskim (Polar i Wrozamet) i prawie 40 zagranicznym.

<sup>9)</sup> Zob. *Zbiornicze zestawienie...*, op. cit., s. 34, poz. 17.

<sup>10)</sup> *System wspierania inwestycji...*, op. cit., s. 4.

<sup>11)</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst ujednolicony). Stan prawny na dzień 1 stycznia 2011 r., <http://www.mf.gov.pl/>, pobrano 25.04.2011.

<sup>12)</sup> W. ORŁOWSKI, *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950–2030*, PWE, Warszawa 2010, rozdział 4.3.5.

<sup>13)</sup> A. CIEŚLIK, *Geografia inwestycji zagranicznych. Przyczyny i skutki lokalizacji spółek z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, rozdział 4.

<sup>14)</sup> Na przykład J. Różański podkreśla, że zdecydowana większość badanych przez niego przedsiębiorstw zagranicznych zainvestowałyby w Polsce (w regionie) niezależnie od możliwości wejścia do Łódzkiej SSE. Zob. *Przedsiębiorstwa zagraniczne...*, op. cit., s. 167. Oznaczałoby to, że w ich przypadku subsydia były marnotrawieniem środków publicznych. Zdaniem J. Witkowskiej i Z. Wysokińskiej zachęty są potrzebne, lecz przy ich stosowaniu konieczna jest „szczególna ostrożność”. Zob. J. WITKOWSKA, Z. WYSOKIŃSKA, *Umiejętność w małych i średnich przedsiębiorstwach a procesy integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006, s. 223.

<sup>15)</sup> Stawki według <http://www.bankier.pl/firma/podatki/narzedzia/niezbednik/?all=0&part=nieruchomosci>. Jak podaje Najwyższa Izba Kontroli, wartość zwolnień podatkowych w SSE dla wszystkich inwestorów (krajowych i zagranicznych, stanowiących mniejszość) wyniosła 459,1 mln PLN w 2005 r., 625,8 mln PLN w 2006 r. oraz 944,7 mln PLN w 2007 r. Zob. *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania...*, op. cit., s. 33.

<sup>16)</sup> Zwolnieniem radykalnego ograniczenia, a z czasem likwidacji grantów dla BIZ jest Ministerstwo Finansów, któremu przeciwstawia się Ministerstwo Gospodarki. Zob. A. WOŹNIAK, *Polskę czeka odwrót inwestorów?*, „Rzeczpospolita”, 23 września 2010 i A. WOŹNIAK, *Pat w sprawie grantów*, „Rzeczpospolita”, 31 grudnia 2010–2 stycznia 2011.

## Summary

The article aims to present and evaluate the incentives for attracting foreign direct investors to Poland. They are entitled to the same benefits from public aid in a framework of general investment policy as their Polish competitors, since Poland does not differentiate the incentive tools on the basis of geographical origins of capital. Although various instruments are available the most attractive seem to be special economic zones, grants from central government and property tax reliefs from local authorities. In these cases foreign investors can count on some special treatment, as a matter of state policy. Unlike in other countries Polish economists have never systematically analyzed the various effects such incentives may have on behavior of foreign direct investors. Indirectly we can only draw vague conclusions on their effectiveness in attracting the volume of capital. It seems that incentives were of secondary importance when compared with the basic fundamentals of Polish economy, and that their economic effects were probably neutral for Poland.