

Hanna Kuzińska

Proinwestycyjne preferencje podatkowe w polskiej praktyce

STRESZCZENIE

W literaturze ekonomicznej oraz w aktualnej gospodarczej praktyce raczej uznano już potrzebę wspierania przedsiębiorczości przez państwo, a szczególnie inwestycji. Najbardziej popularną metodą wspomagania inwestycji są dotacje budżetowe oraz ulgi i zwolnienia podatkowe. W Polsce największą część podatkowego wsparcia trafia do przedsiębiorstw i spółek zarządzających w specjalnych strefach ekonomicznych. Z informacji rządowych i opracowań naukowych wynika, że nie zawsze są to preferencje dobrze zaadresowane. Nie przynoszą one rezultatu w postaci wyrównywania szans rozwojowych poszczególnych regionów i nie wspomagają przemian modernizacyjnych w polskiej gospodarce. Niestety, w praktyce nie działa także ulga podatkowa, która miała stymulować przedsiębiorstwa do zakupu nowych technologii.



Hanna Kuzińska

Pro-investment Tax Incentives in Polish Practice

ABSTRACT

Economic literature and current economic practice already recognised the need for the state to promote entrepreneurship and especially investment. The most popular method of supporting investment are fiscal subsidies, tax reductions and exemptions. In Poland, the largest part of the tax goes to support companies and management companies in special economic zones. The government information and scientific studies show that they are not always well addressed preferences, that they do not bring or result in equal opportunities for development of the regions and that they do not support the modernisation and transformation of the Polish economy. Unfortunately the tax credit that would encourage companies to purchase new technology is not used in practice.



1

WSPIERANIE GOSPODARKI PRZEZ PAŃSTWO

Spór o racjonalność udzielania podatkowego wsparcia przedsiębiorcom jest częścią szerszej sformułowanego pytania o to, czy państwo w ogóle powinno pomagać przedsiębiorcom – być ich promotorem¹? Rozstrzygnięcie tego pytania w rzeczywistości przyniosła nie tylko teoria ekonomii, także praktyka funkcjonowania gospodarek, nawet tych skrajnie liberalnych, w których państwo mniej lub bardziej dyskretnie wspiera ich rozwój². W opinii niektórych ekonomistów przyszłość należy do państw przejmujących inicjatywę, także realizujących wielkie strategie ponadnarodowe, takie jak projekt Unii Europejskiej, jednakże pod warunkiem, że przez silną redystrybucję podatkową zostaną na ten cel zgromadzone środki finansowe i państwa wyzwolą się z pętli rynków finansowych³.

Państwa prowadzą więc bardziej lub mniej aktywną politykę gospodarczą, między innymi po to, by łagodzić skutki cykli koniunkturalnych, by tworzyć miejsca pracy i likwidować ogniska biedy i ubóstwa i dlatego także, że tworzenie owych miejsc pracy obarczone jest często zbyt dużym ryzykiem, szczególnie dla mniejszych przedsiębiorców⁴.

Polityka ta wyraża się między innymi specjalnym ustawodawstwem, stosowaniem przyspieszonej amortyzacji, ulg czy zwolnień podatkowych. Stosowanie takich narzędzi stymulowania gospodarki zakłada z góry, że będą one skuteczne, dlatego też zazwyczaj nie ustala się od razu terminu wygaśnięcia owych przywilejów⁵. Pośród ustawowych preferencji podatkowych zaadresowanych do gospodarki uwagę zwracają te, które potencjalnie dają największe szanse na wyzwolenie postaw proinwestycyjnych, tj. Specjalne Strefy Ekonomiczne (dalej SSE) oraz ulgi na zakup nowych technologii. Skuteczność działania tych preferencji, w szczególności dotycząca SSE, nie została, jak na razie, starannie zdiagnozowana. Dlatego, że inny zakres informacji dostarczają raporty przygotowywane przez ministerstwo

¹ A. Koźmiński, *Przedsiębiorcze państwo?*, referat na konferencji naukowej *Dobre państwo*, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 9–10 kwietnia 2013 r.

² Ibidem.

³ P. Askenazy, T. Coutrot, A. Orlean, H. Sterdyniak, *Manifest Oburzonych Ekonomistów*, Warszawa 2012, s. 57–66.

⁴ A. Noga, *Teorie przedsiębiorstw*, Warszawa 2009, s. 228.

⁵ A. Koźmiński, op. cit.

gospodarki, inny obraz całości przedstawia ministerstwo finansów i jeszcze inne podejście do zagadnienia prezentuje GUS. Na ten nie do końca spójny obraz nakładają się rozmaite obserwacje płynące z badań ośrodków naukowych. Problem z jednoznaczną oceną efektywności SSE wynika stąd, że każda z nich zazwyczaj działa w kilku regionach, a statystyki GUS pokazują rozwój poszczególnych województw. W rezultacie żadne badania nie pokazują w pełni oddziaływania SSE na rozwój regionów⁶. Z jednej strony pojawiają się pełne entuzjazmu opracowania, zachęcających do przedłużenia preferencji podatkowych z 2020 r. do 2026 r.⁷ a z drugiej krytyczne lub co najmniej zdystansowane opinie środowiska naukowego⁸ a także NIK.

Celem pracy jest pokazanie, jak współczesne polskie ustawodawstwo, przede wszystkim podatkowe, odpowiada na zapotrzebowanie gospodarki na kształtowanie postaw proinwestycyjnych? Jeśli spojrzymy na skuteczność działania tych zachęt z punktu widzenia oczekiwań związanych z tworzeniem specjalnych stref ekonomicznych oraz inwestowaniem w nowe technologie, okazuje się, że obowiązujące w tej dziedzinie przepisy prawa warto by jeszcze raz przemyśleć. Nie powinniśmy zapominać, że tworzenie SSE i zachęt podatkowych ma służyć równomiernemu wzrostowi gospodarstwu wszystkich regionów Polski.

2

CZY PREFERENCJE PODATKOWE MOGĄ ZACHĘCAĆ DO INWESTOWANIA?

Stosowanie preferencji podatkowych ma oddziaływać na gospodarkę poprzez przyrost inwestycji, a w rezultacie tworzenie nowych miejsc pracy. Do objaśnienia zagadnienia wpływu podatków na wielkość inwestycji w teorii stosuje się różne modele ekonometryczne. Np. model przyspieszenia⁹,

⁶ *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2011 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, maj 2012.

⁷ *Specjalne Strefy Ekonomiczne po 2020 roku. Analiza dotychczasowej działalności oraz perspektywy funkcjonowania*, Ernst&Young, Warszawa 2011.

⁸ G. Ancyparowicz, *Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na wzrost polskiej gospodarki w okresie poakcesyjnym*, GUS, Departament Statystyki Finansów, Warszawa 2009, s. 2.

⁹ M. Devereux (red.), *Efektywność polityki podatkowej*, Warszawa 2007, s. 219.

zgodnie z którym inwestycje oddziałują na popyt ogólnokrajowy, także model neoklasyczny, dodający do modelu przyspieszenia czynnik oddziaływania podatków na koszt kapitału dla użytkownika. Najczęściej wykorzystywany w badaniach jest keynesowski model wskaźnika Q. Wskaźnik ten pokazuje relację wartości rynkowej kapitału własnego firmy i zobowiązań, do kosztów odtworzenia kapitału. Uwzględnia się w nim także wysokość obciążeń podatkowych oraz zastosowane preferencje podatkowe. Gdy w modelu Q wartość mianownika jest mniejsza niż wartość licznika i wskaźnik Q jest większy od jedności – firmie będzie opłacało się inwestować¹⁰. Zarabia ona wówczas na koszty jej odtworzenia i dodatkowo zapewnia zyski. Dokonano wielu badań z zastosowaniem modelu Q, ale nie udało się uzyskać jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób podatki wpływają na decyzje inwestycyjne? Dlatego, że wyniki analiz są zakłócane przez przyjęte uproszczone założenia. Np. w modelu nie uwzględnia się tego, że firmy inaczej podchodzą do inwestycji, gdy mają przejściowe trudności z płynnością finansową. Wówczas ulgi podatkowe słabo stymulują aktywność inwestycyjną przedsiębiorcy. Ponadto w modelu bierze się pod uwagę decyzje podejmowane przez firmy, ale nie przez rządy, a to one przecież mają siłę sprawczą, by zmieniać prawo podatkowe. Wyniki są też między innymi zniekształcane przez odliczanie strat podatkowych, czy różne podatki lokalne.

Także z praktyki wynika, że wcale nie preferencje podatkowe najsilniej oddziałują na skłonność do inwestowania. Mają one znaczenie, ale tylko wówczas, gdy łączą się razem z innymi czynnikami. Największa koncentracja inwestycji finansowanych kapitałem zagranicznym jest obserwowana w strefie Pacyfiku i w regionach świata, które mają duże znaczenie militarne i surowcowe. Ponadto najbardziej inwestorów przyciąga „...możliwość bezwzględnej eksploatacji miejscowej siły roboczej. Dlatego największy sukces na polu rywalizacji o bezpośrednie BIZ osiągnęły kraje, w których łamane są prawa człowieka i gdzie obowiązuje drakońskie prawo pracy”¹¹. Niepewność co do skuteczności ulg podatkowych jako instrumentu wspierającego regionalne inwestycje wcale nie osłabia skuteczności starań o te ulgi przedsiębiorstw dużych i transkontynentalnych (nazywanych TNC – Transnational Corporation). Pomimo to, że w opinii wielu ekspertów,

¹⁰ Ibidem, s. 220–221.

¹¹ G. Ancyparowicz, op. cit., s. 14.

świetnie radzą sobie one także bez preferencji podatkowych. Ciągłe potrafią one przekonać rządy, że warunkiem inwestowania w danym kraju, jest przyznanie ulg podatkowych, podczas, gdy badania wykazują brak związku między ulgami i bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi¹². Zubaża to rocznie biedne kraje na około 35 mld euro, choć przecież ponadnarodowe korporacje decydują o kierunkach inwestycji bezpośrednich zależnie od jakości infrastruktury, wydajności pracy i dynamiki rynku wewnętrznego. Korporacje międzynarodowe wymuszają na rządach przywileje podatkowe, osłabiając w ten sposób rodzime przedsiębiorstwa, szczególnie te małe. Rozsądek podpowiada więc, że ulgi należałoby stosować tylko wobec firm słabszych ekonomicznie i dopiero wyłaniających się, gdyż to one mają trudniejszy dostęp do kapitału.

W Polsce, z silnymi związkami zawodowymi, rosnącymi realnie wynagrodzeniami i nie najlepiej rozwiniętą infrastrukturą gospodarczą trudno stać się krajem priorytetowym dla inwestorów zagranicznych, nawet wówczas, gdy otrzymują preferencje podatkowe. Obserwacje te rodzą pytanie, jakie cechy powinny mieć proinwestycyjne przepisy prawa, także podatkowego, by jak najpełniej uwzględniały specyfikę polskiej gospodarki, jej potrzeby i możliwości?

3

PREFERENCJE PODATKOWE W SPECJALNYCH STREFACH EKONOMICZNYCH

W Specjalnych Strefach Ekonomicznych zwolniono z podatku dochodowego od osób prawnych, jak i fizycznych¹³ firmy, które działają na wyodrębnionej, niezamieszkałej części terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na zasadach określonych ustawą¹⁴. W zamian za to zwolnienie państwo oczekuje

¹² J. Christensen, *Jak opodatkować korporacje? Podatki. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2011, s. 339 i n.

¹³ Art. 17 ust. 1 pkt 34 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 21, poz. 86 z późn. zm.), dalej: u.p.d.p.; art. 21 pkt 63a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 80, poz. 350 z późn. zm.), dalej: u.p.d.f.

¹⁴ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274).

inwestycji w regionie i w rezultacie przyspieszonego rozwoju gospodarczego. W szczególności spodziewane jest wdrażanie nowych rozwiązań technicznych i technologicznych w gospodarce narodowej, rozwój eksportu, zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej, niewykorzystanych zasobów naturalnych, z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej.

Zwolnienie z opodatkowania tego rodzaju działalności gospodarczej jest traktowane jak pomoc publiczna¹⁵, której wielkość nie może przekroczyć wysokości uregulowanej w odrębnych przepisach.

W Polsce maksymalna intensywność regionalnej pomocy inwestycyjnej liczona jest jako stosunek ekwiwalentu dotacji brutto do kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą. Wynosi ona 50% – na obszarach należących do województw: lubelskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, opolskiego, małopolskiego, lubuskiego, łódzkiego, kujawsko-pomorskiego, 40% – na obszarach należących do województw: pomorskiego, zachodniopomorskiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego, śląskiego i 30% – na obszarach należących do miasta stołecznego Warszawy.

Maksymalną pomoc udzielaną małym i średnim przedsiębiorcom, z wyłączeniem przedsiębiorców prowadzących działalność w sektorze transportowym, podwyższa się o 20 punktów procentowych brutto w stosunku do małych przedsiębiorców i o 10 punktów procentowych brutto w stosunku do średnich przedsiębiorców.

Dla wszystkich zezwoleń wydanych do końca 1999 r. dla dużych przedsiębiorstw stosowany jest wskaźnik 75%. Jest to tzw. intensywność pomocy relacjonowana do kosztów kwalifikowanych inwestycji. Dla zezwoleń wydanych w 2000 r. wskaźnik ten ustalono w wysokości 50%. Pomoc dla przedsiębiorców z sektora motoryzacji nie może przekroczyć 30% tychże kosztów.

By móc korzystać z preferencji podatkowych w SSE trzeba uzyskać specjalne zezwolenie. W zezwoleniu określony jest przedmiot działalności gospodarczej oraz między innymi warunki dotyczące zatrudnienia przez

¹⁵ Zasady udzielania pomocy w strefach określono rozporządzeniem RM z 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych (Dz. U. Nr 232, poz. 1548 z późn. zm.). Są one zgodne z przepisami Komisji Europejskiej zawartymi w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu.

przedsiębiorcę przez określony czas ustalonej liczby pracowników oraz dokonania inwestycji o wartości przewyższającej określoną kwotę. Zwolnienie od podatku dochodowego z tytułu kosztów nowej inwestycji przysługuje przedsiębiorcy, poczynawszy od miesiąca, w którym poniósł wydatki inwestycyjne, aż do wyczerpania dopuszczalnej pomocy, jednakże pod warunkiem, że utrzyma on przez co najmniej 5 lat własność składników majątku, z którymi związane były wydatki inwestycyjne a w przypadku małych i średnich przedsiębiorców – przez 3 lata. Zwolnienie nie dotyczy wymiany przestarzałych instalacji lub sprzętu w związku z szybkim rozwojem technologicznym. Ponadto przedsiębiorca powinien prowadzić działalność gospodarczą przez okres nie krótszy niż 5 lat od momentu, gdy cała inwestycja zostanie zakończona, a mali i średni przedsiębiorcy – przez okres nie krótszy niż 3 lata. Dodatkowo udział środków własnych przedsiębiorcy nie może być niższy od 25% całkowitych kosztów inwestycji.

Jeśli podatnikowi cofa się prawo do zwolnienia z podatku dochodów uzyskanych z działalności prowadzonej na terenie strefy, powinien on zwiększyć podstawę opodatkowania o kwotę wcześniejszego pomniejszenia i zapłacić podatek za cały okres korzystania ze zwolnienia podatkowego¹⁶. Do końca 2011 r. Minister Gospodarki cofnął 552 zezwolenia. Z ogólnej liczby decyzji cofających zezwolenia najwięcej przypadło na strefę suwalską i pomorską (po 61). W tych strefach cofnięto najwięcej zezwoleń w relacji do wydanych. Przedsiębiorstwa czasami wygaszają zezwolenia. Do 2011 r. było takich 327 przypadków. Zdarzają się też unieważnienia zezwolenia, np. spowodowane naruszeniem przepisów prawa (6 przypadków). Część przedsiębiorców, którzy utracili zezwolenia nadal działa na obszarze stref. Tereny przez nich zajmowane są wówczas wyłączane z SSE w ramach rozporządzeń zmieniających granice stref.

Działanie SSE jest systematycznie monitorowane przez rząd, który ma obowiązek przedstawiania sejmowi informacji o realizacji ustawy o SSE, wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa¹⁷.

¹⁶ Art. 17 ust. 4 i 5 u.p.d.p., a szerszy komentarz w: L. Błystak et. al., *Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz 2007*, Wrocław 2007, s. 785 i n.

¹⁷ Na podstawie z art. 26 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274 z późn. zm.).

W Polsce utworzono 14 SSE, działających we wszystkich województwach. Ich łączny obszar nie może przekroczyć 20 tys. ha¹⁸. Na koniec 2011 r. powierzchnia wszystkich stref nieznacznie przekroczyła 15 tys. ha., co oznacza, że mają one jeszcze zdolność do powiększania swego zakresu oddziaływania. Działają w 143 miastach i 203 gminach, przede wszystkim na gruntach samorządowych i prywatnych. Do końca 2011 r. wydano w nich łącznie 1466 zezwoleń. Najwięcej w strefie katowickiej i wałbrzyskiej, a najmniej legnickiej i kamiennogórskiej.

W poszczególnych administracyjnych regionach Polski ulokowało się od jednej do pięciu stref:

- ☒ w województwie mazowieckim i w wielkopolskim – 5,
- ☒ w województwie dolnośląskim, zachodniopomorskim – 4,
- ☒ w opolskim, podkarpackim, w lubelskim i małopolskim – 3,
- ☒ w lubuskim, łódzkim, pomorskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim – 2,
- ☒ w kujawsko-pomorskim, podlaskim i śląskim – 1.

Nie ma bezpośredniego związku między liczbą działających stref i stopniem gospodarczego rozwoju regionu. Cztery strefy działają zarówno w województwie dolnośląskim, w którym w 2010 r. PKB na jednego mieszkańca było średnio wyższe od przeciętnego w Polsce – o 13%, jak i w województwie zachodniopomorskim, w którym statystyczny obywatel był o 13% biedniejszy niż przeciętny Polak.

Działalność gospodarcza w strefach może być ze względów podatkowych atrakcyjna nie tylko dla nowotworzonych firm, także dla powoływanych w strefie spółek zarządzających. Rada Ministrów w rozporządzeniu może zwalniać i w praktyce zawsze zwalnia spółki zarządzające od podatku dochodowego od osób prawnych. Z tym że zwolnienie dotyczy tylko dochodów przeznaczonych w roku podatkowym lub roku po nim następującym na rozwój strefy. Zwolnieniem tym objęty jest także dochód przeznaczony na zakup nieruchomości lub innych rzeczy służących do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie strefy oraz modernizację i rozbudowę infrastruktury gospodarczej i technicznej¹⁹. Nie muszą one też wносить opłaty skarbowej z tytułu obrotu nieruchomościami na terenie strefy.

¹⁸ Informacja o realizacji ustawy...

¹⁹ Por. art. 25 u.p.d.p.

4

**BENEFICJENCI PREFERENCJI
PODATKOWYCH W SSE**

Ministerstwo Finansów bardzo szeroko zdefiniowało preferencje podatkowe w Polsce, próbując ocenić użyteczność niektórych z nich (np. SSE)²⁰. W 2011 r. łączna kwota preferencji podatkowych wyniosła 72 mld zł. Z tego aż 24 mld zł przypada na stosowanie stawek obniżonych VAT– 5% i 8% – zamiast podstawowej stawki 23%, na podstawowe wyroby konsumpcyjne i traktowane jest jak pomoc socjalna zaadresowana do rodzin oraz do przedsiębiorców budowlanych. Nie wydaje się celowe analizowanie tego rodzaju „utraconych” dla budżetu podatków, szczególnie że wcale nie jest pewne, czy konsekwencją zastosowania wyższych stawek nie byłoby odpowiednie obniżenie popytu, a więc także wpływów podatkowych. Kolejne 14 mld zł preferencji w VAT dotyczyło ochrony zdrowia, edukacji, kultury, nauki, sportu, rolnictwa, transportu, czy ochrony środowiska, a więc działów gospodarki zaliczanych do społecznie wrażliwych²¹. Duży odsetek „utraconych” z tytułu ulg dochodów budżetowych dotyczy zwykle szkół niepublicznych, klubów sportowych i ich spółek oraz kościołów. Te zagadnienia zostały w opracowaniu pominięte, choć z pewnością warte są szczegółowej analizy.

Łączna wartość zwolnienia podatkowego (z tytułu CIT i PIT) przyznanego zarówno przedsiębiorcom, jak i spółkom zarządzającym SSE²² wyniosła w latach 1998–2011 8,9 mld zł²³, z czego na spółki zarządzające przypada ponad 170 mln zł. Preferencje podatkowe z tytułu CIT oszacowano, porównawszy od 1998 r., na 10,7 mld zł, z czego do gospodarki trafiło w 2011 r.

²⁰ *Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, 2011 i 2012.

²¹ *Ibidem*, 2012, s. 19–20.

²² W SSE działa 14 spółek zarządzających: Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości SA, Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA, Kostrzyńsko-Słubicka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA, Krakowski Park Technologiczny sp. z o.o., Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA, Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA, Agencja Rozwoju Przemysłu SA w Warszawie Oddział w Mielcu, Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna sp. z o.o., Pomorska Agencja Rozwoju Regionalnego SA, Specjalna Strefa Ekonomiczna Starachowice SA, Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA, Agencja Rozwoju Przemysłu SA w Warszawie Oddział w Tarnobrzegu, Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna INVEST-PARK sp. z o.o., Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA.

²³ *Informacja o realizacji ustawy...*, s. 25.

około 8,5 mld zł²⁴. Pieniądze te zasiliły przedsiębiorców mających zezwolenie na działanie w SSE oraz spółki zarządzające strefami. Spółki zarządzające SSE osiągają zyski, za wyjątkiem spółki zarządzającej w Suwalskiej Strefie, która w latach 2007–2011 miała wynik ujemny. Szczególnie dobre wyniki odnotowywały: Invest-Park sp. z o.o., spółka działająca w Pomorskiej Strefie, czy też Agencja Rozwoju Przemysłu oddział w Tarnobrzegu.

W spółkach zarządzających, zgodnie z prawem, większość głosów na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników zawsze musi mieć Skarb Państwa lub samorząd województwa. Większość głosów nie oznacza większości kapitału, gdyż np. w Specjalnej Strefie Ekonomicznej Starachowice SA InvestStar SA ma ponad 72% akcji a tylko 38,81% głosów. Natomiast w przypadku Pomorskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA, która zarządza słupską specjalną strefą ekonomiczną, większością głosów (53,12%) dysponuje samorząd województwa, który ma 31,19% akcji. Nadzór właścicielski nad spółkami zarządzającymi strefami, z wyłączeniem spółek, w których Skarb Państwa posiada 100% akcji lub udziałów, sprawuje Minister Gospodarki. Spod nadzoru Ministra Gospodarki wyłączona jest Agencja Rozwoju Przemysłu SA, która zarządza strefą mielecką i tarnobrzeską.

Zwykle spółki zarządzające mają pośród akcjonariuszy podmioty publiczne. W sześciu spółkach występują także podmioty niepubliczne, przy czym dwie są duże i związane z branżą budowlaną:

1. Prochem-Zachód sp. z o.o. w Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej SA; jej oferta obejmuje wszystkie etapy procesu inwestycyjnego, począwszy od działalności przedinwestycyjnej, poprzez projekt, inwestorstwo zastępcze, nadzór inwestorski, realizację, aż do zarządzania nieruchomościami. Wyszczelizowała się w budownictwie przemysłowym, obiektów użyteczności publicznej i ochrony środowiska²⁵.
2. ArcelorMittal Poland SA w Krakowskim Parku Technologicznym sp. zo.o.; sprzedaje blachy, odlewy stalowe, taśmy, pręty, druty do zbrojenia betonu, maty budowlane, kształtowniki, rury, szyny itp.

Mają one w sumie niewielkie udziały w łącznym kapitale spółek zarządzających SSE. Można jednak przypuszczać, że pożyteczne dla firm sektora

²⁴ *Preferencje podatkowe...*, 2012, s. 4 i 19.

²⁵ http://www.prochem.com.pl/index.php?idm=menu_zakres&id=zd_sektory&lang=pl.

budowlanego i działającego na jego rzecz jest po prostu uczestniczenie przy podejmowaniu decyzji związanych z organizacją rokowań lub przetargów, udzielaniem zezwoleń, budową infrastruktury, opieką nad inwestorami, pośredniczeniem w kontaktach z władzami samorządowymi, właścicielami mediów, czy infrastruktury. Członek zarządu spółki zarządzającej, a także rady nadzorczej, nie może łączyć obowiązków z pracą u przedsiębiorcy ulokowanego na terenie SSE²⁶.

Oprócz wymienionych dwóch spółek wchodzących w skład spółek zarządzających, w jeszcze czterech z nich występują akcjonariusze prywatni:

3. ING Security SA oraz Bank Zachodni WBK SA w Legnickiej Specjalnej Strefie; zajmujący się obsługą transakcji w kraju i na świecie i doradztwem finansowym,
4. niewymienieni z nazwy pozostali akcjonariusze Pomorskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA,
5. InwestStar SA w Specjalnej Strefie Ekonomicznej Starachowice SA – dostarcza części zamienne oraz komponenty do produkcji samochodów Star,
6. Bank Zachodni WBK, PKO BP, Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA Bytom i Agencja Mienia „RELIQUUM” sp. z o.o. w spółce zarządzającej INVEST-PARK sp. z o.o. w Wałbrzyskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej.

Spółki zarządzające wspierają samorzady lokalne oraz Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad w budowie lokalnej infrastruktury. W 2011 r. wydały na ten cel niecałe 100 mln zł. Działalność spółek zarządzających bywała oceniana krytycznie. Np. kontrola NIK ujawniła nieefektywne zarządzanie majątkiem spółek przejawiające się m.in. nadmiernymi wydatkami na cele reprezentacyjne w rodzaju zakupu samochodów czy odbywanie licznych podróży służbowych²⁷. W 2011 r. spółki zarządzające obniżyły w porównaniu z 2010 r. wydatki na budowę infrastruktury, ale zwiększyły wydatki na promocję z 4,9 mln zł do 6 mln zł²⁸.

²⁶ Zgodnie z art. 6a i art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 20 października 1994 r. – o specjalnych strefach ekonomicznych (tj. Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274 z późn. zm.) i na podstawie art. 11 ust. 4–8 u.p.d.p.

²⁷ E. Kryńska (red.), *Polskie specjalne strefy ekonomiczne*, Warszawa 2000, s. 182.

²⁸ *Informacja o realizacji ustawy...*, s. 3.

CZY W SSE OSIĄGANE SĄ USTAWOWE CELE?

Lektura opracowań przygotowywanych dla sejmu przez Radę Ministrów autorstwa ministra gospodarki²⁹ wydobywa na czoło dane statystyczne dotyczące nakładów inwestycyjnych w SSE, liczby zatrudnionych osób w spółkach oraz utrzymanych miejsc pracy³⁰. Szczególnie mocno akcentuje się wpływ stref na poziom bezrobocia³¹, przedstawiając symulacje, ile wynosiłaby odsetek osób bez pracy, gdyby nie działanie stref.

Z drugiej strony ministerstwo finansów wskazuje, że inwestycje poczynione w atrakcyjne, rozwinięte gospodarczo regiony, z dobrze rozbudowaną infrastrukturą oraz wysoko wykwalifikowaną kadrą nie przynoszą korzyści współmiernych do otrzymanej przez firmy pomocy finansowej. Szczególnie że w SSE mamy do czynienia ze zjawiskiem biegu jałowego, gdyż największe inwestycje są ponoszone w regionach atrakcyjnych, które *de facto* nie potrzebują aż takiego wsparcia³². Biegiem jałowym nazwano sytuację, w której pozytywne zmiany gospodarcze zachodziłyby także bez tych stref³³. Ustały też w latach 2010–2011 korzyści ekonomiczne wynikające z przewagi wartości kwot zainwestowanych nad kwotami „utraconymi” dla budżetu państwa. W 2011 r. wartość dochodów zwolnionych z podatku wyniosła 9,5 mld zł, a nakładów inwestycyjnych 6,5 mld zł³⁴. Zarzuty SSE stawiała też NIK, pokazując, że inwestycje w strefach są niższe od planowanych i nie uwzględniają nowych technologii³⁵.

Choćby tylko te raporty budzą wątpliwości, czy rzeczywiście działanie stref jest korzystne dla państwa jako całości?

Oprócz tego w SSE nie udaje się uniknąć zjawiska substytucji i wypierania z rynku przedsiębiorstw działających poza strefą. Efekt substytucji występuje wówczas, gdy utworzenie firmy w SSE jest związane z likwidacją

²⁹ *Specjalne Strefy Ekonomiczne...*, s. 49.

³⁰ *Informacja o realizacji ustawy...*, s. 11.

³¹ *Ibidem*, s. 38.

³² *Preferencje podatkowe...*, 2012, s. 4.

³³ E. Kryńska (red.), op. cit., s. 14 i 175.

³⁴ *Preferencje podatkowe...*, 2012, s. 42.

³⁵ E. Kryńska (red.), op. cit., s. 95 i 178.

jej w innym miejscu³⁶. Ustalenie tego zjawiska w SSE jest o tyle trudne, że często jest to prawie ta sama firma, co działała wcześniej, ale różnice są tak istotne, że nie wiadomo, czy wystąpił efekt substytucji? Ponadto przedsiębiorca, zmieniając całkowicie rodzaj działalności, może w ogóle nie zmieniać województwa, w którym prowadzi działalność. Zjawisku substytucji mogła sprzyjać likwidacja po 1989 r. przemysłowych zakładów pracy. Z najnowszych publikacji wynika, że w tym czasie zlikwidowano łącznie około 657 zakładów przemysłowych i 834 tys. miejsc pracy. W przemyśle wysokiej techniki do 1989 r. pracowało 77 zakładów, zatrudniających 99 tys. osób³⁷. Powstające w strefach zakłady są małe w porównaniu z tymi zlikwidowanymi i, jak już wspomniano, reprezentują często branże niewymagające dużych nakładów i nowych technologii. Łącznie w SSE utworzono 183 tys. nowych miejsc pracy. Niestety nie wiemy, jak powszechnie miejsca te powstawały jako substytut stanowisk w zlikwidowanych zakładach przemysłowych przekształcanych w firmy tylko pośredniczące w sprzedaży. Niekontrolowanej likwidacji państwowych zakładów przemysłowych niestety sprzyjała restrykcyjna polityka fiskalna, zbyt liberalna polityka zagraniczna i nasilenie przypadków zawłaszczania dobra wspólnego, któremu państwo nie umiało zapobiec³⁸.

Ministerstwo finansów przyznaje, że mało wiemy o procesach zachodzących w SSE. Nie wiemy, na przykład, w jakim stopniu wdrażane są tam nowe technologie, skoro niektóre zakłady produkują mało skomplikowane wyroby, jak balony czy biżuterię. Szeroko rozwinęła się produkcja bielizny, mebli, biżuterii sztucznej i dodatków krawieckich, świec ozdobnych, ostrzy i maszynek do golenia, półproduktów dla branży meblowej i drzewnej, produkcji ekskluzywnych opakowań z tektury litej, dachówek, tachografów itd. Udzielano zezwoleń dla prowadzenia usług logistycznych i pralniczych.

Z tworzeniem SSE związane były nadzieje na przyspieszony wzrost gospodarczy spowodowany bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi (BIZ). Oprócz brakującego Polsce kapitału miały one dostarczać także nowych technologii i tzw. know-how. Połowiczny sukces w tej dziedzinie wynikał

³⁶ W badaniu opisanym *ibidem*, aż jedna trzecia podmiotów zlikwidowała działalność w jednym miejscu, by rozpocząć ją w SSE.

³⁷ Przytaczane w opracowaniu statystyki dotyczą zakładów przemysłowych zbudowanych w PRL, por. A. Karpiński, S. Paradysz, P. Soroka, W. Żółtkowski, *Jak powstawały i upadały zakłady przemysłowe w Polsce. Losy po 1989 r. zakładów zbudowanych w PRL-u*, Warszawa 2013, s. 56.

³⁸ Szerzej o tym *ibidem*, s. 12 i n.

z faktu, że Polska nie może należeć do najważniejszych kierunków inwestowania, pomimo że w dalszym ciągu mamy relatywnie tańszą siłę roboczą niż stare kraje UE. Głównie dlatego, że zainteresowanie przyszłych inwestorów budzą przede wszystkim regiony lepiej uzbrojone, o wyższym stopniu urbanizacji. Dlatego regiony Polski, bardziej uprzemysłowione, szybciej rozwijające się (mazowiecki, dolnośląski, wielkopolski, a także śląski) miały w 2007 r. 61% przedsiębiorstw z przewagą kapitału zagranicznego (lub w pełni kontrolowanych przez zagranicznych udziałowców). Bardzo rzadko inwestorzy decydują się na podjęcie działalności w województwach podkarpackim i lubelskim (tylko 2% firm miało udziałowca zagranicznego) oraz warmińsko-mazurskim, podlaskim i świętokrzyskim (po 1% firm z przewagą kapitału zagranicznego)³⁹.

Nakłady inwestycyjne w SSE od czasu powstania pierwszej strefy w 1995 r. wyniosły 79,7 mld zł. Wcale nie jest to dużo, gdyż kwota ta odpowiada nakładom inwestycyjnym w polskim przemyśle tylko z jednego roku, których wartość np. w 2011 r. wyniosła 76,8 mld zł⁴⁰. Główny nurt inwestycji nie dotyczy zatem utworzonych SSE. To nie one wraz z przyznanymi im ulgami podatkowymi będą w przyszłości zmieniały obraz zamożności Polaków w poszczególnych regionach. Dowodzi tego statystyka pokazująca, że zarówno w 2003 r., jak i w 2010 r. województwo mazowieckie daleko w tyle pozostawiało wszystkie województwa, mając przeciętnie PKB na mieszkańca o ponad połowę wyższy niż średni w Polsce. Najbiedniejsze było województwo podkarpackie i pozostało takie w 2010 r., tylko, że dystans dzielący je od przeciętnego PKB na mieszkańca w Polsce wzrósł. W jednym z najbiedniejszych województw – podlaskim, w którym działa tylko jedna SSE, PKB na mieszkańca było niższe niż średnio w kraju o 25% a po ośmiu latach już o 28%. Te różnice jeszcze bardziej pogłębiły się w województwie warmińsko-mazurskim, w którym działają tylko dwie SSE. Jednocześnie w najzamożniejszych województwach, takich jak mazowieckie czy wielkopolskie działa po 5 SSE, gdyż to ich rozwinięta infrastruktura głównie przyciąga inwestorów. Pogłębiające się rozwarstwienie zamożności województw stało się więc faktem. Województwa najsilniejsze gospodarczo przyspieszają wzrost gospodarczy, a słabsze niestety zwalniają. Jeszcze

³⁹ G. Ancyparowicz, op. cit., s. 22.

⁴⁰ Rocznik Statystyczny Przemysłu, GUS 2012, s. 330.

w 2003 r. PKB na mieszkańca odchyłał się od przeciętnego w Polsce o 4322 zł, a w 2010 r. już ponad dwukrotnie – o 8735 zł⁴¹.

Największy udział inwestycji w PKB miało w 2010 r. województwo podkarpackie (25,6%), gdzie PKB na mieszkańca było najniższe w Polsce i wynosiło zaledwie 25 tys. zł. Najniższe nakłady inwestycyjne w relacji do PKB wystąpiły w 2010 r. w województwie mazowieckim (14,5%), gdzie PKB na mieszkańca jest ponad dwukrotnie wyższe niż w podkarpackim. W Polsce pojawia się tylko pozornie dziwna korelacja: im wyższy udział inwestycji w PKB tym uboższy region (PKB na mieszkańca). Współczynnik korelacji między nakładami inwestycyjnymi i bogactwem poszczególnych regionów wyniósł w latach 2003–2010 -0,56 (korelacja dość silna ujemna). Z tego faktu nie wynika jednak wniosek, że społeczeństwo jest tym bogatsze im niższe w regionie występują inwestycje. Możemy w tym wypadku zaobserwować rezultat polityki regionalnej polegającej na dotowaniu w pierwszej kolejności inwestycji województw najmniej ekonomicznie rozwiniętych. W przypadku Polski o regionalnych wydatkach inwestycyjnych w ponad 40%⁴² decyduje administracja rządowa i samorządowa. Niestety nie można powiedzieć, jaka część regionalnych nakładów inwestycyjnych ulokowała się w SSE, nie wiadomo więc, jaki miały one wpływ na ich wzrost gospodarczy. Nie mogły mieć zbyt dużego wpływu, skoro np. w 2010 r. nakłady inwestycyjne w SSE wyniosły ponad 6 mld zł⁴³, a łączne nakłady inwestycyjne w Polsce wyniosły około 217 mld zł⁴⁴. Jeśli więc bezpośrednie stymulatory gospodarcze jak globalne nakłady inwestycyjne, których te czynione w SSE są tylko małym ułamkiem, nie potrafiły zmienić obrazu zamożności poszczególnych regionów, tym bardziej nie uczynią tego ulgi podatkowe.

⁴¹ Rocznik Statystyczny GUS 2004, s. 67–85, 2005, s. 87–89, 2010, s. 748, 2011, s. 69–79, 2012, s. 76 i n. oraz obliczenia własne.

⁴² Mały Rocznik Statystyczny, GUS 2012, s. 463.

⁴³ *Specjalne Strefy Ekonomiczne...*, s. 46

⁴⁴ Rocznik Statystyczny, GUS 2011, s. 647.

6

CHYBIONA ULGA NA ZAKUP NOWYCH TECHNOLOGII

Podstawowym dylematem polityki gospodarczej i fiskalnej jest tworzenie mechanizmów wspierających inwestowanie w nowe technologie. Tylko w ten sposób Polskę z kraju surowcowego można stopniowo przestawiać na tory gospodarki eksportującej wysoką technikę.

Funkcjonująca od 1 stycznia 2006 r. w polskim prawie podatkowym ulga inwestycyjna nie pełni oczekiwanej roli. W ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych⁴⁵ i podatku dochodowym od osób fizycznych⁴⁶ zapisano preferencję podatkową, zgodnie z którą podatnik może odliczyć od podstawy opodatkowania wydatki poniesione na nabycie nowych technologii (z wyłączeniem podatników działających w SSE). Dotyczy ona przedsiębiorstw inwestujących w wartości niematerialne i prawne, w szczególności wyniki badań i prac rozwojowych, które umożliwiają wytwarzanie nowych lub udoskonalonych wyrobów lub usług i które nie są stosowane na świecie przez okres dłuższy niż ostatnich 5 lat. Musi to potwierdzić opinia niezależnej od podatnika jednostki naukowej. Przez nabycie nowych technologii rozumie się nabycie praw do wiedzy technologicznej w drodze umowy o ich przeniesienie oraz korzystania z tych praw. W ustawie⁴⁷ określono sytuację, w której podatnik może utracić prawo do tego odliczenia. Przyczyny, dla których podatnicy nie korzystają z tej ulgi, mogą wynikać także z definicji „nowej technologii” zawartej w ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Przedsiębiorca musi bowiem uzyskać potwierdzenie stosowania nowej technologii w uczelni lub placówce naukowej PAN lub instytucie badawczym lub innych placówkach posiadających osobowość prawną i siedzibę w RP.

Odliczenie dotyczy tylko tej części wydatków, która została zapłacona podmiotowi. Wydatki te muszą być też ujęte w ewidencji środków trwałych. Nie można odliczać wydatków w jakikolwiek sposób zwróconych podatnikowi, np. w formie dotacji pomocowych. Ponadto wprowadzono ograniczenie wysokości odliczenia do 50% wydatkowanej kwoty (w ust 7 art. 18b,

⁴⁵ Art. 18b u.p.d.p.

⁴⁶ Art. 26c u.p.d.f.

⁴⁷ M. Niezgódka-Medek (w:) *Podatek dochodowy...*, s. 909 i n.

ustalanej zgodnie z ust. 4 i 5 tego artykułu). Odliczenia wydatków dokonuje się za rok podatkowy, w którym poniesiono wydatki (w roku wprowadzenia nowej technologii do ewidencji środków trwałych lub w roku następnym). Jeśli podatnik ponosi stratę lub nie osiąga odpowiednio wysokiego dochodu, może wartość ulgi odliczać w trzech kolejnych latach. Dodatkową preferencją jest to, że podatnik zarówno odlicza wartość wydatku od podstawy opodatkowania, jak i może powiększyć koszty uzyskania przychodu o przypadającą na każdy rok kwotę amortyzacji środków trwałych.

Pomimo opisanych zachęt do inwestowania w zakup nowych technologii, w latach 2009–2011 podatnicy PIT w ogóle z tej ulgi nie skorzystali, a podatnicy CIT uzyskali preferencję podatkową w łącznej wysokości 61 mln zł. Oznacza to, że w Polsce ciągle nie udaje się wprowadzenie zachęt ekonomicznych służących przeobrażeniu gospodarki w nowoczesną – opartą na wiedzy. Otwarte więc pozostaje pytanie, jak w Polsce odtwarzać bazę naukowo-techniczną w znacznej części niepotrzebnie zlikwidowaną w ramach szokowej transformacji? Jak odwracać niekorzystne zmiany po 1989 r., które doprowadzały do zamknięcia zakładów przemysłowych wraz z ich zapleczem naukowym i utworzenia w to miejsce firm dystrybucyjnych? W okresie poakcesyjnym nie pojawiło się w Polsce zbyt dużo nowych zakładów pracy, a producenci krajowi i zagraniczni, związani z polskim rynkiem, głównie zajęli się reinwestowaniem zysków, modernizując i rozbudowując aparat wytwórczy⁴⁸.

7

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Z przedstawionej analizy można wysnuć wniosek, że nie ma pytania „czy?”, tylko „jak?” należy wspierać inwestycje w Polsce. Sposób zawarty w przepisach prawa (o SSE i podatkowych) raczej tworzy iluzję funkcjonowania rozwiązań proinwestycyjnych. Przepisy te mało skutecznie zachęcają przedsiębiorców do zwiększania wydatków inwestycyjnych, w szczególności na nowe technologie. Taka konkluzja nie wynika jednoznacznie ze wszystkich przeanalizowanych materiałów, gdyż w niektórych opracowaniach,

⁴⁸ G. Ancyparowicz, op. cit., s. 26.

np. ministerstwa gospodarki czy przedstawiciele biznesu, działania przedsiębiorstw w SSE oceniane są raczej entuzjastycznie. Rekomendują one rządowi podjęcie decyzji o przedłużaniu terminu obowiązywania ulg podatkowych w SSE. Dlatego, by rozstrzygnąć zakres przydatności SSE czy wskazać konieczne w nich zmiany, rząd i sejm powinni raczej oprzeć się o wyniki badań przeprowadzonych przez niezależny ośrodek naukowy.

Proinwestycyjne przepisy podatkowe w SSE nie mają i nie mogą mieć wystarczającej siły sprawczej, by odwracać niekorzystną dla Polski tendencję polegającą na pogłębianiu się różnic między zamożnością najbogatszych i najbiedniejszych województw Polski. Nie mogą tego uczynić, gdyż roczne nakłady inwestycyjne w SSE są prawie 40 razy mniejsze od nakładów ogółem.

Do województw wolniej rozwijających się warto byłoby zaadresować specjalną politykę gospodarczą i przemysłową, wykorzystując do tego celu jeszcze nieprzekwalifikowane na cele budownictwa mieszkaniowego, uzbrojone tereny przemysłowe, które zostały sprywatyzowane⁴⁹. Na tych terenach można by w wyznaczonym okresie zastosować pomoc publiczną, niekoniecznie o charakterze podatkowym, jeśli zostanie na nich przywrócona działalność produkcyjna. Środki na politykę przemysłową mogłyby pochodzić z silniejszej niż obecnie redystrybucji podatkowej oraz z przesunięć wydatków w budżecie państwa.

Budżet państwa oraz budżety samorządowe dysponują potężnym instrumentem proinwestycyjnym, tj. zdolnością do dotowania inwestycji, także podmiotów prywatnych. Jest to o wiele bardziej skuteczna metoda wspierania postaw prorozwojowych w poszczególnych regionach niż automatyczny stymulator typu ulgi podatkowej. Dlatego, że dotacje są kierowane na wybrane i sprawdzone projekty, zawierają najniższe ryzyko⁵⁰, a dodatkowo sposób i terminowość ich wykorzystania jest łatwa do skontrolowania. Oczywiście dotacje nie wykluczają innych stymulacji ekonomicznych znanych już polskim przedsiębiorcom, jak np. gwarancji kredytowych.

W przypadku przedłużenia działania SSE warto zastanowić się, czy preferencje podatkowe zawsze powinny oznaczać zwolnienie z opodat-

⁴⁹ Por. A. Karpiński, S. Paradysz, P. Soroka, W. Żółtkowski, op. cit., s. 77.

⁵⁰ Jak wskazują dane statystyczne, w latach 2004–2006 zwolnienia podatkowe stanowiły drugą po dotacjach gotówkowych, najbardziej powszechną formę pomocy publicznej w krajach UE (38% środków). W kolejnych trzech latach, tj. 2007–2009, wzrosła rola zwolnień podatkowych – por. *Specjalne Strefy Ekonomiczne...*, s. 21.

kowania. Silniej na procesy inwestycyjne prawdopodobnie oddziałuje przyspieszona amortyzacja. Dochód zwolniony może być przeznaczany na dowolny cel, a po zamortyzowaniu środków trwałych przedsiębiorca może zacząć poszukiwać metod powiększania kosztów uzyskania przychodów oraz zwiększających wydajność pracy. Przyspieszona amortyzacja jest najmniej kontrowersyjną metodą podatkowego wspierania inwestycji (szeroko stosowana w wielu krajach, np. w Kanadzie, Francji i Niemczech)⁵¹.

Jak wynika z raportów, SSE tworzone są przypadkowo i chaotycznie. Lepiej byłoby, gdyby firmy w nich powstające i korzystające z preferencji podatkowych, nakierowane były na wybrane branże, rozwiązania ekologiczne⁵² i choćby częściową odbudowę bardzo pomniejszonego po transformacji polskiego zaplecza badawczo-rozwojowego⁵³. Szkoda też środków publicznych na podatkowe alimentowanie dużych firm i korporacji.

Wydaje się, że zbyt małe wymagania postawiono w SSE spółkom zarządzającym. Ich wyraźnie wskazanym głównym celem istnienia powinno być przygotowywanie infrastruktury gospodarczej pod przyszłe inwestycje. Spółki te powinny być rozliczane z zaakceptowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz marszałka województwa planów inwestycyjnych związanych z przyjazną infrastrukturą gospodarczą (transport, łączność, urządzenia energetyczne oraz gospodarka wodno-ściekowa i odpadami). Spółki te powinny skupić się na niezbędnych w regionie inwestycjach a nie na promowaniu SSE.

Zbyt krótko, tylko 3 i 5 lat, jak dla działalności gospodarczej, ustalono obowiązkowy czas działania w SSE. Jest to perspektywa dobra dla inwestycji kapitałowych, a nie długoterminowej działalności gospodarczej.

Rozczarowanie przyniosła też ulga podatkowa polegająca na pomniejszeniu dochodu przedsiębiorstwa o kwoty zainwestowane w zakup nowych technologii. Ulga, która praktycznie nie jest wykorzystywana powinna zostać zmodyfikowana. Jeśli celem gospodarczym jest zachęcanie przedsiębiorstw

⁵¹ Aktualnie w Polsce dotyczy ona przedsiębiorców małych i rozpoczynających działalność gospodarczą. Wartość przychodu ze sprzedaży – wraz z kwotą należnego podatku od towarów i usług – w poprzednim roku podatkowym nie może przekroczyć 1 200 000 euro. W przypadku podatników rozpoczynających działalność gospodarczą przyspieszona amortyzacja dotyczy zakupu środków trwałych zaliczanych do grupy 3–8 Klasyfikacji ŚT, z wyłączeniem samochodów osobowych. Limit dokonywanych odpisów nie może przekroczyć w ciągu roku podatkowego 50 000 euro.

⁵² M. Devereux (red.), op. cit., s. 211.

⁵³ Skalę likwidacji tego zaplecza opisują A. Karpiński, S. Paradysz, P. Soroka, W. Żółtkowski, op. cit., s. 74.

do inwestowania w nowe technologie, należy sprawdzić, czy warunki stawiane przedsiębiorcom nie są dla nich zbyt wysoko postawioną poprzeczką. Przedsiębiorca nie powinien być obarczany poszukiwaniem niezależnego ośrodka eksperckiego poświadczającego innowacyjność kupowanej technologii. Mogłaby zająć się tym np. administracja wojewódzka lub departament Ministerstwa Gospodarki albo rządowa agencja.

Preferencje podatkowe (w podatku dochodowym, czy od nieruchomości) mogłyby być stopniowane. Zwolnienie podatkowe mogłoby przysługiwać tylko przedsiębiorstwom stosującym nowe technologie, energooszczędne (jak w Japonii), czy wdrażającym patenty. Powszechniej można by stosować obniżone stawki podatkowe dla wybranych branż czy regionów.

Warto też rozważyć złagodzenie warunków przyznawania kredytu podatkowego. Dla przedsiębiorcy trudną do pokonania barierą może być obowiązek zatrudniania w każdym miesiącu co najmniej pięciu osób na podstawie umowy o pracę w przeliczeniu na pełen etat i osiąganie średniomiesięcznego przychodu w wysokości nie mniejszej od 1000 euro. Stosowanie w ustawach o podatkach dochodowych tych przepisów ma na celu poprawienie płynności finansowej małych przedsiębiorstw a więc ułatwienie akumulacji, zmniejszającej ryzyko inwestycyjne. Ryzyko to jest tym mniejsze, im bardziej w czasie odroczone są zobowiązania podatkowe. Dotyczy to zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw. Dlatego bardziej atrakcyjnym dla przedsiębiorcy rozwiązaniem niż kredyt podatkowy mogą być wakacje podatkowe – trwające nawet do 10 lat.

BIBLIOGRAFIA

- Ancyparowicz G., *Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na wzrost polskiej gospodarki w okresie poakcesyjnym*, GUS, Departament Statystyki Finansów, Warszawa 2009.
- Askenazy P, Coutrot T., Orlean A., Sterdyniak H., *Manifest Oburzonych Ekonomistów*, Warszawa 2012.
- Christensen J., *Jak opodatkować korporacje?*, *Podatki. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2011.
- Devereux M. (red.), *Efektywność polityki podatkowej*, Warszawa 2007.
- http://www.prochem.com.pl/index.php?idm=menu_zakres&id=zd_sektory-&lang=pl.

- Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2011 r.* Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, maj 2012.
- Karpiński A., Paradysz S., Soroka P., Żółtkowski W., *Jak powstawały i upadały zakłady przemysłowe w Polsce. Losy po 1989 r. zakładów zbudowanych w PRL-u*, Warszawa 2013.
- Koźmiński A., *Przedsiębiorcze państwo?*, referat na konferencji naukowej *Dobre państwo*, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2013.
- Kryńska E. (red.), *Polskie specjalne strefy ekonomiczne*, Warszawa 2000.
- Mały Rocznik Statystyczny, GUS 2012.
- Noga A., *Teorie przedsiębiorstw*, Warszawa 2009
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. Nr 42, poz. 274 z późn. zm.).
- Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz*, Wrocław 2007.
- Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów Warszawa 2010, 2011 i 2012
- Rocznik Statystyczny Przemysłu, GUS 2012.
- Rozporządzenie RM z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych (Dz. U. Nr 232, poz. 1548 z późn. zm.).
- Specjalne Strefy Ekonomiczne po 2020 roku. Analiza dotychczasowej działalności oraz perspektywy funkcjonowania*, Ernst&Young, Warszawa 2011.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. – podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 21, poz. 86 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. – o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 80, poz. 350 z późn. zm.).