

Trzeci etap reform



**Znaczenie inwestycji
zagranicznych
i poprawa klimatu inwestycyjnego
w Polsce**

**Jacek Cukrowski
Małgorzata Jakubiak**

Prezentowane stanowiska merytoryczne wyrażają osobiste poglądy autorów i niekoniecznie są zbieżne z oficjalnym stanowiskiem CASE – Centrum Analiz Społeczno- Ekonomicznych.

Publikacja przygotowana w ramach projektu pn. *Polska u progu członkostwa w Unii Europejskiej. Kierunki niezbędnych reform gospodarczych*, zrealizowanego przez CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Barbary Błaszczyk.

Słowa kluczowe: **inwestycje zagraniczne, klimat inwestycyjny, Polska, BIZ.**

© CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2004

Redakcja naukowa: prof. dr hab. Barbara Błaszczyk
Współpraca organizacyjno-techniczna: Anna Maciążek

ISBN: 83-7178-348-5
DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

Wydawca:
CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
ul. Sienkiewicza 12, 00-944 Warszawa
tel.: (48 22) 622 66 27, 828 61 33, fax (48 22) 828 60 69
e-mail: case@case.com.pl
<http://www.case.com.pl>

Spis treści

Wprowadzenie	7
1. Wstęp	10
2. Charakterystyka BIZ w Polsce na tle wybranych krajów transformacji	12
Dynamika BIZ	12
Przegląd regulacji prawnych w Polsce	16
Zachęty dla inwestorów zagranicznych	18
Specjalne strefy ekonomiczne	20
Przegląd istniejących regulacji prawnych dotyczących BIZ w krajach transformacji ..	21
3. Przegląd czynników decydujących o napływie BIZ	26
Przyczyny międzynarodowej organizacji produkcji	26
Globalizacja i wzrost konkurencji o bezpośrednie inwestycje zagraniczne	28
4. Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na rozwój gospodarczy	30
Omówienie wyników analiz emirycznych i weryfikacja oczekiwań w stosunku do BIZ	30
Transfer wiedzy i nowych rozwiązań technologicznych	32
Podwyższenie kwalifikacji zawodowych oraz wzrost wydajności pracy	34
Zwiększanie eksportu	35
Aktywizacja gospodarcza regionów i zmniejszenie bezrobocia	36
5. Poprawa klimatu inwestycyjnego	37
Podstawowe zasady kreowania właściwego klimatu inwestycyjnego	37
Wpływ stabilizacji politycznej i gospodarczej na strumień BIZ	41
Rola administracji państwowej, organizacji międzynarodowych i stowarzyszeń społecznych w tworzeniu klimatu sprzyjającego BIZ	42
6. Podsumowanie i rekomendacje dla polityki gospodarczej	46
Aneks. Przegląd doświadczeń międzynarodowych dotyczących BIZ i poprawy klimatu inwestycyjnego	50
Literatura	63

Spis tabel

Tabela 1. Udział BIZ związanych z prywatyzacją w napływach BIZ ogółem, 1993-2001 .	14
Tabela 2. Budżet i wyniki programu wspierania inwestycji, 2002-2003.	19
Tabela 3. Przegląd stawek podatkowych i kosztów pracy w wybranych krajach regionu, 2001-2004.	23
Tabela 4. Wzrost produktywności krajowego przemysłu przetwórczego, 1995-1999	34
Tabela 5. Napływ BIZ na Węgry w latach 1991-1999	51
Tabela 6. Napływ BIZ do poszczególnych sektorów gospodarki węgierskiej w latach 1995-1998	51
Tabela 7. Napływ BIZ do Republiki Czeskiej w latach 1991-1999.	56
Tabela 8. Napływ BIZ do Meksyku i zmiany w polityce dotyczącej BIZ	62

Spis wykresów

Wykres 1. Napływ BIZ do Polski w latach 1991-2002 na tle innych krajów Środkowej Europy, w mln USD.	13
Wykres 2. Skumulowana wartość BIZ w Polsce w latach 1990-2002, w mln USD	15
Wykres 3. Napływ BIZ do Polski według kierunków pochodzenia kapitału w 2001 roku .	16
Wykres 4. Zasób B+R w Polsce według form własności firm w latach 1995-1999	33
Wykres 5. Napływ BIZ do wybranych krajów w latach 90. w % PKB.	50

Jacek Cukrowski

Absolwent Moskiewskiego Instytutu Energetycznego, gdzie w 1985 roku otrzymał stopień magistra inżyniera inżynierii systemowej. W 1990 roku obronił pracę doktorską z informatyki i otrzymał tytuł doktora nauk technicznych. W 1993 roku ukończył studia podyplomowe z socjologii i nauk politycznych w Central European University (CEU) w Pradze. Tytuł doktora ekonomii uzyskał w 1995 roku w Center for Economic Research and Graduate Education (CERGE) w Pradze. Habilitację z teorii ekonomii obronił w 1997 roku na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Karola w Pradze. W latach 1992-1999 pracował w Instytucie Ekonomii Czeskiej Akademii Nauk. Wykładał ekonomię międzynarodową i handel zagraniczny w Center for Economic Research and Graduate Education (CERGE) w Pradze (1995-1998). Brał udział w badaniach i koordynował liczne projekty dotyczące teorii ekonomii oraz przekształceń systemowych w krajach byłego obozu socjalistycznego. Jest autorem i współautorem wielu artykułów naukowych publikowanych w renomowanych pismach zagranicznych. Jest członkiem Rady Fundacji CASE, członkiem Rady Dyrektorów CASE-Kyrgyzstan i CASE-Transcaucasus, doradcą w Regionalnym Biurze Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju w krajach Europy i Wspólnoty Niezależnych Państw (UNDP/RBEC) oraz profesorem ekonomii w Wyższej Szkole Finansów i Zarządzania.

Małgorzata Jakubiak

Absolwentka Uniwersytetu Sussex w Wielkiej Brytanii (1997) oraz Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego (1998). Zajmuje się problematyką handlu międzynarodowego i makroekonomią. Jest autorką prac na temat przepływów handlowych, kursów walutowych, oszczędności i inwestycji w Polsce i innych krajach Europy Środkowej. W latach 2000-2001 pracowała na misji CASE w Kijowie, zajmując się modelowaniem gospodarki ukraińskiej. Obecnie prowadzi badania na temat produktywności w starych i nowych krajach członkowskich UE oraz roli wymiany handlowej i bezpośrednich inwestycji zagranicznych w transferze innowacji do Polski. Z Fundacją Naukową CASE współpracuje od 1997 rok. Jest członkiem Rady Dyrektorów Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE-Ukraina.

Streszczenie

Praca dotyczy bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w Polsce, ich wpływu na gospodarkę, czynników decydujących o ich napływie, a także kształtowania tzw. klimatu inwestycyjnego, dotyczącego zarówno inwestorów krajowych, jak i zagranicznych. Na podstawie analizy dynamiki BIZ, stosowanych regulacji, konkurencji ze strony innych krajów regionu oraz doświadczeń światowych sformułowano rekomendacje dla polityki przyciągania inwestycji. Raport powstał w roku 2003, z jednej strony – w warunkach spadającego napływu BIZ silnie powiązanych z prywatyzacją, a z drugiej strony – w okresie odbicia wzrostu gospodarczego i w przededniu członkostwa w UE.

Abstract

The report focuses on foreign direct investment (FDI) in Poland, including an impact of FDI on the economy as a whole, factors influencing FDI inflows, and determinants of, so called, investment climate, which affects local and foreign investors. Based on the analysis of the dynamics of FDI in Poland, legal environment and existing institutional regulations, and taking into account competition from neighboring countries and world experience, policy recommendations for attracting FDI are formulated. The report was written in the year 2003, i. e., in the period when FDI inflows related to privatization declined significantly, and at the same time, when the economy started to rebound, shortly before the accession to the EU.

Wprowadzenie

Polska u progu członkostwa w Unii Europejskiej. Kierunki niezbędnych reform gospodarczych to projekt poświęcony kompleksowej diagnozie stanu polskich reform i wskazaniu najważniejszych ograniczeń rozwoju polskiej gospodarki w przededniu i w pierwszych miesiącach naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Projekt był realizowany przez Zespół CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych od późnej jesieni 2002 do końca lata 2004.

Geneza tego projektu miała, z jednej strony, swoje źródło w obserwowanym istotnym spowolnieniu wzrostu gospodarczego w Polsce w latach 2000-2002 w stosunku do wyników osiągniętych w połowie lat 90. Utrzymujące się wysokie bezrobocie oraz coraz szerzej podzielany pogląd, iż proste rezerwy wzrostu zostały już wykorzystane i należy poszukiwać nowych rozwiązań systemowych, które uczynią nasz kraj bardziej konkurencyjnym gospodarczo i w konsekwencji pozwolą wrócić na szybszą ścieżkę wzrostu, stanowiły istotne przesłanki dla realizacji projektu.

Z drugiej strony, proces negocjacji o członkostwo w UE został zdominowany przez wąskie resortowe i lobbystyczne interesy i pozbawiony głębszej refleksji nad pożądanym kształtem instytucjonalnym polskiej gospodarki oraz optymalnym tempem dostosowań strukturalnych i instytucjonalnych do warunków funkcjonowania na europejskim i światowym rynku.

Takie przemyślenia skłoniły nas do podjęcia po raz kolejny¹ próby dokonania pogłębionej diagnozy stanu reform gospodarczych w Polsce i zdolności gospodarki polskiej do sprostania konkurencji zewnętrznej, w kontekście planowanego od 2004 roku członkostwa w Unii Europejskiej oraz pogłębiających się procesów globalizacji. Takiej diagnozy ewidentnie brakowało w naszym kraju. Dyskusja nad przyczynami spowolnienia wzrostu gospodarczego koncentrowała się na krótkookresowych kosztach dezinflacji oraz przywracaniu równowagi makroekonomicznej, a także na wpływie koniunktury zewnętrznej, przy czym nie była i nadal nie jest wolna od populistycznych uproszczeń.

Program gospodarczy rządu koalicji SLD-UP przewidywał tylko niektóre z koniecznych

¹ Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE), realizowało podobne projekty w latach 1996-1999, najpierw pt. „Drugi etap reform gospodarczych i politycznych w Polsce”, a następnie pt. „Trwały wzrost dzięki konsolidacji reform”. Wiele ze sformułowanych wówczas propozycji, np. w sferze liberalizacji rynku pracy, nie doczekało się po dzień dzisiejszy realizacji. Proponowane przedsięwzięcie jest więc, w pewnym stopniu, kontynuacją ówczesnej pracy.

reform i to w sposób ograniczony², podczas gdy inne przemilczał lub nadawał im zbyt niską rangę. Wiele z proponowanych rozwiązań cząstkowych mających służyć ożywieniu gospodarki groziło poluzowaniem twardych ograniczeń budżetowych i przyniesieniem w przyszłości trudnych do przewidzenia skutków w finansach publicznych. Brak jednoznacznego poparcia politycznego dla proponowanego wówczas programu stawiało pod znakiem zapytania realizację nawet tak wąsko zakrojonych reform, a szerzący się w naszym kraju na coraz większą skalę populizm skłaniał do obaw o dalszą degradację istniejących rozwiązań systemowych, jak też spadek wiarygodności naszego kraju na świecie.

Badaniami objęto one zarówno dziedziny, podlegające unijnym *acquis communautaire* (uwzględniając okresy przejściowe oraz przystępowanie do Unii Gospodarczej i Walutowej, proces ten będzie trwał jeszcze przez szereg lat i w jego ramach istnieje konieczność znalezienia optymalnej ścieżki osiągnięcia rozwiązań docelowych), jak i pozostające w większości lub w całości w sferze kompetencji władz narodowych (rynek pracy, elementy polityki społecznej, polityka fiskalna, prywatyzacja, otoczenie dla przedsiębiorców). Główny nacisk został położony na zagadnienia strukturalne i instytucjonalne, gdyż od postępu w tej dziedzinie zależy, naszym zdaniem, przywrócenie gospodarce polskiej zdolności do szybkiego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Jedenaście podzespołów badawczych prowadziło intensywne prace dotyczące wybranych przez nas kluczowych zagadnień, tj.: uwarunkowań prawnych konkurencyjności systemowej, deregulacji rynku produktów, usług i poprawy klimatu inwestycyjnego (w tym kwestii inwestycji zagranicznych), programu naprawy finansów publicznych i reformy podatkowej, szacunku kosztów zaniechania i spowolnienia prywatyzacji, deregulacji i elastyczności rynku pracy, tworzenia gospodarki opartej na wiedzy, reformy ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego, poprawy konkurencyjności sektorów infrastrukturalnych oraz strategii przystąpienia Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej.

Do realizacji projektu zaprosiliśmy wielu specjalistów, a także korzystaliśmy z dorobku organizacji międzynarodowych, m.in. Banku Światowego, MFW, OECD i instytucji unijnych. Doświadczenie CASE wynikające ze specjalizacji w projektach kompleksowych reform ekonomicznych w kraju i za granicą pozwoliło na wykorzystanie doświadczeń międzynarodowych, w tym uwzględnienie nasilającej się konkurencji w zakresie reżimów regulacyjnych, podatkowych i prawnych w warunkach otwartej gospodarki.

W trakcie tych prac odbywały się liczne dyskusje, w ramach których poszczególne podzespoły badawcze dzieliły się z innymi wynikami swoich prac i przemyśleń, a także próbowaliśmy przyciągnąć do tej debaty ekspertów spoza naszego Zespołu. Obecnie pragniemy przedstawić szerokiej publiczności wyniki naszych prac w formie publikacji cząstkowych

² Mamy tu przede wszystkim na myśli zespół przedsięwzięć określanych wspólną nazwą „Program Hausnera”.

oraz raportu końcowego. Mamy nadzieję, że nasze prace i zawarte w nich przemyślenia przyczynią się do wzbogacenia debaty publicznej na temat koniecznych zmian i reform w polskiej gospodarce i organizacji społecznej i uczynią dyskusje polityczne na te tematy bardziej rzeczowymi i udokumentowanymi.

Jako koordynator i kierownik naukowy tego projektu pragnę serdecznie podziękować wszystkim członkom Zespołu Badawczego, do którego należeli (w porządku alfabetycznym): Małgorzata Antczak, Rafał Antczak, Ewa Balcerowicz, Michał Boni, Jacek Cukrowski, Paweł Dobrowolski, Stanisława Golinowska, Michał Górczyński, Małgorzata Jakubiak, Małgorzata Kalbarczyk, Kamila Kloc-Evison, Ewa Kocot, Adam Kozierekiewicz, Edward Kozłowski, Piotr Kurek, Jacek Łaszek, Małgorzata Markiewicz, Wioletta Nawrot, Jarosław Neneman, Wojciech Paczyński, Katarzyna Piętka, Bartłomiej Piotrowski, Radosław Piwowarski, Artur Radziwiłł, Jacek Rostowski, Aleksandra Rusielewicz, Piotr Rymaszewski, Joanna Siwińska, Agnieszka Sowa, Christoph Sowada, Krzysztof Surówka, Tadeusz Syryjczyk, Urszula Sztanderska, Wojciech Szymczak, Mateusz Walewski, Jakub Wojnarowski, Richard Woodward.

Podziękowania za wzorowe wsparcie organizacyjno-techniczne podczas całego okresu trwania projektu należą się Annie Maciążek.

Szczególne podziękowania należą się też innym osobom spoza Zespołu, które dzieliły się z nami swoimi pomysłami i uwagami. Należą do nich przede wszystkim: Marek Dąbrowski, Andrzej Cylwik, Marek Góra, Stefan Kawalec i Irena Topińska. Projekt nie doszedłby też do skutku, gdyby nie uwagi, zainteresowanie i czynne poparcie Jarosława Myjaka. Osobne podziękowania należą się sponsorom projektu badawczego i publikacji, których wymieniamy w innym miejscu.

Prof. dr hab. Barbara Błaszczuk

koordynator projektu

1. Wstęp

Ogólna wielkość inwestycji w danym kraju należy do podstawowych uwarunkowań wzrostu gospodarczego. Wpływ inwestycji na wzrost gospodarczy nie jest jednak automatyczny. Ich efektywność jest wypadkową wielu innych elementów rozwoju gospodarczego: postępu technologicznego i możliwości innowacyjnych, rozwoju kapitału ludzkiego oraz istniejących uwarunkowań organizacyjnych i instytucjonalnych. Niemniej, ogólny poziom inwestycji uważany jest za punkt wyjścia wielu strategii rozwoju gospodarczego, a pobudzanie procesów inwestycyjnych (stymulowanie oszczędności i bezpośrednich inwestycji zagranicznych) jest jednym z centralnych problemów polityki gospodarczej. W kontekście obserwowanego w ostatnich latach znacznego spowolnienia tempa wzrostu polskiej gospodarki i związanych z tym ograniczonych możliwości inwestycyjnych podmiotów krajowych problematyka napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) znajduje się w centrum uwagi kolejnych ekip kierujących polityką gospodarczą kraju.

Uważa się, że BIZ powodują wzrost aktywności gospodarczej, zmniejszenie bezrobocia, transfer zaawansowanych technologii i wzrost produktywności. Przeprowadzone badania sugerują, że w krajach rozwijających się wzrost wielkości BIZ o jeden punkt procentowy (mierzony jako część PKB) prowadzi do wzrostu dochodu narodowego *per capita* o 0,8 punktu procentowego³ (patrz J.P. Morgan, 1998; oraz Bergsman, Broadman, Drebensov, 2000). Ponadto napływ BIZ sprzyja procesom globalizacji i integracji ekonomicznej (w tym także z krajami Unii Europejskiej). W rezultacie wzrost wielkości strumienia BIZ uważany jest za sposób na rozwiązanie aktualnych problemów gospodarczych.

Obserwowany w ostatnim okresie ogólny optymizm dotyczący ekonomicznych konsekwencji BIZ spowodował w wielu krajach zmiany ustawodawstwa regulującego napływ kapitału zagranicznego ukierunkowane na redukcję barier i poprawę klimatu inwestycyjnego. W konsekwencji od początku lat 90. do 2000 roku obserwowano intensyfikację procesów globalizacji gospodarki światowej i nieustanny wzrost wielkości BIZ. W roku 2001 ogólna wartość BIZ na świecie spadła do poziomu 735 mld USD (z czego 503 mld USD zainwestowano w krajach rozwiniętych, 205 mld USD w krajach rozwijających się i 27 mld USD w kra-

³ Przy stałych wartościach innych czynników wzrostu gospodarczego.

jach Europy Środkowej i Wschodniej), co stanowi mniej niż połowę całości inwestycji zagranicznych dokonanych rok wcześniej (World Investment Report 2002). Obserwowany spadek tłumaczony jest ogólnym spowolnieniem gospodarki światowej oraz spadkiem zaufania inwestorów spowodowanego skutkami ataków terrorystycznych 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych. Biorąc pod uwagę powolne wychodzenie z recesji gospodarczej i bardzo powolne odradzanie się zaufania inwestorów w najbliższych latach nie przewiduje się wzrostu wielkości BIZ.

Mimo ogólnej redukcji BIZ na świecie kraje Europy Środkowej i Wschodniej pozostają jedynym regionem, w którym w roku 2001, mimo znacznego spadku tempa wzrostu napływu BIZ, wartość strumienia BIZ wzrosła do rekordowego poziomu 27 mld USD (z 26,5 mld USD w 2000 roku). Przy czym w 2001 roku 3/4 całości BIZ w regionie przypadło na 5 krajów: Polskę, Czechy, Rosję, Węgry i Słowację (pierwsze 4 kraje od początku lat 90. znajdują się w czołówce krajów przyciągających BIZ w regionie). Pomimo odnotowanego w 2001 roku znacznego spadku napływu BIZ (z 9,3 mld USD w 2000 roku do 8,8 mld USD w 2001 roku) w latach 1996-2001 Polska przodowała w powyższej klasyfikacji. Niestety sytuacja uległa pogorszeniu w latach następnych (patrz rozdział 2). Jeżeli napływ BIZ przedstawiany jest w odniesieniu do wielkości gospodarki, obraz ten nie jest już wcale optymistyczny. Faktem jest, że mimo sporego napływu BIZ do Polski, kraj nasz często nie wytrzymuje konkurencji z krajami sąsiednimi, które w wielu przypadkach wydają się być bardziej atrakcyjne dla inwestorów zagranicznych.

W związku z powyższym konieczne wydaje się podjęcie prac nad kompleksową diagnozą motywów, kierujących postępowaniem inwestorów zagranicznych przy wyborze lokalizacji inwestycji w naszym kraju, przeprowadzenie analizy istniejącej polityki przyciągania inwestycji zagranicznych pod kątem jej konkurencyjności w regionie i określenie działań zmierzających do usunięcia podstawowych barier ograniczających napływ BIZ do Polski. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę nasilającą się rywalizację między krajami regionu, przejawiającą się przede wszystkim zmianami ustawodawstwa regulującego problematykę BIZ, które niejednokrotnie sprowadzają się do wprowadzania dodatkowych ulg mających zainteresować potencjalnych inwestorów, celowym wydaje się przeprowadzenie oceny potencjalnych korzyści płynących z napływem BIZ i weryfikacji nie zawsze uzasadnionych oczekiwań. Ma to szczególne znaczenie, gdyż ewentualne wprowadzanie nowych ulg inwestycyjnych i innych zachęt proponowanym zagranicznym inwestorom powinno być zawsze dokonywane w odniesieniu do realnych korzyści wynikających z napływem BIZ. Powyższym zagadnieniom poświęcony jest niniejszy raport.

2. Charakterystyka BIZ w Polsce na tle wybranych krajów transformacji

Dynamika BIZ

Już w połowie lat 70. wobec ograniczonych możliwości inwestycyjnych polskich podmiotów gospodarczych nastąpił wzrost zainteresowania ekonomistów, mediów, i społeczeństwa problematyką BIZ. Zaczęto dostrzegać znaczenie działań zmierzających do pozyskiwania kapitału zagranicznego mogącego zwiększyć nikły strumień krajowych inwestycji produkcyjnych i pozytywnie wpłynąć na rozwój gospodarczy kraju. Pierwsze przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego powstały w Polsce w 1976 roku. Najpierw zwane były „polonijnymi”, z uwagi na początkowe priorytety dla zagranicznych rodaków, a następnie, z uwagi na rodzaj prowadzonej działalności – zagranicznymi przedsiębiorstwami drobnej wytwórczości. Szersze otwarcie polskiej gospodarki dla inwestorów zagranicznych nastąpiło dopiero w latach 1986-1988. W okresie tym nastąpił rozwój spółek mieszanych (wyłącznie z przedsiębiorstwami państwowymi), tzw. *joint ventures*, w których udział kapitału zagranicznego nie mógł przekraczać 49%. Dopiero ustawa o działalności gospodarczej z udziałem kapitału zagranicznego z 23.12.1988 roku zapewniła prawo do 100% udziału kapitału należącego do inwestorów zagranicznych, automatycznych wakacji podatkowych oraz częściowych zwolnień celnych. Podmioty zagraniczne musiały jednak w dalszym ciągu uzyskiwać zezwolenie na utworzenie przedsiębiorstw i obowiązywały je silne ograniczenia na transfer zysków (zliberalizowane w 1991 roku). W 1991 roku wakacje podatkowe zastąpiono systemem ulg, a w okresie późniejszym wprowadzono zachęty obowiązujące w specjalnych strefach ekonomicznych (Dziemianowicz, 2002).

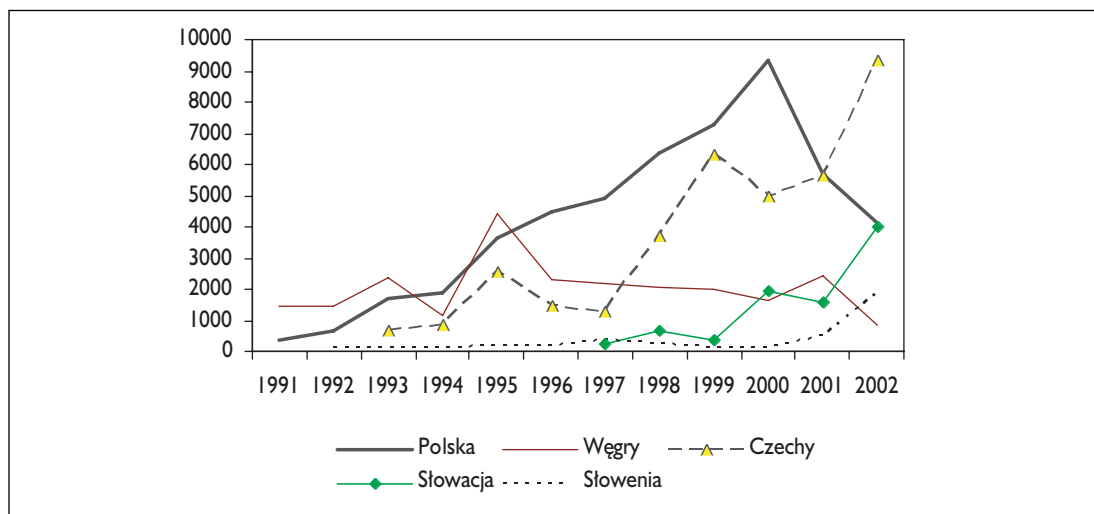
Na dużą skalę zjawisko napływu BIZ w Polsce obserwowane było jednak dopiero w latach 90., gdy pojawiły się pierwsze efekty reform rynkowych, które miały odbicie w zmniejszającej się inflacji i poprawie pozostałych wskaźników makroekonomicznych. Szczególnie wysoką dynamikę BIZ odnotowano na początku okresu transformacji (w 1992 roku dynamika wzrostu BIZ wyniosła 188%, w 1993 roku 252%)⁴. W latach następnych obserwowana dy-

⁴ Sadowiska-Cieślak (2000).

namika wzrostu BIZ była mniejsza, jednak do 2000 roku dodatnia. Rok 2000 był rekordowy pod względem napływu BIZ. W roku tym napłynęło do Polski BIZ na sumę 9,34 mld USD, co oznacza wzrost o 28,5% w stosunku do roku poprzedniego i o prawie 50% w stosunku do 1998 roku⁵. Lista podmiotów gospodarczych, do których napłynął kapitał zainwestowany w 2000 roku, zawierała 15 334 firmy (z czego 13 520 przedsiębiorstw prowadziło działalność gospodarczą wcześniej, a do 1814 firm kapitał napłynął po raz pierwszy). Podobnie jak w latach poprzednich największymi inwestorami były firmy z krajów OECD (99,8%), w tym Unii Europejskiej (94,5%). Najwięcej kapitału zagranicznego napłynęło z Francji (37,8%)⁶, Holandii (21,1%) i Niemiec (10,1%). Przegląd podstawowych danych dotyczących BIZ w Polsce przedstawiony jest na wykresach 1-3.

BIZ lokowane w naszym kraju w latach 90. koncentrowały się głównie w sektorze produkcyjnym, chociaż w ostatnim okresie daje się zaobserwować tendencja do przesuwania inwestycji od działalności produkcyjnej w kierunku usług. O ile według stanu na koniec 1999 roku na działalność produkcyjną przypadało 49,2% skumulowanej wartości inwestycji zagranicznych, pod koniec 2000 roku wielkość ta wynosiła tylko 39,7% (skumulowane wielkości BIZ w poszczególnych sektorach produkcyjnych w latach 1990-2000 wynoszą odpowiednio: działalność produkcyjna – 39,7%, pośrednictwo finansowe – 23,8%, transport i łączność 14,2%, handel 13,1%, pozostałe 9,2%). Obserwowany pod koniec dekadę spadek udziału działalności pro-

Wykres 1. Napływ BIZ do Polski w latach 1991-2002 na tle innych krajów Środkowej Europy, w mln USD



Źródło: UNCTAD.

⁵ Według danych NBP (patrz Durka 2002).

⁶ Duże zaangażowanie inwestorów francuskich w 2000 roku w Polsce wynikało z zakupu przez France Telecom udziałów Telekomunikacji Polskiej S.A.

dukcyjnej w BIZ nastąpił głównie w wyniku znacznego wzrostu w sektorze usług finansowych łączności i handlu.

Obecnie spółki z udziałem kapitału zagranicznego stanowią ponad 11% ogółu spółek prawa handlowego i są istotnym elementem polskiej gospodarki. Znajduje w nich zatrudnienie prawie 1 mln pracowników, co stanowi około 18% wszystkich zatrudnionych.

Ogromną rolę w przyciąganiu BIZ do Polski odgrywa wciąż proces prywatyzacji. Do 1998 roku wpływy z prywatyzacji stanowiły od 6% do 13% wartości BIZ. W dwóch kolejnych latach nastąpił wyraźny wzrost udziału transakcji prywatyzacyjnych w napływie BIZ (por. Tabela 1): do 52% w 2000 roku. Biorąc pod uwagę nie tylko same wpływy z tytułu nowo sprywatyzowanych przedsiębiorstw, lecz również realizację zobowiązań inwestycyjnych widać iż np. w 2000 roku, inwestycje związane z prywatyzacją stanowiły większość BIZ. W latach 2001-2002 nastąpiło znaczne zmniejszenie transakcji prywatyzacyjnych, a co za tym idzie redukcja ich udziału w całkowitym napływie BIZ. Biorąc pod uwagę dotychczasowy przebieg prywatyzacji, potencjał prywatyzacyjny polskiej gospodarki oraz bieżące potrzeby budżetowe należy oczekiwać, że w najbliższych latach rola prywatyzacji jako czynnika powodującego napływ BIZ do Polski będzie wciąż decydować o wielkości napływu BIZ. Natomiast w dłuższym okresie, ze względu na malejącą liczbę przedsiębiorstw przeznaczonych do sprywatyzowania, rola procesów prywatyzacyjnych będzie z roku na rok malała.

Z tego względu już teraz w Polsce przykładą się dużą wagę do przyciągania inwestycji typu *greenfield*, czyli od podstaw. Przedstawiciele rządu szacują, że udział BIZ typu *greenfield* w naszym kraju wahał się w poszczególnych latach od około 30% do prawie 70% całości BIZ⁷. Jednakże górny przedział tego szacunku odnosi się do lat 2001-2002, kiedy spowolnie-

Tabela 1. Udział BIZ związanych z prywatyzacją w napływach BIZ ogółem w latach 1993-2001

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Wpływy od inwestorów zagranicznych ze sprzedaży udziałów lub akcji	10%	6%	13%	9%	9%	5%	33%	52%	9%
Realizacja zobowiązań inwestycyjnych	11%	13%	11%	11%	9%	14%	11%	b.d.	b.d.
Razem: BIZ związane z prywatyzacją/napływ BIZ ogółem	22%	19%	24%	21%	19%	19%	44%	b.d.	b.d.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Raportu o przekształceniach własnościowych w 2001 roku (MSP, 2001) oraz bilansu płatniczego na bazie transakcji (NBP, www.nbp.pl).

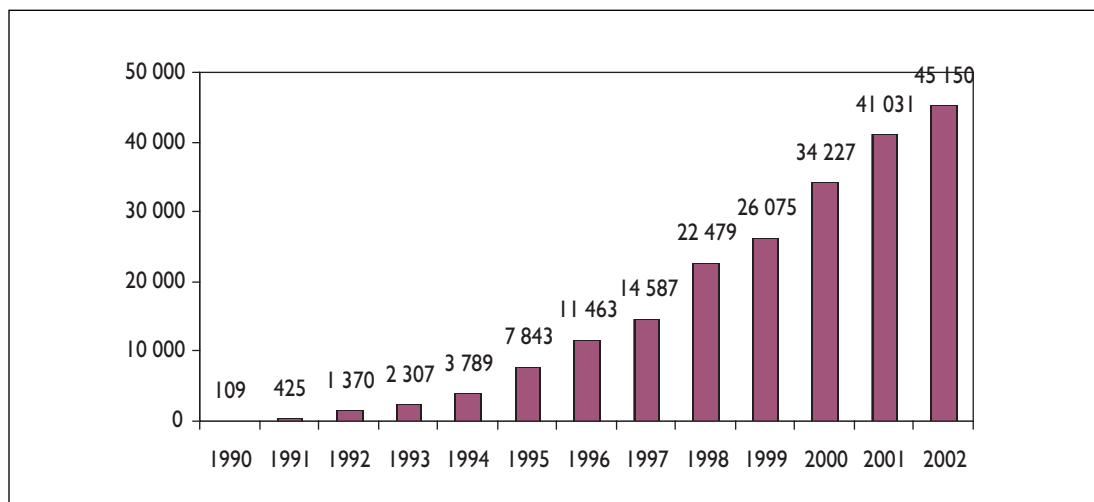
⁷ Freyberg (2002).

nie procesów prywatyzacyjnych obniżyło znacząco, bo o około połowę, napływ BIZ do Polski. W rezultacie, inwestycje typu *greenfield* wykazywały dużą dynamikę w ujęciu względnym, mimo że ich przyrost nominalny nie był aż tak imponujący. Jednakże to właśnie tego typu inwestycje będą dominować za parę lat. Ponadto, niosą one ze sobą największy potencjał rozwojowy. Dlatego też na przyciągnięcie tego typu projektów nakierowana jest obecnie polityka Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiZ), następcy PAIZ, o czym jest mowa w dalszej części rozdziału.

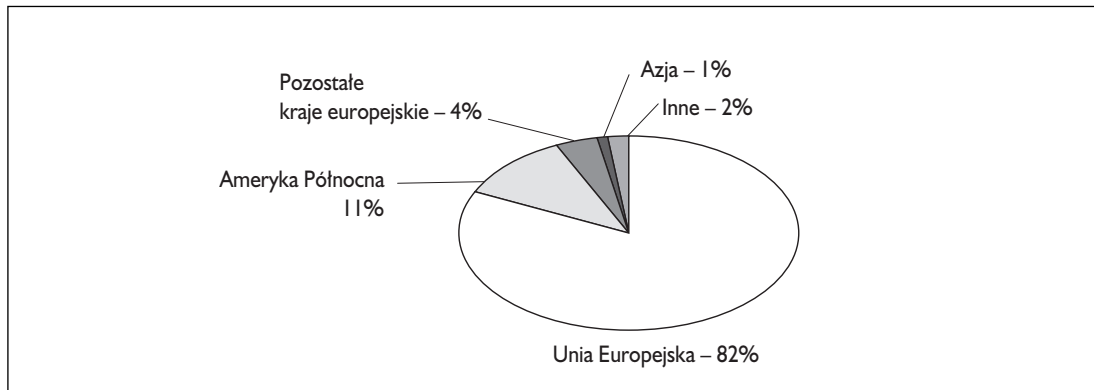
Na koniec 2002 roku skumulowana wartość BIZ w Polsce wyniosła ponad 45 mld USD (UNCTAD, 2003). Wielkość ta stanowiąca blisko 1/5 całości kapitału zagranicznego zainwestowanego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej daje Polsce pozycję lidera pod względem wartości lokowanych BIZ. Jednocześnie skumulowana wielkość inwestycji zagranicznych w Polsce jest przeważnie mniejsza niż w krajach Unii Europejskiej (w końcu 2001 roku skumulowana wartość BIZ w Irlandii wyniosła 75 mld USD, w Hiszpanii – 158 mld USD, a w Portugalii tylko 33 mld USD). Stosunek skumulowanej wartości BIZ do PKB w Polsce wzrósł z poziomu 0,1% a w 1990 roku do około 24% w 2002 roku. Wielkość ta, odzwierciedlająca rolę kapitału zagranicznego w gospodarce, chociaż zbliżona do poziomu występującego w Niemczech i Hiszpanii, jest dużo niższa niż w Czechach, na Węgrzech czy też w Irlandii.

Należy zauważyć, że ogólne osłabienie koniunktury na początku obecnej dekady, tak w Polsce, jak i na świecie oraz zwolnienie tempa prywatyzacji, wpłynęło na ilość BIZ w naszym kraju. Chociaż poziom BIZ był nadal stosunkowo wysoki, jego tempo wzrostu zostało

Wykres 2. Skumulowana wartość BIZ w Polsce w latach 1990-2002 w mln USD



Źródło: UNCTAD.

Wykres 3. Napływ BIZ do Polski według kierunków pochodzenia kapitału w 2001 roku

Źródło: Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych (PAIZ).

zahamowane. W 2001 roku Polska po raz pierwszy od 1989 roku odnotowała spadek napływu BIZ. Ocenia się, że w 2001 roku napłynęło do Polski 5 713 mln USD, co stanowi spadek o około 39% w porównaniu do roku poprzedniego. W 2002 roku napływ BIZ zmniejszył się znowu; tym razem o 27%⁸. Po dziesięciu miesiącach 2003 roku, napływ BIZ wyniósł około 2 800 mln USD. Oceniając tempo prywatyzacji należy się spodziewać w 2003 roku zbliżonego poziomu napływu BIZ jak rok wcześniej. Z podobną sytuacją będziemy też prawdopodobnie mieli w 2004 roku. Być może w kolejnych latach, przy szybkim wzroście gospodarczym i dobrej światowej koniunkturze napływy BIZ wzrosną. Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych⁹ planuje nawet strategię, której wynikiem miałyby być napływy BIZ o charakterze *greenfield* wysokości 10 mld USD rocznie począwszy od 2006 roku. Obecnie za główne przyczyny mniejszego napływu BIZ do Polski uważa się: ogólny spadkowy trend dynamiki BIZ na świecie, pogorszenie sytuacji gospodarczej, spowolnienie procesu prywatyzacji oraz słaby system promocji inwestycji zagranicznych. Uważa się także, że na atrakcyjność inwestycyjną Polski wpłynęły niekorzystnie głośne afery korupcyjne oraz konflikty między polskim rządem a koncernami zagranicznymi (np. Eureko, Vattenfall). Utrzymanie się tych niekorzystnych zjawisk i tendencji w gospodarce kraju może wpłynąć w najbliższych latach na zdecydowane spowolnienie napływu BIZ do Polski.

Przegląd regulacji prawnych w Polsce

Obecnie zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez inwestorów zagranicznych określają przepisy odnoszące się do ogółu przedsiębiorstw działających na terenie Polski.

⁸ Według danych NBP.

⁹ Powstała z połączenia PAIZ i Polskiej Agencji Informacyjnej S.A.

Obowiązująca ustawa „Prawo działalności gospodarczej” z 19 listopada 1999 roku gwarantuje zagranicznym i krajowym inwestorom równe prawa podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Prawo to działa na zasadzie wzajemności, tj. ma zastosowanie w przypadku przedsiębiorców pochodzących z krajów, z którymi Polska ratyfikowała odpowiednie umowy międzynarodowe¹⁰. Jeżeli warunek wzajemności nie jest spełniony, osoby zagraniczne mogą tworzyć wyłącznie spółki komandytowe, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek oraz obejmować bądź nabywać ich udziały i akcje.

Zagraniczni inwestorzy mogą podejmować działalność gospodarczą w formie otwierania oddziałów na terytorium Polski, zakładania spółek cywilnych, partnerskich, akcyjnych, akcyjno-komandytowych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek jawnych oraz przedstawicielstw. W zależności od wybranej formy działalności, zagraniczni inwestorzy zobowiązani są do odprowadzania odpowiednich podatków: od dochodów osobistych, od przychodów, VAT czy podatków lokalnych. W przypadku przedsiębiorcy pochodzącego z kraju, z którym Polska ma podpisane umowy o podwójnym opodatkowaniu, stawki podatku od dochodów lub od przychodów mogą być niższe.

Jedynym wyjątkiem, kiedy inwestorzy zagraniczni traktowani są inaczej niż inwestorzy krajowi jest zakup ziemi. Aby osoba lub podmiot zagraniczny mógł nabyć nieruchomość lub ziemię z prawem wieczystej dzierżawy, ewentualnie przejąć firmę posiadającą taką nieruchomość czy ziemię, musi uzyskać pozwolenie od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Minister wystawia takie pozwolenie pod warunkiem, że ewentualny zakup nie zagraża bezpieczeństwu narodowemu, obronie i porządkowi publicznemu i nie jest sprzeczny z interesem narodowym. Rozpatrzenie wniosku trwa dwa miesiące, natomiast samo zezwolenie na zakup ziemi czy nieruchomości ważne jest przez jeden rok, w ciągu którego transakcja musi zostać sfinalizowana.

Od maja 2004 roku zgody takiej nie potrzebują przedsiębiorcy z krajów Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej (UE z Norwegią, Islandią i Lichtensteinem), jednakże pod warunkiem, iż przedmiotem zakupu nie są zasoby naturalne ani grunty rolne czy leśne. Zresztą już wcześniej, na mocy ustawy „O zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (...)” z 24 marca 2001 roku, preferencyjnie traktowani byli przedsiębiorcy z UE.

Zezwolenia od Ministra Spraw Wewnętrznych nie są również potrzebne, jeżeli przedmiotem zakupu jest mieszkanie, grunt do 0,4 ha w mieście na potrzeby bezpośrednio związane

¹⁰ Są to następujące kraje: Albania, Argentyna, Australia, Austria, Azerbejdżan, Bangladesz, Białoruś, Bułgaria, Chile, Chiny, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Dania, Egipt, Estonia, Finlandia, Francja, Holandia, Grecja, Hiszpania, Indie, Indonezja, Izrael, Jugosławia, Kanada, Kazachstan, Korea Południowa, Kuwejt, Litwa, Łotwa, Macedonia, Malezja, Mołdowa, Maroko, Niemcy, Norwegia, Portugalia, Rumunia, Singapur, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Szwajcaria, Tajlandia, Tunezja, Turcja, Ukraina, Urugwaj, Uzbekistan, Węgry, Wielka Brytania, Wietnam, Włochy, Zjednoczone Emiraty Arabskie (www.paiz.gov.pl).

z wykonywaną działalnością gospodarczą, a także jeżeli kupujący grunt lub nieruchomość obcokrajowiec mieszka w Polsce od co najmniej 5 lat. Zezwolenie nie jest również potrzebne, jeżeli zagraniczny bank przejmuje nieruchomość będącą zabezpieczeniem kredytu. Powyższe wyjątki nie mają jednak zastosowania w przypadku, kiedy nieruchomość znajduje się na terenie przygranicznym lub jej częścią jest ziemia rolna o powierzchni powyżej 1 ha.

Cudzoziemcy pragnący na stałe pracować w Polsce zobowiązani są też do starania się o pozwolenie na pracę. Aby je uzyskać, pracodawca winien podjąć szereg kroków administracyjnych, a decyzja o przyznaniu zezwolenia zależy od takich czynników jak sytuacja na lokalnym rynku pracy oraz kilku innych kryteriów. Preferencyjnie traktowani są obywatele krajów Unii Europejskiej oraz właściciele lub reprezentanci dużych firm chcących inwestować na terytorium Polski. W zasadzie obywatele poszerzonej UE nie potrzebują specjalnego pozwolenia, jednak za wyjątkiem osób pochodzących z tych „starych” państw członkowskich, które na razie utrzymały ograniczenia na swoich rynkach pracy dla polskich obywateli. Wobec tych grup osób Polska zastosowała zasadę wzajemności.

Zachęty dla inwestorów zagranicznych

Obecnie stosowane zachęty dla inwestorów można podzielić na granty inwestycyjne oraz dodatkowe zachęty wciąż obowiązujące w specjalnych strefach ekonomicznych.

Zgodnie z ustawą „O finansowym wspieraniu inwestycji” z 20 marca 2002 roku, przedsiębiorcy (zarówno zagraniczni, jak i krajowi) mogą ubiegać się o wsparcie finansowe nowej inwestycji, nawet do wysokości 25% zainwestowanych środków. Granty inwestycyjne udzielane są na inwestycje, które: wynoszą co najmniej 10 mln EUR, lub przynajmniej 500 tys. EUR, ale wiążą się z modernizacją istniejącego przedsiębiorstwa i z utrzymaniem przynajmniej 100 miejsc pracy przez 5 lat, lub też wiążą się ze stworzeniem co najmniej 20 nowych miejsc pracy i utrzymaniem ich przez 5 lat, lub wprowadzeniem innowacji technologicznej albo pozytywnym wpływem na środowisko naturalne. Ponadto, inwestycje wspierane przez państwo muszą spełnić co najmniej dwa spośród poniższych warunków: wpływać na rozwój gospodarczy regionu, być zlokalizowane w obszarze wsparcia, wprowadzać innowacje technologiczne, przyczyniać się do współpracy z krajowym zapleczem naukowo-badawczym, wpływać na lokalny rynek pracy.

Według tej samej ustawy, przedsiębiorcy mogą ubiegać się również o granty na tworzenie nowych miejsc pracy czy też o granty na szkolenia. Górnym pułapem wsparcia finansowego na utworzenie nowych miejsc pracy jest 4000 EUR na zatrudnionego, natomiast wsparcie finansowe na szkolenia nie może przekroczyć 1150 EUR na pracownika. Ponadto, do 2003 roku inne postanowienie ustawy o wspieraniu inwestycji pozwalało gminom starać się

o wsparcie finansowe inwestycji w poprawę infrastruktury, a górny pułap grantu wynosił 50% inwestycji.

Łączna suma pomocy udzielonej w ramach grantów inwestycyjnych oraz grantów na nowe miejsca pracy nie może przekroczyć maksymalnej wartości pomocy regionalnej. Maksymalny pułap tej pomocy jest najwyższy w Warszawie (30% wartości inwestycji) i w dużych miastach (Trójmiasto, Wrocław, Kraków), a najniższy na obszarze reszty kraju (50%).

Tabela 2. Budżet i wyniki programu wspierania inwestycji w latach 2002-2003

	2002	2003
Budżet (w mln zł)	90	113
Ilość złożonych wniosków	325	ok. 600-700
Ilość przyznanych grantów	20	17
w tym gminom	2	8
Sfinansowano łącznie w mln zł	82,2	101,5
Ilość stworzonych miejsc pracy (w tys.)	4,278	5,222
Dofinansowano inwestycje o łącznej wartości (w mln EUR)	519,9	b.d.
Wykorzystany budżet (w %)	91%	90%

Źródło: Ministerstwo Gospodarki i Pracy www.mgpips.gov.pl i PAIiIZ www.paiz.gov.pl

Trudno jest jednoznacznie ocenić wyniki programu wspierania inwestycji w latach 2002-2003 (przedstawione w tabeli 2). Na pewno zainteresowanie nim rosło wraz ze świadomością przedsiębiorców o jego istnieniu. W drugim roku istnienia programu udzielono mniejszej ilości większych grantów niż w 2002, co być może było sensownym posunięciem. Jednak pomimo dużej ilości wniosków nie został wykorzystany cały budżet programu. Stało się tak ponieważ – jak podaje Ministerstwo Gospodarki i Pracy – niektórzy przedsiębiorcy rezygnowali z ulg jeżeli okazywało się, że zaproponowana kwota wsparcia była niższa od planowanej. Nie w pełni wykorzystany budżet budzi jednak zdumienie, jeżeli wziąć pod uwagę opinie urzędników, iż środki przeznaczone w latach 2002-2003 na wspieranie inwestycji były za małe, aby zachęty mogły być konkurencyjne w porównaniu z oferowanymi na przykład w Czechach.

W związku ze wstąpieniem do Unii Europejskiej, w 2004 roku ustawa „O finansowym wspieraniu inwestycji” uległa modyfikacjom i została włączona w Sektorowy Program Operacyjny „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw” i tym samym objęta funduszami strukturalnymi. Od 2004 roku o wsparcie inwestycji strukturalnych w ramach tej ustawy nie mogą się już ubiegać gminy. Natomiast program daje możliwość finansowania inwestycji w parkach technologicznych bądź przemysłowych. Ponadto, położono większy nacisk na wsparcie inwestycji wprowadzających innowacje technologiczne bądź promujące współpracę z zapleczem badawczo-rozwojowym, wykreślając zapis o warunku lokalizacji inwe-

stycji w obszarach wsparcia. Od momentu wejścia ustawy w życie do czerwca 2004 roku odbyło się już 5 tur rozpatrywania wniosków o wsparcie finansowe. Do lutego 2004 roku wpłynęło około 660 wniosków.

Za wcześnie jeszcze na ocenę efektywności środków przeznaczonych na wspieranie inwestycji w 2004 roku. Poza tym trudno będzie porównać systemy wsparcia stosowane dotychczas z całym „Programem operacyjnym wzrostu konkurencyjności”, którego budżet wynosi około 2 860 mln EUR, z czego 44% pochodzi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, 14% z budżetu państwa (388,5 mln EUR), a reszta z innych źródeł, w tym prywatnych.

Specjalne strefy ekonomiczne

Obecnie na terytorium Polski działa 14 specjalnych stref ekonomicznych (SSE). Powstały one w latach 1995-1997. Z założenia miały one funkcjonować przez 20 lat, przyciągać zagraniczny kapitał i wspierać rozwój gospodarczy danej okolicy. Niestety nie wszystkie z tych założeń zostały spełnione. Chociaż do końca 2001 roku we wszystkich strefach stworzono ponad 47 tys. miejsc pracy – czyli ponad 1/4 z zakładanych nowych miejsc pracy w ciągu przewidywanych 20 lat działania stref – to już intensywność inwestycji (nakłady inwestycyjne na 1 ha) z roku na rok systematycznie maleje. Stąd wydaje się, że SSE nie były efektywnym instrumentem przyciągania kapitału zagranicznego. Przeprowadzone badania dowodzą, że jedynie około 3,5% napływającego do Polski kapitału zagranicznego w latach 1996-1998 zostało ulokowane w SSE (Smętkowski, 2002). Szacunki przedstawione przez Smętkowskiego (2002) pokazują również, że działalność stref nie miała zazwyczaj widocznego wpływu na redukcję bezrobocia w regionie (z wyjątkiem strefy Śląskiej i Podkarpackiej).

Niejednorodna jest też istniejąca obecnie struktura branżowa SSE. Ze względu na fakt, że od początku ich istnienia brakowało przemysłanej polityki przemysłowej, powstały strefy skupiające przedsiębiorstwa działające w odrębnych branżach przemysłu, co obecnie utrudnia współpracę między firmami, czy też powstawanie tzw. gron przemysłowych. Wyjątkiem jest jedynie przemysł środków transportu. Tam, gdzie inwestorzy strategiczni rozwinęli produkcję samochodów, powstały także mniejsze lokalne firmy specjalizujące się w produkcji części i podzespołów.

Podsumowując, skutki ekonomiczne działalności specjalnych stref ekonomicznych nie są imponujące. Wyjątkami są nie więcej niż 4 strefy położone w lepiej rozwiniętych regionach kraju¹¹. Sytuacja taka jest prawdopodobnie wynikiem braku przemysłanej polityki wobec SSE.

¹¹ Są to strefy: Mielecka, Katowicka, Wałbrzyska i Legnicka.

Obecnie na terytorium specjalnych stref ekonomicznych inwestor może liczyć na ulgi w podatku od przychodów lub od dochodów. Podstawowym kryterium przyznania ulgi podatkowej jest wielkość inwestycji lub liczba nowych miejsc pracy. Minimalna wielkość inwestycji, od której można ubiegać się o przyznanie ulg, wynosi 100 tys. EUR, a limitem pomocy publicznej jest 50% lub 65% nakładów inwestycyjnych¹².

Oprócz opisanych powyżej instrumentów wspierania inwestycji działając w granicach SSE można również korzystać z ulg w lokalnie nakładanych podatkach, takich jak podatek od nieruchomości, czy podatek od środków transportu. Ponadto, możliwa jest działalność wolnych obszarów celnych i składów celnych. Zatrudniając bezrobotnych lub niepełnosprawnych, inwestor może dodatkowo skorzystać z pomocy finansowej państwa w postaci zwrotu kilkunastomiesięcznych zarobków, części kosztów poniesionych na szkolenia, składek na ubezpieczenia społeczne i innych. Aby móc skorzystać z opisanego wsparcia, inwestor musi przez okres przynajmniej 5 lat prowadzić działalność gospodarczą na terenie strefy, pozostawać właścicielem nieruchomości w niej zlokalizowanych oraz utrzymywać stworzone miejsca pracy.

Przywileje, z jakich obecnie mogą skorzystać przedsiębiorcy działający na terenie stref zostały i tak zredukowane w stosunku do reguł obowiązujących do końca 2000 roku. Działalność stref była przedmiotem negocjacji z Unią Europejską, ze względu na art. 87 Traktatu Europejskiego o pomocy publicznej, na mocy którego Unia naciska na obecne i przyszłe kraje członkowskie aby likwidowały tego rodzaju instrumenty jako utrudniające konkurencję. Z wynegocjowanych przez Polskę postanowień wynikają limity pomocy publicznej – 50 i 65% nakładów inwestycyjnych. Ostatecznie przyjęto, że SSE będą działały tak długo jak przewidziano początkowo. Wszystkie przywileje zostaną jednak definitywnie zlikwidowane w 2017 roku.

Przegląd istniejących regulacji prawnych dotyczących BIZ w krajach transformacji

Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do krajów transformacji jest nadal silnie skoncentrowany geograficznie w grupie tych samych gospodarek, do których inwestycje zagraniczne napływały przede wszystkim w pierwszej połowie lat 90. Biorąc pod uwagę ilość BIZ, Polska pozostaje cały czas w tej grupie krajów na pozycji lidera, obok Czech i z niewielkim dystansem dzielącym ją od Rosji, Węgier i Słowacji (dane za 2001 roku, za *World Investment Report 2002*). Wyniki sondaży przytaczanych w *World Investment Report 2002* dowodzą, że te same państwa w zbliżonej kolejności (z wyjątkiem Słowacji) były wskazywane jako najbardziej atrakcyjna lokalizacja inwestycji. Stąd do przedstawionej poniżej analizy porównującej regula-

¹² 65% jedynie w przypadku małych i średnich firm.

cje prawne zostały wybrane właśnie te kraje, stanowiące obecnie najbliższą „konkurencję” Polski jeżeli chodzi o bezpośrednie inwestycje zagraniczne (w Aneksie przedstawiono bardziej szczegółową analizę systemowych rozwiązań dotyczących BIZ między innymi w Czechach i na Węgrzech). W analizie pominięta została Rosja, ze względu na niski poziom inwestycji zagranicznych *per capita* i ich związek z sektorem wydobywania surowców energetycznych.

Otóż okazuje się, że regulacje dotyczące działalności inwestorów zagranicznych na Węgrzech, w Republice Czeskiej i na Słowacji – razem z oferowanymi dla inwestorów zachętami – są w zasadzie podobne do istniejących w Polsce. Jedyną wyraźną różnicą jest kwestia nabywania ziemi.

Inwestorzy zagraniczni działający w krajach Grupy Wyszehradzkiej mają równe prawa jak przedsiębiorcy krajowi. Są zobowiązani do odprowadzania tego samego rodzaju podatków, mogą też korzystać z określonych ulg. Zazwyczaj ulgi podzielone są na te skierowane w stronę dużego biznesu – inwestorów zagranicznych – oraz w stronę małych i średnich przedsiębiorstw. Te pierwsze mają formę zwolnień podatkowych i są nastawione na działalność proeksportową (podobnie jak w przypadku Polski). Na Węgrzech, po zainwestowaniu około 40 mln EUR i stworzeniu 500 nowych miejsc pracy, inwestor może ubiegać się o zwolnienie z podatku od przychodów przez okres 10 lat. Dodatkowe zachęty (preferencyjne stawki amortyzacji, granty przy zatrudnianiu bezrobotnych) dostępne są w węgierskich specjalnych strefach ekonomicznych. Również na 10 lat inwestujący na terenie Republiki Czeskiej przynajmniej 10 mln USD¹³ w sektor przemysłowy mogą korzystać ze zwolnień podatkowych, pomocy finansowej na tworzenie nowych miejsc pracy oraz pośrednio z grantów na rozwój lokalnej infrastruktury. Maksymalna długość zwolnienia z podatku CIT na Słowacji to również 10 lat, przy czym firma musi tam zainwestować minimum 9,5 mln EUR¹⁴. Na Słowacji można również korzystać z pomocy publicznej na szkolenia i tworzenie miejsc pracy. Należy tutaj zauważyć, że w Republice Czeskiej dostępne są również dodatkowe zachęty na rozwój proeksportowych gałęzi przemysłu o wysokiej wartości dodanej.

Stawki podatkowe CIT, PIT i VAT w krajach regionu podane są w tabeli 3. Widać z nich, że na tle innych gospodarek regionu do niedawna raczej przodowaliśmy pod względem wysokości podatków bezpośrednich. Nie rekompensowały tego ani koszty pracy (najwyższe w regionie), ani bardziej przejrzysta czy konsekwentna polityka gospodarcza (w tym także polityka przyciągania inwestycji zagranicznych). Z tabeli 3 widać także na czym polega zaleta Estonii na tle pozostałych państw – niskie podatki połączone z relatywnie niższymi kosztami pracy i liberalną gospodarką.

System zwolnień podatkowych na Węgrzech, w Czechach i Słowacji został dostosowany do wymogów unijnych i ostatnim rokiem, w którym przedsiębiorcy mogli się ubiegać o więk-

¹³ Próg ten jest niższy w regionach o wysokim bezrobociu; ok. 3 mln USD.

¹⁴ Mniej w regionach o wysokim bezrobociu.

Tabela 3. Przegląd stawek podatkowych i kosztów pracy w wybranych krajach regionu w latach 2001-2004

	CIT	PIT	VAT	Koszty pracy przybliżone średnią miesięczną płacą brutto
Czechy	31% (2003) 28% (2004)	15-32%	22% i 5% (usługi, 2003) 19% i 5% (2004)	455 USD (1Q-3Q 2002)
Węgry	18%	20%,30%, 40%	25% (0% i 12% na niektóre towary i usługi)	361 USD (2001) 475 USD (2002)
Słowacja	25% (2003) 19% (2004)	10%-38% (2003) 19% (2004)	23% (10% na niektóre towary i usługi; do 2003) 19% (2004)	256 USD (2001)
Estonia	26%, ale reinwestowane zyski nieopodatkowane	26%	18% (0% i 5% na niektóre towary i usługi)	368 USD (2002)
Polska	28% (2002) 27% (2003) 19% (2004)	19%, 30%, 40%	22% (3% i 7% na niektóre towary i usługi)	504 USD (2001) 523 USD (2002)

Źródła: Estonian Investment Agency, Sario, Czechinvest, ITD Hungarian Investment and Trade Development Agency, Narodowy Bank Węgier, Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych, Narodowy Bank Polski.

sze limity był rok 2002 (Węgry). Obecnie, przynajmniej dla dużych firm, suma pomocy publicznej nie może przekroczyć 50% wartości inwestycji, chociaż w niektórych krajach i w niektórych regionach limit ten jest mniejszy (Republika Czeska).

Zarówno w Republice Czeskiej, jak i na Słowacji oraz na Węgrzech, inwestorzy zagraniczni mogą kupować nieruchomości bez dodatkowych ograniczeń mając przedsiębiorstwo zarejestrowane na terenie kraju. Natomiast zagraniczna osoba fizyczna, aby nabyć bądź wybudować nieruchomość musi wystąpić o pozwolenie (Słowacja, Węgry). Jednakże według raportu na temat prawnego i regulacyjnego otoczenia inwestycji zagranicznych na Słowacji sporządzonego przez *Foreign Investment Advisory Service* w 1999 roku inwestorzy zagraniczni skarżą się, że proces nabywania praw własności do ziemi jest długi i skomplikowany oraz, że lokalne władze niechętnie podchodzą do „sprzedawania ziemi obcym”. Podobnie jak w Polsce zagraniczni pracownicy muszą starać się o kartę stałego pobytu, a następnie o pozwolenie na pracę.

Przykładem gospodarki, która skutecznie przyciągała proeksportowe inwestycje zagraniczne jest Estonia. Ten mały kraj ustanowił przejrzyste prawo gospodarcze, liberalne procedury imigracyjne dla inwestorów zagranicznych, wreszcie zniósł restrykcje dotyczące nabywania ziemi przez cudzoziemców. Dodatkowo, rząd estoński oferuje szereg zachęt, głównie nastawionych na rozwój lokalnej infrastruktury, szkolenia oraz na badania i rozwój. W rezultacie, w 2001 r. 9 z 10 największych eksporterów w Estonii było oddziałami firm zagranicznych (*World Investment Report 2002*).

Mimo, że trudno jest określić efekt netto wprowadzenia systemu zachęt, motywy ich wprowadzania są dobrze znane – chodzi o zorientowane na eksport, przynoszące nową wiedzę

Estonia – przykład dobrej polityki pro-inwestycyjnej

Regulacje dotyczące działalności inwestorów zagranicznych w Estonii są takie same jak dla inwestorów krajowych. Prawo gospodarcze jest przejrzyste. Przedsiębiorstwa są zobowiązane do odprowadzania 26% podatku od zysków, z tym że zyski reinwestowane zwolnione są od podatku. O liberalnej gospodarce może świadczyć również fakt, że w 2001 roku Estonia zajęła 7 miejsce w światowym indeksie swobód gospodarczych (*world economic freedom index*), przed Niemcami, Norwegią, Szwecją i Japonią, zajmując najwyższą pozycję w regionie. Kolejnym środkowoeuropejskim krajem, który znalazł się na liście za Estonią były Węgry – na 35 pozycji.

W rezultacie rozsądnie prowadzonej polityki ekonomicznej i szybkiego wzrostu gospodarczego napływy BIZ do Estonii w drugiej połowie lat 90. były znaczne (zwłaszcza jeżeli spojrzeć na ich miary względne). I tak w 2001 roku Estonia zajmuje trzecie miejsce w Europie Środkowej i Wschodniej – po Węgrach i Czechach – w napływie inwestycji na głowę mieszkańca.

Przed 1997 rokiem, BIZ w Estonii związane były głównie z „masową” prywatyzacją. Jednak już w latach późniejszych struktura BIZ wyraźnie się zmieniła – ważną rolę zaczęły odgrywać reinwestowane zyski oraz przejęcia prywatnych krajowych firm i banków. Przewiduje się, że w najbliższych latach napływy inwestycji zagranicznych do Estonii będą się zwiększać, a inwestorzy będą się przede wszystkim kierować korzyściami płynącymi z potencjału sąsiednich rynków oraz wykształconej i taniej siły roboczej.

Estonia jest ponadto jedną z niewielu – o ile nie jedyną – gospodarką tej części Europy, gdzie dał się zauważyć wyraźny i cały czas rosnący transfer nowych technologii związany z działalnością inwestorów zagranicznych. Stało się tak na skutek możliwości absorpcyjnych kraju – wykształconej siły roboczej, inwestycjom w infrastrukturę technologiczną i towarzyszące jej usługi. Fakt ten ma ogromne znaczenie dla potencjału wzrostowego gospodarki, jako że inwestycje firm zagranicznych to blisko 33% ogółu inwestycji krajowych (dla porównania w Polsce – około 23%).

Inwestorzy pytani w 2000 roku o powody lokowania środków w Estonii deklarowali, że przede wszystkim widzą duży potencjał wzrostowy rynku krajowego, w tym także sąsiednich rynków zagranicznych. W latach 1997-2000 bardzo wysoko oceniano takie składniki klimatu inwestycyjnego Estonii, jak: stabilność polityczna, liberalna gospodarka, rozwinięty system bankowy i infrastruktura telekomunikacyjna. Oceny te nie tylko były wysokie, ale rosły one również z roku na rok.

Na podstawie: Varblane (2001), World Investment Report 2002 oraz Estonian Investment Agency.

i technologie inwestycje zagraniczne. Aczkolwiek, bez inwestycji w infrastrukturę, a także edukację i kwalifikacje pracowników bardziej prawdopodobne jest pozyskiwanie „niższej jakości” inwestycji, które nie będą zwiększały międzynarodowej konkurencyjności gospodarki i będą w mniejszym stopniu pozytywnie oddziaływały na firmy krajowe. Należy pamiętać, że jeżeli polityka przyciągania inwestycji ma być skuteczna musi być włączona w ogólną politykę przemysłową kraju, być przejrzysta i skoncentrowana wokół paru jasno określonych priorytetów.

System zachęt i grantów powinien mieć na celu długookresowe zyski dla gospodarki. W tym kontekście wydaje się, na przykład, dyskusyjne oferowanie zachęt inwestorom, którzy i tak by wybrali daną lokalizację ze względu na wyposażenie w określone czynniki produkcji. Atutem Polski wciąż pozostaje tania siła robocza. Jednakże jeżeli koszty pracy znacząco wzrosną, a nie pojawią się inne czynniki czyniące daną lokalizację atrakcyjną – duża korporacja może bardzo szybko przenieść oddział na przykład do krajów Azji Wschodniej. Wystarczy tutaj przypomnieć wycofanie się IBM z Węgier – okazało się, że jedynym atutem lokalizacji fabryki na Węgrzech był nie tyle kapitał ludzki, infrastruktura, bliskość krajów Unii i tym podobne, ale tania siła robocza. Opłacało się więc przenieść produkcję do Chin. Wspieranie tego typu zachęt wydaje się więc mało uzasadnione ekonomicznie. Bowiem ważne są nie tylko inwestycje które czasowo zwiększą zatrudnienie i będą opierać się jedynie o niewykwalifikowaną siłę roboczą; ważne są szczególnie te, które mogą podnieść potencjał wzrostowy gospodarki.

W tym kontekście należy dobrze ocenić obecne działania Ministerstwa Gospodarki i Pracy zmierzające do większego promowania tzw. inwestycji technologicznych oraz innowacji i wykorzystania do tego celu funduszy strukturalnych UE. Zmiany w ustawie dotyczącej udzielania wsparcia inwestycji poszły w dobrym kierunku. Jednakże, jeszcze za wcześnie, aby oceniać ich wyniki.

Działania PAIiIZ powinny być nie tylko spójne i przemyślane. Agencja powinna dysponować również wystarczającymi do realizacji swoich zadań kompetencjami. W opinii ekspertów polska agencja – w odróżnieniu w szczególności od agencji czeskiej – nie jest w stanie zapewnić danemu inwestorowi „opieki” na wszystkich stadiach podejmowania decyzji o lokalizacji inwestycji. Czechinvest może natomiast podpisać w imieniu rządu list intencyjny z inwestorem i jeszcze przed rozpoczęciem projektu poinformować o wysokości ulg. Obecnie PAIiIZ nawet nie jest w stanie prowadzić aktywnej promocji Polski u potencjalnych inwestorów. Działania agencji ograniczają się w zasadzie do informowania i skontaktowania potencjalnego inwestora z Ministerstwem Infrastruktury czy Ministerstwem Finansów. Natomiast agencje „konkurencyjne” nie dość, że często same inicjują kontakt z inwestorami, mają także wpływ na wielkość udzielanych zachęt i aktywnie promują wstępnie zaakceptowane lokalizacje podczas całego okresu decyzyjnego.

3. Przegląd czynników decydujących o napływie BIZ

Podstawową siłą napędową BIZ są procesy umiędzynarodowienia produkcji odgrywające coraz większą rolę w gospodarce światowej. W 2001 roku liczba przedsiębiorstw międzynarodowych (tj. firm mających część swoich środków produkcji ulokowanych za granicą) sięgnęła 65 000, ilość kontrolowanych zagranicznych przedsiębiorstw wynosiła 850 000, a całkowita wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych na świecie zbliżyła się do 7 trylionów USD (ocenia się, że około 11% produktu światowego brutto wytwarzane jest w przedsiębiorstwach zagranicznych)¹⁵. Stąd prawidłowe zrozumienie warunków wpływających na wybór geograficznej lokalizacji produkcji ma kluczowe znaczenie dla polityki stymulowania BIZ w krajach wiążących swój rozwój gospodarczy z napływem inwestycji zagranicznych.

Przyczyny międzynarodowej organizacji produkcji

Uważa się, że podstawową przyczyną wzrostu znaczenia międzynarodowych systemów produkcyjnych w gospodarce światowej jest stopniowa likwidacja barier dla przepływu kapitału i międzynarodowej wymiany handlowej, której siłą napędową są procesy globalizacji, liberalizacji i postęp technologiczny. Procesy te zaostrzają konkurencję i zmuszają firmy do poszukiwania dodatkowych oszczędności, co niejednokrotnie prowadzi do umiędzynarodowienia ich działalności.

W literaturze przedmiotu (Duning, 1981, 1993; Cukrowski, Mogilevsky, 2001; Hanson 2001; Rugman, 1998) przyjmuje się, że międzynarodowa organizacja produkcji i bezpośrednie inwestycje zagraniczne mają miejsce, gdy spełnione są jednocześnie następujące 3 warunki:

1. Firma posiada dostęp (prawo własności) do patentu, *know-how* lub znaku towarowego (tj. jednego z mobilnych aktywów), który zamierza wykorzystać za granicą (*the ownership advantage*);

¹⁵ World Investment Report 2002.

2. Kontrolowanie wykorzystania mobilnych aktywów za granicą przez władającą nimi firmę jest bardziej korzystne niż przekazanie prawa do ich wykorzystania firmie lokalnej (*the internationalization advantage*);
3. Wykorzystanie posiadanych mobilnych aktywów za granicą zamiast (lub w dodatku do) działalności we własnym kraju musi być ekonomicznie uzasadnione (*the location advantage*).

Jeśli spełniony jest jedynie pierwszy warunek to zagraniczne firmy ograniczają się do eksportu wyprodukowanych za granicą dóbr. Jeśli jednak niespełniony jest drugi lub trzeci z powyższych warunków, to działalność zagranicznej firmy na rynku krajowym sprowadza się do sprzedaży licencji lub patentów.

Istniejące teorie równowagi ogólnej dotyczące międzynarodowych systemów produkcyjnych (Hanson, 2001) wyjaśniają zalety przedsiębiorstw międzynarodowych w odniesieniu do innych form globalnej integracji. Punktem wyjścia jest przyjęte założenie, że przed rozpoczęciem produkcji firma musi ponieść koszty stałe (koszty badań, procedury patentowej, marketingu, wykreowania marki produktu, lub też ponieść koszty utworzenia mechanizmu zarządzania firmą pozwalającego produkować w wielu zakładach produkcyjnych), przy czym w skład firmy wchodzi centrala, która ponosi wszelkie koszty stałe, oraz jeden lub więcej zakładów produkcyjnych. W tym przypadku przedsiębiorstwo międzynarodowe rozumiane jest jako centrala wraz z zakładami produkcyjnymi ulokowanymi w różnych krajach. Zakładając, że działalność centrali wymaga znacznych nakładów, stosunkowo wysoko wykwalifikowanej siły roboczej oraz kapitału, a koszty czynników produkcji w poszczególnych krajach różnią się znacznie, racjonalne zachowanie operującej w takich warunkach firmy prowadzi do umiędzynarodowienia produkcji, przy czym centrala firmy ulokowana jest w kraju o relatywnie niskich kosztach kapitału i wysokich kosztach siły roboczej, a zakłady produkcyjne w krajach o relatywnie niskich kosztach siły roboczej i wysokich kosztach kapitału. Taka organizacja prowadzi do BIZ o strukturze pionowej, tj. powstania międzynarodowych firm, w których przedsiębiorstwa ulokowane w różnych krajach specjalizują się w innej fazie produkcji. Podobnie, zakładając, że koszty czynników produkcji w poszczególnych krajach są jednakowe (lub prawie jednakowe), a koszty transportu lub bariery handlowe powodują, że handel zagraniczny jest mało opłacalny, racjonalne zachowanie działającego w takich warunkach przedsiębiorstwa prowadzi do umiędzynarodowienia produkcji, przy czym zakłady produkcyjne ulokowane są w kraju i za granicą, a każdy z nich dostarcza produkcję na swój (jeden) rynek zbytu. Taka organizacja produkcji prowadzi do BIZ o strukturze poziomej, tj. powstania międzynarodowych firm, w których ulokowane w różnych krajach przedsiębiorstwa zajmują się tą samą lub podobną działalnością produkcyjną (oczywiście centrala firmy ulokowana tylko w jednym z krajów).

Można pokazać (patrz Cukrowski i Aksen, 2003), że jednym z podstawowych, lecz często niedostrzeganych (patrz, np. Duning, 1981, 1993; Hanson 2001; Rugman, 1998) motywów

umiędzynarodowienia produkcji jest minimalizacja ryzyka związanego z niestabilnością podstawowych parametrów ekonomicznych. W szczególności, w sytuacji niepewności co do wielkości popytu, racjonalne zachowanie producenta charakteryzującego się, podobnie jak większość podmiotów gospodarczych, awersją do ryzyka implikuje konieczność dywersyfikacji rynków zbytu. Jeśli wysokie koszty transportu wyprodukowanych dóbr czynią eksport nieopłacalnym, a koszty zarządzania filią przedsiębiorstwa za granicą są nieznaczące to jedynym racjonalnym rozwiązaniem jest otwarcie produkcji poza granicami kraju.

Jak wynika z powyższych rozważań, międzynarodowa organizacja produkcji powoduje bardziej efektywne wykorzystanie globalnie dostępnych czynników produkcji, co w rezultacie prowadzi do zwiększenia ogólnego dobrobytu (należy jednak zaznaczyć, że w niektórych krajach BIZ mogą prowadzić do obniżenia dochodów niektórych czynników produkcji i w rezultacie do zmniejszenia ogólnego dobrobytu pewnych grup społecznych)¹⁶. Ponadto, z uwagi na fakt, że międzynarodowa organizacja produkcji jest wynikiem racjonalnego zachowania się firm, proces powstawania przedsiębiorstw międzynarodowych nie wymaga traktowania firm zagranicznych inaczej niż krajowych, gdyż napływ BIZ do konkretnego kraju jest z reguły uwarunkowany zbiorem czynników wpływających na wybór lokalizacji produkcji. Jednak w sytuacji, gdy istnieje możliwość wyboru między kilkoma podobnymi krajami starającymi się o daną inwestycję zachęty kierowane do inwestorów oraz ogólny klimat inwestycyjny mogą okazać się czynnikami decydującymi.

Należy także zwrócić uwagę na istniejącą silną asymetrię przejawiającą się tym, że o ile restrykcje i różnego rodzaju bariery inwestycyjne bardzo zniechęcają inwestorów i znacząco hamują napływ BIZ to proponowane inwestorom różnorakie ulgi i zachęty inwestycyjne są tylko jednym z czynników branych pod uwagę przy rozpatrywaniu potencjalnych inwestycji w danym kraju. Problem konkurencji o bezpośrednie inwestycje zagraniczne w warunkach globalizacji omówiony jest szerzej w sekcji następczej.

Globalizacja i wzrost konkurencji o bezpośrednie inwestycje zagraniczne

Termin globalizacja używany jest w literaturze ekonomicznej¹⁷ dla określenia wzajemnie uzupełniających się procesów, które w wielkim skrócie mogą być przedstawione w 3 następujących punktach:

- *Polityka otwarcia i współpracy zagranicznej.* W ostatnim okresie coraz więcej krajów stało się (staje się) coraz bardziej i bardziej otwartymi na międzynarodową współpracę gospodarczą, włączając wymianę handlową (zmniejszanie ceł i innych barier i ograniczeń

¹⁶ Patrz Cukrowski, Aksen (2003).

¹⁷ Patrz, np. Bergsman, Broadman, Drebensov (2000).

handlowych, unie i bloki handlowe, itd.) oraz przepływ BIZ (zmniejszenie ilości restrykcji ograniczających możliwości inwestowania w pewnych sektorach gospodarki narodowej, zmniejszenie ograniczeń dotyczących udziałów firm zagranicznych w przedsiębiorstwach krajowych, rezygnacja z procedur rozważania/zatwierdzania każdej inwestycji oddzielnie, itd.). Praktyka pokazuje, że kraje próbujące stosować ograniczenia dotyczące współpracy międzynarodowej mają zazwyczaj problemy z utrzymaniem potrzebnego tempa rozwoju gospodarczego.

- *Strategia przedsiębiorstw i korporacji międzynarodowych.* Coraz więcej przedsiębiorstw i korporacji międzynarodowych stosuje strategię regionalnego lub nawet globalnego rozwoju, zakładając filie za granicą lub przejmując miejscowe firmy w celu ulokowania w różnych krajach i regionach współzależnych przedsiębiorstw. Działania te motywowane są chęcią zmniejszenia ryzyka (dywersyfikacja rynków) oraz zwiększenia konkurencyjności na rynku światowym. Zasadnicza różnica między strategią korporacji międzynarodowych używaną 10 lub 20 lat temu polega na tym, iż kiedyś przedsiębiorstwa ulokowane w różnych krajach działały mniej lub bardziej niezależnie i lokowane były tam gdzie istniał rynek zbytu, nie biorąc pod uwagę tego czy wybrana lokalizacja przedsiębiorstw miała jakieś zalety z punktu widzenia konkurencyjności korporacji na rynku globalnym.
- *Postęp technologiczny.* Postęp w transporcie międzynarodowym oraz w komunikacji, połączone z szerokim stosowaniem elektronicznego przetwarzania danych, ich gromadzenia i transmisji, spowodował, że zwiększająca się otwartość krajów na współpracę międzynarodową oraz zmiana strategii przedsiębiorstw stały się rzeczywiście ważnymi czynnikami rozwoju. Technologie komputerowe dały możliwość projektowania sposobów wytwarzania dóbr i kontroli procesów technologicznych w jednym miejscu, a fizycznej produkcji dóbr w innym. Wiele zmian technologicznych zmniejszyło koszty transakcyjne związane z organizacją produkcji w więcej niż jednym miejscu.

Wymienione zmiany w polityce krajów, strategii firm i technologii, dopełniając się wzajemnie, spowodowały obserwowane dziś procesy globalizacji, które podzieliły świat na dwie części: (i) kraje, które proponują konkurencyjne warunki niezbędne dla organizacji produkcji, przyciągnięcia BIZ, intensyfikacji wymiany międzynarodowej, etc., rejestrujące znaczny wzrost gospodarczy oraz (ii) kraje, nie zaangażowane w procesy globalizacji i mające z reguły znaczne problemy gospodarcze.

Zwiększające się otwarcie wielu krajów włączonych w procesy globalizacji i coraz większe zainteresowanie sprawami rozwoju gospodarczego doprowadziło do eskalacji konkurencji między krajami polegającej na oferowaniu różnorodnych przywilejów w celu przyciągnięcia BIZ.

4. Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na rozwój gospodarczy

Biorąc pod uwagę zmniejszającą się ogólną ilość BIZ na świecie, przewiduje się, że w najbliższych latach konkurencja między krajami ubiegającymi się o BIZ ulegnie znacznemu zaostreniu. W rezultacie nowe ulgi i przywileje oferowane inwestorom zagranicznym mogą znacznie zmniejszyć wielkość korzyści płynących z napływu inwestycji zagranicznych, a preferencyjne traktowanie podmiotów zagranicznych może mieć także negatywne skutki dla całej gospodarki. W tej sytuacji kraje, które zamierzają nadal aktywnie ubiegać się o przyciągnięcie BIZ (w tym także Polska), powinny zintensyfikować wysiłki w celu zrozumienia nie tylko motywów, które kierują potencjalnymi inwestorami przy wyborze lokalizacji inwestycji, ale także zweryfikować listę korzyści płynących z BIZ, oraz potencjalnych zagrożeń i dostosować do tej diagnozy politykę wspierania BIZ.

Omówienie wyników analiz empirycznych i weryfikacja oczekiwań w stosunku do BIZ

Wpływ BIZ na wzrost gospodarczy może być dwojakiego rodzaju. Przede wszystkim, podnoszenie produktywności w samych firmach zagranicznych przekłada się na wzrost produktywności w całej gospodarce w sposób bezpośredni. Źródeł wyższej i szybciej rosnącej produktywności firm zagranicznych należy szukać w wyższej wydajności pracy, intensywnych i właściwych inwestycjach, a także często w wyższej niż w firmach krajowych intensywności eksportu. Dodatkowo, nowo powstające przedsiębiorstwa zagraniczne działają jako bufor na lokalnym rynku pracy, absorbując siłę roboczą.

Na szczególną uwagę zasługuje jednak drugi typ – pośredni, związany z korzystnymi dla gospodarki efektami zewnętrznymi czyli wpływem działalności firmy zagranicznej na otoczenie gospodarcze. Ze względu na wspomniane i często trudne do skwantyfikowania efekty zewnętrzne, pośredni wpływ inwestycji zagranicznych na wzrost gospodarczy w kraju te inwestycje przyjmującym znajduje dużo większy oddźwięk w literaturze. Dlatego w niniejszym rozdziale także zostanie poświęcone temu zagadnieniu stosunkowo dużo miejsca.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że rezultaty badań empirycznych dotyczących wpływu działalności zagranicznych inwestorów na wieloczynnikową produktywność (czyli na wzrost) nie są jednoznaczne. Gorg i Strobl (2001) przytaczają szereg prac poświęconych tej tematyce, gdzie rezultaty są zasadniczo różne. Okazuje się, że wpływ działalności bezpośrednich inwestorów zagranicznych na poprawę produktywności branż przemysłowych jest trudny do jednoznacznego określenia, ponieważ efekty zewnętrzne dla przedsiębiorstw krajowych mogą być zarówno korzystne, jak i niekorzystne. W szczególności, może być prawdą, że BIZ kierują się do wysoko produktywnych branż przemysłowych, i stąd może istnieć pozytywny związek między obecnością lub działalnością inwestorów zagranicznych i produktywnością nawet bez istnienia jakichkolwiek efektów zewnętrznych. Co więcej, wnioski o istotnym bądź nieistotnym wpływie działalności BIZ na wzrost produktywności wydają się zależeć w dużym stopniu od przyjętej metodologii.

Zwróćmy zatem uwagę na kanały, którymi działalność inwestorów zagranicznych może pośrednio wspierać wzrost gospodarczy. BIZ są często ważnym źródłem dostępu do nowych technologii dla krajów zmieniających strukturę swojej gospodarki. Międzynarodowe korporacje, będące źródłem większości BIZ, należą do najbardziej technologicznie zaawansowanych firm, ponoszących znaczną część światowych nakładów na badania i rozwój. Uważa się, że wprowadzanie lepszych technologii, razem z pewnymi korzyściami wynikającymi z formy własności (np. sposób zarządzania firmą) zwiększa wzrost gospodarczy państwa je przyjmującego, jednak pod warunkiem, że taki kraj jest zdolny inwestycje te wchłonąć.

Blomstrom (1991) pokazuje trzy ścieżki, jakimi może następować transfer technologii od zagranicznych korporacji do firm krajowych działających w tej samej branży przemysłowej:

- wejście silnych i zaawansowanych technologicznie liderów zwiększa konkurencję, w ten sposób zmuszając lokalne firmy do zastosowania bardziej efektywnych metod produkcji;
- międzynarodowe koncerny zmuszają krajowe przedsiębiorstwa do szybszego wdrożenia nowych technologii, o istnieniu których lokalni menadżerowie w innym przypadku by nie wiedzieli;
- przepływ wyszkolonych w firmach zagranicznych pracowników i kadry kierowniczej do przedsiębiorstw krajowych jest ważnym czynnikiem poprawy produktywności.

Ponadto, firmy krajowe działające w innych branżach również mogą czerpać korzyści z obecności obcego inwestora. Dzieje się tak, przede wszystkim, wtedy, kiedy duże firmy zagraniczne zaopatrują się na rynku lokalnym. Krajowe przedsiębiorstwa konkurują o rynek dostaw obniżając koszty, angażując się w badania i rozwój (B+R) oraz poprawiając produktywność.

Należy także wspomnieć, że z badań empirycznych dotyczących krajów Europy Środkowo-Wschodniej wypływa wniosek, że napływ BIZ poprawia potencjał ekonomiczny regionu przede wszystkim na skutek poprawy produktywności samych firm zagranicznych. Tak zwane efekty zewnętrzne wynikające z działalności zagranicznych przedsiębiorstw – w postaci

zwiększonej skłonności do inwestowania firm krajowych czy przepływu technologii – rzadko są obserwowalne na poziomie całej gospodarki.

Jak zatem wyglądają powyższe czynniki potencjalnie mogące wspierać wzrost gospodarczy w Polsce? Biorąc pod uwagę poruszone powyżej kwestie, w dalszej części rozdziału zostanie omówiony wpływ działalności inwestorów zagranicznych w naszej gospodarce na następujące czynniki: transfer wiedzy i nowych rozwiązań technologicznych, podnoszenie kwalifikacji zawodowych wpływające na wzrost wydajności pracy, zwiększanie eksportu, aktywizację gospodarczą regionów i zmniejszanie bezrobocia.

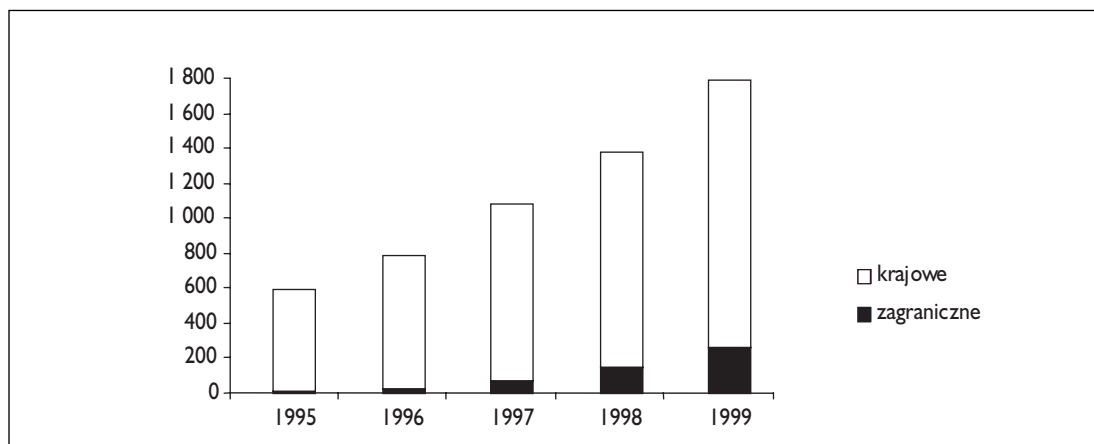
Transfer wiedzy i nowych rozwiązań technologicznych

Spośród badań empirycznych poświęconych tej tematyce i dotyczących Europy Środkowej należy wymienić pracę Djankova i Hoekmana (2000), którzy stwierdzili ujemny wpływ obecności inwestorów zagranicznych na produktywność lokalnych firm w Czechach. Z kolei Kinoshita (2000) otrzymała dodatni wpływ obecności inwestorów zagranicznych na wzrost produktywności czeskich firm przemysłu przetwórczego, ale pod warunkiem, że firmy krajowe angażowały się w badania i rozwój. Wyniki badań Kinoshity dowodzą, że prawdopodobnie czynnikiem mającym znaczenie dla poprawy produktywności jest interakcja obecności inwestorów zagranicznych i krajowych nakładów na B+R.

Wydaje się, że z podobną sytuacją mamy do czynienia w Polsce: bardzo małe nakłady na badania i rozwój przedsiębiorstw zagranicznych w stosunku do przedsiębiorstw krajowych eliminują jakąkolwiek możliwość zaobserwowania efektów tych inwestycji w nowe technologie na poziomie całego przemysłu. Inną sprawą jest fakt, że także firmy krajowe inwestują w badania i rozwój bardzo mało, co z kolei zmniejsza możliwości zaabsorbowania przez nie technologii, z którymi mogą się zetknąć w kontaktach z firmami zagranicznymi.

W Polsce przedsiębiorstwa z przeważającym udziałem kapitału zagranicznego wytworzyły do 1999 roku jedynie 14% całego krajowego zasobu technologii. W rezultacie Polska, na tle innych krajów OECD, ma jeden z najniższych wskaźników udziału firm zagranicznych w ogóle nakładów na B+R. Jest to sytuacja krańcowo różna od sytuacji Irlandii (lub Hiszpanii), gdzie dynamiczny wzrost w latach 90. był w dużej części wspierany przez działalność związaną z B+R, wykonywaną głównie przez zagranicznych inwestorów.

Z tego powodu nie wypada oczekiwać, że wpływ nakładów na B+R ponoszonych przez inwestorów zagranicznych na produktywność w Polsce jest duży. Prawdopodobnie mamy do czynienia z sytuacją kiedy wielkim korporacjom zagranicznym zależy na tworzeniu produkcji i dystrybucji własnych, istniejących linii produkcyjnych, a nie na polepszaniu innowacyjności regionu (Jakubiak, 2002).

Wykres 4. Zasób B+R w Polsce według form własności firm, 1995-1999

Źródło: M. Jakubiak (2002).

Uwaga: zasoby technologii są wyrażone w milionach skorygowanych o PPP stałych dolarów USA z 1996 roku.

Jeżeli porównamy jak produktywne były branże, gdzie prowadzono działalność badawczo-rozwojową w firmach krajowych i zagranicznych widać, że B+R zakumulowane przez zagranicznych inwestorów są dużo mniej związane z wyższym niż przeciętnie wzrostem produktywności (tabela 4). Nie jest to niespodzianką jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że międzynarodowe koncerny nie ponoszą w Polsce dużych nakładów na B+R. Produktywność 6 branż przemysłowych, które przyciągnęły większość zagranicznego B+R nie różni się zasadniczo od przeciętnej. Jedynie 3 branże z największym zasobem zagranicznych technologii (produkcja pojazdów mechanicznych, przemysł farmaceutyczny i produkcja maszyn i urządzeń elektrycznych) są średnio bardziej produktywne od innych. Powyższe dane sugerują, że wyższa produktywność danej branży jest związana bardziej z obecnością zagranicznych inwestorów i związanymi z tą obecnością pozytywnymi efektami, które zmuszają krajowych producentów do inwestowania w technologie, aby być konkurencyjnymi, niż z akumulacją technologii przez zagraniczne korporacje.

Wyniki szacunków ekonometrycznych przedstawione przez Jakubiak (2002a) potwierdzają powyższe wnioski. Nie widać wpływu zasobu technologii zakumulowanego przez inwestorów zagranicznych na produktywność polskiego przemysłu przetwórczego, natomiast akumulacja zasobu technologii przez firmy krajowe ma znaczenie, jako czynnik wyznaczający możliwości absorpcji.

Badania Brzozowskiego i Kubiela (2002) dotyczące wpływu inwestycji zagranicznych na podnoszenie produktywności polskiej gospodarki są bardziej optymistyczne. W opracowaniu tym autorzy próbowali przybliżyć wpływ działalności badawczo-rozwojowej firm zagranicznych wykonywanej nie w Polsce, lecz w centralach B+R, również na wieloczynnikową produktywność branż polskiego przemysłu przetwórczego. Otrzymali wynik sugerujący

Tabela 4. Wzrost produktywności krajowego przemysłu przetwórczego, 1995-1999

	Wzrost TFP: przemysł przetwórczy	Różnica wzrostu TFP*		
		Branże o dużej akumulacji B+R	Branże o dużej akumulacji zagranicznego B+R	
			6 najważniejszych	3 najważniejsze
1995	-0,021	0,309	-0,030	0,240
1996	-0,177	0,011	0,096	0,248
1997	0,237	-0,002	-0,053	0,022
1998	0,057	-0,008	0,002	-0,039
1999	0,000	0,044	-0,027	-0,113
Średnio 1994-1999	0,019	0,071	-0,002	0,072

* Dane otrzymane jako różnica pomiędzy wzrostem wieloczynnikowej produktywności (TFP – *total factor productivity*) dla danej grupy branż a wzrostem TFP dla całego przemysłu przetwórczego

Źródło: Obliczenia M. Jakubiak.

pozytywny wpływ, a w konsekwencji pozytywne efekty zewnętrzne związane z samą obecnością inwestorów zagranicznych w Polsce.

W świetle powyższych, w sumie jednak niezbyt optymistycznych faktów, nasuwa się następujący wniosek dla polityki gospodarczej: należy wspierać działania nastawione na zwiększenie możliwości absorpcyjnych firm krajowych, bardziej aktywnie promować kooperację między krajowymi firmami a przedsiębiorstwami zagranicznymi, zachęcać do inwestowania w nowe technologie, wspierać szkolenia oraz być może przede wszystkim inwestować w edukację.

Podwyższanie kwalifikacji zawodowych oraz wzrost wydajności pracy

Powszechnie wiadomo, że firmy zagraniczne od początku lat 90. lepiej wykorzystywały czynnik pracy. Zależność taka utrzymuje się do dzisiaj. Jak podaje Weresa (2002) w 2002 roku firmy z kapitałem zagranicznym charakteryzowały się ponad 2-krotnie lepszą wydajnością pracy od firm krajowych mierzona przychodami na zatrudnionego. Z kolei różnica w zysku na zatrudnionego była już w 2000 roku ogromna (przeciętnie około 300 złotych w firmach krajowych i około 6300 zł w firmach zagranicznych) i w ostatnich latach stale się zwiększała. Część z tych wyników była efektem intensywnych inwestycji. I tak, na przykład, w 2000 roku ponad 68% inwestycji dokonywały firmy zagraniczne, zatrudniając przy tym poniżej 20% wszystkich zatrudnionych w działalności produkcyjnej przemysłu przetwórczego (Weresa, 2002).

Weresa (2002) podkreśla również, że zagraniczne przedsiębiorstwa zdecydowanie inwestują w Polsce w kapitał ludzki. Pracownicy firm zagranicznych podnoszą swoje kwalifikacje, poziom

wykształcenia i znajomości języków obcych. O kształceniu i samodzielności lokalnych menadżerów mogą świadczyć wyniki badań przytaczanych przez Majcena, Radosevica i Rojca (2002). Badania te sugerują, że ze względu na duży rynek krajowy, menadżerowie średniego stopnia oddziałów dużych firm zagranicznych w Polsce posiadają stosunkowo dużą swobodę w kreowaniu strategii marketingowych firm, a nawet w działaniach operacyjnych. Ponadto, lokalna kadra zarządzająca i wykwalifikowana siła robocza odgrywa ważną rolę w polityce konkurencyjnej firm zagranicznych w Polsce. Takiej swobody w podejmowaniu decyzji nie mieli menadżerowie firm zagranicznych Węgier, Słowacji, Estonii i Słowenii (w badanej przez autorów próbie)¹⁸. Stąd możemy mówić o występowaniu w Polsce bardziej korzystnych efektów zewnętrznych związanych z przechodzeniem wykształconej kadry oraz pracowników do firm krajowych. Jest to ważna kwestia, ponieważ transfer metod zarządzania do przedsiębiorstw z otoczenia biznesowego dokonujący się przez wykształconych menadżerów przenoszących ze sobą nowe umiejętności i wiedzę jest szczególnie istotny w podnoszeniu produktywności całej gospodarki.

Zwiększanie eksportu

Wzrost eksportu wpływa na sytuację gospodarczą i wzrost krajowej produkcji. Ze względu na ostre wymogi konkurencji na rynkach docelowych (tj. nie tylko na rynku krajowym) wymaga on większej konkurencyjności przedsiębiorstwa, a co za tym idzie, stałego zwiększania produktywności. Jak zatem wygląda ten problem w Polsce? Na „pierwszy rzut oka” wydaje się, że nie tak źle. Firmy zagraniczne eksportują bowiem sporo. Udział eksportu przedsiębiorstw zagranicznych w eksporcie ogółem wynosił w 2001 roku 52,6%. Sytuacja ulega jednak zmianie, jeżeli weźmiemy pod uwagę wielkość udziału firm zagranicznych w imporcie ogółem – 60,7% – i będziemy pamiętać o dużym deficycie handlowym w 2001 roku. A zatem widać, że działalność zagranicznych inwestorów w Polsce przyczyniała się raczej do zwiększenia niż zmniejszenia deficytu handlowego.

Stąd, być może, jest pewna nadzieja na zmianę struktury eksportu – przez bardziej technologicznie zaawansowane firmy zagraniczne. Szeroko zdefiniowane dobra o „średniej” wartości technologicznej (elektronika powszechnego użytku, samochody) już teraz stanowią około 1/5 naszego eksportu, a ich udział rósł w latach 1995-1999 (Jakubiak, 2002a). Jednakże późniejsze dane GUS wskazują, że ten imponujący wzrost został zatrzymany w latach 2000-2001. Następne 2-3 lata pokażą, czy ten „średnio” zaawansowany technologicznie sektor może wspierać wzrost gospodarczy.

¹⁸ Próba obejmowała 433 firmy zagraniczne z wymienionych krajów, w tym 153 firmy z Polski. Jak piszą autorzy, próba jest słabo reprezentatywna pod względem liczby firm zagranicznych; jest natomiast dobrze reprezentatywna pod względem zatrudnienia (Majcen, Radosevic, Rojec, 2003).

Podsumowując, wydaje się, że wpływ działalności inwestorów zagranicznych na polski bilans handlowy jest co najmniej niejednoznaczny, a być może, po prostu przyczynia się do zwiększania ujemnego salda bilansu handlowego, nie zmieniając w zasadniczy sposób struktury towarowej naszego eksportu. Aby tę sytuację zmienić absolutnie niezbędne są działania wspomagające współpracę przedsiębiorstw zagranicznych z krajowymi dostawcami.

Aktywizacja gospodarcza regionów i zmniejszenie bezrobocia

Wiele z powyżej opisanych zależności można także zaobserwować na poziomie lokalnym. W szczególności, na poziomie lokalnym, gdzie często znajdują się dostawcy, najszybciej dochodzi do polepszenia kapitału ludzkiego, a także często zagraniczne przedsiębiorstwa spełniają rolę bufora absorbując bezrobotną po restrukturyzacji upadających firm państwowych siłę roboczą. Rola bufora również dotyczy zwiększania zatrudnienia w firmach krajowych – poprzez popyt na dobra i usługi krajowych dostawców.

Weresa (2002) twierdzi, że na jedno miejsce pracy stworzone w Polsce w wyniku zagranicznej inwestycji bezpośredniej, generowane są średnio 4 nowe miejsca pracy w jej otoczeniu, głównie w firmach kooperacyjnych i usługach. Duże znaczenie obecności inwestora jest więc w kontekście lokalnym nie do podważenia.

Wspominane już badania Majcena, Radosevica i Rojca (2003) pokazują, że duże firmy zagraniczne w Polsce kupowały w 2002 roku około 40% materiałów od producentów krajowych. Jest to wciąż mniej niż sprowadzane z zagranicy 52% materiałów (reszta pochodzi od związanych z inwestorem kapitałowo dostawców). Stanowi jednak dobry punkt startowy i pokazuje, że istnieją już pewne powiązania pomiędzy firmami z ich otoczenia biznesowego. Można ponadto spotkać opisy studiów przypadków pokazujące skuteczną współpracę z krajowymi dostawcami na poziomie lokalnym. W szczególności, wydaje się, że zdominowany przez zagranicznych inwestorów w Polsce przemysł samochodowy, zdołał nawiązać dobrą współpracę z krajowymi dostawcami części.

5. Poprawa klimatu inwestycyjnego

Podstawowe zasady kreowania właściwego klimatu inwestycyjnego

Biorąc pod uwagę rolę, jaką odgrywają poszczególne czynniki wpływające na wybór lokalizacji BIZ w procesie podejmowania decyzji inwestycyjnych można podzielić je na dwie zasadnicze grupy:

- (i) czynniki obiektywne,
- (ii) czynniki subiektywne.

Do pierwszej grupy zaliczane są wszelkie bezpośrednie koszty inwestycji, takie jak np.: renta za teren pod inwestycje i koszt nabycia/wynajęcia budynków, koszt zakupu maszyn oraz koszty pracy, tj. koszty płac i związanych z nimi obciążeń fiskalnych. Do grupy czynników subiektywnych zaliczane są te, które trudno wyrazić w formie ilościowej, i przy analizie których dominuje w dużym stopniu subiektywna ocena jakościowa. Całościowo tę grupę czynników wpływających na wybór lokalizacji określa się mianem **klimatu inwestycyjnego**.

Klimat inwestycyjny stanowi, obok naturalnych (surowcowych, rynkowych, kosztowych) zalet danego obszaru, integralny komponent zespołu czynników lokalizacyjnych wpływających na wybór kraju, regionu oraz miejsca bezpośredniej lokalizacji w regionie. Jak pokazuje praktyka, w warunkach niewielkich różnic pomiędzy krajami starającymi się o napływ BIZ, subiektywna opinia inwestorów o lokalizacji przyszłej inwestycji odgrywa często rolę zasadniczą.

Władze krajowe, regionalne i lokalne powinny więc aktywnie kreować odpowiedni klimat inwestycyjny przychylny zarówno napływowi inwestycji zewnętrznych (tj. zagranicznych i krajowych), jak i nakierowany na zatrzymanie na swoim terenie przedsiębiorstw już działających. Działania mogące wpłynąć na poprawę klimatu inwestycyjnego zależą od indywidualnych uwarunkowań politycznych oraz sytuacji ekonomicznej danego kraju, od postępów zrobionych w kierunku poprawy klimatu inwestycyjnego w przeszłości, rezultatów liberalizacji polityki dotyczącej BIZ oraz wcześniejszej działalności promocyjnej. Niemniej jednak, można wyróżnić zbiór jasno określonych czynników wpływających na ogólny klimat inwestycyjny w danym kraju czy regionie. Lista podstawowych czynników subiektywnych mających zasadniczy wpływ na to, czy dany kraj mo-

że być zaliczony do grupy krajów atrakcyjnych dla inwestorów zagranicznych jest stosunkowo krótka i niezbyt często bywa modyfikowana. Obecnie za najważniejsze uważane są takie czynniki, jak:

- stabilność polityczna, ekonomiczna i prawna niezbędna dla zapewnienia możliwości podejmowania właściwych decyzji gospodarczych¹⁹;
- działania rządu mające na celu zachęcenie do otwierania nowych przedsiębiorstw i rozwoju biznesu, kreowanie właściwej atmosfery promujące wpływ BIZ na rozwój gospodarczy kraju w mediach;
- przejrzyste przepisy prawne dotyczące BIZ, ze szczególnym uwzględnieniem spraw bezpieczeństwa, nienaruszalności praw własności, oraz egzekwowania kontraktów;
- prawnie zagwarantowane równe prawa dostępu do wszystkich czynników produkcji dla wszystkich podmiotów gospodarczych (prywatnych i państwowych), bez specjalnych przywilejów lub innych dyskryminujących praktyk stosowanych przez urzędników administracji państwowej.

Oprócz wymienionych powyżej uniwersalnych czynników warunkujących napływ BIZ, klimat inwestycyjny panujący w danym kraju jest także wypadkową szeregu czynników specyficznych (dla danego kraju lub sektora gospodarki), mających na celu poprawę rozwoju poszczególnych gałęzi gospodarki oraz zasad prowadzenia biznesu jako całości. Uważa się, że jednym z głównych specyficznych czynników wpływających na ogólny klimat inwestycyjny i hamujących napływ BIZ jest niestabilność i nieprecyzyjność systemu podatkowego. Brak przejrzystości i wieloznaczność umożliwiające dowolność interpretacji przepisów oraz często uprzywilejowana pozycja urzędów w sporach z podmiotami gospodarczymi, są głównymi czynnikami branymi pod uwagę przez inwestorów zagranicznych podejmujących decyzje odnośnie lokalizacji biznesu w danym kraju. Doświadczenia krajów przyjmujących rokrocznie dużą ilość BIZ wskazują, że uporządkowanie i stabilizacja systemu podatkowego jest kluczowym czynnikiem warunkującym napływ kapitału zagranicznego.

Innym ważnym czynnikiem hamujących napływ BIZ jest brak przejrzystych i jednoznacznych regulacji prawnych dotyczących działania przedsiębiorstw (sfery biznesu) oraz częściowo z tego wynikająca niewielka skuteczność egzekwowania prawa. Niestety, w wielu przypadkach samo państwo nie wywiązuje się ze swego podstawowego obowiązku – stróża prawa. Samo, będąc niesolidnym kontrahentem, chroni sobie podobnych, przyczyniając się do pogłębiania problemów finansowych firm prywatnych (krajowych i zagranicznych). W rezultacie do finansowych problemów funkcjonowania biznesu dodaje się coś, czego wartości nie sposób oszacować w złotych ani w żadnej innej walucie – przekonanie o nierównej

¹⁹ Wpływ niestabilności na strumień BIZ oraz typ inwestorów został szczegółowo omówiony w pracy Baniak, Cukrowski, Herczyński (2003).

konkurencji między sektorem państwowym i prywatnym oraz opinia, że funkcjonowaniem gospodarki w danym kraju rządzi chaos i bezprawie.

Stąd, w celu kształtowania dobrego klimatu inwestycyjnego szczególne znaczenie powinno być przywiązane do zwiększenia przejrzystości współdziałania sektora publicznego i prywatnego. Prawidłowa organizacja działalności gospodarczej na pograniczu sektora publicznego i prywatnego jest czynnikiem niezbędnym dla zapewnienia właściwego funkcjonowania gospodarki rynkowej i wzajemnego wspomaganie sektora publicznego i prywatnego. Poza tym, jak pokazuje praktyka pogranicze sektora publicznego i prywatnego jest obszarem sprzyjającym korupcji, która poprzez dodatkowe, ryzykowne, trudne do przewidzenia i jasnego zdefiniowania koszty transakcyjne, hamuje napływ BIZ. Problem ten nie jest nowy, a także nie jest specyficzny dla żadnej grupy krajów, tj. obserwowany jest w mniejszym lub większym stopniu zarówno w krajach rozwijających się, jak i w krajach rozwiniętych (różna jest tylko skala zjawiska). Nie ma, więc, gotowej recepty na rozwiązanie tego problemu. Ostatnie badania sugerują jednak, że korupcja jest wynikiem braku przejrzystości i jednoznaczności regulacji prawnych oraz uprzywilejowanej pozycji urzędników państwowych, dającej możliwość stosowania praktyk dyskryminacyjnych przy słabym systemie kontroli i egzekwowania prawa. Zmniejszenie korupcji może być osiągnięte poprzez zwiększenie przejrzystości i ograniczenie dowolności w interpretacji przepisów prawnych regulujących działalność ekonomiczną oraz poprzez ograniczenie roli państwa w gospodarce.

Nowoczesne podejście do tworzenia prawidłowych uwarunkowań prawnych dotyczących procesu inwestycyjnego sprowadza się do pełnej liberalizacji życia gospodarczego, a w szczególności do:

- rezygnacji z ochrony rynku krajowego za pomocą innych metod niż bariery celne (ustanawiane zgodnie z wymaganiami WTO);
- rezygnacji z systemu ulg i preferencji podatkowych dla inwestorów zagranicznych;
- zmniejszenia liczby dziedzin aktywności gospodarczej, w których BIZ są ograniczone lub wymagają uzyskania specjalnych zezwoleń czy licencji.

Uwarunkowania prawne dotyczące BIZ powinny zawierać zapisy gwarantujące:

- zakaz stosowania jakichkolwiek praktyk dyskryminujących podmioty gospodarcze (firmy krajowe vs. zagraniczne) w procesie przygotowywania (inwestycji) i prowadzenia działalności gospodarczej;
- ograniczenie możliwości wprowadzania nowych ograniczeń dotyczących np. ilości materiałów krajowych wykorzystywanych w procesie produkcyjnym, wymagań eksportowych i innych ograniczeń;
- zapewnienie możliwości wolnego transferu środków finansowych za granicę (tj. zysków, opłat licencyjnych, itd.);

- zapewnienie możliwości prawnego rozstrzygnięcia potencjalnych sporów między państwem a inwestorem na arenie międzynarodowej;
- ochronę praw własności (w tym własności intelektualnej).

Następnym krokiem w działaniach wpływających na polepszenie klimatu inwestycyjnego jest uproszczenie procedur administracyjnych i zredukowanie przeszkód biurokratycznych hamujących proces zakładania i funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Niejasno określone kryteria i procedury przyznawania licencji czy też różnego rodzaju zezwoleń (ewentualnie cofnięcia raz wydanych zezwoleń), utrudniają planowanie procesu inwestycyjnego i zdecydowanie zniechęcają potencjalnych inwestorów. Należy zauważyć, że pojedyncze wypadki działalności administracyjnej kończącej się rezygnacją inwestora, z często niewielkiej i nie mającej bezpośredniego znaczenia dla rozwoju kraju, inwestycji, nagłaśniane przez środki masowego przekazu powodują powstanie opinii o całym kraju jako o kraju niesolidnym, o niejasnych regułach prowadzenia biznesu, który należy omijać, lub przynajmniej potencjalne inwestycje odłożyć na później.

Ważnym czynnikiem niezbędnym dla skutecznego promowania inwestycji jest łatwy dostęp do informacji dotyczących warunków inwestycyjnych i zalet danej lokalizacji oraz właściwe działania promocyjne. Stąd, kraje, potencjalnie atrakcyjne dla BIZ, lecz niewykorzystujące w pełni swoich atutów powinny skoncentrować się na intensywnej działalności promocyjnej skierowanej przede wszystkim na zainteresowanie potencjalnych inwestorów konkretnymi projektami inwestycyjnymi. W przypadku, jeśli agencje promocji biznesu zostały już zorganizowane, należy się bliżej przyjrzeć efektywności ich działania, przy czym potencjalne możliwości i potrzeby inwestycyjne powinny być najpierw jasno zdefiniowane, a zatem powinny stać się celem działań promocyjnych. Należy zauważyć, że – jak pokazały doświadczenia agencji promocji inwestycji w krajach europejskich i w Azji – działalność promocyjna powinna skoncentrować się na ograniczonej ilości krajów i sektorów gospodarki.

Ostatnie badania w dziedzinie ekonomii regionalnej dotyczące czynników wpływających na rozwój regionów pokazują, że w dobie globalizacji oraz rozwoju nowych (zaawansowanych) technologii informatycznych jednym z decydujących kryteriów branych pod uwagę przy wyborze lokalizacji inwestycji jest przede wszystkim szeroko rozumiana jakość życia w regionie (z uwzględnieniem właściwości komunikacyjnych, kulturalnych, infrastruktury, wypoczynku i rekreacji, itd.). Biorąc pod uwagę faktę, że firmy działające w dziedzinie nowych technologii, z jednej strony, nie potrzebują specyficznych surowców do wytwarzania swojej produkcji, a z drugiej potrzebują bardzo wykwalifikowanej i, jak pokazuje praktyka, z reguły bardzo mobilnej siły roboczej, firmy poszukują lokalizacji w pobliżu silnych ośrodków naukowych oraz w regionach o korzystnych warunkach klimatycznych, dysponujących atrakcyjnym niezniszczonym środowiskiem naturalnym zapewniającym możliwości aktyw-

nego wycieczki. Wszystko to powinno być brane pod uwagę przy przygotowaniu pakietu promocji regionów/krajów i oferty dla inwestorów zagranicznych.

Kraje, które zdołały przyciągnąć odpowiednią ilość BIZ (w stosunku do swych potencjalnych możliwości), powinny zwrócić większą uwagę, na jakość lokowanych w nich BIZ z uwzględnieniem zawansowania technologicznego inwestycji, oraz podjąć działania skierowane na zwiększenie wpływu BIZ na rozwój gospodarczy kraju²⁰. Czyli ich agencje promowania inwestycji powinny w większym stopniu stać się także agencjami rozwoju.

Wpływ stabilizacji politycznej i gospodarczej na strumień BIZ

Biorąc pod uwagę, zaproponowany powyżej podział czynników wpływających na wybór lokalizacji inwestycji na obiektywne i subiektywne, można stwierdzić, że wśród czynników subiektywnych głównym elementem wpływającym na wybór lub rezygnację z danej lokalizacji jest subiektywna ocena ryzyka inwestycyjnego.

Stabilizacja politycznego, ekonomicznego i prawnego otoczenia biznesu ma podstawowy wpływ na obniżenie ryzyka inwestycyjnego, a w rezultacie na wzrost strumienia BIZ. Wpływ stabilizacji na decyzje lokalizacyjne rozpatrzony jest szczegółowo w pracy Baniaka, Cukrowskiego i Herczyńskiego (2003), w której analizowany jest model opisujący proces podejmowania decyzji inwestycyjnych w krajach o niestabilnej sytuacji makroekonomicznej i często zmieniających się prawnych uwarunkowaniach prowadzenia działalności gospodarczej. Na podstawie formalnych rozważań przedstawionych w powyższej pracy można sformułować następujące wnioski:

- Wzrost niestabilności podstawowych wskaźników makroekonomicznych i uwarunkowań prawnych regulujących działalność gospodarczą powoduje zwiększenie ryzyka gospodarczego i zmniejszenie napływu BIZ.
- Niestabilności podstawowych wskaźników makroekonomicznych i uwarunkowań prawnych regulujących działalność gospodarczą znacznie silniej zniechęca inwestorów poważnych (charakteryzujących się dużą awersją do ryzyka) niż inwestorów mających skłonność do hazardu, co negatywnie wpływa na ogólną jakość inwestycji w danym kraju.

Podsumowując, należy stwierdzić, że oprócz istnienia całego szeregu czynników mających wpływ na napływ BIZ (np.: wielkość rynku zbytu, jakość infrastruktury i systemu finansowego, procedury biurokratyczne związane z działalnością gospodarczą, korupcja), niestabilność podstawowych wskaźników makroekonomicznych i uwarunkowań prawnych regulujących działalność gospodarczą w kraju wpływa zdecydowanie negatywnie na ilość i jakość BIZ.

²⁰ Wpływ BIZ na rozwój gospodarczy omówiono w rozdziale 4.

Rola administracji państwowej, organizacji międzynarodowych i stowarzyszeń społecznych w tworzeniu klimatu sprzyjającego BIZ

Kreowanie właściwego klimatu inwestycyjnego jest procesem długotrwałym. Stanowi jednocześnie zadanie dla szerokiego grona instytucji i organizacji w kraju i zagranicą, wśród których kluczową rolę odgrywają: rząd i administracja państwowa, administracja lokalna, organizacje pozarządowe, związki zawodowe, organizacje polonijne, organizacje międzynarodowe oraz media.

Rząd i instytucje państwowe

Działania rządu powinny koncentrować się przede wszystkim na: promocji stabilnego, niedyskryminującego i przejrzystego systemu gospodarczego; promocji wizerunku kraju na arenie międzynarodowej jako państwa stabilnego politycznie i gospodarczo, praworządowego, mającego znaczny potencjał gospodarczy i perspektywy rozwoju; propagowaniu (zarówno w kraju, jak i zagranicą) przykładów udanych inwestycji zagranicznych oraz istniejących regulacji gospodarczych dotyczących BIZ.

Zasadniczym zadaniem rządu i instytucji państwowych jest stabilizacja sytuacji makroekonomicznej (zapewnienie równowagi budżetu oraz bilansu handlowego, stabilnego kursu walutowy, niskiej inflacji, etc.), inicjowanie działań ukierunkowanych na tworzenie dobrego i stabilnego ustawodawstwa regulującego działalność gospodarczą oraz zapewnienie sprawnego egzekwowania prawa. Ważnym elementem działania rządu jest inicjowanie działań wpływających na wypracowanie stabilnego, przejrzystego i spójnego systemu podatkowego (likwidacja różnorodnych quasi-podatków), zapewniającego odpowiednią ochronę podmiotów gospodarczych w potencjalnych sporach z urzędem skarbowym. Sprawą kluczową jest także zapewnienie równości sektorów: państwowego i prywatnego, gdyż jedynie zdrowa konkurencja między nimi może być motorem wzrostu gospodarczego.

Istotną sprawą w krajach znajdujących się w okresie transformacji rynkowej jest ograniczenie roli państwa w gospodarce. Działania rządu w tym zakresie nie powinny ograniczać się jedynie do prywatyzacji majątku państwowego, lecz także powinny dotyczyć redukcji ograniczeń i barier funkcjonujących w gospodarce kraju, licencji, kontyngentów i zezwoleń. Prywatyzacja sektora państwowego powinna być przemyślana i zdecydowana. Procedury administracyjne związane z otwarciem działalności gospodarczej powinny być przejrzyste i skrócone do minimum. Wszystko to powinno przyczynić się do zmniejszenia korupcji występującej zazwyczaj na pograniczu sektorów państwowego, prywatnego oraz administracji.

Administracja lokalna

Zadaniem administracji lokalnej jest poruszanie problemów dotyczących wpływu BIZ na rozwój regionu, a także prowadzenie działalności ukierunkowanej na stworzenie odpowiednich warunków inwestycyjnych na poziomie regionów i społeczności lokalnych. Działalność administracji lokalnej powinna dotyczyć przede wszystkim rozwoju infrastruktury, przygotowania terenów inwestycyjnych oraz propagowaniu szeroko rozumianych inwestycyjnych zalet regionu. Ważnym zadaniem administracji lokalnej powinno być także monitorowanie procesu inwestycyjnego pod kątem wpływu na środowisko naturalne, poziom ubóstwa i inne zagadnienia społeczne w regionie.

Organizacje pozarządowe

Zadaniem organizacji pozarządowych działających na poziomie lokalnym jest poruszanie problemów dotyczących wpływu BIZ na środowisko naturalne, poziom ubóstwa i inne zagadnienia społeczne oraz monitorowanie skutków realizacji projektów inwestycyjnych. Organizacje te powinny sygnalizować nieprawidłowości oraz informować społeczeństwo i zainteresowane strony o założeniach polityki inwestycyjnej w regionie. Działalność organizacji pozarządowych powinna dotyczyć także analizy istniejącego ustawodawstwa gospodarczego, śledzeniu wadliwych rozwiązań i regulacji prawnych, proponowania modyfikacji. Organizacje te powinny inicjować i uczestniczyć w dyskusjach dotyczących prawodawstwa, uczestniczyć w ciałach doradczych i opiniotwórczych, podejmować inicjatywy ukierunkowane na polepszenie ogólnego zrozumienia aktualnych trendów gospodarczych (w tym trendów dotyczących BIZ) oraz kreować właściwy wizerunek problemów gospodarczych w mediach. Ważnym zadaniem organizacji pozarządowych powinno być także monitorowanie procesów gospodarczych pod kątem rażących przypadków naruszania prawa gospodarczego i korupcji.

Bardziej konkretne zadania dotyczące promowania biznesu i tworzenia właściwego klimatu inwestycyjnego mają organizacje o profilu profesjonalnym zrzeszające przedsiębiorców i ludzi biznesu. Podstawowym zadaniem organizacji pozarządowych reprezentujących środowiska gospodarcze jest tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości i budowanie konkurencyjnej, otwartej na świat gospodarki rynkowej. Do głównych zadań tych organizacji oprócz wspierania i integrowania środowiska przedsiębiorców należą takie zadania, jak: promocja gospodarki kraju za granicą, pozyskiwanie nowych kontrahentów, prowadzenie działalności szkoleniowej, edukacyjnej i informacyjnej, udzielanie pomocy prawnej w sporach gospodarczych z organami podatkowymi, urzędami skarbowymi i celnymi, udział w ciałach opiniotwórczych i doradczych oraz lobbing gospodarczy na rzecz stworzenia warunków sprzyjających inwestowaniu.

Związki zawodowe

Podstawowym zadaniem organizacji pozarządowych działających bezpośrednio w zakładach produkcyjnych jest monitorowanie realizacji projektów inwestycyjnych i ochrona pracowników w potencjalnych konfliktach z inwestorami dotyczącymi niewypełnienia postanowień kontraktów zbiorowych oraz nieprzestrzegania prawa pracy. Działalność związków zawodowych ma szczególnie wpływ na napływ BIZ, które następują w ramach programu prywatyzacji dużych przedsiębiorstw państwowych. Jednak mimo szczytnych celów obrony praw pracowniczych, tradycyjnie silna pozycja związków zawodowych w byłych przedsiębiorstwach państwowych wpływa często negatywnie na strumień BIZ. Negocjacje kontraktów pracowniczych w prywatyzowanych zakładach przedłużają cały proces negocjacji prowadząc do pogorszenia sytuacji finansowej prywatyzowanych podmiotów gospodarczych, podwyższają koszty funkcjonowania przedsiębiorstw będących zazwyczaj już wcześniej w nie najlepszej kondycji finansowej, i opóźniają proces pełnej restrukturyzacji przedsiębiorstw. Rezultatem podobnych działań jest często niepowodzenie projektów inwestycyjnych i kreowanie wizerunku kraju jako obszaru o dużym ryzyku inwestycyjnym.

Stowarzyszenia i organizacje za granicą

Głównym obszarem działalności organizacji i stowarzyszeń działających za granicą w zakresie wspomagania procesu tworzenia właściwego klimatu inwestycyjnego powinna być działalność informacyjna oraz działalność ukierunkowana na ułatwienie kontaktów gospodarczych między krajem macierzystym a krajem działania organizacji, oraz kreowanie właściwego ogólnego wizerunku kraju poprzez działalność kulturalną i promocyjną.

Instytucje międzynarodowe

Działalność instytucji międzynarodowych zajmujących się stymulacją rozwoju gospodarczego może mieć zasadniczy wpływ na zmniejszenie ryzyka inwestycyjnego poprzez udzielanie gwarancji inwestycyjnych ukierunkowanych szczególnie na rozwój małego i średniego biznesu. Innym ważnym zadaniem instytucji międzynarodowych jest monitorowanie i ocena wpływu BIZ na rozwój gospodarczy krajów przyjmujących inwestycje, publikowanie informacji o globalnych i regionalnych trendach w dziedzinie BIZ oraz wpływie BIZ na handel międzynarodowy, transfer technologii, strumienie finansowe i wzrost gospodarczy. Ważnym zadaniem organizacji międzynarodowych jest także informowanie zainteresowanych stron o możliwościach inwestycyjnych oraz dostarczanie ogólnych informacji związanych z warunkami i klimatem inwestycyjnym w krajach przyjmujących BIZ.

Media

Głównym zadaniem mediów powinno być kreowanie właściwego wizerunku kraju wśród potencjalnych inwestorów zagranicznych oraz troska o właściwe zrozumienie celów BIZ, oraz korzyści i zagrożeń związanych z inwestycjami zagranicznymi w danym kraju (edukacja społeczeństwa w sprawach gospodarczych). Celem działalności mediów powinno być też propagowanie szeroko rozumianych inwestycyjnych zalet kraju, poszczególnych regionów i sektorów gospodarki, a także monitorowanie procesu inwestycyjnego pod kątem jego wpływu na gospodarkę kraju i regionów, środowisko naturalne, bezrobocie, poziom ubóstwa oraz inne zagadnienia społeczne. Ważnym elementem działalności mediów powinno być też propagowanie (zarówno w kraju, jak i zagranicą) przykładów udanych inwestycji zagranicznych oraz istniejących regulacji gospodarczych dotyczących BIZ.

Należy zauważyć, że efektywna działalność wymienionych instytucji i organizacji wymaga koordynacji. Jedynie skoordynowana działalność tych organizacji może zagwarantować, wzajemne dopełnianie się i stymulowanie strategii inwestycyjnych w celu zapewnienia wzrostu gospodarczego przy lepszym wykorzystaniu BIZ w procesie rozwoju gospodarczego.

6. Podsumowanie i rekomendacje dla polityki gospodarczej

W kontekście obserwowanego w ostatnich latach wolniejszego tempa wzrostu polskiej gospodarki i związanych z tym ograniczonych możliwości inwestycyjnych podmiotów krajowych problematyka bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) znajduje się w centrum uwagi kolejnych ekip kierujących polityką gospodarczą. Pomimo obserwowanego już od paru kwartałów ożywienia gospodarczego, firmy polskie wciąż są ostrożne z inwestycjami. Dane dotyczące napływu BIZ do Polski w okresie transformacji świadczą, że do 2000 roku Polska znajdowała się w czołówce krajów przyciągających (w wielkościach bezwzględnych) najwięcej BIZ. Obraz ten nie jest już jednak optymistyczny, jeśli napływ BIZ przedstawiany jest w odniesieniu do wielkości gospodarki (tj. w odniesieniu do PKB lub w przeliczeniu na mieszkańca). Porównując wielkości względne (od 2001 roku także bezwzględne) oczywiście wydaje się fakt, że mimo sporego napływu BIZ do Polski, kraj nasz często nie wytrzymuje konkurencji z krajami sąsiednimi, które w wielu wypadkach wydają się być bardziej atrakcyjne dla inwestorów zagranicznych mimo, że oferują im bardzo podobne warunki bezpośrednio wpływające na wysokość kosztów produkcji (ustawodawstwo gospodarcze i regulacje prawne dotyczące BIZ, system ulg i zachęt inwestycyjnych). Oprócz spraw tak oczywistych jak najwyższe w regionie koszty pracy, jednym z powodów jest niedocenianie trudno kwantyfikowalnych czynników wpływających na podejmowanie decyzji inwestycyjnych określanych całościowo mianem klimatu inwestycyjnego, który w warunkach niewielkich różnic pomiędzy krajami starającymi się o napływ BIZ odgrywa często rolę zasadniczą.

W niniejszej analizie omówiono klasyczne przyczyny międzynarodowej organizacji produkcji w warunkach globalizacji, ze specjalnym uwzględnieniem czynników lokalizacyjnych zależnych od kraju starającego się o BIZ. Pokazano szczególną rolę motywów ekonomicznych (czynników ułatwiających dostęp do środków produkcji: zasobów siły roboczej i bogactw naturalnych, czynników ułatwiających realizację produkcji oraz czynników wpływających na zwiększenie efektywności funkcjonowania firmy), polityki wspierania BIZ oraz ogólnego klimatu inwestycyjnego. Ponadto, w pracy szczególną uwagę poświęcono jednemu z podstawowych, lecz często niedostrzeganych, motywów umiędzynarodowienia produkcji, jakim jest minimalizacja ryzyka związanego z niestabilnością pod-

stawowych parametrów ekonomicznych. Pokazano ponadto, że zmniejszenie niepewności odnośnie kosztów produkcji i ogólnej sytuacji makroekonomicznej powoduje zwiększenie napływu BIZ. Powyższy rezultat prowadzi do ważnego wniosku dotyczącego polityki gospodarczej, który sugeruje intensyfikację działań prowadzących do stabilizacji gospodarczej i zmniejszenia niepewności inwestycyjnej, gdyż tylko w warunkach stabilnego ustawodawstwa ekonomicznego i polityki gospodarczej można oczekiwać dalszego napływu BIZ do kraju.

Biorąc pod uwagę, że obserwowane obecnie procesy globalizacji, podzieliły świat na kraje, które proponują konkurencyjne warunki niezbędne dla organizacji produkcji, przyciągania BIZ, intensyfikacji wymiany międzynarodowej, etc., rejestrujące znaczny wzrost gospodarczy oraz kraje niezaangażowane w procesy globalizacji i mające z reguły znaczne problemy gospodarcze, globalizacja produkcji i związany z nią napływ BIZ postrzegany jest jako pewien mityczny proces stymulujący rozwój gospodarczy, który niezależnie od procesów zachodzących w kraju, zapewni wzrost gospodarczy. Podejście takie prowadzi często do opracowywania i stosowania strategii przyciągania BIZ, opartych na ulgach, preferencjach i specjalnych przywilejach oferowanym inwestorom, w oderwaniu od fundamentów uwarunkowań gospodarczych i bez względu na ich koszty.

W Polsce inwestorzy zagraniczni traktowani są niemalże na równi z inwestorami krajowymi. Regulacje dotyczące działalności inwestorów zagranicznych są zgodne ze standardami OECD i zasadniczo nie odbiegają od przepisów w sąsiednich krajach Europy Środkowej. Jedynym wyjątkiem – różniącym naszą gospodarkę od gospodarek innych krajów Grupy Wyszehradzkiej – jest brak swobody w obrocie ziemią przez firmy zagraniczne. Pozostałe regulacje – w tym ulgi i granty – są w krajach naszego regionu zbliżone. Aby zachęcić dużych inwestorów zagranicznych do otwierania produkcji o wysokiej wartości dodanej tworzącej nowe miejsca pracy wprowadzone zostały instrumenty finansowe, głównie w postaci znacznych ulg w podatku CIT. O ile efektywność tego typu pomocy na świecie trudno jest ocenić, pewnym jest, że kraje którym udało się przyciągnąć nastawiony na eksport przemysł zaawansowanych technologii, podobnego typu zachęty stosowały bądź stosują. Należy podkreślić, że w polskim systemie zachęt silnie zaznaczony jest aspekt regionalny, natomiast przynajmniej do 2003 roku trudno było dostrzec symptomy spójnej polityki przemysłowej (nie bardzo wiadomo, jakie branże i jakiego rodzaju współpracę z lokalnymi małymi firmami chcieliśmy promować, co doskonale widać na przykładzie dotychczasowej działalności specjalnych stref ekonomicznych). W świetle powyższych faktów, sformułować można następujące postulaty dla polityki gospodarczej:

- (i) Konieczne jest zapewnienie większej stabilności przepisów prawnych, zniesienie dowolności interpretacji przepisów (np. stawek podatkowych), i doprowadzenie do większej przejrzystości ustawodawstwa.

- (ii) Należy wspierać działania prowadzące do uproszczenia procedur administracyjnych, zmniejszenia biurokracji, egzekwowania prawa (kontraktów), uelastycznienia rynku pracy, porządkowania praw własności, zmniejszenia korupcji i redukcji wszelkiego rodzaju trudnych do przewidzenia kosztów transakcyjnych.
- (iii) Przy oferowaniu zachęt ukierunkowanych na określone inwestycje należy pamiętać, że zachęty są dla inwestorów równie ważne jak ogólny klimat inwestycyjny. Nie powinny zatem zastępować odpowiednich regulacji ani jasnej i konsekwentnie realizowanej polityki gospodarczej (badania empiryczne pokazują, że zachęty mające na celu wynagrodzenie lokalizacji inwestycji w okolicy ocenianej jako niekorzystna, mogą w dłuższym okresie okazać się bardzo kosztowne dla budżetu).
- (iv) Jeżeli ukierunkowane zachęty mają być dalej stosowane, powinny być dobrze zintegrowane z polityką gospodarczą i lokalną. Nie może być więcej mowy o takim braku spójności jak w przypadku specjalnych stref ekonomicznych. Potrzeby, leżące u podstaw danej lokalizacji (regionu), jej wyposażenie w czynniki produkcji, a także możliwość współpracy z lokalnymi firmami powinny być szczegółowo analizowane. Tak samo zresztą, jak zapotrzebowanie na materiały i *outsourcing* potencjalnego inwestora. Ważne jest również, aby dostępne od maja 2004 roku fundusze strukturalne zostały dobrze zintegrowane z polityką przemysłową, w tym ze wsparciem nowych technologii.
- (v) Badania empiryczne dowodzą, że działalność inwestorów zagranicznych nie oznacza automatycznego transferu technologii i innych korzystnych efektów zewnętrznych dla gospodarki kraju przyjmującego. Inwestycje zagraniczne, nawet duże, nie mają pod tym względem automatycznej przewagi nad innymi rodzajami inwestycji. Dlatego też wydaje się, że niezbędnym warunkiem skorzystania z grantu inwestycyjnego czy systemu zachęt w naszym kraju powinien być wyraźnie egzekwowany wymóg inwestycji w produkcję wspomagającą postęp technologiczny o dużej wartości dodanej według jasno określonych, specyficznych kryteriów.
- (vi) Należy również wspierać wybrane rodzaje aktywności zwiększające możliwości absorpcyjne otoczenia biznesowego: edukację, szkolenia, współpracę z lokalnymi firmami i zapleczem naukowym i inwestycje w badania i rozwój na potrzeby produkcji. Przypomnijmy, iż do 2003 roku można się było ubiegać o wsparcie finansowe dużej inwestycji praktycznie jedynie tworząc wystarczająco dużo miejsc pracy.
- (vii) System zachęt i grantów powinien mieć na celu długookresowe zyski dla kraju. Szczególnie ważne są te inwestycje, które mogą podnieść potencjał wzrostowy gospodarki.
- (viii) Działania Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiIZ) powinny być nie tylko spójne i przemyślane, ale agencja powinna dysponować również

wystarczającymi do realizacji swoich zadań kompetencjami włączając w to kompetentną kadre.

- (ix) Należy wspierać działania nastawione na zwiększanie możliwości absorpcyjnych firm krajowych, w tym bardziej aktywnie promować kooperację między krajowymi firmami a przedsiębiorstwami zagranicznymi na poziomie lokalnym, zachęcać do inwestowania w nowe technologie na poziomie przemysłu, wspierać szkolenia, a być może przede wszystkim inwestować w edukację. Należy również w przemyśle stymulować tworzenie dobrze działających ośrodków transferu innowacji przy uniwersytetach czy innych placówkach badawczych oraz monitorować ich efektywność. Również na poziomie lokalnym, należy wspierać inwestycje w infrastrukturę, służące wszystkim przedsiębiorcom.

Jednak w celu zapewnienia dalszego napływu BIZ nie można zrezygnować z prowadzenia działań ukierunkowanych na poprawę klimatu inwestycyjnego, który stanowi obok naturalnych (surowcowych, rynkowych, kosztowych) zalet danego obszaru integralny komponent zespołu czynników lokalizacyjnych wpływających na wybór kraju, regionu oraz miejsca bezpośredniej lokalizacji w regionie. Jak pokazuje praktyka, w warunkach niewielkich różnic pomiędzy krajami starającymi się o napływ BIZ, subiektywna opinia inwestorów na temat lokalizacji przyszłej inwestycji odgrywa często zasadniczą rolę. Władze krajowe, regionalne i lokalne powinny więc aktywnie kreować odpowiedni klimat inwestycyjny przychylny zarówno napływowi inwestycji zewnętrznych (tj. zagranicznych i krajowych), jak i nakierowany na zatrzymanie na swoim terenie przedsiębiorstw już działających.

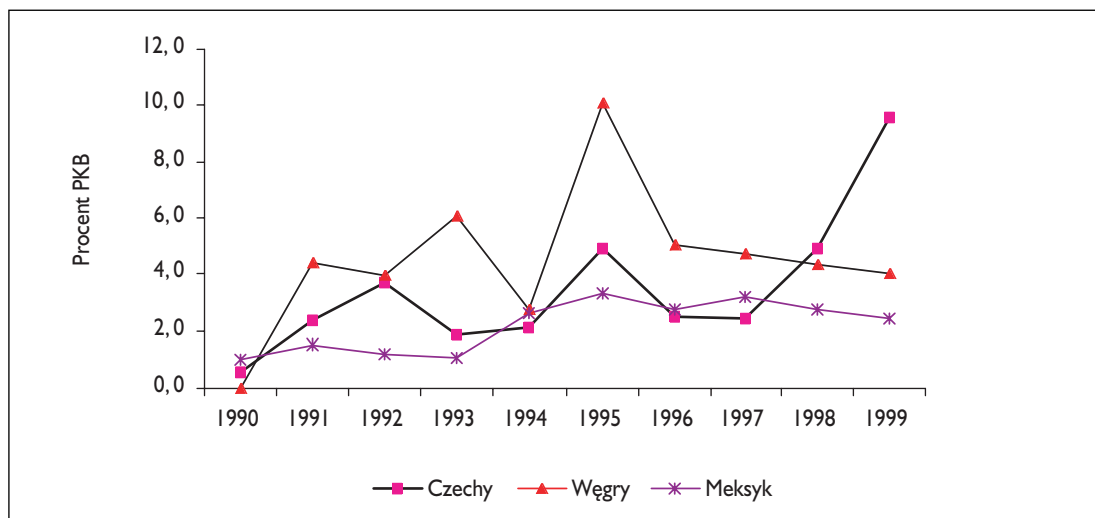
Należy podkreślić, że kreowanie właściwego klimatu inwestycyjnego jest procesem długotrwałym, i nie jest to wyłącznie problem rządu lub administracji państwowej (choć główną winę za brak odpowiedniego klimatu ponosi głównie administracja państwowa, bo to właśnie państwo powinno zapewnić istnienie nowoczesnych regulacji prawnych oraz wypracować właściwe mechanizmy egzekwowania prawa), lecz zadanie szerokiego grona instytucji i organizacji w kraju i za granicą, wśród których kluczową rolę odgrywają: rząd i administracja państwowa, administracja lokalna, organizacje pozarządowe, związki zawodowe, organizacje polonijne, organizacje międzynarodowe oraz media.

Trzeba też pamiętać, że celem prowadzenia działalności gospodarczej jest generowanie zysków i jeżeli warunki panujące w danym kraju nie pozwolą inwestorowi na wypracowanie określonego poziomu zysku bezpośrednio inwestycje zagraniczne do danego kraju napływać nie będą. W związku z tym niezbędne jest podjęcie działań ukierunkowanych na obniżenie kosztów produkcji w tym kosztów pracy.

Aneks. Przegląd doświadczeń międzynarodowych dotyczących BIZ i poprawy klimatu inwestycyjnego

Poniżej przedstawiono doświadczenia wybranych krajów w dziedzinie BIZ oraz poprawy klimatu inwestycyjnego. Spośród dużej ilości krajów mających lepsze lub gorsze doświadczenia w rozpatrywanej dziedzinie wybrano dwa kraje znajdujące się w procesie transformacji: Węgry, Czechy, (kraje, podobnie jak Polska, przodujące w procesie transformacji rynkowej i będące bezpośrednimi konkurentami Polski w staraniach o BIZ) oraz Meksyk jako przykład kraju, który w ostatnich latach często stawiany jest za wzór w dziedzinie przyciągania inwestycji zagranicznych. Napływ BIZ do wybranych krajów (w % PKB) przedstawiony jest na wykresie 5.

Wykres 5. Napływ BIZ do wybranych krajów w latach 90., w % PKB



Źródło: 2001 World Development Indicators. World Bank.

Węgry²¹

Napływ BIZ na Węgry

Węgry były pierwszym krajem transformacji, który na początku lat dziewięćdziesiątych rozpoczął aktywne starania o przyciągnięcie BIZ. Sukcesy transformacji rynkowej zwiększyły atrakcyjność kraju w regionie i spowodowały znaczny napływ BIZ. Od 1990 roku strumień BIZ napływający rokrocznie na Węgry wzrósł ponad 5-krotnie: z 331 mln USD w 1990 roku do 1,6 mld USD w 2000 roku. W tym samym okresie, w wyniku modernizacji gospodarki węgierskiej przy znaczącym udziale BIZ, węgierski eksport wzrósł z 10 mld USD w 1990 roku do 38 mld USD w 2000 roku, przy czym udział towarów o zaawansowanych technologiach wytwarzania w eksporcie Węgier wzrósł z 4% w roku 1985 do 25% w 2000 roku²². Dynamika BIZ na Węgrzech przedstawiona jest w tabeli 5.

Tabela 5. Napływ BIZ na Węgry w latach 1991-1999

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Napływ FDI, milion USD	1462	1479	2350	1144	4519	2274	2167	2037	1950
Napływ FDI, % PKB	4,37	3,97	6,09	2,76	10,12	5,04	4,74	4,33	4,03
Napływ FDI, % inwestycji kapitałowych*	21,38	24,69	30,51	12,42	42,26	18,51	17,10	14,60	13,98

Źródło: Baza danych Banku Światowego (2000); * *Gross Capital Formation*.

Napływ BIZ do poszczególnych sektorów gospodarki węgierskiej przedstawiony jest w tabeli 6.

Tabela 6. Napływ BIZ do poszczególnych sektorów gospodarki węgierskiej w latach 1995-1998

	Przemysł przetwórczy	Budownictwo	Handel	Transport i komunikacja	Sektor usług finansowych	Nieruchomości	Inne	Ogółem
1995	36,3	12,7	16,4	5,0	9,1	15,6	4,9	100,0
1996	19,3	6,5	17,3	1,1	23,0	26,1	6,6	100,0
1997	19,6	0,7	7,6	0,7	7,2	28,2	36,1	100,0
1998	30,4	1,9	14,2	1,0	33,6	16,3	2,6	100,0

Źródło: OECD Reviews of Foreign Investment. Hungary, OECD (2000).

²¹ Na podstawie: *OECD Reviews of Foreign Investment, Hungary*, OECD 2000.

²² *World Investment Report 2002*.

Należy zwrócić uwagę na zauważalną zmianę kierunku BIZ na Węgrzech. W latach 1990-1994 około 50% BIZ lokowanych było w sektorze wytwórczym, szczególnie w takich branżach jak przemysł samochodowy czy elektroniczny oraz w tradycyjnych branżach gospodarki węgierskiej, takich jak: farmaceutyka czy przemysł spożywczy. W latach następnych największy napływ BIZ odnotowano w przemyśle wytwórczym, sektorze usług finansowych oraz w handlu.

Głównym źródłem BIZ na Węgrzech są kraje UE (w latach 1996-1997 ponad 60% całości BIZ, przy czym około 25% BIZ przypadło na inwestycje niemieckie), USA (14%), Szwajcaria (3%) oraz Japonia (2%)²³.

Regulacje prawne

Po wielu zmianach i modyfikacjach regulacji prawnych w latach 80. i 90. XX wieku, obecne uwarunkowania prawne dotyczące BIZ należą do jednych z najbardziej liberalnych w regionie. W szczególności, na Węgrzech nie istnieją żadne procedury sprawdzania wiarygodności firm zagranicznych działających lub rozpoczynających działalność gospodarczą w kraju. Poza tym, inwestorzy zagraniczni (nierezydenci) mają prawo posiadać częściowe lub całkowite prawo własności w podmiotach gospodarczych działających w prawie wszystkich sektorach gospodarki.

Działalność inwestorów zagranicznych na Węgrzech reguluje Ustawa o Inwestorach Nie-Rezydentach z roku 1988 (*Law on Non-Resident Investment*). Zgodnie z tą ustawą cudzoziemcy mogą tworzyć oraz rozwijać przedsiębiorstwa, do których mają częściowe lub całkowite prawo własności, przedstawicielstwa zagranicznych firm oraz filie. Prawo zezwala na całkowity transfer kapitału i zysków oraz przewiduje kompensacje dla inwestorów (według aktualnej wartości rynkowej) w przypadku ewentualnego odebrania praw własności (konfiskaty).

Dla rozpoczęcia działalności gospodarczej wystarczająca jest rejestracja przedsiębiorstwa w Rejestrze Firm. Głównym dokumentem wymaganym dla rejestracji firmy zagranicznej jest formularz z odpowiedniej instytucji finansowej dotyczący dokonania transakcji na rynku walutowym odpowiadających rozmiarom inwestycji. Po założeniu przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym funkcjonują na tych samych warunkach jak przedsiębiorstwa węgierskie.

Nie ma ograniczeń dotyczących zatrudniania obywateli węgierskich w firmach zagranicznych, a od menadżerów-cudzoziemców zatrudnionych w takich firmach nie są wymagane są pozwolenia na pracę. Zgodnie z umową z UE, od lutego 1999 roku pozwolenia na pracę wydawane są automatycznie dla kluczowych pracowników firm zagranicznych, jeśli byli oni zatrudnieni w firmie macierzystej przez okres przynajmniej jednego roku. Od stycznia 2000

²³ OECD Reviews of Foreign Investment. Hungary, OECD 2000.

roku procedura wydawania pozwoleń na pracę dla cudzoziemców zatrudnionych na Węgrzech została uproszczona i przyspieszona. Automatycznie pozwolenia na pracę wydawane są także małżonkom menadżerów oraz kluczowych pracowników firm zagranicznych.

Na Węgrzech nie ma żadnych ograniczeń dotyczących nabywania nieruchomości dla celów BIZ. Po zakończeniu procedury rejestracji przedsiębiorstwo zagraniczne, jego filia lub oddział, może nabyć na Węgrzech dowolne nieruchomości oprócz ziemi uprawnej. Od roku 1997, przedsiębiorstwo zagraniczne może, dla celów prowadzonej działalności, nabywać prawa własności do nieruchomości dostępne węgierskim podmiotom gospodarczym bez konieczności otrzymania specjalnych zezwoleń (jednak tylko w przypadku, jeśli istnieją odpowiednie uzgodnienia międzynarodowe, lub jeśli podobne prawo przysługuje podmiotom węgierskim w kraju macierzystym inwestora). W przypadku braku odpowiednich regulacji problem nabywania nieruchomości na Węgrzech regulowany jest Dekretem Rządu z 1996 roku „O nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców”.

Ziemia na Węgrzech może być nabywana jedynie przez rezydentów (osoby fizyczne) oraz w szczególnych przypadkach przez banki węgierskie oraz filie banków zagranicznych (jednak według ustawy z roku 1997 banki zagraniczne nie mogą posiadać ziemi uprawnej).

Zachęty inwestycyjne

Na Węgrzech istnieje rozwinięty system zachęt ukierunkowany na przyciągnięcie inwestorów zagranicznych do kraju, a także skierowania strumienia inwestycji do wybranych obszarów działalności gospodarczej oraz regionów. Istniejące regulacje łączą system ulg podatkowych (oczekuje się jednak, że większość zachęt fiskalnych będzie w najbliższych latach zlikwidowana), zachęt finansowych oraz inne elementy, takie jak: parki przemysłowe i strefy wolnego handlu (*industrial free trade zones*) oraz inne inicjatywy lokalne i regionalne.

Zachęty fiskalne. Warunki otrzymania ulg podatkowych (wielkość stóp podatkowych, okresy działania ulg, itd.) określone są w węgierskim prawie podatkowym. Inwestycje produkcyjne lub turystyczne (hotele) przewyższające 1 mld forintów mogą liczyć na 50% ulgę podatkową przez okres 5 lat (100% ulgi przysługuje inwestorom inwestującym w regionach priorytetowych²⁴ oraz w strefach przemysłowych), pod warunkiem, że związany z inwestycją wzrost dochodów ze sprzedaży przewyższy ustanowiony poziom minimalny. Pełną ulgę podatkową na okres 10 lat mogą uzyskać inwestorzy, wielkość inwestycji których przewyższa 10 mld forintów (ewentualnie 3 mld forintów w słabo rozwiniętych regionach²⁵). Powyż-

²⁴ Za regiony priorytetowe uważane są obszary gdzie poziom bezrobocia w czerwcu roku poprzedzającego przewyższał 15%.

sze preferencje podatkowe uwarunkowane są uzyskaniem określonego minimalnego poziomu dochodów ze sprzedaży oraz ilością generowanych przez rozpatrywaną inwestycję dodatkowych miejsc pracy. Ulgi podatkowe przewidywane są także dla firm prowadzących działalność naukowo-badawczą (w szczególności, istnieje możliwość odliczenie od podstawy opodatkowania 20% kosztów bezpośrednich związanych z działalnością naukowo-badawczą).

Konstrukcja węgierskiego systemu podatkowego jest stosunkowo przejrzysta i ciągle dostosowywana do odpowiednich standardów OECD i legislacji Unii Europejskiej, w wyniku czego ilość i wielkość ulg proponowanych inwestorom zagranicznym inwestującym na Węgrzech została w ciągu ostatnich 10 lat wyraźnie zmodyfikowana. Przy czym, istniejące w początkowej fazie transformacji rynkowej ulgi i zachęty podatkowe skierowane wyłącznie do inwestorów zagranicznych są obecnie dostępne także dla inwestorów węgierskich. Jest to szczególnie ważne, gdyż jednakowe traktowanie różnych podmiotów gospodarczych (firm zagranicznych, krajowych firm prywatnych oraz przedsiębiorstw państwowych) ma szczególne znaczenie dla promowania uczciwej konkurencji i dobrego klimatu inwestycyjnego.

Ważną rolę odgrywają również zachęty i ulgi podatkowe oferowane przez władze lokalne oferowane inwestorom w celu skierowania potencjalnych inwestycji do swoich regionów. Proponowane zachęty polegają głównie na zwolnieniach z podatków lokalnych na okres zależny z reguły od wielkości inwestycji oraz wpływu na wzrost zatrudnienia w regionie, preferencyjnych cenach sprzedaży nieruchomości będących własnością władz lokalnych, zabezpieczeniu infrastruktury dla parków przemysłowych (patrz poniżej), itd.

Zachęty finansowe. Zachęty finansowe proponowane są inwestorom inwestującym na Węgrzech w ramach istniejących celowych programów rozwoju gospodarczego: centralnego programu rozwoju technologicznego, celowego programu rozwoju regionalnego, programu rozwoju rynku pracy, programu rozwoju turystyki, ochrony środowiska, działalności rolniczej, itd. Zachęty finansowe mają głównie formę grantów i kredytów preferencyjnych i są dostępne na jasno określonych zasadach w drodze przetargów publicznych, przy czym przedsiębiorstwa krajowe i zagraniczne mają z reguły jednakowy dostęp do zachęt inwestycyjnych. Wyjątkiem jest obszar działalności gospodarczej dotyczący rozwoju małej przedsiębiorczości i prywatyzacji drobnej własności państwowej, w którym preferencje mają rezydenci (biorąc pod uwagę, że proces prywatyzacji na Węgrzech jest już prawie zakończony, aktualnie znaczenie tych preferencji jest niewielkie).

Przemysłowe strefy wolnego handlu. Istniejące na Węgrzech regulacje prawne dotyczące działalności przemysłowych stref wolnego handlu są specyficzne i raczej wyjątkowe na arenie międzynarodowej. Zgodnie z istniejącym ustawodawstwem, każda firma może utworzyć

²⁵ Za regiony słabo rozwinięte uważane są obszary, na których stopa bezrobocia w ciągu dwóch lat poprzedzających inwestycje przewyższała 15%.

swoją własną strefę wolnego handlu w dowolnym miejscu w kraju. Oferta ta jest niezwykle atrakcyjna dla firm produkcyjnych używających w procesie wytwórczym głównie lokalnej siły roboczej, gdyż pozwala firmom używać drogiego sprzętu wytwórczego dla swoich celów bez konieczności ponoszenia opłat celnych. Jednak, z uwagi na istniejące preferencyjne umowy handlowe z UE (głównym partnerem handlowym Węgier) oraz kilkoma innymi krajami znacznie przemysłowych stref wolnego handlu jest obecnie niewielkie.

Parki przemysłowe (*industrial parks*). Parki przemysłowe oferują inwestorom rozwiniętą infrastrukturę, usługi oraz lokalne ulgi podatkowe. Dotychczas status parku przemysłowego na Węgrzech nadano ponad 75 obszarom. Około 4/5 działalności gospodarczej parków przemysłowych prowadzone jest przez małe i średnie przedsiębiorstwa, chociaż należy podkreślić, że kilka dużych firm międzynarodowych także korzysta z usług parków przemysłowych.

Działania promocyjne

Aktualnym wyzwaniem dla polityki gospodarczej na Węgrzech jest polepszenie warunków inwestycyjnych w celu przyciągnięcia przedsiębiorstw zagranicznych z większymi mocami wytwórczymi. Działania ukierunkowane na promocje BIZ są jednym z głównych elementów aktualnej strategii rozwoju kraju, której celem jest osiągnięcie w najbliższych latach 20-25% poziomu inwestycji w gospodarce, popieranie działalności badawczo rozwojowej, rozwój powiązań kooperacyjnych krajowych podmiotów gospodarczych z firmami zagranicznym działającymi na Węgrzech oraz zwiększenie wpływu BIZ na ogólny rozwój gospodarczy kraju.

W administracji centralnej działalność promocyjna w dziedzinie BIZ należy do zadań Ministerstwa Gospodarki, które oprócz działalności koordynacyjnej pełni funkcje regulatora oraz prowadzi działalność informacyjną skierowaną do potencjalnych inwestorów zagranicznych. W 1993 roku specjalnie dla celów międzynarodowej promocji potencjału gospodarczego Węgier powołano do życia Agencję Rozwoju Handlu i Inwestycji (*Investment and Trade Development Agency*). Posiada ona obecnie przedstawicielstwa na Węgrzech oraz w 37 innych krajach świata. Głównym zadaniem wymienionej agencji jest sprawne dostarczanie informacji i prowadzenie działalności doradczej skierowanej do potencjalnych inwestorów zagranicznych. Ponadto w celu zacieśnienia kontaktów z inwestorami i konsultacji proponowanych rozwiązań Ministerstwo Gospodarki powołało do życia Radę Inwestorów, której członkowie reprezentują około 70% aktualnych BIZ na Węgrzech. Oprócz Ministerstwa Gospodarki, na Węgrzech, podobnie jak w innych krach regionu, istnieje także szereg innych organizacji prowadzących działalność ukierunkowaną na promocję aktualnej polityki inwestycyjnej (*Chamber of Commerce*, organizacje pozarządowe, urzędy administracji lokalnej, itd.).

Czechy²⁶

Napływ BIZ do Czech odegrał bardzo ważną rolę w restrukturyzacji gospodarki i intensyfikacji obrotów handlowych z zagranicą. Udział BIZ w gospodarce Republiki Czeskiej (ilość firm zagranicznych, wielkość eksportu produkcji wytworzonej w przedsiębiorstwach zagranicznych, ich udział w PKB) jest niezwykle wysoki, szczególnie w porównaniu do innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej²⁷. Dynamika BIZ w Czechach przedstawiona jest w tabeli 7.

Tabela 7. Napływ BIZ do Republiki Czeskiej w latach 1991-1999

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Napływ FDI, mln USD	654	878	2568	1435	1286	2734	5093
Napływ FDI, % PKB	1,87	2,14	4,94	2,48	2,44	4,91	9,59
Napływ FDI, % inwestycji kapitałowych*	6,83	7,18	14,50	7,09	7,44	16,54	33,71

Źródło: Baza danych Banku Światowego (2000), * *Gross Capital Formation*.

Większość BIZ w Republice Czeskiej pochodzi z Niemiec (22% wszystkich inwestycji w 2000 roku), Holandii (21,9% wszystkich inwestycji w 2000 roku) oraz Austrii (20,4% wszystkich inwestycji w 2000 roku). Ilość BIZ napływających do Czech z innych krajów jest znacznie mniejsza (Szwajcaria – 4,1% wszystkich inwestycji w 2000 roku, Francja – 3,8%, USA – 3,2%, Wielka Brytania i Szwecja po 2,8% wszystkich inwestycji w 2000 roku)²⁸.

W Republice Czeskiej nie istnieje specjalne ustawodawstwo dotyczące BIZ. Cudzoziemcy mogą inwestować w Czechach zakładając lub rozwijając przedsiębiorstwa będące całkowitą własnością podmiotów zagranicznych, zakładając filie lub oddziały oraz poprzez nabycie częściowego lub pełnego prawa własności do istniejącego przedsiębiorstwa. Zgodnie z ustawą prawa handlowego (które w ostatnim okresie zostało w całości dostosowane do norm UE) założenie podmiotów gospodarczych przez inwestorów zagranicznych oraz ich działalność wymaga rejestracji w Rejestrze Handlowym²⁹.

Ograniczenia

Na udział cudzoziemców w transakcjach giełdowych oraz działających na terenie Republiki Czeskiej bankach musi zostać wyrażona zgoda. Inwestycje zagraniczne w trans-

²⁶ Na podstawie: OECD Reviews of Foreign Investment. Czech Republic, OECD 2001.

²⁷ Z uwagi na znaczne różnice w wielkości krajów regionu dla celów porównawczych należy używać danych w przeliczeniu na mieszkańca lub w stosunku do PKB.

²⁸ OECD Reviews of Foreign Investment. Czech Republic, OECD 2001.

²⁹ Od roku 2002 od osób będących rezydentami krajów UE lub innych krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego, które prowadzą działalność gospodarczą w Czechach nie wymagana jest rejestracja w Rejestrze handlowym.

porcie lotniczym, hazardzie, w lokalne sieci telefoniczne i związane usługi są zabronione.

Zagraniczne osoby prawne mogą nabywać nieruchomości dla celów inwestycyjnych. Jednak, osoby fizyczne nie będące rezydentami oraz oddziały osób prawnych nie będących rezydentami nieruchomości nabywać nie mogą. Zakup nieruchomości (włączając zakup ziemi) przez cudzoziemców nie będących rezydentami jest zabroniony. Jednakże, ograniczenie to nie przedstawia większego problemu dla zagranicznych podmiotów gospodarczych działających na terenie Republiki Czeskiej, gdyż zagraniczni inwestorzy mają prawo powołać do życia lokalny podmiot gospodarczy lub być współwłaścicielem takiego podmiotu gospodarczego, który ma prawo nabywać nieruchomości bez ograniczeń. W szczególności, nie ma ograniczeń na zakup nieruchomości przez przedsiębiorstwa powołane do życia przez nierezydentów, jako że automatycznie mają one status rezydentów (osób prawnych).

Kupno nieruchomości przez filie rezydentów i osób prawnych nie będących rezydentami także podlega ograniczeniom, gdyż według czeskiego kodeksu handlowego, filie uważane są za jednostki organizacyjne firm macierzystych bez niezależnego prawa do prowadzenia działalności inwestycyjnej. Stad nieruchomości używane przez filie mogą być nabywane jedynie przez spółki macierzyste. Jednakże, w przypadku gdy spółka macierzysta nie jest rezydentem, nabywanie prawa własności do nieruchomości jest ograniczone przez prawo dewizowe. Pobocznym efektem tego ograniczenia jest fakt, że dostęp inwestorów nie będących rezydentami do hipotecznej działalności bankowej jest także ograniczony³⁰.

Korzystanie, wynajem lub sprzedaż nieruchomości lub dzierżawa bogactw naturalnych, ziemi rolnej i lasów nie podlega ograniczeniom.

Działania promocyjne

W 1992 roku w celu zabezpieczenia właściwej pomocy inwestorom zagranicznym zainteresowanym inwestycjami w Czechach Ministerstwo Przemysłu i Handlu powołało do życia agencje promocji inwestycji (CzechInvest). W 2001 roku agencja ta posiadała biura w Londynie, Paryżu, Dusseldorfie, Jokohamie, w Kalifornii, w Chicago oraz 15 przedstawicielstw regionalnych w kraju. Celem działalności agencji na poziomie krajowym jest dostarczanie informacji oraz świadczenie usług inwestorom działającym w sektorze przemysłowym. W imieniu inwestorów agencja zajmuje się analizą ofert i zachęt inwestycyjnych, dostarcza danych dotyczących interesujących inwestorów branż i sektorów gospodarki, wyszukuje miejsca nadające się do prowadzenia działalności gospodarczej, producentów urządzeń produkcyjnych, potencjalnych partnerów/koooperantów i kontrahentów oraz organizuje kontakty z instytucjami na poziomie lokalnym i krajowym. Jednym z zadań CzechInvestu było tak-

³⁰ Zgodnie z planem zmian legislacyjnych, ograniczenie dotyczące zakupu nieruchomości przez oddziały będzie zlikwidowane przez korektę prawa dewizowego.

że pilotowanie 3-letniego Programu Rozwoju Powiązań Kooperacyjnych (Supplier Development Program), celem którego było powiązanie międzynarodowych przedsiębiorstw działających w Czechach z istniejącą lokalną siecią powiązań kooperacyjnych, przy jednoczesnej stymulacji procesu podwyższania poziomu technologicznego lokalnych kontrahentów tak, aby mogli sprostać wymaganiom firm zagranicznych (program finansowany był wspólnie przez Rząd CZR oraz Program Phare UE).

Zachęty inwestycyjne

Wprowadzony w roku 1998 program zachęt inwestycyjnych był ważnym czynnikiem stymulującym napływ BIZ do Republiki Czeskiej. Program został opracowany pod nadzorem *EU Monitoring Authority* i jest on zgodny z ogólnymi zasadami pomocy publicznej. Program przewiduje następujące zachęty inwestycyjne oferowane przez Rząd Republiki Czeskiej: (i) Zwolnienie z podatku (*corporate tax*) na okres 10 lat (dla nowo otwieranych przedsiębiorstw, podmiotów prawnych i osób fizycznych zajmujących się działalnością gospodarczą) lub częściowa zniżka podatku na 5 lat (dla istniejących podmiotów prawnych i osób fizycznych zajmujących się działalnością gospodarczą); (ii) możliwość otrzymania grantów, celem których jest wspomaganie procesu tworzenia nowych miejsc pracy; (iii) możliwość otrzymania grantów szkoleniowych (ukierunkowanych na podnoszenie kwalifikacji personelu); (iv) dostęp do tanich terenów inwestycyjnych i pomoc w zapewnieniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury. Wymienione zachęty dostępne są: (i) dla inwestycji w wyspecyfikowanych branżach z nowoczesnymi technologiami wytwarzania lub w innych sektorach gospodarki, zakładając że przynajmniej 50 % kosztów linii produkcyjnych zawiera pozycje/maszyny umieszczone na zatwierdzonej przez rząd liście urządzeń o dużym stopniu zaawansowania technologicznego; (ii) dla inwestycji polegających na kupnie lub budowie nowej fabryki, oraz rozwoju lub modernizacji istniejących mocy wytwórczych w celu rozpoczęcia nowej działalności produkcyjnej; (iii) gdy rozmiar inwestycji przekracza 350 mln koron (w regionach o dużym bezrobociu przynajmniej 175 mln koron). Przy czym (i) udział inwestora musi wynosić przynajmniej 145 mln koron; (ii) Inwestycje w maszyny i urządzenia produkcyjne muszą wynosić przynajmniej 40% całości inwestycji; oraz (iii) proces technologiczny musi spełniać czeskie normy i wymagania dotyczące ochrony środowiska naturalnego.

W latach 1998-2000 około 50 firm skorzystało z oferowanych zachęt. Ocenia się, że bezpośrednim rezultatem pakietu zachęt był napływ BIZ w wysokości 1,2 mld USD i utworzenie 16 tys. nowych miejsc pracy.

Od 2000 roku zachęty inwestycyjne oferowane są zarówno inwestorom zagranicznym jak i krajowym. Wielkość pomocy publicznej oferowanej przez program zachęt jest nadzorowana przez Biuro Ochrony Konkurencji Ekonomicznej (*Office for Protection of Economic Competition*).

Od 1999 roku Ministerstwo Przemysłu i Handlu rozpoczęło promocję rozwoju stref przemysłowych. W ramach tego programu władze lokalne otrzymały subsydia rządowe w celu współfinansowania rozwoju takich stref w swoich regionach. W 1999 roku około 4,5 mln USD zostało przekazanych do 18 regionów w celu dofinansowania procesu budowy prawie 360 hektarów stref przemysłowych. Dodatkowo 11 mln USD zostało zainwestowane w tworzenie 32 stref przemysłowych w 2000 roku (przygotowano 710 ha miejsc pod inwestycje). Należy podkreślić, że główne inwestycyjne typu *greenfield* w Czechach powstały właśnie w strefach przemysłowych. Najlepiej działające strefy przemysłowe zorganizowano w Pilźnie, w Kladnie (koło Pragi) oraz w miejscowości Hranice na Morawach.

Zgodnie z umową przedakcesyjną między Republiką Czeską i UE podpisaną w 1999 roku, zapoczątkowano także program pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw w celu intensyfikacji ich udziału w projektach przemysłowych, handlu, usługach, budownictwie i transporcie.

Meksyk³¹

Cechą charakterystyczną BIZ w Meksyku w latach siedemdziesiątych był fakt, że większość z nich była zorientowana wyłącznie na rynek krajowy. Spowodowane to było wysokimi kosztami produkcji będącymi pochodną słabo rozwiniętej infrastruktury, niskich kwalifikacji siły roboczej, oraz niektórych założeń polityki gospodarczej (np. konieczności organizacji produkcji głównie w oparciu o lokalne surowce i półfabrykaty). Błędy w polityce ekonomicznej popełnione w latach 70. doprowadziły kraj do kryzysu i pokazały konieczność przeprowadzenia zasadniczych reform gospodarczych, wprowadzanie których rozpoczęto w 1982 roku. Usunięto bariery w handlu zagranicznym i w celu zwiększenia eksportu oraz redukcji bezrobocia poświęcono więcej uwagi problematyce BIZ. Zrozumiano, że znaczący wzrost eksportu może być generowany przede wszystkim przez korporacje międzynarodowe specjalizujące się w wąskim asortymencie produkcji ukierunkowanej na eksport. Promowanie działalności takich firm wymagało jednak zniesienia ograniczeń dotyczących importu materiałów, zniesienia wymogu wykorzystania w procesie produkcyjnym lokalnych materiałów i półfabrykatów, liberalizacji i usprawnienia procesu wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, itd.

Wprowadzone w 1989 roku nowe ustawodawstwo gospodarcze zniosło większość restrykcji z 1973 roku i wprowadziło wiele nowych rozwiązań mających na celu liberalizację BIZ. Ważnym elementem wspomagającym proces reform w sektorze BIZ była liberalizacja

³¹ Na podstawie: Bergsman, Broadman, Drebentsov (2000).

procedur i wymagań dotyczących rozpoczęcia działalności gospodarczej. Formalnie, w głównych sektorach gospodarki zniesiono wymóg większościowego udziału kapitału krajowego (oprócz bankowości oraz sektorów energetycznego i naftowego), gdy inwestorzy spełniali szereg niezbyt wyszukanych wymogów formalnych (które *de facto* spełniała większość inwestycji) i pozwolenia były wydawane automatycznie³². Nowe regulacje upraszczały także procedury rejestracji działalności gospodarczej prowadzonej przez inwestorów zagranicznych, oraz usuwały nieformalne bariery związane z koniecznością uzyskiwania zezwoleń na najróżniejsze drobiazgi wynikające w procesie prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto, skończono z praktyką wydawania zezwoleń na import technologii oraz zatwierdzania wysokości opłat licencyjnych.

Jednakże najważniejsze zmiany stymulujące napływ BIZ dotyczyły sfery znacznie szerszej niż zmiany w systemie regulacji. Przede wszystkim stosunek władz i administracji do BIZ zmienił się od podejrzliwości przejawiającej się nadmiernie rozwiniętą ingerencją państwa w sprawy BIZ, do promocji BIZ w Meksyku i zachęt inwestycyjnych. Częścią tych zmian było stworzenie przez rząd nowej niezależnej agencji – Meksykańskiej Rady Inwestycyjnej (finansowanej w połowie przez rząd i w połowie przez sektor prywatny). Celem działalności agencji było promowanie pożądaných inwestycji zagranicznych poprzez pomoc w zgromadzeniu potrzebnej dokumentacji oraz przebrnięciu przez gąszcz procedur biurokratycznych nadal występujących na poziomie lokalnym.

Wymienione reformy, a także ożywienie gospodarcze końca lat 80., spowodowało znaczny wzrost BIZ w Meksyku. W rezultacie w 1989 roku wartość BIZ w Meksyku osiągnęła poziom 3 mld USD. W roku następnym odnotowano jednak spadek BIZ o 10%. Pozwoliło to zrozumieć, że nowe regulacje dotyczące BIZ oraz wprowadzenie bardziej liberalnych procedur nie wystarczą dla zapewnienia stabilnego napływu BIZ.

Następnym ważnym krokiem w kierunku zapewnienia napływu BIZ do Meksyku było przystąpienie kraju do układu NAFTA³³. Należy podkreślić, że dla Meksyku podstawowym celem udziału w układzie NAFTA nie był jednak wolny handel jako taki, lecz możliwość przyciągnięcia międzynarodowych korporacji i zwiększenie inwestycyjnej atrakcyjności kraju. Przy czym układ NAFTA był pierwszym układem handlowym, który poprzez wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych, poruszał kwestie inwestycji zagranicznych w sposób jawny. W szczególności, „zasada podejścia narodowego” (*national treatment principle*) zobowiązywała rząd do zagwarantowania północnoamerykańskim inwestorom warunków niegorszych od warunków proponowanych inwestorom krajowym. Układ NAFTA usunął także część ograniczeń dotyczących ochrony pewnych „strategicznych” sektorów gospodarki (pro-

³² Z wyjątkiem oczywistych przypadków niepożądanę działalności związanej z emisją toksyn, produkcji broni czy amunicji, technologii nuklearnych, gier hazardowych.

³³ Układ o wolnym handlu z USA i Kanadą.

dukcji części samochodowych, bankowości, elektryczności, itd.). Poza tym oprócz wprowadzonych nowych regulacji prawnych, przystąpienie do układu NAFTA utrudniło potencjalną możliwość odwrotu od wprowadzonych wcześniej zmian dotyczących liberalizacji BIZ. Potwierdzenie wprowadzonych reform poprzez akceptację postanowień układu NAFTA zmniejszyło niepewność i obawy inwestorów dotyczące możliwości zmiany podstawowych regulacji w sferze BIZ jak również wprowadziło gwarancje dostępu do wielkiego rynku północno amerykańskiego.

W wyniku przewidywań inwestorów dotyczących potencjalnych korzyści z udziału Meksyku w układzie NAFTA oraz kontynuacji liberalizacji regulacji prawnych w sferze BIZ, strumień BIZ wzrósł w 1991 roku do 4 mld USD i poziom ten utrzymywał się przez następne lata.

Jednakże nie wszystkie problemy związane z BIZ zostały rozwiązane w początkach lat 90. O ile przeprowadzone reformy były zupełnie wystarczające dla inwestycji typu *greenfield*, o tyle łączenie przedsiębiorstw oraz tworzenie spółek typu *joint ventures* było nadal hamowane przez kombinacje istniejących ograniczeń prawnych i pewne istniejące mechanizmy nieformalne. Mimo zmian prawnych ustanowionych w 1989 roku, opór lokalnych inwestorów w przekazywaniu kontroli nad firmami partnerom zagranicznym był nadal wynikiem wcześniejszych przyzwyczajzeń. Ponadto, wielkie przedsiębiorstwa krajowe będące w relatywnie dobrej kondycji, posiadały środki finansowe, doświadczenia na rynku lokalnym, oraz korzystały w prywatyzacji i ścisłych związków z sektorem publicznym. Czynniki te ograniczyły napływ kapitału zagranicznego do wysokości 5 mld USD rocznie, mimo istnienia wielkich oczekiwań związanych z układem NAFTA.

W 1994 roku, w którym podpisano układ NAFTA, miał miejsce kryzys gospodarczy będący wynikiem ryzykownej polityki monetarnej i kredytowej. Jednym z niewielu pozytywnych skutków tego kryzysu było zwrócenie uwagi na konieczność podjęcia dalszych działań ukierunkowanych na polepszenie klimatu inwestycyjnego i usunięcie pozostałych barier inwestycyjnych. W latach 1995 i 1996 zliberalizowano regulacje prawne dotyczące BIZ w sektorze dystrybucji gazu ziemnego oraz w bankowości. Przeprowadzona liberalizacja sektora gazowego była dodatkowym bodźcem przyspieszającym liberalizację sektora elektrycznego (z wykorzystaniem gazu ziemnego jako paliwa).

W wyniku przeprowadzonych reform nastąpiło dalsze zwiększenie napływu BIZ. W rezultacie w końcu lat 90. wytwarzane w Meksyku produkty stały się konkurencyjne na rynku światowym. Obecnie Meksyk jest jeszcze bardziej zintegrowany z międzynarodową siecią powiązań kooperacyjnych, przy czym kooperacja międzynarodowa jest udziałem nie tylko przedsiębiorstw międzynarodowych działających w Meksyku, ale także firm czysto meksykańskich.

Tabela 8. Napływ BIZ do Meksyku i zmiany w polityce dotyczącej BIZ

Rok	Napływ BIZ mld USD	Zmiany w polityce dotyczącej BIZ
1989	3,0	Nowe regulacje dotyczące BIZ – usunięcie wymogu 51 % udziałów kapitału krajowego w inwestycjach lokowanych w większości sektorów gospodarki meksykańskiej
1990	2,6	Prywatyzacja telekomunikacji, przemysłu wydobywczego, stalowego, sektora turystyki oraz linii lotniczych
1991	4,8	Początek negocjacji układu NAFTA
1992	4,4	Prywatyzacja banków i reforma systemu finansowego
1993	4,4	Oczekiwanie podpisania układu NAFTA, nowe prawo dotyczące BIZ, dalsza prywatyzacja gospodarki
1994	11,0	Ratyfikowanie układu NAFTA, liberalizacja BIZ
1995	9,5	Kryzys ekonomiczny, deregulacja sektora gazowego i elektrycznego
1996	7,6	Otwarcie systemu bankowego dla BIZ
1997	12,1	Dalsza deregulacja sektora telekomunikacji

Źródło: Baza danych Banku Światowego (2000).

Literatura

- Baniak A., Cukrowski J., Herczyński J. (2003). „On Determinants of Foreign Direct Investment in Transition Economies”, Forthcoming in *Problems of Economic Transition*.
- Bergsman, J., Broadman, H.G., Drebensov, V. (2000), „Improving Russia’s Policy on Foreign Direct Investment”, *World Bank Policy Research Working Paper* 2329.
- Blomstrom, M. (2001), *The Economics of International Investment Incentives*, Stockholm School of Economics. Praca dostępna na stronach OECD.
- Blomstrom, M. (1991), „Host Country Benefits of Foreign Investment”, *NBER Working Paper* No. 3615.
- Brzozowski, M., Kubiela, S. (2002), *Dyfuzja technologii i import kapitału w warunkach liberalizacji obrotów handlowych i kapitałowych*, WNE UW.
- Cukrowski, J., Aksen, E. (2003), *Demand Uncertainty, Perfect Competition and Foreign Direct Investment*, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, mimeo.
- Cukrowski, J., Mogilevsky, R. (2001), „The role of macroeconomic stabilization in attracting foreign investment in the Kyrgyz Republic”, *Studies and Analyses* No. 222, *Center for Social and Economic Research (CASE)*, pp. 30 (in Russian).
- Djankov, S., Hoekman, B. (2000), „Foreign Investment and Productivity Growth in Czech Enterprises”, *World Bank Economic Review* Vol. 14, pp 49-64.
- Dunning, J.H. (1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Wokingham, England: Addison-Wesley.
- Dunning, J.H. (1981), *International Production and the Multinational Enterprise*. London: George, Allen and Unwin.
- Durka B. (ed.) (2002), *Inwestycje zagraniczne w Polsce* (praca zbiorowa). Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Raport Roczny, Warszawa.
- Dziemianowicz, W. (2002), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Między teorią a praktyką*, Regionalne Centrum Informacyjne Integracji Europejskiej przy Akademii Ekonomicznej w Krakowie: Kraków.
- Freyberg, E. (2002), *Rola państwa we wspieraniu inwestycji zagranicznych*, referat wygłoszony na konferencji „Inwestycje zagraniczne. Koło zamachowe czy bariera rozwoju polskiej gospodarki?”. Warszawa, 3 lipca, 2002.
- Görg, H., Strobl, E. (2001), „Multinational Companies and Productivity Spillovers: A Meta Analysis”, *Economic Journal*, Vol. 111, No. 475, pp. F723-F739.
- Hanson, G. H. (2001), „Should Countries Promote Foreign Direct Investment?”, *UNCTAD, G-24 Discussion Paper* No 9. Geneva.
- Jakubiak, M. (2002), „Transfer wiedzy i innowacji do Polski. Rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych i wymiany handlowej”, [w:] „Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce”, *Zeszyty BRE Bank-CASE* nr. 62.
- Jakubiak, M. (2002a), *Transmission of Knowledge and Innovation. Role of Trade and Foreign Investment*, e-paper dostępny na www.case.com.pl
- J.P. Morgan (1998), *Global Data Watch*, May 8.

- Keller, W. (1997), „Trade and The Transmission of Technology”, *NBER Working Paper* No. 6113.
- Kinoshita, Y. (2000), „R&D and Technology Spillovers via FDI: Innovation and Absorptive Capacity”, *CERGE-EI Working Paper* No. 163. November.
- Majcen, B., Radosevic, S. and M. Rojec (2003), „FDI Subsidiaries and Industrial Integration of Central Europe: Conceptual and Empirical Results”, *IWH Discussion Paper* No. 177.
- Rugman, A. (1998), *Forty Years of Dunning and the Theory of Multinational Enterprise*, paper presented at the Academy of International Business Annual Meetings in Vienna, October, 1998.
- Sadowiska-Cieślak, E. (2000), „Znaczenie zagranicznych inwestycji bezpośrednich dla polskiej gospodarki”, [w:] „Znaczenie kapitału zagranicznego dla gospodarki polskiej”, *Zeszyty BRE Bank-CASE* Nr. 48, s. 7-30, Warszawa.
- Sandmo, A. (1971), „On the Theory of the Competitive Firm under Price Uncertainty”, *American Economic Review* 61: 65–73.
- Smętkowski, M. (2002), *Polish Special Economic Zones as an Instrument of Regional and Industrial Policy*, Dokument opublikowany na stronach *Jonkoping International Business School*, http://www2.ihh.hj.se/ersasise2002/papers/Smetkowski_individual_paper_May_14_02.pdf
- Varblane, U. (2001), „Flows of Foreign Direct Investments in The Estonian Economy, [in:] U. Varblane (ed.), *Foreign Direct Investment in The Estonian Economy*. Tartu University Press: Tartu.
- Weresa, M. (2002), *Skutki inwestycji zagranicznych dla gospodarki kraju przyjmującego – doświadczenia Polski*, Referat prezentowany na seminarium BRE-CASE „Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce”, Warszawa, 3 października 2002.
- UNCTAD (2002), *World Investment Report 2002. Transnational Corporations and Export Competitiveness*, UNCTAD: Geneva.

Dodatkowo wykorzystano informacje znajdujące się na stronach internetowych:

PAIZ (www.paiz.gov.pl)

CZECHINVEST The Agency of the Ministry of Industry and Trade of the Czech Republic (www.czechinvest.org)

Estonian Investment Agency (www.eia.ee)

SARIO Slovak Investment and Trade Development Agency (www.sario.sk)

ITD Hungarian Investment and Trade Development Agency (www.itd.hu)