



# POLSKA WOBEC INWESTORÓW ZAGRANICZNYCH

Propozycja nowej polityki

Autorzy:

Marcin Izdebski • Andrzej Kensbok • Rafał Momot  
Marcin Roszkowski (Instytut Jagielloński)  
Adam Stolarz • Marek Wróbel • Radosław Żydok



FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

Warszawa, listopad 2016 r.

# SPIS TREŚCI

<b>1. Abstrakt</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Wprowadzenie</b> .....	<b>7</b>
2.1. Wnioski: .....	8
<b>3. Rola inwestorów zagranicznych w polskiej gospodarce</b> .....	<b>10</b>
3.1. Pozyskiwanie kapitału .....	10
3.2. Transfer technologii .....	14
3.3. Budowa kultury biznesowej .....	15
3.4. Wnioski: .....	15
<b>4. Motywacje inwestorów</b> .....	<b>17</b>
4.1. Wnioski: .....	20
<b>5. Narzędzia oddziaływania na inwestorów</b> .....	<b>22</b>
5.1. Wnioski: .....	23
<b>6. Cechy idealnego inwestora</b> .....	<b>24</b>
6.1. Innowacyjność .....	24
6.2. Osadzenie w gospodarce globalnej .....	24
6.3. Współpraca z polską gospodarką .....	25
6.4. Wpływ na kapitał ludzki .....	25
6.5. Zgodność z polskimi regulacjami .....	26
6.6. Wnioski: .....	27
<b>7. Negatywne cechy inwestora</b> .....	<b>28</b>
7.1. Wnioski: .....	29
<b>8. Powstrzymywanie niepożądanych inwestorów</b> .....	<b>30</b>
8.1. Wnioski: .....	30
<b>9. Notatki</b> .....	<b>31</b>

## 1. ABSTRAKT

Zmierzch PRL, ustawa Wilczka, kryzys gospodarczy początku lat 90. i gwałtowny wzrost popytu na produkty zagraniczne – to główne czynniki, które miały wpływ na ogromną przemianę polskiej gospodarki. Doprowadziły one do upadku wiele przedsiębiorstw państwowych. Jednocześnie spowodowały otwarcie się rynku na import, co zachęciło inwestorów zagranicznych do rozpoczęcia działalności w Polsce – czy to poprzez udział w prywatyzacjach, czy poprzez zakładanie nowych podmiotów gospodarczych od zera.

Wszystkie dotychczasowe polskie rządy stawiały bardzo niskie wymagania inwestorom zagranicznym w Polsce. Zachęcały ich wręcz masowo do instalowania się w Specjalnych Strefach Ekonomicznych, gdzie otrzymywali lepsze warunki niż konkurencyjne polskie przedsiębiorstwa spoza SSE.

Otwarcie się Polski na świat przyczyniło się do stworzenia pozytywnego wizerunku wśród inwestorów. Nasz kraj zaczął być postrzegany jako część Zachodu i miejsce, gdzie panują wysokie standardy i istnieją dobre warunki do prowadzenia biznesu. Władze żywiły nadzieję, że efektem licznych inwestycji zagranicznych stanie się transfer technologii, wiedzy i kultury biznesowej. Najważniejszym zadaniem było jednak przeciwdziałanie bezrobociu i deficytowi handlowemu, więc ostateczna ocena inwestycji była dość powierzchowna.

Dziś problemami Polski nie jest już ani deficyt handlowy, ani strukturalne bezrobocie. **Dlatego potrzebujemy nowej polityki wobec inwestorów zagranicznych.**

Najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby niewątpliwie wyrównanie warunków inwestycyjnych podmiotów zagranicznych i rodzimych przedsiębiorców, niezależnie od lokalizacji i wielkości inwestycji. Ze względu jednak na podjętą przez Radę Ministrów decyzję o przedłużeniu funkcjonowania Specjalnych Stref Ekonomicznych co najmniej do 2026 roku, konieczne jest włączenie tego elementu w propozycje rozwiązań systemowych. **Możliwe jest wszakże usprawnienie ich funkcjonowania poprzez nadanie preferencji inwestorom, którzy posiadają cechy pozytywne wskazane w dalszej części raportu.**

Aby nie powtórzyć błędów przeszłości i dostosować politykę państwa do jego dzisiejszych potrzeb, niezbędne jest przeanalizowanie motywacji inwestorów zagranicznych i korzyści, które Polska może czerpać z ich działań. Wraz z narzędziami wspierania i odstraszenia złożą się one w pełny obraz propozycji nowego ułożenia stosunków państwo-inwestor.

### Rola inwestorów zagranicznych w Polsce

Poziom oszczędności polskich gospodarstw domowych znajduje się w trendzie malejącym od 2001 roku i obecnie jest zdecydowanie poniżej średniej unijnej, a nawet regionalnej. Dlatego Polska do finansowania inwestycji potrzebuje kapitału zagranicznego.

W analizie korzyści inwestycji zagranicznych dla Polski często pomija się główną motywację inwestora: zysk wyższy niż poniesione koszty. Oznacza to, że obecny napływ kapitału pociągnie za sobą w przyszłości jego odpływ z tytułu zysków i dywidend. Dlatego ważne jest, aby inwestycja była wysokiej jakości, a jej długoterminowe oddziaływanie przyniosło większe korzyści dla polskiej gospodarki, niż czysto kapitałowe.

Wpływ inwestycji bezpośrednich i portfelowych na akumulację kapitału maleje w ostatnich latach na rzecz kredytów zagranicznych. Wbrew pozorom nie jest to zjawisko negatywne, gdyż przyszły odpływ kapitału w przypadku długu ograniczony jest tylko do umownych odsetek, w przeciwieństwie do potencjalnie nieograniczonych zysków i dywidend z inwestycji bezpośrednich i portfelowych. Należy więc stwierdzić, że pozyskiwanie kapitału nie powinno być głównym celem przyciągania inwestorów zagranicznych do Polski. Warto zastanowić się raczej jaki będzie trwały ślad, który pozostawią oni w polskiej gospodarce: rozwój technologiczny i wzrost kultury biznesowej.

Najważniejszym kanałem transferu technologii w przypadku inwestycji zagranicznych jest dyfuzja wiedzy posiadanej przez pracowników reprezentujących obce koncerny. Wiedzą jest w tym przypadku znajomość procesów technologicznych, zarządczych i organizacyjnych. Pracownik, który ją zdobędzie, może ją wykorzystać w następnym miejscu zatrudnienia.

Dzięki zagranicznym przykładom polscy przedsiębiorcy zdobyli wiedzę i podnieśli standardy w takich dziedzinach, jak kooperacja z podwykonawcami, traktowanie własnych pracowników, operowanie na rynkach zagranicznych. Duże, zagraniczne korporacje wyszkoliły też istotną część polskiej kadry menedżerskiej obecnie pracującej w polskich firmach. To wzajemne przenikanie przyniosło polskiej kulturze biznesowej wiele bodźców do rozwoju.

## Motywacje inwestorów

Głównymi inwestorami w Polsce są podmioty z innych krajów Unii Europejskiej (ponad 80%). Na koniec 2014 roku wszystkie inwestycje zagraniczne w naszym kraju osiągnęły łączną skumulowaną wartość 208 mld USD. Inwestorzy zagraniczni osiągają w Polsce wysokie stopy zwrotu. W 2014 roku było to 10%, przy czym przetwórstwo przemysłowe osiągnęło 13%, a usługi 9%.

Motywacje do inwestowania w Polsce deklarowane przez inwestorów zagranicznych tylko częściowo pokrywają się z rzeczywistością. Chęć przejęcia rynku wewnętrznego w motywach inwestycji zajmuje drugie miejsce (za tanią siłą roboczą), jednakże analiza skumulowanych wartości inwestycji wskazuje, że największą popularnością cieszą się branże usługowe nastawione na ekspansję lokalną (usługi łącznie 62%, z czego finanse i ubezpieczenia, handel i nieruchomości razem – 43%; przemysł – 30%).

Ważną motywacją dla inwestorów jest bezpieczeństwo inwestycji. Członkostwo Polski w NATO i Unii Europejskiej jest w tej kwestii istotnym argumentem.

Pomoc państwowa – czy to w postaci grantów, czy też pośrednia, za pomocą SSE i zwolnień z danin publicznych – jest istotnym czynnikiem, ale należy mieć na uwadze, że jej znaczenie jest znacznie mniejsze, niż się powszechnie uważa. Wynikać to może z pewnej nierównowagi w medialnym nagłaśnianiu największych inwestycji zagranicznych – zazwyczaj takie jednostkowe, duże projekty są popularniejsze niż dziesiątki czy setki mniejszych, których skumulowana wartość jest jednak większa.

Istotne w procesie inwestycyjnym mogą być również czynniki pozaekonomiczne: luki regulacyjne, łatwość korupcji, możliwość wywierania wpływu na rząd gospodarza. Są one niekorzystne dla kraju goszczącego i zazwyczaj wiążą się z motywacjami geopolitycznymi. Przykładem takich działań była próba przejęcia przez Rosjan polskich rafinerii i przemysłu chemicznego.

## Narzędzia oddziaływania na inwestorów zagranicznych:

Najważniejszym narzędziem wspierania inwestycji w Polsce jest czternaście Specjalnych Stref Ekonomicznych (SSE). Inwestorzy mogą w nich otrzymać zwolnienia z podatku dochodowego i od nieruchomości, a także uzbrojony grunt pod inwestycję, co istotnie obniża jej koszty i skraca czas przygotowania. Inwestorzy mogą liczyć również na granty rządowe, przyznawane przez Ministerstwo Rozwoju. Do tej pory otrzymywały je wyłącznie firmy zagraniczne.

Mimo dużej liczby instytucji zajmujących się obsługą inwestycji zagranicznych, która negatywnie wpływa na transparentność tych procesów i zwiększa ryzyko korupcji, brak jest w Polsce realnej oceny ich długofalowego wpływu gospodarczego. Stosowane są do niej anachroniczne miary: liczba nowych miejsc pracy i kwotowa wartość inwestycji, które były istotne w warunkach lat 90. XX wieku.

Pozytywnym bodźcem, zwiększającym transparentność procesów inwestycyjnych, może być publicznie udostępnianie umów rząd-inwestor po ich podpisaniu, ze szczególnym uwzględnieniem obietnic inwestora co do swojego wkładu i gwarantowanego mu przez polski rząd wsparcia. Opinia publiczna zyskałaby dzięki nim możliwość wymiernej oceny inwestycji, a co za tym idzie – wyciągnięcia politycznych konsekwencji wobec osób odpowiedzialnych za umowy niekorzystne dla Polski.

## Cechy idealnego inwestora zagranicznego

Inwestor idealny najprawdopodobniej nie istnieje, **można jednak wyróżnić kilka cech referencyjnych**, do których należą: innowacyjność; osadzenie w gospodarce globalnej; współpraca z polską gospodarką; wpływ na kapitał ludzki; zgodność z polskimi regulacjami.

Wskaźniki innowacyjności to: ulokowanie w Polsce centrum badawczego lub badawczo-wdrożeniowego; kooperowanie z polskimi instytucjami naukowo-badawczymi; tworzenie lub stymulowanie gałęzi przemysłu nieobecnych w Polsce; intensywne kształcenie polskich specjalistów z racji specyfiki swojej branży opartej na wiedzy (ta cecha nie jest tożsama z sektorem, w którym działa inwestor!).

Za silnym osadzeniem inwestora w gospodarce globalnej mogą przemawiać: wysoka wartość dodana – mierzona jako EVA (Economic Value Added); długie łańcuchy dostaw – kooperacja między wyspecjalizowanymi oddziałami, kooperacja międzynarodowa; kooperacja horyzontalna – jako narzędzie podnoszenia efektywności i wymiany wiedzy. Efektem silnego osadzenia inwestycji w globalnej gospodarce jest silne nastawienie proeksportowe.

Inwestor będzie postrzegany jako współpracujący z polską gospodarką, jeśli jego inwestycję cechuje: promowanie lokalnych marek; angażowanie lokalnych dostawców lub dystrybutorów; niepodejmowanie praktyk monopolistycznych. Taka współpraca zazwyczaj oznacza dłuższy horyzont czasowy inwestycji, a dla polskich partnerów – w oczywisty sposób – przynosi korzyści ekonomiczne.

Pozytywny wpływ na kapitał ludzki mają ci inwestorzy, którzy: inwestują w kapitał ludzki poprzez szkolenia, oceny, ścieżki rozwoju, planowanie karier i awansów pracowników, praktyczny (nie tylko deklarowany) brak barier narodowościowych w programach rozwoju organizacyjnego, tworzą w Polsce stanowiska specjalistyczne, wysoko płatne, zapewniają dobre warunki pracownicze, co wiąże się nie tylko z przestrzeganiem Kodeksu Pracy, ale podmiotowym, odpowiedzialnym stosunkiem do zatrudnianych pracowników; gwarantują stabilne warunki zatrudnienia – odpo-

wiedzialność w tworzeniu i likwidowaniu miejsc pracy, rozszerzanie kompetencji pracowniczych, aby uzyskać możliwość elastycznego zatrudnienia na różnych stanowiskach; wnoszą pozytywną kulturę korporacyjną.

W zakresie zgodności z polskimi regulacjami, wysoko oceniani powinni być inwestorzy, którzy: płacą należne podatki w Polsce; pokrywają koszty ubezpieczenia społecznego swoich pracowników; stosują zaawansowane rozwiązania w zakresie ochrony środowiska; pokrywają koszty i stosują się do przepisów w zakresie korzystania z zasobów naturalnych lub zasobów wspólnych. Analiza spełnienia powyższych warunków powinna być dokonywana na podstawie historycznych działań inwestora i jego działalności w kraju macierzystym.

## Cechy złego inwestora

Na podstawie doświadczeń historycznych Polski i innych krajów świata możliwe jest opracowanie listy cech inwestora zagranicznego, które powinny **skłaniać kraj goszczący do zdecydowanego przeciwdziałania jego inwestycjom**. Wyróżnić można następujące, niepożądane działania: realizacja za pomocą inwestycji celów politycznych; przejście monopolu naturalnego; eksploatacja i eksport bez przetworzenia zasobów naturalnych; wysokie obciążenie środowiska; zagrożenie bezpieczeństwa.

Przez realizację celów politycznych można rozumieć dokonywanie inwestycji na podstawie kalkulacji innej niż ekonomiczna, gdy możliwe jest wykorzystywanie przejmowanego przedsiębiorstwa do wywierania wpływu na administrację publiczną. Przykładem takich działań była próba przejścia Lotosu i Azotów przez Rosjan.

Sprzedaż monopolu naturalnych (np. sieci energetycznych, wodociągowych) z samej ich definicji jest niekorzystna dla sprzedającego, generują one bowiem stałe, dodatnie wpływy pieniężne dla właściciela. Dzięki temu mogą one również same zdobyć środki na niezbędne inwestycje. Sprzedanie takiego monopolu inwestorowi zagranicznemu może prowadzić do znacznych podwyżek cen dla konsumentów.

Samo wydobywanie surowców naturalnych tworzy niewielką wartość dodaną dla gospodarki. Powierzenie ich wydobycia inwestorom zagranicznym jest korzystne wyłącznie, gdy ich dalsze przetworzenie odbywa się na terenie Polski.

Wysokie obciążenie środowiska może być (z punktu widzenia kraju goszczącego) motywacją wyłącznie do złych inwestycji. W większości przypadków przedsiębiorstwo decydujące się na taką inwestycję pozostawia w kraju macierzystym procesy najistotniejsze i o najwyższej wartości dodanej. W kraju goszczącym powstają miejsca pracy bardzo słabo umocowane w działalności korporacji, które mogą być łatwo zlikwidowane w przypadku podniesienia norm środowiskowych.

Zagrożeniem dla bezpieczeństwa Polski są wszystkie inwestycje zagraniczne, które mogą doprowadzić do utraty kontroli nad infrastrukturą przesyłową, telekomunikacyjną i transportową oraz przemysłem rafineryjnym i obronnym.

## Powstrzymanie niepożądanych inwestorów

Narzędzia do ochrony przed złymi inwestorami zagranicznymi, którymi polskie władze dysponują obecnie, są niewystarczające. Ustawa o kontroli niektórych inwestycji działa wybiórczo,

a przyjęta praktyka powoduje, że wszelkie decyzje podejmowane są już po rozpoczęciu procesu inwestycyjnego.

Polska powinna przyznać UOKiK-owi uprawnienia wzorowane na amerykańskiej Committee on Foreign Investment in the United States. Urząd kontrolowałby wszystkie lub przynajmniej najważniejsze transakcje zakupu polskich przedsiębiorstw przez podmioty zagraniczne i ustalał, czy niosą one ryzyko dla bezpieczeństwa państwa i konkurencji na rynku.



## 2. WPROWADZENIE

Za początek okresu transformacji w Polsce oficjalnie uznaje się datę 4 czerwca 1989 r., dzień pierwszych, częściowo wolnych wyborów do Sejmu i w pełni wolnych wyborów do Senatu. Zmiany w gospodarce następowały jednak już wcześniej. Lata 80. to stopniowy wzrost udziału sektora prywatnego w socjalistycznej gospodarce. Przełomem była tzw. ustawa Wilczka z 1988 r., głosząca, iż „podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”, zgodnie z polskim kodeksem handlowym z 1934 r.

Po 1989 r. nastąpiło gwałtowne przyspieszenie rozpadu gospodarki socjalistycznej. Wolność doprowadziła do rozkwitu prywatnej przedsiębiorczości. Wielkie sukcesy odnosiły podmioty gospodarcze zajmujące się importem towarów zagranicznych, które bez względu na jakość cieszyły się na ubogim polskim rynku olbrzymim popytem. Konsumenci tracili zainteresowanie krajowymi produktami. To jeden z kluczowych czynników, który wpłynął na załamanie sytuacji ekonomicznej polskich przedsiębiorstw, jednocześnie zachęcając zewnętrzny kapitał do wejścia na krajowy rynek. Tutaj stał się aktywnym uczestnikiem procesów prywatyzacyjnych oraz inwestycyjnych.

Polityka prywatyzacyjna decydentów lat 90. była efektem płytkiej analizy rzeczywistości. Szukali oni przede wszystkim kreatorów miejsc pracy, zwłaszcza w regionach zagrożonych strukturalnym bezrobociem. Mile widziani byli zarówno kupujący upadające zakłady, jak i budujący nowe przedsiębiorstwa. Podejście inwestorów było zgoła inne. W wielu przypadkach nabywali oni przekształcone w spółki handlowe dawne przedsiębiorstwa państwowe, mając za cel albo przejęcie rynku, albo wydrenowanie przejmowanych przedsiębiorstw z kapitału. Zakup takich firm często realizowany był po znacznie zaniżonych cenach. Po przejęciu najbardziej wartościowych aktywów inwestor mógł sobie pozwolić na likwidację firmy, nadal osiągając bardzo wysoką stopę zwrotu.

Jakość inwestycji i miejsc pracy miały znaczenie drugorzędne. Dla obcego kapitału liczyły się takie cechy polskiego rynku, jak: położenie na skrzyżowaniu europejskich szlaków północ-południe, bliskość krajów byłego ZSRR, kwalifikacje pracowników, niskie koszty pracy oraz wyższe niż w pozostałych państwach bloku wschodniego standardy otoczenia regulacyjnego, lepsza wydajność i bardziej „zachodnie” obyczaje biznesowe.

Doraźnym wsparciem najbardziej podupadłych regionów miały być specjalne strefy ekonomiczne, pełniące funkcję straży pożarnej gaszącej najbardziej palący problem ówczesnej Polski, czyli masowe bezrobocie.

Istotnym elementem polityki inwestycyjnej był czynnik eksportowy. III RP borykała się u swego zarania z poważnym deficytem handlu zagranicznego, dlatego działalność proeksportowa została wsparta preferencjami.

Dla przyciągnięcia zagranicznego kapitału władze stosowały często zachęty inwestycyjne w postaci zwolnień, aportów czy – w mniejszym stopniu – grantów. Choć wiele krajów europejskich oferowało znacznie lepsze warunki inwestycyjne (szczególnie wyższe granty), często przegrywały z Polską. Jeszcze na początku lat 90. inwestorzy zagraniczni woleli Pragę czy Budapeszt, jednak wkrótce potem sytuacja zmieniła się na naszą korzyść.

Władze liczyły przy tym również na transfery technologii – zarówno w sensie dosłownym (patenty, schematy konstrukcyjne, nowoczesne maszyny), jak i w rozumieniu „miękkim”: efektywniejsze



metody zarządzania, dystrybucji, logistyki, współpracy z lokalnymi partnerami. Wiązały się z tym nadzieje na wykształcenie i rozwój polskiego biznesu oraz zwiększenie wydajności i kultury pracy.

Do końca XX wieku Polska i jej gospodarka niewątpliwie potrzebowały pozytywnego publicity, tworzącego obraz kraju o zachodnich standardach i kulturze, gdzie można odnosić sukcesy i robić dobre interesy. Ważne znaczenie miała więc obecność wielkich światowych koncernów, potwierdzająca nasze znaczenie i atrakcyjność. Słuszność tej strategii najlepiej widać w przypadku japońskich firm, które pojawiły się na naszym rynku w okolicach 2000 r., gdy polska gospodarka cieszyła się już uznaniem i miała opinię stabilnej.

**W nadchodzących latach dla naszej gospodarki najważniejsze będą: jakość miejsc pracy, innowacyjność i wartość dodana wypracowywana w Polsce.** Obecnie administracja rządowa zapowiada stworzenie relatywnie lepszych warunków polskim firmom, zwłaszcza małym, to jednak wcale nie znaczy, że inwestorzy zagraniczni stracą miejsca w planach rozwoju krajowej gospodarki. **Oczekiwania wobec nich powinny się jednak zmienić.**

W rządowych programach większą rolę odgrywa teraz produkcja oraz usługi o wysokiej wartości dodanej. Zapowiada się wielka reindustrializacja, w której przewidziany jest udział inwestorów zagranicznych. Kluczowa będzie ich innowacyjność oraz wysoki stopień przetwarzania w naszym kraju. W centrum uwagi znajdują się także oferowane przez nich korzyści dla małych i lokalnych przedsiębiorstw. I wreszcie rzecz najważniejsza – miejsce płacenia podatków.

23 lipca 2013 roku Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie, które przedłużyło istnienie specjalnych stref ekonomicznych co najmniej do 2026 roku. Wiadomo więc już dziś, że pewni inwestorzy nadal będą w Polsce preferowani i wspierani. Aby zapewnić, że koszty wsparcia nie przekroczą korzyści dla polskiej gospodarki, konieczne jest mądre wybranie podmiotów, którzy je otrzymają. Preferowani powinni być tacy inwestorzy zagraniczni, których trwały ślad w polskiej gospodarce będzie miał większą wartość niż uzyskane przez nich korzyści.

Podstawowym celem poniższego raportu jest wskazanie cech idealnego inwestora zagranicznego, czyli tego, który zasługuje na wsparcie państwa. Wskazuje on przesłanki, na podstawie których rządzący powinni podejmować decyzje o przyznaniu lub odmówieniu przyznania specjalnych warunków inwestycyjnych. Zdaniem autorów raportu, zmiana metodologii przyczyni się do istotnego, pozytywnego wpływu na rozwój gospodarczy Polski.

## 2.1. Wnioski:

- Wraz z tzw. ustawą Wilczka rozpoczął się w Polsce dynamiczny wzrost przedsiębiorczości, nastawiony początkowo głównie na zaspokojenie popytu krajowego na dobra konsumpcyjne poprzez import. Polskie produkty zyskały status towarów drugiej kategorii.
- Powyższy czynnik oraz ogólne załamanie gospodarcze doprowadziły do znacznego pogorszenia sytuacji przedsiębiorstw krajowych. Wiele z nich nie wytrzymało warunków rynkowej konkurencji i znalazło się w obliczu bankructwa lub zbankrutowało.
- W celu ratowania upadających przedsiębiorstw i zapewnienia im kapitału na rozwój, rządzący zdecydowali się na masową prywatyzację, często sprzedając firmy poniżej ich realnej wartości.
- Wzmoczone zapotrzebowanie na zagraniczne towary wywołało zainteresowanie międzynarodowych korporacji. Udział w prywatyzacji przedsiębiorstw stał się dla nich doskonałą okazją do wejścia na polski rynek.

- Polskie rządy stawiały bardzo niskie wymagania nowym inwestorom zagranicznym. Zachęcały ich masowo do działalności w Specjalnych Stref Ekonomicznych, w których miały lepsze warunki niż konkurencyjne polskie przedsiębiorstwa spoza SSE.
- Przyjazne podejście do inwestorów, wsparte bardzo niskimi kosztami pracy i dobrym położeniem, przełożyły się na popularność Polski w świecie inwestorów.
- Budowa dobrego wizerunku i otwarcie na świat przekonały kapitał, że Polska należy do zachodniej kultury, a jej gospodarka jest nowoczesna, stabilna i ma potencjał.
- Ze względu na doraźne cele inwestycji zagranicznych, jakimi były zwalczenie bezrobocia i zmniejszanie deficytu handlowego, ich oceny zazwyczaj były bardzo powierzchowne, choć wiązały się też z nadziejami na transfer technologii, wiedzy i kultury biznesowej.
- **Problemem Polski nie jest już ani deficyt handlowy, ani strukturalne bezrobocie, dlatego potrzebna jest nowa polityka wobec inwestorów zagranicznych.**
- Nowe rozwiązania systemowe powinny równo traktować wszystkich inwestorów, niezależnie od ich kraju pochodzenia i wielkości inwestycji. Polscy przedsiębiorcy nie mogą być traktowani gorzej niż zagraniczni.
- Ze względu na podjętą przez Radę Ministrów decyzję o przedłużeniu funkcjonowania Specjalnych Stref Ekonomicznych co najmniej do 2026 roku, konieczne jest włączenie tego elementu w propozycje rozwiązań systemowych. **Możliwe jest wszakże usprawnienie ich funkcjonowania poprzez nadanie preferencji inwestorom, którzy posiadają cechy pozytywne wskazane w dalszej części raportu.**

## 3. ROLA INWESTORÓW ZAGRANICZNYCH W POLSKIEJ GOSPODARCE

Napływ kapitału to najczęściej przywoływana korzyść z inwestycji zagranicznych, jednak w rzeczywistości jego wartość niewiele mówi o korzyściach wynikających dla krajowej gospodarki.

Trzeba sobie uświadomić przede wszystkim, że celem inwestycji jest uzyskanie dochodu przekraczającego wkład finansowy inwestora. Napływ kapitału zagranicznego spowoduje więc w przyszłości odpływ w postaci zysków i dywidend. Aby ocenić zatem korzyści danej inwestycji, niezbędna jest ocena trwałego śladu, jaki pozostawia w krajowej gospodarce. Ten wpływ widoczny jest w dwóch sferach. Po pierwsze: w kształceniu polskiej kadry menedżerskiej i technicznej (rozwój indywidualny). Po drugie: w podnoszeniu standardów pracy, kultury biznesowej oraz norm jakościowych (rozwój instytucjonalny), co miało istotne znaczenie w początkach transformacji.

Należy podkreślić, iż oddziaływanie inwestorów zagranicznych wykracza poza bramy ich zakładów produkcyjnych i biur. Istnienie silnej międzynarodowej konkurencji wymaga od polskich przedsiębiorców stałego podnoszenia jakości i wydajności. Jednocześnie kooperacja inwestorów z lokalnymi podwykonawcami i dostawcami wymusza na nich dostosowanie się do wymagań obowiązujących w zachodnim biznesie, przyczyniając się tym samym do budowania zdolności do ekspansji poza granice kraju.

### 3.1. Pozyskiwanie kapitału

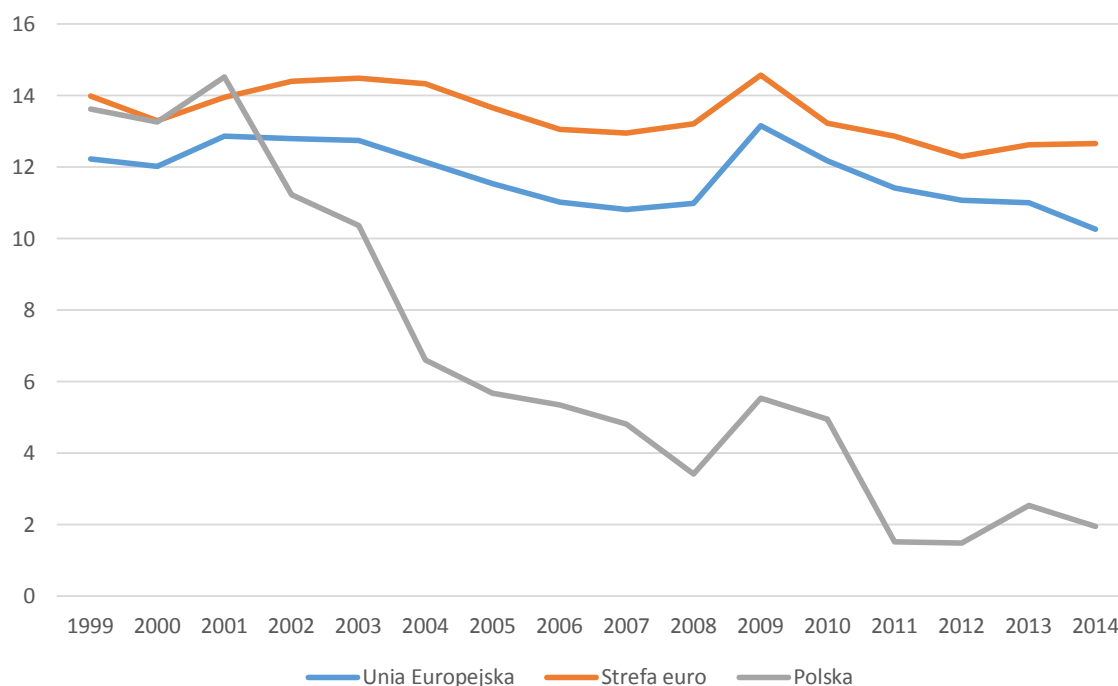
W ujęciu makroekonomicznym gospodarstwa domowe dzielą swoje dochody na bieżącą konsumpcję i oszczędności. Za pośrednictwem systemu finansowego ich oszczędności są źródłem kapitału dla podmiotów gospodarczych zgłaszających się po środki pieniężne potrzebne do inwestycji (przedsiębiorstwa) bądź zwiększenia bieżącej konsumpcji (gospodarstwa domowe). W modelu gospodarki zamkniętej suma kapitału w gospodarce jest równa sumie oszczędności gospodarstw domowych. Polska gospodarka posiada oczywiście liczne powiązania z innymi gospodarkami narodowymi i należy do światowego systemu finansowego.

W przypadku zapotrzebowania na kapitał przekraczający zasób oszczędności krajowych pozyskiwany jest on z zagranicy. Może się to odbywać poprzez bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ), inwestycje portfelowe lub zadłużenie.

Z tych trzech metod największą popularnością w latach 90. cieszyły się prywatyzacje realizowane poprzez BIZ. Nasz raport skupia się na ich wpływie na rozwój polskiej gospodarki. Kiedy więc mówimy o inwestycjach zagranicznych, mówimy za każdym razem o bezpośrednich inwestycjach zagranicznych. Nim jednak przystąpimy do ich omówienia, spójrzmy na rzecz bardzo istotną, mianowicie kwestię krajowych oszczędności, powiązaną bezpośrednio z ilością dostępnego kapitału oraz tego, który napływa do Polski.

Stopa oszczędności gospodarstw domowych (household saving rate) oznacza część dochodu dysponowanego, która nie została przeznaczona na bieżącą konsumpcję. Badanie to jest przeprowadzane przez Eurostat dla gospodarek wszystkich krajów należących do Unii Europejskiej i zostało zaprezentowane na wykresie 1.

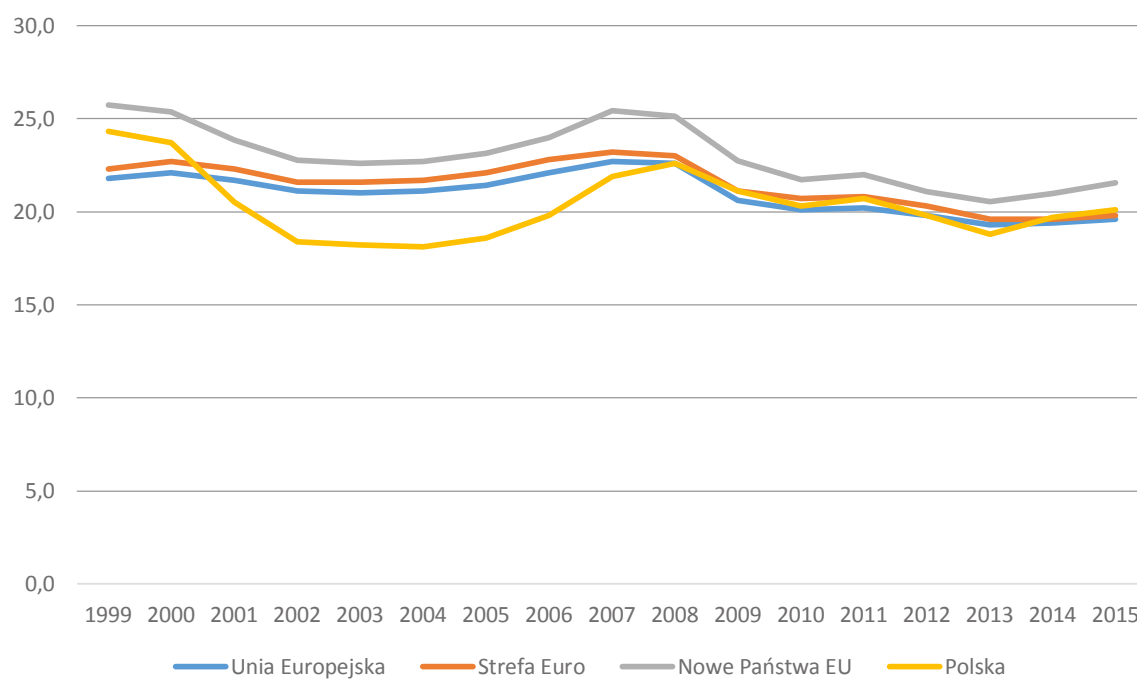
## Wykres 1. Stopa oszczędności gospodarstw domowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Jak wynika z powyższego wykresu, stopa oszczędności gospodarstw domowych w państwach strefy euro jest wyższa niż w całej Unii Europejskiej. Wynika to z wyższej stopy oszczędności w najbardziej rozwiniętych gospodarkach, tj. w Niemczech, Francji, Austrii i Holandii. Niższy poziom oszczędności posiadają nowe państwa Unii, ale wśród nich zauważa się sporą różnorodność. Porównanie Polski z państwami sąsiednimi wypada bardzo niekorzystnie dla naszego kraju. W ostatnich latach Polska miała jedną z najniższych stóp oszczędności gospodarstw domowych, dodatkowo wykazującą tendencję malejącą od 2001 roku, kiedy to ostatni raz byliśmy powyżej średniej dla państw Unii Europejskiej.

Inwestycje mają kluczowe znaczenie dla rozwoju przedsiębiorstw. Z jednej strony pozwalają na odtworzenie środków trwałych: budynków, maszyn i środków transportu. Z drugiej – pozwalają na zakupienie nowego majątku, niezbędnego do rozwijania działalności. Inwestycje mogą być finansowane ze środków własnych przedsiębiorstwa, do których są zaliczane zatrzymane zyski, będące nadwyżką dochodów nad kosztami, oraz środki z tytułu emisji akcji. W wielu przypadkach przedsiębiorstwa nie posiadają wystarczającej ilości środków własnych i sięgają po zewnętrzne źródła. Składają się na nie kredyty, leasingi, emisje obligacji. Są to zobowiązania dłużne dostarczane w większości przez sektor finansowy, dlatego tak istotne są oszczędności krajowe, będące podstawą udzielania kredytów przez banki i firmy pożyczkowe.

**Wykres 2. Wydatki inwestycyjne na środki trwałe jako procent PKB.**

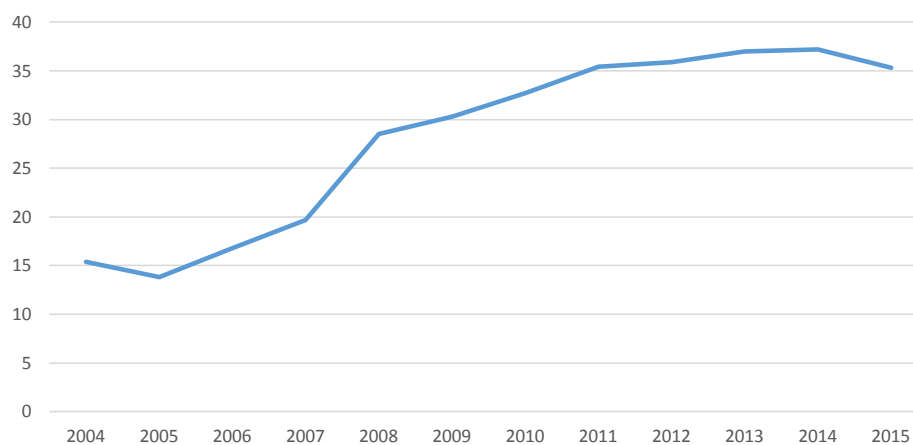
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Na wykresie 2 został przedstawiony procentowy udział wydatków na środki trwałe w relacji do PKB. Należy zauważyć, że wielkość inwestycji w nowych państwach Unii Europejskiej, tj. 10 krajach przyjętych w 2004 roku, jest kilka punktów procentowych wyższa niż w strefie euro i w całej Unii. Jest to spowodowane zapóźnieniem gospodarczym z okresu komunizmu. Niestety, poziom inwestycji w Polsce jest niższy niż w pozostałych państwach regionu. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy doszukiwać się w niskim poziomie oszczędności gospodarstw domowych.

Zestawienie wykresu 1 oraz 2 pokazuje istotny wpływ kapitału zagranicznego na formowanie inwestycji w nowych państwach Unii Europejskiej. Jak wynika z przytoczonych danych, poziom oszczędności gospodarstw domowych w regionie jest niższy niż w strefie euro, jednocześnie poziom inwestycji pozostaje wyższy. Spowodowane jest to napływem kapitału zagranicznego, który w tzw. nowej Unii może uzyskać lepszą stopę zwrotu niż w rozwiniętych krajach Zachodu.

Aby właściwie zinterpretować przytoczone dane, należy podkreślić, iż finansowanie inwestycji przez przedsiębiorstwa w ujęciu makroekonomicznym odbywa się tylko z oszczędności gospodarstw domowych, kapitału zagranicznego oraz zysków zatrzymanych w przedsiębiorstwie. To właśnie przyczyna, dla której pomimo spadku stopy oszczędności w Polsce utrzymuje się stabilny poziom inwestycji. Stabilny, ale niewystarczający. Wzrost oszczędności gospodarstw domowych mógłby pozwolić na zwiększenie tempa inwestycji w dłuższym terminie.

### Wykres 3. Zadłużenie zagraniczne w relacji do PKB.

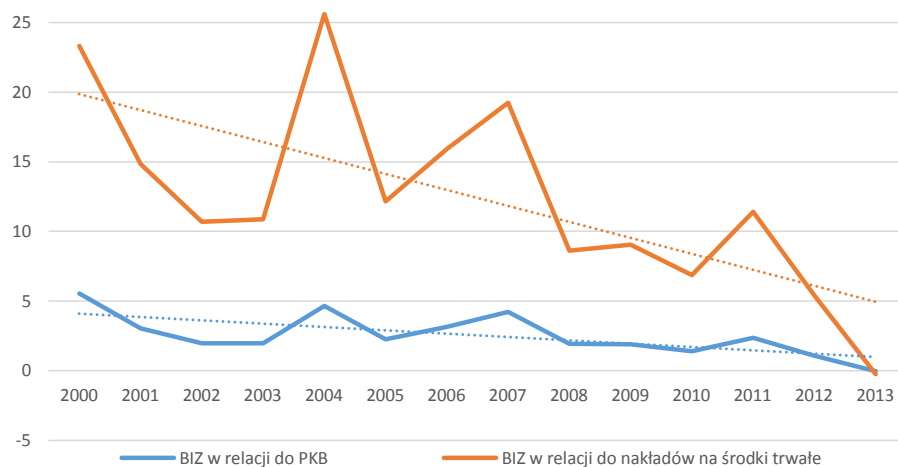


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres 3 pokazuje wzrost zadłużenia zagranicznego Polski w relacji do PKB. Jak można zauważyć, na przestrzeni ostatnich 10 lat stale się powiększało, co było wywołane niedostateczną podażą kapitału krajowego.

Saldo bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest różnicą pomiędzy wartością inwestycji zrealizowanych w Polsce a polskimi inwestycjami w innych krajach. W całej historii III RP następował stały napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, stanowiących jedno z najważniejszych źródeł pozyskiwania kapitału. Jednakże jego rola i znaczenie na przestrzeni lat zmniejszały się, co zostało pokazane na wykresie 4.

### Wykres 4. Wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w relacji do PKB i wartości nakładów na środki trwałe.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Należy skonstatować, iż jedynie niektóre bezpośrednie inwestycje zagraniczne przyczyniły się do zwiększenia nakładów na środki trwałe, ponieważ część zaangażowanego kapitału została przeznaczona na zakup udziałów w istniejących przedsiębiorstwach. Pomimo braku możliwości precyzyjnego określenia wkładu inwestorów zagranicznych w formowanie nakładów na środki trwałe, **trzeba uznać dużą rolę bezpośrednich inwestycji zagranicznych w pozyskiwaniu kapitału niezbędnego do rozwoju gospodarczego Polski.** Wynika ona z niewystarczającej ilości kapitału krajowego, co jest skutkiem niskiego poziomu oszczędności Polaków. Jednocześnie **wpływ inwestycji zagranicznych na formowanie kapitału w Polsce stopniowo maleje** na rzecz kredytów zagranicznych. Z tego względu pozyskiwanie kapitału nie powinno być głównym celem przyciągania inwestorów zagranicznych do Polski.

### 3.2. Transfer technologii

W polskiej debacie publicznej inwestycje zagraniczne są często wiązane z transferem technologii do Polski. Dotyczy to szczególnie inwestycji w sektorze *high tech*, do którego zaliczane są takie branże, jak: biotechnologia, farmacja, lotnictwo, telekomunikacja, inżynieria materiałowa oraz wiele innych nowopowstałych i dynamicznie rozwijających się sektorów gospodarki.

Czy lokowaniu inwestycji zagranicznych w Polsce rzeczywiście towarzyszy transfer technologii? Odpowiedź na to pytanie jest złożona. Faktycznie mamy do czynienia z tego typu procesem, ale przeważnie odbywa się on innymi kanałami niż się powszechnie uważa.

Nowoczesna, unikatowa technologia zazwyczaj jest źródłem przewagi dla jej właścicieli i pozwala osiągać wysokie zyski. Dotyczy to także technologii produkcji towarów tańszych bądź lepszych jakościowo. Jest oczywiste, że korporacje posiadające takie rozwiązania nie będą zainteresowane ich dyfuzją do innych przedsiębiorstw i państw.

Chęć kontrolowania technologii jest jednym z powodów realizowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych przez korporacje, które nie są w stanie prowadzić dalszej ekspansji zagranicznej poprzez eksport z kraju macierzystego. Może to wynikać np. z wysokich kosztów transakcyjnych (logistyka, bariery celne) lub niedostatecznej podaży odpowiednio wykwalifikowanej kadry. Wyjściem z tej sytuacji jest zakładanie zagranicznych spółek zależnych. Pozwala to na zachowanie technologii wewnątrz przedsiębiorstwa.

Inaczej wygląda taki proces w przypadku udzielania licencji bądź sprzedaży technologii podmiotom z innych krajów. Najczęściej ogranicza się on do mniej zaawansowanych rozwiązań; najistotniejsze patenty nie wpływają na zewnątrz.

Nie oznacza to, że do transferu nowoczesnych technologii w ogóle nie dochodzi. Owszem, odbywa się, ale prowadzony jest innymi kanałami. Najważniejszym jest dyfuzja wiedzy posiadanej przez odpowiednio wykształconych i doświadczonych przedstawicieli zagranicznych korporacji.

Z tego powodu bardzo korzystne dla polskiej gospodarki jest otwieranie przez inwestorów centrów badawczych. Zatrudniona w nich kadra, pracując nad przełomowymi wynalazkami i wdrożeniami, zdobywa wiedzę, którą może po zmianie pracy wzbogacić inne przedsiębiorstwa. To obszar działalności firm, w którym następuje największa dyfuzja nowoczesnych technologii i rozwiązań.



Oczywiście, obecność zagranicznych inwestorów to nie tylko przejmowanie ich osiągnięć w dziedzinie technologicznej, ale także zdobywanie przez polskich pracowników nowych umiejętności zarządzania czy wykorzystywania nowoczesnych metod marketingu.

### 3.3. Budowa kultury biznesowej

Zagraniczni inwestorzy, przyzwyczajeni do wzajemnej konkurencji, a tym samym dbający o poziom satysfakcji konsumenta, wywarli ogromny wpływ na zmianę podejścia polskich przedsiębiorców do klientów. Dzięki zachodnim doświadczeniom wzrosła też zdolność polskich firm do rywalizacji na rynkach międzynarodowych. Proces ten przebiegał poprzez zwiększenie konkurencji na rynku krajowym, wzrost oczekiwań konsumentów oraz podwyższenie wymagań jakościowych dla dostawców i kooperantów. Znane są liczne przykłady rodzimych firm, które współpracowały z polskimi oddziałami międzynarodowych koncernów, nim wystartowały na zagranicznych rynkach.

Zachodni biznes wywarł też istotny wpływ na standardy rynku pracy. Na przykład w latach 90. znaczna część pensji pracowników była wypłacana „pod stołem”. Porównanie obecnej skali tego zjawiska w Polsce i innych państwach regionu, choćby na Ukrainie, wypada na naszą korzyść.

Dostosowanie standardów biznesowych polskich przedsiębiorstw do zachodnich wymagań stworzyło podstawy do ekspansji na rynki międzynarodowe. Produkty z Polski ze względu na wysoką jakość i niskie ceny stały się pożądanymi przez zagranicznych klientów. Kolejnym czynnikiem ułatwiającym internacjonalizację polskich przedsiębiorstw, a związanym z inwestorami zagranicznymi, jest dostępność kadry zarządzającej posiadającej doświadczenie w międzynarodowym biznesie. Znaczna część spośród polskich menedżerów zdobyła niezbędną praktykę w polskich oddziałach zagranicznych korporacji.

### 3.4. Wnioski:

- W analizie korzyści inwestycji zagranicznych dla Polski bardzo często pomija się główną motywację inwestora: zysk wyższy niż koszty.
- **Obecny napływ kapitału spowoduje w przyszłości jego ucieczkę w formie zysków i dywidend. Dlatego ważne jest, aby inwestycje były wysokiej jakości, a jej długoterminowe oddziaływanie przyniosło korzyści dla polskiej gospodarki.**
- Gdy zapotrzebowanie na kapitał niezbędny do finansowania inwestycji firm i konsumpcji gospodarstw domowych przekracza poziom oszczędności krajowych, konieczne są inwestycje zagraniczne w jednej z trzech form: bezpośrednio inwestycje zagraniczne (BIZ), inwestycje portfelowe lub zadłużenie.
- Zadłużenie zagraniczne przez kredyty lub emisje obligacji było dla Polski niedostępne na początku lat 90. ze względu na niski rating kredytowy. Wraz z jego wzrostem zwiększyła się popularność tych metod pozyskiwania kapitału.
- **Poziom oszczędności polskich gospodarstw domowych znajduje się w trendzie malejącym od 2001 roku i obecnie jest zdecydowanie poniżej średniej unijnej, a nawet regionalnej. Dlatego Polska finansuje swoje inwestycje kapitałem zagranicznym.**

- BIZ odegrały istotną rolę w wypełnieniu luki kapitałowej w czasach transformacji. Trzeba mieć jednak na uwadze, że ich wartość nie przekłada się bezpośrednio na wzrost gospodarczy, gdyż duża część środków została przeznaczona tylko na zakup udziałów w przedsiębiorstwach.

- **Obecnie wpływ inwestycji zagranicznych na akumulację kapitału maleje na rzecz kredytów zagranicznych. Należy więc stwierdzić, że pozyskiwanie kapitału nie powinno być głównym celem przyciągania inwestorów zagranicznych do Polski.**

- Transfer technologii od inwestorów zagranicznych odbywa się innymi kanałami niż się powszechnie uważa.

- Bardzo rzadko dochodzi do realnego przekazania „twardej” technologii (patenty, przepisy) umożliwiającej osiągnięcie niższych kosztów produkcji lub świadczenia usług. Przedsiębiorstwa zachowują je w krajach macierzystych lub w spółkach-córkach; dzielenie się nimi byłoby pozbawieniem się przewagi konkurencyjnej.

- **Najważniejszym sposobem transferu technologii w przypadku inwestycji zagranicznych jest dyfuzja wiedzy posiadanej przez zagranicznych pracowników.**

- Wiedzą jest nauka procesów technologicznych, zarządczych i organizacyjnych. Pracownik, który ją zdobędzie, może wykorzystać ją w nowej firmie lub nowym miejscu zatrudnienia.

- Bardzo korzystne dla polskiej gospodarki jest otwieranie przez inwestorów zagranicznych centrów badawczych, w których są zatrudniani Polacy.

- Obecność inwestorów zagranicznych na polskim rynku była istotna dla podniesienia standardów konkurencyjności i obsługi klientów.

- Dzięki zagranicznym wzorom polscy przedsiębiorcy zdobyli wiedzę i podnieśli standardy w takich dziedzinach, jak: kooperacja z podwykonawcami, stosunki pracownicze, operowanie na rynkach zagranicznych.

- Duża część kadry menedżerskiej zdobywała doświadczenie w międzynarodowych korporacjach działających w Polsce.

## 4. MOTYWACJE INWESTORÓW

Zwiększająca się na światowych rynkach wartość BIZ wynika z poszukiwania najefektywniejszych lokat kapitału. Jest także reakcją na zaostrzającą się konkurencję i postępującą liberalizację międzynarodową<sup>1</sup>.

Motywy podejmowania inwestycji bezpośrednich poza krajem macierzystym można ująć w trzech grupach.

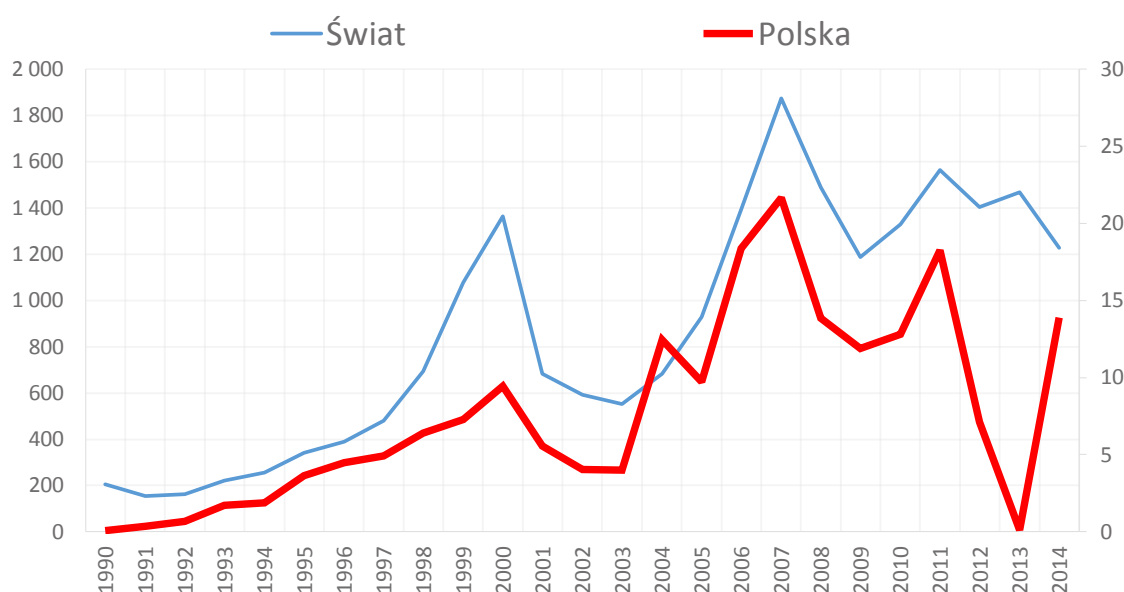
Pierwsza odnosi się do zamiarów zdobycia rynku oraz utrzymania i rozszerzenia udziałów.

Druga związana jest z poszukiwaniem tańszych czynników produkcji. Cel tego rodzaju inwestycji to przede wszystkim zmniejszenie kosztów działalności przedsiębiorstwa.

Trzecia grupa motywów koncentruje się wokół poprawy efektywności.

Inny spotykany podział na grupy motywów: rynkowe, kosztowe, zaopatrzeniowe i polityczne. Istnieje też bardziej generalny podział na motywy kosztowe i zyskowe.

**Wykres 5. Wartość inwestycji bezpośrednich w mld USD na świecie (lewa oś) i w Polsce (prawa oś) w latach 1990-2014.**



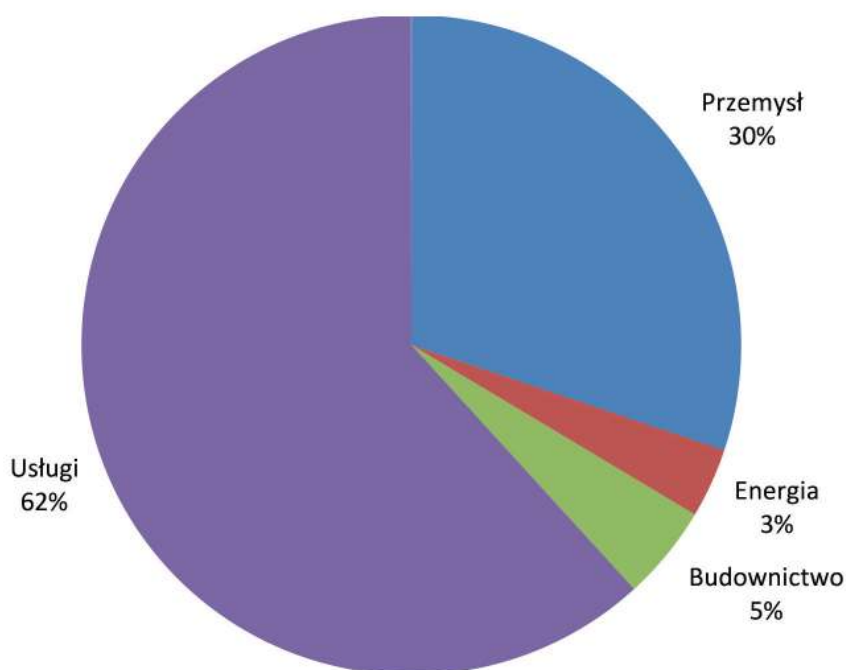
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD.

Napływ inwestycji zagranicznych mocno koreluje się z globalną sytuacją gospodarczą. Ważnym elementem jest również konkurencja krajów najbliższego otoczenia Polski. W większości inwestorzy pochodzą z Unii Europejskiej (ponad 80%) i krajów OECD (ponad 90%). Inwestycje zagraniczne w Polsce na koniec 2014 r. osiągnęły łączną skumulowaną wartość 208 mld USD, co stanowi ponad 1/3 polskiego PKB.

Inwestorzy zagraniczni osiągają w Polsce atrakcyjne stopy zwrotu – w 2014 r. było to 10%<sup>2</sup>. Przetwórstwo przemysłowe w 2014 r. przyniosło stopę powyżej średniej - 13%, a usługi - 9%. Są jednak sektory, gdzie występują poważne straty – w przypadku działalności wydobywczej dorównują wysokości zainwestowanych środków. Jest to związane m.in. z poszukiwaniem gazu łupkowego, które wymagało bardzo dużych nakładów inwestycyjnych, a zyski przyniesie dopiero za kilka lat”

Badania dowodzą, że inwestorów przyciąga do Polski przede wszystkim wykwalifikowana i tania siła robocza. Drugim najważniejszym powodem jest wielkość rynku zbytu. Analiza skumulowanej wartości inwestycji wskazuje jednak na dużą popularność sektorów, które nastawione są głównie na korzyści z podboju rynku lokalnego. Finanse i ubezpieczenia oraz handel i nieruchomości – sektory usługowe nakierowane głównie na lokalny rynek – odpowiadają za ponad 43% łącznej wartości inwestycji<sup>3</sup>. Bardzo niskie są natomiast inwestycje w przedsiębiorstwa energetyczne, które prawie w całości obsługują polskich odbiorców - jedynie 3%. W tym przypadku barierą jest duże ryzyko regulacyjne i konieczność wysokich nakładów na nowe, czyste technologie.

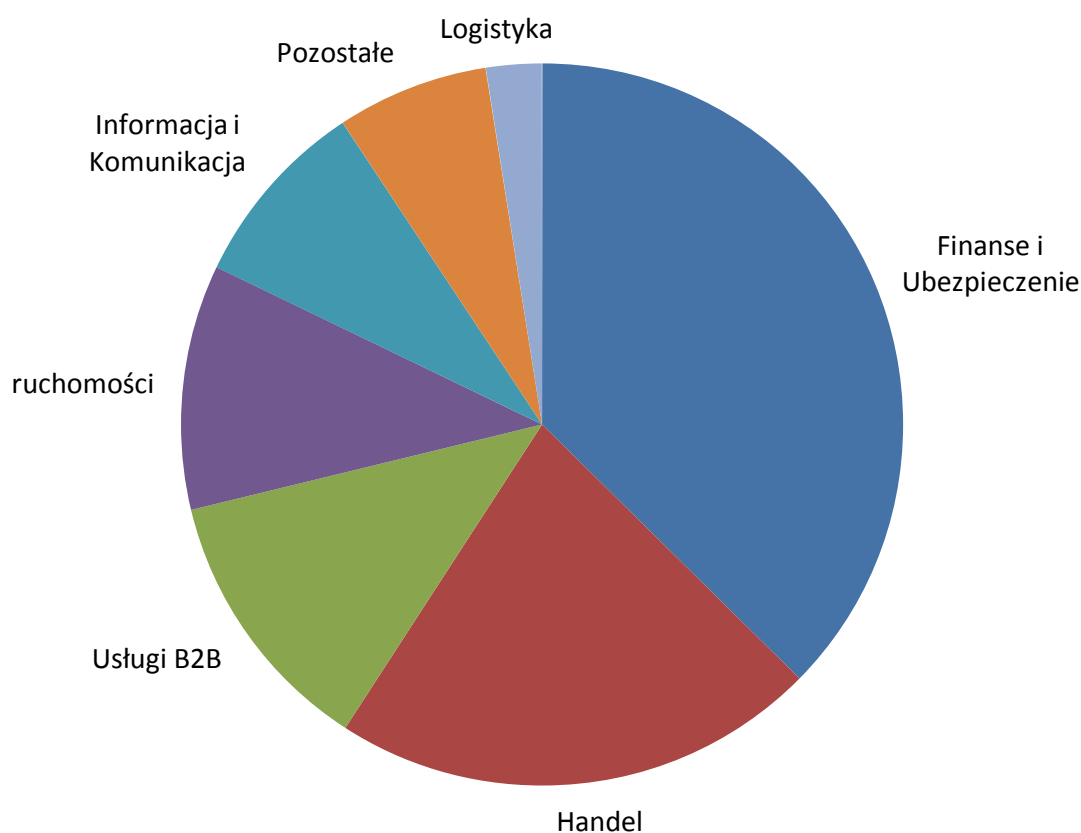
### Wykres 6. Łączna wartość inwestycji w Polsce w podziale na sektory w 2014.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Napływ inwestycji do tych sektorów stał się motorem wielu zmian technologicznych i organizacyjnych na tych rynkach. Pojawienie się zagranicznej konkurencji często zmuszało polskie przedsiębiorstwa do podnoszenia efektywności i wprowadzania nowych rozwiązań. Istnieje jednak wiele nisz rynkowych czy wręcz branż zdominowanych przez inwestorów zagranicznych. W handlu detalicznym kontrolują oni ponad 2/3 rynku.

**Wykres 7. Łączna wartość inwestycji w usługach w Polsce w podziale na podsektory w 2014.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Tania i wykwalifikowana siła robocza stanowi wielką zachętę dla przedsiębiorców przemysłowych reprezentujących w szczególności branże z dużym udziałem kosztów pracowniczych w całości kosztów. To przyczyna, dla której Polska stała się m.in. największym producentem dużego AGD w Europie. Jednakże w całości inwestycji zagranicznych przetwórstwo przemysłowe stanowi wartościowo niecałe 30%.

Znane są również przypadki, gdy inwestor był motywowany możliwością eksploatacji zasobów naturalnych i środowiska. Ze względu jednak na stosunkowo niską zasobność Polski w bogactwa naturalne, nie jest to istotny obszar. Ponadto duże wsparcie publiczne dla górnictwa węgla kamiennego oraz brak mechanizmów konkurencyjnych w tym sektorze zniechęcają do inwestowania prywatnych środków.

Członkostwo w Unii Europejskiej dało zagranicznym inwestorom łatwy dostęp do olbrzymiego polskiego rynku, a regulacje dotyczące swobodnego przepływu towarów oraz uproszczone lub zniesione kontrole w strefie Schengen znacznie uprościły dystrybucję wyprodukowanych w Polsce towarów. Obecność Polski w UE i NATO to czynniki zwiększające stabilność i bezpieczeństwo prowadzenia biznesu.

Istotnym motywem dla zagranicznych przedsiębiorców jest ponadto wsparcie publiczne dla inwestycji we wskazanych sektorach. Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych umie-

ściła na tej liście sektory: motoryzacyjny, elektroniczny i AGD, lotniczy, biotechnologii, rolno-spożywczy, nowoczesnych usług, działalność badawczo-rozwojową (B+R). Pomoc dotyczy nowych miejsc pracy, polega też na pokrywaniu części kosztów inwestycji. Największy rozgłos zawsze zdobywają – zapewne ze względu na skalę – preferencje dla przemysłu motoryzacyjnego. Inwestorzy umiejętnie wykorzystują przy tym media dla osiągnięcia najlepszego pakietu wsparcia, często doprowadzając do bezpośredniej rywalizacji między państwami starającymi się o ich względy. Polska w przeszłości konkurowała o takie inwestycje ze Słowacją, Węgrami i Czechami.

Innym, często pojawiającym się motywem jest możliwość przejęcia konkurenta z jego zasobami produkcyjnymi i kanałami dystrybucji. Zdarza się, że po integracji ze strukturami inwestora utrzymywana jest tylko sieć dystrybucji, bywa i tak, iż wygasza się całą produkcję, co można było zauważyć w przemyśle maszynowym i precyzyjnym. Takie praktyki mają miejsce często na rynkach o wąskiej specjalizacji i z małą liczbą graczy. Czasami może to prowadzić nawet do całkowitej likwidacji całej branży przemysłu – jak w przypadku czeskich producentów maszyn poligraficznych, przejętych przez Niemców, którzy praktycznie zlikwidowali wytwórstwo w zdobytych fabrykach, zapewniając swoim towarom większy popyt.

Trzeba również zauważyć, iż tłem inwestycji bywają motywy polityczne. Szerokim echem odbiły się próby przejęcia polskich spółek rafineryjnych oraz chemicznych przez rosyjski kapitał, dyktowane kalkulacjami politycznymi, a nie ekonomicznymi. Nie bez znaczenia dla decyzji inwestycyjnych są także luki regulacyjne, okazje korupcyjne oraz możliwość wywierania wpływów na decydentów.

Analiza liczbowa łącznych inwestycji wskazuje na dominującą pozycję inwestorów usługowych, którzy główne korzyści osiągają dzięki dużemu polskiemu rynkowi. W takim przypadku tania czy wykwalifikowana siła robocza ma mniejsze znaczenie, gdyż dostęp do niej jest podobny jak dla innych graczy. Osobnych studiów wymagałby długofalowy bilans korzyści dla polskiej gospodarki takich inwestycji. W początkowym etapie budowy gospodarki rynkowej w Polsce inwestorzy tego rodzaju wnosili ciekawe i nieznanne wówczas rozwiązania organizacyjne, a czasami i technologiczne. Wiele sektorów zostało jednak w ten sposób całkowicie zdominowanych przez przybyłych inwestorów. Dlatego dla polskiej gospodarki znacznie korzystniejsze są przedsięwzięcia, za którymi stoi motywacja kosztowa czy efektywnościowa.

#### 4.1. Wnioski:

- Według klasycznego podziału motywy inwestowania zagranicą dzielą się na trzy kategorie, związane z głównym celem inwestycji: przejęcie rynku wewnętrznego kraju goszczącego, zmniejszenie kosztów produkcji własnej inwestora oraz poprawa konkurencyjności.
- Głównymi inwestorami w Polsce są podmioty z krajów Unii Europejskiej (ponad 80% całości). Na koniec 2014 r. wszystkie inwestycje zagraniczne w naszym kraju osiągnęły łączną skumulowaną wartość 208 mld USD.
- **Inwestorzy zagraniczni osiągają w Polsce wysokie stopy zwrotu. W 2014 r. wyniosła ona średnio 10%, przy czym przetwórstwo przemysłowe osiągnęło 13%, a usługi 9%.**
- Motywacje deklarowane przez inwestorów zagranicznych tylko częściowo pokrywają się z rzeczywistością. Chęć przejęcia rynku wewnętrznego nie jest wymieniana jako główny cel, jednakże analiza skumulowanych wartości inwestycji wskazuje, że największą popularnością cieszą

się branże usługowe nastawione na lokalną ekspansję (usługi łącznie 62%, w tym finanse, ubezpieczenia, handel i nieruchomości razem – 43%).

- Choć z deklaracji inwestorów wynika, że największym magnesem jest tania i wysoko wykwalifikowana siły roboczej, przetwórstwo przemysłowe, które z takiego połączenia korzysta, generuje jedynie 30% skumulowanej wartości inwestycji zagranicznych w Polsce.

- Dla inwestorów zagranicznych nastawionych na produkcję eksportową bardzo ważna jest przynależność Polski do strefy Schengen. Zniesienie kontroli granicznych pozwala na znaczne oszczędności w kosztach dystrybucji towarów.

- Istotne jest bezpieczeństwo inwestycji. Członkostwo Polski w NATO i Unii Europejskiej to ważne argumenty w decyzjach biznesowych.

- Pomoc państwowa – granty, SSE, zwolnienia z danin publicznych – jest czynnikiem znaczącym, ale jej znaczenie jest mniejsze niż się powszechnie zakłada. Wynika to w pewnej mierze z nierównowagi w medialnych przekazach – o dużych projektach dyskutuje się częściej, ale większą wartość mają w sumie dziesiątki czy setki mniejszych.

- Silną motywacją dla inwestora zagranicznego jest możliwość przejęcia lokalnego konkurenta, a wraz z nim – rynku krajowego. W przeszłości wielokrotnie dochodziło do wydrenowania przejętych przedsiębiorstw z wartościowych aktywów i ich likwidacja. Produkcja pozostawała wtedy w kraju macierzystym, a polski rynek zmuszony był do importu towaru.

- Istotne w procesie inwestycyjnym mogą być również czynniki pozaekonomiczne: luki regulacyjne, łatwość korupcji, możliwość wywierania wpływu na rząd gospodarza. Są one niekorzystne dla kraju goszczącego i zazwyczaj wiążą się z motywacjami geopolitycznymi. Przykładem takich działań była próba przejęcia przez Rosjan polskich rafinerii i przemysłu chemicznego.

<sup>1</sup>Zmiany motywów podejmowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce; Wiesława Lizińska; Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego 2012, nr 31

<sup>2</sup> Stan zobowiązań Polski z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich na koniec 2014 roku w podziale na rodzaje działalności gospodarczej podmiotów bezpośredniego inwestowania; nb.pl; Narodowy Bank Polski

<sup>3</sup> Inwestycje zagraniczne; paiz.gov.pl; Polska Agencja Inwestycji Zagranicznych



## 5. NARZĘDZIA ODDZIAŁYWANIA NA INWESTORÓW

Polska posiada liczne instrumenty zachęcania i wsparcia inwestorów zagranicznych. Najważniejszym są Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE). Obecnie istnieje 14 takich stref. W 2013 roku decyzją Rady Ministrów ich funkcjonowanie zostało przedłużone do 2026 roku. Przedsiębiorstwa ulokowane w nich mogą korzystać ze zwolnień od podatku dochodowego i od nieruchomości. Ich wysokość uzależniona jest od wartości inwestycji i liczby stworzonych miejsc pracy.

W pierwotnym zamyśle SSE miały powstawać na terenach najmocniej dotkniętych negatywnymi efektami transformacji ustrojowej, w szczególności wysokim bezrobociem. Pojawiły się jednak liczne podstrefy w regionach rozwiniętych, np. w Warszawie, Wrocławiu i Gdańsku. Było to spełnienie życzeń inwestorów, którzy nie chcieli działać w słabszych lokalizacjach, wypaczyło jednak ideę SEE. Należy przy tym podkreślić, że większość działek zlokalizowanych w specjalnych strefach ekonomicznych jest przygotowana do inwestycji, tj. posiada połączenie z drogami asfaltowymi, przyłącza gazu, wody, prądu, kanalizacji oraz warunki zabudowy.

Inwestorzy zagraniczni mogą korzystać z pomocy Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiIZ), oferującej różnorodne wsparcie, do którego zalicza się m.in: doradztwo w wyborze lokalizacji, organizacje wizyt inwestorów, informacje i analizy na temat regulacji, ułatwienia w kontakcie z administracją rządową oraz samorządową.

Poza zwolnieniami podatkowymi i atrakcyjnymi gruntami w strefach, inwestorzy mogą liczyć na granty rządowe przyznawane przez Ministerstwo Rozwoju (wcześniej: Gospodarki). Stanowią one dotację pieniężną na pokrycie części wydatków inwestycyjnych bądź kosztów zatrudnienia nowych pracowników. Wysokość wsparcia uzależniona jest między innymi od wartości inwestycji, liczby miejsc pracy, odsetka miejsc pracy dla osób z wyższym wykształceniem, lokalizacji oraz branży.

Inwestorzy mają też do dyspozycji programy Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) oraz środków europejskich. Takie dotacje stanowią dodatkową zachętę, dającą Polsce znaczną przewagę nad krajami Europy Zachodniej, w której nie są one dostępne. Niestety, wielość instytucji realizujących w Polsce programy wsparcia utrudnia jednoznaczne określenie ich wartości.

Głównymi kryteriami przyznawania wsparcia nadal pozostają wartość inwestycji oraz ilość tworzonych miejsc pracy. Są to wskaźniki ilościowe, które o korzyściach dla polskiej gospodarki mówią bardzo niewiele. Wobec spadku znaczenia napływu kapitału z tytułu bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz niskiego bezrobocia, kryteria te są anachroniczne. Kluczowym czynnikiem decydującym o przyznaniu wsparcia i jego wysokości powinien być interes Polski i trwały wkład inwestycji w krajową gospodarkę.

Liczne instrumenty i instytucje wspierające, chociaż pozytywne dla inwestorów, uniemożliwiają spójną i efektywną politykę państwa wobec zagranicznych podmiotów. Niezbędna jest tym względnie integracja, najlepiej w jednej instytucji.

Rozdrobnienie instrumentów wsparcia nie służy też transparentności w jego udzielaniu. Ze względu na częściowo uznaniowy charakter takich decyzji, rodzi się ryzyko korupcyjne. Jego

ograniczenie byłoby możliwe poprzez wprowadzenie zasady upubliczniania zakresu pomocy wraz z uzasadnieniem powodów jej przyznania. Powinno się to odbywać po zakończeniu procesu negocjacyjnego i podpisaniu umów inwestycyjnych, tak aby nie narazić interesów skarbu państwa w okresie rozmów i ustaleń.

Proces przyznawania wsparcia powinien zostać uzupełniony także o procedurę badania historii biznesowej inwestora. Analiza mogłaby dotyczyć m.in. angażowania się inwestora w niepożądane praktyki (korupcja, łamanie praw pracowniczych, oszustwa podatkowe, nieprzestrzeganie norm ochrony środowiska).

## 5.1. Wnioski:

- Najważniejszym narzędziem wspierania inwestycji w Polsce jest czternaście Specjalnych Stref Ekonomicznych (SSE). Inwestorzy mogą w nich otrzymać zwolnienia z podatku dochodowego i od nieruchomości, a także uzbrojony grunt pod inwestycję, co istotnie obniża jej koszty i skraca czas przygotowania.

- Decyzją Rady Ministrów funkcjonowanie SSE przedłużono do 2026 roku.

- Inwestorzy zagraniczni mogą korzystać z pomocy Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiZ) oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Pierwsza działa głównie doradczo i promocyjnie, druga dysponuje m.in. funduszami europejskimi w ramach programów rozwojowych.

- Inwestorzy mogą liczyć również na granty rządowe, przyznawane przez Ministerstwo Rozwoju. **Do tej pory otrzymywały je wyłącznie firmy zagraniczne.**

- **Z powodu dużej liczby instytucji zajmujących się obsługą inwestycji zagranicznych, co negatywnie rzutuje na transparentność procesów udzielania wsparcia i zwiększa ryzyko korupcji, brak jest w Polsce realnej oceny ich długofalowego wpływu gospodarczego. Stosowane są do niej anachroniczne miary (liczba nowych miejsc pracy i kwotowa wartość inwestycji), które były istotne w warunkach lat 90. XX wieku.**

- Ostateczne umowy inwestycyjne, zawierane przez rząd z największymi inwestorami, nie są dostępne publicznie. Istnieje jednak ryzyko, że ujawnienie całego procesu negocjacyjnego mogłoby doprowadzić do skutku odwrotnego od zamierzonego – do spadku zainteresowania Polską ze strony pożądaných inwestorów.

- **Proponujemy, aby umowy inwestycyjne były dostępne publicznie po ich podpisaniu, ze szczególnym uwzględnieniem obietnic inwestora co do wkładu i gwarantowanego mu przez polski rząd wsparcia. Opinia publiczna zyskałaby możliwość wymiernej oceny inwestycji, a w związku z tym – wyciągnięcia politycznych konsekwencji wobec osób odpowiedzialnych za umowy niekorzystne dla Polski.**

## 6. CECHY IDEALNEGO INWESTORA

Analiza efektywności dotychczasowych inwestycji zagranicznych w Polsce oraz potrzeb rozwojowych gospodarki wskazuje na kilka kryteriów określających profil referencyjny inwestora. Rzadko występuje w rzeczywistości, ale może służyć jako miara ocen i zestawień, w których głównym punktem odniesienia jest zgodność z polskim interesem gospodarczym. To wymiar, który powinien wyznaczać zakres aktywnej pomocy państwa dla konkretnych inwestycji lub projektów. Jej poziom powinien być proporcjonalny do długookresowych korzyści tworzonych przez podejmowane przedsięwzięcia.

Wyodrębniliśmy następujące cechy idealnego inwestora:

1. Innowacyjność
2. Osadzenie w gospodarce globalnej
3. Współpraca z polską gospodarką
4. Wpływ na kapitał ludzki
5. Zgodność z polskimi regulacjami

Idealny inwestor to firma, która nie tylko wytwarza i sprzedaje dobra, ale także generuje wartości – materialne i niematerialne – będące częścią jej strategii.

### 6.1. Innowacyjność

Ta cecha nie jest tożsama z sektorem, w którym działa inwestor. W wielu zaawansowanych technologicznie dziedzinach (np. telekomunikacja i farmaceutyka) inwestorzy praktycznie nie prowadzą żadnej działalności badawczo-rozwojowej w Polsce, podczas gdy w tradycyjnych branżach (przemysł maszynowy, motoryzacja, lotnictwo, sprzęt AGD) tworzą na terenie naszego kraju własne ośrodki badawcze, analityczne lub wdrożeniowe.

Trudno zauważyć korelację pomiędzy wielkością polskiego oddziału lub wartością inwestycji a jej innowacyjnością. Na ogół jednak w Polsce inwestują w nią duże firmy, które chcą obniżyć koszty B+R w swoich macierzystych krajach lub wyspecjalizować swoje oddziały w konkretnych zadaniach.

Zasadne byłoby zatem wyodrębnienie bardziej szczegółowych czynników określających innowacyjność projektów. Należałoby dodatkowo zbadać, czy podczas ich realizacji w Polsce zostanie ulokowane centrum badawcze lub badawczo-wdrożeniowe, jaki jest zakres kooperacji z polskimi instytucjami naukowo-badawczymi, czy tworzone są lub stymulowane gałęzie przemysłu nieobecne w Polsce i jak intensywne będzie kształcenie polskich specjalistów w branżach opartych na wiedzy.

Ważne, by odróżniać typowe działy wdrożeniowo-technologiczne, występujące prawie w każdej firmie, od prawdziwych działów R&D, wymagających zatrudnienia badaczy z dorobkiem naukowym, pracy nad nowymi produktami i usługami oraz aktywności patentowej.

### 6.2. Osadzenie w gospodarce globalnej

Kolejną pożądaną cechą inwestycji jest jej mocne osadzenie w globalnych łańcuchach wartości dodanej. Z jednej strony rodzi to najwyższe wymogi dla polskich oddziałów w sferze współpracy

z dostawcami i odbiorcami, co niewątpliwie uczy skutecznej gry na szczeblu międzynarodowym. Z drugiej strony uodparnia inwestycję na wahania koniunktury i kosztów.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, czy inwestor współpracuje ze swoimi odpowiednikami lub konkurentami. Jeśli występują w tym ślady zмовy, należy to uznać za czynnik negatywny. Jeśli jednak nosi ona cechy kooperacji horyzontalnej mającej na celu redukcję kosztów, skracanie cykli technologicznych lub wymianę nie-konkurencyjnego know-how, wtedy stanowi wartość dodatkową.

Generalnie osadzenie inwestora w globalnej gospodarce zależy od tego, czy występują u niego:

1. Wysoka wartość dodana – mierzona jako EVA (Economic Value Added).
2. Długie łańcuchy dostaw – kooperacja między wyspecjalizowanymi oddziałami, kooperacja międzynarodowa.
3. Kooperacja horyzontalna – jako narzędzie podnoszenia efektywności i wymiany wiedzy.

Efektami silnego osadzenia inwestycji w globalnej gospodarce jest silne nastawienie proeksportowe. Nie tylko z racji eksportowania tańszych komponentów, ale jako element strategii łańcucha dostaw inwestora.

### 6.3. Współpraca z polską gospodarką

Inwestycji nie planuje się w próżni, jednak ich osadzenie w polskiej gospodarce bywa różne. Strategie w tym zakresie rozpinają się od korzystania wyłącznie z robocizny i energii elektrycznej do pełnego „spolszczenia”. W ostatnim czasie, wskutek budzenia się patriotyzmu konsumenckiego, obserwuje się np. pospieszoną „polonizację” sieci handlowych. Ale również w branżach mniej podatnych na to zjawisko inwestorzy decydują się na pełniejszą skalę partnerskiej współpracy z polskimi przedsiębiorstwami lub inwestowanie w świadomość krajowych konsumentów. Należy zwrócić uwagę, że także w tym zakresie istnieje rozróżnienie na dobrą współpracę, dającą partnerom możliwości rozwoju, i złą – nakierowaną np. na uwikłanie i niszczenie sieci dystrybutorów, eksploatację dostawców, wypieranie konkurentów w oparciu o przewagę np. w dostępie do taniego finansowania, a nie na umiejętnościach menedżerskich lub lepszych pomysłach.

Inwestor będzie zatem postrzegany jako współpracujący z polską gospodarką, jeśli jego inwestycję wyróżnia:

1. Promocja lokalnych marek.
2. Angażowanie lokalnych dostawców lub dystrybutorów.
3. Unikanie praktyk monopolistycznych.

Taka współpraca zazwyczaj oznacza dłuższy horyzont czasowy inwestycji, a polskim partnerom przynosi wymierne korzyści ekonomiczne.

### 6.4. Wpływ na kapitał ludzki

Ten czynnik postrzegany jest jako czynnik kulturotwórczy. To najważniejszy mechanizm przemian gospodarczych w Polsce oraz najbardziej pozytywny wkład inwestorów zagranicznych. Jego znaczenie jednak maleje wraz z rozwojem specyficznie polskiego etosu biznesowego. Faktem jest, iż inwestorzy wyznaczający temu elementowi eksponowane miejsce

w swoich długofalowych strategiach są lepiej odbierani przez decydentów oraz coraz bardziej konkurencyjny rynek pracy. Nie ograniczają się oni do tzw. employer branding czy powierzchownych działań PR. Podejmują specyficzne dla Polski działania HR obejmujące m.in. szkolenie, rozwój i promocję polskich specjalistów i menedżerów.

Pozytywny wpływ na kapitał ludzki mają ci inwestorzy, których strategie HR zawierają następujące elementy:

1. Inwestowanie w kapitał ludzki – szkolenia, oceny, ścieżki rozwoju, planowanie karier i awansów pracowników, praktyczny (nie tylko deklarowany) brak barier narodowościowych w programach rozwoju organizacyjnego.
2. Tworzenie w Polsce wysokopłatnych stanowisk specjalistycznych.
3. Dobre warunki pracownicze, co wiąże się nie tylko z przestrzeganiem Kodeksu pracy, ale podmiotowym, odpowiedzialnym stosunkiem do zatrudnianych pracowników.
4. Stabilne warunki zatrudnienia – odpowiedzialność w tworzeniu i likwidowaniu miejsc pracy, rozszerzanie kompetencji pracowniczych w celu zwiększenia elastyczności w zatrudnianiu na różnych stanowiskach.
5. Budowa pozytywnej kultury korporacyjnej.

Firmowa kultura, czasem odmienna od polskiej, ale promowana otwarcie i wzbudzająca pozytywną motywację wśród pracowników w wielu przypadkach przynosi efekty synergiczne, niemożliwe do osiągnięcia w trybie przymusowo-regulaminowym czy dominacyjnym.

## 6.5. Zgodność z polskimi regulacjami

Ta cecha inwestycji może się wydawać oczywista, jednak w praktyce stanowi przedmiot kontrowersji. Wprowadzony podatek bankowy oraz przygotowywane regulacje w zakresie podatku od handlu wskazują, że inwestorzy (nie tylko zagraniczni) wymagają jasnych i jednoznacznie stosowanych reguł w tym zakresie. Koszty związane z przestrzeganiem prawa są traktowane jako obowiązkowe lub opcjonalne. Przepisy otwierają pola interpretacyjne i prawem inwestorów jest z nich korzystać. Z całą pewnością jednak nie jest idealnym inwestorem ten, kto przychodzi do Polski z zamiarem unikania kosztów podatkowych, ubezpieczeń społecznych lub kosztów korzystania z zasobów naturalnych, ze środowiska lub kosztów jego ochrony.

Najwyżej oceniani będą więc ci inwestorzy, którzy:

1. Płacą należne podatki w Polsce.
2. Pokrywają koszty ubezpieczenia społecznego swoich pracowników.
3. Stosują zaawansowane rozwiązania w zakresie ochrony środowiska.
4. Pokrywają koszty i stosują się do przepisów w zakresie korzystania z zasobów naturalnych lub zasobów wspólnych.

Powyższe elementy trudno jednoznacznie zmierzyć, gdyż ze swej natury są podatne na interpretacje. Najskuteczniejszą metodą w takiej sytuacji jest opiniowanie inwestora lub projektu inwestycyjnego przez zespół specjalistów – rządowych, prywatnych, branżowych i niezależnych. Ich rolą jest tworzenie szerokich analiz, uwzględniających m.in. jakość firmy i jej projektu inwestycyjnego, działalność w kraju macierzystym oraz oddziałach, porównanie referencji i wreszcie przedstawienie konsensusu w formie oceny opisowej lub punktowej.

## 6.6. Wnioski:

- Inwestor idealny to rzadkość. Aby zweryfikować jego wartość oraz oszacować trwałość wkładu jego inwestycji w polską gospodarkę, należy sprawdzić, czy spełnia kryteria referencyjne, do których należą: innowacyjność; osadzenie w gospodarce globalnej; współpraca z polską gospodarką; wpływ na kapitał ludzki; zgodność z polskimi regulacjami.

- Wskaźniki innowacyjności to: ulokowanie w Polsce centrum badawczego lub badawczo-wdrożeniowego, kooperowanie z polskimi instytucjami naukowo-badawczymi, tworzenie lub stymulowanie gałęzi przemysłu nieobecnych w Polsce, intensywne kształcenie polskich specjalistów z racji specyfiki swojej branży opartej na wiedzy. **Ta cecha nie jest tożsama z sektorem, w którym działa inwestor!**

- Za silnym osadzeniem inwestora w gospodarce globalnej mogą przemawiać: wysoka wartość dodana – mierzona jako EVA (Economic Value Added), długie łańcuchy dostaw – kooperacja między wyspecjalizowanymi oddziałami, kooperacja międzynarodowa, kooperacja horyzontalna – jako narzędzie podnoszenia efektywności i wymiany wiedzy. Efektem silnego osadzenia inwestycji w globalnej gospodarce jest silne nastawienie proeksportowe.

- Inwestor będzie postrzegany jako współpracujący z polską gospodarką, jeśli jego inwestycję cechuje: promowanie lokalnych marek; angażowanie lokalnych dostawców lub dystrybutorów, niepodjęcie praktyk monopolistycznych. Taka współpraca zazwyczaj oznacza dłuższy horyzont czasowy inwestycji, a polskim partnerom – w oczywisty sposób – daje korzyści ekonomiczne.

- Pozytywny wpływ na kapitał ludzki mają ci, którzy inwestują w szkolenia, oceny, ścieżki rozwoju, planowanie karier i awansów pracowników, znoszą bariery narodowościowe w programach rozwoju organizacyjnego, tworzą w Polsce stanowiska specjalistyczne i wysoko płatne, zapewniają dobre warunki pracownicze, co wiąże się nie tylko z przestrzeganiem Kodeksu Pracy, ale też podmiotowym, odpowiedzialnym stosunkiem do zatrudnianych pracowników, gwarantują stabilne warunki zatrudnienia, czyli wykazują odpowiedzialność w tworzeniu i likwidowaniu miejsc pracy, rozszerzają kompetencje, by uzyskać możliwość elastycznego zatrudnienia na różnych stanowiskach; wnoszą pozytywną kulturę korporacyjną.

- W zakresie zgodności z polskimi regulacjami wysoko oceniani powinni być inwestorzy, którzy: płacą należne podatki w Polsce, pokrywają koszty ubezpieczenia społecznego swoich pracowników, stosują zaawansowane rozwiązania w zakresie ochrony środowiska, pokrywają koszty i stosują się do przepisów w zakresie korzystania z zasobów naturalnych lub zasobów wspólnych. Analiza powyższych warunków powinna być dokonywana na podstawie historycznych działań inwestora i jego aktywności w kraju macierzystym.



## 7. NEGATYWNE CECHY INWESTORA

W dotychczasowej analizie skupiliśmy się na pożądanym cechach i działaniach inwestorów zagranicznych, zasługujących na wsparcie rządowe. Istnieją niestety również praktyki negatywne. Nie tylko nie zasługują one na jakiegokolwiek ulgi, ale wręcz powinny być ograniczone lub zabronione w Polsce.

Dotyczy to następujących sytuacji:

1. Realizacja celów politycznych za pomocą inwestycji
2. Przejęcie monopolu naturalnego
3. Eksploatacja zasobów naturalnych
4. Wysokie obciążenie środowiska
5. Zagrożenie bezpieczeństwa

W historii polskiej gospodarki mieliśmy do czynienia z działaniami inwestorów zagranicznych, które nosiły znamiona realizacji celów politycznych ich rządów. Za takie należy uznać próby przejścia dwóch grup: Lotosu oraz Azotów. Celem inwestorów nie było osiągnięcie korzyści gospodarczych i ekonomicznych, ale zdobycie narzędzi nacisku na polską politykę. Akcje te zakończyły się wprawdzie niepowodzeniem, acz Polska nadal nie posiada skutecznych metod blokowania niepożądanych inwestycji.

Z monopolem naturalnym mamy do czynienia, gdy koszty wejścia na rynek wykluczają obecność na nim więcej niż jednego przedsiębiorstwa. Przykładem jest infrastruktura sieciowa, np. linie energetyczne, linie kolejowe, wodociągi itp. Przedsiębiorca posiadający pozycję monopolistyczną może dyktować ceny znacznie wyższe niż wynikające z kosztów wytworzenia oraz równowagi popytu i podaży, osiągając tym samym wysokie zyski. Wobec braku alternatywy dla konsumentów taka inwestycja gwarantuje stałą, wysoką stopę zwrotu, przy niemal zerowym ryzyku inwestycyjnym.

Pojawiające się w przeszłości uzasadnienia sprzedaży monopolu naturalnych koniecznością sfinansowania inwestycji prawie zawsze były nieprawdziwe. Ze względu na zapewnione stałe źródło dochodu, przedsiębiorstwo monopolistyczne może sfinansować inwestycje długiem. Mając na uwadze zagrożenie zbiorowych interesów konsumentów, monopole powinny pozostać pod kontrolą państwa.

Zasoby naturalne (w tym surowce energetyczne) są nieodtwarzalnym składnikiem majątku narodowego i z tego względu zasługują na szczególną troskę. Jednocześnie warto zauważyć, że wydobywanie surowców naturalnych tworzy w gospodarce niewielką wartość dodaną. Powierzenie takiej działalności inwestorom zagranicznym jest korzystne tylko wtedy, gdy ich dalsze przetworzenie odbywa się na terenie Polski.

Wysokie normy środowiskowe, ustanowione w najwyżej rozwiniętych krajach świata, powodują, że przedsiębiorstwa przenoszą zakłady produkcyjne do krajów o niższych wymaganiach, pozostawiając jednak w kraju macierzystym te, w których odbywa się tworzenie wysokiej wartości dodanej. Są to inwestycje niekorzystne dla krajów goszczących, ponieważ powodują długoterminową degradację środowiska ze wszystkimi negatywnymi tego skutkami, a generowane miejsca pracy są zagrożone likwidacją, gdy dojdzie do podwyższenia norm. Zabezpieczenie polskiego interesu narodowego wymaga ograniczenia inwestycji w branżach najbardziej obciążających środowisko.



Niektóre inwestycje zagraniczne mogą być też zagrożeniem dla bezpieczeństwa narodowego. W pierwszej kolejności dotyczy to strategicznej infrastruktury przesyłowej, której zniszczenie lub zablokowanie powoduje paraliż całej gospodarki. Do tej grupy można zaliczyć także przemysł rafineryjny, obronny oraz infrastrukturę transportową.

## 7.1. Wnioski:

- Na podstawie doświadczeń Polski i innych krajów możliwe jest opracowanie listy cech inwestora zagranicznego, które powinny skłaniać kraj goszczący do zdecydowanego przeciwdziałania jego inwestycjom. Wyróżnić można następujące niepożądane działania: realizacja za pomocą inwestycji celów politycznych, przejęcie monopolu naturalnego, eksploatacja zasobów naturalnych, wysokie obciążenie środowiska, zagrożenie bezpieczeństwa.

- Przez realizację celów politycznych trzeba rozumieć inwestycje planowane na podstawie kalkulacji innej niż ekonomiczna. Mogą być one wykorzystywane do wywierania wpływu na administrację publiczną. Przykładem takich działań była próba przejęcia Lotosu i Azotów przez Rosjan.

- Sprzedaż monopolu naturalnych (np. sieci energetycznych, wodociągowych) jest niekorzystna dla sprzedającego. Generują one stałe, dodatnie wpływy pieniężne dla właściciela. Dzięki temu mogą one również same zdobyć środki na niezbędne inwestycje. Sprzedanie monopolu inwestorowi zagranicznemu może prowadzić do znacznych podwyżek cen dla konsumentów.

- Wydobywanie surowców naturalnych tworzy niewielką wartość dodaną dla gospodarki. Powierzenie ich eksploatacji inwestorom zagranicznym jest korzystne tylko wtedy, gdy dalsze przetwarzanie odbywa się w Polsce.

- Wysokie obciążenie środowiska może być (z punktu widzenia kraju goszczącego) motywacją wyłącznie do złych inwestycji. W większości przypadków przedsiębiorstwo decydujące się na taką inwestycję pozostawia w kraju macierzystym procesy najistotniejsze i o najwyższej wartości dodanej. W kraju goszczącym powstają miejsca pracy bardzo słabo umocowane w działalności korporacji, które mogą być łatwo zlikwidowane w przypadku podniesienia norm środowiskowych.

- Zagrożeniem dla bezpieczeństwa Polski są wszystkie inwestycje zagraniczne, które mogą doprowadzić do utraty kontroli nad infrastrukturą przesyłową, telekomunikacyjną i transportową oraz przemysłem rafineryjnym i obronnym.

## 8. POWSTRZYMIWANIE NIEPOŻĄDANYCH INWESTORÓW

Namiastką narzędzia uniemożliwiającego realizację niekorzystnych lub groźnych projektów jest ustawa o kontroli niektórych inwestycji, obowiązująca od 1 października 2015 roku. Rada Ministrów przyjmuje do niej rozporządzenie, w którym wymienia spółki objęte ochroną. Działa ona jednak wybiórczo, a przyjęta praktyka powoduje, że wszelkie decyzje podejmowane są ex post, po rozpoczęciu procesu inwestycyjnego.

Wzorem dla polskiego prawodawstwa w tym obszarze mogłyby być rozwiązania amerykańskie. Działająca od 1975 roku Committee on Foreign Investment in the United States zajmuje się badaniem wpływu na bezpieczeństwo USA zakupu przedsiębiorstw amerykańskich przez zagraniczne podmioty. Kontrola odbywa się na wniosek przejmowanej firmy lub z własnej inicjatywy. W Polsce tę funkcję mógłby pełnić Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Pozwoliłoby to ograniczyć niepotrzebne obciążenia dla przedsiębiorców. Obecnie zgłoszeniu do UOKiK podlega każda transakcja, jeżeli biorą w niej udział podmioty, których łączny obrót w roku poprzedzającym przekroczył 1 mld euro na świecie lub 50 mln euro w Polsce. Celem postępowania jest określenie wpływu transakcji na konkurencję na rynku. Rozszerzenie go o badanie wpływu na bezpieczeństwo państwa pozwoliłoby uzyskać efektywne i kompleksowe narzędzie kontroli inwestycji.

### 8.1. Wnioski:

- Narzędzia do ochrony przed złymi inwestorami zagranicznymi, którymi polskie władze dysponują obecnie, są niewystarczające. Ustawa o kontroli niektórych inwestycji działa wybiórczo, a przyjęta praktyka powoduje, że wszelkie decyzje podejmowane są już po rozpoczęciu procesu inwestycyjnego.
- Polska powinna przyznać UOKiK-owi uprawnienia wzorowane na amerykańskiej Committee on Foreign Investment in the United States. Urząd kontrolowałby wszystkie lub przynajmniej najważniejsze transakcje zakupu polskich przedsiębiorstw przez podmioty zagraniczne i ustalał, czy niosą one ryzyko dla bezpieczeństwa państwa i konkurencji na rynku.

## 9. NOTATKI





## FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

Warszawa, wrzesień 2016 r.

ul. Nowy Świat 41, 00-042 Warszawa  
tel.: +48 22 891 07 37, tel.: +48 512 435 471,  
[www.fundacjarepublikanska.org](http://www.fundacjarepublikanska.org)  
NIP: 952-207-86-26,  
REGON: 142075516, KRS: 0000340559  
nr konta bankowego:  
Alior Bank 84 2490 0005 0000 4520 9156 1754

