

Elżbieta Pohulak-Żołędowska

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

WYDATKI NA BADANIA I ROZWÓJ PODATKÓW DOCHODOWYCH WOBEC WYZWAŃ STRATEGII LIZBOŃSKIEJ

Strategia lizbońska, przyjęta przez Radę Unii Europejskiej w marcu 2000 r. w Lizbonie, jest najważniejszym programem społeczno-gospodarczym Unii Europejskiej, wytyczającym kierunki rozwoju w obszarach, które na globalnym rynku dóbr i idei mają decydujące znaczenie. Jej głównym celem jest stworzenie do 2010 r. na terytorium Europy najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki na świecie, opartej na wiedzy, zdolnej do trwałego rozwoju, tworzącej większą liczbę lepszych miejsc pracy oraz charakteryzującej się większą spójnością społeczną. Stając się członkiem Unii Europejskiej, Polska również jest zobowiązana do wykonania tych zadań. Realizacja zadań Strategii lizbońskiej koncentruje się na podejmowaniu działań w czterech podstawowych obszarach: innowacyjności (gospodarce opartej na wiedzy), liberalizacji rynków (telekomunikacji, energii, transportu oraz rynków finansowych), przedsiębiorczości oraz spójności społecznej. Wymagają one odpowiedniego współdziałania sfery badań i sfery rozwoju.

Celem artykułu jest próba wskazania zmian w zastosowaniu proinnowacyjnych instrumentów podatkowych w polityce gospodarczej państw, ze szczególnym uwzględnieniem polityki wobec wydatków na badania i rozwój.

1. Wstęp

Idea integracji europejskiej, która w czasie swojego istnienia wdrażana była w różnych formach, uwzględniała zawsze spodziewane korzyści ekonomiczne, które wynikały z połączenia gospodarek narodowych i zakładała stworzenie w Europie obszaru

gospodarczego, który mógłby konkurować z najbardziej dynamicznie rozwijającymi się gospodarkami świata, szczególnie Stanów Zjednoczonych i Japonii.

Sytuacja na świecie zmierza w ostatnich latach w zupełnie nowym kierunku – postępuje globalizacja, gospodarka zaś ma „nowe” oblicze. Gospodarka oparta na wiedzy, nowe technologie, Internet – to są hasła wyznaczające kierunek zmian. Następuje w związku z tym presja konkurencyjna gospodarek pozaeuropejskich. Natomiast w krajach Unii Europejskiej ujawniły się bariery strukturalne, spowalniające jej wzrost gospodarczy. Oznacza to konieczność ponownego określenia celów strategicznych Unii oraz sposobów ich osiągnięcia. Strategia lizbońska jest programem mającym za cel stworzenie do 2010 r. na terytorium Europy najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki na świecie, opartej na wiedzy, zdolnej do trwałego rozwoju, tworzącej większą liczbę lepszych miejsc pracy oraz charakteryzującej się większą spójnością społeczną. Istotą Strategii jest dążenie do lepszego wykorzystania istniejącego potencjału Unii, m.in. pracy, wiedzy i kapitału, a także budowanie nowych form przewagi konkurencyjnej poprzez wzrost nakładów na działania prorozwojowe, tj. badania i rozwój, edukację, infrastrukturę społeczeństwa informacyjnego oraz metod ich skutecznego wykorzystania w celach gospodarczych [*Strategia zwiększania...* 2004].

Europa nie po raz pierwszy podejmuje walkę konkurencyjną z nowocześniejszymi technologicznie gospodarkami USA czy Japonii. W latach siedemdziesiątych, osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych podejmowano również próby przełamania zapóźnienia technologicznego w stosunku do USA i Japonii. Bardzo przydatnym wówczas narzędziem były instrumenty polityki podatkowej, w szczególności ulgi podatkowe dotyczące wydatków inwestycyjnych. Obecnie nastąpiło doprecyzowanie kierunku inwestycji. Można określić te wydatki jako wydatki na innowacje technologiczne.

2. Unia Europejska wobec wydatków na badania i rozwój

Wspieranie badań i rozwoju znajduje się obecnie w centrum zainteresowania działaczy europejskich, zmierzających do tego, by do 2010 r. gospodarka stała się najbardziej konkurencyjna na światowym rynku. Tymczasem wspólnota 25 państw przeznaczająca mniejszy procent dochodu narodowego na badania i rozwój niż USA i Japonia, co powoduje „drenaż mózgów” z Unii do tych krajów. W tej chwili Unia Europejska wydaje na badania i rozwój 1,93% PKB, do 2010 r. zamierza zwiększyć ten odsetek do 3% [Żółcińska 2005]. Proporcjonalnie do wielkości PKB najwięcej inwestują Szwecja i Finlandia (4,27 i 3,49%). W dalszej kolejności są Niemcy (2,49%), Dania (2,4%) i Francja (2,2%). Dla porównania należy dodać, że Wielka Brytania zainwestowała w badania i rozwój tylko 1,8% PKB, wydatki w Japonii wynoszą 2,98%, a w krajach wstępujących do Unii – 0,84%. Najniższe wydatki na badania i rozwój poniesiono w UE w Grecji (0,67% PKB), Portugalii (0,84%) i Hiszpanii (0,96%). Najwięcej inwestowały w R&D Niemcy – 52 mld euro w 2001, Francja (33 mld euro) i Wielka Brytania (30 mld euro), co

daje łącznie 115 mld euro wobec 175 mld euro inwestycji w R&D w całej Unii [Augustyniak].

Spośród krajów przystępujących do Unii najwięcej na badania i rozwój przeznaczają Polska (1,3 mld euro). Ponad 80% wydatków w krajach wstępujących poniosły Polska, Czechy i Węgry (odpowiednio 1,3 mld euro, 0,8 mld euro i 0,5 mld euro). Jednak w zestawieniu wielkości inwestycji w R&D wobec wielkości PKB wypadamy słabo, poniżej średniej. Polska zainwestowała w badania i rozwój w 2001 r. zaledwie 0,7% PKB, czyli mniej niż w 2000 r. (0,75%). Tymczasem Czechy wydały na R&D 1,33% PKB (dane z 2001 r.), najwięcej zaś – Słowenia (1,52%), polskie wydatki przekroczyły także np. Węgry (0,8% PKB) [Augustyniak]. Dla porównania warto dodać, że USA wydają 2,76% PKB, a Japonia 3,12% PKB [Żółcińska 2005].

W czerwcu 2003 r. Komisja Europejska opublikowała dokument pt. „Inwestycje w badania: plan działań dla Europy”, precyzujący sposób dojścia do poziomu nakładów na B+R wynoszącego 3% PKB. Aby osiągnąć ten cel, należy stworzyć narodowe strategie wzrostu nakładów na B+R, a także wprowadzić metody i instrumenty wspierające rozwój potencjału badawczo-rozwojowego, realizację polityki innowacyjnej i polityki budowania społeczeństwa informacyjnego, z uwzględnieniem krajowych – spójnych z politykami UE – priorytetów polityki naukowej, naukowo-technicznej i regionalnej. W dokumencie tym wskazano na konieczność uzyskania równowagi między finansowaniem ze źródeł publicznych na szczeblach krajowym i unijnym do 2010 r.

W „Narodowym planie rozwoju”, przyjętym przez Radę Ministrów w lutym 2003 r., przyjęto, że do 2006 r. nakłady na B+R wzrosną do 1,5 % PKB. Natomiast w przyjętych przez Radę Ministrów i wynegocjowanych z Komisją Europejską „Podstawach wsparcia Wspólnoty” prognozuje się wzrost udziału nakładów na B+R w PKB do 1,5% w 2008 r. Oznacza to, że wzrost nakładów na B+R, nawet przy maksymalnym wykorzystaniu możliwości związanych z funduszami strukturalnymi, okazuje się dalece niewystarczający i konieczne jest zwiększenie krajowych wydatków na B+R, aby możliwe było osiągnięcie poziomu 3% PKB w 2010 r. [*Strategia zwiększania...* 2004]. Ponadto w celu realizacji wymienionych zadań niezbędne jest dobre wykorzystanie funduszy strukturalnych, które wesprą rozwój przedsiębiorczości poprzez wzmocnienie powiązań między sektorem B+R a przedsiębiorstwami, zwiększenie sprawności wdrażania i komercjalizacji wyników badań i szybszy transfer technologii. Działania te, wsparte restrukturyzacją jednostek badawczo-rozwojowych, planowanym wdrożeniem nowych instrumentów prawno-finansowych i organizacyjnych, zwiększą udział przedsiębiorstw innowacyjnych w gospodarce, a w konsekwencji spowodują wzrost pozabudżetowych nakładów na B+R.

Finansowanie działalności B+R ze środków pozabudżetowych na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat kształtowało się w Polsce na poziomie ok. 0,3% PKB. Należy zakładać prawie siedmiokrotny ich wzrost do 2010 r. Osiągnięcie większego zaangażowania przedsiębiorców w finansowanie sfery B+R nie będzie możliwe bez wdrożenia do praktyki gospodarczej instrumentów o charakterze ekonomiczno-finansowym i organizacyjno-prawnym oraz in-

nych zachęt do udziału sektora prywatnego w kosztach badań naukowych i prac rozwojowych, obniżających koszty i ryzyko przedsięwzięć innowacyjnych.

Strategia dotyczy więc w sposób bezpośredni sfery B+R jako elementu dynamicznego budowania gospodarki opartej na wiedzy poprzez m.in. rozwój badań naukowych i innowacji oraz łatwiejszy dostęp do kapitału i technologii. Aktywne zwiększanie przewagi konkurencyjnej będzie osiągnięte jako wynik bardziej prorozwojowego wydatkowania publicznych pieniędzy i zwiększania poziomu komercjalizacji badań naukowych.

3. Postęp technologiczny w świetle polityki podatkowej państw

Polityka podatkowa pozwala na preferencyjne traktowanie niektórych rodzajów działalności czy też podmiotów, które są w centrum uwagi polityki gospodarczej państwa. Najczęściej stosowanymi instrumentami, które mogą w sposób bezpośredni oddziaływać na wybrany rodzaj działalności, są preferencje podatkowe, a w szczególności ulgi i zwolnienia podatkowe.

Ulgi i zwolnienia podatkowe mają zazwyczaj charakter bodźcowy dla przedsiębiorstw podejmujących decyzje inwestycyjne. Często w przypadku konstruowania ulgi stosuje się tzw. kredyt podatkowy¹. Ulgi podatkowe stanowią instrument aktywnego oddziaływania państwa na procesy gospodarcze. Na przykład w krajach Unii Europejskiej nie są one narzucane dyrektywami, lecz zostały potraktowane jako wewnętrzne uregulowania gospodarcze danego kraju Wspólnoty, pod warunkiem zachowania zasad konkurencji rynkowej dla wszystkich podmiotów gospodarczych. Konsekwentnie stosowana polityka ulg podatkowych może skutecznie przeciwdziałać zakłóceniom natury strukturalnej, a także stwarzać bodźce do pozytywnych zmian i wzrostu tempa rozwoju gospodarczego. Poprzez ulgi podatkowe można stworzyć warunki aktywizujące rozwój danego rodzaju działalności, co może spowodować rozwój danej branży, a w konsekwencji zaktywizować rynek pracy. Inwestycyjne ulgi podatkowe służą wzrostowi inwestycji w gospodarce, zwiększenie zaś udziału inwestycji w gospodarce jest jedną z ważniejszych przesłanek szybkiego wzrostu gospodarczego.

Stosowanie ulg i zwolnień podatkowych było i jest przedmiotem wielu kontrowersji. W literaturze przedmiotu można znaleźć sądy mówiące o tym, że ulgi i zwolnienia podatkowe zakłócają sygnały płynące z rynku, w związku z czym należy ograniczać bądź całkowicie wykluczać ich zastosowanie w praktyce [Markowski 1999, s. 10; Komar 1996, s. 141]. Jednak można znaleźć również zwolenników stosowania ulg i zwolnień [Sokołowski 1995; Owsiak 1999, s. 146 i nast.]. Twierdzą oni, że ulgi i zwolnienia mają zdolności aktywizujące gospodarkę oraz że stanowią one nieoceniony bodziec dla gospodarki.

¹ Konstrukcja ulgi podatkowej jako kredytu podatkowego polega na wyłączeniu z podstawy opodatkowania całości lub części dochodów przeznaczonych na określone cele. Dotyczy to zwłaszcza dochodów, z których będą finansowane ściśle określone rodzaje inwestycji. Klasyczny przykład to *investment tax credit* w konstrukcji podatków dochodowych od osób prawnych w USA, Japonii i krajach Unii, a także w polskim podatku od dochodów osób fizycznych i prawnych.

Sądzę, że kluczem jest tu odpowiednia konstrukcja danej preferencji oraz tytuł, z którego jest udzielana. Przykładem prawidłowo skonstruowanej ulgi może być np. ulga z tytułu wprowadzenia innowacji, sprzedaży *know-how* czy ulga na badania i rozwój.

Lata siedemdziesiąte i osiemdziesiąte to okres, w którym podobnie jak w Polsce, w krajach Unii ulgi inwestycyjne były szeroko stosowane. Miały one na celu przede wszystkim wyrównanie znacznego opóźnienia technicznego i technologicznego Europy w stosunku do Japonii i Stanów Zjednoczonych.

W Polsce w latach dziewięćdziesiątych ulgi podatkowe to przede wszystkim ulgi inwestycyjne, instrument, którego zadaniem było skierowanie strumieni pieniędzy z konsumpcji na inwestycje. Ze względu na bardzo restrykcyjne warunki uzyskania prawa do tych ulg nie przyniosły zamierzonych efektów.

W latach dziewięćdziesiątych zakres preferencji inwestycyjnych w państwach należących do Unii znacznie ograniczono. Głównymi tytułami uprawniającymi do korzystania z tych preferencji podatkowych były np. inwestycje w zakresie ochrony środowiska i energooszczędne, wydatki w zakresie badań i rozwoju, ulgi inwestycyjne dla małych i średnich przedsiębiorstw, ulgi z tytułu wzrostu zatrudnienia (w tym osób niepełnosprawnych) i szkolenia pracowników, ulgi z tytułu podjęcia określonej działalności (dla nowych przedsiębiorstw) oraz inwestycje w sektorze turystycznym [Ryszkiewicz 1999, s. 11]. Liderami w zakresie uwzględniania wydatków na badania i rozwój w konstrukcji podstawy opodatkowania podatków dochodowych były Irlandia, Wielka Brytania, Francja.

W okresie, gdy kraje Europy Zachodniej stosowały proinnowacyjne instrumenty polityki podatkowej, w Polsce koncentrowano się na ulgach inwestycyjnych, bez szczególnego wskazania na innowacyjny kierunek wydatków. Szeroko postulowany i konsekwentnie wprowadzany tzw. neutralny system podatkowy doprowadził do usunięcia większości proinnowacyjnych bodźców podatkowych.

4. Instrumenty motywacyjne dla przedsiębiorców

Wprowadzenie motywacji finansowej dla przedsiębiorców ma na celu zwiększenie ich nakładów na działalność badawczo-rozwojową, zwiększenie innowacyjności poprzez transfer nowych technologii ze sfery nauki do gospodarki oraz wzrost liczby przedsiębiorstw oferujących produkty lub usługi, oparte na nowych rozwiązaniach technologicznych.

Strategia siedmiokrotnego zwiększenia nakładów pozabudżetowych na naukę do 2010 r. wymaga przyjęcia radykalnych rozwiązań w tym względzie. Zgodnie z postulatami środowisk naukowych i innych, zaangażowanych w działalność sprzyjającą podnoszeniu innowacyjności polskiej gospodarki, istnieje potrzeba stworzenia aktu prawnego, który regulowałby całokształt problematyki innowacyjnej [*Strategia zwiększenia...* 2004].

Jedną z możliwości wspierania innowacyjności jest zwiększenie środków finansowych, które mogą być wykorzystane na ten cel w przedsiębiorstwach. Władze publiczne dysponują zasadniczo dwiema grupami instrumentów w tym zakresie:

- bezpośrednie wsparcie finansowe działalności badawczo-rozwojowej (w tym granty polegające na finansowaniu lub współfinansowaniu projektów badawczych lub celowych, wybranych w drodze konkursu),
- instrumenty podatkowe.

Warto zaznaczyć, że instrumenty podatkowe pozwalają samym przedsiębiorstwom ocenić, jakie działania innowacyjne dają największe szanse na odniesienie sukcesu gospodarczego, podczas gdy system grantów koncentruje się na priorytetach określanych, często arbitralnie, przez władze publiczne.

Polska stosuje w zasadzie tylko pierwszy rodzaj instrumentów, co przy bardzo trudnej sytuacji budżetowej nie może przynieść zauważalnych efektów makroekonomicznych. Charakter bezwrotnego przysporzenia finansowego mają również instrumenty wspierania innowacyjności, proponowane w sektorowych programach operacyjnych. Instrumenty te obejmują stosunkowo niewielką grupę przedsiębiorców, posiadających odpowiedni potencjał intelektualny i umiejętności umożliwiające przygotowanie specjalnej dokumentacji wymaganej w procedurach funduszy strukturalnych. W sytuacji tej niezbędne jest zastosowanie motywacyjnych instrumentów horyzontalnych, skierowanych do wszystkich przedsiębiorstw.

Wprawdzie w poprzednich latach przez krótki okres stosowane były w Polsce zachęty w postaci ulg podatkowych, ale zostały one wycofane. Sądę, że można zaryzykować tezę, że obserwowane w tym okresie obniżenie nakładów na B+R w przemyśle wiąże się również z szeroko postulowanym i konsekwentnie wdrażanym upraszczaniem polskich podatków, polegającym głównie na likwidacji kierunkowych preferencji podatkowych.

W celu poprawy poziomu innowacyjności polskiej gospodarki poprzez zwiększenie nakładów na B+R proponuje się zastosowanie różnorodnych instrumentów motywacyjnych [Strategia zwiększenia... 2004]. Proponuje się wprowadzenie odliczenia nakładów na określone rodzaje działalności innowacyjnej od podstawy opodatkowania, opóźnienie terminu płatności zobowiązań podatkowych, np. poprzez przyspieszoną lub natychmiastową amortyzację. Można również spotkać propozycje dotyczące technologicznego kredytu podatkowego, polegającego na możliwości sfinansowania przez przedsiębiorcę technologii wdrożeniowej z kredytu spłacanego przez niego z przyrostu wpływów podatkowych na rzecz Skarbu Państwa, równego przynajmniej wartości zaciągniętego kredytu. W przypadku braku zakładanego przyrostu wpływów podatkowych przedsiębiorca spłacałby różnicę z własnych środków. Innym rozważanym proinnowacyjnym instrumentem dla firm jest odstąpienie od zwolnienia od podatku VAT usług naukowo-badawczych i obciążenie ich stawką podatkową na poziomie 0%, na zasadach zgodnych z przepisami Unii Europejskiej.

5. Podsumowanie

Nowe technologie, idee, wiedza, innowacje to nowe wyzwania współczesnej gospodarki. Zmienił się też kierunek wydatków inwestycyjnych. Obecnie najważniejszą dla

przedsiębiorstwa kategorią wydatków są wydatki na badania i rozwój. Albo raczej powinny być. Należy pamiętać, że istotę wydatku dla przedsiębiorcy określa sposób jego ujęcia w ewidencji przedsiębiorstwa. Czy wpłynie na wymiar płaconego podatku i w jaki sposób. Strategia lizbońska określa kierunek rozwoju państw członkowskich Unii Europejskiej do 2010 r. Wydatki na badania i rozwój stanowią istotny jej element. Pytanie, które się w tym momencie nasuwa, to pytanie o sposób aplikacji założeń strategii. Czy polskie badania i rozwój będą popierane jedynie na szczeblu dotowanych z budżetu państwa instytucji badawczo-rozwojowych? Czy staną się, podobnie jak inne, stosowane w przeszłości proinwestycyjne instrumenty, narzędziem raczej trudnym w użyciu? Czy przedsiębiorcy będą mieli dostęp do „dobrodziejstw” technologii?

Literatura

- Augustyniak Sz., *Ciągle za małe wydatki na badania i rozwój*, CXO Magazyn Kadry Zarządzającej. <http://www.cxo.pl/news/64170.html>.
- Komar A., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1995.
- Komar A., *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 1996.
- Markowski K., *Nie ma czystych rozwiązań*, „Życie Gospodarcze” 1999 nr 27.
- Owsiak S., *Finanse publiczne – teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Ryszkiewicz A., *Ulgi inwestycyjne w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, „Przegląd Podatkowy” 1999 nr 7.
- Sokołowski J., *Opodatkowanie działalności gospodarczej w Polsce*, AE, Wrocław 2000.
- Sokołowski J., *Zarządzanie przez podatki*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Strategia zwiększenia nakładów na działalność B+R w celu osiągnięcia założeń Strategii lizbońskiej*, Dokument przygotowany we współpracy z Departamentem Innowacyjności Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, marzec 2004.
- Żółcińska W., *Podwojone wydatki na badania i rozwój*, <http://www.idg.pl/news/77206/100.html> Aktualności IDG.pl 4.04.2005.

THE RESEARCH AND DEVELOPMENT EXPENDITURE IN INCOME TAXES VS. CHALLENGES OF THE LISBON STRATEGY

Summary

New technologies, ideas, knowledge, innovation are the „key words” of modern economy. But how to introduce innovation to enterprises? Research and development are, due to the Lisbon Strategy, probably the most important instruments meant to help the economies to develop and speed-up. The question now is: how to applicate innovation into the enterprises without any additional costs? How to make the innovation to be a “wanted” good? The answer may be: the tax policy and its pro-innovative instruments, like tax allowances.