

BANK

i kredyt

PL ISSN 0137 5520
INDEKS 352 519



PAŃSTWOWE WYDAWNICTWO EKONOMICZNE

SPIS TREŚCI

Elżbieta CHRABONSZCZEWSKA	
Europejska Unia Walutowa	1
Barbara GRUSZKA, Zofia ZAWADZKA	
Ryzyko bankowe	8
Grażyna BORYS	
Przekształcenia mechanizmu refinansowania banków przez bank centralny	12
Czesław SKOWRONEK	
Zapasy w majątku obrotowym przedsiębiorstw	16
Kazimierz ZABIELSKI	
Przetwarzanie oszczędności w inwestycje krajowe i zagraniczne	22
Grigorios GIKAS	
Teoria i polityka bodźców podatkowych	28
Stanisław JANKOWSKI	
Powstanie Narodowego Banku Polskiego i pierwsze lata jego działalności	32

Polskie banki komercyjne przetwarzają w inwestycje nie tylko oszczędności krajowe (idzie to jak po grudzie), ale również oszczędności zagraniczne, napływające do Polski w formie kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych (głównie Banku Światowego), kredytów rządowych i bankowych. „Na drodze do klienta kredyty zagraniczne muszą pokonać barierę polskich banków, które są „nie dokapitalizowane”, a na dodatek dźwigają garb „złych długów”⁹. Polskie banki komercyjne nie radzą sobie dotąd dobrze ze sprawnym „doprowadzaniem” kredytów zagranicznych do przedsiębiorstw przemysłowych i usługowych, a te z kolei okazują się dosyć nieporadne w przygotowaniu konkretnych projektów inwestycyjnych, które mogłyby być finansowane właśnie z tych kredytów zagranicznych. Słabe przetwarzanie kredytów zagranicznych w inwestycje w Polsce wynika w dużej mierze ze skomplikowanej procedury aplikacyjnej wniosków kredytowych.

Z tabeli wynika, że „niska baza kapitałowa banków oraz zła jakość ich portfela kredytowego są głównymi przyczynami obiektywnymi niewielkiego stopnia wykorzystania zagranicznych linii kredytowych. Rekapitalizację systemu bankowego obok problemu rozwiązania

⁹ M. Stańczuk: *Kredyty zagraniczne. Nie tylko procedury*. „Życie Gospodarcze” nr 14/1992, s. 12.

Kredyty zagraniczne przyznane w Polsce (według stanu na koniec III kwartału 1991 r. (w mln dol.)

Kredyty	Instytucja m/n (w tym BS)	Instytucje rządowe	Ogółem	Środki do wykorzystania
przysługujące	2.498	4.767	7.265	3.918
dostępne	1.307	2.817	4.124	
wykorzystane	172	34	206	

Źródło: M. Stańczuk: *Kredyty zagraniczne*. op. cit., s. 12.

złych długów oraz poprawy jakości usług, należy uznać więc za warunek sine qua non rozwoju kraju”¹⁰.

Kredyty zagraniczne, które zostały Polsce przyznane i w przyszłości będą udzielane, zanim trafią do gospodarki i zostaną przekształcone w konkretne inwestycje, muszą przejść przez system bankowy. Taka jest praktyka na całym świecie. Dlatego do poprawy funkcjonowania polskiego systemu bankowego i do wymogów gospodarki rynkowej i gospodarki otwartej zależeć będą w decydującym stopniu tempo, zakres i sprawność przekształcania oszczędności krajowych i zagranicznych kredytów w rentowne inwestycje w sferze produkcji materialnej. Bez sprawnego systemu bankowego nie da się dokonać restrukturyzacji gospodarki i doprowadzić do wzrostu jej powiązań z gospodarką światową.

¹⁰ Ibidem.

Grigorios GIKAS

Teoria i polityka bodźców podatkowych

Przyspieszenie tempa rozwoju gospodarczego jest jednym z najważniejszych celów polityki ekonomicznej wielu krajów. Warunkiem jego realizacji jest wzrost i odpowiednie ukierunkowanie działalności inwestycyjnej. Stąd też duże znaczenie mają wszystkie czynniki, które wpływają na zmniejszenie kosztu inwestycji, wzrost spodziewanego zwrotu nakładów, zmniejszenie ryzyka podejmowania przedsięwzięć i — generalnie — czynniki, które oddziałują dodatnio na skłonność inwestowania. Wykorzystywane w tym celu bodźce mogą być bodźcami o charakterze podatkowym, kredytowym itp. W niniejszym artykule analizowane będą bodźce podatkowe, związane z ich wykorzystaniem problemy praktyczne i skuteczność polityki w tym zakresie.

Rodzaje bodźców podatkowych

System podatkowy ma bardzo szeroki zakres i dużą siłę oddziaływania. Dzięki temu możliwe jest tworzenie różnorodnych bodźców. Mogą one być skierowane na realizację bardzo ogólnych celów, jak rozwój gospodarczy¹, oraz na realizację celów bardziej specyficznych,

jednostkowych, np. na ochronę środowiska, badania, wykorzystanie nowoczesnych technologii, oszczędność energii. Bodźce te mogą odnosić się do różnorodnych rodzajów działalności, mogą mieć różne formy i czas działania, różne mogą być wreszcie skala i czas osiągnięcia korzyści przez inwestorów. Wszystko to zależy od poziomu rozwoju kraju, ogólnych konstrukcji podatkowych, uwarunkowań ekonomicznych, politycznych i historycznych. Uwarunkowania te powodują, że tak samo skonstruowane bodźce wykorzystywane są w różnych krajach do realizacji odmiennych celów. Ponadto bodźce sprawdzone w jednych krajach, w innych okazują się nierealne, nie uzasadnione lub nieodpowiednie. W większości krajów jednak nie są i nie były prowadzone naukowe analizy skuteczności bodźców podatkowych. Wybór i kształt polityki oparty jest zwykle na schematycznych szacunkach kosztu bodźców i zróżnicowanych opiniach o ich skuteczności i możliwości wykorzystania.

Oparte na konstrukcjach podatkowych bodźce skierowane na wzrost inwestycji mają zwykle formę całkowitego lub częściowego zwolnienia z różnych rodzajów opodatkowania, uznania przyspieszonej amortyzacji i szczególnych ulg przy reinwestowaniu zysków. Bodźce te mogą obejmować wszystkie dziedziny działalności bądź też tylko określone — uznane za strategiczne, których rozwój sprzyja realizacji określonego programu. Kryteria wyboru wyboru gałęzi, w stosunku do których stosowane są bodźce, i ich waga są odmienne w poszczególnych krajach i zmieniają się w czasie. W nie-

¹ Na temat wpływu polityki podatkowej na poziom i tempo rozwoju gospodarczego zob. J. Wanniski: *The Way the World Works*. New York 1983, Simon and Shuster; A. Rabushka: *Tax Policy and Economic Growth in Advanced Developing Nations*. U.S. Agency for International Development 1987; G. Grosskopf: *The Swedish Tax Reform: Rules and Effects*. „Bulletin for International Fiscal Documentation” Amsterdam. Aug./Sept., 1990 International Bureau of Fiscal Documentation; K. Marsden: *Links Between Taxes and Economic Growth: Some Empirical Evidence*. Washington 1983 D.C.: World Bank Working Paper, Nr 606.

których krajach podstawą do otrzymania korzyści podatkowych jest podejmowanie inwestycji tworzących nowe miejsca pracy, np. we Francji, Włoszech, w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii. W Szwecji, oprócz tworzenia nowych miejsc pracy, preferowane jest kształcenie kadry przedsiębiorstwa. Inne cele to wzrost eksportu (Grecja, Irlandia, Austria), podejmowanie przedsięwzięć mających na celu substytucję importu (Paragwaj, Urugwaj) wykorzystanie nowoczesnych technologii (Hiszpania, Portugalia) ochrona środowiska (Belgia, Dania, Wielka Brytania). W wielu przypadkach kryteria te są zhierarchizowane i na ich podstawie stopniowany jest zakres przywilejów.

1. Ulgi w podatkach z zysku

Ulga w podatkach z zysku może mieć charakter całkowitego bądź częściowego zwolnienia z obciążeń podatkowych. W tym drugim przypadku może być stosowane zmniejszanie wielkości opodatkowanego dochodu (Panama, Argentyna) albo obniżania stopy podatkowej (Paragwaj). Ulgi w podatkach z zysku stosowane są w zasadzie przez określony czas. Zwykle okres ten zamyka się w jednym dziesięcioleciu, ale istnieją przypadki, w których jest znacznie dłuższy. W niektórych krajach (Panama, Argentyna) okres ulgi nie jest stały, lecz kształtowany elastycznie w zależności od wielkości inwestycji, gałęzi, w której inwestycja jest realizowana, lokalizacji, czasu niezbędnego do jej realizacji i innych kryteriów. Różnice takie występują zarówno między krajami, jak i na obszarze jednego kraju. Zaletą tego bodźca jest jego prostota i wynikająca z tego zrozumiałość dla inwestorów. Tego rodzaju bodziec — ułatwiając pokonanie trudności w pierwszych latach działalności — jest szczególnie odpowiedni dla krajów, które zainteresowane są głównie nowymi inwestycjami. Jest również metodą przydatną w krajach o wysokim bezrobociu. Ujemną jego stroną jest jednak fakt, że istnieje możliwość uzyskiwania w sposób nieuzasadniony wysokich ulg w inwestycjach przynoszących bardzo wysokie zyski, a wówczas korzyści przedsiębiorstwa i koszty państwa są nieproporcjonalne. Dla ograniczenia tego niebezpieczeństwa w wielu krajach określone są górne granice ulg.

2. Przyspieszona amortyzacja

Najczęściej wykorzystywana jest metoda stałych odpisów amortyzacyjnych, zgodnie z którą majątek umarzany jest w jednakowych stawkach przez cały okres jego użytkowania. Niekiedy — dla stworzenia bodźców do inwestowania — dopuszczalna jest metoda przyspieszonej amortyzacji, która daje możliwości naliczania wyższej amortyzacji w pierwszych latach inwestycji. W ten sposób opodatkowany dochód przedsiębiorstwa i w konsekwencji podatek są mniejsze aniżeli przy stosowaniu metody odpisów liniowych. Pozwala to przedsiębiorstwom na zatrzymanie środków, które w innym przypadku trafiłyby do budżetu, a które dzięki temu mogą być wykorzystane do finansowania inwestycji. Przedsiębiorstwa zyskują środki jak gdyby z nieoprocentowanego kredytu z budżetu. Jednocześnie zmniejszane jest automatycznie ryzyko przedsiębiorcy, co umożliwia szybszy zwrot kapitału. Z tych powodów przyspieszona amortyzacja stanowi — niezależnie od stopnia rozwoju gospodarczego kraju — jeden z najczęściej wykorzystywanych bodźców do wzrostu inwestycji.

3. Ulga z tytułu reinwestowania zysków

Bodziec ten ma formę zmniejszania zysku do opodatkowania o kwotę przeznaczoną na reinwestycje. Ulgą może być objęta cała reinwestowana kwota bądź jej część. Z reguły określana jest górna granica, wyznaczająca wielkość możliwej ulgi w postaci procentu zysku lub kosztu inwestycji. Pierwsza forma preferowana jest przez inwestorów, gdyż daje możliwości finansowania z zysku całej inwestycji, jeśli oczywiście jej koszt jest niższy od oznaczonego górnego udziału. Nie jest to możliwe przy drugiej metodzie. W efekcie korzyść inwestorów jest mniejsza (z wyjątkiem przypadku, gdy dopuszczalny udział wynosi 100% jej kosztu). Z punktu widzenia państwa druga metoda jest bardziej elastyczna, gdyż pozwala na ustalanie ulg o różnej wysokości, w zależności od preferencji wynikających z realizowanej polityki. Istnieje także trzecia forma, stosowana w ostatnich latach (np. w Kanadzie, Meksyku), zgodnie z którą naliczony podatek pomniejszany jest o koszt inwestycji. Bodźce do reinwestowania zysków, niezależnie od stosowanej metody, nie obejmują zatem wszystkich przedsiębiorstw, ale tylko już funkcjonujące i wypracowujące taki zysk, który umożliwia dokonanie ulgi.

4. Odpisy z zysku na finansowanie przyszłych inwestycji

Metoda ta pozwala przedsiębiorstwom na pomniejszenie zysku do opodatkowania o określone wielkości pod warunkiem, że zostaną one przeznaczone na inwestycje w określonym czasie. W Norwegii okres ten wynosił pięć lat, a dopuszczalny udział 15%, w Belgii wielkości te kształtowały się odpowiednio na poziomie trzech lat i 5%. Metoda ta daje więc możliwość zaplanowania inwestycji przez inwestorów i zgromadzenie na ten cel odpowiednich środków. Jest to istotna przewaga nad metodą wcześniej opisaną, ale rodzi jednocześnie większe trudności w stosowaniu ze względu na jej złożoność.

5. Ulgi w opłatach celnych

Szczególnie istotnym bodźcem, głównie w krajach o wysokich taryfach importowych, jest ulga w opłatach celnych, dotycząca wyposażenia i urządzeń technicznych przeznaczonych na inwestycje. Bodziec ten powoduje zmniejszenie zapotrzebowania na kapitał i ułatwia w ten sposób finansowanie. Metoda ta stosowana jest również w krajach, w których brak jest urządzeń technicznych o światowym poziomie jakości i technologii (np. Meksyk, Argentyna). Ten rodzaj bodźca stosowany jest z reguły bez ograniczeń czasowych. Jednocześnie korzyści dla przedsiębiorstw wynikające z jego stosowania uważane są często za wyższe od osiągniętych dzięki innym bodźcom. Nie może to być jednak uznane za regułę, ponieważ różnice zależą od wielu czynników, np. od wysokości taryf celnych, rozmiaru ulgi, charakterystycznych cech gałęzi. W tym ostatnim przypadku istotne różnice występują między inwestycjami w dziedziny pracochłonne i kapitałochłonne.

6. Stabilizacja obciążeń podatkowych

Metoda ta polega na udzielaniu gwarancji stabilności warunków opodatkowania w przyszłości. Gwaran-

cje te chronią zarówno przed wzrostem obciążeń podatkowych, które mogą wynikać z przyszłych uregulowań prawnych, jak i przed każdym nowym podatkiem, który będzie wprowadzony w przyszłości. Kraje które stosują tego typu gwarancje, nie dokonują zwykle rozróżnień między podatkami, ale zamrażają całość warunków opodatkowania istniejących w momencie dokonania inwestycji. Podstawowe różnice między krajami dotyczą okresu obowiązywania gwarancji (w niektórych krajach okres ten wynosi pięć lat, w innych dwadzieścia lat). Jednocześnie w niektórych krajach gwarancje te udzielane są automatycznie w wyniku spełniania określonych warunków, w innych natomiast stanowią wynik negocjacji z inwestorami. Niewątpliwie, istnienie gwarancji, że obowiązujące warunki opodatkowania się nie zmienią, stanowi istotny bodziec do inwestowania, gdyż zapewnia stabilność — często na długi czas — istotnego elementu kosztu przedsiębiorstwa. Ujemną stroną jest fakt, że ogranicza to znacznie możliwość kontroli (szczególnie, jeśli gwarancjami takimi objęta jest duża liczba przedsiębiorstw), skuteczność polityki podatkowej, tempo wzrostu wpływów podatkowych.

7. Inne bodźce podatkowe

W wielu krajach oprócz wyżej wymienionych uregulowań stosowane są również inne, jak na przykład prawo do przenoszenia strat czy też bodźce związane z innymi rodzajami podatków, np. podatkiem od wartości dodanej, podatkami konsumpcyjnymi od nieruchomości.

Bodźce do oszczędzania

Podstawowym warunkiem zwiększenia tempa rozwoju gospodarczego jest istnienie dostatecznie efektywnych środków. Konieczne jest w tym celu uczynienie oszczędności bardziej pożądanymi od konsumpcji. Powodzenie tego — przy wykorzystaniu systemu podatkowego — zależy od ukierunkowania i rozmiaru obciążeń podatkowych. Opodatkowanie zmniejsza dochody osób opodatkowanych i tym samym ich oszczędności. Stąd też bodźcami, które skłaniają do oszczędzania, mogą być następujące: pomniejszenie podstawy opodatkowania o dochody pochodzące z oszczędzania lub preferencyjne traktowanie dochodów z oszczędności, czyli z oprocentowania. Pierwsza z metod powoduje znaczne trudności aplikacyjne, jednocześnie jej użyteczność jest wątpliwa, gdyż celem ostatecznym są inwestycje, a nie jedynie oszczędności. Wady te są szczególnie istotne w krajach rozwijających się, w których znaczna część oszczędności kierowana jest na kupno złota, inwestycje w nieruchomości i na końcową konsumpcję. Druga z metod, odliczanie od opodatkowanych dochodów odsetek, zwiększa czysty dochód z posiadania oszczędności i w konsekwencji przesuną gwarancje między bieżącą konsumpcją a oszczędnościami (przyszła konsumpcja)². Dokładny wpływ podatku dochodowego na oszczędności nie może być jednak określony *a priori*, a jedynie w wyniku analizy danych empirycznych. W wielu krajach (USA, Kanada, Norwegia) ulgami podatkowymi objęte są

dochody uzyskiwane z określonych obligacji państwowych. A zatem w tym przypadku ulgi wykorzystywane są nie tylko do wzrostu oszczędności, ale także w celu zmniejszania kosztu pokrywania długu publicznego. Nie jest to jednak wniosek pełny, gdyż przy najczęściej stosowanym, progresywnym podatku dochodowym utrata wpływów podatkowych państwa na skutek istnienia ulg jest większa od zysku ze zmniejszenia kosztów obsługi długu. Ponadto, w przypadku ulg w opodatkowaniu dochodów z posiadania obligacji państwowych mogą występować problemy z finansowaniem sektora prywatnego³. Wreszcie w niektórych krajach dochody do opodatkowania pomniejszane są o te, których źródłem są papiery wartościowe emitowane przez przedsiębiorstwa sektora prywatnego.

Bodźce rozwoju regionalnego

Celem stosowania tych bodźców jest zmniejszenie dysproporcji w rozwoju przez wzrost zatrudnienia, poziomu i stopy wzrostu produkcji w określonych regionach oraz zmniejszenie nierówności dochodowych między regionami⁴. Cel ten realizowany za pośrednictwem polityki podatkowej może być osiągnięty dwoma sposobami: za pomocą miar, które zachęcają przedsiębiorstwa do inwestowania na terenach mniej rozwiniętych (jest to tzw. polityka pozytywna), i za pomocą miar, które zniechęcają do inwestowania na terenach uważanych za „przeinwestowane” (tzw. polityka negatywna). W tym drugim przypadku z reguły stosowane są podatki szczególnego rodzaju lub wyższe podatki od nieruchomości. Celem jest zainteresowanie inwestorów terenami mniej rozwiniętymi. Istnieje jednak ryzyko, że polityka ta nie spowoduje przesunięcia inwestycji, ale ich zmniejszenie. Niebezpieczeństwo to powoduje, że częściej wykorzystywane są bodźce z zakresu polityki pozytywnej. W poszczególnych krajach różnią się one znacznie wielkością oferowanych korzyści, warunkami, sposobami oddziaływania, liczbą i wielkością obszarów, w których mają zastosowanie. Trzeba jednak podkreślić, że znacznie częściej wykorzystywane są subwencje i kredyty na zasadach preferencyjnych aniżeli rozwiązania podatkowe⁵. W tym ostatnim natomiast przypadku bodźcami są zwykle zmniejszenia obciążeń podatkowych, zwolnienia z opłat celnych od dóbr stanowiących wyposażenie inwestycji, przyznanie prawa naliczania przyspieszonej amortyzacji. Siła tych bodźców kształtowana jest często w zależności od stopnia zaniedbania regionów.

„Koszt” polityki bodźców podatkowych

Polityka bodźców podatkowych spotkała się z krytyką, w wyniku której proponowano zniesienie uprzywilejowania podatkowego i zastosowanie go — tam gdzie jest to wskazane — bezpośrednimi subwencjami. Krytykowano głównie takie konsekwencje istnienia bodźców, jak zmniejszenie wpływów podatkowych, problemy aplikacyjne i ograniczenie kontroli, naruszanie zasady równości obciążeń podatkowych.

² Por. T. Gylfason: *Interest Rate, Inflation and the Aggregate Consumption Function*. „Review of Economics and Statistics” 1981 s. 233—245.

⁴ Zob. P. Robson: *The Economics of International Integration*. London 1987 Allen and Unwin, s. 168 i dalsze.

⁵ Por. OECD, „International Investment and Multinational Enterprises. Investment Incentives and Disincentives and the International Investment Process”. Paris, 1983.

² Zob. M. Feldstein: *Tax Rate of Return, Taxation and Personal Saving*. „Economic Journal” 1978, s. 482—487; P. Sturm: *Determinants of Savings: Theory and Evidence*. OECD. „Economic Studies” 1983, s. 147—196.

Zmniejszenie wpływów podatkowych jako konsekwencja stosowania bodźców jest szczególnie dotkliwie odczuwane w krajach, w których potrzeby finansowania z budżetu są znaczne, a jego wpływy niewielkie. Istnieje jednak poważna różnica, zwłaszcza psychologiczna, między przyznaniem przywilejów i zmniejszeniem podatków w wyniku ulg a zgromadzeniem podmiotów i późniejszym przydzieleniem subwencji. Różnica ta występuje zarówno po stronie budżetu, jak i inwestorów. Praktyka udawadnia, że łatwiejsze jest stosowanie rozluźnień podatkowych aniżeli przyznawanie subwencji. Inwestorzy również uznają wyższość przywilejów podatkowych nad dofinansowaniem bezpośrednim. Zawsze istnieje jednak niebezpieczeństwo zmniejszenia wpływów podatkowych do takiego poziomu, że koszty ponoszone przez państwo w wyniku stosowania bodźców, będą wyższe od uzyskiwanych korzyści.

Bodźce podatkowe sprawiają niekiedy wrażenie, że dla ich stosowania wystarczy odpowiedni zapis prawny i jego rozpowszechnienie. W rzeczywistości jednak wykorzystanie systemu podatkowego jako bodźca do rozwoju gospodarczego pociąga za sobą istotne koszty i problemy aplikacyjne. Ich poziom zależy, oczywiście, od konkretnych konstrukcji bodźców i warunków ich stosowania, w tym od istnienia wykwalifikowanych kadr. Często skomplikowane procedury przyznawania ulg i sposobów działania administracji bardziej zniechęcają przedsiębiorców do inwestowania, niż zachęcają.

Ponadto, polityka bodźców podatkowych powoduje, że zasada równości podatkowej poświęcana jest dla osiągnięcia szybszego tempa rozwoju gospodarczego. Stosowanie bodźców podatkowych relatywnie zwiększa skalę obciążeń podatkowych tych, którym nie przysługują ulgi. Jednocześnie sytuację tę zaostrza fakt, że — z reguły — z bodźców podatkowych korzystają przede wszystkim podmioty o wysokich dochodach. W krajach o dużym „drugim obiegu”⁶ ulgi podatkowe powodują ponoszenie znacznych kosztów przez osoby zatrudnione, czyli te, które otrzymują stałe wynagrodzenia. Wreszcie stosowanie bodźców może wywołać nieprawidłowości i zwiększenie kosztu społecznego. Wynika z tego, że bodźce podatkowe sprawiają, że dystrybucja obciążeń podatkowych jest niezgodna z zasadami równości podatkowej. Stopień tej niezgodności zależy od zakresu i poziomu preferencji. Wreszcie istnieją znaczne trudności w badaniu stopnia i zakresu oddziaływania oraz wykorzystania bodźców podatkowych. Oznacza to znaczne ograniczenie kontroli i koordynacji działań.

Skuteczność bodźców podatkowych

Skuteczność bodźców podatkowych jest przedmiotem długotrwałej dyskusji między teoretykami i praktykami. Wielokrotnie, skuteczność ta badana jest jedynie w odniesieniu do stopnia osiągnięcia celów, do realizacji których bodźce te zostały wprowadzone. Podejście to pomija dwa istotne elementy. Po pierwsze,

nie bierze pod uwagę możliwości, że osiągnięcie (lub nie) określonego celu może być wynikiem innych, mniej lub bardziej istotnych, czynników. Po drugie, skutki uboczne mogą być większe od korzyści płynących z osiągnięcia pierwotnie zamierzonego celu. Istnieją również przypadki, w których dostrzega się przede wszystkim utratę dochodów budżetu, wynikającą z istnienia ulg, i nie uwzględnia się wpływu na długookresowe tempo rozwoju gospodarczego.

W dalszej części artykułu analizowane będą czynniki determinujące skuteczność bodźców podatkowych. Należy już tutaj podkreślić, że z rozważań tych nie można wysnuć jednoznacznych i ogólnych wniosków, gdyż wpływ bodźców podatkowych zależy w dużym stopniu od istnienia lub braku uzupełniających warunków. Ponadto, różnice między rozwiązaniami i warunkami w poszczególnych krajach nie pozwalają na wyciągnięcie ogólnych wniosków.

Generalnie, czynniki decydujące o podejmowaniu inwestycji można ująć w dwóch podstawowych kategoriach: ogólne uwarunkowania, które wpływają na zachowania ludzi i przedsiębiorstw, oraz czynniki, które zależą bezpośrednio od konstrukcji bodźców i od struktury całego systemu podatkowego.

Do pierwszej kategorii zaliczyć można: stabilność polityczną i gospodarczą, wielkość rynku, istnienie i kierunki programu gospodarczego, istnienie wykwalifikowanych kadr, poziom wynagrodzeń. Czynniki te kształtują „klimat do inwestowania”. W określonym kraju ich oddziaływanie uznaje się za bardziej istotne od bodźców podatkowych.

Do drugiej kategorii należą czynniki wynikające z zasad opodatkowania. Jednym z nich jest poziom obciążeń podatkowych. Im jest on wyższy, tym większe znaczenie mają oferowane przez bodźce ulgi i tym większa jest *ceteris paribus* ich skuteczność. Innym czynnikiem, bezpośrednio związanym z poprzednim, jest możliwość uniknięcia opodatkowania. W wielu krajach o niskiej etyce podatkowej, o niedostatecznej organizacji urzędów podatkowych i braku koordynacji metod rozliczeń funkcjonuje na dużą skalę gospodarka „drugiego obiegu”. W warunkach istnienia wielu okazji do uniknięcia opodatkowania — przez rozwój działalności w „drugim obiegu”⁷ — skuteczność bodźców podatkowych jest ograniczona. Innym czynnikiem jest długość okresu, w którym uprawnieni mają prawo do uzyskiwania korzyści. Im dłuższy jest ten czas, tym większe są korzyści uprawnionych i tym większa skuteczność bodźców. Odwrotnie oddziałuje natomiast częstotliwość, z jaką dokonuje się zmian w prawie podatkowym. Wreszcie, skuteczność bodźców podatkowych zależy od niezbędnych do skorzystania z ulg. Procedury administracyjne są często czasochłonne, wymagają ogromnej liczby zaświadczeń i są kosztowne dla inwestorów. Procedury te działają niekiedy jak „antybodźce”, których negatywne skutki mogą przewyższać pozytywne oddziaływanie bodźców.

Przyspieszenie tempa rozwoju gospodarczego próbu-

⁶ Na temat istoty zjawisk drugiego obiegu zob. E.L. Feige: *How Big is the Irregular Economy*. „Challenge”, Nov./Dec. 1979, s. 5—13; V. Tanzi: *The Underground Economy in the United States. Estimates and Implications*. Banca Nazionale del Lavoro, „Quartly Review” 33, 1980, s. 427—453; K. Macafee: *A Glimpse of the Hidden Economy in the National Accounts*. „Economic Trends” 316, 1980, s. 147—161.

⁷ Przyczyny występowania „drugiego obiegu”, w tym przede wszystkim wysokość obciążeń podatkowych, prezentowane są m.in. w: S.B. Frey, *Hannelore Wesk*; Werner W. Pommerehne: *Has the Shadow Economy Grown in Germany? An Exploratory Study*. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1982, s. 500; P.M. Gutman: *The Subterranean Economy*. *Financial Analyst's Journal* Nov./Dec., 1977, s. 26; J.T. Klovland: *In Search of the Hidden Economy: Tax Evasion and the Demand for Currency in Norway and Sweden*. Norwegian School of Economics and Business Administration, Bergen, Dec., 1980.

je się wielokrotnie osiągać przez szczególne uwarunkowania w systemie podatkowym, które mają spełniać rolę bodźców. Bodźce te oceniane mogą być jedynie jako „korzyść dodatkowa” dla inwestorów, a nie jako dominujący czynnik, kształtujący skłonność do inwestycji. Niewątpliwie można uznać, że istnienie określonych przywilejów w ramach systemu podatkowego oddziałuje na wybór czasu realizacji inwestycji (*timing*). W konsekwencji powodowałoby to wzrost

wysokości inwestycji w średnim, a nie długim okresie. Stąd też wydaje się uzasadniony wniosek, że jakkolwiek bodźce podatkowe mogą pozytywnie wpływać na działalność inwestycyjną, to jednak wpływ ten jest niewielki i znacznie mniejszy, niż często się sądzi. Jednocześnie ostateczny wpływ polityki bodźców podatkowych na rozwój gospodarczy nie jest łatwy do określenia ze względu na trudności w precyzyjnym wyważeniu związanych z nią kosztów i korzyści.

Stanisław JANKOWSKI

Powstanie Narodowego Banku Polskiego i pierwsze lata jego działalności

Rodowód Narodowego Banku Polskiego

Sprawę powołania do życia banku emisyjnego w Polsce po drugiej wojnie światowej rozważano już podczas moskiewskich obrad Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego w dniu 22 lipca 1944 r.¹ Powołano wówczas komisję do rychłego opracowania statutu takiego banku. Nie wiadomo jednak, kto wchodził w skład tej komisji. Można więc stwierdzić, że utworzenie banku emisyjnego było od początku traktowane przez władze państwowe jako zadanie istotne i pilne.

Prace komisji koncentrowały się na trzech zagadnieniach: ustaleniu nazwy banku, opracowaniu statutu i zapewnieniu podstaw materialnych działalności banku. Nazwę banku, jako Narodowy Bank Polski, określono już w sierpniu 1944 r.², przy czym ustalono — zgodnie z tradycją w polskiej bankowości — że wyraz „Polski” będzie miał znaczenie przymiotnikowe, a nie rzeczownikowe³.

Wstępny projekt statutu był gotowy we wrześniu 1944 r. Wzorowano go na statucie przedwojennego Banku Polskiego, a właściwie dokonano niewielkiej przeróbki stylistycznej. W kompetencjach władz banku pominięto tylko jej dawne uprawnienia, wynikające z formy prawnej Banku Polskiego jako spółki akcyjnej. Opuszczenia dotyczyły m.in. Walnego Zebrania i Komisji Rewizyjnej. Narodowy Bank Polski był projektowany jako bank państwowy, co stanowiło główną modyfikację statutu Banku Polskiego. Nie było to jednak istotnym novum, jeśli chodzi o organizację banku emisyjnego, gdyż w wielu ówczesnych krajach kapitalistycznych banki centralne tworzone jako banki państwowe⁴.

Zgodnie z obydwoma statutami prezes banku sprawował podobne funkcje kierownicze i był mianowany przez prezydenta państwa. W podobny sposób kształtowały się kompetencje Zarządu Banku.

Trzecie zadanie komisji opracowującej statut NBP

polegało na zgrupowaniu odpowiedniej liczby pracowników banku, przygotowaniu pomieszczeń i urządzeń dla centrali i oddziałów oraz ustaleniu i wydrukowaniu wzorów różnych formularzy bankowych. Nad całością prac komisji sprawował pieczę Departament Obrotu Pieniężnego Resortu Gospodarki Narodowej i Finansów PKWN.

Mimo czynionych przez PKWN prac przygotowawczych nie doszło do powstania banku centralnego w 1944 r. Został on powołany dopiero dekretem z dnia 15 stycznia 1945 r. o Narodowym Banku Polskim⁵. Wyjaśnienie przyczyn półrocznej zwłoki może mieć jedynie charakter „intuicyjny”, gdyż brakuje źródłowych informacji na ten temat. Marek Ludwik Kostowski — jeden z współtwórców NBP — pisał, że „w pierwszych rozważaniach brano też prawdopodobnie pod uwagę możliwość powrotu Banku Polskiego i wznowienia w kraju jego działalności”⁶. Adam Żebrowski — prezes NBP w latach 1961–1964 — tłumaczył zwłokę w powołaniu banku emisyjnego przywilejem emisji biletów bankowych przyznanym Bankowi Polskiemu do dnia 31 grudnia 1944 r.⁷. Inni autorzy wyjaśniali opóźnienie brakiem odpowiedniego kandydata na prezesa nowej instytucji bankowej⁸.

Wydaje się, że trudno szukać jednej przyczyny spóźnionego powołania banku centralnego. W warunkach ogólnego chaosu na świeżo wyzwolonych terenach Polski Lubelskiej, braku odpowiednich kadr, jednej waluty i jasnego poglądu na temat funkcjonowania gospodarki w nowych warunkach politycznych nie było rzeczą łatwą stworzyć centralną instytucję bankową.

W sytuacji braku banku centralnego powstała *ad hoc* podręczna kasa Resortu Gospodarki Narodowej i Finansów PKWN⁹. Była ona w dyspozycji kierownika

⁵ DURP nr 4/1945, poz. 14.

⁶ L.M. Kostowski: *Jak powstał (...) op. cit.*, s. 11–12.

⁷ A. Żebrowski: *Dwadzieścia lat działalności Narodowego Banku Polskiego*. „Wiadomości Narodowego Banku Polskiego” nr 7/1964, s. 214; W. Jaworski: *Zarys rozwoju systemu kredytowego w Polsce Ludowej*. Warszawa 1958, s. 58. Argument był nieprawdziwy, gdyż data 31 grudnia 1944 r. zapisana w statucie Banku Polskiego z 1924 r. (DzURP nr 8/1924, poz. 75), została zmieniona uchwałą Zwyczajnego Walnego Zebrania Akcjonariuszy Banku Polskiego z 13 lutego 1939 r. Zmianę tę zatwierdził Sejm RP. Zob. ustawa z dnia 24 marca 1939 r. o zatwierdzeniu zmian statutu Banku Polskiego. DzURP nr 23/1939, poz. 142.

⁸ Z. Landau: *Przeobrażenia aparatu bankowego (...) op. cit.*, s. 110.

⁹ W. Jaworski: *Zarys rozwoju systemu kredytowego (...) op. cit.*, s. 57 pisze o Kasie Resortów.

¹ Protokół z posiedzenia Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego w dniu 22 lipca 1944 r. AAN Prot. Rady Min. T.I s. 20.

² Por. dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 24 sierpnia 1944 r. o emitowaniu biletów skarbowych. DURP nr 3/1944, poz. 11.

³ L.M. Kostowski: *Jak powstał Narodowy Bank Polski — trzeci polski bank emisyjny*. „Bank i Kredyt” nr 1/1975, s. 11.

⁴ Z. Landau: *Przeobrażenia aparatu bankowego*. W: *Gospodarka Polski Ludowej 1944–1955*. Pod. red. J. Kalińskiego i Z. Landau. T.I. Warszawa 1974, s. 110.