



Joanna Stryjek*

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

POLITYKA INNOWACYJNA W POLSCE – WYKORZYSTANIE ULG PODATKOWYCH

Streszczenie

Znaczenie polityki innowacyjnej było w Polsce długo niedoceniane. Uwaga władz państwowych została skierowana na projektowanie i wdrażanie narzędzi ww. polityki dopiero w obliczu członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Niemniej mimo stale rosnącej popularności bodźców podatkowych (zarówno w UE, jak i w ujęciu globalnym) ich wykorzystanie w Polsce w latach 2004–2015 miało marginalne znaczenie. Celem artykułu jest 1) analiza czynników, które przyczyniły się do wskazanego powyżej stanu rzeczy, oraz 2) próba wstępnej oceny efektywności i potencjalnego dalszego wykorzystania nowych instrumentów podatkowych – tj. ulg podatkowych wspierających rozwój działalności badawczo-rozwojowej, które zostały wprowadzone w Polsce w latach 2016–2018. Wykorzystane metody badawcze obejmują obserwację (w tym obserwację uczestniczącą), analizę danych statystycznych, dokumentów oraz literatury przedmiotu.

W świetle wyników badań ważnym czynnikiem ograniczającym wykorzystanie w Polsce bodźców podatkowych wspierających działalność B+R był sposób organizacji dystrybucji środków pochodzących z Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych UE (stanowiących bardzo ważne źródło finansowania działalności B+R przedsiębiorstw przez państwo), który sprzyjał wykorzystaniu instrumentów bezpośrednich, a nie ulg podatkowych. Ponadto instrumenty o charakterze bodźców podatkowych, które wdrożono w Polsce w latach 2004–2015, zostały zaprojektowane w sposób mało atrakcyjny z punktu widzenia ich potencjalnych beneficjentów.

Doświadczenia innych państw pokazują, że efektywność stosowania ulg podatkowych wspierających działalność B+R jest zbliżona do efektywności instrumentów bezpośrednich.

* ORCID- 0000-0003-4990-525X, e-mail: jstryj@sgh.waw.pl

Decyzja w zakresie przeprowadzenia przez państwo interwencji za pomocą bodźców podatkowych lub instrumentów bezpośrednich jest więc w znacznej mierze uzależniona od bilansu korzyści i wad stosowania poszczególnych narzędzi interwencji. Jeżeli chodzi o korzyści – w przypadku bodźców podatkowych na pierwszy plan wysuwają się niższe koszty administracyjne. Ponadto instrumenty te powinny cechować przejrzystość i łatwość stosowania, co niestety, nie było do tej pory silną stroną ulg podatkowych wspierających działalność B+R w Polsce i miało negatywny wpływ na poziom wykorzystania ww. instrumentów przez przedsiębiorców.

Słowa kluczowe: polityka innowacyjna, działalność B+R, bodźce podatkowe

Wprowadzenie

Polskę przez długi okres czasu charakteryzowała niska świadomość potrzeby innowacji po stronie przedsiębiorstw i jednocześnie niedocenywanie roli polityki innowacyjnej przez państwo. Dodatkowo możliwości przedsiębiorców w zakresie wprowadzania innowacji były poważnie ograniczone z uwagi na brak (zarówno własnych, jak i dostępu do zewnętrznych) środków finansowych. Stosunek władz państwowych do polityki innowacyjnej uległ zmianie w pierwszej dekadzie XXI wieku, a stymulatorem zmiany było członkostwo Polski w Unii Europejskiej (UE). Niemniej mimo intensywnego rozwoju polityki innowacyjnej w Polsce w latach 2004–2015 popularne w innych państwach instrumenty podatkowe ukierunkowane na wsparcie działalności innowacyjnej przedsiębiorstw były wykorzystywane w Polsce jedynie w bardzo ograniczonym stopniu. Celem niniejszego artykułu jest 1) analiza czynników, które przyczyniły się do wskazanego powyżej stanu rzeczy, oraz 2) próba wstępnej oceny efektywności i potencjalnego dalszego wykorzystania nowych instrumentów podatkowych – tj. ulg podatkowych stymulujących rozwój działalności badawczo-rozwojowej (B+R), które zostały wprowadzone w Polsce w latach 2016–2018. Przeprowadzone badania mają charakter jakościowy. Wykorzystane metody badawcze obejmują obserwację (w tym obserwację uczestniczącą), analizę danych statystycznych, dokumentów oraz literatury przedmiotu.

1. Wykorzystanie ulg podatkowych jako instrumentów polityki innowacyjnej w Polsce w latach 2004–2015

Najpopularniejszym rodzajem bodźców podatkowych mających na celu stymulowanie innowacyjnego rozwoju przedsiębiorstw są ulgi podatkowe wspierające działalność B+R. Instrument ten jest stosowany na świecie od lat osiemdziesiątych XX wieku. W ujęciu globalnym zarówno popularność tego instrumentu, jak i jego hojność (mierzona wysokością ulg podatkowych, z jakich mogą korzystać przedsiębiorcy w poszczególnych państwach) wykazują trend rosnący. Niemniej Polska długo nie wpisywała się w ten ogólnoświatowy trend. Brak stosowania ulg podatkowych wspierających działalność B+R, które byłyby skierowane do szerokiego grona podmiotów gospodarczych, był w znacznej mierze związany ze sposobem (w tym czynnikami) rozwoju polityki innowacyjnej w Polsce. Jak zostało wcześniej wspomniane, silnym stymulatorem tego rozwoju okazało się członkostwo w UE. Wraz z przystąpieniem Polski do UE liczba instrumentów polityki innowacyjnej oferowanych przedsiębiorcom zaczęła gwałtownie rosnać. Przyczyniły się do tego głównie dwa czynniki. Po pierwsze, koordynacja polityki innowacyjnej w UE na szczeblu ponadnarodowym i wynikająca z niej konieczność dostosowania się poszczególnych państw członkowskich do wytycznych dotyczących prowadzenia ww. polityki na szczeblu krajowym. Po drugie, otrzymanie przez Polskę znacznych środków finansowych pochodzących z Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych UE, które w dużej mierze mogły (a nawet powinny) być wydatkowane na zwiększenie innowacyjności polskich przedsiębiorstw i gospodarki. Na potrzeby transferu tych środków do podmiotów gospodarczych zostały utworzone specjalne programy, w ramach których wsparcie było przydzielane przedsiębiorcom w trybie konkursowym na realizację konkretnych projektów. Innymi słowy, system dystrybucji środków unijnych sprzyjał projektowaniu i wdrażaniu narzędzi mających charakter instrumentów bezpośrednich, a nie instrumentów pośrednich (do których zaliczane są ulgi podatkowe). Zaletą instrumentów bezpośrednich jest możliwość wyboru projektów, które zostaną sfinansowane ze środków publicznych, dzięki czemu wsparcie może zostać skierowane na realizację projektów o (potencjalnie) wysokiej społecznej stopie zwrotu (Bérubé, Mohnen, 2009). Ponadto wprowadzenie bodźców podatkowych rodzi ryzyko związane z wysokim poziomem nieprzewidywalności wielkości „straty podatkowej”, będącej konsekwencją ich stosowania, tzn. instrumenty te osłabiają możliwości kontroli wpływów budżetowych (co z kolei mogło być czynni-

kiem zniechęcającym władze państwowe w Polsce do szerokiego ich zastosowania)¹. Niemniej główną przyczyną późnego wprowadzenia ulg podatkowych wspierających działalność B+R w Polsce był wspomniany wcześniej sposób organizacji dystrybucji funduszy unijnych, który sprzyjał stosowaniu instrumentów bezpośrednich.

W konsekwencji w latach 2004–2015 w Polsce zostały wdrożone jedynie dwa instrumenty o charakterze bodźców podatkowych, a ich znaczenie z punktu widzenia wsparcia innowacyjnego rozwoju podmiotów gospodarczych było marginalne. Pierwszym z nich była tzw. ulga technologiczna wprowadzona na mocy ustawy z 29 lipca 2005 roku o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej. Instrument ten stwarzał możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania podatkiem CIT połowy wydatków poniesionych na nabycie nowych technologii, tj. technologii stosowanych na świecie przez okres nie dłuższy niż pięć lat. Powyższy wymóg silnie ograniczył zainteresowanie podmiotów gospodarczych omawianym instrumentem, w konsekwencji w latach 2006–2011 z ulgi technologicznej skorzystały zaledwie 892 przedsiębiorstwa (Jasiński, 2013). Drugi z instrumentów umożliwiał obniżenie podstawy opodatkowania podatkiem CIT grupie przedsiębiorstw, którym został przyznany status centrum badawczo-rozwojowego (CBR). Status ten był nadawany według zasad określonych w ustawie o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej z 2005 roku (a następnie w ustawie o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej z 2008 r.), w drodze decyzji administracyjnej ministra właściwego do spraw gospodarki. Centra badawczo-rozwojowe miały możliwość przeznaczania do 20% przychodów na tzw. fundusz innowacyjności, który był wliczany do kosztów ich działalności. Środki pochodzące z funduszu mogły zostać wykorzystane na pokrycie kosztów prowadzenia badań i prac rozwojowych lub kosztów związanych z uzyskaniem patentu na wynalazek. W praktyce zainteresowanie uzyskaniem statusu CBR okazało się niewielkie, tj. w dniu 21 stycznia 2015 roku status taki miały zaledwie 34 podmioty gospodarcze (Uzasadnienie, 2015).

2. Wprowadzenie nowych bodźców podatkowych wspierających rozwój działalności B+R

Pierwszego stycznia 2016 roku, na mocy ustawy z 25 września 2015 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności, ulga technologiczna

¹ Stosowanie ulg podatkowych wspierających działalność B+R ma oczywiście też zalety – zostaną one omówione w dalszej części artykułu.

została zastąpiona przez nowy instrument – ulgę podatkową wspierającą rozwój działalności B+R. Dzięki tej zmianie szerokie grono podmiotów gospodarczych zyskało możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania kosztów uzyskania przychodów poniesionych na działalność B+R. Możliwe do odliczenia koszty zostały wpisane do tzw. katalogu kosztów kwalifikowanych, który w badanym okresie (2016–2018) był co roku poszerzany o nowe pozycje. W 2016 roku katalog ten obejmował m.in. koszty 1) wynagrodzeń; 2) nabycia materiałów i surowców bezpośrednio związanych z prowadzoną działalnością B+R; 3) odpłatnego korzystania z aparatury naukowo-badawczej wykorzystywanej wyłącznie w prowadzonej działalności B+R; 4) ekspertyz, opinii, usług doradczych oraz nabycia wyników badań naukowych świadczonych lub wykonywanych na podstawie umowy przez jednostkę naukową; 5) odpisy amortyzacyjne od środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych wykorzystywanych w prowadzonej działalności B+R. W pierwszym roku obowiązywania ulgi wszyscy podatnicy mogli odliczyć 30% kosztów wynagrodzeń (i związanych z nimi składek na ubezpieczenia społeczne) pracowników zatrudnionych w celu realizacji działalności B+R. Jeżeli chodzi o pozostałe koszty kwalifikowane, mikro-, małe oraz średnie przedsiębiorstwa uzyskały możliwość odliczenia 20%, a duże przedsiębiorstwa – 10% ww. kosztów.

Od stycznia 2017 roku, na mocy ustawy z 4 listopada 2016 roku o zmianie niektórych ustaw określających warunki prowadzenia działalności innowacyjnej, wskazany powyżej katalog kosztów kwalifikowanych został poszerzony o koszty związane z ochroną własności intelektualnej (m.in. koszty uzyskania i utrzymania patentu oraz prawa ochronnego na wzór użytkowy). Jednocześnie zwiększyły się limity kosztów kwalifikowanych podlegających odliczeniu, tzn. mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa uzyskały możliwość odliczenia 50% wszystkich rodzajów kosztów kwalifikowanych, a duże przedsiębiorstwa – 50% kosztów wynagrodzeń i 30% pozostałych kosztów kwalifikowanych.

Następnie w styczniu 2018 roku, na mocy ustawy z 9 listopada 2017 roku o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego działalności innowacyjnej, omawiany katalog kosztów kwalifikowanych został poszerzony o kolejne kategorie kosztów, tj. przede wszystkim o koszty wynagrodzeń wypłacanych na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło, jak również o koszty nabycia sprzętu specjalistycznego wykorzystywanego bezpośrednio w prowadzonej działalności B+R i jednocześnie niebędącego środkiem trwałym. Ponadto został znacznie zwiększony (i ujednoczony) poziom możliwych odliczeń poszczególnych kategorii kosztów kwalifikowanych, tj. podatnicy prowadzący prace B+R (bez względu na

wielkość przedsiębiorstwa) uzyskali możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania 100% wszystkich kategorii kosztów kwalifikowanych. Wyjątek od powyższej reguły stanowią przedsiębiorcy mający status CBR, którzy zyskali możliwość odliczenia 150% kosztów kwalifikowanych (z wyłączeniem przedsiębiorstw dużych, w ich przypadku możliwość odliczenia wybranych kategorii kosztów została utrzymana na poziomie 100%).

Niespełna trzy lata, które minęły od momentu wprowadzenia opisanej powyżej ulgi podatkowej, stanowią bardzo krótki okres badawczy, umożliwiający przeprowadzenie jedynie wstępnej analizy w zakresie jej efektywności. Nie ulega wątpliwości, że dany instrument jest w stanie przyczynić się do istotnego wzrostu działalności B+R przedsiębiorstw jedynie wówczas, gdy zostanie on zaprojektowany w taki sposób, aby przedsiębiorcy chcieli (a zwłaszcza nie obawiali się) z niego korzystać. Jeżeli chodzi o zainteresowanie przedsiębiorstw wykorzystaniem ulgi podatkowej wprowadzonej w Polsce – do tej pory było ono nieduże, tj. np. w gronie podatników CIT w 2016 roku z ulgi skorzystały 264 przedsiębiorstwa, a w 2017 roku – 565 przedsiębiorstw (Majkowska, 2018). Na niewielkie dotychczasowe zainteresowanie ulgą złożyło się wiele czynników, wśród których na pierwsze miejsce wysuwa się krótki okres jej stosowania i związany z nim niewystarczający poziom wiedzy przedsiębiorców na temat możliwości jej wykorzystania. Ponadto potencjalni beneficjenci ulgi obawiali się, że koszty administracyjne związane z wykorzystaniem tego instrumentu (np. konieczność dokumentowania poszczególnych kategorii kosztów) okażą się zbyt wysokie. Co więcej, był to okres, w którym przedsiębiorcy napotkali na niejasności interpretacyjne dotyczące rozliczania omawianej ulgi, wymagające wyjaśnienia na szczeblu Ministerstwa Finansów (z uwagi na rozbieżne opinie urzędów skarbowych co do tego, czy pracownicy zajmujący się działalnością B+R muszą mieć tę działalność wpisaną do zakresu obowiązków w umowach o pracę). Poza tym zapoznanie się z obowiązującymi przepisami nie ułatwiało ich ogromna zmienność, mimo że wprowadzane zmiany były korzystne dla podatników. Niemniej należy oczekiwać, że zarówno znaczący wzrost wysokości ulgi, jak i poszerzenie katalogu kosztów kwalifikowanych spowodują wzrost liczby podmiotów, które skorzystają z ulgi w 2018 roku.

Jeżeli chodzi o bilans właściwych dla ulgi podatkowej na B+R zalet i wad, które mogą mieć wpływ na końcowy efekt stosowania tego instrumentu, zdaje się on w miarę zrównoważony. Z jednej strony stosowanie ulgi pociąga za sobą 1) większe (niż w przypadku instrumentów bezpośrednich) ryzyko wsparcia projektów, które w sytuacji braku jej wdrożenia i tak zostałyby zrealizowane; 2) ryzyko klasyfiko-

wania przez przedsiębiorców jako koszty działalności B+R również innych kosztów oraz wspomniane wcześniej; 3) ryzyko związane z tendencją przedsiębiorstw do realizowania projektów o wysokiej prywatnej (a nie publicznej) stopie zwrotu (Busom, Corchuelo, Martínez-Ros, 2014; Carvalho, 2012; OECD, 2014). Z drugiej strony natomiast stosowanie ww. ulgi związane jest z niższymi (niż w przypadku instrumentów bezpośrednich) kosztami administracyjnymi, jak również korzyściami wynikającymi z faktu, że przedsiębiorstwa dzięki obecności na rynku mają lepszą wiedzę (czy chociażby intuicję) na temat projektów, które potencjalnie mogą odnieść sukces i w związku z tym podejmują trafniejsze decyzje inwestycyjne (niż decydenci kwalifikujący projekty do wsparcia bezpośredniego).

Obecnie oceny efektywności wprowadzonych w Polsce ulg podatkowych na działalności B+R można również wstępnie dokonać przez pryzmat doświadczeń innych państw w zakresie stosowania tego typu instrumentów. Literatura przedmiotu obfituje w tym względzie w liczne przykłady badań, na podstawie których można wysnuć wniosek, że ww. instrumenty najczęściej spełniają rolę stymulatora działalności B+R, a stosunek relacji występującej pomiędzy „stratą budżetową” wynikającą ze stosowania ulg podatkowych a kwotą środków finansowych przeznaczanych przez przedsiębiorstwa na dodatkową działalność B+R jest zbliżony do analogicznej relacji, jaka powstaje przy stosowaniu bezpośrednich instrumentów polityki innowacyjnej, takich jak granty na realizację projektów B+R (zob. np. European Commission, 2014; Hall, Van Reenen, 2000).

Podsumowanie

Polityka innowacyjna w Polsce zaczęła intensywnie się rozwijać od momentu członkostwa Polski w UE, co miało związek zarówno z koniecznością jej dostosowania do wytycznych ustalanych w UE na szczeblu ponadnarodowym, jak i z przydzieleniem Polsce środków finansowych, z których znaczna część mogła (a nawet musiała) zostać przeznaczona na wsparcie innowacyjnego rozwoju przedsiębiorstw i gospodarki. Z uwagi na niewielkie doświadczenie Polski, jeżeli chodzi o interwencję państwa w ramach omawianej polityki, wdrażane instrumenty były często wzorowane na rozwiązaniach stosowanych w innych państwach członkowskich UE. Wyjątek w tym zakresie stanowiło niskie wykorzystanie w Polsce popularnych w wielu państwach UE bodźców podatkowych. Rolę czynnika ograniczającego odegrało w tym względzie skupienie się władz państwowych na procesie dystrybucji funduszy unijnych

i zorganizowanie go w sposób sprzyjający wykorzystaniu instrumentów bezpośrednich (a nie ulg podatkowych).

Mimo że pierwsze instrumenty o charakterze bodźców podatkowych zastosowano w Polsce niedługo po wejściu do UE, zostały one zaprojektowane w sposób mało atrakcyjny z punktu widzenia ich potencjalnych beneficjentów i w efekcie znaczenie tych instrumentów dla innowacyjnego rozwoju przedsiębiorstw było niewielkie. Wdrożone instrumenty zostały skierowane albo do wąskiego grona odbiorców (tj. jedynie CBR), albo obwarowane wymaganiami trudnymi do spełnienia przez krajowe podmioty gospodarcze (jak np. wymóg wdrożenia technologii znanej na świecie nie dłużej niż pięć lat).

Sytuacja uległa zmianie dopiero w 2016 roku, kiedy wprowadzono (skierowaną do szerokiego grona podmiotów gospodarczych) ulgę podatkową wspierającą rozwój działalności B+R. Od momentu wdrożenia ulgi co roku zmieniał się zarówno jej poziom, jak i katalog możliwych do odpisania kosztów kwalifikowanych. Mimo że powyższe zmiany były przeprowadzane w sposób niewątpliwie korzystny z punktu widzenia potencjalnych beneficjentów omawianego instrumentu podatkowego, duża zmienność stosowanych rozwiązań, jak również niejasności dotyczące interpretacji wprowadzonych przepisów negatywnie odbiły się na dotychczasowym jego wykorzystaniu. Niemniej przy założeniu braku dalszych znaczących zmian obowiązujących przepisów należy oczekiwać, że grono podmiotów korzystających z ulgi na działalność B+R w najbliższych latach znacznie się zwiększy.

Obecnie, na podstawie dostępnych danych, nie jest jeszcze możliwa dokładna ocena efektywności omawianej ulgi podatkowej. Doświadczenia innych krajów pokazują jednak, że efektywność wykorzystania środków budżetowych, które trafiają do przedsiębiorców w postaci ulgi podatkowej, jest zbliżona do efektywności, jaką pod tym względem wykazują instrumenty bezpośrednie. Decyzja w zakresie przeprowadzenia przez państwo interwencji za pomocą bodźców podatkowych lub instrumentów bezpośrednich jest więc w znacznej mierze uzależniona od bilansu korzyści i wad stosowania poszczególnych narzędzi interwencji. Jeżeli chodzi o korzyści – w przypadku bodźców podatkowych na pierwszy plan wysuwają się niższe koszty administracyjne. Ponadto instrumenty te powinny cechować również przejrzystość i łatwość stosowania, co niestety, nie było do tej pory silną stroną ulg podatkowych wspierających działalność B+R w Polsce.

Literatura

- Bérubé, Ch., Mohnen, P. (2009). Are firms that receive R&D subsidies more innovative? *Canadian Journal of Economics*, 1 (42), 206–225.
- Busom, I., Corchuelo, B., Martínez-Ros, E. (2014). Tax incentives... or subsidies for business R&D? *Small Business Economics*, 3 (43), 571–596.
- Carvalho, A. (2012). *Why are Tax Incentives Increasingly Used to Promote Private R&D?* Pobrano z: https://econpapers.repec.org/paper/cfewpcefa/2011_5f04.htm (15.01.2019).
- European Commission (2014). A study on R&D Tax Incentives: Final Report. Luxembourg: Office for Official Publications of the EC.
- Hall, B., Van Reenen, J. (2000). How effective are fiscal incentives for R&D? A review of the evidence. *Research Policy*, 29, 449–469.
- Jasiński, A.H. (2013). Instrumenty polityki innowacyjnej: Czy grają w Polsce? *Zagadnienia Naukoznawstwa*, 1 (195), 3–23.
- Majkowska, M. (2018). *Ulga B+R powoli się rozpędza. Skorzystało z niej dwa razy więcej firm.* Pobrano z: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/pit/artykuly/1178400,wiecej-odliczen-w-ramach-ulgi-b-r.html> (15.01.2019).
- OECD (2014). Tax incentives for R&D and innovation. W: *OECD, Science, Technology and Industry Outlook* (s. 164–173). Paris: OECD Publishing.
- Ustawa (2005). Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej. Dz.U. 2005, nr 179, poz. 1484.
- Ustawa (2008). Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej. Dz.U. 2008, nr 116, poz. 730.
- Ustawa (2015). Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności. Dz.U. 2015, poz. 1767.
- Ustawa (2016). Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o zmianie niektórych ustaw określających warunki prowadzenia działalności innowacyjnej. Dz.U. 2016, poz. 1933.
- Ustawa (2017). Ustawa z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego działalności innowacyjnej. Dz.U. 2017, poz. 2201.
- Uzasadnienie (2015). Uzasadnienie do projektu Ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności. Druk Sejmowy nr 3286. Pobrano z: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3286> (15.01.2019).

INNOVATION POLICY IN POLAND: THE USE OF TAX BREAKS

Abstract

In Poland, the importance of innovation policy has been underestimated for a long time. Finally, the attention of the state authorities was directed at designing and implementation

of the innovation policy tools when the country became a member of the European Union. However, in the period of 2004–2015, despite the increasing (both European and global) popularity of tax incentives, the use of the instruments in Poland was very limited.

The aim of the article is to (1) analyze the factors that contributed to the above-mentioned state of affairs and (2) initially assess the effectiveness and potential further use of the new tax instrument – i.e., the tax breaks supporting the development of R&D activity which were implemented in Poland in the period 2016–2018. The research methods used involve observation (including participant observation), analysis of statistical data and documents, and literature review.

The research indicates that the use of R&D tax incentives in Poland was limited by the way of organizing the distribution of funds coming from the Cohesion Fund and the EU Structural Funds (constituting a very important source of state support for R&D activities in Poland), which favored the use of direct instruments instead of e.g. tax breaks. In addition, the tax incentives which were implemented in Poland over the period 2004–2015 were designed in a manner that was not attractive from the point of view of their potential beneficiaries.

The experience of other countries shows that the effectiveness of R&D tax breaks is similar to the effectiveness of direct policy instruments. Because of that, the decision on state intervention by the means of tax incentives or direct instruments is to a large extent dependent on the balance of advantages and disadvantages of using individual intervention tools. Regarding the advantages, lower administrative costs are the most important in case of the tax incentives. Moreover, these instruments should be characterized by transparency and ease of use, which, unfortunately, could not be considered as strong sides of R&D tax breaks in Poland, and thus negatively influenced the use of the above-mentioned instruments by the entrepreneurs.

Keywords: innovation policy, R&D activity, tax incentives

JEL codes: H2, O2, O3

Cytowanie

Stryjek, J. (2019). Polityka innowacyjna w Polsce – wykorzystanie ulg podatkowych. *Studia i Prace WNEiZ US*, 55, 79–88. DOI: 10.18276/sip.2019.55-07.