



Bariery w napływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski

Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A.

Warszawa, grudzień 2011 r.

Spis treści

1. Wstęp	3
2. Bariery związane z systemem zachęt inwestycyjnych w Polsce	4
2.1. Granty rządowe w ramach „Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej w latach 2011-2020”.....	4
2.2. Fundusze strukturalne.....	7
2.3. Specjalne Strefy Ekonomiczne.....	10
2.4. Pozostałe instrumenty wsparcia nowych inwestycji – zapowiedź założeń nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2013-2020.....	14
3. Bariery prawne związane z prawem pracy	16
4. Bariery związane z prawem podatkowym	25
5. Współpraca z uczelniami wyższymi	27
6. Bariery pozostałe – przykłady zebrane w ramach opieki poinwestycyjnej	28
7. Podsumowanie	30

1. Wstęp

Niniejszy raport dotyczący barier w napływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski jest kolejnym przygotowanym przez Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych. Obecna edycja raportu opracowana została w oparciu o bogate doświadczenie Agencji zdobyte w ramach działań z zakresu opieki poinwestycyjnej prowadzonej wobec inwestorów zagranicznych już obecnych w naszym kraju.

W pierwszych trzech kwartałach 2011 roku przedstawiciele Agencji, odbyli kilkanaście wyjazdów w różne miejsca Polski w ramach opieki poinwestycyjnej i spotkali się z przedstawicielami ponad 70 inwestorów zagranicznych, którzy realizują projekty inwestycyjne w Polsce.

Przedmiotem spotkań z przedsiębiorcami była rozmowa na tematy dotyczące warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce w okresie następującym po kryzysie gospodarczym oraz próba ustalenia, czy przełożył się on na kondycję finansową firm i ich dalsze plany inwestycyjne. Innym istotnym podnoszonym przez firmy tematem były czynniki krytyczne wpływające na prowadzoną przez nie działalność w naszym kraju. Bezpośrednim celem organizowanych spotkań była poprawa klimatu inwestycyjnego w Polsce, eliminacja barier w procesie inwestycyjnym oraz poprawa satysfakcji klienta. Ponadto, celem tych spotkań było również zapoznanie się z oczekiwaniami odwiedzanych firm wobec PAIiIZ oraz zaprezentowanie zakresu usług Agencji w ramach opieki poinwestycyjnej, jak również omówienie dostępnego w Polsce katalogu zachęt inwestycyjnych, a tym samym pozyskanie nowych projektów w ramach reinwestycji.

Na bazie pozyskanych od inwestorów opinii i uwag, zostały zidentyfikowane bariery w napływie zagranicznych inwestycji zagranicznych do Polski oraz wypracowane propozycje rozwiązań niwelujących napotykaną bariery, co zostanie zaprezentowane w niniejszym raporcie.

Opracowanie opiera się na stanie prawnym aktualnym na dzień 1 grudnia 2011 r.

2. Bariery związane z systemem zachęt inwestycyjnych w Polsce

Z doświadczenia PAIiIZ wynika, że zachęty inwestycyjne są jednym z istotnych elementów branych pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o lokalizacji inwestycji w danym kraju. Z raportu PAIiIZ o zachętach inwestycyjnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, wynika, że wszystkie kraje regionu oferują wsparcie dla inwestorów zagranicznych, a rodzaj stosowanych instrumentów jest podobny. Wobec takiej sytuacji, znaczenia nabiera pytanie, czy zachęty inwestycyjne są łatwo dostępne, jaka jest procedura ich przyznawania oraz czy można je kumulować?

„W wewnętrznej rywalizacji o lokalizację projektu przyznanie wsparcia finansowego jest sprawą kluczową”.

Inwestor z Japonii, branża motoryzacyjna

Niniejszy rozdział zawiera podsumowanie barier związanych z istniejącym systemem zachęt inwestycyjnych w Polsce wskazywanych przez inwestorów obsługiwanych przez PAIiIZ.

2.1. Granty rządowe w ramach „Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej w latach 2011-2020”

- A. Od 5 lipca 2011 r. wsparcie z budżetu państwa udzielane jest na podstawie „Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020” – będącego efektem trwających ponad dwóch lat prac nad dostosowaniem rządowego systemu wsparcia do wymogów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.). Budżet *Programu* to około 727 mln zł w latach 2011-2020 pochodzących ze środków budżetu państwa przeznaczonych na wsparcie tworzenia nowych miejsc pracy i realizacji nowych inwestycji. *Program* zastąpił poprzedni dokument, na podstawie którego udzielano wsparcia (w sumie ustanowiono ok. 60 programów wieloletnich wsparcia) od grudnia 2004 r.. Nowy *Program* wprowadził pewne ułatwienia w procedurze

przyznawania grantów rządowych, m.in. decyzję o przyznaniu wsparcia podejmuje, co do zasady, wyłącznie Minister Gospodarki, co powinno znacznie przyspieszyć podpisywanie umów o dofinansowanie z inwestorami. Przyznanie tej kompetencji wyłącznie Ministrowi Gospodarki było jednym z postulatów PAIILZ (zawartych w raporcie o barierach z 2010 r.). W świetle ostatecznych zapisów *Programu* należy jednak uznać ten sukces za połowiczny, ponieważ w przypadku, gdy w ramach jednego projektu inwestycyjnego zachodzi kumulacja różnych form wsparcia (np. grantu rządowego oraz zwolnienia z podatku dochodowego w specjalnej strefie ekonomicznej) o przyznaniu dotacji decyduje Rada Ministrów. Biorąc pod uwagę fakt, że inwestorzy starają się maksymalizować korzyści płynące z dostępnych instrumentów wsparcia (łączyć kilka zachęt w ramach jednego projektu), należy spodziewać się, iż w kwestii przyspieszenia procedury niewiele się zmieni. Zapis ten pozwala również na odmowę przyznania wsparcia przez Radę Ministrów.

„Zachęty dostępne w Polsce mogą być traktowane jako czynnik decydujący na korzyść wyboru Polski, jedynie w przypadku możliwości kumulacji pomocy”.

Inwestor z Niemiec, branża lotnicza

„O wyborze Polski przesądziły m.in. takie kryteria jak dostępność pomocy publicznej w formie połączenia zwolnienia z podatku dochodowego w SSE i gotówkowej dotacji bezpośredniej w ramach programu rządowego”.

Inwestor z Wielkiej Brytanii, branża usług nowoczesnych

Ograniczenie łączenia różnych instrumentów pomocy regionalnej należy więc jednoznacznie określić jako barierę w napływie BIZ do Polski, gdyż powoduje obniżenie konkurencyjności naszego systemu zachęt inwestycyjnych w porównaniu do innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które nie stosują takich zakazów.

B. Jako sukces Agencji, osiągnięty przy silnym wsparciu ze strony firm reprezentujących przede wszystkim sektor nowoczesnych usług,

w szczególności zrzeszonych w Stowarzyszeniu ABSL – Związku Liderów Sektora Usług Biznesowych w Polsce, należy uznać wykreślenie zapisu o nieudzielaniu wsparcia rządowego w aglomeracjach o niskiej stopie bezrobocia. Obawy PAIilZ i inwestorów budziła przede wszystkim kwestia braku sprecyzowania jak należy rozumieć pojęcie aglomeracji oraz „niskiej stopy bezrobocia”, co pozostawiałoby szerokie pole interpretacyjne. Ograniczenie takie byłoby przede wszystkim dotkliwie dla inwestycji z sektora nowoczesnych usług, gdyż ze względu na specyfikę sektora, inwestycje te lokują się przede wszystkim w dużych ośrodkach miejskich. Ostatecznie w *Programie* znalazł się zapis, zgodnie z którym, co do zasady, nie udziela się wsparcia inwestycjom w sektorach produkcyjnych, realizowanych w powiatach o stopie bezrobocia wynoszącej poniżej 75% średniej krajowej. Istnieje jednakże możliwość odstępstwa od tej zasady, uwarunkowana zgodą Rady Ministrów.

C. Podsumowując, choć wsparcie w ramach *Programu* rządowego w praktyce nie przekracza kilku procent kosztów kwalifikowanych, jednakże jest cenionym przez inwestorów instrumentem, postrzeganym jako wyraz zainteresowania rządu danym projektem inwestycyjnym. Właśnie to zainteresowanie stanowi często istotny element w procesie decyzyjnym przy wyborze lokalizacji dla nowego projektu i jest postrzegane przez inwestorów jako pewnego rodzaju gwarancja powodzenia swoich działań w Polsce. Należy również podkreślić, że w porównaniu do wsparcia w ramach programów operacyjnych, wymogi formalne nie są rozbudowane oraz obciążenia kontrolne nie są nadmierne.

REKOMENDACJA:

Pomimo ostatniej nowelizacji *Programu*, zasadnym wydaje się podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia dalszych zmian, mających na celu uatrakcyjnienie rządowego instrumentu wsparcia poprzez:

- zniesienie generalnego zakazu łączenia grantu rządowego z pozostałymi instrumentami wsparcia;

- obniżenie kryteriów umożliwiających ubieganie się o granty rządowe – szczególnie w odniesieniu do wsparcia działalności B+R (nakłady inwestycyjne co najmniej 3 mln PLN). Z doświadczeń PAIiIZ wynika, że próg nakładów w wysokości m.in. 3 mln, bez różnic w zakresie wielkości przedsiębiorstwa, wyklucza z możliwości wsparcia, a więc wywołania efektu zachęty, firmy z sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Dotyczy to w szczególności prac badawczo - rozwojowych z dziedziny rozwoju oprogramowania, prowadzonych przez firmy z sektora MŚP.

2.2. Fundusze strukturalne

Polska jest największym beneficjentem funduszy strukturalnych UE na lata 2007-2013. Środki przeznaczone dla przedsiębiorców na nowe projekty o innowacyjnym charakterze cieszą się ogromną popularnością, przede wszystkim z uwagi na wysoki poziom możliwego do uzyskania wsparcia. Inwestorzy obsługiwani przez PAIiIZ są najczęściej zainteresowani działaniami z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, przeznaczonego do wspierania dużych i zaawansowanych technologicznie inwestycji.

- A. Inwestorzy ubiegający się o wsparcie w ramach funduszy strukturalnych, napotykają jednocześnie na szereg barier utrudniających korzystanie z nich. Pomimo stworzenia wielu portali mających na celu wspieranie potencjalnych beneficjentów w identyfikowaniu najodpowiedniejszych dla ich projektów instrumentów wsparcia z funduszy strukturalnych, nadal poziom dostępności informacji o toczących się konkursach i przejrzystość tych informacji budzi zastrzeżenia. Przede wszystkim nie zostały stworzone harmonogramy konkursów w perspektywie całego okresu finansowania (do roku 2013), co wiąże się z koniecznością bieżącego śledzenia informacji zamieszczonych na stronach internetowych poszczególnych ministerstw czy instytucji odpowiadających za nabór wniosków. Co więcej, opublikowane harmonogramy naboru często się zmieniają, co uniemożliwia przedsiębiorcom tworzenie strategicznych planów inwestycyjnych z właściwym czasowym wyprzedzeniem. Najlepszym tego przykładem jest sytuacja związana

z ostatnim konkursem w ramach 4.5 PO IG, o którego ogłoszeniu mówiło się od początku tego roku, lecz ciągle brak jest oficjalnego stanowiska Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, co do terminu przeprowadzenia tego naboru. Pod koniec października została wprowadzić opublikowana informacja, że w przeciągu 3 miesięcy od tej daty nowy konkurs zostanie ogłoszony, lecz ciągle trwają prace nad zmianą kryteriów wyboru projektów dla działania 4.5. Biorąc pod uwagę zbiurokratyzowany proces ubiegania się o dotacje, długi okres weryfikacji wniosków o płatność oraz opóźnienia w płatnościach na rzecz beneficjentów, może się okazać, że planowany konkurs zostanie ogłoszony zbyt późno, by pozwolić na prawidłowe rozliczenie dotacji do końca 2015 r.

B. Wielu inwestorów zwracało się do PAIlZ z wnioskami o pomoc w kwestiach związanych z ocenianiem i rozliczaniem funduszy. Główne zarzuty dotyczyły przekraczania terminów oceny, jak również uciążliwości i biurokratycznego sposobu rozliczania przyznanych dotacji.

C. Nasi inwestorzy zgłaszali również problemy związane z „zasadą konkurencyjności”, która ma zastosowanie przy wyborze dostawców robót budowlanych, towarów i usług, przez podmioty, które nie są zobowiązane do stosowania prawa zamówień publicznych. Trudności następuje brak ustawowej definicji „zasady konkurencyjności”, co powoduje przyjmowanie różnych interpretacji przez poszczególne instytucje, a tym samym powoduje ryzyko uznania za niekwalifikowane danych wydatków. Sytuacja taka może mieć miejsce nawet w momencie finalizacji projektu i może grozić koniecznością zwrotu przyznanego dofinansowania.

„Problemy z jakimi mamy do czynienia występują w toku rozliczeń z regionalną instytucją finansującą oraz z PARP, która zakwestionowała, w naszej ocenie całkowicie bezpodstawnie, konkurencyjny wybór jednego z dwóch kluczowych dostawców na rzecz projektu”.

Inwestor z Niemiec, branża motoryzacyjna

- D. Kolejny problem stanowi brak wyczerpującej i jednoznacznej definicji „wariantów alternatywnych”, które należało zawrzeć w ocenie środowiskowej projektu, dokonywanej na podstawie Prawa ochrony środowiska (przed wejściem w życie Ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenie oddziaływania na środowisko) oraz Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych. Wytyczne zawierają wymóg przedstawienia „zarysu zasadniczych alternatywnych rozwiązań rozważanych przez wykonawcę, łącznie ze wskazaniem głównych powodów dokonanego przez niego wyboru”. Pomimo takiego lakonicznego sformułowania, podczas oceny merytorycznej wniosku o płatność, jeden z inwestorów spotykał się z negatywną oceną spełnienia tego wymogu, ponieważ interpretacja przyjęta przez instytucję oceniającą była bardziej restrykcyjna niż wymogi Wytycznych. W wyniku pozytywnego rozpatrzenia protestu jego wniosek będzie ponownie oceniony.
- E. Zagadnienie ponownej oceny wniosku po pozytywnym rozpatrzeniu protestu jest kolejnym problemem zgłaszanym przez inwestorów. Kolejna ocena wniosków jest bowiem dokonywana przez te same instytucje, od których oceny projektodawca składał środek odwoławczy. Jednocześnie w przypadku ponownej oceny, instytucje te nie mają obowiązku uwzględnienia wniosków z postępowania odwoławczego, w tym w szczególności opinii powołanych podczas postępowania odwoławczego ekspertów. W rezultacie wniosek może być ponownie odrzucony dokładnie z tych samych przyczyn. Sytuacja taka może prowadzić do braku obiektywizmu podczas oceny wniosków.
- F. Bardzo istotnym czynnikiem zniechęcającym przedsiębiorców do korzystania z funduszy strukturalnych jest również ograniczony budżet, tym bardziej, że planowany nabór na działanie 4.5 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka może okazać się ostatnim w obecnej perspektywie finansowej UE.

REKOMENDACJA:

- Plany konkursów powinny być ogłaszane przed rozpoczęciem każdego roku, w miarę dokładny sposób. Informacja taka powinna być wiążąca dla instytucji przeprowadzającej nabór,
- Dookreślenie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wymogów dotyczących stosowania „zasady konkurencyjności”,
- Wprowadzenie zasad ponownej oceny wniosków, po pozytywnym rozpatrzeniu środków odwoławczych (tak, aby wniosku nie oceniała ta sama instytucja lub określenie rangi opinii ekspertów powołanych w procedurze odwoławczej).

2.3. Specjalne Strefy Ekonomiczne

Specjalne Strefy Ekonomiczne są nadal jednym z najczęściej wybieranych przez inwestorów instrumentów wsparcia. Specjalne strefy ekonomiczne działają w Polsce od 1995 roku i według stanu na dzień 31 czerwca 2011 r. w SSE udzielono 1 398 zezwoleń na prowadzenie działalności. Najwięcej zezwoleń udzielono w strefie katowickiej (209) oraz wałbrzyskiej (164), a najmniej w strefie słupskiej (48) i kamiennogórskiej (49). Do dnia 31 grudnia 2010 r. utworzono w strefach ponad 177 tys. nowych miejsc pracy oraz utrzymano ponad 59 tys. etatów. Największą liczbę nowych miejsc pracy utworzono do tej pory w strefie katowickiej (ok. 36 tys.), wałbrzyskiej (ok. 24,5 tys.) i tarnobrzyskiej (ok. 20,5 tys.), a najmniej w słupskiej (ok. 2,5 tys.) i starachowickiej (ok. 3,5 tys.).¹

Efekty funkcjonowania SSE dla regionów, zostały ocenione w ostatnim raporcie firmy Ernst & Young "Specjalne Strefy Ekonomiczne po 2020 roku". Zgodnie z przeprowadzoną analizą, w regionach, w których funkcjonują strefy, stopa bezrobocia jest przeciętnie niższa o 1,5 do 2,8 punktów procentowych w przypadku podregionów oraz 2,3 do 2,9 punktów procentowych w przypadku powiatów. Natomiast, przy uwzględnieniu poziomu PKB *per capita*, w podregionach, w których

¹ Ministerstwo Gospodarki, *Efekty Funkcjonowania Specjalnych Stref Ekonomicznych, stan na koniec czerwca 2011 r.*
<http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Wsparcie+finansowe+i+inwestycje/Specialne+strefy+ekonomiczne/Efekty+SSE>

funkcjonują strefy, poziom ten jest wyższy przeciętnie o ok. 1300 do 2500 PLN niż w pozostałych podregionach.

A. Przepisy o specjalnych strefach ekonomicznych

Wielokrotnie nowelizowane, a ostatnie znaczące zmiany zostały wprowadzone pod koniec 2008 r. Jednakże wiele zmian mających na celu podniesienie efektywności SSE nie spełniło oczekiwań przedsiębiorców, jak choćby rozporządzenie pozwalające włączać grunty prywatne do obszaru sse, ze względu na zbyt rygorystyczne warunki dotyczące parametrów projektów inwestycyjnych. Warunki te praktycznie wykluczają możliwość obejmowania gotowych budynków biurowych statusem SSE, jeżeli są położone na gruntach prywatnych, co uniemożliwia tym samym korzystanie z zwolnień podatkowych w SSE przez firmy sektora usługowego.

B. Ograniczenie czasowe funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych

Niestety, należy liczyć się z tym, iż SSE zaczynają tracić na atrakcyjności, ze względu perspektywę ich funkcjonowania jedynie do końca 2020 roku. W tej sytuacji z roku na rok, zmniejsza się możliwość wykorzystania zwolnienia z podatku dochodowego, a zatem instrument ten będzie coraz mniej efektywny dla nowych przedsięwzięć inwestorów. Na podstawie analizy przeprowadzonej przez Ernst & Young², ponad połowa obecnych inwestorów działających w SSE deklaruje, że nie planuje realizacji nowych projektów inwestycyjnych na terenach stref, jeśli ich funkcjonowanie zakończy się w 2020 roku, ale aż 81% ankietowanych inwestorów zgłosiło gotowość realizacji nowych projektów inwestycyjnych, jeśli zostanie wydłużony okres funkcjonowania stref.

Istotne jest również porównanie atrakcyjności zwolnienia podatkowego w specjalnych strefach w Polsce do zachęt podatkowych oferowanych przez naszych sąsiadów: Republikę Czeską oraz Słowację. W wymienionych krajach funkcjonuje model przyznawania zwolnienia z podatku dochodowego na okres 5 lat, bez względu na miejsce prowadzenia działalności (należy ponieść określone nakłady inwestycyjne

² Raport „Specjalne Strefy Ekonomiczne po 2020 roku”, Ernst & Young, 2011.

- w zależności od stopy bezrobocia w danym regionie). Według informacji z WPHI w Pradze i Bratysławie oba kraje zamierzają wydłużyć okres obowiązywania zwolnienia podatkowego do 10 lat (zmiana została zaakceptowana przez rząd Czech w październiku b.r. i wejdzie w życie na początku 2012 r.).

REKOMENDACJA:

Biorąc pod uwagę model zwolnienia z podatku obowiązujący w krajach sąsiadujących i bezpośrednio konkurujących z Polską o nowe inwestycje, należy rozważyć dalszy sposób funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce. Dotychczasowe propozycje idą w kierunku wydłużenia terminu ich funkcjonowania lub zniesienia ograniczenia czasowego ich funkcjonowania (a więc terminu na wykorzystanie przysługującego zwolnienia podatkowego) lub zamiany SSE na klastry i wprowadzenia zwolnienia podatkowego bez względu na miejsce inwestycji (wraz ze zróżnicowaniem warunków w zależności od stopy bezrobocia w danym regionie). Ponieważ jest to decyzja strategiczna, zdaniem PAIilZ, należałoby przeprowadzić szerokie konsultacje w tym zakresie zainicjowane przez Ministerstwo Gospodarki, jako podmiot odpowiedzialny za funkcjonowanie SSE. Z tego powodu, w chwili obecnej, jest niezmiernie trudno przedstawić jasną rekomendację odnośnie do przyszłości stref, a niniejszy raport i uwagi zgłaszane przez inwestorów obsługiwanych przez PAIilZ mogą być jedynie punktem wyjścia do dalszej dyskusji.

C. Działalność wykluczona w SSE

Wśród wyzwań stojących przed przedsiębiorcami działającymi w specjalnych strefach ekonomicznych należy także wymienić problemy związane z nową klasyfikacją PKWiU. Obecne regulacje dotyczące SSE nie dopuszczają udzielania zezwoleń na działalność bankową i finansową, przy czym rozstrzygającym kryterium jest klasyfikacja usług wg PKWiU. Jednocześnie, niedawna zmiana w przepisach, wprowadziła obowiązek stosowania klasyfikacji statystycznej PKWiU z 2008 r. Klasyfikacja ta zwiększyła prawdopodobieństwo traktowania jako usługi finansowe usług wykonywanych przez centra SSC wykonujące działalność typu back-office dla

banków, ubezpieczycieli czy funduszy inwestycyjnych. W efekcie, typowe centra tego rodzaju mogłyby korzystać ze zwolnienia w SSE tylko w odniesieniu do nieznaczącej części swoich usług, a zatem dla tego rodzaju projektów (stanowiących liczącą się część potencjalnych inwestycji sektora nowoczesnych usług), specjalne strefy ekonomiczne nie stanowią atrakcyjnej zachęty inwestycyjnej.

O ile samo wyłączenie z pomocy w SSE banków i ubezpieczycieli należy uznać za uzasadnione, o tyle obecny kształt regulacji wyłącza ze wsparcia również centra usług pomocniczych do tej działalności. Cel polegający na wyłączeniu z zakresu zwolnień instytucji finansowych, można jednak zrealizować bez odwoływania się do klasyfikacji PKWiU, np. poprzez wyłączenie działalności regulowanej, do której należy działalność bankowa (typowa działalność back-office z reguły nie ma charakteru działalności regulowanej). Analogiczne rozwiązanie przyjęto np. w odniesieniu do produkcji energii, wyłączając z możliwości korzystania ze zwolnienia podatkowego w strefach, te aktywności, na które wymagana jest koncesja zgodnie z Ustawą prawo energetyczne.

REKOMENDACJA:

Zmiana §1 Rozporządzenia w sprawie udzielania pomocy publicznej w SSE w taki sposób, by nie wyłączało ono działalności klasyfikowanej jako finansowa w PKWiU, a jedynie wyłączało działalność tzw. regulowaną.

D. Brak możliwości rozliczania strat

Nadal brak również uregulowań prawnych umożliwiających firmom rozliczanie strat w ramach działalności objętej zezwoleniem strefowym. Na tle przepisów strefowych i podatkowych ukształtowało się jednak niekorzystne orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym inwestor strefowy, który na początku inwestycji ponosi straty, nie może ich rozliczyć z dodatnim wynikiem w kolejnych latach – a zatem zaczyna wykorzystywać limit zwolnienia od razu z pierwszym dochodem. Stanowisko takie powoduje, że inwestorzy strefowi de facto mogą znaleźć się w sytuacji mniej korzystnej od inwestorów działających poza SSE – jeśli strata

w okresie rozpoczynania inwestycji jest znaczna, a czas, na który wydano zezwolenie krótki.

REKOMENDACJA:

W związku z faktem, iż w obecnym kształcie regulacji (w którym nie ma wyraźnych przepisów strefowych dotyczących straty) wykształciła się utrwalona negatywna linia orzecznictwa sądów administracyjnych, należałoby wprowadzić wprost przepisy dopuszczające odliczanie strat z działalności strefowej.

E. Problem elastyczności zezwoleń strefowych

Pozostają również aktualne problemy ujęte w Raporcie o barierach z 2010 r., które miały być przedmiotem nowelizacji ustawy o SSE (projekt z roku 2009). Dotyczą one zwiększenia elastyczności funkcjonowania w SSE poprzez wprowadzenie możliwości:

- obniżenia poziomu zatrudnienia o 25% w stosunku do parametrów określonych w zezwoleniu, dla każdego przedsiębiorcy strefowego, niezależnie od daty uzyskania zezwolenia,
- wydania zezwolenia również w sytuacji, gdy realizacja nowej inwestycji nie powoduje wzrostu zatrudnienia, ale pozwala na utrzymanie określonej liczby już istniejących miejsc pracy.

REKOMENDACJA:

Wprowadzenia zmian z projektu nowelizacji ustawy o SSE z 2009 r.

2.4. Pozostałe instrumenty wsparcia nowych inwestycji – zapowiedź założeń nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2013-2020.

Obecnie trwają prace w Komisji Europejskiej - Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej (tzw. DG Regio) nad zmianami regulacji w nowej perspektywie finansowej na lata 2014-2020. Proponowane zmiany: zakaz wspierania projektów inwestycyjnych dużych firm czy bardziej restrykcyjna polityka wobec zjawiska

delokalizacji, mogą niekorzystnie odbić się na napływie inwestycji do Unii Europejskiej, w tym do Polski. Obecnie, znakomita większość projektów prowadzonych przez PAIilZ dotyczy inwestycji dużych firm (czyli firm zatrudniających powyżej 250 osób, których roczny obrót przekracza 50 mln euro lub całkowity bilans roczny przekracza 43 mln euro). Większość z nich, jako jeden z czynników mających wpływ na decyzję o lokalizacji nowej inwestycji, bierze pod uwagę możliwość skorzystania z zachęt inwestycyjnych.

Dodatkowym tematem, rozważanym obecnie przez DG Regio, mogącym ograniczyć, a właściwie wykluczyć duże firmy z możliwości ubiegania się o pomoc regionalną, jest zagadnienie delokalizacji. W toczących się dyskusjach pojawia się argumentacja, że w związku z tym, iż nie istnieją narzędzia do monitorowania procesu delokalizacji, to co do zasady nie należy wspierać środkami unijnymi dużych firm mających swoje spółki i oddziały w wielu krajach UE jednocześnie.

Rozważając zasadność wspierania dużych przedsiębiorców środkami w ramach pomocy regionalnej, należy mieć na względzie rolę, jaką odgrywają duże przedsiębiorstwa w rozwoju gospodarczym regionów i całych państw.

Duże przedsiębiorstwa mają znaczący, pozytywny wpływ na lokalną gospodarkę oraz na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Są one prekursorem najlepszych praktyk na poziomie globalnym w zakresie zarządzania, szkolenia, technik produkcji i technologii. MŚP bardzo często funkcjonują właśnie dzięki temu, iż duże przedsiębiorstwa polegają na lokalnych przedsiębiorstwach dostarczających im produkty i usługi.

Sam system zachęt inwestycyjnych nie jest czynnikiem decydującym o wyborze lokalizacji dla danego projektu inwestycyjnego. Przedsiębiorca z pewnością bierze pod uwagę wiele elementów, dokonując ważnych decyzji inwestycyjnych, jednakże jeśli wszystkie te elementy w różnych lokalizacjach są równoważne, system zachęt inwestycyjnych odgrywa decydującą rolę – stając się zatem narzędziem strategicznym dla całej Europy, umożliwiającym pozyskiwanie światowych inwestycji, o które konkuruje obecnie z krajami dalekiego Wschodu, Ameryki południowej, czy coraz częściej Afryki. Jak wynika z Raportu Atrakcyjności Inwestycyjnej Europy Ernst

& Young 2011³, Europa zajmuje obecnie drugi po Chinach miejsce pod względem atrakcyjności dla BIZ. Europę jako idealną lokalizację swojej inwestycji wybrało 35% biorących udział w badaniu menedżerów odpowiadających w swoich firmach za decyzje inwestycyjne. Należy jednak zwrócić uwagę na wzrostową tendencję takich państw jak Brazylia, czy Indie.

Unia Europejska nie może sobie zatem pozwolić na ograniczanie swojej pozycji konkurencyjnej poprzez wykluczanie dużych przedsiębiorstw z dostępu do programów funduszy strukturalnych, stanowiących istotną zachętę do tworzenia nowych miejsc pracy i wzrostu innowacyjności europejskiej gospodarki. O dostępie do europejskich funduszy strukturalnych powinien zatem decydować rodzaj projektu inwestycyjnego oraz skutki ekonomiczne jego realizacji, a nie wielkość przedsiębiorstwa, które dany projekt zamierza realizować.

3. Bariery prawne związane z prawem pracy

W roku 2011, podczas licznych spotkań z przedsiębiorcami zagranicznymi działającymi w Polsce, na pytania przedstawicieli PAIiZ o to, co stanowi dla nich największą barierę w prowadzeniu działalności gospodarczej, wymieniali przede wszystkim problemy związane z prawem pracy. Porównując przepisy polskiego prawa pracy z zagranicznymi regulacjami w tym zakresie, przedsiębiorcy podkreślają niekonkurencyjność większości polskich rozwiązań. Inwestorzy zwracali uwagę na konieczność zwiększenia elastyczności rozwiązań w zakresie dostosowania czasu i organizacji pracy do rzeczywistych potrzeb pracodawców (np. stosowanie dłuższych okresów rozliczeniowych czy wprowadzenie indywidualnych kont czasu pracy).

Wśród najbardziej krytkowanych rozwiązań polskiego prawa pracy znalazły się następujące regulacje:

³ European attractiveness survey 2011, Ernst & Young, 2011.

A. Praca w święta w centrach usług wspólnych

Powszechną praktyką rynkową w firmach z sektora usług nowoczesnych (BPO / SSC) jest realizacja zadań w dniach będących dniami pracy dla klientów tych centrów oraz w godzinach odpowiadających godzinom pracy personelu klientów. Ze specyfiki usług realizowanych przez te centra wynika bowiem, że w przeważającej większości przypadków konieczne jest zapewnienie bieżących interakcji między zespołem klienta a zespołem BPO/SSC dostarczającym im usługi w modelu *outsourcingowym*. Ze względu na to, że, co do zasady, klientami tych centrów są podmioty zagraniczne (najczęściej z EU lub USA), konieczne jest zatem dostosowanie czasu pracy pracowników centrów usług do godzin i dni pracy obowiązujących u zagranicznego klienta, co oznacza między innymi konieczność pracy zespołów zlokalizowanych w Polsce w dni ustawowo wolne od pracy.

Polski ustawodawca jednak podając w art. 151 (10) kp zamknięty katalog sytuacji i rodzajów działalności, w których dopuszcza się możliwość pracy w niedzielę i święta, nie przewiduje możliwości zastosowania takiego rozwiązania w przypadku branży usług nowoczesnych. O ile zatem dostrzega się konieczność dostosowania czasu pracy do wymogów danej branży wynikających z natury realizowanych usług (choćby w przypadku branży hotelarskiej, czy rolniczej), o tyle w przypadku centrów SSC/BPO taka konieczność jest pomijana, co znacznie utrudnia działalność i obniża konkurencyjność zlokalizowanych z Polsce centrów.

REKOMENDACJA:

Wprowadzenie zmian legislacyjnych do Kodeksu Pracy poprzez nowelizację art. 151 (10) wprowadzającą do katalogu działalności, w których dopuszcza się możliwość pracy w niedzielę i święta branży usług nowoczesnych.

B. Zmiany w zakresie doby pracowniczej

Jednym z licznych zastrzeżeń formułowanych przez przedsiębiorców w stosunku do polskiego prawa pracy jest wprowadzenie tzw. „doby pracowniczej”, co utrudnia organizację czasu pracy w firmie. Definicja doby pracowniczej została wprowadzona

do Kodeksu pracy nowelizacją z dnia 14 listopada 2003 roku, zgodnie z którą doba pracownicza to kolejne 24 godziny, poczynając od godziny, w której pracownik rozpoczyna pracę zgodnie z obowiązującym go rozkładem czasu pracy (art. 128 § 3 Kodeksu pracy). Przykładowo, jeśli pracownik rozpoczyna pracę w poniedziałek o godzinie 8.00, to doba pracownicza zakończy się następnego dnia, czyli we wtorek o godzinie 8.00. Mając również na względzie przepis artykułu 133 § 1 Kodeksu pracy, pracownikowi przysługuje prawo do nieprzerwanego odpoczynku dobowego obejmującego co najmniej 11 godzin przerwy.

Opierając się na tak sformułowanych przepisach, dwukrotne zatrudnienie pracownika w ramach jednej doby pracowniczej z reguły będzie powodować pracę w godzinach nadliczbowych. Czyli jeśli pracownik przyszedł do pracy w poniedziałek o godzinie 8.00, we wtorek nie będzie mógł przyjść do pracy na godzinę 7.00, gdyż stanowić to będzie naruszenie przepisów o „dobie pracowniczej”, a czas przepracowany w ramach jednej doby zostanie uznany za pracę w nadgodzinach. W związku z tym, niedopuszczalne jest zaplanowanie pracy w taki właśnie sposób. Regulacje kodeksu pracy dopuszczają bowiem pracę w godzinach nadliczbowych na przykład w przypadku zaistnienia szczególnych potrzeb pracodawcy (art. 151), które oczywiście nie mogą być zaplanowane.

Rozwiązanie powyższe niezwykle utrudnia pracodawcom organizację pracy zwłaszcza w firmach, które zatrudniają pracowników na zmiany. W razie ewentualnych kontroli Państwowej Inspekcji Pracy naruszenie przepisów o „dobie pracowniczej” kwalifikowane jest jako poważne naruszenie kodeksu pracy. Istotnym wydaje się również fakt, iż przepisy wspólnotowe nie przewidują wprowadzenia rozwiązania „doby pracowniczej”, jest to zatem wyłączna inicjatywa polskiego pracodawcy.

REKOMENDACJE:

Zmiana art. 128 § 3 k.p. poprzez:

- zniesienie definicji doby pracowniczej lub
- złagodzenie skutków tej definicji poprzez dodatkowy zapis o następującym brzmieniu:

„Pracodawca może zastosować ruchomy czas pracy, określając przedział czasu, w którym następuje rozpoczęcie pracy. Rozpoczęcie pracy przed upływem doby od zakończenia poprzedniej pracy nie jest pracą w godzinach nadliczbowych.”

Zmiana taka umożliwi elastyczne kształtowanie godzin rozpoczynania i kończenia pracy bez ryzyka zapłaty za godziny nadliczbowe.

C. Dodanie do kodeksu pracy, skutkiem zmian w art. 128, nowego systemu czasu pracy tzw. ruchomego czasu pracy

Przykładowy zapis zmiany w kodeksie pracy:

„Pracodawca może zastosować ruchomy czas pracy, określając przedział czasu, w którym następuje rozpoczęcie pracy. Rozpoczęcie pracy przed upływem doby od zakończenia poprzedniej pracy nie jest pracą w godzinach nadliczbowych.”

D. Zmiany dotyczące okresów rozliczeniowych czasu pracy

Kolejnym zagadnieniem, poruszonym przez inwestorów zagranicznych działających w Polsce, w szczególności w sektorze usług nowoczesnych, jest kwestia okresów rozliczeniowych czasu pracy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami kodeksu pracy, okresy rozliczeniowe, które stosuje się do obliczenia przeciętnej tygodniowej normy czasu pracy, zasadniczo nie mogą być dłuższe niż 4 miesiące. Wyjątki od tej zasady są przewidziane w art. 129 § 2 kodeksu pracy, zgodnie z którym mogą być wprowadzone 6-miesięczne okresy rozliczeniowe w następujących przypadkach:

- w rolnictwie i hodowli,
- przy pilnowaniu mienia lub ochronie osób.

Dodatkowo, jeżeli jest to uzasadnione nietypowymi warunkami organizacyjnymi lub technicznymi mającymi wpływ na przebieg procesu pracy – okres rozliczeniowy może być przedłużony do 12 miesięcy. Stosowanie przedłużonego okresu rozliczeniowego nie jest jednak dopuszczalne w systemie równoważnego czasu pracy i przy pracach w ruchu ciągłym.

1 lipca 2009 roku została przyjęta ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz.U. Nr 125, poz. 1035), która wprowadziła tymczasowe rozwiązanie, dzięki któremu wszyscy pracodawcy mogą przedłużyć okres rozliczeniowy do nie więcej niż 12 miesięcy. Uprawnienie to przysługuje niezależnie od stosowanego systemu czasu pracy, jednakże przedłużenie może obowiązywać nie dłużej niż do 31 grudnia 2011 r. Dodatkowo harmonogram czasu pracy określający indywidualny rozkład czasu pracy pracownika może być sporządzany na okres krótszy niż okres rozliczeniowy, jednakże obejmujący co najmniej 2 miesiące.

Przedsiębiorcy, z którymi rozmawiali przedstawiciele PAIilZ postulowali pozostawienie rozwiązania przewidzianego w tzw. ustawie antykryzysowej. Spodziewanymi efektami wprowadzonych zmian w kodeksie pracy, zdaniem przedsiębiorców, są m.in.

- elastyczność w reagowaniu na spadki zamówień,
- utrzymanie miejsc pracy przy spadku zamówień,
- niezwiększanie kosztów produkcji o konieczność zapłaty za przestój.

REKOMENDACJE:

Zmiana w art. 129 § 2 kodeksu pracy.

Wprowadzenie 12 miesięcznego okresu rozliczeniowego czasu pracy, jako rozwiązania dostępnego standardowo dla wszystkich pracodawców, bez obowiązku tworzenia harmonogramów na 2 miesiące naprzód.

Przykładowy zapis zmiany w kodeksie pracy:

„Art.129 § 2. Jeżeli jest to uzasadnione sezonowością działalności, szczególnymi warunkami organizacyjnymi lub technicznymi mającymi wpływ na przebieg procesu pracy może być wprowadzony okres rozliczeniowy nieprzekraczający 12 miesięcy, a w rolnictwie, hodowli i turystyce, a także przy pilnowaniu mienia lub ochronie osób, jeżeli jest to dodatkowo uzasadnione nietypowymi warunkami organizacyjnymi - okres rozliczeniowy nieprzekraczający 12 miesięcy. Nie jest jednak dopuszczalne

stosowanie przedłużonego okresu rozliczeniowego w systemach czasu pracy, o których mowa w art. 135-138.”.

Zmiana art. 150 § 2 kodeksu pracy.

Wprowadzenie możliwość stosowania przez pracodawcę każdego z okresów rozliczeniowych tylko po zawiadomieniu właściwego inspektora pracy.

Przykładowy zapis zmiany w kodeksie pracy:

„Art. 150 § 2. Pracodawca, u którego nie działa zakładowa organizacja związkowa, a także pracodawca, u którego zakładowa organizacja związkowa nie wyraża zgody na ustalenie lub zmianę systemów i rozkładów czasu pracy oraz okresów rozliczeniowych czasu pracy, może stosować okresy rozliczeniowe czasu pracy określone w art. 129 i w art. 135 § 2 i 3 - po uprzednim zawiadomieniu właściwego inspektora pracy.”

E. Zmiany w zasadach płatności za godziny nadliczbowe

Przedsiębiorcy, z którymi spotykali się przedstawiciele PAIiIZ zwracali uwagę na niekorzystne ich zdaniem przepisy związane z zasadami płatności za godziny nadliczbowe. W szczególności negatywnie został oceniony przepis kodeksu pracy (art. 151(3)). Zgodnie z tym artykułem, pracownikowi, który:

- ze względu na konieczność prowadzenia akcji ratowniczej w celu ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, ochrony mienia lub środowiska albo usunięcia awarii,
- bądź w razie szczególnych potrzeb pracodawcy, wykonywał pracę w dniu wolnym od pracy wynikającym z rozkładu czasu pracy w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy, przysługuje w zamian inny dzień wolny od pracy udzielony pracownikowi do końca okresu rozliczeniowego, w terminie z nim uzgodnionym.

Przedstawiciele przedsiębiorców zagranicznych postulują wprowadzenie zmiany w prawie pracy, która przewidywałaby możliwość wprowadzenia alternatywy rekompensaty za przepracowane godziny nadliczbowe w formie zapłaty (analogicznie jak jest to uregulowane przy płatności za nadgodziny w niedziele i święta). Drugą propozycją jest umożliwienie w ramach przepisów

wewnątrzzakładowych przesunięcia rozliczania godzin nadliczbowych poza okres rozliczeniowy.

REKOMENDACJA:

Zmiana art. 151 (3) kodeksu pracy.

Wprowadzenie możliwości zapłaty za godziny nadliczbowe w zamian za pracę w dni wolne wynikające z pięciodniowego tygodnia pracy - najczęściej są to soboty - w sytuacji, gdy nie będzie możliwości udzielenia innego dnia wolnego.

Przykładowy zapis zmiany w kodeksie pracy:

„Art. 151(3). Pracownikowi, który ze względu na okoliczności przewidziane w art. 151 § 1 wykonywał pracę w dniu wolnym od pracy wynikającym z rozkładu czasu pracy w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy, przysługuje w zamian, inny dzień wolny od pracy udzielony pracownikowi do końca okresu rozliczeniowego. W przypadku braku możliwości udzielenia dnia wolnego od pracy w tym terminie, pracodawca wypłaca pracownikowi za pracę w dniu wolnym od pracy wynagrodzenie oraz dodatek, o którym mowa w art. Art. 151(1) § 1 pkt 2)”.

Zmiana w art. 151 kodeksu pracy np. poprzez dodanie nowego par 6.

Umożliwienie przesunięcia rozliczania godzin nadliczbowych poza okres rozliczeniowy poprzez przepisy wewnątrzzakładowe: układy zbiorowe pracy lub regulaminy pracy.

Przykładowy zapis par. 6:

„§ 6. W układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie pracy dopuszczalne jest ustalenie, warunków na jakich rozliczanie godzin nadliczbowych, zarówno z tytułu przekroczenia dobowej normy czasu pracy jak i przeciętnej tygodniowej normy czasu pracy, następować będzie poza okresem rozliczeniowym w którym te godziny nadliczbowe wystąpiły. W takim przypadku przepisy art.151(1), art. 151(2) i 151(3) stosuje się odpowiednio.”

F. Konta czasu pracy

Od kilku lat w pracach nad nowelizacją kodeksu pracy Ministerstwo Pracy przedkłada propozycję wprowadzenie nowych zasad rozliczania czasu pracy oraz indywidualnych kont czasu pracy. Zarówno Ministerstwo jak i przedstawiciele przedsiębiorców postrzegają takie rozwiązanie jako alternatywę dla fali zwolnień, której można się spodziewać w związku kryzysem gospodarczym.

Obecnie obowiązujące przepisy kodeksu pracy zakładają możliwość zatrudniania pracownika w różnych systemach czasu pracy, jednakże pracodawcy zobowiązani są do przestrzegania norm czasu pracy. Rozwiązanie takie skutkuje zatem tym, iż pracodawca nie może zaplanować pracy w nadgodzinach, czyli w danym okresie rozliczeniowym musi on ustalić wymiar czasu pracy wynikający dokładnie z przepisów art. 129 i 135 kodeksu pracy. Planowanie pracy poza godzinami wynikającymi z tych przepisów jest niedozwolone i powoduje odpowiedzialność pracodawcy.

Propozycja dotycząca tzw. indywidualnych kont czasu pracy zakłada wydłużenie okresu rozliczeniowego godzin pracy z obecnie obowiązujących trzech miesięcy do roku oraz umożliwienie rozliczania nadgodzin w kolejnych okresach rozliczeniowych, a nie zawsze w tym w którym zostały wypracowane. W tym czasie pracownik musiałby wypracować przewidziany limit godzin, ale w niektórych miesiącach mógłby pracować krócej, np. sześć godzin dziennie, a w innych więcej, np. 10 godzin dziennie. Uwarunkowane byłoby to od potrzeb pracodawcy, wynikających m.in. z liczby otrzymywanych zamówień. Pracownik otrzymywałby takie samo wynagrodzenie zarówno w miesiącach, w których pracowałby krócej niż osiem godzin dziennie, jak w miesiącach, w których pracowałby dłużej.

Podobne rozwiązania są już stosowane w krajach Unii Europejskiej, zwłaszcza w Niemczech, a sama idea Kont Czasu Pracy powiązana jest z Dyrektywą 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy, która zastąpiła poprzednią Dyrektywę Rady 93/104/WE z dnia 23 listopada 1993 r. dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy.

REKOMENDACJA:

Wprowadzenie odpowiednich zapisów w kodeksie pracy, które umożliwiłyby tworzenie Kont Czasu Pracy, np. poprzez układy zbiorowe pracy.

G. 21-dniowy płatny urlop szkoleniowy

Nowelizacja kodeksu pracy z 20 maja 2010 roku (Dz.U. nr 105, poz. 655) wprowadziła do kodeksu art. 103² umożliwiający wszystkim pracownikom skorzystanie z dodatkowego 21-dniowego urlopu. Urlop ten przysługuje pracownikowi, który uzyska zgodę pracodawcy na podjęcie studiów podyplomowych w ramach podwyższania kwalifikacji zawodowych. Zgodnie z interpretacją Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, z przepisu tego wynika, iż pracownikowi przysługuje 21 dni urlopu szkoleniowego na ostatnim roku studiów, aby mógł przygotować pracę dyplomową i przystąpić do egzaminu dyplomowego. Zdaniem MPiPS przepis ten dotyczy zatem nie tylko studiów licencjackich i magisterskich, ale też podyplomowych. Problem jednakże w tym, iż studia podyplomowe nie zawsze muszą zakończyć się egzaminem dyplomowym, uprawniającym do urlopu. Choć część uczelni oferuje studia podyplomowe, których ukończenie wiąże się ze złożeniem egzaminu, często wystarczy jednak, przedłożenie pisemnej pracy. Ponadto, studia podyplomowe najczęściej trwają jedynie rok, co oznaczałoby, że pracownikowi przysługuje 21 dni urlopu już w momencie ich podjęcia.

Przepis ten oraz interpretacja resortu może stanowić pole do nadużyć ze strony pracowników, a także skłania przedsiębiorców do odchodzenia od polityki wspierania rozwoju pracowników.

REKOMENDACJA:

Zmiana w art. 103² kodeksu pracy, polegająca na uszczegółowieniu rodzajów studiów, w związku z którymi przysługuje 21-dniowy urlop szkoleniowy.

4. Bariery związane z prawem podatkowym

A. Wątpliwości związane z opodatkowaniem dowozu pracowników do zakładu pracy

Niejednokrotnie w związku z brakami kadrowymi w najbliższym otoczeniu inwestycji (problem ten został dokładniej ujęty w następnym rozdziale niniejszego raportu) firmy zagraniczne decydują się na dowóz pracowników z sąsiednich miejscowości, gdzie spora część mieszkających tam bezrobotnych gotowa jest podjąć pracę, ale tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy pracodawca zapewni im dojazd do pracy.

Na takie rozwiązanie zdecydowało się wielu inwestorów zagranicznych, którzy w związku z tym podpisali umowy z przewoźnikami na dowóz pracowników do pracy. Pracownicy bardzo często podejmują pracę w zakładach oddalonych od ich miejsc zamieszkania ze względu właśnie na to, iż pracodawca zapewnia im darmowy transport. W przypadku, gdyby musieli pokrywać koszty transportu wielu pracownikom nie opłacałoby się świadczyć pracy ze względu na wysokie koszty dojazdów oraz częsty brak połączeń komunikacyjnych.

Na gruncie tak opisanego stanu faktycznego pojawia się problem podatkowy, a mianowicie jak traktować zakupione przez spółki usługi transportowe, a następnie przekazywanie ich na rzecz pracowników, tj. czy:

- a) jako nieodpłatne świadczenie usług na rzecz pracowników i opodatkowywać je podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem dochodowym od osób fizycznych (zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych i licznymi indywidualnymi interpretacjami naczelników urzędów skarbowych),
- b) czy też potraktować je zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i stanowiska Ministra Finansów i uznać, iż nie mamy w powyższym stanie faktycznym do czynienia z nieodpłatnym świadczeniem usług na rzecz pracowników.

Powyższe zagadnienie jest o tyle istotne, iż ostatnia uchwała NSA z dnia 24 października 2011 r. uznała, iż pakiety medyczne wykupione przez pracodawcę, których wartość nie jest wolna od PIT na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 11 ustawy o PIT

stanowią dla pracowników uprawnionych do ich wykorzystania nieodpłatne świadczenie w rozumieniu art. 12 ust. 1 ustawy o PIT.

Wielu doradców podatkowych uważa zatem, iż zakup usług transportowych na rzecz pracowników jest analogiczny do zagadnienia pakietów medycznych i tym samym powinien podlegać opodatkowaniu PIT i VAT.

Takie stanowisko spowoduje, iż pracodawcy musieliby nie tylko rozpocząć odprowadzanie podatku PIT i VAT od dnia podjęcia uchwały NSA (nie ma ona mocy obowiązującej, ale wszystkie urzędy skarbowe i izby skarbowe będą się na nią powoływać), ale także musieliby uiścić ten podatek za 5 lat wstecz. Taka operacja finansowa, zdaniem wielu inwestorów, mogłaby doprowadzić do zakończenia ich inwestycji w Polsce.

REKOMENDACJA:

Zmiana ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych poprzez dopisanie w art.21 ust. 1 kolejnego punktu, który zwalniałby usługi opisane powyżej od podatku dochodowego oraz analogicznie dopisanie takiego punktu w art. 43 ust.1 ustawy o podatku od towarów i usług.

B. Możliwość tworzenia tzw. grup VAT

Istotną barierą szczególnie dla rozwoju centrów usług wspólnych jest brak wprowadzenia do polskich przepisów o VAT możliwości tworzenia tzw. grup VAT-owskich. Możliwość taką przewiduje Dyrektywa 2010/112/WE, a zatem państwa członkowskie mogą, ale nie muszą jej wprowadzać w życie. Polega ona na wspólnej rejestracji dla celów VAT kilku podmiotów w taki sposób, że rozliczają się one jako jeden podatnik VAT. Rozwiązanie to jest szczególnie korzystne w działalności związanej outsourcingiem usług bankowych i ubezpieczeniowych, bowiem likwiduje obciążenia instytucji finansowych nieodliczalnym podatkiem VAT.

Obecnie większość państw członkowskich UE zaimplementowała tę opcję. Wprowadzenie jej w Polsce z pewnością przyczyniłoby się do większego rozpowszechnienia centrów BPO/SSC w bankowości.

REKOMENDACJA:

Podjęcie działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie odpowiednich regulacji dotyczących grup VAT do ustawy o podatku od towarów i usług.

5. Współpraca z uczelniami wyższymi

W trakcie spotkań, które odbywały się podczas wyjazdów przedstawicieli PAIiZ w ramach opieki poinwestycyjnej, wiele firm, zwłaszcza z sektora nowoczesnych usług, podnosiło zarzut braku zainteresowania uczelni wyższych współpracą z biznesem – docelowym rynkiem pracy dla większości ich absolwentów. Nawet jeśli uczelnie wyższe wykazują otwartość na dialog z firmami, często ogranicza się on jedynie do współpracy w ramach praktyk studenckich lub udziału firm w ramach tak zwanych „dni kariery” organizowanych przez szkoły wyższe.

Wprowadzono wprawdzie kilka lat temu rozwiązanie, czyli tzw. kierunki zamawiane, mające na celu zapewnienie wystarczającej liczby absolwentów - odpowiednio wykwalifikowanych specjalistów nauk ścisłych. Działanie takie realizowane jest w ramach Poddziałania 4.1.2 „Zwiększenie liczby absolwentów kierunków o kluczowym znaczeniu dla gospodarki opartej na wiedzy” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Wydaje się jednak, iż rozwiązanie takie okazało się niewystarczającym, szczególnie w odniesieniu do sektora usług nowoczesnych.

Uczelniom wyższym powinno zależeć na jak najbliższej współpracy ze środowiskiem przedsiębiorców, szczególnie w przededniu wyzwania, jakim będzie fala niżu demograficznego. Często właśnie istnienie powiązań między daną uczelnią a przyszłymi pracodawcami, stanowi o atrakcyjności oferty edukacyjnej.

Problem ten dotyczy w mniejszym stopniu uczelni technicznych, które coraz chętniej angażują się w ramach nowotworzonych klastrów branżowych. Pozytywnym przykładem takiej współpracy jest chociażby klaster lotniczy – Dolina Lotnicza w województwie podkarpackim.

REKOMENDACJA:

Jak najszybsze podjęcie dialogu środowiska akademickiego z przedsiębiorcami. Zasadnym wydaje się aktywny udział Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, które mogłoby przejąć rolę koordynatora współpracy nauki z biznesem.

6. Bariery pozostałe – przykłady zebrane w ramach opieki poinwestycyjnej

W ramach spotkań przedstawicieli PAIilZ z firmami funkcjonującymi w Polsce, pozyskano obszerną wiedzę na temat szeregu innych przeszkód w prowadzeniu działalności gospodarczej, które nie zawsze są jednocześnie barierami prawnymi, a stanowią duże wyzwanie dla tych firm.

Wśród najczęściej wymienianych przeszkód znalazły się następujące kwestie:

A. Bariery związane z terenami inwestycyjnymi oraz procesem budowlanym

Wśród barier dotyczących dostępności terenów inwestycyjnych, zgłaszanych przez inwestorów obsługiwanych przez PAIilZ, większość dotyczy zagadnień gospodarki przestrzennej gruntami oraz prawa budowlanego i ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym.

Podobnie jak w ubiegłorocznym raporcie, podnieść należy nierozwiązany dotychczas problem braku aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Sytuacja taka powoduje znaczne wydłużenie procedur związanych z otrzymaniem pozwolenia budowlanego, gdyż rodzi konieczność uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, której wydanie jest w wyłącznej gestii władz poszczególnych gmin. Pozostawia więc dużą dozę uznaniowości urzędników przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy.

Inwestorzy jak co roku negatywnie oceniali procedury administracyjne w procesie budowlanym. Według raportu Doing Business 2012⁴, średni czas uzyskania pozwolenia budowlanego w Polsce to 301 dni w czasie których inwestor musi dopełnić 30 różnych formalności. Wynik ten daje Polsce 160 miejsce na świecie (wśród 183 ocenianych krajów).

REKOMENDACJA:

Wprowadzenie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązku zagospodarowania przestrzennego przez gminy, w określonym ustawowo terminie.

B. Dostęp do rynku pracy, brak mobilności pracowników

Kilkoro inwestorów podniosło problem dostępu do kadry pracowniczej. Problem ten dotyczy przede wszystkim przedsiębiorców zatrudniających znaczną liczbę pracowników w regionach o dużym zagęszczeniu firm z danej branży. Zagadnienie to dotyczy zarówno pracowników wykwalifikowanych, jak i niewykwalifikowanych. Nierzadko mają zatem miejsce sytuacje, w których firmy podkupują sobie nawzajem pracowników. Skuteczną metodą przeciwdziałania może być bliska współpraca pomiędzy przedsiębiorcami funkcjonującymi na danym rynku lokalnym. Pozytywnym zjawiskiem, obserwowanym podczas wyjazdów w ramach opieki poinwestycyjnej, są wszelkie inicjatywy lokalnych instytucji otoczenia biznesu, mające na celu zintegrowanie środowiska istniejących przedsiębiorców, takie chociażby jak: „Invest in Pomerania”, COIE czy biura obsługi inwestorów w poszczególnych miastach. Co istotne, podmioty te intensyfikują obecnie swoje działania w zakresie opieki poinwestycyjnej stając się jeszcze efektywniejszym partnerem PAliIZ w obsłudze inwestorów obecnych już w Polsce.

Przedsiębiorcy zwracali także uwagę na niewystarczającą ich zdaniem mobilność pracowników, co bezpośrednio wiąże się z brakami na pewnych rynkach pracy.

⁴ Raport Banku Światowego opublikowany w dniu 20 października 2011 r.

7. Podsumowanie

Jak wynika z niniejszego raportu, nadal istnieje duża liczba barier, w szczególności prawnych, które negatywnie wpływają na podejmowanie inwestycji oraz klimat inwestycyjny w Polsce.

7.1 Z punktu widzenia inwestorów obsługiwanych przez Agencję bardzo istotne znaczenie wydają się mieć bariery związane z możliwością korzystania z dostępnych form wsparcia. System zachęt inwestycyjnych w Polsce obejmuje: granty rządowe, granty z funduszy strukturalnych oraz zwolnienie z podatku dochodowego w specjalnych strefach ekonomicznych. Inwestorzy zagraniczni z zadowoleniem przyjęli zmiany wprowadzone do rządowego „Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej w latach 2011-2020”. Wykazywana w latach ubiegłych bariera, jaką była zbyt długa procedura zatwierdzania wsparcia wymagająca ostatecznie decyzji Rady Ministrów, została w dużej mierze zlikwidowana, dzięki rozwiązaniu przekazującemu tę kompetencję Ministrowi Gospodarki. Nadal jednak zgoda Rady Ministrów, stanowiąca wydłużenie procedury, wymagana jest w przypadku, gdy inwestor zamierza korzystać również z innych dopuszczalnych form wsparcia na ten sam projekt inwestycyjny. Inwestorzy obsługiwani przez PAIiZ nadal postulują zatem o zmiany w Programie znoszące generalny zakaz łączenia wsparcia rządowego z innymi formami pomocy regionalnej. Zasadnym wydaje się także obniżenie kryteriów wejściowych w ramach Programu, szczególnie w przypadku minimalnych nakładów inwestycyjnych w sektorze badawczo-rozwojowym.

7.2 W przypadku specjalnych stref ekonomicznych przedsiębiorcy czekają na nowelizację ustawy o SSE i rozporządzeń wykonawczych, które wprowadziłyby elastyczność w kształtowaniu poziomu zatrudnienia, czy złagodziły restrykcyjne kryteria włączania gruntów prywatnych do stref. Istotną i oczekiwaną przez zagranicznych inwestorów jest decyzja o wydłużeniu funkcjonowania stref po 2020 roku, ale wydaje się, iż potrzebę zmian w tej

dziedzinie widzi również rząd, deklarując chęć bezterminowego wydłużenie ich funkcjonowania.

Konieczne jest również ujednoczenie przepisów (interpretacji) podatkowych, które są nierzadko rozbieżne i utrudniają rozliczanie działalności w strefach.

- 7.3 Bariery blokują również korzystanie (lub tylko rozliczanie) z funduszy strukturalnych przez inwestorów. Brak jest przede wszystkim systemowej informacji o ofercie wsparcia z uwzględnieniem harmonogramów na następne lata. Utrudnia to w znacznym stopniu planowanie inwestycji. Inwestorzy skarżą się również na sformalizowaną komunikację z instytucjami udzielającymi wsparcia oraz formalistyczne podejście do kontroli weryfikujących wykorzystanie funduszy.
- 7.4 Niestety, Polska do tej pory nie podjęła się realizacji znaczących reform w najważniejszych obszarach, takich jak prawo pracy, zagospodarowanie przestrzenne, proces budowlany, czy prawo podatkowe. Szczególnie kwestie związane ze zbyt małą elastycznością przepisów prawa pracy, wymagają szybkich zmian ułatwiających funkcjonowanie przedsiębiorców w Polsce. Bariery związane z prawem pracy mają istotne znaczenie dla polskiego rynku pracy, który stanowi obecnie istotną przewagę konkurencyjną Polski.
- 7.5 Problemy opisane w niniejszym raporcie zostały także potwierdzone w raporcie „Ocena klimatu inwestycyjnego w Polsce” opracowanym na zlecenie PAIiZ przez TNS Pentor w listopadzie br. Cztery kategorie zostały zakwalifikowane jako „ważne” i jednocześnie najslabiej oceniane przez przedsiębiorców:
- wysokość obciążeń fiskalnych,
 - łatwość rozpoczynania działalności gospodarczej,
 - stan Infrastruktury,
 - jasność i spójność przepisów prawnych.

Jednocześnie 61% respondentów oceniło klimat inwestycyjny pozytywnie – przyznając ocenę 4 lub 5 w pięciostopniowej skali, co stanowi najlepszy wynik

od 2007 roku, kiedy badanie klimatu inwestycyjnego zostało przeprowadzone po raz pierwszy na zlecenie PAIiIZ.

7.6 Warto wspomnieć o korzystnych zmianach legislacyjnych wprowadzonych dwoma tzw. ustawami deregulacyjnymi, nad którymi pracę w bieżącym roku prowadziło Ministerstwo Gospodarki. Celem tych zmian jest poprawa regulacji prawnych, która ma przyczynić się do stworzenia najlepszych w Europie warunków prowadzenia działalności gospodarczej⁵.

Pierwsza z nich, czyli ustawa o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców weszła w życie w dniu 1 lipca 2011 roku i obejmuje nowelizację 96 ustaw. Wśród najważniejszych zmian wprowadzonych ustawą należy wymienić:

- wprowadzenie instytucji oświadczenia w miejsce obowiązku przedkładania zaświadczeń,
- wprowadzenie zmiany o charakterze deregulacyjnym polegające na rezygnacji z niektórych zezwoleń i rejestrów działalności regulowanej,
- wprowadzenie instytucji leasingu konsumenckiego, która umożliwi zawieranie umów leasingu dla konsumenta,
- umożliwienie przedsiębiorcy będącemu osobą fizyczną wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą przekształcenie w jednoosobową spółkę kapitałową,
- obniżenie kosztów sądowych wpisu do rejestru przedsiębiorców z 1000 zł do 500 zł.

Tzw. druga ustawa deregulacyjna z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 232, poz. 1378), opracowana przez Ministerstwo Gospodarki, zawiera rozwiązania, które są korzystne nie tylko dla przedsiębiorców, ale również dla pozostałych obywateli, jak chociażby propozycja wydłużenia okresu na wykorzystanie zaległego

⁵ Strona internetowa Ministerstwa Gospodarki:
<http://www.mg.gov.pl/Tworzenie+lepszego+prawa/Dzialania+legislacyjne/Pierwsza+ustawa+deregulacyjna>

urlopu czy zwolnienia w zakresie podatku akcyzowego na węgiel i koks⁶. Większość rozwiązań zawartych w ustawie zacznie obowiązywać od początku stycznia 2012 r. Najważniejsze rozwiązania zawarte w ustawie to:

- zobowiązanie Ministra Finansów do wydawania ogólnych interpretacji podatkowych na wniosek podatników,
- umożliwienie stosowania procedur uproszczonych z zakresu prawa celnego do wyrobów akcyzowych,
- zniesienie odpowiedzialności solidarnej przedsiębiorców w ramach konsorcjum przy realizacji projektów PPP,
- obniżenie opłaty skarbowej za dokonanie wpisu do rejestru przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych (z 6,7 tys. Zł do kwoty 1 000 zł, przy jednoczesnym uproszczeniu procedury rejestracyjnej).

Należy stwierdzić, że w tym roku został wprowadzony szereg istotnych zmian, szczególnie w odniesieniu do systemu grantów rządowych, które przyczyniły się do tego, że Polska nadal uważana jest przez inwestorów zagranicznych funkcjonujących w Polsce za dobre miejsce do lokowania ich kolejnych projektów inwestycyjnych. Również i dwie ustawy deregulacyjne opracowane w Ministerstwie Gospodarki świadczą o zaangażowaniu polskiego rządu w przeprowadzenie reform ułatwiających przedsiębiorcom funkcjonowanie w naszym kraju.

⁶ Strona internetowa Ministerstwa Gospodarki:
<http://www.mg.gov.pl/Tworzenie+Lepszego+Prawa/Dzialania+legislacyjne/Druga+ustawa+deregulacyjna>