



Bariery
w napływie bezpośrednich
inwestycji zagranicznych do Polski

Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A.

Warszawa, grudzień 2015 r.

| | |
|--|-----------|
| I. I. Wstęp..... | 4 |
| II. Niedrożność systemu wsparcia dla inwestycji zagranicznych w ramach „Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020”..... | 7 |
| A. Ograniczenie wsparcia tylko do siedmiu priorytetowych sektorów..... | 7 |
| B. Ograniczenie czasowe budżetu do roku 2020..... | 7 |
| C. Rekomendacja dalszych działań celem uatrakcyjnienia grantów rządowych: | 8 |
| III. Bariery związane z prawem zamówień publicznych (PZP) | 9 |
| A. Uwagi do projektu nowej ustawy o PZP..... | 10 |
| B. Bariery w obecnej ustawie PZP | 12 |
| 1. Wprowadzenie rygoru posiadania przez wykonawcę własnego doświadczenia (referencji)..... | 12 |
| 2. Dopuszczenie oświadczeń zamiast referencji oraz zaświadczeń..... | 14 |
| 3. Wprowadzenie jednolitego trybu komunikacji..... | 14 |
| 4. Umożliwienie wykonawcom wglądu do ofert | 15 |
| 5. Minimalny termin na uzupełnienie dokumentów i składanie wyjaśnień..... | 15 |
| 6. Wadium..... | 15 |
| 7. Uśrednienie cen ofert | 16 |
| 8. Zniesienie zamkniętego katalogu zabezpieczeń | 16 |
| 9. Maksymalne kary umowne w umowach o zamówienie publiczne..... | 17 |
| 10. Zmiana zasad prowadzenia dialogu / negocjacji..... | 17 |
| 11. Inne wskazywane problemy..... | 18 |
| IV. Bariery związane z kształceniem zawodowym..... | 20 |
| V. Bariery związane z prawem podatkowym..... | 24 |
| A. Korzystanie przez pracowników z samochodów służbowych | 24 |
| B. Rozliczanie straty | 24 |
| C. Brak scentralizowanej bazy interpretacji prawa podatkowego w zakresie podatków lokalnych | 24 |
| D. Wadliwe uregulowanie definicji budowli w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych | 25 |
| E. Brak możliwości tworzenia tzw. grup VAT..... | 25 |

| | |
|---|-----------|
| F. Długi termin na zwrot VAT | 25 |
| G. Brak umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania między Polską a Tajwanem | 26 |
| H. Inne problemy podatkowe | 26 |
| VI. Inne bariery | 27 |
| A. Brak dialogu pomiędzy prywatnymi inwestorami a podmiotami publicznymi..... | 27 |
| B. Sądownictwo | 28 |
| C. Problemy z inspekcjami i kontrolami ze strony organów administracji publicznej | 28 |
| D. Niewydawanie w Polsce wymaganych certyfikatów na eksport towarów do niektórych państw..... | 29 |
| E. Problemy z dostawami prądu..... | 29 |
| F. Procedura uzyskiwania pozwoleń na budowę | 30 |
| VII. Podsumowanie..... | 33 |

I.

I. WSTĘP

Rok 2015 obfitował w szereg pozytywnych zmian dla klimatu inwestycyjnego w Polsce. Polska osiągnęła najwyższe dotychczas 25-te miejsce (na 189 państw) w Raporcie Doing Business 2016, przygotowanym przez Bank Światowy,¹ wyprzedzając takie państwa jak Szwajcaria, Francja, Holandia, czy Słowacja i Czechy.

We współpracy z HSBC Bank Polska oraz Grant Thornton, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych wspólnie przepytala łącznie 100 firm z zagranicznym kapitałem w ramach badania klimatu inwestycyjnego w Polsce.² Wśród ankietowanych inwestorów, 98% pozytywnie oceniło decyzję o wejściu na polski rynek i zrobiłoby to ponownie. Inwestorzy odnotowali przede wszystkim pozytywną ewolucję jaka nastąpiła w ciągu ostatnich lat, oceniając polski klimat inwestycyjny najlepiej od 2007 r. Pozytywnie została oceniona nowa infrastruktura, stabilność ekonomiczna oraz dostępność wykwalifikowanych i wydajnych pracowników.

Pomimo tych pozytywnych ocen, inwestorzy odnieśli się jednak negatywnie do wielu aspektów związanych z obowiązującym prawem oraz jego wykonywaniem. Wskazali oni m.in. na niejasność, niespójność i niekorzystnie funkcjonujące przepisy, a także na nadmierny formalizm w niektórych dziedzinach (takich jak podatki, czy zamówienia publiczne) oraz uciążliwości we współpracy z administracją publiczną.

Podobne wnioski i spostrzeżenia płyną również ze strony firm, z którymi PAIiIZ współpracuje na bieżąco w ramach prowadzonej opieki poinwestycyjnej oraz ze strony izb bilateralnych, przedstawicieli ambasad, czy innych firm i podmiotów z otoczenia biznesu. Identyfikują oni te same problemy, uciążliwości i bariery w realizowaniu inwestycji w Polsce. Niniejszy raport ma na celu przedstawienie zidentyfikowanych barier w napływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski.

Jest on kolejną edycją dorocznego opracowania przygotowanego przez PAIiIZ, a podsumowującego główne wyzwania stojące przed firmami realizującymi inwestycje i prowadzącymi działalność gospodarczą w naszym kraju. Bariery te zostały zidentyfikowane na podstawie:

¹ World Bank, *Doing Business 2016* – w Raporcie z 2012 r. Polska znajdowała się na 74 miejscu, w 2013 r. na 55, w 2014 r. na 45, a w Raporcie z 2015 r. na 32 miejscu.

² PAIiIZ, HSBC, Grant Thornton, *Zagraniczny Biznes Zakorzeń się w Polsce*, Edycja 2015.

- bezpośrednich doświadczeń wynikających z obsługi inwestorów;
- wniosków z działań realizowanych w ramach opieki proinwestycyjnej, którą objęte zostały firmy zagraniczne i polskie już prowadzące działalność w naszym kraju;
- seminariów, spotkań i konferencji na temat barier oraz poprawy klimatu inwestycyjnego, organizowanych we współpracy z partnerami zewnętrznymi;
- informacji gromadzonych i analizowanych przez współpracujące z PAIiZ izby bilateralne oraz wydziały handlowo-gospodarcze zagranicznych ambasad;
- ankiet i badań przeprowadzonych wśród inwestorów zagranicznych.

W 2015 roku, przedstawiciele Agencji odbyli kilkanaście wyjazdów w różne miejsca Polski w ramach opieki poinwestycyjnej i spotkali się z przedstawicielami kilkudziesięciu firm, którzy poprzez swoje projekty inwestycyjne już od jakiegoś czasu prowadzą działalność gospodarczą w Polsce. Celem tych spotkań było omówienia istotnych zarówno dla przedsiębiorców, jak i PAIiZ tematów, takich jak:

- warunki prowadzenia działalności gospodarczej w naszym kraju;
- dalsze plany rozwoju;
- bieżące problemy natury prawno-administracyjnej, w rozwiązaniu których PAIiZ asystował;
- czynniki wpływające pozytywnie a także negatywnie na prowadzenie działalności gospodarczej.

Główną jednak przesłanką organizowania tego typu spotkań jest identyfikacja barier w procesie inwestycyjnym, a także zaprezentowanie dostępnego w Polsce katalogu zachęt inwestycyjnych, a tym samym pozyskanie nowych projektów będących reinwestycjami.

Jednocześnie, w ramach prowadzonej opieki poinwestycyjnej, PAIiZ podejmuje współpracę z partnerami zewnętrznymi – takimi jak stowarzyszenia branżowe, firmy konsultingowe, czy izby bilateralne, co umożliwia dotarcie do jak najszerszego grona firm działających w Polsce.

W roku bieżącym PAIiZ współpracowała przy tworzeniu niniejszego raportu oraz realizacji zadań zmierzających do poprawy klimatu inwestycyjnego z udziałem następujących podmiotów:

- British-Polish Chamber of Commerce;

- Francuska Izba Przemysłowo-Handlowa w Polsce;
- Polsko-Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa – AHK;
- United Kingdom Trade and Invest;
- HSBC Bank Polska SA;
- Grant Thornton;
- Bank Światowy.

W ramach podjętej wspólnie inicjatywy zostały w pierwszej kolejności zidentyfikowane problematyczne zagadnienia najistotniejsze z punktu widzenia firm zagranicznych zrzeszonych w izbach oraz przedsiębiorców mających bezpośredni kontakt z PAiIZ. Wśród poruszanych w raporcie zagadnień znalazły się:

- problemy związane z systemem grantów rządowych;
- problemy ze stosowaniem prawa zamówień publicznych;
- kwestie związane z kształceniem zawodowym;
- bariery w zakresie prawa podatkowego;
- inne bariery w postaci m.in. problemów z prawem budowlanym, problemów z sądownictwem, problemów z kontrolami ze strony administracji, problemów we współpracy i dialogu na linii podmiot prywatny – organ publiczny;

Opracowanie opiera się na stanie prawnym aktualnym na dzień 11 grudnia 2015 r.

II. NIEDROŻNOŚĆ SYSTEMU WSPARCIA DLA INWESTYCJI ZAGRANICZNYCH W RAMACH „PROGRAMU WSPIERANIA INWESTYCJI O ISTOTNYM ZNACZENIU DLA GOSPODARKI POLSKIEJ NA LATA 2011-2020”

Rządowy program wspierania inwestycji w Polsce jest realizowany od 2004 roku, a obecnie obowiązującą jest wersja „Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020” przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 lipca 2014 r. Na podstawie Programu udzielane jest inwestorom wsparcie z budżetu państwa w formie grantu z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy i/lub realizacji nowych inwestycji. Budżet Programu w latach 2011-2020 wynosi około 686 mln PLN.

A. Ograniczenie wsparcia tylko do siedmiu priorytetowych sektorów.

Inwestorzy obsługiwani przez PAIiIZ w 2015 r., szczególnie z kapitałem polskim, wskazywali, że zakres sektorowy Programu powinien zostać rozszerzony i obejmować również np. drzewny, meblarski czy okolicznościowy. Bardzo pozytywnie została odebrana zmiana Programu, polegająca na wprowadzeniu do Programu sektora spożywczego. Od tamtego czasu dwie polskie firmy z branży spożywczej realizują inwestycje dzięki wsparciu w ramach Programu. Widać wyraźnie, że włączenie inwestycji z tego sektora do Programu przyczyniło się do przyspieszenia podejmowania decyzji przez inwestorów oraz zwiększyło atrakcyjność inwestycyjną Polski.

Istnieje wprawdzie możliwość wspierania inwestycji spoza sektorów priorytetowych, w ramach tzw. inwestycji znaczących, jednakże warunki w zakresie wielkości inwestycji i liczby nowych miejsc pracy są bardzo surowe.

B. Ograniczenie czasowe budżetu do roku 2020.

Program obowiązuje do końca 2020 r. co powoduje, że okres jego obowiązywania zaczyna być niedostosowany do nowych inwestycji, których horyzont czasowy wykracza poza rok

2020. W takiej sytuacji inwestorzy nie mogą zaliczyć do kosztów kwalifikowanych, tej części kosztów, która będzie poniesiona po roku 2020.

C. Rekomendacja dalszych działań celem uatrakcyjnienia grantów rządowych:

- rozszerzenie katalogu wspieranych sektorów;
- wydłużenie funkcjonowania Programu po 2020 r.

•

III. BARIERY ZWIĄZANE Z PRAWEM ZAMÓWIENÍ PUBLICZNYCH (PZP)

W dniu 25 września br. PAIiZ, wzięła aktywny udział wspólnie z przedstawicielami ambasady Wielkiej Brytanii w Polsce, Ministerstwa ds. Handlu Wielkiej Brytanii, Urzędu Zamówień Publicznych, przedstawicielami otoczenia biznesu (kancelarie prawne, firmy consultingowe, izb handlowe), przedstawicielami administracji publicznej związanej z prawem zamówień publicznych, inwestorami zagranicznymi mającymi doświadczenie w tematyce PZP oraz przedstawicielami United Kingdom Trade and Invest w spotkaniu – w formule okrągłego stołu – poświęconemu barierom w prawie zamówień publicznych.

Spotkanie przebiegało w pięciu częściach:

- oficjalne przemówienia;
- wyrażenie przez PAIiZ oraz poszczególnych ekspertów stanowiska związanego z najistotniejszymi wyzwaniami stojącymi przed przedsiębiorcami stosującymi ustawę o zamówieniach publicznych, a także rekomendacje zmian do nowelizowanych przepisów prawnych;
- przedstawienie studium przypadku przez przedstawicieli kilku firm, które co do zasady potwierdzały tezy i argumenty ekspertów,
- przedstawienie stanowiska Urzędu Zamówień Publicznych;
- dyskusja pomiędzy uczestnikami, w kontekście obecnego stanu prawnego oraz planowanych zmian.

Kontynuacją działań zapoczątkowanych spotkaniem w formule okrągłego stołu, są konsultacje ekspertów izb bilateralnych oraz PAIiZ mające na celu przygotowanie propozycji zmian w przepisach dotyczących PZP, w związku z planowaną nowelizacją. Nowelizacja ta, wynika z konieczności implementacji nowych dyrektyw unijnych w sprawie zamówień publicznych. Prace w tym zakresie są prowadzone przez Urząd Zamówień Publicznych (dalej: UZP), który przedstawił w tym zakresie wstępny projekt ustawy. Polska jest zobowiązana wdrożyć dyrektywy regulujące zamówienia publiczne do kwietnia 2016 r., co wiąże się z koniecznością opracowania zupełnie nowej ustawy PZP.

W związku z powyższym, w niniejszym raporcie, analiza barier w zakresie PZP zostanie przedstawiona w dwóch częściach. Pierwsza z nich odnosi się do wstępnego projektu nowej ustawy przygotowanego przez UZP. Druga część odnosi się zaś do obecnego stanu prawnego i skupia się na głównych barierach, które do tej pory istniały w ramach prawa zamówień publicznych. Uwagi te, opisane bariery oraz postulaty przedstawione w obu częściach zostały opracowane przez **Komitet ds. PPP Francuskiej Izby Przemysłowo-Handlowej**. Należy również podkreślić, że dotychczasowe bariery opisane w drugiej części odpowiadają barierom opisanym w zeszłorocznym raporcie. Nie doszło bowiem od zeszłego roku do żadnych istotnych zmian w prawie zamówień publicznych, które miałyby wpływ na poprawienie klimatu inwestycyjnego w Polsce. Tym samym dotychczas opisywane w ramach analizy PZP problemy nie tracą na ważności i zostały ponownie podniesione w ramach drugiej części.

A. Uwagi do projektu nowej ustawy o PZP

Stanowisko przedstawiane przez poszczególne bilateralne izby handlowe oraz inwestorów zagranicznych, opiera się na założeniu, że obecny projekt ma zbyt wiele wad żeby przyjąć go w obecnej formie. Podmioty te sugerują zatem, aby zmiany PZP wymuszone obowiązkiem implementacji dyrektyw unijnych, zostały wprowadzone w ramach obecnej ustawy przed upływem terminu w kwietniu 2016 r. Sama zaś – gruntowna – zmiana ustawy o PZP powinna nastąpić dopiero na późniejszym etapie, po szerszych konsultacjach ze środowiskiem biznesowym.

Ze strony UZP, pewnym utrudnieniem w implementacji dyrektyw europejskich³ w ramach nowej ustawy, okazał się brak szerokiego odzewu ze strony przedstawicieli firm i sektora prywatnego. Na wysłane w ramach konsultacji społecznych zapytanie, odpowiedziała bardzo nieliczna grupa podmiotów. Poniżej przedstawione zostało kilka uwag po adresem proponowanego przez UZP projektu ustawy.

Podstawowe zarzuty i krytyka pod adresem projektu UZP dotyczą takich kwestii jak:

³ Chodzi o następujące dyrektywy: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielenia koncesji

- dokonanie dosłownego wdrożenia dyrektyw do polskiego systemu prawnego, co może sprawiać problemy interpretacyjne gdyż terminy używane w dyrektywie nie są rozumiane w ten sam sposób, jak w prawie polskim;
- źle wdrożona definicja pojęcia „zamówienia na dostawy”, które w dyrektywie określono katalogiem zamkniętym, zaś projekt polskiej ustawy zakłada istnienie katalogu otwartego;
- pojęcie „wykonawcy” w projekcie ustawy nie odpowiada pojęciu „wykonawcy” w dyrektywie;
- projekt daje zamawiającemu możliwość wykluczenia z postępowania wykonawców winnych „poważnego wykroczenia zawodowego” – pojęcie to nie jest jednak doprecyzowane i pozostawia pole do subiektywnej i uznaniowej interpretacji ze strony zamawiającego;
- projekt ustawy nie reguluje w żaden sposób problemu braku jednolitości orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej;
- projekt wprowadza instytucję tzw. zamówień *in-house* (pomiędzy zamawiającym, a spółką mu podległą majątkowo) – funkcjonowanie tego mechanizmu może ograniczać ilość przetargów, w których będą mogli uczestniczyć inwestorzy prywatni – wymagane jest zatem stworzenie odpowiednich reguł o konkurencji w przypadku takich zamówień;
- odejście w projekcie ustawy od tzw. zasady jawności – ograniczony zostaje krąg przypadków, w których zamawiający musi udzielić uczestnikom informacji związanych z postępowaniem przetargowym;
- wprowadzenie możliwości unieważnienia postępowania w innych „obiektywnie uzasadnionych przypadkach”, co oznacza wzrost ryzyka subiektywnych decyzji zamawiającego o unieważnieniu postępowania;
- pozostawienie zamawiającemu dużej swobody decyzyjnej w zakresie oceny spełnienia kryteriów umożliwiających udział w postępowaniu, co może powodować wydłużanie postępowań;
- usunięcie przepisów o publicznym otwarciu ofert, w związku z wprowadzeniem elektronicznego systemu dostarczania. Rozwiązanie to pozwoli z jednej strony

przyspieszyć postępowanie, z drugiej zaś istnieje ryzyko, że ograniczy to jawność postępowania.

B. Bariery w obecnej ustawie PZP

1. Wprowadzenie rygoru posiadania przez wykonawcę własnego doświadczenia (referencji)

Art. 26 ustawy PZP przewidziana jest możliwość polegania przez Wykonawcę na wiedzy i doświadczeniu innych podmiotów przy realizacji przedmiotu zamówienia. Ustawodawca przewiduje jedynie tryb udokumentowania zamawiającemu przez oferenta dostępności wiedzy, doświadczenia, potencjału technicznego, zasobów ludzkich czy zdolności finansowych, poprzez przedstawienie pisemnego zobowiązania tych podmiotów do oddania do dyspozycji niezbędnych zasobów na okres korzystania z nich przy wykonaniu zamówienia.

W przypadku znacznej złożoności przedmiotu zamówienia istota przekazywanych wykonawcy elementów potencjału innego podmiotu ma kluczowe znaczenie. O ile postawienie do dyspozycji wykonawcy określonego potencjału finansowego, osobowego czy udostępnienie środków produkcji nie budzi wątpliwości i jest technicznie i organizacyjnie wykonalne, o tyle postawienie do dyspozycji wykonawcy doświadczenia obejmującego umiejętność realizacji inwestycji wielobranżowej, wymagającej planowania długookresowego i bieżącego, umiejętności konsolidowania działalności szeregu podmiotów trzecich (podwykonawców) na placu budowy, umiejętności synchronizacji prac z rozmaitych branż w aspekcie jakościowym, terminowym, dokumentacyjnym (dokumentacja, odbiory itp.) oznaczałoby, że w sytuacji, gdy podmiot udostępniający nie będzie faktycznie zaangażowany w realizację zamówienia, jako np. podwykonawca, zamówienie będzie realizowane przez podmiot nie posiadający stosownego doświadczenia.

Powyższe zagadnienie jest kontrowersyjne i budzi wiele wątpliwości. Jest też bardzo różnie oceniane przez poszczególnych wykonawców i zamawiających. Część z nich stoi na stanowisku, iż podmiot przekazujący referencje powinien być następnie podwykonawcą wykonawcy, któremu udzielono zamówienia, tak aby rzeczywiście je wykonywał. Inni z kolei uznają, iż nie jest to uzasadnione i doświadczenie można przekazać w inny sposób niż wyłącznie poprzez osobisty udział w wykonywaniu zamówienia. Jednocześnie należy wziąć pod uwagę fakt, iż od momentu przekazania referencji do momentu rozpoczęcia

wykonywania zamówienia przez wykonawcę może upłynąć długi okresu czasu a w konsekwencji może okazać się, iż podmiot który przekazał doświadczenie np. już nie istnieje lub nie jest zainteresowany współpracą. W takiej sytuacji Prawo zamówień publicznych powinno dopuszczać możliwość zastąpienia doświadczenia równorzędnym.

Wreszcie zagadnienie to wiąże się z generalnie szerszą kwestią uznawania referencji w ramach grupy kapitałowej. Wprowadzenie zmian w tym zakresie do prawa polskiego zapewne wymagałoby wprowadzenia w pierwszej kolejności zmian do dyrektywy europejskiej niemniej jednak należałoby postulować dopuszczenie możliwości korzystania z referencji różnych spółek w ramach jednej grupy kapitałowej. Oznaczałoby to, iż utworzona SPV, która sama nie jest w stanie wykazać się żadnym potencjałem mogłaby korzystać z referencji spółki matki i innych spółek z danej grupy kapitałowej bez konieczności przekazywania potencjału. Takie referencje powinny być uwzględniane zarówno do wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu jak i do pozyskania wyższej liczby punktów. W takiej sytuacji również każda ze spółek w ramach grupy kapitałowej mogłaby być podwykonawcą niezależnie od tego czy przekazała potencjał czy też nie. Generalnie w każdym aspekcie liczyłoby się po prostu doświadczenie grupy.

Ponadto sugeruje się przedłużenie ważności referencji, szczególnie dotyczących usług.

Podsumowując, postulowane jest wprowadzenie do Prawa zamówień publicznych następujących rozwiązań:

- usunięcie wątpliwości, iż doświadczenie może być przekazywane także celem uzyskania wyższej punktacji a nie tylko celem spełnienia warunków udziału w postępowaniu;
- wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą liczą się referencje grupy kapitałowej a nie poszczególnych spółek do niej należących. W konsekwencji brak jest konieczności przekazywania odrębnym oświadczeniem takich referencji. Wystarczające będzie natomiast dołączenie do oferty samej referencji którejkolwiek ze spółek grupy. W takiej sytuacji nie powinno również być konieczności, aby spółka od której pochodzi referencja uczestniczyła w wykonaniu zamówienia;
- wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą w przypadku robót budowlanych i dostaw, a z wyłączeniem usług, podmiot, który przekazuje doświadczenie wykonawcy, nie pochodzący z tej samej grupy kapitałowej, zobowiązany był do udziału w wykonaniu zamówienia jako podwykonawca wykonawcy, któremu go udzielono.

Jeśli referencje przekazało więcej niż jeden wykonawca, dotyczy to wyłącznie tych wykonawców, których doświadczenie niezbędne było do wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Dodatkowo w takiej sytuacji wykonawca powinien być uprawniony do zmiany podwykonawcy jeżeli podmiot, który udostępnił doświadczenie nie chce / nie może z nim współpracować;

- przedłużenie okresu ważności referencji.

2. Dopuszczenie oświadczeń zamiast referencji oraz zaświadczeń

W obecnym stanie prawnym panuje nadmierny formalizm w zakresie wymaganych od wykonawców zaświadczeń na pierwszym etapie postępowania. W przypadku postępowań dwuetapowych sugerowane jest, aby zamawiający mógł (fakultatywnie a nie obowiązkowo), weryfikować wybrane dokumenty formalne (te, które potwierdzają stan, który mógł ulec zmianie np. zdolność finansową do wykonania zamówienia, brak karalności itd.) dwukrotnie, tj. przy ocenie spełniania warunków udziału w postępowaniu oraz składaniu oferty. W takich postępowaniach okres, który upływa od dnia ogłoszenia do dnia zawarcia umowy jest na tyle istotny, że sytuacja uczestnika postępowania może w tym okresie znacznie ulec zmianie. Nie jest wskazane wymaganie dokumentacji jedynie na etapie składania ofert ponieważ istnieje ryzyko, iż zamawiający prowadzić będzie dialog z wykonawcą, który nie spełnia wymagań co stanowić będzie jedynie stratę czasu.

3. Wprowadzenie jednolitego trybu komunikacji

Dość powszechną praktyką jest, że zamawiający przekazują wyniki przetargów w piątki w godzinach popołudniowych. Co skutkuje tym, że o ile nie ma innych dni wolnych niż te przypadające w weekend, wykonawca ma w rzeczywistości 6 lub 3 dni robocze na złożenie odwołania. Jest to niekiedy bardzo krótki okres, zważywszy na analizy otrzymanych wyników, redakcję odwołania oraz dotrzymanie wymogów należytego powiadomienia stron o składanym odwołaniu.

Ponadto, komunikacja zamawiający-wykonawca powinna odbywać się w godzinach określonych przez zamawiającego. Chodzi o sytuacje, gdy zamawiający podaje jako godziny pracy 8-16, po czym okazuje się, że pisma w ważnych kwestiach, wysyłane są do wykonawców o godz. 18, 19-tej, tj. po godzinach pracy zamawiającego a często i wykonawcy. Działanie takie godzi w zasadę lojalności, bardzo istotną w obrocie gospodarczym. Strony powinny mieć pewność, kiedy mogą spodziewać się informacji od

drugiej strony aby móc podjąć odpowiednie działania. W związku z powyższym, sugerowana jest zmiana stosownych przepisów ustawy w ten sposób, by nowela przewidywała 8 i 4 dni robocze na złożenie odwołania, oraz zobowiązanie stron do prowadzenia korespondencji w wyznaczonych przez siebie terminach pod rygorem skutku doręczenia w dniu następnym.

4. Umożliwienie wykonawcom wglądu do ofert

Kolejny postulat to wprowadzenie przepisu regulującego obowiązek zamawiającego udostępniania wykonawcom wglądu do ofert pozostałych wykonawców w określonym ustawowo terminie liczonym od daty złożenia oferty. Zdarza się praktyka, że zamawiający czekają aż do chwili ogłoszenia wyników przetargu. Przysługujące na ewentualne nieudostępnienie wglądu do ofert odwołanie nie jest optymalnym rozwiązaniem, ze względu na czas rozpatrywania i koszty. A wykonawcom w tym przypadku zależy na jak najszybszym zapoznaniu się z częściami jawnymi ofert konkurencji.

5. Minimalny termin na uzupełnienie dokumentów i składanie wyjaśnień

Proponuje się wprowadzenie do przepisów PZP minimalnego terminu dla wykonawcy na uzupełnienie dokumentów w formie pisemnej oraz do złożenia wyjaśnień, do czego zamawiający może zobowiązać wykonawcę na podstawie art. 26 ust. 3 i 4 Prawa zamówień publicznych.

Terminy takie mogłyby wynosić odpowiednio minimum 5 dni roboczych w postępowaniach, których wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 PZP i minimum 10 dni roboczych w postępowaniach, w których wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 PZP z przyspieszeniem tego czasu poprzez uznanie za wniesione w terminie przekazanie skanów poprzez e-mail.

6. Wadium

Kolejna propozycja to wprowadzenie do PZP obowiązku przechowywania przez zamawiającego wadium na oprocentowanym rachunku bankowym. Aktualnie taki zapis funkcjonuje wyłącznie w przypadku należytego zabezpieczenia umowy.

Ponadto, zamawiający powinien zostać ustawowo zobowiązany do dokładnego rozpisania kosztów w przypadku zwrotu wadium oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy,

jeśli zamawiający dokonał potrąceń z tytułu prowadzenia rachunku oraz prowizji za przelew i przedstawienia takiego zestawienia wykonawcy.

7. Uśrednienie cen ofert

Proponowane jest wprowadzenie obligatoryjnego odrzucania przez zamawiającego oferty najtańszej oraz najdroższej w postępowaniach, w których zamawiający otrzymał przynajmniej 5 wiążących ofert. Tego typu rozwiązania są stosowane w niektórych krajach Unii Europejskiej.

Taki mechanizm powinien doprowadzić do uzyskania przez zamawiających uśrednionych cen w przetargach bez konieczności wprowadzania poza cenowych kryteriów oceny.

8. Zniesienie zamkniętego katalogu zabezpieczeń

Warto rozważyć zniesienie ograniczenia wynikającego z art. 148 PZP. Nie ma uzasadnienia dla limitowania rodzajów zabezpieczeń, skoro na gruncie art. 147 Prawa zamówień publicznych zamawiający może nie żądać żadnych zabezpieczeń. Skoro więc zabezpieczenia nie są obligatoryjne, dlaczego nie dopuścić swobody w doborze ich rodzaju (także innych niż przewidziano w art. 148).

Ponadto w przypadku projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego finansowanie jest zazwyczaj bez regresu do współników i generalnie nie są oni chętni aby udzielać jakichkolwiek gwarancji w ramach projektu. Wręcz przeciwnie, raczej sugerują aby zamawiający nie żądali zabezpieczenia od partnera prywatnego ponieważ zazwyczaj nie wykonuje on realnie zamówienia i wszelkie problemy w realizacji projektu wynikają z działań podwykonawców. W konsekwencji PZP powinno dopuszczać korzystanie przez zamawiających z zabezpieczeń udzielonych przez podwykonawców partnerowi prywatnemu.

Warto zwrócić również uwagę, iż w przypadku projektów PPP zabezpieczenie zamawiającego jest znacznie większe niż w przypadku zwykłego zamówienia publicznego - gdy projekt realizowany jest poprzez spółkę celową zabezpieczaniem dla banków i zamawiającego jest wkład własny akcjonariuszy.

Wadium zabezpiecza zamawiającego w czasie składania ofert. Natomiast umowa nie zostanie podpisana, jeżeli dany projekt PPP nie będzie posiadał finansowania. Finansowanie zewnętrzne nie może funkcjonować bez wkładu własnego partnera prywatnego. Tak więc już od pierwszego dnia partner prywatny ponosi ryzyko utraty

swojego wkładu, który będzie mógł odzyskać dopiero w ostatnich latach trwania umowy. Istotne jest również to, że w przypadku umów PPP mówimy o umowach zawieranych na 20-30 lat. Wymaganie dodatkowego zabezpieczenia na tak długi okres jedynie niepotrzebnie podwyższa koszty projektu. W konsekwencji sugeruje się wyłączenie prawa do żądania przez zamawiających zabezpieczenia wykonania umów w ramach PPP.

9. Maksymalne kary umowne w umowach o zamówienie publiczne

Powszechnie stosowaną praktyką przez zamawiających jest narzucanie w umowach o zamówienia publiczne rażąco wysokich kar umownych za opóźnienie w wykonaniu zamówienia niewspółmierne do roszczenia. Wysokość kar umownych określonych przez zamawiającego niejednokrotnie może formalnie przekraczać wartość wynagrodzenia wykonawcy. Taka sytuacja może prowadzić do takich nieprawidłowości, że przedstawiciele zamawiającego są szczególnie zmotywowani, aby wykazać, iż wykonawca nieprawidłowo wykonał zamówienie (lub dany jego etap), hamując w ten sposób proces inwestycyjny pod fikcyjnymi pretekstami, ze szkodą dla szeroko rozumianego interesu publicznego.

W związku z tym, w praktyce potencjalni wykonawcy, widząc w projekcie umowy wysokie kary umowne, traktują takiego zamawiającego jako ryzykownego i podnoszą cenę ofertową, co prowadzi do uzyskania zawyżonych cen, iluzorycznych oszczędności budżetowych i szkody dla interesu publicznego.

10. Zmiana zasad prowadzenia dialogu / negocjacji

W obecnym stanie prawnym brak jest określenia praktycznych i technicznych zasad prowadzenia negocjacji przez zamawiającego z uczestnikami postępowania w dialogu konkurencyjnym i w postępowaniu o udzielenie koncesji. Teoretycznie, negocjacje mogą rozpocząć się niemal „od czystej kartki”, a o kształcie akceptowanej przez zamawiającego umowy uczestnicy dowiedzą się po złożeniu ofert. W przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego i negocjacji prowadzonych w celu ustalenia treści łączącej przez wiele lat umowy, taka praktyka nie jest właściwa. Zamawiający powinien być zobowiązany do przygotowania i przedstawienia uczestnikom dialogu na pierwszym spotkaniu określonych dokumentów np. projektu umowy o zamówienie publiczne, memorandum informacyjnego dotyczącego projektu etc. Ponadto na bieżąco, w trakcie dialogu, zamawiający powinien informować uczestników o swoim stanowisku w zakresie proponowanych rozwiązań,

dostarczając na bieżąco zmieniający projekt umowy, aby z jednej strony uczestnicy angażowali się w proces negocjacji widząc w tym zaangażowaniu obustronne korzyści, a z drugiej strony, aby zamawiający na bieżąco weryfikował akceptowalność określonych rozwiązań przez uczestników postępowania i w razie potrzeby, odpowiednio je modyfikował. Taka formuła bardziej odpowiada koncepcji negocjacji i praktyce zagranicznej.

11. Inne wskazywane problemy

Ponadto przedstawiciele firm i izb wskazują na następujące problemy:

- brak zagranicznych odpowiedników wymaganych przez zamawiającego dokumentów. W wielu państwach nie istnieje np. odpowiednik polskiego zaświadczenia o niekaralności, co utrudnia podmiotom zagranicznym występowanie w procedurze zamówień publicznych;
- zbyt wiele dokumentów natury formalnej jest wymaganych przy złożeniu pierwszej oferty (np. zaświadczenia o niezaleganiu z opłatami podatkowymi itp.), które w innych państwach są zazwyczaj wymagane dopiero na późniejszym etapie;
- kryteria niedostosowane do warunków rynkowych;
- przenoszenie zbyt dużego ryzyka na stronę wykonawcy i ograniczanie jakiejkolwiek odpowiedzialności po stronie zamawiającego;
- niekiedy zbyt krótkie terminy niedające wystarczającej ilości czasu na uzupełnienie wszystkich niezbędnych dokumentów – np. w sektorze kolejowym, termin 4-5 tygodni na złożenie oferty jest uznawany jako zbyt krótki;
- zbyt duże uprzywilejowanie ofert z najniższą ceną i częste nieuwzględnianie innych kryteriów – takich jak jakość wykonania, czy późniejsze koszty utrzymania;
- krajowy protekcjonizm w niektórych sektorach, takich jak obronność, kolej, czy energetyka;
- nadmierny formalizm w komunikacji między zamawiającym a wykonawcą – warto rozważyć powszechniejsze stosowanie komunikacji via e-mail i odejście od komunikacji via fax. Fax jest coraz rzadszym urządzeniem w biurach wykonawców. Ponadto przekazywanie informacji za pośrednictwem faxu ma wiele słabych stron również w zakresie dowodowym i generuje niedogodności;

- w przypadku, gdy zamawiający dokonał zmiany treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) proponuje się wprowadzić do PZP przepis zobowiązujący zamawiającego do równoczesnego wydłużenia terminu na zadawanie pytań proporcjonalnie do zmiany treści SIWZ.

IV. BARIERY ZWIĄZANE Z KSZTAŁCENIEM ZAWODOWYM

Również w zakresie barier związanych z kształceniem zawodowym, nie odnotowano pozytywnych zmian w stosunku do poprzedniego roku. Inwestorzy nadal wskazują, że poszukując pracowników napotykać na trudności z rekrutacją osób o odpowiednich kwalifikacjach. Co więcej, w ostatnich 12 miesiącach sytuacja uległa pogorszeniu ze względu na problemy w zatrudnianiu w Polsce pracowników z Ukrainy.

Problem z kształceniem zawodowym dotyczy przede wszystkim wykwalifikowanych pracowników – absolwentów szkół technicznych zawodowych lub średnich, pomimo ogromnej podaży usług edukacyjnych i szkoleniowych oraz możliwości współpracy szkół ponadgimnazjalnych z przedsiębiorcami. Poziom kwalifikacji młodych osób wkraczających na rynek pracy często nie odpowiada zapotrzebowaniu pracodawców. Dotyczy to również kadry wyższego szczebla, w przypadku których problemem okazuje się nie tyle brak odpowiedniego wykształcenia, ale np. brak dostatecznej znajomości języków obcych, kompetencji miękkich, znajomości tematyki finansowej czy umiejętności utrzymywania kontaktów z klientami.

Dlatego też pracodawcy dostrzegają potrzebę inwestowania w kształcenie swoich pracowników, które odbywa się na zasadach określonych w przepisach Kodeksu pracy, obowiązujących od 16 lipca 2010 r. Regulacje te budzą one jednak szereg wątpliwości interpretacyjnych:

- podnoszenie kwalifikacji zawodowych i świadczenia dla pracownika z tego tytułu regulowane są przez art. 103¹-103⁵ Kodeksu pracy, zaś art. 103⁶ przewiduje możliwość „zdobywania lub uzupełniania wiedzy i umiejętności na zasadach innych niż te określone w art. 103¹-103⁵ Kodeksu pracy. Artykuł art. 103⁶ nie precyzuje zaś na czym ma polegać uzupełnianie tej wiedzy, w związku z czym może dojść do sytuacji, w której pracownik, np. przygotowujący się do egzaminu maturalnego, może być uznany za podnoszącego kwalifikacje zawodowe i korzystać ze świadczeń określonych w Kodeksie Pracy lub też za niepodnoszącego kwalifikacji zawodowych, a w konsekwencji pozbawionego praw do świadczeń określonych w Ustawie i niekorzystającego ze zwolnienia podatkowego;
- ustawa uznaje za podnoszenie kwalifikacji zawodowych „zdobywanie wiedzy i umiejętności przez pracownika, z inicjatywy pracodawcy lub za jego zgodą.”

Zgoda może być wyrażona w dowolnej formie i w każdym czasie, np. przez zgodę na dodatkowy urlop w celu umożliwienia wzięcia udziału w zajęciach. Dla pracodawcy może to rodzić obowiązek udzielenia dodatkowego płatnego urlopu szkoleniowego oraz dodatkowego płatnego czasu wolnego z tytułu udziału w zajęciach, jeśli zostanie potraktowane jako zgoda na podnoszenie kwalifikacji zawodowych. W konsekwencji, w związku z ryzykiem nadużyć ze strony pracowników w tym zakresie, pracodawcy mogą być mniej chętni korzystania z możliwości kształcenia zawodowego pracowników. Brak jest również limitów udzielania płatnego czasu wolnego w związku z udziałem w zajęciach;

- ograniczenia obowiązku zwrotu pracodawcy przez pracownika wartości świadczeń poniesionych przez pracodawcę na rzecz pracownika tylko i wyłącznie do czterech przypadków, wyłączając obowiązek zwrotu m.in. w przypadku rozwiązania umowy o pracę za porozumieniem stron. Ustawa nie przewiduje, że pracownik ma obowiązek zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawcę z tytułu szkolenia pracownika, w sytuacji rozwiązania umowy o pracę za porozumieniem stron, co jest najczęstszym sposobem rozwiązywania umów o pracę. W ten sposób praktycznie uniemożliwia się osiągnięcie porozumienia w tej kwestii między pracodawcą a pracownikiem;
- niejednoznaczny sposób określenia obowiązku zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawcę „w wysokości proporcjonalnej do okresu zatrudnienia po ukończeniu szkolenia” lub „okresu zatrudnienia w czasie ich ponoszenia”. W konsekwencji jak najszybsze rozwiązanie umowy o pracę po ukończeniu szkolenia dawałoby pracownikowi szansę zwrotu jak najniższych kwot.

Oprócz wskazanych wyżej przepisów, które należałoby udoskonalić inwestorzy zwracali ponadto uwagę na następujące kwestie:

- potrzeba rzetelnego i powszechnego doradztwa zawodowego na poziomie gimnazjalnym prowadzonego przez przygotowanych w tym zakresie pedagogów i doradców;
- zwiększenie efektywności kształcenia zawodowego poprzez upracticznienie dualnej nauki zawodu;
- programy kształcenia, przekwalifikowania i doskonalenia nauczycieli zawodu;
- jakość kształcenia w kontekście standardu nauczania w szkołach zawodowych;

- budowanie pozytywnego wizerunku kształcenia zawodowego i realizacja międzyresortowej kampanii medialnej; promocja zawodów niszowych i unikatowych;
- udział pracodawców i ich stowarzyszeń w organizacji kształcenia zawodowego;
- zwiększenie obciążeń finansowych pracodawcy, który jest zobowiązany zagwarantować pracownikom podnoszącym kwalifikacje zawodowe dodatkowe płatne urlopy szkoleniowe oraz dodatkowy płatny czas wolny.

W zakresie współpracy uczelni z przedsiębiorstwami zostały sformułowane następujące postulaty i wnioski:

- pogarszająca się jakość kształcenia nieodpowiadająca potrzebom przemysłu;
- ogólny klimat dla współpracy między przemysłem a uczelniami w porównaniu z innymi krajami;
- niska jakość badań naukowych oraz niezrozumienie potrzeb biznesowych;
- brak informacji dostępnych dla przedsiębiorców o jakości kształcenia i potencjale akademickim;
- stopień zaangażowania Rządu w bezpośrednie i pośrednie wsparcie współpracy między przemysłem a uczelniami wyższymi.

Częstą reakcją inwestorów zagranicznych na brak dostępnej kadry o odpowiednim poziomie kwalifikacji jest próba zatrudniania pracowników z Ukrainy. Wiąże się to jednak z niezmiernie długimi terminami oczekiwania na wydanie tymże pracownikom odpowiednich wiz, czy pozwoleń na pobyt i pracę w Polsce. Z analizy PAIIIZ wynika, że długie okresy oczekiwania w polskich konsulatach na Ukrainie są spowodowane następującymi czynnikami:

- złagodzenie procedur ubiegania się o wizę oraz pozwolenie na pobyt, wprowadzone w 2014 r. zmienioną ustawą o cudzoziemcach – spowodowało ono, że o przyjazd do Polski z Ukrainy ubiega się znacznie większa ilość osób niż wcześniej;
- od lipca 2015 r. wszedł w życie wymóg unijny, zgodnie z którym wszystkie osoby spoza UE, ubiegające się o przyjazd na teren UE, muszą w ramach procedury wizowej zgłosić się osobiście do konsulatów poszczególnych państw

członkowskich (w tym przypadku Konsulatów RP) w celu zostawienia odcisków palców. Wymóg ten powoduje, że proces uzyskiwania wiz, choćby turystycznych, które do tej pory były obsługiwane przez pośredniczące biura podróży na Ukrainie, wymaga obecnie indywidualnego spotkania w Konsulacie RP, co dodatkowo zwiększa ilość osób oczekujących w konsulatach i znaczenie przedłuża terminy oczekiwania na decyzję o pozwolenie na pobyt, czy pracę.

V. BARIERY ZWIĄZANE Z PRAWEM PODATKOWYM

Najczęstsze zarzuty inwestorów dotyczące systemu podatkowego w Polsce nie dotyczą wysokości opodatkowania, lecz skomplikowanych i niejednoznacznych przepisów oraz odmiennych interpretacji podatkowych w tożsamych stanach faktycznych. Chcąc ułatwić prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce należałoby wyeliminować główne sygnalizowane bariery, opisane poniżej. Bariery te również w dużym stopniu odpowiadają barierom, na które wskazywali inwestorzy w poprzednich latach. Nie odnotowano żadnej poprawy w tym zakresie, ani żadnych zmian prawa podatkowego, które usuwałyby dotychczas istniejące bariery. Ponadto, tego roczny raport został uzupełniony o szereg innych problemów, na które uwagę zwrócili inwestorzy, z którymi współpracował PAIIZ.

A. Korzystanie przez pracowników z samochodów służbowych

Rozliczanie korzystania z samochodów służbowych przez pracowników rodzi problemy z rozliczeniem podatkowym tego zjawiska, w szczególności w zakresie ustalania wartości przychodu z tego tytułu. Z tego względu postulowane jest wprowadzenie ułatwień w ustalaniu tego przychodu, np. przez rozliczanie ryczałtowe.

B. Rozliczanie straty

Firmy postulują wprowadzenie możliwości jednorazowego rozliczania straty podatkowej lat ubiegłych oraz przedłużenie maksymalnego terminu do rozliczenia powyżej 5 lat. Konieczne jest wprowadzenie bardziej elastycznych metod rozliczania strat.

C. Brak scentralizowanej bazy interpretacji prawa podatkowego w zakresie podatków lokalnych

Obecnie interpretacje wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast publikowane są jedynie w Biuletynie Informacji Podatkowej każdego z tych organów. Pożądane jest wprowadzenie możliwości publikowania tych interpretacji w prowadzonej przez Ministerstwo Finansów bazie indywidualnych interpretacji podatkowych.

D. Wadliwe uregulowanie definicji budowli w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych

Przedsiębiorcy bardzo często spotykają się z rozbieżnościami odnośnie do kwalifikacji określonych urządzeń technicznych jako budowli, opodatkowanych podatkiem od nieruchomości. Powoduje to nieuzasadnione ryzyko podatkowe związane z właściwym określeniem obowiązku podatkowego. Wymagane jest więc rozstrzygnięcie definicji budowli w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych bez odesłania do przepisów prawa budowlanego.

Inne niejasne zagadnienie to powstanie obowiązku podatkowego w przypadku oddania do użytkowania jedynie części nowobudowanej nieruchomości. W ustawie należałoby wprowadzić regulacje w jasny sposób precyzujące moment powstania obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości.

E. Brak możliwości 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. Opcję 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 z 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 obszarze bankowości.

F. Długi termin na zwrot VAT

Przepisy umożliwiają przyspieszony zwrot VAT w terminie 25 dni od dnia złożenia rozliczenia, lecz bez możliwości zwrotu w skróconym terminie jedynie części kwoty objętej wnioskiem. Przyspieszenie zaś zwrotu tylko części podatku, a nie całej kwoty, w wielu przypadkach byłoby bardziej korzystne dla podatników.

G. Brak umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania między Polską a Tajwanem

Według firm z kapitałem tajwańskim brak umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania między Polską a Tajwanem jest istotnym ograniczeniem wpływającym na niski poziom inwestycji z tego kraju w Polsce. Pomimo problemów z międzynarodowym statusem Tajwanu wiele państw UE zawarło z tym krajem umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Od kilku lat również w Polsce trwają prace nad przygotowaniem stosownej umowy, a jej wprowadzenie mogłoby wpłynąć korzystnie na wzrost napływu inwestycji z Tajwanu.

H. Inne problemy podatkowe

Wśród innych problemów inwestorzy często wskazują na następujące kwestie:

- sprzeczność interpretacji podatkowych w zależności od urzędów – w urzędach skarbowych w różnych miastach, a nawet w ramach różnych urzędów w tym samym mieście, możliwe jest uzyskanie różnych stanowisk, czy interpretacji tych samych problemów podatkowych;
- długo trwające procedury w urzędach skarbowych oraz długi okres oczekiwania na indywidualne interpretacje podatkowe – jeden z ankietowanych inwestorów czekał aż 4 lata na uzyskanie ostatecznej decyzji z urzędu, którą mógł dopiero zaskarżyć do sądu;
- liczne kontrole podatkowe oraz częste stosowanie w związku z nimi zabezpieczenia na majątku podatnika.

VI. INNE BARIERY

Poza zidentyfikowanymi powyżej grupami barier, zagraniczni inwestorzy zwrócili również uwagę na inne kwestie opisane w poniższych punktach. Część z poszczególnych problemów ma charakter lokalny, a nie krajowy. Zauważa się również duże różnice pomiędzy poszczególnymi miastami, jeśli chodzi o poziom ich skuteczności w różnych dziedzinach. Przykładowo w niektórych miastach egzekwowanie umów za pośrednictwem sądów, czy uzyskiwanie pozwoleń na budowę, może trwać znacznie szybciej niż w innych. Jednym z kluczowych problemów jest zatem zróżnicowanie standardów obsługi pomiędzy poszczególnymi polskimi miastami.

A. Brak dialogu pomiędzy prywatnymi inwestorami a podmiotami publicznymi

Źródłem wielu problemów inwestorów jest brak możliwości dialogu z przedstawicielami organów publicznych. Przejawia się to m.in. w bardzo częstym podejmowaniu decyzji przez organy publiczne bez wcześniejszego zawiadomienia, czy konsultacji z podmiotem, którego decyzja ta ma dotyczyć.

Przykładowo, część inwestorów z aglomeracji jednego z polskich miast zgłasza zastrzeżenia odnośnie do faktu, że urząd miasta podnosi nagle, bez zawiadomienia stawki opłat za użytkownictwo wieczyste gruntów dla kolejnych inwestorów. Samo podniesienie stawek nie stanowi problemu, ale sposób w jaki się ono odbywa, a mianowicie brak wcześniejszego poinformowania i tym samym możliwości dostosowania budżetu na kolejne lata, jest krzywdzący dla wielu inwestorów.

Inwestorzy skarżą się również na częsty brak dostępu do procesu konsultacji społecznych nad projektami ustaw, które mogą ich dotyczyć.

Część obsługiwanych przez Agencję inwestorów sugerują stworzenie rady inwestorów zagranicznych, na wzór rozwiązań obowiązujących w niektórych państwach, w celu organizacji spotkań, debat, okrągłych stołów itp. pomiędzy przedstawicielami administracji państwowej odpowiedzialnej za politykę gospodarczą a inwestorami. Tego rodzaju mechanizm pozwoliłby na budowanie zaufania inwestorów oraz wspólne rozwiązywanie pojawiających się problemów.

B. Sądownictwo

Podstawowym zarzutem wobec polskiego sądownictwa jest czas trwania postępowań sądowych. Wykonanie umowy cywilnoprawnej za pomocą procedury sądowej trwa w Polsce średnio od 328 dni do 715 dni, w zależności od miasta. W niektórych przypadkach spory toczą się nawet przez okres 3-4 lat. W przypadkach gdy postępowanie sądowe było poprzedzone wydaniem decyzji administracyjnej, okres wskazany powyżej ulega znacznemu wydłużeniu.

Przedłużające się rozwiązywanie sporów sprawia zatem, że polskie sądownictwo w sprawach gospodarczych jest nieefektywne. Efektywność i skuteczność sądownictwa jest zaś jednym z podstawowych atutów państw czy miast przyciągających inwestorów zagranicznych (np. stan Delaware w Stanach Zjednoczonych, który ma jeden z najefektywniejszych systemów sądownictwa gospodarczego w Stanach Zjednoczonych). Efektywne sądownictwo gwarantuje bowiem pewność i skuteczność prawa oraz zapewnienie, że zawarte umowy będą egzekwowane.

Wśród propozycji, które mogłyby zapewnić polskiemu sądownictwu większą skuteczność można wymienić m.in. (i) ustanowienie większej kultury mediacji i zachęcanie do mediacji przez polskie sądy i polskiego ustawodawcę; (ii) zwiększenie automatyzacji sądów i obsługi elektronicznej postępowania; (iii) skuteczniejsze alokowanie w sądach zasobów finansowych i ludzkich oraz (iv) polepszenie metod zarządzania napływem spraw w sądach gospodarczych.

Pozytywne przykłady tych miast, które mają najkrótszy czas oczekiwania na egzekwowanie umowy (np. Olsztyn – 328 dni) pokazują, że problem przedłużających się postępowań może być lepiej rozwiązany, na obowiązującym obecnie gruncie prawnym. Niemniej jednak potrzebne jest zwiększenie efektywności wszystkich sądów w kraju i skrócenie do minimum czasu egzekwowania umów.

C. Problemy z inspekcjami i kontrolami ze strony organów administracji publicznej

Wśród najczęstszych problemów wskazywanych przez inwestorów pojawia się problem licznych kontroli ze strony organów administracji publicznej, które często stawiają nierealne wymagania i żądają przedstawienia wielu, zazwyczaj zbędnych, dokumentów.

Kontrole te pojawiają się w różnych dziedzinach. Przykładowo w prawie pracy – spółka zatrudniająca delegowanych pracowników z państw trzecich (spoza Unii Europejskiej) spotkała się ze szczegółowymi kontrolami i ryzykiem unieważnienia (*a priori* zgodnych z prawem) pozwoleń na pracę w Polsce i tym samym z koniecznością zapłaty ewentualnej kary.

Uciążliwe kontrole pojawiały się również na poziomie wydawania różnych decyzji – np. przy ocenie zgodności budynku z wymaganiami przeciwpożarowymi. W przypadku jednego inwestora, doszło do znacznego opóźnienia (i konieczności zaskarżenia decyzji) ze względu na fakt, że regionalny oddział Państwowej Straży Pożarnej nie chciał uznać specjalnego systemu ochrony przeciwpożarowej (opartego na braku tlenu w magazynie), który nie miał systemu zraszaczy wodnych.

D. Niewydawanie w Polsce wymaganych certyfikatów na eksport towarów do niektórych państw

Wśród wskazywanych barier inwestorzy wskazali również na problem niewydawania przez polskie organy sanitarne odpowiednich certyfikatów na eksport takich towarów jak suplementy diety do państw Bliskiego Wschodu. Państwa te wymagają bowiem od produktów europejskich z sektora medycznego i farmaceutycznego, aby posiadały one odpowiedni „certyfikat wolnej sprzedaży”, wymagany do rejestracji i obrotu tymi produktami w krajach Bliskiego Wschodu. W Polsce istnieje możliwość uzyskania takich certyfikatów na leki, lecz nie na suplementy diety, które w państwach docelowych eksporterów są obarczone takim wymogiem.

Bariera ta wpływa negatywnie zarówno na zagranicznych producentów, jak i na polskich przedsiębiorców.

E. Problemy z dostawami prądu

Inwestorzy skarżyli się również na ograniczenia w dostawie prądu jakie nastąpiły w sierpniu tego roku. Przyniosły one straty finansowe dla firm a także pogorszyły wizerunek Polski jako miejsca dla lokowania inwestycji.

Niektórzy inwestorzy wskazali, że dobrym rozwiązaniem byłoby m.in. (i) przygotowanie przez Ministerstwo Energetyki raportu pokazującego prognozy energetyczne w średnim horyzoncie czasowym (do 5 lat), z naciskiem na bilans energetyczny i wskazaniem

potencjalnych zagrożeń oraz tego czy i kiedy ograniczenia w dostawie prądu mogą wystąpić w najbliższych latach; (ii) poszerzenie rozwoju sektora OZE w Polsce; (iii) zapewnienie infrastruktury energetycznej na odpowiednim poziomie.

F. Procedura uzyskiwania pozwoleń na budowę

Podstawowe zarzuty wobec procedury uzyskiwania pozwoleń na budowę to:

- częsty brak istnienia planów zagospodarowania przestrzennego, co czyni uzyskiwanie pozwoleń bardziej uciążliwym i zajmuje dodatkowy czas. W Polsce jedynie 27,9% terytorium podległo mapowaniu, przy czym widoczne są duże różnice pomiędzy poszczególnymi regionami: np. 4,9% w województwie kujawsko-pomorskim, czy 63,9% w województwie śląskim. W przypadku braku planu zagospodarowania, inwestor musi otrzymać od urzędu miasta decyzję dotyczącą warunków zabudowy terenu, która zastępuje plan zagospodarowania danej działki. Ten dodatkowy wymóg czyni cały proces uzyskiwania pozwolenia na budowę dłuższym i bardziej złożonym. Wskazuje się wręcz, że w ponad 80% przypadków trwał on dłużej niż dozwolone 2 miesiące. Co więcej, warunki zagospodarowania terenu ustalone w decyzjach utrudniają wprowadzanie planów zagospodarowania w przyszłości i mogą niekiedy z nimi kolidować;
- postuluje się w związku z tym wprowadzenie w Polsce zaawansowanych systemów zagospodarowania przestrzennego, Europejska Stolica Kultury – europejskie miasto wybrane przez Unię Europejską, które w ciągu jednego roku może zaprezentować życie kulturalne miasta, całego regionu i państwa.
-
- W większości przypadków miasta starają się wykorzystać tę okazję i związane z nią fundusze (po 1,5 mln euro od UE w 2010 r.)[1] na rozwinięcie swojej oferty kulturalnej, tak by mogły przyciągnąć międzynarodową publiczność. Wybrany ośrodek przez 12 miesięcy przedstawia swoje dziedzictwo historyczne. Miasta i regiony organizują specjalnie na tę okazję koncerty, festiwale, pokazy, konferencje i inne działania reklamujące miasto i region.
-

- Idea, by użyć kultury do głębszego zintegrowania Europejczyków, zrodziła się 13 czerwca 1985 podczas spotkania Rady Unii Europejskiej. Przedstawiła ją grecka minister kultury Melina Mercouri.
-
- Inicjatywa Europejskich Miast Kultury szybko się przyjęła w Europie. Pierwszym Europejskim Miastem Kultury były greckie Ateny. Podobna inicjatywa pojawiła się też w Ameryce.
-
- W 1999 jej nazwę zmieniono na Europejskie Stolice Kultury, wprowadzono też zmiany procedury wyboru miast-organizatorów, które obowiązują od 2005. Co roku typowane są dwa państwa z Unii Europejskiej, z których chętne miasta na 9 lat wcześniej składają swoje kandydatury. Spośród zgłoszonych miast Unia Europejska wybiera po jednym z obu państw.
-
- Miasta kandydackie muszą spełnić szereg warunków przewidzianych w aktach prawa unijnego – m.in. promowanie własnej kultury poprzez instytucję Ambasadora Kultury, czyli twórcy silnie związanego z miastem, współpracę międzynarodową, akcentowanie wartości europejskich oraz prowadzenie działań kulturalnych promujących miasto i region. Nie bez znaczenia są też metody propagowania informacji o kandydacie: coraz większą wagę przykłada się tu do technologii informatycznych, które pomogłyby skrócić proces zatwierdzania projektów. Systemy te mogłyby określać m.in. czy uzbrojenie terenu pozwala na budowę określonych budynków w poszczególnych częściach miasta. Precyzyjne plany zagospodarowania przestrzennego umożliwiają władzom miejskim ustanowienie przewidywalnych podstaw do oceny wniosków o udzielenie pozwoleń na budowę. Zaktualizowane plany zagospodarowania przestrzennego powinny stanowić swoistego rodzaju „prawo do budowy”, jeżeli projekt budowlany jest zgodny z zasadami zagospodarowania terenu;
- wysoka liczba wymogów, koniecznych do spełnienia przed etapem budowy i po nim – w zależności od miasta cały proces budowlany składa się z 10-13 różnych procedur poprzedzających rozpoczęcie budowy. Otrzymanie pozwolenia na budowę trwa od 143 dni do 209, w zależności od miasta i jest w dużym stopniu

powiązane z brakiem planów zagospodarowania przestrzennego, wymuszającym długie oczekiwanie na decyzję o warunkach zabudowy, oraz z wydawaniem decyzji środowiskowych;

- nadmierna ilość dokumentów, które należy uzyskać przed rozpoczęciem budowy – uzyskanie każdego z tych dokumentów (jak np. potwierdzenie, że przyłącza nie kolidują ze sobą; decyzja środowiskowa; decyzja o warunkach zabudowy itp.) wiąże się z dodatkową procedurą, która w niektórych miastach trwa za długo;
- długi okres oczekiwania na decyzje środowiskowe;
- brak systemu elektronicznego składania dokumentów i brak elektronicznej procedury wydawania pozwoleń na budowę;
- rozproszone procedury – brak zasady „jednego okienka” (choćby w ograniczonym zakresie);
- liczne kontrole po zakończeniu budowy i niekiedy długotrwały proces uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie.

VII. PODSUMOWANIE

Głównym problemem inwestorów, ponownie zaczyna być niewydolny system wsparcia inwestycji strategicznych. W tym zakresie konieczne są pilne zmiany polegające na wydłużeniu działania Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020, wraz z jednoczesnym jego dofinansowaniem.

Pozostają aktualne bariery związane z prawem zamówień publicznych. Okazuje się, że uregulowania w tym obszarze pozostają nadal bolączką nie tylko przedsiębiorców, z którymi PAIiIZ prowadzi rozmowy, ale także wielu przedsiębiorców zrzeszonych w izbach bilateralnych. Dyskusja na temat propozycji zmian w przepisach regulujących rynek zamówień publicznych nabiera obecnie szczególnego znaczenia, ze względu na zbliżający się termin implementacji dyrektyw unijnych. Implementacja prawa UE daje możliwość efektywnej i pozytywnej reformy dotychczasowego systemu PZP, który wiąże się wciąż (od zeszłego roku nie doszło do żadnych zmian w tym zakresie) z wieloma barierami dla inwestorów zagranicznych. Proponowany przez UZP projekt jest jednak, w opinii przedsiębiorców, daleki od bycia satysfakcjonującym i zawiera wiele rozwiązań, które budzą niepokój inwestorów i będą wiązać się w przyszłości z barierami dla inwestycji zagranicznych.

Od wielu lat podnoszone są kwestie związane z długością postępowań sądowych oraz z przewlekłością uzyskiwania pozwoleń na budowę, jak również z niedostatecznym pokryciem kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Podsumowując, najważniejsze problemy, które były wskazywane przez inwestorów w 2015 roku to:

- ograniczenia czasowe i sektorowe „Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020”;

- błędny kierunek implementacji dyrektyw europejskich w ramach nowej ustawy prawo zamówień publicznych oraz brak poprawy dotychczasowych problemów w zakresie prawa zamówień publicznych;
- trudności w pozyskiwaniu odpowiednio wykształconej kadry pracowniczej wynikające z niejasnych przepisów regulujących doszkalanie własnych pracowników. niewystarczającej ilości absolwentów uczelni technicznych oraz trudności w pozyskaniu pracowników z Ukrainy;
- trudności w stosowaniu przepisów podatkowych, które są niejasne i wiążą się z częstymi sprzecznymi interpretacjami ze strony organów podatkowych;
- brak dialogu pomiędzy przedsiębiorcami, a przedstawicielami władzy centralnej;
- powolne funkcjonowanie sądownictwa;
- długotrwałe procedury w prawie budowlanym oraz opóźnienia związane z częstym brakiem planów zagospodarowania przestrzennego.