

# Imigracja biznesowa

---

## Imigracja cudzoziemców do Polski w celach biznesowych

Raport przygotowany przez Krajowy  
Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci  
Migracyjnej w Polsce



# Imigracja biznesowa

---

## Imigracja cudzoziemców do Polski w celach biznesowych

Raport przygotowany przez Krajowy  
Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci  
Migracyjnej w Polsce

Warszawa 2015

# Wstęp

Niniejszy raport krajowy został skompilowany i przygotowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, pełniące funkcję koordynatora Krajowego Punktu Kontaktowego Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce (PL KPK ESM). Podstawą do prac nad raportem były wspólne specyfikacje oraz metodologie przyjęte przez Europejską Sieć Migracyjną (ESM).



Europejska Sieć Migracyjna została powołana na mocy Decyzji Rady 2008/381/EC z dnia 14 maja 2008 r. w celu dostarczania aktualnych, obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych informacji na temat migracji i azylu instytucjom UE, władzom i instytucjom Państw Członkowskich oraz opinii publicznej, w celu wspierania procesu kształtowania polityki w UE. Pracę ESM koordynuje i współfinansuje Komisja Europejska we współpracy z wyznaczonymi przez każde państwo członkowskie UE, a także Norwegię, krajowymi punktami kontaktowymi (KPK ESM).

Elektroniczna wersja krajowego raportu (w polskiej i angielskiej wersji językowej) dostępna jest na stronie [www.emn.gov.pl](http://www.emn.gov.pl) pod zakładką "Publikacje Krajowego Punktu Kontaktowego ESM".

## REDAKCJA:

Karolina Łukaszczyk

## WSPÓŁPRACA:

Mustafa Switat

## ZASTRZEŻENIE:

Raport został przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce (PL KPK ESM). Wyrażane w nim opinie niekoniecznie odzwierciedlają punkt widzenia instytucji wchodzących w skład PL KPK ESM i Komisji Europejskiej. Podmioty te nie są również związane wnioskami sformułowanymi w raporcie.

## KONTAKT:

Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce  
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji  
– Departament Polityki Migracyjnej  
ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa, Polska  
email: [esm@mswia.gov.pl](mailto:esm@mswia.gov.pl)  
strona internetowa: [www.emn.gov.pl](http://www.emn.gov.pl)

## PROJEKT I SKŁAD:

Voilà! Information Design Studio  
[www.voila-infographics.com](http://www.voila-infographics.com)

## ISBN

978-83-64955-21-1 (wersja elektroniczna)

978-83-64955-23-5 (wersja drukowana)

Niniejszy raport na temat imigracji biznesowej w celach biznesowych został przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce (PL KPK ESM) w ramach polskiego członkostwa w ESM<sup>1</sup> i stanowi wkład do raportu Europejskiej Sieci Migracyjnej syntetyzującego wiedzę na temat przyjmowania do krajów Unii Europejskiej obywateli państw trzecich w celach biznesowych<sup>2</sup>.

Główny wkład pracy do raportu został wniesiony przez Departament Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, przy współpracy z Departamentem Konsularnym Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Departamentem Rynku Pracy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Urzędem do Spraw Cudzoziemców, Komendą Główną Straży Granicznej, Departamentem Strategii i Analiz, Departamentem Instrumentów Wsparcia oraz Departamentem Gospodarki Elektronicznej Ministerstwa Rozwoju, Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Departamentem Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier, Departamentem Kontroli Skarbowej oraz Departamentem Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów, Departamentem Informacji Głównego Urzędu Statystycznego, Departamentem Kontroli Płatników Składek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wydziałami ds. cudzoziemców poszczególnych urzędów wojewódzkich, przedstawicielami organizacji pozarządowych działających na rzecz cudzoziemców w Polsce oraz ekspertami niezależnymi.

Celem raportu jest przedstawienie realizowanej obecnie przez Polskę polityki w zakresie przyjmowania imigrantów biznesowych. Prze-analizowano w nim między innymi działania, jakie Polska podejmuje w celu ułatwienia i zachęcenia do przyjazdu migrantów biznesowych, stopień, w jakim poszczególne podmioty angażują się w prowadzenie działań zachęcających cudzoziemców do podejmowania działalności gospodarczej w Polsce, najczęściej sygnalizowane bariery w zakresie przyjmowania migrantów biznesowych, jak również skalę migracji do Polski o charakterze biznesowym, a także zjawisk niepożądanych, czyli wykorzystywania przyjazdu do Polski w innym celu niż działalność gospodarcza.

Grupę odbiorców niniejszego opracowania stanowią Krajowe Punkty Kontaktowe Europejskiej Sieci Migracyjnej, Komisja Europejska, twórcy polityki zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim, kra-

jowe instytucje wykonawcze oraz społeczeństwo – organizacje pozarządowe, instytuty badawcze oraz inne zainteresowane podmioty.

Podstawą do prac nad raportem były wspólne specyfikacje oraz metodologie przyjęte przez Europejską Sieć Migracyjną.

## Metodologia zastosowana w raporcie

Raport oparty został głównie na metodzie badania źródeł wtórnych pochodzących zarówno od instytucji publicznych odpowiedzialnych za kreowanie polityki w zakresie przyjmowania imigrantów biznesowych do Polski, jak i instytucji i organizacji pozarządowych badających oraz promujących podejmowanie przez cudzoziemców tej formy aktywności zarobkowej.

Dokonano również przeglądu zgromadzonej literatury poświęconej przedmiotowej tematyce i zrealizowanych badań w tym zakresie. Przeprowadzono także nieustrukturyzowane wywiady eksperckie z przedstawicielami organizacji pozarządowych działających na rzecz cudzoziemców w Polsce i realizujących projekty skierowane do cudzoziemskich przedsiębiorców, a także przedstawicieli środowiska biznesowego (dwóch korporacji międzynarodowych świadczących w Polsce nowoczesne usługi dla biznesu).

Informacje zamieszczone w raporcie krajowym odnoszą się do polskich ram prawnych według stanu na dzień 31 sierpnia 2015 roku, w szczególności do ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach<sup>3</sup> oraz ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej<sup>4</sup>.

Raport odnosi się także do dokumentów strategicznych – kluczowych z punktu widzenia imigracji biznesowych do Polski – takich jak „Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”, „Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020”, „Strategia Innowacyjności i konkurencyjności gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” oraz „Polityka migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania”.

Za podstawowe źródło danych liczbowych przedstawionych w raporcie uznano statystyki generowane przez Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Gospodarki Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Urząd do Spraw Cudzoziemców.

1. Polski KPK ESM składa się obecnie z przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Krajowy Koordynator), Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Straży Granicznej oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

2. Raport podsumowujący jest dostępny na stronie Europejskiej Sieci Migracyjnej pod adresem: [www.emn.europa.eu](http://www.emn.europa.eu).

3. j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 1650.

4. j.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807.



## Definicje

Na potrzeby niniejszego opracowania definicja „migranta biznesowego” obejmuje przede wszystkim migrację do Polski następujących grup obywateli państw trzecich<sup>5</sup>:

- inwestorów, którzy nie angażują się w codzienną działalność firmy i jej zarządzanie,
- właściciele firm, którzy zakładają/przejmują istniejącą działalność gospodarczą i są aktywnie zaangażowani w jej codzienne zarządzanie,
- osób samozatrudnionych.

Podmiotowym zakresem badania objęto również, w ograniczonym stopniu, pozostałe osoby, które wjeżdżają do Polski w celach biznesowych, a w szczególności sześć kategorii osób fizycznych świadczących usługi na mocy międzynarodowych umów handlowych, w ramach tzw. sposobu 4 („Mode 4”<sup>6</sup>). Należą do nich<sup>7</sup>:

- przedsiębiorcy podróżujący w celu założenia działalności gospodarczej (business visitors for establishment purposes - BVEP)<sup>8</sup>,
- wysokokwalifikowani sprzedawcy usług/przedstawiciele handlowi (business sellers - BS),
- pracownicy usługodawców przy pomocy, których świadczą oni zakontraktowaną usługę/usługodawcy kontraktowi (contractual services suppliers - CSS),

- pracownicy przenieszeni wewnątrz przedsiębiorstwa (intra-corporate transferees - ICT),
- przedstawiciele wolnych zawodów (independent professionals - IP),
- absolwenci odbywający staż (graduate trainees/trainee employees - GT).

Biorąc pod uwagę fakt, iż nie wszystkie ww. kategorie osób są objęte odpowiednimi uregulowaniami prawnymi w ramach prawa unijnego (dyrektywa dotycząca pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa w dużej części wypełnia tę lukę, ponadto pewne zreby harmonizacji dla pracowników krótkoterminowych - BVEP i BS - tworzy również system Schengen), w badaniu ESM przedstawiono krajowe uregulowania wjazdowo-pobytowe, którym podlegają ww. osoby.

Unijna harmonizacja regulacji w zakresie wjazdu i pobytu na terenie UE ww. osób może być o tyle istotna, iż stanowić może w perspektywie swoisty atut w negocjacjach dotyczących zawierania przez Unię

Europejską umów o strefach wolnego handlu z państwami trzecimi, zwiększając tym samym prawdopodobieństwo przyznania UE, na zasadzie wzajemności, podobnych praw dla unijnych przedsiębiorców.

Szczegółowe definicje zastosowane w raporcie zostały zawarte w specyfikacjach do studium badawczego Europejskiej Sieci Migracyjnej<sup>9</sup>.

5. Zgodnie z glosariuszem ESM 3.0, obywatelem kraju trzeciego jest każda osoba, która nie jest obywatelem Unii Europejskiej w rozumieniu art. 20 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i która nie jest osobą korzystającą z unijnej swobody przemieszczania się określonej w art. 2 pkt. 5 kodeksu granicznego Schengen. (Źródło: Glosariusz ESM 3.0). Z związku z tą definicją, obywatele Norwegii, Islandii, Liechtensteinu oraz Szwajcarii nie są traktowani jak obywatele państw trzecich.

6. „Sposób 4” jest jednym z czterech sposobów, w jaki mogą być świadczone usługi w kontekście międzynarodowym w ramach Układu Ogólnego w sprawie Handlu Usługami (GATS). Obejmuje on świadczenie usług przez usługodawcę jednego Członka Umowy,

poprzez obecność osób fizycznych na terytorium drugiego Członka, i obejmuje tymczasowy charakter przepływu osób fizycznych w celu świadczenia tych usług.

7. Na potrzeby niniejszej części opracowania, przyjęto robocze tłumaczenie na język polski wszystkich sześciu terminów.

8. Przyjęte definicje poszczególnych kategorii osób zostały szczegółowo opisane w aneksie do raportu syntetyzującego badanie ESM na temat przyjmowania migrantów biznesowych do UE (raport dostępny jest na stronie [www.emn.europa.eu](http://www.emn.europa.eu)).

9. Specyfikacje są dostępne na stronie Europejskiej Sieci Migracyjnej pod adresem: [www.emn.europa.eu](http://www.emn.europa.eu).

## Spis treści

# 1

Polityka w zakresie przyjmowania cudzoziemców w celach biznesowych  
> 11

# 2

Charakterystyka migracji w celach biznesowych do Polski na przykładzie wybranych grup migranckich  
> 31

# 3

Nadużycia w zakresie wjazdu i pobytu cudzoziemców migrujących do Polski w celach biznesowych  
> 49

# 4

Efektywność polityki w zakresie przyciągania migracji biznesowych  
> 53

# 5

Wyzwania i bariery w zakresie przyjmowania migrantów biznesowych  
> 57

# 6

Podsumowanie  
> 57

”

**Polska nie przewidziała jak dotąd – w ramach krajowego systemu admisyi cudzoziemców – specjalnej ścieżki migracyjnej/specjalnego programu adresowanych do cudzoziemców przyjeżdżających do Polski w celach biznesowych. Niemniej jednak, migranci biznesowi, zgodnie z zapisami dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, zostali uznani za priorytetową grupę cudzoziemców, wobec których tworzone powinny być preferencyjne rozwiązania prawne w zakresie wjazdu, pobytu i pracy.**

## Streszczenie

„Migranci biznesowi” są dla Polski ważną grupą cudzoziemców stanowiących istotny impuls rozwoju, czego dowodem są konkretne zapisy w kluczowych dokumentach o charakterze strategicznym i kierunkowym (podrozdział 1.1).

W kontekście konkretnych rozwiązań prawnych adresowanych do tej grupy imigrantów, podejście przyjęte przez Polskę zakłada jednak istnienie istotnych ograniczeń (podrozdział 1.3). Nie wszyscy cudzoziemcy mogą bowiem prowadzić działalność gospodarczą we wszystkich dostępnych formach. Dotyczy to przede wszystkim osób, które przebywają w Polsce na podstawie wiz (w tym wjeżdżających do Polski po raz pierwszy), a także szeregu (choć nie wszystkich) osób przebywających w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy. Co ważne, zakres podmiotowy cudzoziemców, którzy mogą prowadzić działalność gospodarczą we wszystkich dostępnych w Polsce formach (czyli na takich samych zasadach jak obywatele polscy) uległ w 2014 roku rozszerzeniu. Nadal jest on jednak stosunkowo wąski.

Co się tyczy przepisów migracyjnych, system admisyjny cudzoziemców w Polsce nie przewiduje specjalnej ścieżki migracyjnej/specjalnego programu adresowanej dla cudzoziemców przyjeżdżających do Polski w celach biznesowych, w ramach których gwarantowane byłyby, w sposób systemowy, szczególnie ułatwienia w zakresie wjazdu (podrozdział 1.4). Co prawda, konsulowie mogą obecnie ułatwiać wjazd osobom deklarujących chęć zaangażowania się w działalność gospodarczą w Polsce (w tym poprzez stosowanie ułatwień proceduralnych), jednakże odbywa się to w trybie indywidualnym i jest uwarunkowane okolicznościami sprawy.

W tym kontekście, wartym odnotowania są wprowadzone w maju 2014 r. zmiany w zakresie kryteriów udzielania migrantom zezwolenia na pobyt czasowy

w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Co prawda, nowe przesłanki udzielenia zezwolenia, podobnie jak poprzednie przepisy ustawy o cudzoziemcach, przewidują, że zezwolenie to będzie udzielane tylko tym cudzoziemcom, którzy prowadzą działalność gospodarczą przynoszącą korzyści dla Rzeczypospolitej Polskiej, jednak ustawodawca wprowadził bardziej obiektywne kryteria badania tej przesłanki niż miało to miejsce wcześniej. Nowe kryteria pozwalają również osobie, która dopiero przyjechała do Polski w celu prowadzenia działalności gospodarczej i przebywa aktualnie na wizie, legalizację pobytu na okres do 3 lat, dając zatem możliwość „odroczenia” momentu spełnienia kryteriów natury ekonomiczno-społecznych na przyszłość.

Niezależnie od braku specjalnego programu admisyjnego zapewniającego ułatwienie migrantom biznesowym wjazdu do Polski, można wyodrębnić szereg narzędzi o różnym charakterze, które w pośredni lub bezpośredni sposób mają na celu zachęcenie tej grupy migrantów do prowadzenia swojej działalności gospodarczej w Polsce (podrozdział 1.6).

Pomimo, iż w Polsce istnieje kilka źródeł danych na temat migracji biznesowych, precyzyjne podanie liczby tej kategorii migrantów jest wysoce utrudnione (rozdział 2). Według danych GUS, pod koniec 2013 roku w Polsce zarejestrowanych było ponad 26 tys. podmiotów posiadających kapitał pochodzący od inwestorów zagranicznych. Spośród nich, jedynie 20% stanowiły firmy z udziałem kapitału zagranicznego spoza krajów UE/EOG, co oznacza, że działalność gospodarczą prowadzą w Polsce przeważnie obywatele z państw unijnych.

Co się tyczy cudzoziemców prowadzących działalność gospodarczą samodzielnie, ich liczba z roku na rok systematycznie rośnie. Niemniej jednak, średnio co druga prowadzona przez cudzoziemca jedno-

osobowa działalność gospodarcza przestaje istnieć po około 3 latach od założenia.

Niezależnie od dotychczasowej skali zjawiska migracji biznesowej do Polski, przykład skupiska biznesu wietnamskiego i chińskiego w podwarszawskiej Wólce Kosowskiej pokazuje jak duży wpływ przedsiębiorczość wśród cudzoziemców może mieć na rozwój kraju w wymiarze społeczno-gospodarczym (rozdział 4).

Wartym podkreślenia jest fakt, iż zagrożenie nielegalną imigracją w kontekście prowadzonych przez cudzoziemców działalności o charakterze biznesowym jest obecnie niewielkie (rozdział 3). Co więcej, w opinii Straży Granicznej ostatnia liberalizacja przepisów imigracyjnych w zakresie legalizowania pobytu przez cudzoziemców na podstawie prowadzenia w Polsce działalności gospodarczej, nie miała jak dotąd wpływu na zwiększenie skali naruszeń lub wystąpienie nowych niepożądanych zjawisk w tym zakresie.

Wiele wyzwań, z jakimi stykają się migranci biznesowi w Polsce jest analogiczna do tych, które napotyka Polacy i jest związana z całokształtem otoczenia instytucjonalno-prawnego, w którym działają przedsiębiorcy w Polsce (np. wysokość kosztów pracy, system podatkowy, kwestie związane z poszczególnymi etapami zakładania firmy) – rozdział 4. Co istotne, katalog wyzwań nie zawsze rysuje się podobnie w przypadku wszystkich grup przedsiębiorców cudzoziemskich i jest on uzależniony od takich czynników jak: skala działalności firmy/przedsięwzięcia, sektor, w którym prowadzona jest działalność oraz kapitału (finansowego, ludzkiego i społecznego), jakim dysponuje cudzoziemiec.

Niezależnie od zidentyfikowanych barier, Polska, zdaniem ekspertów, wraz z upływem czasu staje się coraz bardziej atrakcyjnym miejscem do zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej, w tym m.in. dla firm z sektora nowoczesnych usług dla biznesu oraz spółek technologicznych.

# 1

## Polityka w zakresie przyjmowania cudzoziemców w celach biznesowych

1.1 Krajowa strategia w zakresie przyjmowania migrantów w celach biznesowych

> 13

1.2 Podmioty uczestniczące w tworzeniu polityki w zakresie migracji biznesowych

> 17

1.3 Warunki prowadzenia przez cudzoziemców działalności gospodarczej w Polsce

> 18

1.4 Warunki wjazdu i pobytu migrantów przyjeżdżających do Polski w celach biznesowych

> 19

1.5 Pozostałe osoby, które wjeżdżają do Polski w celach biznesowych

> 26

1.6 Działania mające na celu przyciągnięcie migrantów biznesowych

> 28

## 1.0 Polityka w zakresie przyjmowania cudzoziemców w celach biznesowych

### 1.1 Krajowa strategia w zakresie przyjmowania migrantów w celach biznesowych

W Polsce nie wypracowano dotychczas jednego dokumentu strategicznego, który w spójny i całościowy sposób odnosiłby się do wszystkich zagadnień związanych z przyjmowaniem cudzoziemców w celach biznesowych. Co prawda, Polska posiada dokument strategiczny w zakresie migracji pt.: „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”<sup>10</sup> (wraz z planem wdrażania<sup>11</sup> dla tego dokumentu), niemniej jednak określono w nim jedynie ogólne ramy polityki wjazdowo-pobytowej państwa w odniesieniu do różnych typów migracji do Polski, w tym migracji biznesowych.

Co istotne, stosowne priorytety, działania, zalecenia oraz sugestie w zakresie przyjmowania migrantów biznesowych zostały zawarte w kilku dokumentach o różnej randze oraz charakterze, wśród których należy wymienić przede wszystkim:

- **„Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”** wraz z planem wdrażania – wskazuje inwestorów zagranicznych, cudzoziemców prowadzących działalność gospodarczą (w szczególności kreującą nowe miejsca pracy) oraz cudzoziemców delegowanych do pracy w Polsce przez pracodawców zagranicznych jako grupy cudzoziemców, które powinny zostać objęte preferencyjnymi rozwiązaniami prawnymi w zakresie wjazdu, pobytu i pracy w Polsce. W dokumencie

podkreślono, iż obecność tych osób ma potencjalnie istotne znaczenie dla rynku pracy, dlatego procedury dotyczące uzyskania przez nich prawa pobytu i prowadzenia określonego rodzaju działalności powinny być maksymalnie uproszczone oraz stanowić jeden z elementów systemu zachęt do inwestowania w Polsce. Ponadto, w świetle doświadczeń dotyczących roli działalności gospodarczej wykonywanej osobiście, w tym samozatrudnienia, dla gospodarki i rynku pracy rekomenduje się, aby wśród zasad regulujących dostęp do prowadzenia działalności ekonomicznej w Polsce opracowano zasady dostępu do tego segmentu rynku dla cudzoziemców, analogicznie do uregulowania dostępu do rynku pracy zależnej (możliwą formą takich uregulowań byłaby szczególna regulacja w przepisach dotyczących pracy cudzoziemców). Ponadto wskazano na potrzebę:

- **wprowadzenia rozwiązań** polegających na umożliwieniu osobom, u których stwierdzono polskie pochodzenie, osiedlenia się w Polsce i w związku z tym nabycia uprawnień m. in. w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na tych samych warunkach co obywatele polscy,
- **lepszemu korelacji** pomiędzy przepisami ustaw regulujących zasady wjazdu pobytu i wyjazdu

<sup>10</sup>. Przyjęty przez Radę Ministrów w lipcu 2012 roku.

<sup>11</sup>. Przyjęty przez międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji w grudniu 2013 r.



cudzoziemców a ustawą z obszaru pracy, prowadzenia działalności gospodarczej, itp., w celu przejrzystego określenia uprawnień poszczególnych kategorii cudzoziemców oraz zadań realizowanych przez właściwe instytucje.

- **Długookresową Strategię Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności**, która w celu zwiększenia wydajności i konkurencyjności polskiej gospodarki wskazuje, iż niezbędnym jest stałe pozyskiwanie inwestycji zagranicznych<sup>12</sup>, w szczególności w okresie do 2020 r. zarówno z zakresu produkcji przemysłowej jak i usług – w tym przede wszystkim w trzech obszarach – obsługa procesów biznesowych (Business Process Offshoring), tworzenia w Polsce centrów usługowych (Shared Service Centre) oraz centrów dostarczania wiedzy lub ośrodków badawczych (Knowledge Process Outsourcing).
- **Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju 2020**, w której napyły inwestycji zagranicznych, w tym przede wszystkim w formie wielkich korporacji lokujących w Polsce swoje wytwórnie, centra usługowe czy ośrodki badawcze, postrzegany jest jako ważny czynnik mający wpływ na rozwój polskiego eksportu (poprzez zapewnianie dostępu do międzynarodowych kanałów dystrybucji oraz globalnego wsparcia marketingowego). W dokumencie podkreśla się również rolę inwestycji badawczo-rozwojowych typu green-field w rozwoju zaawansowanych technologicznie sektorów gospodarki. W strategii podkreślono również rolę małych i średnich przedsiębiorstw (zarówno tych prowadzonych przez obywateli polskich jak i cudzoziemców) w zwiększaniu konkurencyjności i efektywności gospodarki. Aby ich liczba stale rosła, niezbędna jest poprawa warunków ramowych prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, które szczególnie dla tych najmniejszych firm często stanowią barierę wejścia na rynek. Ma się to wiązać z redukcją zbędnych obciążeń i barier administracyjnych, w tym uproszczeniem i skonsolidowaniem regulacji podatkowych (działania realizowane

do 2015 r.), a następnie z pełnym rozwojem cyfrowych usług publicznych (e-administracji), tak by przedsiębiorca mógł załatwić większość spraw administracyjnych przez internet (działania zaplanowane do zrealizowania po 2015 r.). Poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej ma również towarzyszyć poprawa jakości stanowiącego prawa, tak aby otoczenie instytucjonalne w większym stopniu sprzyjało rozwojowi przedsiębiorczości w Polsce (w tym kontekście istotne jest ograniczenie biurokracji, redukcja liczby zezwoleń, rejestrów działalności regulowanej, licencji, upoważnień, zmniejszenie obciążeń administracyjnych, reglamentacji).

- **Strategię Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”** (jedna z dziewięciu strategii realizujących zapisy długo- i średniookresowej strategii rozwoju kraju) – stanowi rozwinięcie rekomendacji i działań sformułowanych w strategiach wyższego rzędu. Wskazuje przede wszystkim na potrzebę skoncentrowania się na pozyskiwaniu inwestycji ukierunkowanych na krajowe priorytety rozwoju naukowo-technologicznego, rozwój wysoko wykwalifikowanych kadr, lepiej płatnych miejsc pracy oraz ułatwienie w wykorzystywaniu zagranicznych źródeł do finansowania krajowych nakładów na B+R+I (badania, rozwój i innowacje). W dokumencie podkreślono bowiem, iż bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) same w sobie nie gwarantują korzyści wzrostowych. Podejmowane działania powinny zatem zmierzać do maksymalizacji procesu uczenia się z zagranicznych źródeł, a warunkiem osiągnięcia maksimum korzyści z inwestycji jest utrzymanie lokalnej bazy przemysłowej i promowanie powiązań między krajowymi firmami i zagranicznymi inwestorami. W celu zachęcenia inwestorów do lokowania kapitału w Polsce, a także zwiększenia uwagi międzynarodowych środowisk biznesowych, należy skupić się na promowaniu Polski jako kraju przyjaznego inwestorom, o wysokim potencjale kadrowym, innowacyjnym i kreatywnym oraz

atrakcyjnym turystycznie. Co istotne, w dokumencie podkreślono, iż dla realizacji tego celu wymagane jest również wypracowanie spójnej polityki i synergii w promowaniu polskiej gospodarki, kultury oraz turystyki. Dodatkowym bodźcem do przyciągania inwestycji zagranicznych powinna być też odpowiednia polityka rozwoju własnych inwestycji nakierowanych na powiązania międzynarodowe. Dokument wymienia ponadto działania, które mają sprzyjać przyciągnięciu inwestycji zagranicznych. Są to:

- **przygotowanie kompleksowej polityki inwestycyjnej Polski** poprzez: wskazanie branż o największym potencjale inwestycyjnym i rozwojowym dla Polski (w tym generujących wiele miejsc pracy); opracowanie kodeksu dobrych praktyk w postępowaniu z potencjalnym inwestorem; promocję planów prywatyzacyjnych; stworzenie ram prawnych dla funkcjonowania zagranicznych przedsiębiorstw funduszy majątkowych i kreowanie dobrych praktyk państwa przyjmującego tego rodzaju inwestycje; stworzenie zachęt dla funduszy inwestycyjnych i kapitałowych, w tym zachęty dla partnerów pod kątem społecznie odpowiedzialnych inwestycji; stworzenie zachęt dla reinwestowania zysków w Polsce;
- **działania na rzecz realizacji polityki klastrowej na terenach specjalnych stref ekonomicznych**, w tym działania dotyczące przyszłości SSE (w szczególności przeformułowanie obecnej polityki klastrowej w celu zdynamizowania działalności gospodarczej w strefach ekonomicznych oraz zapewnienia długookresowych korzyści dla funkcjonujących tam przedsiębiorstw);
- **zintegrowanie systemu wspierania innowacyjności oraz wspierania inwestorów zagranicznych** - działania w zakresie wsparcia podmiotów zagranicznych działających lub

też zamierzających podjąć działania na terenie Polski (w szczególności przeformułowanie kryteriów takiego wsparcia), w tym m.in. inwestycje w krajową działalność badawczą, utrzymanie lokalnej bazy przemysłowej i promowanie powiązań między krajowymi firmami i zagranicznymi inwestorami, kooperacja z lokalnymi centrami badań i rozwoju, szkołami wyższymi).

- **Krajowe inteligentne specjalizacje** – dokument, w którym zostały wskazane priorytety (19 inteligentnych specjalizacji) w zakresie polityki naukowej i innowacyjnej Polski. Specjalizacje określono w ramach następujących działań: zdrowe społeczeństwo, biogospodarka rolno-spożywcza i środowiskowa, zrównoważona energetyka, surowce naturalne i gospodarka odpadami oraz innowacyjne technologie i procesy przemysłowe.
- **Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020** (przyjęty przez Radę Ministrów 5 lipca 2011 r.), którego celem jest wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez wspieranie nowych inwestycji (realizowanych przez polskie i zagraniczne firmy) produkcyjnych w sektorach priorytetowych<sup>13</sup>, inwestycji w sektorze nowoczesnych usług oraz badawczo-rozwojowym, a także inwestycji produkcyjnych generujących nowe miejsca pracy o wysokiej produktywności (tzw. inwestycji znaczących).
- **Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie**, w której określono rolę polityki regionalnej Polski we wspieraniu napływu inwestycji zagranicznych do poszczególnych regionów. I tak, ma ona wspierać wszystkie działania władz samorządowych w budowaniu spójnych, konkurencyjnych ofert

<sup>12</sup> Właściwą tutaj definicją inwestora zagranicznego jest definicja stosowana przez OECD, zgodnie z którą inwestorem zagranicznym jest osoba fizyczna lub prawna, lub też powiązana ze sobą kapitałowo

grupa przedsiębiorstw, posiadająca co najmniej 10% udziałów (akcji) w kapitale podstawowym spółki zarejestrowanej w Polsce lub co najmniej 10% głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy.

<sup>13</sup> Sektor motoryzacyjny (w szczególności produkcja pojazdów samochodowych nadwozi, przyczep i naczep, części, komponentów i akcesoriów do pojazdów samochodowych i ich silników oraz produkcja opon), elektroniczny oraz produkcji sprzętu AGD (w szczególności produkcja komputerów, sprzętu oraz aparatury radiowej, telewizyjnej i telekomunikacyjnej, układów i podzespołów), lotniczy (w szczególności produkcja statków powietrznych, części i akcesoriów do statków powietrznych i ich silników, działalność usługowa w zakresie

naprawy, konserwacji oraz remontów statków powietrznych i silników lotniczych), biotechnologii (w szczególności produkcja w zakresie biotechnologii białej mającej zastosowanie w procesach przemysłowych, czerwonej związanej z medycyną i ochroną zdrowia i zielonej zajmującej się aspektami związanymi z rolnictwem), rolno-spożywcza (w szczególności produkcja żywności oraz działalność w zakresie innowacyjnych metod jej przetwarzania, pakowania i przechowywania); wpisujących się w 19 krajowych inteligentnych specjalizacji.

inwestycyjnych oraz wykorzystywaniu inwestycji dla wzmocnienia efektu rozwojowego, w tym w zwiększaniu poziomu inwestycji na obszarach o najmniejszym udziale bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Działania te polityka regionalna realizować ma poprzez specjalnie adresowane priorytety w ramach odpowiednich programów regionalnych, a dotyczyć one mają konkretnych projektów inwestycyjnych w zakresie BIZ, ale także innych dużych inwestycji mających podstawowe znaczenie rozwojowe (np. elektrownie jądrowe, zbiorniki retencyjne, itp.) i związane z:

- **wspomaganiem rozbudowy i modernizacji** odpowiedniej infrastruktury transportowej, środowiskowej i innej związanej bezpośrednio z daną inwestycją,
- **popiekszaniem jakości kadr** osób pracujących bądź współpracujących z inwestorami,
- **wykorzystaniem inwestycji** dla wzmocnienia zdolności do kooperacji firm z danego obszaru z uwzględnieniem zasad pomocy publicznej,
- **tworzeniem w ośrodkach naukowych i przedsiębiorstwach warunków dla wykorzystania inwestycji** dla tworzenia i wprowadzania rozwiązań innowacyjnych.

Istotnym obszarem aktywności polityki regionalnej ma być większa integracja wysiłków władz samorządowych z działalnością wyspecjalizowanych instytucji działających na poziomie krajowym (PALiIZ) i regionalnym, w tym specjalnych stref ekonomicznych.

Podsumowując można stwierdzić, że „migranci biznesowi” stanowią dla Polski ważną grupę cudzoziemców, czego dowodem są konkretne zapisy w kluczowych dokumentach o charakterze strategicznym i kierunkowym. Napływ inwestorów/inwestycji zagranicznych (rozumianych jako osoby fizyczne, prawne lub grupę przedsiębiorstw związanych ze sobą kapitałowo) do Polski jest postrzegany przez decydentów jako wysoce pożądanym oraz stanowi istotny impuls rozwoju. To z kolei przekłada się na szereg działań (m.in. promocyjnych, tworzenie systemu zachęt), które mają zachęcać inwestorów do lokowania swojego kapitału w Polsce.

Jednocześnie zauważalny jest pogląd, zgodnie z którym inwestycje nie gwarantują automatycznego wzrostu konkurencyjności i innowacyjności Polski

i wymagane jest podjęcie działań, które umożliwiłyby osiągnięcie maksimum korzyści z inwestycji.

Z punktu widzenia korzyści, preferowane są inwestycje zagraniczne:

- w sektorach priorytetowych oraz/lub wpisujące się w 19 krajowych inteligentnych specjalizacji,
- w sektorze nowoczesnych usług (w obszarach: obsługa procesów biznesowych, wspólne centra usługowe i zaawansowane usługi bazujące na wiedzy specjalistycznej) oraz badawczo-rozwojowym typu green-field,
- produkcyjne generujące nowe miejsca pracy o wysokiej produktywności (tzw. inwestycje znaczące).

W strategicznym podejściu do inwestycji zagranicznych mocno wybrzmiewa również kwestia zróżnicowanej atrakcyjności inwestycyjnej Polski w ujęciu regionalnym (udział nowych inwestycji zagranicznych koncentruje się w najbardziej konkurencyjnych pod względem ekonomicznym regionach Polski - w województwach mazowieckim, małopolskim, śląskim i dolnośląskim; dla porównania w latach 2007-2010 Polska Wschodnia przyciągnęła zaledwie 6% całości napływu BIZ do Polski) oraz, co za tym idzie, potrzeba wsparcia działań podejmowanych w celu zwiększenia atrakcyjności obszarów, które tego najbardziej wymagają.

Biorąc pod uwagę fakt, iż jedną ze składowych strategicznego podejścia do migracji w celach biznesowych jest również kierunek polityki wjazdowo-pobytovej, warto zaznaczyć, iż inwestorzy zagraniczni, cudzoziemcy prowadzący działalność gospodarczą oraz cudzoziemcy delegowani do pracy w Polsce przez pracodawców zagranicznych, zgodnie z zapisami dokumentów strategicznych, zostali uznani za priorytetową grupę cudzoziemców, wobec których tworzone powinny być preferencyjne rozwiązania prawne w zakresie wjazdu, pobytu i pracy.

Należy przy tym zaznaczyć, iż Ministerstwo Rozwoju od kilku lat realizuje kompleksową strategię poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, której beneficjentami mają być wszystkie osoby zainteresowane prowadzeniem tej działalności, niezależnie od posiadanego przez nie obywatelstwa, czy statusu pobytowego. Cudzoziemcy nie są zatem wyodrębnioną kategorią osób, do której kierowane są szczególne działania w tym zakresie.

## 1.2 Podmioty uczestniczące w tworzeniu polityki w zakresie migracji biznesowych

W Polsce liczba podmiotów, które uczestniczą zarówno w pośrednim jak i bezpośrednim tworzeniu polityki w zakresie przyjmowania migrantów przyjeżdżających do Polski w celach biznesowych jest bardzo liczna, przy czym nie można wskazać jednej instytucji, która zajmowałaby się przedmiotową tematyką w sposób kompleksowy, a tym samym koordynowałaby wszelkie działania państwa podejmowane w tym zakresie przez różne podmioty. Wśród przedmiotowych podmiotów wymienić należy przede wszystkim:

- **Ministerstwo Rozwoju (MR)** – formułuje politykę w zakresie innowacyjności oraz na rzecz rozwoju przedsiębiorstw (m.in. wprowadzanie ułatwień w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej, wzmocnianie przyjaznego systemu otoczenia przedsiębiorstw np. uproszczenie i ograniczenie kontroli w firmach, obniżenie poziomu obowiązkowego kapitału w spółkach); określa zasady i warunki, na jakich cudzoziemcy mogą prowadzić działalność gospodarczą w Polsce, a także projektuje i tworzy zachęty inwestycyjne; poprzez Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji, które są zagranicznymi placówkami Ministra Gospodarki, działającymi w ramach Ambasad i Konsulatów RP (aktualnie funkcjonuje na świecie 49 placówek rozmieszczonych praktycznie na wszystkich kontynentach) m.in. promuje Polskę i polską gospodarkę, podejmuje działania zachęcające firmy zagraniczne do inwestycji w Polsce oraz udziela pomocy w nawiązywaniu kontaktów handlowych pomiędzy polskimi i zagranicznymi firmami; koordynuje Strategię Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” - jedną z dziewięciu strategii krajowych;
- **Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PALiIZ)** (wraz z oddziałem zagranicznym w Szanghaju) działająca jako spółka akcyjna, której jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa - zajmuje się szeroko rozumianą obsługą inwestorów zagranicznych, wspiera firmy, które działają już w Polsce, a także pomaga nowym inwestorom wejść na polski rynek oraz w najlepszy sposób

wykorzystać istniejące na nim możliwości (pomoc w przejściu przez niezbędne procedury administracyjne oraz prawne występujące w trakcie realizacji projektu, dostęp do kompleksowej informacji dotyczącej otoczenia gospodarczo-prawnego inwestycji, pomoc w znalezieniu odpowiednich partnerów oraz dostawców, jak również lokalizacji). PALiIZ kreuje również pozytywny wizerunek Polski w świecie oraz promuje Polskę jako dogodne miejsce lokowania inwestycji zagranicznych (m.in. poprzez kampanie marketingowe, seminaria inwestycyjne, warsztaty, wizyty studyjne oraz współpracę z polskimi ambasadami);

- **Sieć Centrów Obsługi Inwestorów i Eksporterów** (będąca projektem systemowym Ministra Rozwoju), które mają na celu m.in. zwiększanie poziomu inwestycji zagranicznych w Polsce, poprzez zapewnienie dostępu do informacji takich jak warunki podejmowania działalności gospodarczej w Polsce, zachęty inwestycyjne, najnowsze oferty inwestycyjne i regionalne dane mikroekonomiczne;
- **Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS)** – formułuje ramy prawne w zakresie zatrudniania cudzoziemców, w tym osób - właścicieli firm, które wykonują w niej jednocześnie określoną pracę (np. zarządzanie firmą) oraz osób fizycznych świadczących usługi na mocy międzynarodowych umów handlowych (w ramach tzw. sposobu 4 - „Mode 4”);
- **Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ)** wraz z siecią polskich placówek konsularnych i ambasad – kreuje politykę wydawania wiz cudzoziemcom przyjeżdżającym do Polski w celach biznesowych, a poprzez wydziały ekonomiczne oraz wydziały promocji handlu i inwestycji placówek dyplomatycznych promuje Polskę jako atrakcyjne w UE miejsce lokowania inwestycji zagranicznych oraz przekazuje informacje dotyczące rozwoju gospodarki Polski;

- **Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji** (MSWiA) wraz z podlegającymi mu: Urzędem do Spraw Cudzoziemców i Strażą Graniczną – jako wiodący podmiot w zakresie koordynacji działań związanych z prowadzeniem krajowej polityki migracyjnej, ma decydujący wpływ na tworzone rozwiązania legalizacyjne. Z uwagi na posiadane kompetencje w obszarze zwalczania nielegalnej imigracji, podejmowane przez MSWiA działania mają przede wszystkim na celu skuteczniejsze wykrywanie i zapobieganie nadużyciom procedur legalizacyjnych. Ponadto MSWiA koordynuje wdrażanie dokumentu strategicznego „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”;
- **Ministerstwo Skarbu Państwa** (MSP) – kształtowanie regulacji w zakresie dokonywania komercjalizacji (przekształcania przedsiębiorstw państwowych w spółki prawa handlowego) i prywatyzacji, w której brać mogą udział inwestorzy zagraniczni;
- **Inne organy administracji państwowej** odpowiedzialne za kształtowanie regulacji w zakresie przyznawania koncesji, zezwoleń, licencji, uprawnień zawodowych i dokonywania wpisu do rejestru działalności regulowanej niezbędnych do wykonywania określonych form działalności (m.in. Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi);
- **Władze lokalne** – mając na uwadze strategiczne cele związane z rozwojem poszczególnych regionów Polski, władze samorządowe chętnie

podejmują inicjatywy, których celem ma być zwiększenie atrakcyjności danego obszaru jako miejsca do prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców. Są wśród nich najczęściej: tworzenie i rozwijanie infrastruktury, która ułatwia rozpoczęcie, prowadzenie i rozwijanie działalności gospodarczej, promowanie danego obszaru, zapewnianie kompleksowej obsługi informacyjnej dla potencjalnych inwestorów, świadczenie usług administracyjnych w sprawny i profesjonalny sposób, tworzenie korzystnych warunków finansowych dla podejmowania i rozszerzenia działalności gospodarczej, np. poprzez programy pomocy publicznej. Obecność zagranicznych przedsiębiorców ma być bowiem istotnym czynnikiem budującym rangę oraz konkurencyjność poszczególnych miast i regionów;

- **Inne organizacje** (bilateralne izby handlowe, fundacje, stowarzyszenia) – zajmujące się podejmowaniem działań na rzecz ulepszenia klimatu inwestycyjnego w Polsce, wspieraniem przedsiębiorczości wśród migrantów, które często lobbują za wprowadzeniem rozwiązań ułatwiających prowadzenie przez cudzoziemców działalności gospodarczej w Polsce;
- **Organy kontrolujące** (m.in. urzędy kontroli skarbowej, ZUS, PIP) – podejmują działania mające na celu skuteczniejsze wykrywanie i zapobieganie nadużyciom/naruszeń;
- **Pozostałe instytucje promujące polską gospodarkę**, w tym m.in. Rada Promocji Polski, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

wyłącznie w czterech wybranych formach, tj. w formie spółki:

1. komandytowej,
2. komandytowo-akcyjnej,
3. akcyjnej,
4. z ograniczoną odpowiedzialnością,

a także przystępować do takich spółek oraz obejmować bądź nabywać ich udziały lub akcje.

Oznacza to, iż nie mają oni, co do zasady, uprawnień do podejmowania działalności w formie spółki jawnej, partnerskiej oraz jako osoby fizyczne (w formie indywidualnej działalności gospodarczej).

Aby prowadzić działalność gospodarczą również w pozostałych formach, a więc na takich samych zasadach jak obywatele polscy, cudzoziemiec musi posiadać odpowiednią podstawę pobytu w Polsce, w tym:

1. zezwolenie na pobyt stały,
2. zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej,
3. zezwolenie na pobyt czasowy:
  - a. udzielone w celu kształcenia się na studiach (pierwszego stopnia, studiach drugiego stopnia, jednolitych studiach magisterskich albo studiach trzeciego stopnia),
  - b. udzielone w celu połączenia się z rodziną (z wyłączeniem kilku wybranych przypadków),
  - c. udzielone w celu wykonywania działalności gospodarczej, udzielone ze względu na kontynuowanie prowadzonej już działalności gospodarczej na podstawie wpisu do CEIDG,
  - d. udzielone z uwagi na pozostawanie w związku małżeńskim z obywatelem polskim zamieszkałym w Polsce,

4. ochronę międzynarodową (status uchodźcy, ochronę uzupełniającą) lub krajową (zgodę na pobyt ze względów humanitarnych lub zgodę na pobyt tolerowany), korzystać w Polsce z ochrony czasowej,
5. ważną Kartę Polaka.

Uprawnienia gwarantujące cudzoziemcowi zakładanie oraz prowadzenie działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy (niezależnie od statusu pobytowego) mogą poza tym wynikać z zawartych przez Polskę umów międzynarodowych. Obecnie taką możliwość mają jedynie obywatele Stanów Zjednoczonych, na podstawie umowy bilateralnej zawartej w 1994 roku.

Taki sam zakres praw w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej mają ponadto obywatele UE/EOG oraz członkowie ich rodzin<sup>14</sup>.

Powyższe oznacza, że cudzoziemiec (z wyjątkiem obywateli USA, państw UE oraz członków ich rodzin), którego głównym celem wjazdu do Polski jest działalność biznesowa, a nieposiadający z Polską żadnych związków rodzinnych (patrz: przypadek 3b, 3d oraz 5) oraz związanej z nią historii migracyjnej (patrz: przypadek 3c), a także niebędący beneficjentem ochrony międzynarodowej oraz krajowej, potencjalnie nabywa prawo do prowadzenia działalności gospodarczej we wszystkich formach średnio dopiero po 5 latach pobytu w Polsce (i uzyskaniu zezwolenia na pobyt bezterminowy). Do tego czasu możliwość prowadzenia działalności jest zawężona wyłącznie do czterech spośród siedmiu form tych działalności.

## 1.4 Warunki wjazdu i pobytu migrantów przyjeżdżających do Polski w celach biznesowych

Polska nie oferuje cudzoziemcom przyjeżdżającym do Polski w celach biznesowych (w tym np. przedsiębiorcom lub inwestorom cudzoziemskim) specjalnej ścieżki migracyjnej/specjalnego programu, w ramach których gwarantowane byłoby, w sposób systemowy, szczególne ułatwienia w zakresie wjazdu oraz legalizacji pobytu.

Cudzoziemiec planujący wjechać do Polski w celach biznesowych musi się skontaktować z polską

placówką konsularną lub dyplomatyczną w kraju zamieszkania (lub w przypadku jej braku – w innym kraju trzecim) w celu otrzymania wizy (krajowej lub Schengen) w celu prowadzenia działalności gospodarczej – cel wydania „4”.

Warunkami wymaganymi do spełnienia przy ubieganiu się o wydanie wizy są:

1. elektronicznie zarejestrowany (poprzez platformę

<sup>14</sup> Art. 13 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 672).

- e-Konsulat), wypełniony, wydrukowany i podpisany wniosek wizowy oraz dołączenie do niego aktualnej fotografii,
2. uiszczenie opłaty wizowej (jeśli jest wymagana),
  3. posiadanie ważnego dokumentu podróży spełniającego określone kryteria,
  4. przedstawienie dowodu posiadania odpowiedniego, ważnego podróźnego ubezpieczenia medycznego na kwotę co najmniej 30 000 euro lub w wypadku wizy krajowej innego ubezpieczenia zdrowotnego wydanego przez odpowiednią instytucję w Polsce (np. dowód opłacenia dobrowolnego ubezpieczenia zdrowotnego w NFZ),
  5. przedstawienie dokumentów potwierdzających:
    - a. posiadanie środków utrzymania na wjazd, pobyt i wyjazd z terytorium Schengen lub Polski,
    - b. gotowość do opuszczenia terytorium Schengen po upływie terminu ważności wizy,
    - c. cel wjazdu, np. wpis do KRS, potwierdzoną notarialnie umowę spółki, zaświadczenie z urzędu skarbowego o nie zaleganiu z podatkami, dokumenty poświadczające sytuację finansową firmy, zaproszenie/list polecający od operującej w Polsce firmy, z którą cudzoziemiec współpracuje, dowody na prowadzenie w przeszłości biznesu z polskimi firmami lub z podmiotami z innych krajów UE, kapitał finansowy, który cudzoziemiec chce zainwestować w Polsce,
    - d. inne dane i informacje podane we wniosku wizowym (np. akt urodzenia, akt małżeństwa);
  6. niefigurowanie danych cudzoziemca w wykazie cudzoziemców, których pobyt w Polsce jest pożądanym lub w Systemie Informacji Schengen do celów odmowy wizowej,
  7. brak przesłanek do tego, aby uznać cudzoziemca za osobę, która może naruszyć porządek publiczny, bezpieczeństwo, interes Rzeczypospolitej Polskiej lub stosunki międzynarodowe jednego z państw Schengen.

O wizę wydawaną w celu „4” mogą aplikować m.in. cudzoziemcy, którzy:

- przebywają za granicą i nie posiadają jeszcze zalegalizowanego pobytu w Polsce, ale mają już

- zarejestrowaną w Krajowym Rejestrze Sądowym firmę w Polsce (np. przez Internet lub poprzez pełnomocnika),
- przebywają za granicą, nie posiadają jeszcze zalegalizowanego pobytu w Polsce i dopiero zamierzają zainwestować/prowadzić działalność gospodarczą w Polsce (nie mają jeszcze założonej firmy).

Co jednak istotne, w obydwu przypadkach cudzoziemiec musi udowodnić swój zamiar i uzasadnić konieczność wjazdu do Polski, a ostateczną decyzję, czy przedstawione dowody są wystarczające, aby wydać wizę, podejmuje konsul. Konsul dokonując analizy wniosku wizowego uwzględni również lokalne warunki w kraju pochodzenia.

Z tych względów, niemożliwe jest zatem wskazanie zamkniętego katalogu dokumentów potwierdzających cel wjazdu do Polski niezbędnych do uzyskania polskiej wizy, a co za tym idzie katalogu kryteriów, którymi konsul kieruje się wydając wizy w celu prowadzenia działalności gospodarczej.

Ich charakter oraz liczba może się różnić w zależności od sytuacji aplikującego i może przykładowo zależeć od:

- tego, czy cudzoziemiec prowadził już działalność gospodarczą w jego/jej kraju pochodzenia (ma doświadczenie w tym zakresie), czy nie, a także od tego, jaka jest kondycja finansowa prowadzonej firmy,
- tego, czy nawiązał już stosunki handlowe z polskimi/zagranicznymi partnerami, czy też nie,
- tego, czy kraj pochodzenia cudzoziemca uważa się za kraj wysokiego ryzyka migracyjnego, czy nie.

Nieco odmiennie kształtuje się sytuacja w przypadku wiz Schengen, których wydawanie jest ujednolicone i regulowane przez Wspólnotowy Kodeks Wizowy. W związku z tym, cudzoziemiec ubiegający się o udzielenie wizy typu C jest zobowiązany do przedstawienia dokumentów związanych z celem podróży wyszczególnionych w załączniku II do WKW. Dodatkowo, Komisja Europejska, ze względu na szczególne warunki lokalne w ponad 30 krajach<sup>15</sup>, wydała decyzje w sprawie uszczegółowienia listy dokumentów uzupełniających wymaganych w procedurach

wizowych w tych państwach, co oznacza, że cudzoziemiec ubiegający się o wydanie wizy w placówce znajdującej się w jednym z tych krajów, musi przedstawić dokumenty, które zostały zawarte w tym wykazie.

Konsulowie korzystają zatem ze stosunkowo dużej autonomii przy wydawaniu wiz, zwłaszcza w odniesieniu do wiz krajowych i mogą ułatwiać - w trybie indywidualnym i w zależności od okoliczności - wjazd osób deklarujących chęć zaangażowania się w działalność gospodarczą w Polsce.

Niezależnie od tego, MSZ stara się wprowadzać doraźne rozwiązania, które usprawniają obsługę m.in. przedsiębiorców i inwestorów pochodzących z krajów spoza UE, takie jak:

- **rozszerzanie sieci urzędów konsularnych**, np. w kontekście Chin, prowadzone są prace zmierzające do uruchomienia sieci Punktów Przyjmowania Wniosków Wizowych oraz do powołania nowego konsulatu w środkowej części Chin, a w przypadku obywateli Tadżykistanu, którzy mają kłopoty z podróżą do Uzbekistanu (właściwy okręg konsularny), rozważana jest koncepcja częstych przyjazdów do Duszanbe konsula z Taszkientu, z mobilnym stanowiskiem konsularnym, który przyjmowałby aplikacje wizowe i pobierał odciski palców (obywatele Tadżykistanu mogą ponadto aplikować o wizę w polskich placówkach w Ankarze i Islamabadzie, gdzie wjeżdżają w ruchu bezwizowym);
- **wprowadzanie rozwiązań organizacyjnych**, w tym np. zwiększanie limitów dostępnych terminów złożenia wniosku wizowego, stosowanie procedurę niestandardowych tj. specjalnych procedur wobec wiarygodnych/poważnych/pożyczanych biznesmenów/przedsiębiorców/inwestorów (uzależnione od lokalnych warunków, „przepustowości” konsulatu, ustaleń w ramach lokalnej współpracy Schengen itp.) - aplikanci są przyjmowani poza kolejnością i/lub bez konieczności rejestracji w systemie e-konsulat, który jest często blokowany przez firmy turystyczne, a ich spotkania są umawiane e-mailowo poprzez skrzynkę konsularną, która osobiście obsługuje konsul, wizy wydawane są w trybie przyspieszonym, np. w ciągu jednego dnia, a w przypadku potwierdzenia ze strony polskich kontrahentów planujących długofalową współpracę, wydawane są wizy Schengen z kilkuletnią ważnością. Takie rozwiązania wprowadziły urzędy konsularne/agencje konsularne w:
  - Nigerii (Abudża), którego okręg konsularny

obejmuje 10 państw: Nigerię, Benin, Ghanę, Gwineę Równikową, Kamerun, Liberię, Sierra Leone, Togo i Wybrzeże Kości Słoniowej) oraz pozostałych krajach Afryki Północnej,

- Iraku (Irbil),
- Indiach,
- Rosji i na Ukrainie – dodatkowo, w kontekście wprowadzenia w 2015 r. Systemu Informacji Wizowej w tych krajach, który będzie wymagał odcisków palców w procedurze uzyskania wiz Schengen, rozważa się możliwość uruchomienia specjalnej ścieżki VIP w Punktach Przyjmowania Wniosków Wizowych (obsługiwanych przez firmę zewnętrzną na zasadach outsourcingu) polegającej na przyjmowaniu aplikujących osób w specjalnych salonikach, gdzie będą mogli złożyć wnioski wizowe i odciski palców poza kolejnością.

Należy jednak pamiętać, iż powyższe rozwiązania (w tym ułatwienia proceduralne) nie są wdrażane w sposób systemowy, tak jak ma to miejsce w niektórych państwach UE, które wprowadziły specjalne programy migracyjne dedykowane dla osób migrujących w celach biznesowych.

Czas trwania całej procedury wizowej różni się w zależności od kraju, w którym cudzoziemiec ubiega się o wydanie wizy. Przeciętny czas trwania procedury wynosi około miesiąca. Warto jednak dodać, iż w związku ze zwiększonym w ciągu ostatnich miesięcy wśród obywateli Ukrainy zainteresowaniem uzyskaniem polskich wiz, czas oczekiwania na złożenie wniosku wizowego w konsulatach na Ukrainie trwa obecnie do kilku miesięcy, co znacznie wydłużyło czas trwania całej procedury uzyskania wizy.

Wiz, co do zasady, nie przedłuża się, dlatego, gdy czas jej ważności dobiega końca, cudzoziemiec powinien ubiegać się u wojewody o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy w związku z okolicznościami opisanymi w art. 142 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (zezwolenie na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej), które jest podstawową formą legalizacji pobytu w Polsce w przypadku cudzoziemców migrujących w celach biznesowych. Pobyt na podstawie tego zezwolenia mogą legalizować przede wszystkim cudzoziemcy, którzy:

- prowadzą działalność gospodarczą w formie

15. W Rosji, Chinach, Arabii Saudyjskiej, Indonezji, Wietnamie, Bośni i Hercegowinie, Sri Lance, Turcji, Egipcie, Wielkiej Brytanii, Chile, Kazachstanie, Nikaragui, Nigerii, Jordani, Kosowie, USA, Białorusi,

Kamerunie, Gruzji, Mołdowie, Ukrainie, Zjednoczonych Emiratach Arabskich, Republice Zielonego Przylądka, Kenii, Filipinach, Algierii, Kostaryce, Mozambiku oraz Uzbekistanie.

spółki komandytowej, komandytowo-akcyjnej, akcyjnej i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, lub

- objęli lub nabyli udziały lub akcje w spółce akcyjnej lub z ograniczoną odpowiedzialnością.

Co prawda o wydanie ww. zezwolenia mogą się również ubiegać cudzoziemcy prowadzący działalność gospodarczą w pozostałych formach, w tym w formie spółki jawnej, partnerskiej czy w formie jednoosobowej (a więc wykonujący działalność na takich samych zasadach jak obywatele polscy), niemniej jednak dotyczy to jedynie dwóch grup cudzoziemców:

- obywateli USA (możliwość prowadzenia działalności gospodarczej na zasadach obowiązujących polskich obywateli wynika z zapisów dwustronnej umowy międzynarodowej),
- cudzoziemcy, którzy kontynuują prowadzenie działalności gospodarczej zarejestrowanej wcześniej na podstawie wpisu do CEIDG (czyli w formie indywidualnej działalności gospodarczej) i są to osoby, które przebywały w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy w celu studiów (które już w trakcie nauki rozpoczęły prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej<sup>16</sup> i zamierzają pozostać w Polsce po zakończeniu studiów stacjonarnych) lub łączenia rodzin, które kontynuują pobyt w nowym celu tj. kontynuacja działalności gospodarczej).

Warto podkreślić, że regulacja dająca możliwość zalegalizowania pobytu absolwentom polskich uczelni prowadzącym swój biznes w formie jednoosobowej jeszcze w trakcie studiów, została wprowadzona ustawą z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach w odpowiedzi na niekorzystną, z punktu widzenia studenta cudzoziemskiego, sytuację, w której po ukończeniu przez niego studiów w Polsce, a wraz z nim zmianą statusu pobytowego, ograniczeniu ulegał zakres, w jakim uprawniony był on do prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce (mógł on prowadzić działalność wyłącznie w czterech wybranych formach, tj. w formie spółki: komandytowej,

komandytowo-akcyjnej, akcyjnej, z ograniczoną odpowiedzialnością, a także mógł przystępować do takich spółek oraz obejmować bądź nabywać ich udziały lub akcje), co prowadziło do sytuacji, w których cudzoziemiec był zmuszony zaprzestać dalszego prowadzenia działalności gospodarczej w dotychczasowej formie<sup>17</sup>.

Zezwolenie na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej udziela się również cudzoziemcom, którzy:

- w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółce akcyjnej (którą utworzyli lub której udziały/akcje objęli/nabyli), wykonują pracę poprzez pełnienie funkcji w zarządzie - w takiej sytuacji wymagane jest, aby cudzoziemiec posiadał ubezpieczenie zdrowotne, źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczające na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu, a spółka, którą zarządza lub będzie zarządzał musi spełnić wymogi opisane poniżej w pkt 7 (art. 142 ust. 1 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach). Po uzyskaniu zezwolenia pobytowego, zgodnie z ogólną zasadą, wymagane jest uzyskanie zezwolenia na pracę typu B. Warto jednak zaznaczyć, iż jeśli cudzoziemiec przebywa w Polsce przez okres nieprzekraczający łącznie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, przedmiotowe zezwolenie nie jest wymagane;
- w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółce akcyjnej (którą utworzyli lub której udziały/akcje objęli/nabyli), wykonują pracę w innym charakterze niż członek zarządu, np. jako dyrektor - w takiej sytuacji wymagane jest, aby cudzoziemiec posiadał ubezpieczenie zdrowotne, źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczające na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu. Po uzyskaniu zezwolenia pobytowego, zgodnie z ogólną zasadą, wymagane jest uzyskanie zezwolenia na pracę (jeśli jest ono wymagane).

Jeżeli cudzoziemiec pełni funkcję w zarządzie spółki podlegającej wpisowi do rejestru przedsiębiorców, ale nie posiada w niej udziałów lub akcji, powinien on się

ubiegać o inny typ zezwolenia pobytowego – o jednolite zezwolenie na pobyt czasowy i pracę. W takiej sytuacji cudzoziemiec powinien posiadać ubezpieczenie zdrowotne, źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu, a spółka, którą zarządza lub będzie zarządzał musi spełnić wymogi opisane poniżej w pkt 7<sup>18</sup> (art. 142 ust. 1 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach).

Cudzoziemiec ubiegający się o udzielenie mu zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej jest zobowiązany:

1. złożyć prawidłowo wypełniony formularz wniosku o udzielenie zezwolenia,
2. przedstawić ważny dokument podróży (lub w określonych przypadkach, inny dokument potwierdzający jego tożsamość), aktualne fotografie, dowód uiszczenia opłaty skarbowej wysokości 340 zł,
3. posiadać ubezpieczenie zdrowotne (w rozumieniu przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – polisa ubezpieczeniowa),
4. posiadać źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu,
5. posiadać zgodę właściwego organu na zajmowanie określonego stanowiska lub wykonywanie zawodu, gdy obowiązek jej uzyskania wynika z przepisów odrębnych,
6. mieć zapewnione w Polsce miejsce zamieszkania,
7. przedstawić dokumenty potwierdzające, że podmiot prowadzący działalność gospodarczą:
  - a. w roku podatkowym poprzedzającym złożenie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia osiągnęła dochód nie niższy niż 12-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwie, w którym podmiot ten ma siedzibę lub miejsce zamieszkania (wynagrodzenia w trzecim kwartale roku poprzedzającego złożenie wniosku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego), lub

- b. zatrudnia na czas nieokreślony i w pełnym wymiarze czasu pracy co najmniej przez okres 1 roku poprzedzającego złożenie wniosku co najmniej 2 pracowników będących obywatelami polskimi lub cudzoziemcami posiadającymi prawo do podjęcia pracy w Polsce bez zezwolenia na pracę<sup>19</sup>, lub
- c. wykaże, że posiada środki pozwalające na spełnienie w przyszłości warunków określonych w pkt. a lub prowadzi działania pozwalające na spełnienie w przyszłości tych warunków, w szczególności przyczyniające się do wzrostu inwestycji, transferu technologii, wprowadzania korzystnych innowacji lub tworzenia miejsc pracy.

Warto zaznaczyć, iż kryterium zawarte w pkt c jest szczególnie istotne, gdyż pozwala ono osobie, która dopiero przyjechała do Polski w celu prowadzenia działalności gospodarczej i przebywa aktualnie na wizie, legalizację pobytu na okres do 3 lat. Daje ono bowiem możliwość „odroczenia” momentu spełnienia określonych kryteriów na przyszłość (bez określenia, o jak odległą przyszłość chodzi), przez co pozwala na zindywidualizowane podejście do każdej sprawy.

W trakcie procedury legalizacyjnej, badane są czynniki ekonomiczne (aspekt finansowy prowadzonej działalności) i ekonomiczno-społeczne (tworzenie miejsc pracy/zatrudnienie pracowników), które mają wpływ na efektywność prowadzonej przez cudzoziemca działalności biznesowej.

W tym kontekście należy dodać, iż wraz z wejściem w życie nowej ustawy o cudzoziemcach (1 maja 2014 r.), istotnej zmianie uległy kryteria udzielania zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Co prawda, nowe przesłanki udzielenia zezwolenia, podobnie jak poprzednie przepisy ustawy o cudzoziemcach, przewidują, że zezwolenie to będzie udzielane tylko tym cudzoziemcom, którzy prowadzą działalność gospodarczą przynoszącą korzyści dla Rzeczypospolitej Polskiej, jednak ustawodawca wprowadził bardziej obiektywne kryteria badania tej przesłanki niż miało to miejsce wcześniej.

16. Na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (studenci studiów stacjonarnych przebywający w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy udzielone w celu kształcenia się na studiach mogą prowadzić działalność gospodarczą na takich zasadach jak obywatele Polscy).

17. K. Naranovich (red.), Mapa drogowa do przyjaźniejszej integracji migrantów i polskiego społeczeństwa – praktyczny poradnik dla odpowiedzialnych za wprowadzenie zmian, Fundacja Rozwoju Oprócz Granic, Warszawa, s. 108.

18. Wymogi, o których mowa w art. 142 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 czerwca 2013 r. o cudzoziemcach.

19. Cudzoziemców, o których mowa w art. 87 ust. 1 pkt 1-9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach ryn-

ku pracy, a więc m.in. beneficjentów ochrony międzynarodowej oraz krajowej, posiadających zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, obywateli państwa UE/EOG.

Takie rozwiązanie miało, z jednej strony ułatwić cudzoziemcom przyjeżdżającym do Polski w celach biznesowych legalizację pobytu, a z drugiej - ułatwić organom administracji publicznej orzekanie w sprawach dotyczących cudzoziemskich przedsiębiorców. Według starego porządku prawnego, wojewoda był bowiem obowiązany ustalić, czy cudzoziemiec prowadzi korzystną dla gospodarki narodowej działalność gospodarczą na podstawie przepisów obowiązujących w tym zakresie w Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności taką, która przyczynia się do wzrostu inwestycji, transferu technologii, wprowadzania korzystnych innowacji lub tworzenia nowych miejsc pracy. Spełnienie powyższego kryterium, z uwagi na fakt, iż było ono sformułowane bardzo ogólnie, często bywało trudne do wykazania przez cudzoziemca, a także nie dawało możliwości uzyskania takiego zezwolenia cudzoziemcowi, który dopiero rozpoczął w Polsce działalność gospodarczą.

Biorąc pod uwagę, że obowiązująca ustawa o cudzoziemcach nie precyzuje, jakie dokumenty należy przedstawić wojewodzie, aby spełnić warunki opisane w pkt a-c, katalog dowodów jest otwarty<sup>20</sup>.

Niewątpliwie ważną rolę w kształtowaniu polityki udzielania zezwoleń pobytowych w oparciu o nowe kryteria, w przyszłości będzie miał SzeF UdSC poprzez rozstrzygnięcia w ramach procedur odwoławczych, a także sądy administracyjne oraz ich orzecznictwo, które kształtować będzie wykładnię prawa.

Niemniej jednak, przykładowymi dokumentami wymaganymi w celu potwierdzenia, iż prowadzona przez cudzoziemca działalność gospodarcza spełnia kryterium dochodowe (patrz: pkt a)) lub zatrudnia on określoną liczbę pracowników (patrz: pkt b)) są:

- zeznanie podatkowe, np. PIT-36, CIT-8 lub PIT-28 wraz z potwierdzeniem jego złożenia w urzędzie skarbowym,
- zaświadczenie dochodu wydane przez naczelnika urzędu skarbowego,
- bilans spółki wraz z aktualnym rachunkiem zysków i strat,
- sprawozdanie finansowe,
- umowy rachunków bankowych oraz obrót środków

- na tych rachunkach, faktury,
- umowy o pracę, na podstawie których zatrudnieni są pracownicy,
- zgłoszenia pracowników do ZUS (z potwierdzeniem jego wpływu do ZUS) i imienne raporty miesięczne do ZUS,
- oświadczenie cudzoziemca o stanie zatrudnienia,
- lista płac pracowników,
- zaświadczenie o niezaleganiu w podatkach, w płatnościach składek ZUS.

Dokumentami potwierdzającymi fakt posiadania środków pozwalających na spełnienie w przyszłości kryteriów dochodowych lub społecznych lub prowadzenia przez cudzoziemca działań pozwalających na wypełnienie tych kryteriów w przyszłości mogą z kolei być:

- biznes plan,
- dokumenty świadczące o planowanych inwestycjach: zawarte kontrakty handlowe, umowy o współpracy, które w perspektywie czasu mogą przynieść wzrost dochodów, umowy najmu lokali biurowych, hal, magazynów, punktów sprzedaży, umowy na obsługę księgową, umowy na zakup nieruchomości, maszyn, samochodów, zapasy magazynowe, częstkowe rozliczenia z urzędem skarbowym, bilanse wraz z rachunkiem zysków i strat, umowy o pracę z już zatrudnionymi pracownikami i zgłoszenia ich do ZUS, dokumenty potwierdzające złożenie oferty pracy w powiatowym urzędzie pracy, bankowe umowy kredytowe kredytów bankowych, dokumenty potwierdzające wniesienie kapitału zakładowego lub potwierdzające wywiązywanie się firmy z umów z kontrahentami tj. listy przewozowe, deklaracje celne itp.

Termin „środki” nie odnosi się zatem wyłącznie do środków finansowych, które musi posiadać cudzoziemiec w momencie wnioskowania o zezwolenie pobytowe. Katalog dokumentów, które cudzoziemiec może przedstawić w celu uprawdopodobnienia spełnienia określonych wymogów w przyszłości jest zatem traktowany jako otwarty.

Jeśli cudzoziemiec spełni wszystkie wymagania ustawowe, udzielane jest mu zezwolenie pobytowe na

okres niezbędny do realizacji celu pobytu w Polsce, nie dłuższy jednak niż 3 lata (z możliwością ubiegania się o kolejne zezwolenia) oraz wydaje mu się kartę pobytu. Termin „środki” nie odnosi się zatem wyłącznie do środków finansowych, które musi posiadać cudzoziemiec w momencie wnioskowania o zezwolenie pobytowe. Katalog dokumentów, które cudzoziemiec może przedstawić w celu uprawdopodobnienia spełnienia określonych wymogów w przyszłości jest zatem traktowany jako otwarty.

Jeśli cudzoziemiec spełni wszystkie wymagania ustawowe, udzielane jest mu zezwolenie pobytowe na okres niezbędny do realizacji celu pobytu w Polsce, nie dłuższy jednak niż 3 lata (z możliwością ubiegania się o kolejne zezwolenia) oraz wydaje mu się kartę pobytu.

---

Podsumowując, zakres podmiotowy cudzoziemców, którzy mogą prowadzić działalności gospodarczą we wszystkich dostępnych w Polsce formach (czyli na takich samych zasadach jak obywatele polscy) uległ w 2014 roku rozszerzeniu. Nadal jest on jednak stosunkowo wąski.

Cudzoziemiec przebywający za granicą i zamierzający wjechać do Polski w celach biznesowych po raz pierwszy (nie mający za sobą doświadczeń migracyjnych z Polską, a więc nieposiadający jeszcze podstawy pobytu w Polsce tj. wizy, zezwolenia na pobyt), może prowadzić działalność gospodarczą tylko w określonych (4 spośród 7) formach spółek handlowych, tj. w formie:

1. spółki komandytowej,
2. komandytowo-akcyjnej,
3. akcyjnej,
4. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością;

ma też prawo do przystępowania do takich spółek oraz obejmowania bądź nabywania ich udziałów lub akcji.

Z możliwości prowadzenia działalności przez osoby fizyczne (w formie indywidualnej działalności gospodarczej), będącej jak dotąd najbardziej popularną formą prowadzenia działalności w Polsce, mogą korzystać jedynie wybrane grupy cudzoziemców, głównie osoby zamieszkujące Polskę od dłuższego czasu lub przebywające w Polsce w związku z połączeniem z rodziną lub, którym uprawnienia te przy-

sługują na podstawie zobowiązań międzynarodowych lub przepisów unijnych (m.in. osoby objęte ochroną międzynarodową, posiadacze zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE), a także obywatele Stanów Zjednoczonych (na podstawie regulacji umowy bilateralnej w tym zakresie).

System admisyjny cudzoziemców w Polsce nie przewiduje specjalnej ścieżki migracyjnej/specjalnego programu adresowanego do cudzoziemców przyjeżdżających do Polski w celach biznesowych, w ramach których gwarantowane byłyby, w sposób systemowy, szczególne ułatwienia w zakresie wjazdu. Co prawda, konsulowie mogą obecnie ułatwiać wjazd osób deklarujących chęć zaangażowania się w działalność gospodarczą w Polsce (w tym poprzez stosowanie ułatwień proceduralnych), jednakże odbywa się to w trybie indywidualnym i jest uwarunkowane okolicznościami sprawy.

W kontekście procedur legalizacyjnych na terenie Polski, należy stwierdzić, iż do niedawna przepisy regulujące pobyt osób prowadzących działalność gospodarczą były restrykcyjne. Działo się to głównie za sprawą wymogu innowacyjności i korzystności dla gospodarki narodowej, który musiała spełniać działalność gospodarcza. Zdaniem organizacji pozarządowych działających na rzecz migrantów, wymóg ten w praktyce w istotny sposób hamował możliwość prowadzenia działalności przez cudzoziemców, ponieważ - jak wynikało zarówno z praktyki organów administracyjnych, jak i orzecznictwa sądowo-administracyjnego - nierzadko był interpretowany niezwykle restrykcyjnie. Przykładowo, osoba prowadząca działalność gospodarczą, dająca jej możliwość samodzielnego utrzymania, płacenia podatków i składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, a nawet zatrudniania pracowników, w tym także Polaków, bardzo często otrzymywała decyzję negatywną, uzasadnioną tym, iż prowadzona przez nią działalność „nie jest korzystna dla gospodarki narodowej”. Dodatkowym problemem była różna praktyka stosowania tego przepisu w poszczególnych rejonach Polski.

W odpowiedzi na powyższe wyzwania, w 2014 roku wprowadzono znaczące ułatwienia w przepisach legalizacyjnych dotyczących cudzoziemców prowadzących działalność gospodarczą, polegające na doprecyzowaniu i zobiektywizowaniu kryteriów badania przesłanki prowadzenia działalności gospodarczej przynoszącej korzyść Rzeczypospolitej Polskiej (co jest

<sup>20</sup> Po wszczęciu postępowania organ wzywa cudzoziemców o konkretne dokumenty potrzebne do dokonania przedmiotowej oceny, w oparciu o okoliczności danej sprawy.

podstawą udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy).

Ważną zmianą było również wprowadzenie możliwości ubiegania się przez osoby, u których stwierdzono polskie pochodzenie, o zezwolenie na pobyt stały (rozwiązanie będące realizacją konstytucyjnego prawa do osiedlania się tych osób w Polsce), dzięki czemu osoby te, zaraz po uzyskaniu przedmiotowego zezwolenia, nabywają pełne uprawnienia w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w Polsce. Powiększyła się tym samym liczbowo grupa osób uprawnionych do prowadzenia działalności gospodarczej na takich samych warunkach jak obywatele polscy.

W 2014 roku, w ramach administracji rządowej, odbyła się również ważna dyskusja nad możliwością uwzględnienia przy ubieganiu się o zezwolenie pobytowe z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej pozostałych czynników pozaekonomicznych, takich jak np. dostarczanie nowych produktów, poprawa infrastruktury, zwiększenie dostępności usług<sup>21</sup>. Wynikiem dyskusji, w której uczestniczyli przedstawiciele UdSC, MG, MSW i MPIPS, była konkluzja, iż brak jest możliwości precyzyjnego zdefiniowania tych kryteriów i jakkolwiek konstrukcja normatywna nie oparta na obiektywnych czynnikach ekonomicznych:

- spowoduje niepewność co do rezultatu postępowania o udzielenie zezwolenia, wynikająca z nieostrości i zwiększonej uznaniowości takich

kryteriów, co w konsekwencji wydłuży i skomplikuje samo postępowanie,

- zwiększy ilość nadużyć, stanowiąc zachętę obchodzenia przepisów imigracyjnych poprzez wykazywanie niesprawdzalnych w postępowaniu administracyjnym kryteriów,
- może spowodować wzrost samozatrudnienia w celu obejścia przepisów imigracyjnych,
- może negatywnie odbić się na gospodarce (zniechęcić do wykazywania dochodów lub zwiększenia zatrudnienia).

Jako przykład trudności w stosowaniu takich kryteriów w praktyce podano istniejące obecnie w przepisach prawa o zamówieniach publicznych klauzule społeczne, które rodzą duże wątpliwości interpretacyjne lub nie są w ogóle stosowane.

Wskazano, iż obecny stan prawa w tej dziedzinie wydaje się być zadawalający i pozwala na całkowicie zindywidualizowane podejście do każdej sprawy, przy jednoczesnym uwzględnieniu perspektywy osiągnięcia odpowiedniej rentowności ekonomicznej w przyszłości. Tym niemniej, uzgodniono, iż realna ocena funkcjonowania obecnych przepisów, w tym wysokości ustanowionych kryteriów ekonomicznych) powinna nastąpić po odpowiednim okresie ich stosowania (na przykład po 2 latach od wejścia w życie nowej ustawy o cudzoziemcach).

## 1.5 Pozostałe osoby, które wjeżdżają do Polski w celach biznesowych

Oprócz inwestorów, właścicieli firm oraz osób samozatrudnionych, zakres niniejszego studium badawczego objął również pozostałe osoby, które wjeżdżają do Polski w celach biznesowych, a w szczególności sześć kategorii osób fizycznych świadczących usługi na mocy międzynarodowych umów handlowych, w ramach tzw. sposobu 4 („Mode 4”<sup>22</sup>). Należą do

nich<sup>23</sup>:

- przedsiębiorcy podróżujący w celu założenia działalności gospodarczej (business visitors for establishment purposes)<sup>24</sup>,
- wysokokwalifikowani sprzedawcy usług/przedstawiciele handlowi (business sellers),
- pracownicy usługodawców przy pomocy, których

poprzez obecność osób fizycznych na terytorium drugiego Członka, i obejmuje tymczasowy charakter przepływu osób fizycznych w celu świadczenia tych usług.

**23.** Na potrzeby niniejszej części opracowania, przyjęto robocze tłumaczenie na język polski wszystkich sześciu terminów.

**24.** Przyjęte definicje poszczególnych kategorii osób zostały szczegółowo opisane w aneksie do raportu syntetyzującego badanie ESM na temat przyjmowania migrantów biznesowych do UE (raport dostępny jest na stronie [www.emn.europa.eu](http://www.emn.europa.eu)).

- świadczą oni zakontraktowaną usługę/usługodawcy kontraktowi (contractual services suppliers),
- pracownicy przenoszeni wewnątrz przedsiębiorstwa (intra-corporate transferees),

- przedstawiciele wolnych zawodów (independent professionals),
- absolwenci odbywający staż (graduate trainees/trainee employees).

### TABELA 1

Polityka w zakresie pobytu w Polsce cudzoziemców – osób fizycznych świadczących usługi w ramach sposobu 4 oraz ich dostępu do rynku pracy

Kategorie osób fizycznych świadczących usługi w ramach sposobu 4	Wymagany dokument pobytowy	Wymagane zezwolenie na pracę	Stosowane ułatwienia
Business visitors for establishment purposes (BVEP)	wiza	typ E <sup>25</sup>	Cudzoziemiec może wykonywać pracę bez konieczności ubiegania się o zezwolenie na pracę przez okres do 30 dni w ciągu kolejnych 6 miesięcy. Jeśli cudzoziemiec planuje pracować w Polsce dłużej, musi on uzyskać zezwolenie na pracę (jeśli jest wymagane na podstawie innych regulacji). W takim przypadku nie jest jednak konieczne przeprowadzenie testu rynku pracy. Wysokość wynagrodzenia cudzoziemca nie może być poza tym niższa od 70% wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie.
Intra-corporate transferees (ICT)	wiza/zezwo- lenie na pobyt czasowy	typ C <sup>26</sup>	Cudzoziemiec może wykonywać pracę bez konieczności ubiegania się o zezwolenie na pracę przez okres do 30 dni w ciągu roku kalendarzowego. Jeśli cudzoziemiec planuje pracować w Polsce dłużej, musi on uzyskać zezwolenie na pracę (jeśli jest wymagane na podstawie innych regulacji). W takim przypadku nie jest jednak konieczne przeprowadzenie testu rynku pracy. Wysokość wynagrodzenia cudzoziemca nie może być poza tym niższa od 70% wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie.
Business sellers (BS)	wiza	typ E	Cudzoziemiec może wykonywać pracę bez konieczności ubiegania się o zezwolenie na pracę przez okres do 30 dni w ciągu kolejnych 6 miesięcy. Jeśli cudzoziemiec planuje pracować w Polsce dłużej, musi on uzyskać zezwolenie na pracę (jeśli jest wymagane na podstawie innych regulacji). W takim przypadku nie jest jednak konieczne przeprowadzenie testu rynku pracy. Wysokość wynagrodzenia cudzoziemca nie może być poza tym niższa od 70% wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie.

**25.** Dotyczy osób wykonujących pracę u pracodawcy zagranicznego i delegowany na terytorium Polski na okres przekraczający 3 miesiące w ciągu kolejnych 6 miesięcy w celu innym niż objęty zezwoleniami typu B, C, D.

**26.** Dotyczy osób wykonujących pracę u pracodawcy zagranicznego i jest delegowany do Polski na okres dłuższy niż 30 dni w roku kalendarzowym do Polski do pracy w oddziale lub zakładzie pracodawcy zagranicznego lub w podmiocie powiązanym z pracodawcą zagranicznym.

**21.** Przeprowadzenie analizy w tym zakresie zostało zapisane w Planie wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” i było bezpośrednią odpowiedzią na postulaty organizacji pozarządowych zgłaszane w ramach konsultacji społecznych przedmiotowego Planu.

**22.** „Sposób 4” jest jednym z czterech sposobów, w jaki mogą być świadczone usługi w kontekście międzynarodowym w ramach Układu Ogólnego w sprawie Handlu Usługami (GATS). Obejmuje on świadczenie usług przez usługodawcę jednego Członka Umowy,

Independent professionals (IP)	wiza/zezwo- lenie na pobyt czasowy	typ A <sup>27</sup>	Wymagane jest przeprowadzenie testu rynku pracy, ale przewidziane są od tego wyjątki. Wysokość wynagrodzenia cudzoziemca musi być nie niższa od wysokości wynagrodzenia pracowników wykonujących porównywalną pracę lub na porównywalnych stanowiskach.
Contractual services suppliers (CSS)	wiza/zezwo- lenie na pobyt czasowy	typ D <sup>28</sup>	Może być konieczne uzyskanie zezwolenie na pracę (jeśli jest wymagane na podstawie innych regulacji). W takim przypadku nie jest jednak konieczne przeprowadzenie testu rynku pracy. Wysokość wynagrodzenia cudzoziemca nie może być poza tym niższa od 70% wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie.
Graduate trainees (GT)	wiza/zezwo- lenie na pobyt czasowy	typ C	Cudzoziemiec może wykonywać pracę bez konieczności ubiegania się o zezwolenie na pracę przez okres do 30 dni w ciągu roku kalendarzowego. Jeśli cudzoziemiec planuje pracować w Polsce dłużej, musi on uzyskać zezwolenie na pracę (jeśli jest wymagane na podstawie innych regulacji). W takim przypadku nie jest jednak konieczne przeprowadzenie testu rynku pracy. Wysokość wynagrodzenia cudzoziemca nie może być poza tym niższa od 70% wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie.

## 1.6 Działania mające na celu przyciągnięcie migrantów biznesowych

Niezależnie od braku specjalnego programu administracyjnego mającego na celu ułatwienie migrantom biznesowym wjazdu do Polski, można wyodrębnić szereg narzędzi o różnym charakterze, które w pośredni lub bezpośredni sposób mają na celu zachęcenie tej grupy migrantów do prowadzenia swojej działalności gospodarczej w Polsce. Zaliczają się do nich przede wszystkim:

- **działania promocyjne**, w tym w krajach pochodzenia migrantów, polegające na promocji Polski jako atrakcyjnego partnera gospodarczego na rynku międzynarodowym oraz kreowanie

pozytywnego wizerunku kraju – działania składające się na tzw. marketing narodowy (organizacja i udział w seminariach/konferencjach, wystawach, targach zagranicznych, wydawanie publikacji, publikowanie informacji na stronach internetowych różnych instytucji, współpraca z krajowymi i zagranicznymi mediami), a więc zapewnianie ogólnej wiedzy o prowadzeniu działalności w Polsce, w tym m.in. dostępnych zachęt inwestycyjnych, kondycji polskiej gospodarki i rynku pracy, firm, które z sukcesem zainwestowały w Polsce itp.,

<sup>27</sup>. Dotyczy osób wykonujących pracę w Polsce na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej z pracodawcą, który ma siedzibę/miejsce zamieszkania w Polsce.

<sup>28</sup>. Dotyczy osób wykonujących pracę u pracodawcy zagranicznego, nieposiadającego zorganizowanej działalności w Polsce (m.in. ani oddziału ani zakładu) i jest które kontynuują pobyt w nowym celu tj. kontynuacja działalności gospodarczej).

- **misje gospodarcze** (na różnych szczeblach) do krajów pochodzenia migrantów oraz lobbying ze strony instytucji rządowych i agencji państwowych w trakcie oficjalnych wizyt zagranicznych czy innych zagranicznych kontaktów,
- **zachęty inwestycyjne**:
  - rauty rządowe na zatrudnienie oraz inwestycyjne – przyznawane w ramach „Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011 – 2020” przedsiębiorcom planującym inwestycje w sektorach priorytetowych lub znaczące inwestycje produkcyjne w innych sektorach (o minimalnych kosztach kwalifikowanych 750 mln PLN i tworzące co najmniej 200 nowych miejsc pracy, lub o minimalnych kosztach kwalifikowanych 500 mln PLN i tworzące co najmniej 500 nowych miejsc pracy);
  - fundusze pożyczkowe oferujące pożyczki inwestycyjne, obrotowe i obrotowo-inwestycyjne - udzielają pożyczek głównie mikro, małym i średnim przedsiębiorstwom, a także osobom, które takie przedsiębiorstwo dopiero planują założyć;
  - specjalne strefy ekonomiczne (utworzone na podstawie ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych) - miejsce, gdzie przedsiębiorca może rozpocząć działalność gospodarczą na specjalnie przygotowanym terenie i prowadzić ją otrzymując pomoc publiczną z tytułu nowej inwestycji w formie zwolnienia z podatku dochodowego. Obecnie w Polsce działa 14 stref;
  - parki przemysłowe i technologiczne - miejsca, w których dzięki zgromadzeniu firm z jednej branży oraz wspierających je placówek badawczo-naukowych możliwy jest szybki ich rozwój;
  - zwolnienia z podatków i opłat lokalnych, w tym podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego (ustanawiane przez rady poszczególnych gmin w drodze uchwał, zwolnienie dotyczy również działalności gospodarczych, którym

został przyznany status centrum badawczo-rozwojowego) lub zwolnienie z podatku od nieruchomości przedsiębiorców realizujących nowe inwestycje,

- centra badawczo-rozwojowe - o status takiego centrum mogą ubiegać się przedsiębiorcy, którzy prowadzą innowacyjną działalność, szczególnie w obszarze prac badawczo-rozwojowych. Korzyściami posiadania statusu centrum są zwolnienia z podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego i leśnego (łącznie może być to nawet 200 tys. euro w ciągu trzech kolejnych lat);
- granty przyznawane z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, których beneficjentami mogą być przede wszystkim małe i średnie przedsiębiorstwa;
- ułatwienia proceduralne, np. rozwiązania usprawniające obsługę migrantów ubiegających się o polską wizę; zwolnienie z konieczności posiadania zezwolenia na pracę w przypadku, gdy cudzoziemiec wykonujący pracę polegającą na pełnieniu funkcji w zarządzie spółki, przebywa w Polsce przez okres nieprzekraczający łącznie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy;
- specjalne uprawnienia wynikające z umów bilateralnych zawartych przez Polskę z krajami pochodzenia imigrantów, np. w przypadku obywateli USA;
- wsparcie informacyjno-doradcze (np. praktyczne wsparcie merytoryczne, bezpośrednie kontakty ze środowiskiem inwestorów i firm zagranicznych zainteresowanych działalnością gospodarczą w Polsce) oraz usługi inkubacyjne, w tym poprzez wyspecjalizowane ośrodki działające w ramach krajowego systemu usług, Sieć Centrów Obsługi Inwestorów i Eksporterów, PAIILZ, urzędy pracy, urzędy miast (np. Centrum Przedsiębiorczości Smolna w Warszawie), Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, Wydziały Promocji Handlu i inwestycji Ambasad i Konsultantów RP itp.



**TABELA 2**

Dostępne instrumentów wsparcia w poszczególnych państwach Europy Środkowo-Wschodniej

źródło: Raport PAliiZ pt: „Zachęty inwestycyjne w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej”

Państwo	Polska	Czechy	Słowacja	Węgry	Rumunia	Bułgaria	Serbia
Grant inwestycyjny	○	○	○	○	○	○	○
Grant na zatrudnienie	○	○	○	○	○	○	○
Grant na szkolenie		○		○		○	
Ulga lub zwolnienie z podatku dochodowego	○	○	○	○		○	○
Zwolnienie z podatku od nieruchomości	○	○			○		
Zwolnienie z innych podatków					○	○	○
Sprzedaż nieruchomości po obniżonej cenie		○	○			○	
Inne specyficzne	○			○		○	○

# 2

## Charakterystyka migracji w celach biznesowych do Polski na przykładzie wybranych grup migranckich

2.1 Ogólna skala zjawiska  
> 34

2.2 Wietnamczycy  
> 42

2.3 Chińczycy  
> 44

2.4 Turcy  
> 45

2.5 Hindusi  
> 46

2.6 Ormianie  
> 46

2.7 Społeczność arabska  
> 47

## 2.0 Charakterystyka migracji w celach biznesowych do Polski na przykładzie wybranych grup migranckich

Pomimo, iż w Polsce istnieje kilka źródeł danych na temat migracji biznesowych, precyzyjne podanie liczby tej kategorii migrantów jest wysoce utrudnione. Wśród powodów należy wymienić m.in. obecne uregulowania prawne, w świetle których w Polsce funkcjonują dwa rejestry przedsiębiorców: Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEDIG, zarządzana przez Ministerstwo Rozwoju), zawierająca dane na temat jednoosobowych działalności gospodarczych oraz Krajowy Rejestr Sądowy (KRS, zarządzany przez Ministerstwo Sprawiedliwości), w którym gromadzone są dane na temat spółki prawa handlowego, ale bez podziału na obywatelstwa.

Istotnym źródłem informacji jest cykliczne badanie Głównego Urzędu Statystycznego, które obejmuje podmioty prowadzące działalność gospodarczą, w których ulokowany jest kapitał zagraniczny. Dane te nie uwzględniają jednak podmiotów prowadzących działalność bankową, maklerską, ubezpieczeniową oraz towarzystw inwestycyjnych i emerytalnych, szkół wyższych, gospodarstw indywidualnych w rolnictwie, a także samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i instytucji kultury posiadających osobowość prawną. Ponadto ze szczególną ostrożnością należy analizować dane uwzględniające podział podmiotów według krajów pochodzenia kapitału. Jest to spowodowane tym, iż jeśli w danym podmiocie udziały/akcje posiadają osoby z kilku różnych krajów, wówczas jego dane są zaliczane do każdego z tych krajów.

Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych informują z kolei o liczbie osób prowadzących pozarolniczą

działalność gospodarczą (łącznie z osobami współpracującymi), które posiadają ubezpieczenie społeczne w Polsce<sup>29</sup>. Interpretując te dane warto jednak podkreślić, iż obejmują one m.in. członków zarządów, którzy w zależności od tytułu, na podstawie którego pełnią swoją funkcję, mogą lub nie podlegać ubezpieczeniom w ZUS (podczas, gdy tytułami do obowiązkowych ubezpieczeń są umowy o pracę oraz umowy cywilnoprawne, członek zarządu pełniący tę funkcję na podstawie powołania nie podlega ubezpieczeniom w ZUS) oraz których liczba, w zależności od spółki, może się kształtować odmiennie. W rezultacie, liczba ubezpieczonych osób nie jest tożsama z liczbą firm/podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w Polsce.

Dodatkowo, istotnymi z punktu widzenia niniejszego opracowania są dane wizowe Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców dotyczące zezwoleń pobytowych. Co jednak istotne, dane na temat wydanych wiz biznesowych (typu 4) dotyczą szerokiej grupy osób, niekoniecznie prowadzących firmę na terenie Polski, w tym m.in. osób przyjeżdżających do Polski w celu wzięcia udziału w spotkaniu/wydarzeniu/szkoleniu o charakterze biznesowym. Dane te nie obejmują również przedsiębiorców pochodzących z krajów, które nie są objęte obowiązkiem wizowym.

Biorąc pod uwagę powyższe ograniczenia, informacja na temat skali migracji biznesowych do Polski została przygotowana przede wszystkim w oparciu o dane GUS oraz MR.

<sup>29</sup> Osoby pracujące w Polsce na własny rachunek są objęte obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym, rentowym oraz

wypadkowym, a do ubezpieczenia chorobowego mogą przystąpić dobrowolnie, czyli na swój wniosek.

## 2.1 Ogólna skala zjawiska

Według danych GUS, pod koniec 2013 roku w Polsce zarejestrowanych było ponad 26 tys. (o 0,8% więcej niż przed rokiem, patrz: wykres 1) podmiotów posiadających kapitał pochodzący od inwestorów zagranicznych. Spośród nich, jedynie 20% (5 323 – patrz: tabela 3) stanowiły firmy z udziałem kapitału zagranicznego spoza krajów UE/EOG, co oznacza, że działalność gospodarczą prowadzą w Polsce przeważnie obywatele z państw unijnych.

Struktura opisywanych podmiotów (niezależnie od pochodzenia kapitału zagranicznego) pod względem form prawnych od lat nie ulega istotnym zmianom – zdecydowaną większość z nich (ok. 95%) stanowią spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Swoistą stałą tendencją można również zidentyfikować analizując wielkość podmiotów. Dominują mikro- i małe przedsiębiorstwa – odpowiednio do 9 oraz 49 pracujących (stanowiły one 67% ogólnej liczby przedsiębiorstw). W klasie podmiotów średnich, o liczbie pracujących od 50 do 249 osób, znalazło się 10,3% całej zbiorowości, a w klasie jednostek dużych, o liczbie pracujących 250 i więcej osób – 4,8%.

Średniorocznie rejestrowanych jest około 400 nowych firm z udziałem kapitału zagranicznego spoza krajów UE/EOG (patrz: wykres 2).

Najwięcej przedsiębiorstw (ponad połowa) z kapitałem spoza krajów UE/EOG prowadziło działalność związaną z handlem i naprawą pojazdów samochodowych oraz przetwórstwem przemysłowym – patrz: tabela 4.

Co się tyczy cudzoziemców prowadzących działalność gospodarczą samodzielnie, ich liczba z roku na rok systematycznie rośnie – patrz: wykres 3. Odsetek cudzoziemców w ogólnej liczbie osób prowadzących jednoosobową działalność jest jednak bardzo niski i wynosi niespełna 1%<sup>30</sup>.

Spośród wszystkich jednoosobowych firm, które w latach 2009-2011 założyli cudzoziemcy, jedynie około 40% było nadal aktywnych w styczniu 2015 roku (patrz: tabela 5). Oznacza to, iż średnio co druga prowadzona przez cudzoziemca jednoosobowa dzia-

łalność gospodarcza przestaje istnieć po około 3 latach od założenia.

W tym kontekście należy zaznaczyć, iż podobną sytuację (choć co ciekawe w nieco większej skali) odnotowuje się w przypadku obywateli polskich (patrz: tabela 6).

Wydaje się, że wśród przyczyn upadania po około 3 latach biznesów zakładanych tak przez cudzoziemców jak i Polaków dominującymi są:

- zakończenie preferencji w zakresie składek na ubezpieczenie społeczne (osoby podejmujące działalność gospodarczą po raz pierwszy od 5 lat mają prawo do odprowadzania niższych składek na ubezpieczenie społeczne w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych),
- wykorzystanie przyznanych środków pomocowych na podjęcie i rozwój działalności gospodarczej (jednorazowe dotacje na podjęcie działalności gospodarczej przyznają określonym osobom, w tym m.in. zarejestrowanym jako bezrobotne, powiatowe urzędy pracy) lub/oraz ograniczony dostęp do kredytów na rozwój działalności,
- negatywna weryfikacja przyjętego modelu biznesowego.

Jednocześnie, należy podkreślić, iż alternatywnym scenariuszem tłumaczącym tak wysoki odsetek likwidowanych działalności gospodarczych może być również fakt przekształcania działalności w inną formę prawną (np. w wyniku podjęcia decyzji o rozszerzeniu zakresu działalności).

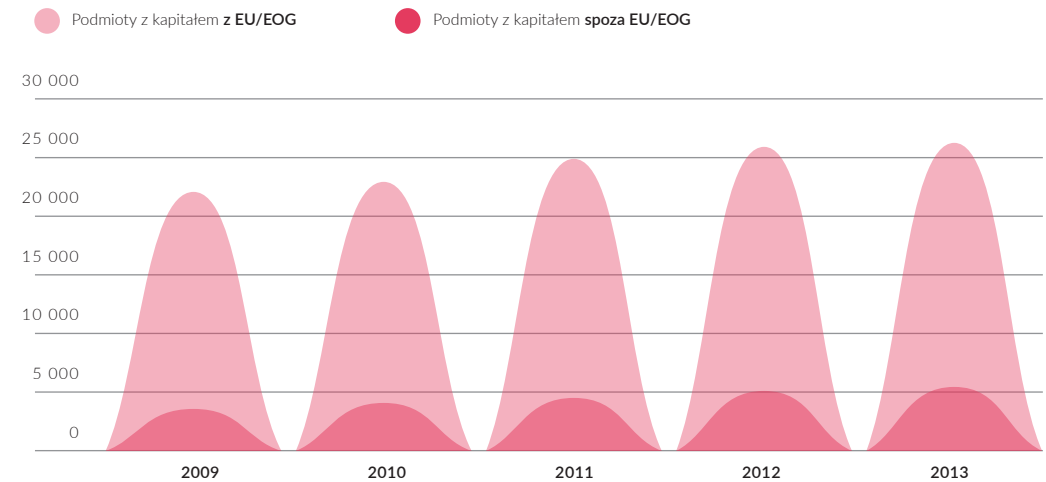
Struktura krajów pochodzenia cudzoziemców prowadzących omawiany typ działalności gospodarczej jest stosunkowo monolityczna – patrz: wykres 4. Ponad połowa cudzoziemców pochodzi z czterech krajów: Ukrainy, Białorusi, Wietnamu oraz Armenii.

Do podobnych wniosków prowadzi analiza charakteru prowadzonej działalności. Dominuje bowiem działalność handlowa (detaliczna oraz hurtowa, głównie wyrobów tekstylnych), gastronomiczna oraz związana z nauką języków obcych i tłumaczeniami (patrz: tabela 7).

### WYKRES 1

Liczba podmiotów z kapitałem spoza UE/EOG, według pochodzenia kapitału (stan na koniec roku)

ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie danych GUS



### TABELA 3

Liczba podmiotów z kapitałem spoza UE/EOG, według form prawnych (stan na koniec roku)

ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie danych GUS

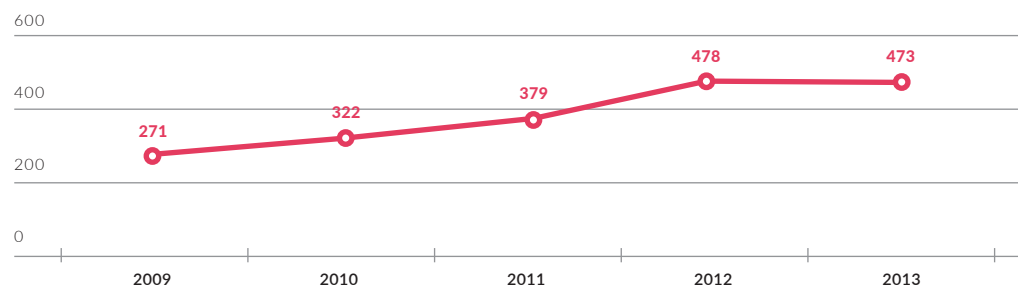
Formy prawne	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Ogółem</b>	<b>3 859</b>	<b>4 106</b>	<b>4 712</b>	<b>5 135</b>	<b>5 323</b>
Spółki z o.o.	3 591	3 829	4 428	4 840	5 030
Spółki akcyjne	160	156	147	152	151
Spółki komandytowe	77	81	93	99	94
Oddziały przedsiębiorców zagranicznych	20	26	26	20	18
Spółki komandytowo-akcyjne	1	3	5	10	17
Spółki cywilne	4	4	6	6	7
Spółki jawne	6	7	7	6	5
Bez szczególnej formy prawnej	0	0	0	2	1

30. Spośród 1,6 mln osób, które założyły jednoosobową działalność gospodarczą w latach 2009-2014, liczba cudzoziemców wyniosła 8 325.

## WYKRES 2

Liczba podmiotów nowopowstałych z kapitałem spoza UE/EOG

źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS



## TABELA 4

Liczba podmiotów z kapitałem spoza UE/EOG w 2013 roku, według sekcji PKD

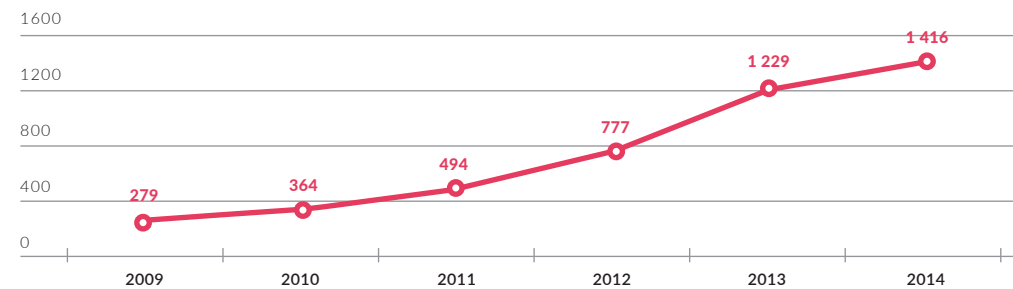
źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Sekcje PKD	Liczba podmiotów	Udział %
<b>Ogółem</b>	<b>5323</b>	<b>100%</b>
Handel; naprawa pojazdów samochodowych	2543	47,8%
Przetwórstwo przemysłowe	711	13,4%
Działalność profesjonalna, naukowa	364	6,8%
Budownictwo	272	5,1%
Informacja i komunikacja	254	4,8%
Obsługa rynku nieruchomości	240	4,5%
Transport i gospodarka magazynowa	224	4,2%
Zakwaterowanie i gastronomia	190	3,6%
Administrowanie i działalność wspierająca	166	3,1%
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	80	1,5%
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, wodę	65	1,2%
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	45	0,8%
Pozostała działalność usługowa	38	0,7%
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	30	0,6%
Górnictwo i wydobywanie	29	0,5%
Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	29	0,5%
Edukacja	22	0,4%
Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja	21	0,4%

## WYKRES 3

Liczba obywateli spoza UE/EOG prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, według roku rozpoczęcia działalności<sup>31</sup>

źródło: opracowanie własne na podstawie danych MR



## TABELA 5

Liczba obywateli spoza UE/EOG prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, według roku rozpoczęcia działalności<sup>32</sup>

źródło: opracowanie własne na podstawie danych MR

Rok rozpoczęcia działalności	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ogółem
Liczba podmiotów niezależnie od obecnego statusu prowadzenia działalności	692	935	1 259	1 677	1 919	1 843	<b>8 325</b>
Liczba podmiotów aktywnych w dniu generowania zestawienia (21 stycznia 2015 r.)	279	364	494	777	1 229	1 416	<b>4 559</b>
% podmiotów aktywnych w dniu generowania zestawienia (21 stycznia 2015 r.)	40,3%	38,9%	39,2%	46,3%	64,0%	76,8%	<b>54,8%</b>

## TABELA 6

Liczba obywateli polskich prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, według roku rozpoczęcia działalności

źródło: opracowanie własne na podstawie danych MR

Rok rozpoczęcia działalności	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ogółem
Liczba podmiotów niezależnie od obecnego statusu prowadzenia działalności	187 156	245 217	267 892	293 037	313 804	304 295	<b>1 611 401</b>
Liczba podmiotów aktywnych w dniu generowania zestawienia (8 lipca 2015 r.)	81 122	92 945	104 136	127 065	170 150	220 293	<b>795 711</b>
% podmiotów aktywnych w dniu generowania zestawienia (8 lipca 2015 r.)	43,3%	37,9%	38,9%	43,4%	54,2%	72,4%	<b>48,3%</b>

31. Liczba obejmuje podmioty aktywne w dniu generowania zestawienia (21 stycznia 2015 r.). W zestawieniu mogą znajdować się osoby posiadające dwa obywatelstwa.

32. W zestawieniu mogą znajdować się osoby posiadające dwa obywatelstwa.

Odnośnie cudzoziemców będących członkami zarządu w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółkach akcyjnych, którzy przebywają w Polsce przez okres przekraczający łącznie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, liczba wydawanych im zezwoleń na pracę<sup>33</sup> systematycznie spada i wyniosła ona w 2014 roku 541 zezwoleń, dwukrotnie mniej niż 2 lata wcześniej (patrz: tabela 8).

Około 45% przedmiotowych zezwoleń na pracę wydano cudzoziemcom pełniącym funkcję członków zarządów w spółkach działających w sektorze związanym z handel hurtowym i detalicznym, a najliczniej reprezentowaną grupą byli obywatele Ukrainy (32%), Chin (9%) oraz Rosji (8%) – patrz: wykres 5.

W kontekście procedur wjazdowych, Polska co roku rozpatruje średnio 300 tys. wniosków o wydanie wizy biznesowej (patrz: wykres 6), co stanowi blisko 20% wszystkich wniosków wizowych rejestrowanych przez polskie placówki dyplomatyczne. O ile w latach 2011-2013 liczba wniosków o wydanie wizy w celu prowadzenia działalności gospodarczej systematycznie rosła, o tyle w 2014 roku odnotowano niewielki spadek o niespełna 4%. W tym kontekście należy zaznaczyć, iż odsetek odmów wydania tego rodzaju wizy w latach 2011-2014 wyniósł średnio niespełna 2,8%, a więc był relatywnie niski. Dodatkowo w 2014 roku uległ on istotnemu zmniejszeniu.

Całkowicie odwrotne tendencje można z kolei zaobserwować w przypadku procedur legalizacyjnych na terenie Polski (patrz: wykres 7). Przez lata liczba wniosków o udzielenie zezwolenia pobytowego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej utrzymywała się na krytycznie niskim poziomie i wynosiła niespełna 1-2% wszystkich wniosków legalizacyjnych. Przełomowym momentem był rok 2014, w którym złożono 3-krotnie więcej wniosków, a było to bezpośrednią reakcją na nowe, bardziej liberalne regulacje w tym zakresie. Cudzoziemcami, którzy najczęściej korzystali z możliwości zalegalizowania pobytu w Polsce na podstawie nowych przepisów, a zatem najbardziej skorzystali na zmianach w prawie w 2014 roku, byli obywatele Ukrainy, Rosji i Wietnamu.

Tendencja wzrostowa utrzymywała się w pierwszym półroczu 2015 r., kiedy to udzielono 711 przedmiotowych zezwoleń.

Grupą cudzoziemców, którzy najczęściej legalizują swój pobyt w Polsce na ww. podstawie są osoby w przedziale wiekowym 35-64 (w 2014 r. odsetek tej grupy cudzoziemców wśród wszystkich osób, którym udzielono omawiany typ zezwolenia wyniósł ok. 58%). Widocznie dominują również mężczyźni (w 2014 r. stanowili oni prawie 72% wszystkich osób).

Odsetek decyzji negatywnych w latach 2009-2014 wyniósł średnio 9%.

#### WYKRES 4

Liczba obywateli spoza UE/EOG, którzy rozpoczęli swoją jednoosobową działalność gospodarczą w latach 2009-2014, według obywatelstwa

ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie danych MR



#### TABELA 7

Liczba obywateli spoza UE/EOG, którzy rozpoczęli swoją jednoosobową działalność gospodarczą w latach 2009-2014, według rodzaju działalności<sup>34</sup>

ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie danych MR

Sekcje PKD	Liczba podmiotów	Udział %
Restauracje i inne stałe placówki gastronomiczne	870	10,8%
Sprzedaż detaliczna wyrobów tekstylnych, odzieży i obuwia prowadzona na straganach i targowiskach	710	8,8%
Nauka języków obcych	364	4,5%
Sprzedaż detaliczna pozostałych wyrobów prowadzona na straganach i targowiskach	268	3,3%
Sprzedaż hurtowa odzieży i obuwia	229	2,8%
Sprzedaż detaliczna prowadzona przez domy sprzedaży wysyłkowej lub Internet	205	2,5%
Fryzjerstwo i pozostałe zabiegi kosmetyczne	204	2,5%
Sprzedaż detaliczna odzieży prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach	196	2,4%
Pozostałe doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania	168	2,1%
Pozostała sprzedaż detaliczna prowadzona w niewyspecjalizowanych sklepach	132	1,6%
Transport drogowy towarów	129	1,6%
Działalność związana z oprogramowaniem	116	1,4%
Sprzedaż hurtowa wyrobów tekstylnych	114	1,4%
Działalność związana z tłumaczeniami	112	1,4%
Praktyka lekarska ogólna	110	1,4%
Roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych	104	1,3%
Sprzedaż hurtowa i detaliczna samochodów osobowych i furgonetek	103	1,3%
Pozostałe	3 959	48,9%
<b>Suma</b>	<b>8 093</b>	<b>100,0%</b>

33. W przypadku ich pobytu w Polsce nieprzekraczającego łącznie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia na pracę.

34. W zestawieniu znajdują się wyłącznie osoby spoza UE/EOG posiadające tylko jedno obywatelstwo

**TABELA 8**

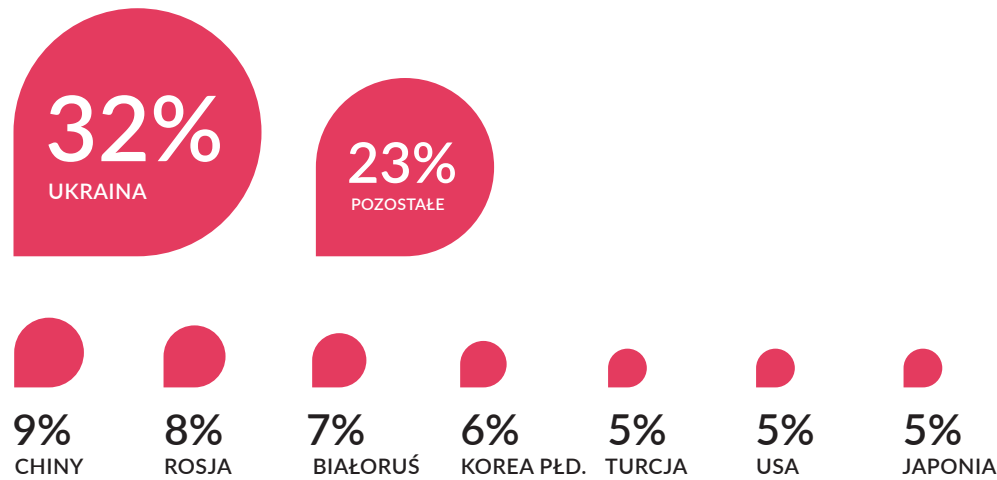
Liczba wydanych zezwoleń na pracę typu B

źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiPS

**WYKRES 5**

Liczba wydanych w 2014 roku zezwoleń na pracę typu B, według obywatelstwa

źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiPS

**TABELA 9**

Liczba osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą (łącznie z osobami współpracującymi), które na koniec 2013 oraz 2014 roku posiadały ubezpieczenie społeczne w Polsce, według obywatelstwa

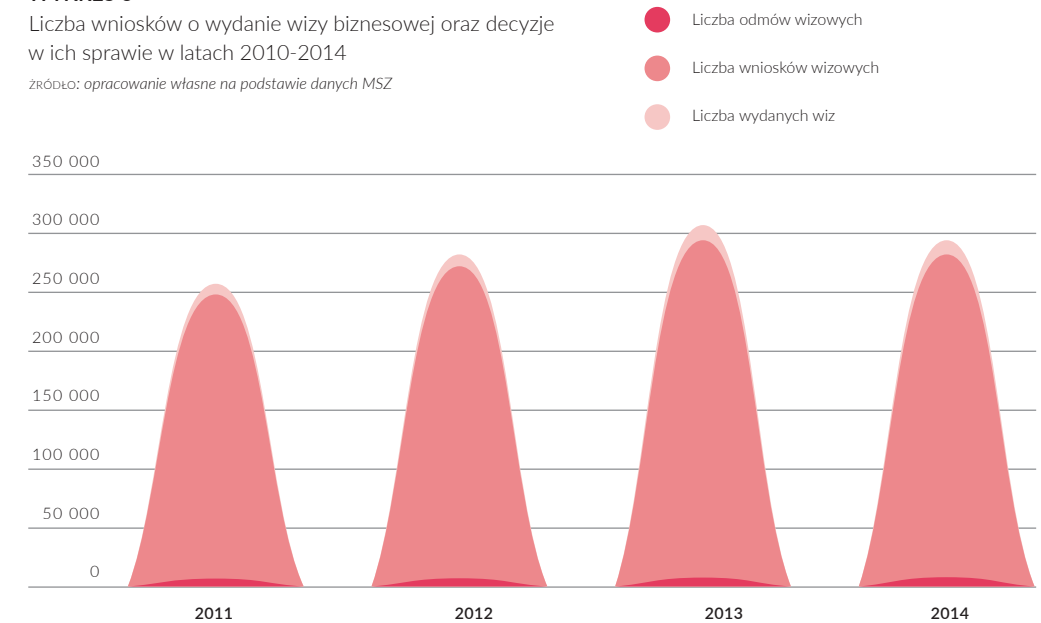
źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS

Obywatelstwo	2013		2014	
	Liczba osób	Udział %	Liczba osób	Udział %
Razem	8 203	100,0%	8 234	100,0%
Ukraina	2 157	26,3%	2 304	28,0%
Wietnam	818	10,0%	875	10,6%
Białoruś	651	7,9%	683	8,3%
Armenia	631	7,7%	642	7,8%
Rosja	511	6,2%	533	6,5%
Turcja	311	3,8%	327	4,0%
USA	244	3,0%	246	3,0%
Syria	150	1,8%	160	1,9%
Indie	145	1,8%	162	2,0%
Chiny	135	1,6%	135	1,6%
Pozostałe	2 450	29,9%	2 167	26,3%

**WYKRES 6**

Liczba wniosków o wydanie wizy biznesowej oraz decyzje w ich sprawie w latach 2010-2014

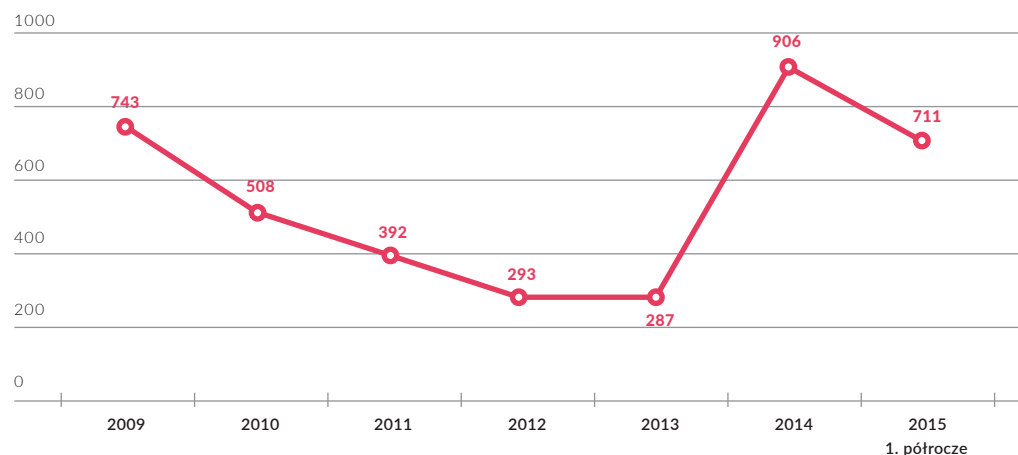
źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSZ



## WYKRES 7

Liczba wydanych zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony/pobyt czasowy w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej w latach 2009-2015 (I. półrocze)

ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie danych UdSC



## 2.2 Wietnamczycy



Pierwsze przedsiębiorstwa wietnamskie zaczęły powstawać w Polsce jeszcze przez rokiem 1989 i zajmowały się handlem bazarowym prowadzonym na targowiskach. Zakładanie małych przedsiębiorstw handlowych przez imigrantów wietnamskich z przełomu XX i XXI wieku było w dużym stopniu odpowiedzią na szereg ograniczeń w dostępie do pierwotnego rynku pracy w owym czasie oraz wynikało ze stosunkowo niskiego poziomu kapitału ludzkiego, jakim dysponowali<sup>35</sup>. Wietnamczycy jako pierwsi zaczęli również oferować na bazarach tanią kuchnię etniczną, co dało

im specyficzną przewagę konkurencyjną nad resztą przedsiębiorców, w tym zarówno cudzoziemskich jak i rodzimych<sup>36</sup>. Te formy działalności gospodarczej stały się z czasem tradycyjnymi w przypadku tej grupy imigrantów.

O ile lata dziewięćdziesiąte XX wieku były najlepszym okresem dla handlu wietnamskiego (wykorzystując doświadczenia w drobnym handlu sprzed transformacji, a także przekształcając międzynarodowe sieci migracyjne w sieci o charakterze biznesowym odpowiadali na rosnące wśród Polaków

zapotrzebowanie na tanie produkty, w tym odzież), wraz z zakończeniem procesu transformacji, wzrostem gospodarczym i podniesieniem się standardu życia w Polsce, stopniowo malało zapotrzebowanie na tanie produkty oferowane przez sprzedawców z Azji, a działalność ta stała się nieopłacalna. Dodatkowy wpływ na pogorszenie się sytuacji przedsiębiorców wietnamskich z branży handlowej (zarówno drobnych, jak i większych) miało pojawienie się konkurencji ze strony międzynarodowych sieci supermarketów i tanich sieci odzieżowych, zamknięcie w Warszawie Stadionu Dziesięciolecia (bazar) i przeniesienie tego samego modelu biznesowego w nowe warunki w halach targowych przy ulicy Marywilskiej w Warszawie, w Nadarzynie i w Wólce Kosowskiej (przy równocześnie wyższych kosztach prowadzenia działalności w nowym miejscu oraz mniejszej liczbie klientów).

Warto podkreślić, iż imigranci wietnamscy z kolejnych fal migracji są w dużej mierze kontynuatorami i zazwyczaj powielają gotowe wzory prowadzenia biznesu, które sprawdzały się w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, ale obecnie przestały być efektywne.

Jak podkreślają badacze, niezależnie od odczuwalnych trudności w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce, przedsiębiorcy wietnamscy

nie wykazują się kreatywnością w kształtowaniu nowych ścieżek adaptacji ekonomicznej (w tym przebranżowieniu się)<sup>37</sup>. Jedynie niektórzy próbują swoich sił w innych rodzajach branży usługowej takich jak: agencje turystyczne, usługi kosmetyczne i fryzjerskie, ubezpieczenia, usługi edukacyjne, transport, usługi naprawcze czy budowlane<sup>38</sup>. Kapitał wietnamski był ponadto zaangażowany przy budowie dwóch hal handlowych w Wólce Kosowskiej<sup>39</sup>. Osoby narodowości wietnamskiej zarządzają też kilkoma zlokalizowanymi w Wólce centrami handlowymi<sup>40</sup>.

Odnosząc się do pozostałych charakterystyk działalności biznesowej prowadzonej przez imigrantów z Wietnamu, należy zaznaczyć, iż zdecydowana większość wietnamskich firm zalicza się do tak zwanych mikroprzedsiębiorstw (zatrudniających poniżej dziesięciu osób)<sup>41</sup>. Ponadto o ile handel i gastronomia są nastawione na polskiego klienta, o tyle usługi – przede wszystkim na społeczność etniczną<sup>42</sup>.

Co ważne, analiza funkcjonowania kanałów dystrybucji towarów sprzedawanych w centrach handlowych w Wólce Kosowskiej pokazuje, iż Wietnamczycy, nie posia dając bezpośrednich kontaktów z chińskimi fabrykami, zajmują przeważnie pozycję pośredników i zmuszeni są kupować towar w Wólce Kosowskiej lub sprowadzać go, np. z Niemiec, gdzie trafiają kontenery sprowadzone z Chin drogą morską<sup>43</sup>.

35. K. Wysieńska (red.), Sprzedawać, gotować, budować? Plany i strategie Chińczyków i Wietnamczyków w Polsce, Warszawa 2012, s.56

36. Społeczność wietnamska w Polsce. Polityka migracyjna Wietnamu. Raport, Wydział Analiz Migracyjnych, Departament Polityki Migracyjnej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,

Warszawa 2007, s.84.

37. Przyczyn takiego stanu rzeczy badacze upatrują m.in. w braku kapitału finansowego oraz braku wśród Wietnamczyków prowadzących swój biznes osób z wykształceniem biznesowym i ekonomicznym (w wypadku pierwszego pokolenia, w drugim pokoleniu rzecz się inaczej).

38. K. Wysieńska (red.), Sprzedawać, gotować, budować..., op.cit., s.108-112.

39. Ibidem, s. 118.

40. N. Klorek, M. Szulecka, Migranckie instytucje ekonomiczne i ich wpływ na otoczenie. Przykład centrów handlowych w wólce kosowskiej. Raport z badań, Analizy, Raporty, Ekspertyzy – Nr 2/2013,

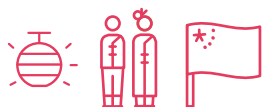
Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2013, s. 28.

41. W halach targowych, gdzie swoją działalność prowadzą Wietnamczycy zajmujący się handlem, typowe jest zakładanie firm obsługujących poszczególne boksy handlowe i zatrudnianie w nich z reguły dwóch lub trzech pracowników z kraju pochodzenia właściciela firmy (ewentualnie członków swojej rodziny). W zależności od miejsca, właściciel może osobiście wykonywać pracę w stoisku lub nie musi być bezpośrednio zaangażowany w sprzedaż, przebywając na co dzień poza terenem centrum lub za granicą.

42. K. Wysieńska (red.), Sprzedawać, gotować, budować..., op.cit., s.108, 118.

43. N. Klorek, M. Szulecka, Migranckie instytucje..., op.cit., s. 54-55.

## 2.3 Chińczycy



W przeciwieństwie do Wietnamczyków, przedsiębiorcy chińscy przez długie lata nie byli zainteresowani Polską. Składały się na to przede wszystkim konkurencja ze strony lokalnych przedsiębiorców oraz imigrantów z Wietnamu i Armenii oraz trudności w uzyskaniu wizy/zezwoleńa pobytowego. Chińczycy znacznie chętniej wybierali inne państwa Europy Środkowo-Wschodniej (w tym głównie Węgry, Czechy) lub kraje Europy Zachodniej, w których możliwości odniesienia sukcesu ekonomicznego były większe.

Dopiero wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej migranci chińscy zaczęli postrzegać Polskę jako atrakcyjne miejsce do lokowania swoich inwestycji. Co ważne, wielu z nich trafiło do Polski bezpośrednio z innych państw regionu i często prowadzi równoległe interesy w dwóch lub trzech krajach<sup>44</sup>.

Na uwagę zasługuje istotna przewaga konkurencyjna przedsiębiorców z Chin, w tym przede wszystkim liczne bezpośrednie powiązania z producentami w Chinach (co niewątpliwie przekłada się na atrakcyjność oferowanych przez nich produktów w zestawieniu z np. produktami proponowanymi przez przedsiębiorców wietnamskich)<sup>45</sup> i możliwość

wsparcia ze strony państwa chińskiego w postaci gwarancji eksportu i kredytów.

Chiński kapitał dominuje w centrum handlowym w Wólce Kosowskiej oraz Joworznie-Jeleniu (spółka zarządzająca centrum w Jaworznie powstała w 2007 roku z inicjatywy chińskich przedsiębiorców działających wcześniej w Chorwacji oraz w Bośni i Hercegowinie)<sup>46</sup>.

Niemniej jednak, należy stwierdzić, iż odsetek inwestycji chińskich w Polsce, biorąc pod uwagę potencjał gospodarczy Chin, jest nadal znikomy. W Polsce (podobnie jak w pozostałych krajach Europy Środkowo-Wschodniej) chińskie inwestycje dokonywane są głównie w infrastrukturę, przemysł (w tym samochodowym) i surowce. Przedsiębiorcy z Chin obecnie eksplorują potencjalne obszary inwestycji. Według ekspertów, należy się spodziewać narastających udziałów w sektorze usług.<sup>47</sup> Z wypowiedzi Prezesa Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych, wynika, że chińskie inwestycje mają szansę rozwijać się w takich dziedzinach jak: informatyka i telekomunikacja, centra naukowo-badawcze, przemysł spożywczy i przetwórstwo spożywcze<sup>48</sup>.

44. K. Wysieńska (red.), Sprzedawca, gotować, budować..., op.cit., s. 98, 105.

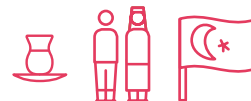
45. N. Kłorek, M. Szulecka, Migranckie instytucje..., op.cit., s. 54-55.

46. K. Wysieńska (red.), Sprzedawca, gotować, budować..., op.cit., s. 115, 118.

47. K. A. Nawrot, Kierunki inwestycyjne Chin. Jakich inwestycji chińskich może oczekiwać Polska, Poznań 2012, s. 18.

48. Artykuł „Chińskie inwestycje w Polsce. Będzie ich więcej?” na portalu money.pl (dostęp 5 czerwca 2015 r.).

## 2.4 Turcy



Pierwsi przedsiębiorcy tureccy, wśród których z pewnością większość stanowili drobni handlarze, dotarli do Polski na początku transformacji gospodarczo-politycznej (pod koniec lat 80.) stanowiąc tym samym pierwszą falę tureckiej migracji. Prowadzenie interesów w Polsce było ułatwione przez zawiązane jeszcze w latach 70. XX wieku kontakty handlowe między tureckimi producentami i hurtownikami a Polakami sprowadzającymi (często nielegalnie) towary z Turcji. Z czasem brak ograniczeń w prowadzonej działalności importowo-eksportowej oraz niskie cła przywózowe doprowadziły do masowego obrotu handlowego, w wyniku którego tzw. drobny a tzw. „handel walizkowy” został wyparty przez hurtowników z odpowiednio dużym kapitałem.

Wraz z rozwojem gospodarki kapitalistycznej dużej zmianie uległy potrzeby polskiego rynku, których przejawem był spadek popytu na tanie tekstylia i buty z Turcji, spowodowany konkurencją ze strony towarów chińskich. Reagując na te zmiany tureccy przedsiębiorcy zaczęli inwestować w inne sektory gospodarki, jak handel nieruchomościami, branżę budowlaną oraz montaż elektroniki, a planując rozszerzenie prowadzonej działalności zaczęli przyciągać nowych partnerów biznesowych - tureckich przedsiębiorców i inwestorów, którzy pod koniec lat 90. zapoczątkowali drugą falę migracji tureckiej<sup>49</sup>.

Obecnie najważniejsze sektory działalności firm tureckich to branża tekstylna, branża budowlana, usługi, branża elektroniczna oraz – stosunkowo

najnowsze pole działalności – branża gastronomiczna i turystyczna (biura podróży, biura pośrednictwa). Przedstawiciele najstarszej fali migrantów do Polski operują w obrębie trzech sektorów: handlu tekstyliami, gastronomii i turystyki (branża turystyczna jest szczególnie popularna wśród Turków na Pomorzu), w tym wielu z nich zajmuje się wieloma biznesami naraz, posiada na przykład firmę handlową i turystyczną lub turystyczną i gastronomiczną (jest to grupa z reguły stosunkowo zamożna i dobrze wykształcona). Dodatkowo część przedsiębiorców sprowadza produkty spożywcze z Turcji (przede wszystkim oliwę z oliwek)<sup>50</sup>.

Niektórzy z tureckich biznesmenów wyraźnie wykorzystali swoje doświadczenie zdobyte w Polsce decydując się na ekspansję na inne rynki europejskie. Można jednak również wyróżnić grupę Turków – członków diaspory europejskiej (głównie z Niemiec), która upatrując ciekawych możliwości inwestycyjnych, zaczęła podejmować działalność biznesową w Polsce<sup>51</sup>.

Jednymi z największych inwestycji firm tureckich w Polsce są: budowa dwóch centrów handlowych w Warszawie (centrum handlowego Blue City i Maximus), budowa wieżowca Reform Plaza w Warszawie, budowa hali targowej w Wólce Kosowskiej, budowa osiedli mieszkaniowych w gminie Lesznowola, budowa metra warszawskiego prowadzona przez firmę Gülermak (wraz z włoską firmą, z którą tworzyła konsorcjum) oraz kupno warszawskiej uczelni Vistula<sup>52</sup>.

49. I. Koryś, O. Żuchaj, Turkish Migratory Flows To Poland: General Description, In: sty tut Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, „Prace Migracyjne” 2000, nr 37, s. 6-7.

50. A. Piłat, J. Segeš-Frelak, K. Wysieńska (red.), Mała Azja w Polsce: Plany i strategie imigrantów z Azji i Bliskiego Wschodu, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 103-105.

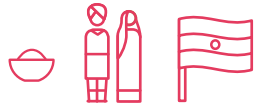
51. K. Pędziwiatr, Turkish Community in Poland: from Textile Vendors

to Top Managers, In: Kujawa, K., eds (2014) Polish-Turkish Foreign Policy: 600 Years of Bilateral Relations, Çanakkale University Publishing House, s. 5.

52. A. Piłat, J. Segeš-Frelak, K. Wysieńska (red.), Mała Azja w Polsce: Plany..., op.cit., s. 105-106.



## 2.5 Hindusi



Ludzie biznesu i przedsiębiorcy stanowią najliczniejszą grupę hinduskich migrantów przyjeżdżających do Polski sprawiając tym samym, iż migracje te mają stosunkowo specyficzny charakter.

Relatywnie najwięcej migrantów biznesowych z Indii przybyło do Polski w pierwszej połowie lat 90., w związku z możliwościami, jakie stwarzała transformacja ustrojowa. Były to osoby zorientowane w sytuacji politycznej i ekonomicznej regionu, z doświadczeniem biznesowym w innych częściach świata<sup>53</sup>.

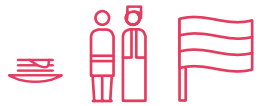
Najczęściej prowadzona przez nich obecnie

działalność gospodarcza dotyczy branży gastronomicznej i handlowej (tekstyli). Działalność biznesowa Hindusów koncentruje się również wokół sieci spa, biur podróży oraz szkół<sup>54</sup>.

Co ważne, rosnący w ostatnich latach napływ Hindusów do Polski jest też związany z hinduskimi inwestycjami, między innymi takich firm, jak TATA, Infosys, Videocon<sup>55</sup>.

Centrum hinduskim w Polsce jest podwarszawski Raszyn. Kolejne miasta, w których koncentrują się migranci z Indii, to Łódź i Pabianice<sup>56</sup>.

## 2.6 Ormianie

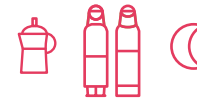


Obszarem działania Ormian w Polsce pozostaje handel (przede wszystkim handel na targowiskach) i gastronomia. O ile handel od wielu stuleci jest domeną Ormian i był główną przyczyną pierwszej fali wyjazdów<sup>57</sup> (w latach 90. handlowali na bazarach wielu miast Polski; głównie gadżetami elektronicznymi, sprzętem AGD, naczyniami oraz wyrobami z plastiku i zabawkami)<sup>58</sup>, o tyle kolejne fale przed-

siębiorców ormiańskich coraz częściej zajmowały się również działalnością gastronomiczną.

Wśród przedsiębiorców ormiańskich zdarzają się również właściciele kantorów, lombardów, dobrze prosperujących sklepów i restauracji, firm remontowo-budowlanych, transportowych, produkcyjnych oraz obsługujące nieruchomości i firmy<sup>59</sup>.

## 2.7 Społeczność arabska



Migracje biznesowe obywateli krajów arabskich w Polsce mają stosunkowo krótką historię, ponieważ same migracje z arabskiego świata mają dość krótką historię i wyjątkową specyfikę. Pierwsi przedstawiciele tej grupy cudzoziemców zaczęli przyjeżdżać do Polski pod koniec lat pięćdziesiątych XX wieku. Nie byli to jednak typowi migranci zarobkowi tylko głównie studenci, którzy przyjechali do Polski na studia w ramach umów międzyrządowych zawartych pomiędzy Polską i krajami arabskimi o rodowodzie socjalistycznym. Była to odpowiedź Polski (podobnie jak innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej bloku sowieckiego) na apel ONZ o udzielenie pomocy edukacyjnej krajom rozwijającym się czyli krajom tzw. Trzeciego Świata, w tym nowopowstałym państwom Bilskiego Wschodu i Afryki Północnej. Pierwsi stypendyści polskiego rządu, którzy przyjechali przed 1960 rokiem pochodzili z Syrii, Iraku i Sudanu, w następnych latach podpisywano dalsze umowy międzyrządowe, w efekcie których liczba studentów zagranicznych systematycznie wzrastała. Pochodzili oni m.in. z Tunezji, Jordanii, Jemenu, Palestyny, Libanu, Iraku czy Libanu.

Większość studentów, po studiach lub jeszcze w ich trakcie wróciła do domu, część pozostała i osiedliła się w Polsce (są to przede wszystkim mężczyźni, większość z nich poślubiła Polki). Po 1989 roku liczba studentów z krajów arabskich malała, a stopniowo pojawiły się inne motywy przyjazdu do Polski obywateli tych krajów, m.in. prowadzenie działalności gospodarczej. Migracja biznesowa nie jest jednak głównym motywem przyjazdu do Polski, z uwagi głównie na barierę językową (mimo, iż charakterystyczne dla społeczności arabskiej w Polsce jest to, że jest to społeczność dobrze wykształcona, której przedstawiciele znają języki obce - najczęściej język angielski i/lub francuski), bez znajomości języka pol-

skiego czy pomocy polskiego wspólnika trudno jest otworzyć i prowadzić działalność gospodarczą. Działalność taką prowadzą w Polsce głównie osoby znające język polski lub korzystające z różnego rodzaju pomocy osób znających język polski (obywateli polskich lub cudzoziemców legitymujących się znajomością języka polskiego, np. pochodzących również z kraju arabskiego).

Z drugiej strony częściej w jako kraje migracji wybierane są przez obywateli krajów arabskich państwa Europy zachodniej. W Polsce raczej zakładają firmy jedynie osoby, które się tu osiedliły lub zamierzają to uczynić (z racji małżeństwa). Migracje arabskie do Polski mają zatem częściej charakter przypadkowy i losowy niż są celowym wyborem.

Jakkolwiek migracja biznesowa jest tylko jednym z kilku motywów przyjazdu obywateli krajów arabskich do Polski, to jednak prowadzenie działalności gospodarczej jest popularne wśród tej społeczności. Warto jednak dodać, iż większość osób decyduje się na założenie firmy, żeby mieć źródło utrzymania dla siebie i rodziny. Czasem jest to jedyna możliwość pozyskiwania dochodu, ponieważ mają trudności ze znalezieniem pracy (np. z powodu barier językowych lub w efekcie stereotypizacji na rynku pracy<sup>60</sup>). Jedynie niewielka część osób (m.in. przedstawiciele starszego pokolenia imigracji syryjskiej w Polsce) traktuje działalność gospodarczą jako dodatkową formę dochodu (głównie wykształceni w Polsce specjaliści, już posiadający polskie obywatelstwo, którzy oprócz pracy na etat są właścicielami firm).

Do najczęściej otwieranych przez migrantów z krajów arabskich firm należą firmy handlowe, np. sklepy z asortymentem z krajów pochodzenia bądź oferujące orientalne produkty, lokale gastronomiczne w większych miastach Polski (z tymi dwoma

53. Ibidem, s. 94.

54. Ibidem, s. 91.

55. Ibidem, s. 91.

56. Ibidem, s. 19.

57. T. Marciniak, Trzecia fala, trzeci aspekt. Nowa zaradność ormiańskiej imigracji w Polsce, „Przegląd Polonijny” 1998, nr 3, s. 134.

58. M. Ząbek, Ormianie w Polsce. Nowa diaspora w latach 1990–2007, [w:] Dylematy kaukaskie. Problemy narodowościowe i migracyjne, red. M. Ząbek, Wydawnictwo DiG, Warszawa 2010, s. 355.

59. A. Piłat, J. Segeš-Frelak, K. Wysieńska (red.), Mała Azja w Polsce: Plany..., op.cit., s. 111.

60. Pomijając ogólny wizerunek społeczności arabskiej w Polsce, na rynku pracy funkcjonują zwłaszcza dwa stereotypy, że Arabowie są bogaci i nie potrzebują pracy, a jeśli już poszukują pracy to powinni jej

szukać w lokalach gastronomicznych zwanych potocznie „kebabami”, choć tak naprawdę pracę tę wybiera tylko pewna część osób przyjeżdżających z krajów arabskich.

rodzajami działalności są najczęściej kojarzeni) czy firmy pośredniczące pomiędzy arabskimi a polskimi inwestorami. Inne firmy (szkoleniowe, medyczne, edukacyjne i budowlane) są raczej mniej zauważalne na polskim rynku przedsiębiorstw.

Lokale gastronomiczne stanowią dla tej grupy cudzoziemców stosunkowo najprostszą działalność. Część osób, nie znających języka (głównie osoby, które przyjechały do Polski niedawno), zatrudnia się w „arabskich” lokalach, a jak tylko nauczą się prowadzenia takiego lokalu (i języka polskiego) niekiedy de-

cydują się na otwarcie własnego punktu gastronomicznego<sup>61</sup>.

Trudno oszacować dokładną liczbę przedsiębiorców z krajów arabskich w Polsce. Trudność stanowi bowiem już samo określenie kraju arabskiego, jako że nie istnieje jedna przyjęta definicja takiego kraju<sup>62</sup>. Nie można się także kierować ilością np. lokali gastronomicznych czy sklepów z asortymentem orientalnym prowadzonych w Polsce, które na pierwszy rzut oka wydają się być „arabskie”, ponieważ ich właścicielami niekoniecznie są obywatele krajów arabskich.

---

61. Dla wielu osób z najnowszej fali migracji praca w gastronomii stanowi jednak rodzaj piętna i „błędne koło”, z którego ciężko się wydostać – trafiają do pracy w gastronomii, bo nie znają dobrze polskiego języka, jednak w tej pracy nie ma możliwości i czasu na naukę języka czy integrację, więc są skazani na tego typu pracę na dalsze lata pobytu w Polsce, tym bardziej, że gdy poszukują pracy zgodnej

z wykształceniem, doświadczenie w lokalu gastronomicznym nie jest mile widziane przez pracodawców.

62. Z reguły przyjmuje się, że kraje arabskie to dwadzieścia dwa państwa należące do Ligi Państw Arabskich, ale wówczas pominięci zostaną arabscy obywatele lub rezydenci innych państw (np. Izraela, krajów europejskich).

# 3

## Nadużycia w zakresie wjazdu i pobytu cudzoziemców migrujących do Polski w celach biznesowych

3.1 Instytucje kontrolne oraz wymiana informacji między nimi

> 51

3.2 Częstotliwość przeprowadzanych kontroli

> 53

3.3 Konsekwencje ujawnionych nieprawidłowości

> 54

3.4 Charakter i skala identyfikowanych nadużyć

> 55

3.5 Efektywność działań podejmowanych w celu wykrywania lub zapobiegania nadużyciom

> 57

### 3.0 Nadużycia w zakresie wjazdu i pobytu cudzoziemców migrujących do Polski w celach biznesowych

#### 3.1 Instytucje kontrolne oraz wymiana informacji między nimi

Kontrole przedsiębiorców, w tym przedsiębiorców – cudzoziemców, może przeprowadzać wiele instytucji kontrolujących, w tym instytucje ustanowione konstytucyjnie lub o szczególnym znaczeniu, posiadające uprawnienia do przeprowadzania kontroli o szerokim zakresie przedmiotowym, a także inspekcje specjalistyczne. Uprawnienia kontrolne posiadają również organy wydające koncesje, zezwolenia i licencje na prowadzenie działalności gospodarczej oraz organy dokonujące wpisów do rejestrów działalności regulowanych. W praktyce jednak znaczna część kontroli skierowana jest do wąskiego kręgu podmiotów wybitnie wyspecjalizowanych, a także do firm średnich i dużych, charakterystycznych dla takich rodzajów działalności, jak: działalność produkcyjna i handlu hurtowego w dziedzinie farmacji, transport kolejowy, lotnictwo cywilne, działalność bankowa, ubezpieczeniowa, w dziedzinie radiofonii i telewizji itp.

Według szacunków Ministerstwa Gospodarki, danego przedsiębiorcę praktycznie może skontrolować maksymalnie 8–10 organów kontroli w danym roku kalendarzowym. Dotychczas prowadzone analizy wykazywały, że wśród instytucji kontrolnych obejmujących swoim działaniem wszystkich przedsiębiorców kontrole najczęściej przeprowadzają urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Pracy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Inspekcja

Handlowa, Państwowa Straż Pożarna, urzędy celne, Inspekcja Ochrony Środowiska<sup>63</sup>.

Do najważniejszych organów kontrolnych, w kontekście działalności gospodarczej prowadzonej przez cudzoziemców, należą:

- **Straż Graniczna**, która jest główną instytucją odpowiedzialną za prowadzenie kontroli w zakresie legalności działalności gospodarczej, kontroli legalności wykonywania pracy (w tym, gdy np. sprawowanie przez cudzoziemca funkcji w firmie wymaga posiadania zezwolenia na pracę) oraz powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom, a także kontroli legalności pobytu w Polsce,
- **Policja** – prowadzi kontrole legalności pobytu cudzoziemca w Polsce, zdarza się również, że wspólnie ze strażą gminną kontroluje dane dotyczące wpisu do ewidencji działalności gospodarczej,
- **Straż gminna (miejska)** – prowadzi kontrole zgłoszenia wpisu do ewidencji działalności gospodarczej,
- **Zakład Ubezpieczeń Społecznych** – odpowiedzialny za kontrole w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz składek na Fundusz Pracy,
- **Państwowa Inspekcja Pracy** – prowadzi kontrole w zakresie stosowania przepisów prawa pracy,
- **urzędy kontroli skarbowej** – prowadzą kontrole w zakresie stosowania przepisów prawa podatkowego,

<sup>63</sup>. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki z dnia 21 maja 2013 r. na interpelację nr 17184 w sprawie liczby

kontroli w przedsiębiorstwach i praw przedsiębiorcy wobec organów przeprowadzających kontrole.

- **Służba Celna** – właściwa w zakresie kontroli w zakresie stosowania przepisów prawa celnego,
- **Policja lub Prokuratura** – prowadzi kontrole w sytuacji podejrzenia popełnienia czynu zabronionego.

W tym kontekście, należy również zaznaczyć, iż swista kontrola działalności gospodarczej prowadzonej przez cudzoziemców, choć w wąskim znaczeniu tego słowa taką kontrolą nie jest, odbywa się również na etapie procedury wizowej oraz legalizacyjnej. Organy imigracyjne tj. konsulowie, wojewodowie oraz Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców weryfikując bowiem spełnianie kryteriów niezbędnych do wydania wize lub zezwolenia pobytowego, badają szereg okoliczności związanych z prowadzoną przez cudzoziemca działalnością, np. kondycję finansową prowadzonej firmy, planowane inwestycje lub stan współpracy z kontrahentami.

W celu zapewnienia odpowiedniej skuteczności działań kontrolnych, niezbędna jest wieloetapowa współpraca wymienionych wyżej organów, w tym w zakresie wzajemnego przekazywania informacji. Obowiązek wymiany informacji wynika często z zapisów ustawowych o funkcjonowaniu poszczególnych instytucji i jest realizowany m.in. poprzez kierowanie do stosownych instytucji powiadomień o wykrytych naruszeniach lub o ich podejrzeniu lub poprzez przyznanie dostępu do danych gromadzonych przez określone instytucje.

Przykładowo, Straż Graniczna, w przypadku podejrzenia naruszenia przepisów prawa związanego z zabezpieczeniem spociecznym, prawa pracy, prawa podatkowego, prawa celnego lub podejrzenia popełnienia czynu zabronionego, zawiadamia właściwe organy, w szczególności: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Państwową Inspekcję Pracy, Służbę Celną, urząd kontroli skarbowej, Policję lub Prokuraturę. W latach 2012-2013 skierowała ona odpowiednio 256 oraz 104 zawiadomienia, w tym zdecydowaną większość do ZUS, PIP oraz urzędów kontroli skarbowej. Ponadto Straż Graniczna jest uprawniona do korzystania z danych będących w posiadaniu ZUS (w sprawach związanych z kontrolą legalności powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców, a więc np. cudzoziemców będących członkami zarządu), a także korzysta z informacji gromadzonych w systemie Pobyt, VIS, SIS oraz w wyszukiwarce CEDIG i KRS.

Podobne mechanizmy współpracy dotyczą Państwowej Inspekcji Pracy, która w zakresie prowadzonych przez nią kontroli kieruje powiadomienia o stwierdzonym naruszeniu lub o jego podejrzeniu m.in. do starostów, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i urzędów kontroli skarbowej/urzędów skarbowych, a w przypadku kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców - do Straży Granicznej i wojewodów. W latach 2010-2012 PIP skierował 452 powiadomienia do SG o przypadkach nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców oraz 616 powiadomień do wojewodów. PIP posiada ponadto dostęp do danych gromadzonych przez ZUS oraz znajdujących się w rejestrach podatników, bezrobotnych, sądowych, karnych, podmiotów gospodarki narodowej, w systemach ewidencji ludności.

Kolejnym przykładem zapisanej ustawowo współpracy jest współpraca, jaką podejmują wojewodowie oraz konsulowie na etapie prowadzonych przez nich procedur imigracyjnych z różnymi organami krajowymi. Wojewodowie, w sprawach budzących wątpliwości, w tym w przypadku podejrzenia sfałszowania dokumentów przez aplikującego o zezwolenie pobytowe cudzoziemca, mają bowiem możliwość zwrócenia się do właściwych organów z prośbą o zweryfikowanie ich autentyczności np. do urzędów skarbowych, ZUS-u, organów celnych, Policji lub Straży Granicznej dysponującej odpowiednim sprzętem. Ponadto mogą oni wystąpić z wnioskiem do Straży Granicznej lub Państwowej Inspekcji Pracy o przeprowadzenie kontroli, w tym wywiadu środowiskowego, w ramach którego zbierane są informacje dotyczące m.in. miejsca pobytu, sytuacji materialnej i warunków bytowych cudzoziemca oraz wykonywania przez niego pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej.

Konsulowie sami badają jakość/autentyczność (przy użyciu specjalistycznego sprzętu stanowiącego wyposażenie każdego urzędu konsularnego) przedstawionych dokumentów (przede wszystkim wydanych przez państwa „wysokiego ryzyka migracyjnego”), w tym dokumentów podróży (np. w zakresie autentyczności zawartych w nich naklejek wizowych) oraz dokumentów towarzyszących wnioskowi wizowemu. Dodatkowo konsulowie współpracują z właściwymi organami krajowymi, np. w przypadku wątpliwości, mogą wystąpić do nich z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji wizowych.

Czasami obowiązek informowania innych instytucji o nieprawidłowościach stwierdzonych w wyni-

ku kontroli nie wynika z przepisów, a mimo to zgodnie z utartą praktyką poszczególne organy kontroli zawiadamiają stosowne instytucje. Tak jest np. w przypadku urzędów kontroli skarbowej, a także Policji i Straży Gminnej, która informuje Straż Graniczną o przypadkach cudzoziemców nielegalnie prowadzących działalność gospodarczą.

### 3.2 Częstotliwość przeprowadzanych kontroli

W zależności od instytucji, kontrole prowadzonej przez cudzoziemców działalności gospodarczej mogą być prowadzone w sposób wyrywkowy lub w oparciu o ustalone okresowo plany kontroli.

Pierwszy typ kontroli prowadzi Straż Graniczna, która realizuje je na podstawie prowadzonego na bieżąco monitoringu i rozpoznania migracyjnego. W 2013 r. przeprowadzono 410 takich kontroli, podczas gdy w 2014 r. było ich już 767. Obejmowały one głównie firmy z sektora handlu hurtowego i detalicznego (ok. 75-85% kontroli) oraz związanego z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi (ok. 10%)<sup>64</sup>.

Pozostałe instytucje, w tym Państwowa Inspekcja Pracy, Służba Celna, Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz urzędy kontroli skarbowej prowadzą kontrole, co do zasady, w oparciu o roczne lub długofalowe plany kontroli/pracy przygotowane na podstawie analizy ryzyka oraz wyników dotychczasowych działań kontrolnych. W większości przypadków kontrole nie są ukierunkowane na poszczególne grupy cudzoziemców, a jedynie na zjawiska, które mogą skutkować nieprawidłowościami w danym obszarze. Dodatkowo, PIP prowadzi również kontrole doraźne w przypadkach podejrzenia nieprawidłowości (w szczególności na podstawie skarg, wniosków i powiadomień z innych organów, informacji opublikowanych w mediach, informacji własnych itd.). I tak, w 2013 r. PIP przeprowadziła 4 298 kontroli

Niezależnie od powyższego, w celu wzmocnienia współpracy, poszczególne instytucje zawierają również porozumienia o wzajemnej współpracy (np. porozumienie o współpracy zawarte w 2008 r. pomiędzy SG oraz PIP, które przewiduje m.in. prowadzenie wspólnych kontroli zatrudnienia oraz wymiany informacji).

w podmiotach, których właścicielami byli zarówno obywatele państw trzecich jak i obywatele UE oraz 2 026 kontroli legalności zatrudnienia i wykonywania pracy przez cudzoziemców<sup>65</sup>.

Kontrole Zakładu Ubezpieczeń Społecznych odbywają się z częstotliwością, co do zasady co 5 lat W uzasadnionych przypadkach (np. naruszenia przepisów przez płatnika czy zgłaszania skarg przez osoby ubezpieczone) kontrola ZUS może być przeprowadzana z większą częstotliwością. Obecnie, ze względu na stosunkowo krótki, bo 5-letni okres przedawnienia należności składek, kontrole ZUS uległy nasileniu (w roku 2009 ogółem przeprowadzono 59 552 kontroli, podczas gdy w 2013 było ich już 72 405). ZUS oszacował, iż w latach 2011-2014 przeprowadzono około 350 kontroli płatników składek, którzy w dokumentach zgłoszeniowych do ubezpieczeń podali informacje o posiadaniu obywatelstwa kraju spoza UE/EOG (kategoria płatników składek jest jednak kategorią szeroką obejmującą zarówno cudzoziemców wykonujących w Polsce pracę jak i prowadzących działalność gospodarczą).

Urzędy kontroli skarbowej z kolei posiadają własne wydziały analityczne, które korzystając z nowoczesnych narzędzi informatycznych oraz specjalistycznych baz danych, prowadzą analizy pod kątem typowania podmiotów do kontroli, czyli diagnozując obszary najbardziej wrażliwe na popełnianie nadużyć

64. Pozostałe kontrole dotyczyły podmiotów prowadzących działalność w następujących sektorach: rolnictwo i leśnictwo, budownictwo, przetwórstwo przemysłowe, pozostała działalność usługowa, transport i gospodarka magazynowa, informacja i komunikacja, obsługa rynku nieruchomości, działalność profesjonalna, naukowa i techniczna, usługi administrowania i działalność wspierająca, edukacja, gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników.

65. Ogółem skontrolowano 1 890 podmiotów (większość stanowiły podmioty małe zatrudniające do 9 osób), w których wykonywało prace 13,6 tys. cudzoziemców ze 114 państw, w tym blisko 10,7 tys. cudzoziemców nieposiadających obywatelstwa państwa członkowskiego UE/EOG lub Szwajcarii. Przedstawione dane dotyczą różnych kategorii zatrudnionych w Polsce cudzoziemców, a więc odnoszą się tylko do małej grupy osób będącej przedmiotem niniejszego opracowania.

podatkowych, przez co systematycznie rośnie efektywność kontroli. O zakwalifikowaniu danego podmiotu do kontroli i włączeniu do planu kontroli decyduje m.in. wynikające z analizy prawdopodobieństwo występowania nieprawidłowości mogących skutkować uszczupleniem przez ten podmiot należności podatkowych. Nie jest jednak możliwe

### 3.3 Konsekwencje ujawnionych nieprawidłowości

W przypadku nieprawidłowości wykrywanych na etapie procedury wizowej lub legalizacyjnej, konsulowi lub wojewodzie przysługuje możliwość odmowy przyznania wize lub zezwolenia pobytowego. Dopuszcza się również cofnięcie już wydanej wize lub zezwolenia pobytowego, czego bezpośrednią konsekwencją może być wydanie cudzoziemcowi decyzji zobowiązującej go do powrotu. Dodatkowo, przy wjeździe na terytorium Polski Straż Graniczna każdorazowo decyduje m.in. czy nie doszło do nadużyć przy ubieganiu się o wize i w uzasadnionych przypadkach może odmówić cudzoziemcowi wjazdu do Polski.

Podjęcie przez cudzoziemca działalności gospodarczej niezgodnie z przepisami skutkuje wydaniem mu przez Straż Graniczną decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, w której orzeka się o zakazie ponownego wjazdu do Polski lub państw strefy Schengen (na okres od 1 roku do 3 lat). W dniu, w którym decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu stanie się ostateczna, z mocy prawa następuje unieważnienie wize krajowej, wygaśnięcie zezwolenia na pobyt czasowy oraz zezwolenia na pracę.

Analogiczne sankcje stosuje się w przypadku cudzoziemców, którzy w ramach prowadzonej przez nich działalności gospodarczej pracują na określonym stanowisku (np. na stanowisku dyrektora), a wykonują lub wykonywali pracę bez wymaganego zezwolenia na pracę (jeśli jest wymagane) lub jeśli zostali ukarani karą grzywny za nielegalne wykonywanie pracy (cudzoziemiec, który nielegalnie wykonuje pracę, podlega karze grzywny nie niższej niż 1000 zł).

Straż Graniczna w trakcie kontroli może żądać przedstawienia takich dokumentów jak, na przykład,

wskazanie częstotliwości kontroli prowadzonych w stosunku do danej grupy podatników, w tym danej grupy cudzoziemców, gdyż Ministerstwo Finansów nie gromadzi takiej kategorii danych. W latach 2009-2014 ogólna liczba przeprowadzonych kontroli oscylowała na podobnym poziomie około 10 tys.

wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, lub wpis do KRS, wpis do rejestru działalności regulowanej lub wymagana koncesja albo zezwolenie. Funkcjonariusze SG kontrolują również dokument podróży wraz z dokumentem uprawniającym do pobytu na terytorium Polski cudzoziemca prowadzącego działalność gospodarczą.

Ponadto, jeśli osoba wykonuje działalność gospodarczą:

- bez wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej,
- bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej lub bez wymaganej koncesji albo zezwolenia,
- nie dopełnia obowiązku zgłaszania do ewidencji działalności gospodarczej zmian danych objętych wpisem<sup>66</sup>

ponosi dodatkowo sankcje karne w formie kary ograniczenia wolności albo grzywny.<sup>67</sup>

W 2013 roku, w wyniku przeprowadzonych kontroli, Straż Graniczna wydała decyzje powrotowe lub skierowała wnioski do wojewody o wydanie takiej decyzji wobec 57 cudzoziemców, podczas gdy w pierwszym półroczu 2014 r. – wobec 19. Warto jednak zaznaczyć, iż od dnia 1 maja 2014 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, kompetencje SG uległy rozszerzeniu i obecnie wydaje ona wszystkie decyzje powrotowe. Od maja 2014 r. SG wydała ogółem 34 decyzji zobowiązujących do powrotu, w stosunku do 22 obywateli Ukrainy, 11 obywateli Maroko oraz 1 obywatela Libii w związku z przeprowadzonymi kontrolami, o których mowa wyżej.

Ponadto w roku 2013 r. SG nałożyła kary grzywny

(w drodze mandatu karnego) lub wnioskuje do sądu o nałożenie takiej kary w stosunku do 144 cudzoziemców, podczas gdy w 2014 r. – w stosunku do 536 cudzoziemców. Kary lub wnioski dotyczyły w tym okresie przede wszystkim obywateli Bułgarii, Rumunii i Ukrainy.

Dodatkowo w sytuacji, gdy cudzoziemiec prowadzący działalność gospodarczą powierzy nielegalne wykonywanie pracy lub za pomocą wprowadzenia zależności służbowej lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania doprowadzi cudzoziemca do nielegalnego wykonywania pracy, ponosi sankcje karne odpowiednio w formie kary grzywny nie niższej niż 3000 zł lub kary grzywny do 10 000 zł.<sup>68</sup>

### 3.4 Charakter i skala identyfikowanych nadużyć

W kontekście procedur migracyjnych<sup>69</sup>, w praktyce możemy mówić o dwóch rodzajach nadużyć:

- nadużycia związane z wjazdem cudzoziemców do Polski pod pretekstem prowadzenia działalności gospodarczej, w tym niespełnianie minimalnych wymogów do wjazdu do Polski (zarówno na etapie ubiegania się o wize<sup>70</sup> jak i w momencie przekraczania granicy<sup>71</sup>), bądź chęć wyłudzenia wize przedstawiając fałszywe dokumenty,
- nadużycia zidentyfikowane wśród cudzoziemców już przebywających i prowadzących działalność gospodarczą w Polsce, w tym m.in. niespełnianie minimalnych wymogów do zalegalizowania pobytu w Polsce<sup>72</sup>, chęć wyłudzenia zezwolenia przedstawiając fałszywe dokumenty, pozostawanie w kraju pomimo utraty prawa do pobytu lub, gdy cel pobytu cudzoziemca jest inny niż zadeklarowany.

Dodatkowo, sankcjami za naruszenie przepisów w poszczególnych obszarach związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa są:

- w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz składek na Fundusz Pracy – kara grzywny, dodatkowe opłaty,
- w zakresie prawa podatkowego, dewizowego, celnego oraz regulujących organizowanie gier hazardowych – kara grzywny, pozbawienia wolności, ograniczenia wolności,
- w zakresie prawa pracy – decyzje nakazujące zaprzestanie prowadzenia działalności, dotyczące wypłaty wynagrodzenia lub innego świadczenia i polecenia ustne o usunięciu stwierdzonych nieprawidłowości, zawiadomienie prokuratury o podejrzeniu popełnieniu przestępstwa, kara grzywny, mandat karny.

W kontekście pierwszej kategorii nadużyć, na uwagę zasługuje odnotowywane przez Straż Graniczną od kilku lat zjawisko wyłudzenia wize wydanych właśnie w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Jak wynika z danych SG, tzw. wize biznesowe są zaraz po wizach wydawanych w celu wykonywania pracy najczęściej wyłudzanymi przez cudzoziemców. Dotyczą one głównie obywateli Ukrainy oraz w mniejszym stopniu obywateli Rosji i Białorusi, Gruzji, Uzbekistanu, Mołdawii, Iraku, Mongolii, Indii, Armenii, Chin, Kazachstanu oraz Jordanii (dotyczy danych za lata 2011-2014). Rzeczywistym celem wjazdu do Polski cudzoziemców, którzy wyłudniają wize biznesowe jest przede wszystkim chęć dokonania zakupów lub sprzedaży np. towarów deficytowych, przemoty towarów akcyzowych (działalność tzw. „mrówek”) lub podróż do innych państw unijnych.

66. Art. 60<sup>1</sup> § 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeksu wykroczeń.

67. Art. 60<sup>1</sup> ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń.

68. Art. 120 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r. poz. 674 j.t. z późn. zm.)

69. Nieprawidłowości w innych obszarach, np. na gruncie prawa podatkowego, nie zostały opisane w poniższym podrozdziale z uwagi na brak możliwości wyodrębnienia badanej kategorii cudzoziemców z zestawień prowadzonych przez poszczególne instytucje kontrolujące.

70. Art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach formuluje przesłanki uzasadniające odmowę wydania wize krajowej.

71. Art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, formuluje przesłanki uzasadniające odmowę wjazdu na terytorium Polski.

72. Art. 100 ustawy z dnia 12 czerwca 2013 r. o cudzoziemcach formuluje przesłanki uzasadniające odmowę udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy. Ponadto, jeśli cudzoziemiec, któremu udzielono zezwolenia na pobyt czasowy, nie zawiadomił wojewody, w terminie 15 dni roboczych, o ustaniu przyczyny udzielenia zezwolenia, można mu odmówić udzielenia kolejnego zezwolenia na pobyt czasowy w przypadku, gdy wniosek o udzielenie kolejnego zezwolenia na pobyt czasowy złożył przed upływem roku od upływu okresu ważności poprzedniego zezwolenia.

Co ciekawe, popularność procedury wyłudzenia wiz biznesowych to głównie wynik stosunkowo łatwego uzyskania zaproszenia do współpracy (np. firmy handlowe chętnie je wystawiają licząc na zwiększony zbytni na swoje towary), stanowiącego podstawę ubiegania się o przedmiotową wizę, jak również szeroka dostępność agencji pośredniczących (w tym agencji turystycznych, a nawet grup przestępczych) w procedurze wizowej funkcjonujących na Ukrainie, Białorusi, czy w Mołdawii. Agencje te trudnią się sprzedażą sfalszowanych lub wyłudzonych wiz oraz dokumentów uzupełniających niezbędnych do ubiegania się o wizę, w tym przede wszystkim zaproszenia do współpracy lub umowy o współpracy. Nie bez znaczenia jest też fakt masowego wystawiania zaproszeń do współpracy przez firmy trudniące się wyłącznie sprzedażą dokumentów uzupełniających oraz uwiarygodnianiem celu ubiegania się o wizę.

Większość przypadków wyłudzeń wiz jest ujawniana przez Straż Graniczną w momencie wjazdu na terytorium Polski. Cudzoziemcy w takich przypadkach najczęściej nie posiadają dokumentów potwierdzających deklarowany charakter wjazdu, nie mają wiedzy odnośnie podmiotów, z którymi rzekomo chcą nawiązać współpracę handlową, czy też dokumenty, które mają potwierdzać cel ich wjazdu są sfalszowane.

Straż Graniczna identyfikuje ponadto przypadki prowadzenia działalności gospodarczej (głównie firm zajmujących się handlem hurtowym i detalicznym na terenie województwa podkarpackiego, mazowieckiego, dolnośląskiego i lubelskiego) niezgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. bez wymaganego wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), niezgłoszenie zmiany nazwy, adresu siedziby lub prowadzenie działalności podczas jej formalnego zawieszenia. Również w tej kategorii naruszeń sprawcami są głównie obywatele Ukrainy (sporadycznie ujawniane są przypadki naruszeń wobec obywateli Armenii i Mongolii).

Na uwagę zasługuje również, identyfikowany z różnym nasileniem od 2011 r., proceder prowadzenia przez cudzoziemców (głównie obywateli Ukrainy,

Rosji oraz Chin<sup>73</sup>) fikcyjnej działalności gospodarczej (na tzw. „stupa”, najczęściej w sektorze usług budowlano-remontowych świadczonych na rzecz deweloperów), której jedynym celem jest osiągnięcie dużych korzyści finansowych w zamian za ułatwienie legalizacji pobytu cudzoziemcom. Polega to na zakładaniu przez cudzoziemców firm o krótkim okresie funkcjonowania (kilku miesięcy lub krócej), które wystawiają następnie dużą liczbę dokumentów (głównie oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy lub zezwoleń na pracę) stanowiących podstawę do ubiegania się przez innych cudzoziemców o zalegalizowanie pobytu w Polsce.

Notuje się także przypadki rejestrowania w różnych odstępach czasowych podmiotów gospodarczych podających jako siedzibę firmy jeden adres oraz funkcjonowanie tzw. „wirtualnych biur”, udostępniających odpłatnie firmom prowadzonych przez cudzoziemców swój adres oraz świadczących im różne usługi np. odbieranie poczty.

Do kategorii prowadzenia fikcyjnej działalności można również zaliczyć przypadki zakładania przez cudzoziemców spółek handlowych, głównie z ograniczoną odpowiedzialnością, których głównym celem jest uwiarygodnienie celu pobytu oraz uzyskanie tytułów pobytowych. Po kilkumiesięcznym pobycie w Polsce, udziały w danej spółce są często odsprzedawane innym cudzoziemcom, którzy na tej podstawie legalizują swój pobyt. Dotyczy to głównie obywateli Ukrainy, Wietnamu, Armenii i Białorusi.

W zakresie kontroli legalności prowadzenia działalności gospodarczej przeprowadzanych przez Straż Graniczną, sektorem, w którym identyfikuje się najwięcej nadużyć jest sektor usług związany z handlem hurtowym i detalicznym, transportem oraz z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi.

Ponadto, jak pokazuje praktyka funkcjonowania CEIDG, cudzoziemcy rejestrując indywidualną działalność gospodarczą, w danych potwierdzających ich uprawnienie do podejmowania działalności, wskazują nieaktualne, bądź błędne dane i po weryfikacji okazuje się, że nie posiadają prawa do wykonywania takiej formy działalności gospodarczej w Polsce<sup>74</sup>.

Niezależnie od powyższego, analiza wybranych wskaźników mierzących stopień nadużyć prawa

migracyjnego przez cudzoziemców, wskazuje, iż skala nieprawidłowości identyfikowanych w zakresie tzw. „biznesowej ścieżki legalizacyjnej” jest stosunkowo niska.

Przykładowo, odsetek odmów wydania wizy biznesowej w latach 2011-2014 wyniósł średnio zaledwie niespełna 3% wszystkich wniosków o wydanie wizy (zarówno typu C i D), podczas gdy liczba decyzji odmownych w postępowaniach o udzielenie zezwolenia pobytowego (w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej) oscylowała na poziomie około 44 decyzji (w porównaniu, liczba decyzji pozytywnych wyniosła w tych latach średniorocznie 626). Ponadto w 2014 roku Straż Graniczna ujawniła 562 przypadki wyłudzonych wiz wydanych w celu prowadzenia działalności gospodarczej (dla porównania w 2013 roku - 590), co stanowi niespełna połowę wszystkich wiz wyłudzonych przez cudzoziemców w tym roku, ale jedynie niespełna 0,2% wszystkich wydanych przez polskie konsulaty w tym roku wiz „typu 4”.

### 3.5 Efektywność działań podejmowanych w celu wykrywania lub zapobiegania nadużyciom

Niezależnie od niskiej skali rejestrowanych nadużyć, należy zidentyfikować kilka kluczowych wyzwań, z którymi stykają się instytucje odpowiedzialne za wykrywanie lub zapobieganie nieprawidłowości. Są to przede wszystkim:

- niewystarczający przepływ informacji - jak wynika z informacji przekazanych przez kilku wojewodów, nierzadko nie uzyskują oni informacji zwrotnej od instytucji, do których zwracają się z prośbą o wyjaśnienie wątpliwości zaistniałych na etapie prowadzonych przez nich procedur legalizacyjnych;
- ograniczona skuteczność walki z procederem polegającym na fikcyjnym prowadzeniu działalności gospodarczej - cudzoziemcy nie mogą w takiej sytuacji zostać ukarani na gruncie przepisów z zakresu legalności prowadzonej działalności gospodarczej, gdyż działalność gospodarcza była zarejestrowana legalnie. Co prawda, Straż Graniczna może skierować wnioski

Podobny obraz rysuje się w świetle statystyk powrotowych: spośród 9 215 wydanych w 2013 r. decyzji zobowiązujących do powrotu, jedynie w przypadku 57 przestanką do ich wydania było prowadzenie przez cudzoziemca działalności gospodarczej niezgodnie z przepisami.

Należy podkreślić, iż niemal 90% przypadków naruszeń w obszarze prowadzenia działalności gospodarczej identyfikowanych przez Straż Graniczną dotyczy obywateli UE, w tym Rumunii i Bułgarii. Obywateli państw trzecich w ramach tej kategorii naruszeń notuje się sporadycznie.

Reasumując, należy stwierdzić, iż zagrożenie nielegalną imigracją w kontekście prowadzonych przez cudzoziemców działalności o charakterze biznesowym jest obecnie niewielkie. Co więcej, w opinii SG ostatnia liberalizacja przepisów imigracyjnych w zakresie legalizowania pobytu przez cudzoziemców na podstawie prowadzenia w Polsce działalności gospodarczej, nie miała jak dotąd wpływu na zwiększenie skali naruszeń lub wystąpienie nowych niepożądanych zjawisk w tym zakresie.

do Prokuratury oraz do Ministerstwa Gospodarki, jednakże postępowanie dowodowe przed Prokuraturą, a w efekcie postawienie zarzutów za np. ułatwienie nielegalnego wjazdu do Polski jest trudne. Z drugiej strony, prawo z zakresu swobody prowadzenia działalności gospodarczej ogranicza w takiej sytuacji kompetencje Ministerstwa Gospodarki do możliwości wykreślenia danego przedsiębiorcy z CEDIG. W takim przypadku dochodzi jednak do sytuacji, w których te same osoby natychmiast zakładają kolejną firmę, zmieniając jedynie nieznacznie jej nazwę bądź adres siedziby;

- ograniczona liczba wyspecjalizowanych w przeprowadzeniu kontroli legalności prowadzenia działalności gospodarczej funkcjonariuszy SG, którą dysponują wybrane oddziały SG;
- ustawowy obowiązek uprzedzenia przedsiębiorcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli przez SG lub PIP.

73. Naruszenie to SG zdecydowanie częściej identyfikuje w odniesieniu do obywateli Polski, aniżeli cudzoziemców.

74. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw - wersja skierowana do Sejmu, s. 16.

W przypadku pozostałych instytucji kontrolujących, w tym przede wszystkim ZUS oraz urzędów kontroli skarbowej, nie ma możliwości oceny efektywności podejmowanych przez nie działań skierowanych na identyfikację i zapobieganie nieprawidłowościom.

Wynika to z faktu, iż istniejące mierniki oraz statystyki w tym zakresie odnoszą się do wszystkich osób/ podmiotów podlegającym kontrolom, w związku z czym cudzoziemcy prowadzący działalność gospodarczą nie stanowią w nich wyodrębnionej grupy osób.

# 4

## Efektywność polityki w zakresie przyciągania migracji biznesowych

**4.1** Efektywność wybranych twardych zachęt inwestycyjnych

> 63

**Studium przypadku:** przedsiębiorczość cudzoziemców w podwarszawskiej gminie Lesznowola

> 65

## 4.0 Efektywność polityki w zakresie przyciągania

Z informacji podawanych przez instytucje monitorujące międzynarodowe trendy w przepływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych wynika, że Polska wraz z upływem czasu staje się coraz bardziej atrakcyjnym miejscem do prowadzenia działalności gospodarczej.

Według najnowszej edycji raportu Banku Światowego pt.: „Doing business 2015”, Polska znalazła się na 32. miejscu na liście 189 państw badanych pod kątem łatwości prowadzenia działalności gospodarczej (Ease of Doing Business Index<sup>75</sup>)<sup>76</sup>. Dla porównania w 2011 roku Polska zajmowała 70 pozycję (na 183 państwa). Z drugiej strony, znalazła się ona za trzema krajami regionu: Estonią (miejsce 17), Łotwą (miejsce 23) i Litwą (miejsce 24.).

Jak wynika z raportu Ernst&Young pt.: „EY’s attractiveness survey. Europe 2015 – Comeback time”, zdaniem inwestorów, Polska jest najatrakcyjniejszą lokalizacją dla nowych projektów w tej części Europy tworząc swoisty magnes inwestycyjny. Tak uważa aż 38% ankietowanych<sup>77</sup> (o 7 punktów procentowych więcej niż w 2013 roku). Polska zajmuje również pierwsze miejsce w Europie Środkowo-Wschodniej pod względem Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych - 132 inwestycje w roku 2014 w porównaniu do 107 w roku

2013 (zmiana o 23%). Polska plasuje się na drugim miejscu w Europie Środkowo-Wschodniej i 3. na kontynencie ogółem pod względem liczby miejsc pracy stworzonych dzięki BIZ w roku 2014 (15,485 tys. wobec 13,862 w 2013, zmiana o 12%)<sup>78</sup>. Polska jest również jednym z najatrakcyjniejszych na świecie miejsc dla inwestycji produkcyjnych<sup>79</sup>.

Inwestorzy zagraniczni pozytywnie oceniają również atrakcyjność Polski w perspektywie kolejnych lat. Jak wynika z raportu Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju pt.: „World Investment Report 2014”, Polska znalazła się na 13. miejscu na świecie i 5. w Europie w rankingu najbardziej atrakcyjnych krajów do inwestowania w latach 2014 - 2016<sup>80</sup>.

Co ciekawe, choć, według prestiżowego rankingu konkurencyjności Światowego Forum Gospodarczego (WEF), polska gospodarka pozostaje jedną z najbardziej konkurencyjnych wśród krajów postkomunistycznych, po 2010 roku zauważalna tendencja spadkowa. Jest to szczególnie istotne ze względu na fakt, iż pozostałe państwa naszego regionu szybko zwiększają swoją konkurencyjność i poprawiają swoje pozycje w tym rankingu. Zdaniem ekspertów, to dowód na to, że w globalnym świecie niezbędne jest stałe zabieganie

75. Ease of Doing Business Index ma na celu zmierzenie efektywności regulacji bezpośrednio oddziaływujących na przedsiębiorstwa w obszarach m.in.: przebieg wybranych procedur, czas i koszt zakładania działalności oraz przenoszenie prawa własności, bez badania innych czynników takich jak bliskość znaczących rynków, jakości infrastruktury, inflacji czy przestępczości. Pozycja konkretnego kraju w rankingu opiera się na średniej z 10 kategorii.

76. Bank Światowy, Doing business 2015. Going Beyond Efficiency, Waszyngton 2014, s. 4.

77. Opracowanie składa się z dwóch części: pierwszej obejmującej dane gromadzone w ramach EY European Investment Monitor o inwestycjach w Europie w roku 2014 (z wyłączeniem inwestycji

portfelowych oraz fuzji i przejęć) oraz drugiej - badania postrzegania przez inwestorów poszczególnych krajów Europy oraz regionów świata. Badanie ankietowe obejmujące 808 decydentów z międzynarodowych firm odbyło się na przełomie stycznia i lutego 2015.

78. Ernst&Young, EY’s attractiveness survey. Europe 2014 – Comeback time, 2015, s. 15; <http://www.ey.com/PL/pl/Issues/Business-environment/ey-european-attractiveness-survey-2015> (dostęp: 8 czerwca 2015 r.).

79. Raport FDI Intelligence 2014 „Global greenfield investment trends”.

80. Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju, World Investment Report 2014. Investing in the SDGs: An Action Plan, Nowy Jork i Genewa 2014, s. 28.



o udoskonalanie otoczenia instytucjonalnego, prawnego i społeczno-gospodarczego. W przypadku Polski obszarami, które wymagają dalszej pracy są m.in. infrastruktura transportowa, deregulacja, redukcja obciążeń dla przedsiębiorców, elastyczność rynku pracy, rozwój dziedziny badań i rozwoju<sup>81</sup>.

Warto również podkreślić, iż kraje Europy Środkowo-Wschodniej, a w szczególności Polska, stały się w ostatnich latach ważnym w skali globalnej miejscem dla nowoczesnych (w tym coraz częściej zaawansowanych) usług biznesowych świadczonych na rzecz międzynarodowych korporacji. Według światowego rankingu firmy Tholons dotyczącego 100 najbardziej atrakcyjnych lokalizacji dla usług offshorowych, klasyfikuje Kraków jako najlepszą w Europie lokalizację dla firm z branży nowoczesnych usług dla biznesu (9. pozycja po Indiach i Filipinach). Wysokie pozycje na liście zajęły również Warszawa i Wrocław<sup>82</sup>.

Obecnie w Polsce funkcjonuje już 659 centrów usług z kapitałem zagranicznym, ale też polskim (w 2007 roku funkcjonowało ich ok. 200) świadczących usługi w ponad 30 językach obcych i dla kilkudziesięciu krajów świata. Centra prowadzą głównie inwestorzy z USA oraz Europy Zachodniej. Dzięki szybkiemu wzrostowi sektora nowoczesnych usług dla biznesu generowanych jest wiele nowych miejsc pracy. Pod koniec 2014 roku zatrudnienie w centrach wyniosło ponad 150 tys. osób (rocznie rośnie ono średnio o 15-20%), dorównując tym samym pod względem generowanego zatrudnienia tradycyjnym sektorom gospodarki, takim jak motoryzacja.

Największy odsetek stanowią centra świadczące usługi z obszaru IT (36% wszystkich firm. Na drugim miejscu pod względem liczby podmiotów znajdują się centra usług wspólnych (33%), a następnie BPO - Business Process Outsourcing (20%) oraz centra badawczo-rozwojowe (11%). Najpopularniejszymi procesami świadczonymi w centrach są rozwój oprogramowania, obsługa klienta oraz finanse i księgowość<sup>83</sup>.

Szybko rozwijający się sektor usług nowoczesnych

jest również katalizatorem wzrostu dla całej sieci usług okołobiznesowych, wliczając w to rynek nieruchomości. Rosnąca liczba firm świadczących w Polsce nowoczesne usługi biznesowe stanowi znaczący czynnik napędzający popyt na powierzchnię biurową w największych miastach Polski. W wielu miastach to właśnie firmy z sektora nowoczesnych usług dla biznesu są głównym najemcą biur. Większość projektów biurowych realizowanych poza Warszawą powstaje na potrzeby firm z tej branży. Zgodnie z szacunkami Jones Lang LaSalle, firmy doradczej na rynku nieruchomości, w Krakowie firmy świadczące usługi biznesowe zajmują ponad połowę całej powierzchni biurowej w mieście, w Łodzi i we Wrocławiu – ponad 40 proc., a w Trójmieście i Katowicach – niemal jedną trzecią<sup>84</sup>.

Na uwagę zasługuje również fakt, iż zdaniem wielu ekspertów, Polska staje się również coraz bardziej atrakcyjnym miejscem do zakładania i prowadzenia spółek technologicznych, czyli spółek zorientowanych na rozwinięcie wartości intelektualnej innowacyjnego pomysłu i pomnożenie jej ceny w danym nominale (Polska dysponuje przykładowo bardzo nowoczesną bazą laboratoryjną pozwalającą na robienie badań). Fundacja StartUp Hub Poland jest jedną z organizacji, której celem jest tworzenie tego typu spółek z udziałem wynalazców z Europy Środkowo-Wschodniej.

Na potencjalną atrakcyjność Polski jako miejsca przyjeźnego tworzeniu i prowadzeniu spółek technologicznych ma również wpływ fakt, iż o ile w Dolinie Krzemowej świetnie pozyskuje się kapitał na etapie dojrzałego start-up'u, który wykazuje już przychody i bardzo dobrze rokuje na przyszłość, o tyle w Polsce dużo łatwiej jest zdobyć kapitał na etapie załączkowym (czyli na etapie ekstremalnego ryzyka). Dzieje się tak m.in. z uwagi na gotowość polskiej administracji do współfinansowania takiego ryzyka i radykalny wzrost zainteresowania inwestowaniem w Polsce funduszy typu venture capital.

## 4.1 Efektywność wybranych twardych zachęt inwestycyjnych

Należy podkreślić, iż w związku ze strukturą napływu inwestycji zagranicznych do Polski, wśród podmiotów najchętniej korzystających z oferowanych przez Polskę zachęt inwestycyjnych (nie uwzględniając firm polskich) są firmy z kapitałem z krajów UE (głównie Niemiec, Francji, Holandii oraz Włoch).

### Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE)

Na koniec 2013 r. zainwestowany w strefach kapitał pochodził z krajów spoza UE w niespełna 25% (w tym przede wszystkim z USA, Japonii, Korei Płd., Hongkongu, Indii oraz Japonii). Największy udział w skumulowanej wartości inwestycji miały firmy z branży motoryzacyjnej (26,4%), a następnie producenci wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych, głównie opon (10,7%) oraz przedsiębiorcy produkujący wyroby z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych (9,2%)<sup>85</sup>.

Analiza dynamiki wzrostu poszczególnych zmian (w tym m.in. liczby udzielonych zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie stref, wielkości dokonanych na terenie stref inwestycji oraz utworzonych nowych miejsc pracy) pozwala stwierdzić, iż SSE w Polsce od lat przyciągają inwestorów z zagranicy, w tym spoza UE, stanowiąc tym samym ważny instrument zachęcający do inwestowania w Polsce (ok. 40% inwestycji pozyskanych w ostatnim czasie powstanie właśnie w SSE<sup>86</sup>).

W SSE ulokowali swoje inwestycje wiodące światowe firmy, w tym General Motors Manufacturing Poland Sp. z o.o. (branża motoryzacyjna – samochody), Toyota Motor Manufacturing Poland Sp. z o.o. (branża motoryzacyjna – skrzynie przekładniowe), NGK Ceramics Polska Sp. z o.o. Motoryzacja (filtry ceramiczne do silników diesla), LG Display Poland Sp. z o.o. (produkcja paneli LCD), Toyota Motor Industries Poland Sp. z o.o. (branża motoryzacyjna - silniki diesla). Spółki te od ponad 5 lat w niezmiennym

składzie znajdują się w czołowej piętnastce wiodących inwestorów w tych strefach.

W strefach utworzono wiele nowych miejsc pracy na terenach o strukturalnym bezrobociu oraz zrewitalizowanych zostało wiele obszarów przemysłowych. Oddziaływanie SSE na otoczenie społeczno-gospodarcze jest bardzo szerokie. Zgodnie z szacunkami, utworzenie SSE przyniesie Polsce 181,7 mld zł (wariant bez podatku VAT) w wartości na rok 2013, co stanowi równowartość 56,6 mld dolarów. Spodziewane korzyści są rozłożone na lata 2000 – 2026, a wartość ta jest wyceną efektów gospodarczych jakie za sprawą SSE pojawiały i pojawią się w przyszłości w Polsce. W kategoriach ilościowych, oszacowano, iż 1 mln zł pomocy publicznej dla przedsiębiorstw wygenerował:

- 6,95 mln zł inwestycji dokonanych przez przedsiębiorstwa,
- 0,23 mln zł inwestycji infrastrukturalnych dokonanych przez zarządzających strefami, a także samorządy lokalne oraz gestorów mediów,
- 0,37 mln zł podatku dochodowego (CIT) zapłaconego przez przedsiębiorstwa działające w SSE (po wykorzystaniu zwolnienia podatkowego),
- 4,11 mln zł podatku VAT zapłaconego przez przedsiębiorstwa działające w SSE,
- 31 miejsca pracy w przedsiębiorstwach działających w SSE (faktyczne zatrudnienie ogółem)<sup>87</sup>.

Według przewidywań dynamika wzrostu z biegiem lat będzie wyhamowywała, co będzie spowodowane zbliżaniem się końca okresu obowiązywania przywilejów w polskich SSE (rok 2026). Ostatnie pięć lat funkcjonowania stref w Polsce, będzie charakteryzowało się spadkiem tempa przyrostu liczby firm, nakładów inwestycyjnych, a także nowych miejsc pracy.

Oceniając efekty ekonomiczne poszczególnych stref należy mieć na uwadze, że w dużym stopniu

81. Światowe Forum Gospodarcze, The Global Competitiveness Report 2014-2015.

82. Thalons, 2015 Top 100 Outsourcing Destinations, 2014, s. 2.

83. Hays Poland, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, 10 lat sektora nowoczesnych usług biznesowych w Polsce,

Warszawa 2015, s. 7-12, 18-22.

84. Artykuł „Sektor usług dla biznesu dominuje na rynkach biurowych poza Warszawą”, <http://www.jll.pl/poland/pl-pl/wiadomosci/228/sektor-us%C5%82ug-dla-biznesu-dominuje-na-rynkach-biurowych-pozawarszaw%C4%85> (dostęp 26.01.2015 r.).

85. Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2013 r., Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2014, s. 18-22.

86. Artykuł „Raport: Polska przyciąga zagranicznych inwestorów”, <http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1161369,Raport-Polska>

-przyciaga-zagranicznych-inwestorow (dostęp 22 stycznia 2014 r.).

87. Ocena efektywności funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce autorstwa pracowników Uniwersytetu Łódzkiego – Wydział Ekonomiczno Socjologiczny (Zakład Finansów Korporacji), Łódź 2013.

są one zdeterminowane położeniem geograficznym przynależących do nich obszarów i związanym z tym poziomem rozwoju infrastruktury społeczno-gospodarczej oraz dostępnością wykwalifikowanej kadry. Strefy, które należą do wiodących pod względem liczby udzielonych zezwoleń, wartości inwestycji i liczby utworzonych miejsc pracy są zlokalizowane w części zachodniej, południowej i centralnej Polski, a więc na terenach znacznie bardziej atrakcyjnych pod względem inwestycyjnym w porównaniu z północną i wschodnią częścią naszego kraju.

Warto dodać, iż w rankingu międzynarodowym za rok 2013 przygotowanym przez fDi Magazine of the Financial Times, 5 spośród 14 polskich SSE znalazło się na liście 50 najlepszych specjalnych stref ekonomicznych na świecie<sup>88</sup>.

#### „Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020”

Według stanu na koniec 2013 r., 21 inwestorów korzystało z tej formy wsparcia, w tym 11 z krajów spoza UE (6 firm z USA, 3 z Korei Płd. oraz po jednej z Japonii oraz Indii; przede wszystkim działające jako centrum usług wspólnych).

Program okazał się być nie tylko popularnym, ale też bardzo skutecznym narzędziem przyciągania BIZ i generowania nowych wartościowych miejsc pracy. W ramach 54 zrealizowanych projektów wspieranych grantami firmy zadeklarowały utworzenie 23,5 tys. nowych miejsc pracy, zaś zrealizowały zatrudnienie o ponad 28% wyższe od zakładanego, czyli 30,1 tys. Aktualnie obowiązujący Program będzie funkcjonował do końca 2020 r. Jednak budżet wyasygnowany

na jego realizację w poszczególnych latach został już w dużej mierze zakontraktowany<sup>89</sup>.

Trudno jest jednoznacznie ocenić wpływ, jaki wywarły opisane instrumenty na decyzję inwestorów o ulokowaniu swoich inwestycji w Polsce. Część z nich rozpoczęła bowiem swoją działalność w Polsce na długo przed wprowadzeniem poszczególnych zachęt. Niewątpliwie w wielu przypadkach, oferowane przez Polskę instrumenty przyczyniły się do podjęcia decyzji o rozszerzeniu działalności.

Niezależnie od powyższego, opinie co do roli, jakie bezpośrednie lub podatkowe zachęty finansowe odgrywają w decyzjach inwestorów zagranicznych są wśród ekspertów podzielone. Wyróżnić można zarówno opinie, według których zachęty inwestycyjne oferowane przez Polskę stanowią niezwykle istotny magnes dla inwestorów zagranicznych jak również te mówiące o tym, iż decydujący jest ogólny klimat inwestycyjny i warunki prowadzenia działalności.

Wydaje się, że decyzje inwestycyjne podejmowane przez cudzoziemców w kontekście Polski należy traktować jako wypadkową wielu czynników.

Zdaniem ekspertów, tym, co przyciąga inwestorów do Polski, od lat są takie czynniki, jak stabilna sytuacja gospodarcza i polityczna, wielkość i chłonność rynku wewnętrznego, położenie geograficzne, dostępność dobrze wykwalifikowanych i produktywnych pracowników, stosunkowo niskie koszty pracy oraz dobrze rozwijające się sektory przemysłowe.

## Studium przypadku: przedsiębiorczość cudzoziemców w podwarszawskiej gminie Lesznówola

Analizując zjawisko wpływu przedsiębiorczości wśród cudzoziemców na rozwój w wymiarze społeczno-gospodarczym, szczególną uwagę należy zwrócić na funkcjonujące na terenie gminy Lesznówola, a dokładniej w miejscowości Wólka Kosowska, największe centrum dystrybucji (w tym głównie centra logistyczno-magazynowe) towarów z Chin i Azji w środkowo-wschodniej części Europy, którym zarządzają spółki z zagranicznym kapitałem m.in. wietnamskim, chińskim<sup>90</sup> oraz tureckim.

Pomimo, iż początki lokowania inwestycji zagranicznych w gminie Lesznówola sięgają lat 90., w ostatnich latach obserwuje się wzmożoną alokację kapitału zagranicznego w tym miejscu. Na terenie gminy w ostatnim dziesięcioleciu ulokowały się już setki firm handlowych z kapitałem zagranicznym (na początku lat 90. w gminie Lesznówola działało zaledwie 30 przedsiębiorców, podczas gdy w 2010 roku w ewidencji gospodarczej zarejestrowanych było 1 300 spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego<sup>91</sup>, głównie z Chin, Wietnamu, Turcji, Pakistanu, Indii, USA, Kanady, Rosji, a także z Irlandii i Austrii<sup>92</sup>), a co roku rejestrowanych jest średnio ponad 100 nowych firm<sup>93</sup>. Wraz z firmami z czasem do gminy przybyły setki, a potem tysiące pracowników, w tym wielu cudzoziemców.

Przedsiębiorczość w Wólce Kosowskiej ma dość specyficzny charakter. Firmy działające na terenie gminy zajmują się na ogół budową hal pod wynajem powierzchni magazynowo-biurowej oraz pod prowadzenie handlu hurtowego (głównie handlu odzieżą i obuwem), usługami gastronomicznymi oraz różnego rodzaju usługami towarzyszącymi, np. świadczeniem usług tłumaczeniowych, turystycznych oraz poradnictwa prawnego, a także inwestują w budownictwo mieszkaniowe<sup>94</sup>.

O wyborze gminy Lesznówola przez inwestorów zdecydowało kilka czynników. Wśród nich jednym z najistotniejszych była dobra lokalizacja gminy (na obrzeżach stolicy), w szczególności w kontekście charakteru działalności firm, który generuje duży ruch pojazdów dostawczych oraz w kontekście małej odległości od rynku zbytu, a także przychylność władz lokalnych oraz społeczności lokalnej, która mając do zagospodarowania wieś i duże połacie ziemi mogła i chciała je przeznaczyć na sprzedaż lub wynajem pod budowę hal handlowych. Ponadto do rozwoju inwestycji zagranicznych przyczyniła się probiznesowa polityka prowadzona przez gminę nastawiona na sprzyjanie inwestycjom (gmina jest od 2009 roku liderem rankingu miejsc atrakcyjnych dla biznesu, w kategorii miejscowości do 50 tys. mieszkańców, przygotowywanych przez miesięcznik Forbes). Składa się na to, przede wszystkim:

- posiadanie całkowitych planów zagospodarowania przestrzennego (dostępnych poprzez stronę internetową gminy), co jest ewenementem w skali okolicznych jednostek samorządowych i znacznie przyspiesza proces inwestycyjny,
- konkurencyjne stawki podatkowe (podatki lokalne),
- sprawna obsługa instytucjonalna - szybkie wydawanie niezbędnych w procesie inwestycyjnym dokumentów i szybkie procedury odbioru inwestycji w gminie,
- zindywidualizowany kontakt z przedsiębiorcami (wynikający z wieloletniej znajomości inwestorów i ich problemów), dobre wzajemne relacje urzędników pracujących w urzędzie gminy i przedsiębiorców oraz otwartość na współpracę<sup>95</sup> (władze lokalne uruchomiły np. porady dotyczące pozyskiwania funduszy unijnych oraz zapewniają swoim pracownikom możliwość nauki języka angielskiego<sup>96</sup>).

88. Raport EY: Polska prawdziwą specjalną strefą ekonomiczną. Zwłaszcza do czerwca 2014, strona [www.ey.media.pl](http://www.ey.media.pl) (dostęp 23 stycznia 2014 r.).

89. Hays Poland, Polska Agencja Informatyki i Inwestycji Zagranicznych, 10 lat sektora nowoczesnych usług biznesowych w Polsce, Warszawa 2015, s. 49.

90. W Wólce Kosowskiej znajduje się obecnie największe skupisko biznesu wietnamskiego i chińskiego w Polsce.

91. N. Klórek, M. Szulecka, Migranckie instytucje ..., op.cit., s. 61

92. M. Bieniecki, A. Cybulska, B. Roguska, Integracja ekonomiczna i kulturowa obcokrajowców w gminie Lesznówola, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 7.

93. Dane Centralnego Ośrodka Informatyki Gospodarczej, strona [www.coig.com.pl](http://www.coig.com.pl) (dostęp: 20.04.2015 r.).

94. N. Klórek, M. Szulecka, Migranckie instytucje ..., op.cit., s. 36, 65.

95. M. Bieniecki, A. Cybulska, B. Roguska, Integracja ekonomiczna..., op.cit., s. 9-11.

96. N. Klórek, M. Szulecka, Migranckie instytucje ..., op.cit., s. 61.

Dla inwestorów zagranicznych istotne jest także to, że wójt gminy Lesznowola sprawuje swój urząd już piątą kadencję, konsekwentnie realizując politykę przyjazną zagranicznym inwestorom i że praktycznie nie zmienia się także kadra urzędnicza, którą tworzą ludzie doświadczeni i dobrze znani przedsiębiorcom. Istotnym elementem rozwoju gminy jest również fakt, że skoncentrowany tu kapitał zagraniczny, z pierwotną rolą centrum chińskiego, przyciąga kolejnych inwestorów spoza kraju<sup>97</sup> (w przypadku gminy Lesznowola dobrze zadziałały sieci migracyjne, co sprawiło, iż jedni imigranci przyciągali kolejnych).

Wykorzystując świetne położenie logistyczne gmina Lesznowola startowała z uprzywilejowanej wobec wielu innych polskich gmin pozycji. Jednak nawet podobnie ułożone gminy, z teoretycznie równie dobrym kapitałem rozwojowym nie osiągnęły aż tak wielkiego sukcesu. Jako kontrast można podać przykład nieodległej gminy Wiązowna, która mimo nawet lepszej lokalizacji, walorów krajobrazowych i komunikacyjnych, nie jest atrakcyjna dla inwestorów zagranicznych<sup>98</sup>.

Napływ inwestycji zagranicznych zasadniczo zmienił oblicze gminy i dotychczasowe warunki życia mieszkańców. Pomimo, iż brak jest pełnych i wiarygodnych statystyk dotyczących skali zatrudnienia, jakie dają centra handlowe w Wólce Kosowskiej, dostępne badania podkreślają rolę centrów jako istotnego miejsca pracy dla całego regionu (w tym zarówno dla Polaków jak i cudzoziemców) oraz przyczyniającego się do stosunkowo niskiej stopy bezrobocia w powiecie piaseczyńskim<sup>99</sup>.

Dodatkowo należy podkreślić znaczenie ekonomiczne centrów także dla osób niepracujących na ich terenie m.in. wynajmujących swoje nieruchomości na mieszkania bądź magazyny, czy prowadzących usługi skierowane do cudzoziemców np. banki, kantory, firmy kurierskie, oddziały poczty, sklepy spożywcze, punkty naprawy komputerów, automaty do gry, myjnie i warsztaty samochodowe, puby, firmy polskie zajmujące się pośrednictwem w załatwianiu spraw

związanych z legalizacją pobytu i pracy, kancelarie prawne oraz firmy księgowe itp. (głównie dotyczy to Polaków)<sup>100</sup>.

Obecność przedsiębiorstw cudzoziemskich ma również pozytywny wpływ na funkcjonowanie gminy i stanowi czynnik rozwoju gospodarczego m.in. dzięki zwiększonym wpływom do budżetu lokalnego z podatków (wpływy z podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego generowane przez centra handlowe funkcjonujące w Wólce Kosowskiej z roku na rok wyraźnie rosną i w 2013 roku wyniosły ok. 9 mln zł, co stanowiło ok. 10% jej budżetu)<sup>101</sup> oraz realizowanym przez gminę jak i cudzoziemskich przedsiębiorców inwestycjom w infrastrukturę okoliczną, np. budowa nowych dróg, połączeń lokalnych wewnątrz gminy, oczyszczalni ścieków, nowych szkół, nieruchomości mieszkalnych, uruchomienie nowych połączeń komunikacyjnych z Warszawą, przez co zwiększył się potencjał gminy i możliwe było przyciągnięcie kolejnych inwestycji i kolejnych mieszkańców<sup>102</sup>. Działające na terenie gminy Lesznowola centra magazynowo-handlowe stanowią ponadto zaplecze handlu bazarowego w Warszawie i są miejscem zaopatrzenia handlujących tam kupców<sup>103</sup>.

Zmiany w okolicy wywołane funkcjonowaniem centrów handlowych w Wólce Kosowskiej oceniane są jednak przez część mieszkańców gminy stosunkowo negatywnie. Chodzi przede wszystkim o częste korki i utrudnienia transportowe, intensywny ruch na parkingach i w okolicy centrów, liczne wypadki komunikacyjne, a także odpady, które pojawiają się w związku z działalnością centrów handlowych<sup>104</sup>. Warto przy tym jednak zaznaczyć, iż są to problemy wiążące się z istnieniem dużego skupiska ludności. W tym kontekście istotne są doniesienia medialne, według których odpowiedzią na tworzące się korki ma być modernizacja skrzyżowania głównych szlaków komunikacyjnych w Wólce Kosowskiej, do sfinansowania której zobowiązali się właściciele Azjatyckiego Centrum Handlowego<sup>105</sup>.

Warto zaznaczyć, że w Polsce funkcjonują również dwa pozostałe centra handlowe zarządzane głównie przez obywateli Chin (Chińskie Centrum Handlu Hurtowego w Jaworznie oraz Centrum Towarowe „Ptak” w Rzgowie). Ich wpływ na rozwój okolic, w których się znajdują, jest jednak znacznie

mniejszy lub, jak w przypadku Centrum Towarowego „Ptak”, znikomy (zatrudnianie polskich pracowników oraz wynajmowanie cudzoziemcom przez Polaków mieszkań odbywa się na niewielką skalę, a wpływy do budżetu gminy z tytułu działalności centrum nie są duże)<sup>106</sup>.

97. M. Bieniecki, A. Cybulska, B. Roguska, *Integracja ekonomiczna...*, op.cit., s. 10.

98. Ibidem, s. 10.

99. N. Kłorek, M. Szulecka, *Migranckie instytucje .....*, op.cit., s. 31.

100. Ibidem, s.77.

101. Dane Referatu Realizacji Podatków i Opatł Urzędu Gminy Lesznowola.

102. N. Kłorek, M. Szulecka, *Migranckie instytucje...*, op.cit., s. 61.

103. M. Bieniecki, A. Cybulska, B. Roguska, *Integracja ekonomiczna...*, op.cit., s. 9.

104. N. Kłorek, M. Szulecka, *Migranckie...*, op.cit., s. 68.

105. Artukul „Skończyć z korkami”, strona [www.nadwisla.pl](http://www.nadwisla.pl) (dostęp 29 kwietnia 2015 r.).

106. N. Kłorek, M. Szulecka, *Migranckie...*, op.cit., s. 88-94.

# 5

**Wyzwania  
i bariery  
w zakresie  
przyjmowania  
migrantów  
biznesowych**

## 5.0 Wyzwania i bariery w zakresie przyjmowania migrantów biznesowych

Opierając się na literaturze przedmiotu oraz wynikach dostępnych badań poświęconych integracji ekonomicznej imigrantów<sup>107</sup>, wnioskach z wywiadów nieustrukturyzowanych przeprowadzonych z ekspertami z obszaru migracji oraz przedstawicielami biznesu w Polsce, a także doświadczeniach instytucji zajmujących się obsługą inwestorów zagranicznych oraz organów imigracyjnych odpowiedzialnych za stosowanie przepisów wjazdowo-pobytowych, zidentyfikowano szereg problemów związanych z przyjmowaniem migrantów w celach biznesowych. Z uwagi na różnorodny charakter tych barier, zaproponowano ich następującą typologię:

- **problemy dotyczące procedur wjazdowych i legalizacyjnych:**
  - trudności przy wydawaniu wiz przez placówki krajów, które sprawują reprezentację wizową na rzecz Polski polegające na nieuwzględnianiu różnic w przepisach wizowych obydwu państw, czego wynikiem są odmowy wydania wizy biznesowej lub wydanie wizy o nieodpowiedniej długości,
  - zbyt krótki okres dopuszczalnego pobytu w Polsce na podstawie wizy, w którym cudzoziemiec nie jest w stanie w pełny sposób rozwinąć swojej działalności gospodarczej, co z kolei powoduje trudności z udowodnieniem przez niego, że prowadzona działalność spełnia warunki niezbędne do zalegalizowania pobytu na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy,
  - niepewność dotycząca długości pobytu

w Polsce, np. zbyt krótki okres, na jaki wydane zostało zezwolenie pobytowe (np. na rok), które zniechęca cudzoziemców do podjęcia ryzyka inwestycyjnego,

- trudności ze spełnieniem przez cudzoziemców prowadzących niewielkie firmy lub firmy rodzinne ustawowych wymagań w procedurze o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy (w tym osiągnięcie dochodu na odpowiednim poziomie, zatrudnienie wymaganej liczby pracowników) – dotyczy to przede wszystkim osób prowadzących działalność gospodarczą w sektorach związanych z handlem, gastronomią, naprawą samochodów, pracami remontowo-budowlanymi, działalnością profesjonalną (np. usługami księgowymi, tłumaczeniowymi itp.), które stanowią znaczący odsetek migrantów przyjeżdżających do Polski,
- czasochłonna i zawiła procedura związana z zalegalizowaniem pobytu/uzyskaniem zezwolenia na pracę (w tym m.in. sposób przeprowadzania testu rynku pracy – poszukuje się osób pracujących w danym zawodzie, a nie osób posiadających określone umiejętności) oraz nadmierna biurokracja wyrażająca się koniecznością dostarczenia często tych samych dokumentów do kilku urzędów lub dodatkowej dokumentacji, która w wielu przypadkach przechowywana jest przez osoby trzecie – pełnomocników, prokurentów, księgowych, co prowadzi do utrudnień w jej uzyskaniu,

<sup>107</sup>. Przede wszystkim badań Instytutu Spraw Publicznych, Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, badań zrealizowanych w ramach projektu „Analiza sytuacji i potrzeb związanych z integracją cudzoziemców ze społeczeństwem polskim na przykładzie obywateli

państw trzecich osiedlających się w województwie małopolskim”, projektu „AMIGA – Aktywni Migranci na lokalnym rynku pracy” oraz badań Radosława Stryjewskiego nad kwestią integracji gospodarczej imigrantów wyznania muzułmańskiego w Polsce, a także MIPEX.

- bariera językowa (nieznajomość języka polskiego przez cudzoziemców lub języków obcych przez pracowników instytucji administracji) oraz brak zrozumienia przez cudzoziemców otoczenia prawno-instytucjonalnego w Polsce - dotyczy w dużej mierze języka urzędowego, który jest często mało zrozumiały nawet dla migrantów bardzo dobrze posługujących się w życiu codziennym językiem polskim, co z kolei przekłada się na trudność w wypełnianiu formularzy czy problem ze zrozumieniem przepisów prawnych. Nierzadko prowadzi to do konieczności skorzystania z odpłatnych usług pośredników, którzy w wielu przypadkach okazują się być nieuczciwi,
  - niejasne, często zmieniające się przepisy i brak precyzyjnej informacji w urzędach, co powoduje często nieświadome łamanie prawa,
  - brak procedur pozwalających na przyspieszony tryb wydawania zezwolenia na pracę/ zezwolenia pobytowego w przypadku ważnych przedsięwzięć podejmowanych przez firmy, np. podczas relokowania kluczowych z punktu widzenia danego projektu pracowników, których rolą jest szybkie przeszkolenie zespołu osób;
- **problemy dotyczące jakości oraz funkcjonowania otoczenia instytucjonalno-prawnego przedsiębiorstw:**
    - skomplikowane przepisy krajowe związane z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa oraz trudności z dotarciem do rzetelnych źródeł dogłębnych i w pełni zrozumiałych informacji związanych z zakładaniem i prowadzeniem przez cudzoziemców firmy w Polsce oraz prawach i obowiązkach takiego przedsiębiorcy, w tym np. w zakresie przepisów podatkowych, prowadzenia księgowości oraz funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych<sup>108</sup>. W tym kontekście niezwykle ważną jest przekładalność perspektyw, z którą musi zmierzyć się cudzoziemiec pochodzący z kraju o zupełnie innej niż w Polsce kulturze prawnej, organizacyjnej i systemie instytucjonalno-prawnym,
- bariery związane z prawem pracy – m.in. przepisy dotyczące zatrudniania i zwalniania pracowników, rosnące pozapłacowe koszty pracy, w tym składki na ubezpieczenie społeczne,
  - bariery związane z prawem zamówień publicznych, w tym m.in. dotyczące dostarczanych w trakcie procedury udzielania zamówienia dokumentów, sposobu komunikacji pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, długości terminów w trwającej procedurze, sposobu oceny ofert, wysokości kar umownych, zasad prowadzenia dialogu/negocjacji,
  - niewystarczający dostęp do źródeł finansowania (w tym m.in. kredytów, środków unijnych, dofinansowań z powiatowych urzędów pracy) dla nowopowstałej działalności gospodarczej (np. z bezzwrotnego wsparcia finansowego oferowanego przez powiatowe urzędy pracy mogą zazwyczaj korzystać jedynie osoby doświadczające trudności na rynku pracy, np. osoby niepełnosprawne, osoby bezrobotne) oraz niewystarczająca informacja na temat możliwości pozyskiwania dofinansowania,
  - bariera językowa w kontaktach z urzędami i innymi instytucjami (np. bankami), z którymi przedsiębiorca ma częsty kontakt (w tym m.in. brak możliwości zarejestrowania sp. z o.o. przez internet w języku innym niż polski – nie ma tego problemu w przypadku firm rejestrowanych za pośrednictwem CEDIG-u),
  - zbyt duża biurokracja przejawiająca się na przykład koniecznością dostarczenia często tych samych dokumentów do kilku urzędów jednocześnie itp.,
  - bariery związane z kształceniem zawodowym oraz przepisami dotyczącymi dokształcania własnych pracowników, które niejednokrotnie budzą wątpliwości interpretacyjne oraz są zbyt mało elastyczne,
  - przewlekłe sądownictwo gospodarcze, nie-należyta ochrona zapewniona wierzycielowi, przez co proces dochodzenia należności nie jest efektywny,
  - ograniczenia związane z systemem zachęt
- inwestycyjnych w Polsce, w szczególności grantów rządowych oraz specjalnych stref ekonomicznych oraz wsparcia z funduszy europejskich (np. wysokość wsparcia finansowego, długość procedury przyznawania wsparcia, opóźnienia w realizacji wniosków o płatność, ograniczenia czasowe funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych),
  - nieprzychylnie odnoszenie się pracowników służb kontrolnych i mundurowych do wybranych grup przedsiębiorców (np. przedsiębiorców wietnamskich),
  - ograniczenia w dostępie do usług oferowanych przez inkubatory przedsiębiorczości<sup>109</sup> – zaobserwowano przypadki, w których inkubatory niechętnie przyjmują cudzoziemców
  - niewielka liczba inicjatyw wspierających przedsiębiorców sprofilowanych pod kątem cudzoziemców;
- **problemy natury formalno-prawnej:**
    - brak możliwości prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej przez dużą grupę cudzoziemców przebywającą w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy lub wizy - działalność w tej formie postrzegana jest przez migrantów jako najprostsza i najtańsza forma aktywności;
  - **problemy natury osobistej, społecznej, kulturowej:**
    - niskie zasoby kapitału ludzkiego i społecznego (indywidualne cechy, umiejętności, struktura kontaktów itp.) wśród migrantów - przedsiębiorców,
    - nieznajomość polskiego rynku i konsumenta – pomysły migrantów na prowadzenie biznesu oparte na doświadczeniach z kraju pochodzenia często nie przystają do potrzeb polskiego rynku, przekładając się na niewłaściwy dobór produktów czy strategii marketingowej firmy. W efekcie cudzoziemcy potrzebują niekiedy znacznie więcej czasu na wdrożenie się w polskie realia, zbadanie rynku oraz zapewnienie
- stałego rozwoju dla swojego przedsięwzięcia,
  - ograniczanie kontaktów handlowych do przedstawicieli danej społeczności migranckiej – powoduje to znaczne zawężenie bazy klientów, zamykanie się na szerszą współpracę z Polakami oraz ograniczenie możliwości rozwoju dla prowadzonej działalności (jednym z powodów mogą być wzajemne stereotypy/ uprzedzenia między Polakami i cudzoziemcami, np. mit taniej i niskiej jakości chińskiego może prowadzić do mniejszego popytu na towary oferowane przez przedsiębiorców azjatyckich),
  - silna konkurencja na rynku,
  - lęk przed inwestowaniem - niepewność dotycząca długości pobytu w Polsce, np. zbyt krótki okres, na jaki wydane zostało zezwolenie pobytowe,
  - różnice w standardach prowadzenia interesów w Polsce i w krajach pochodzenia cudzoziemców (np. sposób zawierania umów, relacje z klientem).
- **problemy związane z prowadzoną przez państwo polityką:**
    - niewystarczające działania promocyjne prowadzone w wybranych regionach świata, np. w krajach arabskich.
- Podsumowując, wiele wyzwań, z jakimi stykają się migranci biznesowi w Polsce jest analogicznych do tych, które napotykać Polacy i jest związana z całokształtem otoczenia instytucjonalno-prawnego, w którym działają przedsiębiorcy w Polsce (np. wysokość kosztów pracy, system podatkowy, kwestie związane z poszczególnymi etapami zakładania firmy). Co istotne, wskazany powyżej katalog wyzwań nie zawsze rysuje się podobnie w przypadku poszczególnych grup przedsiębiorców cudzoziemskich. Jest on bowiem uzależniony od wielu czynników. Wydaje się, iż podstawowym z nich jest skala działalności firmy/przedsięwzięcia, sektor, w którym prowadzona jest działalność oraz kapitału (finansowego, ludzkiego i społecznego), jakim dysponuje cudzoziemiec. Przed innymi wyzwaniami stoją bowiem na przykład

<sup>108</sup>. Brak zrozumienia przepisów krajowych często niesie ze sobą konsekwencje finansowe, mogące przyczynić się do upadku firmy lub prowadzić do konieczności skorzystania z doradztwa

finansowo-księgowego oferowanego przez pośredników, którzy wykorzystując niewiedzę migrantów często ich oszukują.

<sup>109</sup>. Inkubatory pozwalają na rozwijanie działalności gospodarczej pod własną nazwą, jednak bez konieczności rejestrowania jej (taka aktywność odbywa się przy użyciu NIP-u oraz REGON-u inkubatora).

wielkie, międzynarodowe korporacje, a innymi podmioty z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, które ze względu na swoją specyfikę napotykają na wiele barier uniemożliwiających ich funkcjonowanie i rozwój tj. przede wszystkim bariera kapitałowa, informacyjna oraz edukacyjna.

Z oczywistych względów imigranci zmagają się dodatkowo z trudnościami wynikającymi z samego faktu bycia cudzoziemcem. W tym kontekście warto jednak podkreślić, iż zasadniczą kwestią są warunki/kryteria legalizacji pobytu w Polsce oraz trwałość już zalegalizowanego pobytu, która wpływa na wielkość i jakość inwestycji, zaangażowanie przedsiębiorcy oraz jego wizję pobytu w Polsce.

W tym kontekście, ciekawy postulat wysunięto na jednym ze spotkań poświęconych migracjom biznesowym do Polski<sup>110</sup>. Dotyczył on bowiem zmiany ducha regulacji prawnych w zakresie legalizacji pobytu, a więc odstąpienia od wymogu zrównoważonego zatrudnienia Polaków i cudzoziemców na rzecz wyższego kryterium dochodowego (np. dwukrotnie wyższego od dochodu wymaganego w przypadku osób zatrudnionych) oraz ponoszonych nakładów, a także posiadanego kapitału ludzkiego, zdobytych kontaktów itp.

Ponadto w ocenie ekspertów, nie należy gromadzić dodatkowych barier niekoniecznie mających związek z samym prowadzeniem biznesu. Jako jedną z nich wymieniają przede wszystkim niemożność prowadzenia działalności jednoosobowej (w formie tzw. samozatrudnienia) przez większość przyjeżdżających do Polski cudzoziemców. Ogranicza to bowiem przedsiębiorczość wielu migrantów, przez co mogą odnaleźć się na rynku pracy wyłącznie w roli pracownika, nie mając dużych możliwości rozwoju jako drobni przedsiębiorcy.

Na ewentualnej zmianie katalogu osób mogących prowadzić działalność jednoosobową skorzystać mogliby również tzw. freelancerzy, czyli osoby, które pracują na krótkoterminowe zlecenia, np. tłumacze, fotografowie, księgowi, masażyści, osoby pracujące w branży IT oraz udzielające korepetycji językowych. Z uwagi na specyfikę wykonywanej działalności, osoby te pracują na rzecz kilku pracodawców lub często zmieniają pracodawcę, co niesie za sobą konieczność posiadania kilku zezwoleń na pracę oraz częstego ubiegania się o nowe (jeśli zakończą/stracą pracę u pracodawcy na podstawie, którego uzyskali zezwolenie na pobyt i pracę muszą ponownie aplikować

# 6

## Podsumowanie

<sup>110</sup> IX. Konferencja Krajowej Sieci Migracyjnej pt.: „Czy można w Polsce zrobić biznes? Działalność gospodarcza cudzoziemców – polityka i praktyka”, która odbyła się 30 czerwca 2015 r.

## 6.0 Podsumowanie

Od kilku lat na świecie rośnie zainteresowanie wykorzystaniem polityk migracyjnych do zwiększania atrakcyjności poszczególnych państw pod kątem lokowania w nich inwestycji z kapitałem zagranicznym. Pionierami we wprowadzaniu tego typu rozwiązań były już w latach 80. Saint Kitts i Nevis oraz Kanada, natomiast ostatnie pięć lat to jednak okres wzmożonej aktywności wielu państw w tym zakresie (w tym państw europejskich, których polityki migracyjne tradycyjnie zakładały bardziej uprzywilejowane rozwiązania względem obywateli poszczególnych krajów, aniżeli względem migrantów posiadających konkretne umiejętności), co wynika z chęci lepszego zaspokojenia potrzeb krajowych rynków pracy, uzyskania korzyści ekonomicznych, stania się regionalnym „hubem” inwestycyjnym, czy też chęci pozyskania dodatkowych funduszy na zwalczanie negatywnych skutków kryzysu gospodarczego, co szeroko opisywały i komentowały europejskie media.

Państwa zainteresowane przyciąganiem migrantów biznesowych prezentują szeroką gamę podejść do kwestii kształtowania systemowych lub/i praktycznych rozwiązań w zakresie przepisów wjazdowo-pobytowych adresowanych do tego typu migrantów. Warto jednak zwrócić uwagę, że coraz więcej państw decyduje się na wprowadzenie specjalnych programów admisyjnych dedykowanych wyłącznie zagranicznym inwestorom i przedsiębiorcom. W ich ramach często wprowadza się przyspieszone procedury admisyjne, wyłączenia z konieczności spełnienia wymogów integracyjnych,

oferuje się przyspieszony proces łączenia rodzin, a także ułatwia się tym osobom osiedlenie poprzez bezpośrednie wydawanie im długoterminowych zezwoleń pobytowych lub przyspieszony dostęp do procedury naturalizacyjnej.

W Polsce temat przedsiębiorczości wśród migrantów nie był jak dotąd dogłębnie i wielowymiarowo podejmowany w ramach debaty nad polityką migracyjną Polski. Wydaje się, że w ramach tej debaty znacznie więcej poświęca się migracjom o charakterze pracowniczych oraz edukacyjnym.

Polska nie przewidziała jak dotąd - w ramach krajowego systemu admisyjnego cudzoziemców - specjalnej ścieżki migracyjnej/specjalnego programu adresowanych do cudzoziemców przyjeżdżających do Polski w celach biznesowych, w ramach których gwarantowane byłyby, w sposób systemowy, szczególne ułatwienia w zakresie wjazdu i pobytu.

Co prawda coraz częściej pojawiają się postulaty ekspertów dotyczące ułatwiania osiedlenia się osobom prowadzącym w Polsce działalność gospodarczą<sup>111</sup>, niemniej jednak - w obecnym stanie prawnym - przybywający do Polski migranci biznesowi uzyskują zezwolenie pobytowe, nabywają obywatelstwo, wnioskują o połączenie z rodziną oraz korzystają z systemu zabezpieczenia społecznego na zasadach ogólnych, bez szczególnych usprawnień w tym zakresie.

Nie oznacza to jednak braku zainteresowania Polski zwiększaniem napływu inwestorów i przedsiębiorców cudzoziemskich. Zapisy w kluczowych dokumentach o charakterze strategicznym i kie-

<sup>111</sup>. Artykuł „Migranci szansą na załatanie demograficznej dziury?”, [www.wprost.pl](http://www.wprost.pl) (dostęp 23 sierpnia 2015 r.).

<sup>112</sup>. Co istotne, nacisk w stworzonym przez Polskę systemie zachęt inwestycyjnych został położony na udzielanie wsparcia.

<sup>113</sup>. Sektor motoryzacyjny (w szczególności produkcja pojazdów samochodowych nadwozi, przyczep i naczep, części, komponentów i akcesoriów do pojazdów samochodowych i ich silników oraz produkcja opon), elektroniczny oraz produkcji sprzętu AGD (w szczególności



rankowym wyraźnie świadczą o tym, iż przyjazdy do Polski tej grupy cudzoziemców są postrzegane przez decydentów jako wysoce pożądane oraz stanowiące istotny impuls rozwoju. To z kolei przekłada się na szereg działań (m.in. promocyjnych, tworzenie systemu zachęt inwestycyjnych<sup>112</sup> itp.), które mają zachęcać cudzoziemców do lokowania swojego kapitału w Polsce. Jednocześnie, w strategicznym podejściu do inwestycji zagranicznych, zauważalne jest preferowanie inwestycji:

- w sektorach priorytetowych<sup>113</sup> oraz/lub wpisujące się w tzw. krajowe inteligentne specjalizacje w zakresie polityki naukowej i innowacyjnej<sup>114</sup>,
- w sektorze nowoczesnych usług (w obszarach: obsługa procesów biznesowych, wspólne centra usługowe i zaawansowane usługi bazujące na wiedzy specjalistycznej)<sup>115</sup> oraz badawczo-rozwojowym typu green-field,
- produkcyjnych generujących nowe miejsca pracy o wysokiej produktywności (tzw. inwestycje znaczące).

Co istotne, migranci biznesowi, zgodnie z zapisami dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, zostali uznani za priorytetową grupę cudzoziemców, wobec których tworzone powinny być preferencyjne rozwiązania prawne w zakresie wjazdu, pobytu i pracy.

W tym kontekście, warto podkreślić, iż konsulowie mogą obecnie ułatwiać wjazd osób deklarujących

chęć założenia/rozwijania działalności gospodarczej w Polsce (w tym poprzez stosowanie ułatwień proceduralnych). Odbywa się to jednak w trybie indywidualnym i jest uzależnione od okoliczności sprawy. Dodatkowo, w 2014 roku wprowadzono znaczące ułatwienia w restrykcyjnych jak dotąd przepisach legalizacyjnych dotyczących cudzoziemców prowadzących działalność gospodarczą polegające na doprecyzowaniu i zobiektywizowaniu kryteriów badania przesłanki prowadzenia działalności gospodarczej przynoszącej korzyść Rzeczpospolitej Polskiej (co jest podstawą udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy).

W tym samym roku, w odpowiedzi na liczne postulaty organizacji pozarządowych, w ramach administracji rządowej odbyła się również ważna dyskusja nad możliwością dalszej liberalizacji przepisów w przyszłości, a dokładnie nad możliwością uwzględnienia przy ubieganiu się o zezwolenie pobytowe z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej pozostałych czynników pozaekonomicznych<sup>116</sup>, takich jak np. dostarczanie nowych produktów, poprawa infrastruktury, zwiększenie dostępności usług. Wynikiem dyskusji była konkluzja, iż obecny stan prawny wydaje się być zadawalający i pozwala na zindywidualizowane podejście do każdej sprawy, a w związku z tym, iż brak jest możliwości precyzyjnego zdefiniowania kryteriów pozaekonomicznych, jakkolwiek konstrukcja regulacji nie oparta na obiektywnych czynnikach ekonomicznych niesie zagrożenie zwiększenia nadużyć w tym zakresie. Tym niemniej, uzgodniono, iż realna ocena

produkcja komputerów, sprzętu oraz aparatury radiowej, telewizyjnej i telekomunikacyjnej, układów i podzespołów), lotniczy (w szczególności produkcja statków powietrznych, części i akcesoriów do statków powietrznych i ich silników, działalność usługowa w zakresie naprawy, konserwacji oraz remontów statków powietrznych i silników lotniczych), biotechnologii (w szczególności produkcja w zakresie biotechnologii białej mającej zastosowanie w procesach przemysłowych, czerwonej związanej z medycyną i ochroną zdrowia i zielonej zajmującej się aspektami związanymi z rolnictwem), rolno-spożywczy (w szczególności produkcja żywności oraz działalność w zakresie innowacyjnych metod jej przetwarzania, pakowania i przechowywania); wpisujących się w 19 krajowych inteligentnych specjalizacji. przedsiębiorcom realizującym projekty o dużej skali.

**114.** Specjalizacje określono w ramach następujących działań: zdrowe społeczeństwo, biogospodarka rolno-spożywcza i środowiskowa, zrównoważona energetyka, surowce naturalne i gospodarka odpadami oraz innowacyjne technologie i procesy przemysłowe.

**115.** Polska (w mniejszym stopniu również inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej) stała się w ostatnich latach ważnym miejscem offshoringu usług biznesowych, nie tylko w skali europejskiej, ale i globalnej. Jak wynika z literatury branżowej, pomimo, iż światowym

liderem w tym obszarze pozostają Indie (z około 40% udziałem w rynku), najnowsze prognozy wskazują na to, że w najbliższych latach udział tego państwa będzie się zmniejszać kosztem innych, rosnących lokalizacji, w tym Europy Środkowo-Wschodniej (patrz: Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych „Sektor nowoczesnych usług biznesowych w Polsce”, Warszawa 2012). Sektor usług nowoczesnych należy do najszybciej rozwijających się gałęzi gospodarki w Polsce (generalnie do Polski napływa coraz więcej inwestycji o charakterze usługowym, a nie kapitałowym); aktualna dynamika wzrostu tego sektora w zakresie wartości rynkowej, jak i wzrostu zatrudnienia utrzymuje się na wysokim poziomie i wynosi około 20% rocznie). Zdaniem ekspertów, w przyszłości można spodziewać się zmian jakościowych w ramach branży. Firmy wykazują się bowiem rosnącą skłonnością do realizowania w Polsce coraz bardziej zaawansowanych rodzajów usług oferowanych klientom praktycznie na całym świecie.

**116.** Obecnie w trakcie procedury legalizacyjnej badane są: czynniki ekonomiczne (aspekt finansowy prowadzonej działalności) i ekonomiczno-społeczne (tworzenie miejsc pracy/zatrudnienie pracowników).

**117.** Zgodnie z zapisami „Polityki migracyjnej Polski” udział w ewaluacji założeń brać będą również organizacje pozarządowe i ośrodki naukowobadawcze, w trybie konsultacji społecznych.

funkcjonowania obecnych przepisów powinna nastąpić po około 2 latach ich stosowania. Wydaje się, iż odpowiednim momentem oceny i podjęcia decyzji o ewentualnej rewizji przepisów będzie nadchodząca ewaluacja założeń polityki migracyjnej Polski zapisanych w dokumencie: „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, która planowana jest na pierwsze półrocze 2016 roku<sup>117</sup>.

Biorąc jednak pod uwagę, iż w opinii Straży Granicznej ostatnia liberalizacja przepisów migracyjnych w zakresie legalizowania pobytu przez cudzoziemców na podstawie prowadzenia w Polsce działalności gospodarczej, nie miała jak dotąd (w okresie pierwszych kilku miesięcy obowiązywania nowej ustawy) wpływu na zwiększenie skali naruszeń lub wystąpienie nowych niepożądanych zjawisk w tym zakresie, a dotychczasowa skala nieprawidłowości jest stosunkowo niska, nie można wykluczyć dalszych modyfikacji rozwiązań prawnych, przyczyniających się do zwiększenia ich użyteczności.

Oddzielną kwestią są uregulowania w zakresie form, w jakich mogą prowadzić swoją działalność gospodarczą poszczególne grupy migrantów spoza UE. Cudzoziemcy przebywający za granicą i zamierzający wjechać do Polski w celach biznesowych po raz pierwszy (nie mający za sobą doświadczeń migracyjnych z Polską, a więc nieposiadający jeszcze podstawy pobytu w Polsce tj. wize, zezwolenia na pobyt), mogą założyć i prowadzić działalność gospodarczą tylko w wybranych (4 spośród 7) formach spółek handlowych (tj. w formie spółki komandytowej, komandytowo-akcyjnej, akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością) bądź mają prawo do przystępowania do takich spółek oraz obejmowania bądź nabywania ich udziałów lub akcji.

Cudzoziemiec w takim przypadku może zatem napotykać na swoistą barierę już na samym początku procesu zakładania działalności, co związane jest z koniecznością zgromadzenia znacznie większego kapitału (w niektórych rodzajach ww. spółek wymagany jest minimalny kapitał zakładowy w wysokości odpowiednio 5, 50 lub 100 tys. złotych), spełnieniem większej liczby wymogów formalnych, a także

**118.** Zakres rozszerzono o cudzoziemców, którzy kontynuują prowadzenie działalności gospodarczej zarejestrowanej wcześniej na podstawie wpisu do CEIDG (czyli w formie indywidualnej działalności gospodarczej), a zatem osoby, które przebywały w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy w celu studiów (które już w trakcie nauki rozpoczęły prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej

większymi obowiązkami związanymi z jej prowadzeniem. Pomimo, iż problemy te nie dotyczą w takim samym stopniu wszystkich migrantów, dla niektórych z nich mogą istotnie hamować ich własne inicjatywy gospodarcze.

Z możliwości prowadzenia działalności przez osoby fizyczne (w formie indywidualnej działalności gospodarczej), będącej jak dotąd najbardziej popularną i najprostszą formą prowadzenia działalności w Polsce, mogą korzystać jedynie wybrane grupy cudzoziemców, głównie osoby zamieszkujące Polskę od dłuższego czasu, przebywające w Polsce w związku z połączeniem z rodziną lub, którym uprawnienia te przysługują na podstawie zobowiązań międzynarodowych lub przepisów unijnych (m.in. osoby objęte ochroną międzynarodową, posiadacze zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE), a także obywatele Stanów Zjednoczonych (na podstawie regulacji umowy bilateralnej w tym zakresie). Zakres podmiotowy cudzoziemców, którzy mogą prowadzić działalność gospodarczą we wszystkich dostępnych w Polsce formach, czyli na takich samych zasadach jak obywatele polscy, jest zatem stosunkowo wąski (pomimo, iż uległ rozszerzeniu w 2014 roku<sup>118</sup>).

Opisane ograniczenia wpływają niewątpliwie na skalę tzw. samozatrudnienia wśród cudzoziemców. Pomimo, iż liczba cudzoziemców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą systematycznie rośnie, średniorocznie jedynie niewiele ponad 1 tys. cudzoziemców zakłada ten rodzaj firmy.

Co się tyczy cudzoziemców prowadzących działalność w innej postaci, czyli w formie spółek prawa handlowego, liczba firm z udziałem kapitału zagranicznego spoza krajów UE/EOG pod koniec 2013 roku wynosiła niespełna 5,5 tys. Co ciekawe, dominują wśród nich mikro- i małe przedsiębiorstwa (67% ogólnej liczby przedsiębiorstw) zatrudniające odpowiednio do 9 oraz 49 osób (szczególnie w przypadku firm prowadzonych przez migrantów pochodzących z Wietnamu, Białorusi, Turcji, Rosji, Armenii i Chin). Przedsięwzięcia o znacznie większej skali dotyczą głównie migrantów biznesowych pochodzących z Japonii, Korei Południowej i USA.

i zamierzają pozostać w Polsce po zakończeniu studiów stacjonarnych) lub łączenia rodzin, które kontynuują pobyt w nowym celu tj. kontynuacja działalności gospodarczej).

**119.** E. Pindel (red.), *Imigranci w Małopolsce...*, op. cit., s. 150.

**120.** Według Waldingera, terminem enklawa etniczna oznacza koncentrację imigrantów w ramach rozwiniętej wewnątrzgrupowej

W tym miejscu zaznaczyć należy, iż o ile w rozwiniętych krajach OECD relatywny poziom aktywności przedsiębiorczej imigrantów jest nieco wyższy niż obywateli danego kraju, w Polsce relacja ta jest nadal odwrotna (mimo, iż liczba cudzoziemców coraz chętniej zakłada i prowadzi działalność gospodarczą).

Co ciekawe, w przypadku niektórych narodowości (przede wszystkim Wietnamczyków, Chińczyków, Ormian oraz w nieco mniejszym stopniu obywateli krajów Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej<sup>119</sup>) własna działalność gospodarcza jest bardzo ważną formą aktywności zawodowej i zdecydowanie preferowaną niż praca najemna. Ponadto wśród niektórych grup widoczna jest specjalizacja, która może świadczyć o wykształceniu się w Polsce załóżka enklawy etnicznej<sup>120</sup> charakteryzującej się często wykorzystaniem specyfiki kulturowej właściwej kontekstowi pochodzenia. Mowa tutaj o Wietnamczykach (najbardziej wyspecjalizowana grupa koncentrująca działalność w branży gastronomicznej – kuchnia etniczna - oraz handlu odzieżą), Ormianach (handel na targowiskach) oraz o społeczności arabskiej (działalność gastronomiczna – kuchnia etniczna).

Analiza wyzwań, z jakimi stykają się migranci biznesowi w Polsce pozwala stwierdzić, iż wiele z nich jest analogicznych do tych, które napotykają Polacy i jest związana z niektórymi elementami klimatu inwestycyjnego w postaci niskiej – aczkolwiek odnotowującej stałą poprawę – jakości otoczenia instytucjonalno-prawnego, w którym działają przedsiębiorcy w Polsce (np. wysokość kosztów pracy, system podatkowy, kwestie związane z poszczególnymi etapami zakładania firmy, niska sprawność instytucji publicznych (np. opieszałość sądów itp.). Co istotne, katalog wyzwań nie zawsze rysuje się podobnie w przypadku poszczególnych grup przedsiębiorców cudzoziemskich. Jest on bowiem uzależniony od wielu czynników, tj. skala działalności firmy/przedsięwzięcia, sektor, w którym prowadzona jest działalność oraz kapitału (finansowego, ludzkiego i społecznego), jakim dysponuje cudzoziemiec. Przed innymi wyzwaniami stoją bowiem na przykład wielkie, międzynarodowe korporacje, a innymi podmioty z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, które ze względu na

swoją specyfikę napotykają na wiele barier uniemożliwiających ich funkcjonowanie i rozwój tj. przede wszystkim bariera kapitałowa, informacyjna oraz edukacyjna.

Z oczywistych względów imigranci zmagają się dodatkowo z trudnościami wynikającymi z samego faktu bycia cudzoziemcem. W tym kontekście warto jednak podkreślić, iż zasadniczą kwestią są warunki/kryteria legalizacji pobytu w Polsce oraz trwałość już zalegalizowanego pobytu, która wpływa na wielkość i jakość inwestycji, zaangażowanie przedsiębiorcy oraz jego wizję pobytu w Polsce. Niewątpliwym utrudnieniem jest również sama długość postępowania legalizacyjnego, która w ciągu ostatnich dwóch lat uległa znacznemu wydłużeniu (zwłaszcza w województwie mazowieckim, co związane jest to przede wszystkim ze wzmożonym wśród cudzoziemców zainteresowaniem legalizacją pobytu w Polsce, które ma związek z wejściem w życie w 2015 r. nowej ustawy o cudzoziemcach oraz niestabilną sytuacją na Ukrainie).

Biorąc jednak pod uwagę strukturę wielkościową prowadzonej przez cudzoziemców działalności gospodarczej, dużym wyzwaniem pozostaje zatem dalsze usuwanie barier w otoczeniu małych i średnich przedsiębiorstw.

Ponadto w ocenie ekspertów, nie należy gromadzić dodatkowych barier niekoniecznie mających związek z samym prowadzeniem biznesu. Jako jedną z nich wymieniają przede wszystkim niemożność prowadzenia działalności jednoosobowej (w formie tzw. samozatrudnienia) przez większość przyjeżdżających do Polski cudzoziemców. Ogranicza to bowiem przedsiębiorczość wielu migrantów, przez co mogą odnaleźć się na rynku pracy wyłącznie w roli pracownika, nie mając dużych możliwości rozwoju jako drobni przedsiębiorcy.

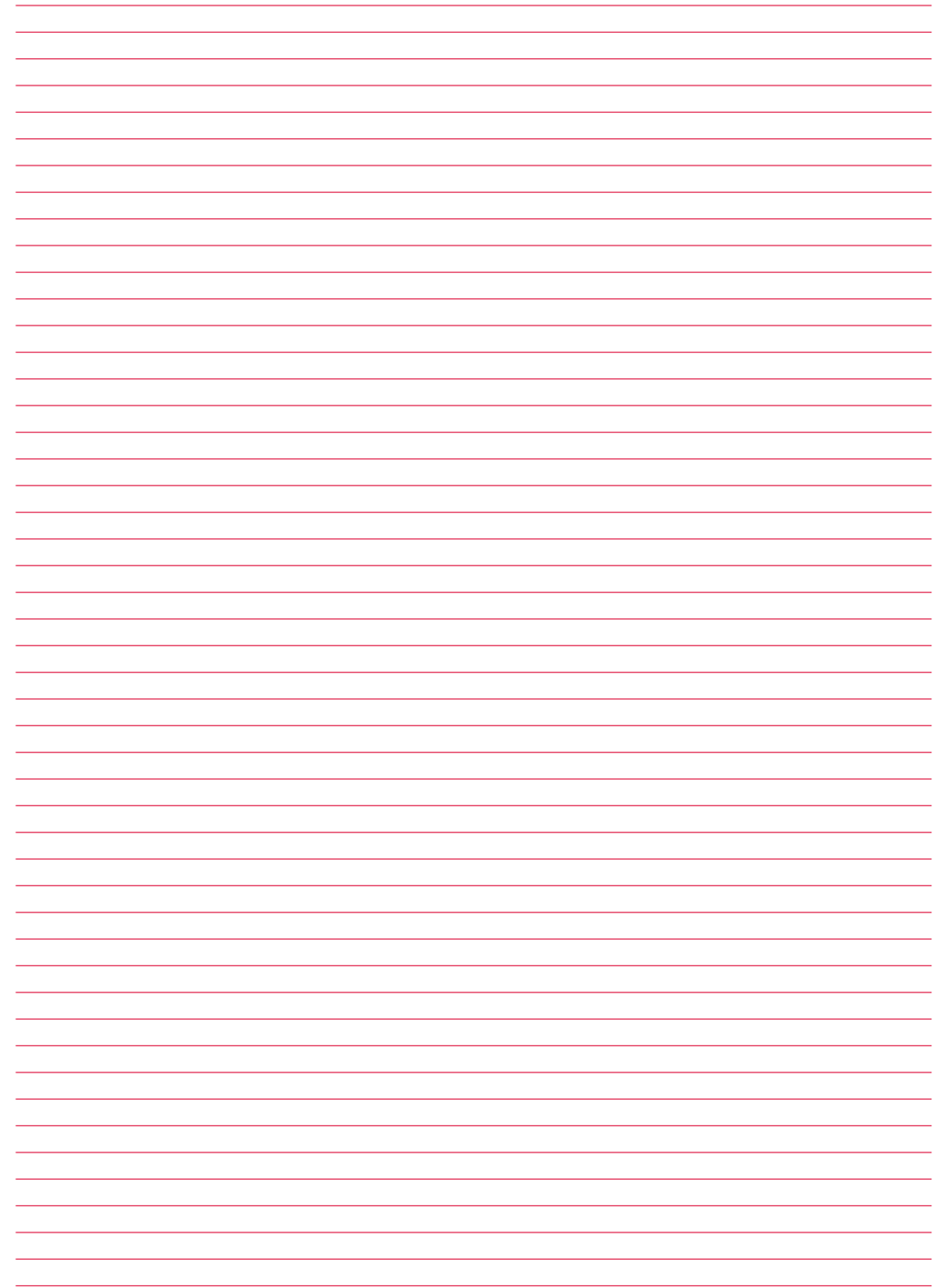
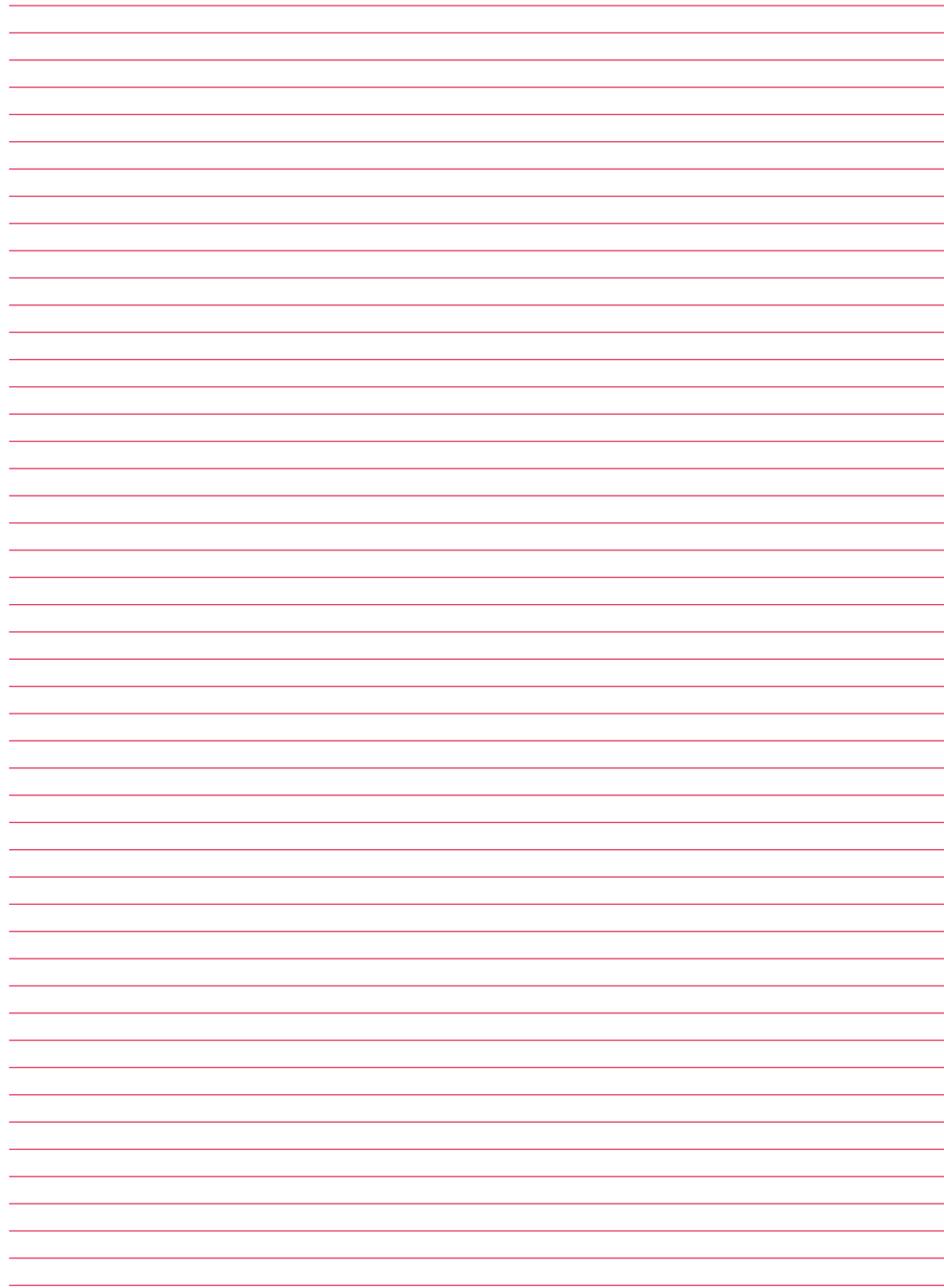
Prowadzenie działalności gospodarczej przez imigrantów, choć wiąże się z wieloma wyzwaniami, jest niezwykle ważnym czynnikiem włączającym społeczność migranckie w życie społeczno-gospodarcze kraju przyjmującego, przyczyniającym się, przede wszystkim, do kształtowania polskiego rynku pracy i redukcji bezrobocia (poprzez tworzenie sobie

i innym, w tym innym cudzoziemcom oraz Polakom, miejsca pracy), do rozwoju gospodarczego kraju, zasilania budżetu państwa dodatkowymi wpływami z podatków, rozwoju transgranicznego handlu i ekonomicznych sieci, zwiększania dostępności usług i nowych produktów (w tym m.in. swego rodzaju transferu kulturowego - aspekt kulturowy korzystny dla Polski i polskiego społeczeństwa), poprawy infrastruktury, a nawet do wzrostu innowacyjności. Nie do przecenienia jest również rola, jaką odgrywa przedsiębiorczość w przypadku możliwej dyskryminacji wybranych grup migranckich na rynku pracy. Już teraz można zaobserwować, jakie znaczenie ma możliwość prowadzenia własnej działalności gospodarczej w odniesieniu do społeczności arabskiej w Polsce.

Biorąc powyższe pod uwagę oraz rosące wśród cudzoziemców prowadzonych działalność gospodarczą zainteresowanie zalegalizowaniem pobytu w Polsce, kluczowe jest, aby wspieranie przedsiębiorczości migrantów stanowiło ważny punkt w polityce migracyjnej i integracyjnej kraju. W związku z tym, iż wielu wykwalifikowanych migrantów, w tym przedsiębiorców przyjeżdża pierwotnie do kraju przyjmującego w celu odbycia studiów, a dopiero później zakłada/zaczyna prowadzić działalność biznesową, kierunek rozwoju polskiej polityki migracyjnej polegający na ułatwianiu absolwentom polskich uczelni pozostawania w Polsce i stawiania się przedsiębiorcami wydaje się właściwy. Może on bowiem w perspektywie sprzyjać rozwojowi przedsiębiorczości wśród migrantów.

kooperacji ekonomicznej, obejmującej także zatrudnianie osób w obrębie tej samej grupy etnicznej - R. Waldinger (red.) Strangers at

the Gates. New Immigrants in Urban America. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press 2001.



---

Polska nie przewidziała jak dotąd – w ramach krajowego systemu admisji cudzoziemców – specjalnej ścieżki migracyjnej/specjalnego programu adresowanych do cudzoziemców przyjeżdżających do Polski w celach biznesowych. Niemniej jednak, migranci biznesowi, zgodnie z zapisami dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, zostali uznani za priorytetową grupę cudzoziemców, wobec których tworzone powinny być preferencyjne rozwiązania prawne w zakresie wjazdu, pobytu i pracy.

Niniejszy raport został przygotowany w ramach polskiego członkostwa w Europejskiej Sieci Migracyjnej i stanowi wkład do raportu syntetyzującego wiedzę na temat przyjmowania do krajów Unii Europejskiej cudzoziemców w celach biznesowych.

ISBN

978-83-64955-21-1 (wersja elektroniczna)

978-83-64955-23-5 (wersja papierowa)