



Biurokracja w Polsce Raport 360°

Biurokratyczne
bariery rozwoju polskiej
przedsiębiorczości

Wstęp

Postawmy sprawę jasno – procedury biurokratyczne same w sobie nie są niczym złym. W każdej zbiorowości muszą obowiązywać pewne zasady porządkujące reguły gry. Dotyczy to również gospodarki jako całości. Muszą istnieć reguły dotyczące zatrudniania pracowników, płacenia podatków czy prowadzenia ksiąg. Inaczej na rynku panowałby chaos. Trudno byłoby o wzajemne zaufanie oraz zapewnienie tych samych reguł dla wszystkich uczestników gry rynkowej.

Problem pojawia się jednak wtedy, gdy tych procedur biurokratycznych jest na tyle dużo, na tyle często zmieniają się i do tego trudno jednoznacznie je interpretować, że stają się realnym, nadmiernym obciążeniem dla przedsiębiorców i nie są oni przez to w stanie normalnie prowadzić działalności. Polska, naszym zdaniem, tę linię przekroczyła.

Jak pokazujemy na kolejnych stronach tego raportu, statystyczny polski przedsiębiorca na spełnienie wszystkich wymogów biurokratycznych – śledzenie zmian w prawie, zapoznawanie się z procedurami podatkowymi czy wypełnianie sprawozdań dla urzędników – powinien poświęcić właściwie cały swój czas pracy.

Siedzieć z nosem w przepisach czy jednak podnieść głowę i myśleć o przyszłości? Biurokracja czy rozwój? Ten dylemat przy skali biurokratyzmu w Polsce może stać się zabójczy zarówno dla poszczególnych firm, jak i gospodarki.



Tomasz Wróblewski

Partner Zarządzający
Grant Thornton

Polska należy do najszybciej rozwijających się krajów na świecie – to jest poza dyskusją. Ale ten wzrost mógłby być szybszy. Mógłby, jednak nie jest. Przedsiębiorcy nie otrzymują bowiem właściwych warunków do rozwoju.

Jednym z podstawowych hamulców, na jakie zwracają uwagę właściciele firm, jest niezmiennie nadmierny biurokracyzm. Bezsensowne procedury i regulacje marnują ich olbrzymi potencjał. Dlatego właśnie tak bardzo potrzebujemy lepszego prawa podatkowego, nowego Kodeksu pracy i przede wszystkim efektywnej administracji publicznej, która rzeczywiście nastawiona będzie na pomoc biznesowi, a nie na utrudnianie mu życia.

Nie jest to tylko mój punkt widzenia. Na te właśnie słabości wskazują także międzynarodowe rankingi gospodarcze, będące drogowskazem dla zagranicznych inwestorów.

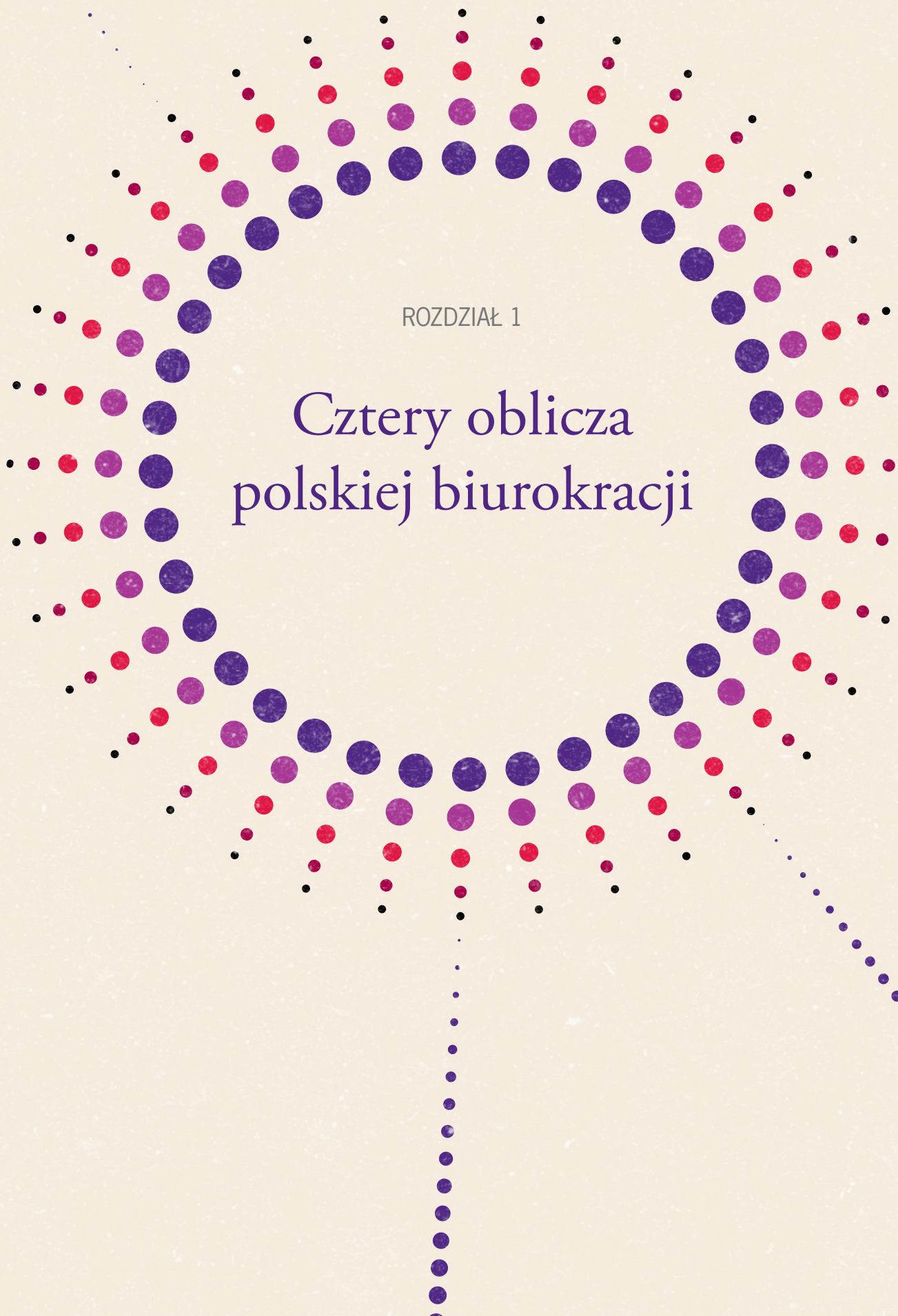
My, pracodawcy, mamy świadomość tych wyzwań. Dlatego też tegoroczny Polski Kongres Gospodarczy odbywa się pod hasłem: Stop biurokracyzmowi – start rozwoju Polski.

Szeroko pojęty biurokracyzm – niejasne przepisy, brak stabilności otoczenia prawnego, nadmierna sprawozdawczość, opieszałość administracji i długotrwałe procedury – stanowi bowiem dla polskich przedsiębiorców problem dużo większy niż ostra konkurencja.



Andrzej Malinowski

Prezydent Pracodawców
Rzeczypospolitej Polskiej



ROZDZIAŁ 1

Cztery oblicza polskiej biurokracji

Procedury podatkowe

Polski system podatkowy przysparza przedsiębiorcom wielu problemów. Największe to obszerność prawa podatkowego, niejasność przepisów oraz duże ryzyko sporu z organami skarbowymi.

Jednym z najbardziej uciążliwych przejawów biurokracji jest obowiązek prawidłowego naliczania podatków. Według obliczeń Grant Thornton, na koniec 2015 r. na polski system podatkowy składało się 11 kluczowych ustaw podatkowych oraz 260 rozporządzeń Ministra Finansów. Wspomniane ustawy składały się z 1514 stron maszynopisu, a rozporządzenia z 4297 stron maszynopisu. Oznacza to, że przedsiębiorca, który chce przestrzegać przepisów podatkowych, musi znać przepisy zawarte na 5811 stronach. Jest to stos dokumentów o wysokości około 40 centymetrów.

Tymczasem akty prawne to tylko jedno ze źródeł, z których czerpane są przepisy i normy podatkowe. W polskich warunkach równie ważnym źródłem są interpretacje podatkowe Ministerstwa Finansów oraz orzeczenia sądowe – one również mają duże znaczenie dla podatników, ponieważ w wielu przypadkach decydują, jak podatnik w danej sytuacji biznesowej i prawnej powinien się zachować. Polskie przepisy (omawiane wcześniej ustawy i rozporządzenia), mimo że są bardzo liczne, są nadal w wielu miejscach nieprecyzyjne i nie dają jednoznacznych rozstrzygnięć, dlatego te luki interpretacyjne muszą być „łatanie” interpretacjami podatkowymi i orzeczeniami sądów.

To oznacza ogromny, dodatkowy wysiłek dla przedsiębiorców, którzy chcieliby płacić podatki zgodnie z prawem. Wystarczy wspomnieć, że w samym 2014 r. polskie organy skarbowe wydały 33,6 tys. interpretacji podatkowych, które składały się łącznie z 240 tys. stron maszynopisu. Teoretycznie jest to kolejny, jeszcze większy stos dokumentów, z jakimi w trakcie roku powinien zapoznać się podatnik, jeśli nie chce być oskarżony o rozliczanie podatków niezgodnie z prawem.

Liczba stron maszynopisu poszczególnych aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń) regulujących kwestie podatkowe:

2717 - PIT

1010 - Akcyza

990 - VAT

749 - CIT

345 - Inne ustawy podatkowe

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Dziennika Ustaw

*Ordynacja podatkowa, o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, o kontroli skarbowej, o opłacie skarbowej, o doradztwie podatkowym.

Obowiązek sprawozdawczy

Jednym z najbardziej uciążliwych przejawów biurokracji jest dla firm konieczność sprawozdawania się przed urzędami. Nawet drobne firmy muszą wysyłać czasem setki formularzy.

Dużym obciążeniem biurokratycznym polskich przedsiębiorców jest nie tylko znajomość obowiązujących przepisów prawnych, opisanych na poprzednich stronach, ale też fakt, że polskie państwo zmusza firmy do ciągłego przekazywania mu wielu informacji – danych finansowych, osobowych, majątkowych czy prawnych. Liczba formularzy, oświadczeń, sprawozdań i innych druków, jakie przedsiębiorcy muszą przysyłać do urzędów, jest często tak duża, że istotnie utrudnia firmom normalne funkcjonowanie.

Wykres 3.

Liczba elementów sprawozdawczych (ankiet, formularzy, sprawozdań, deklaracji, druków, itp.) jakie statystyczna firma w danej kategorii musi złożyć do urzędów publicznych w ciągu roku obrotowego.

Mikrofirma - **130**

(<10 pracowników)

Firma mała - **202**

(10-49 pracowników)

Firma średnia - **209**

(50-249 pracowników)

Firma duża - **345**

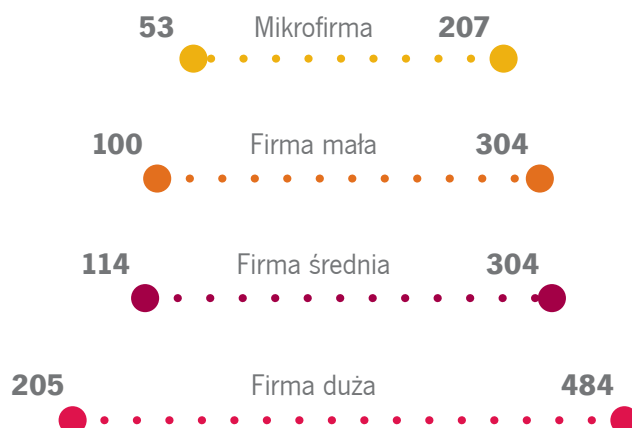
(>249 pracowników)

W 2014 r. statystyczna polska firma musiała wysłać do urzędów 209 różnego rodzaju druków. Oznacza to, że przedsiębiorca lub jego pracownicy muszą średnio wysyłać do urzędu jedno pismo każdego dnia roboczego.

Co zrozumiałe, najcięższy obowiązek sprawozdawczy spoczywa na firmach dużych, gdzie średnio jeden podmiot musi wysłać do urzędu 345 sprawozdań. Jednak nawet mniejsze firmy muszą przekazywać urzędowi zaskakująco wiele dokumentów. W 2014 r. statystyczna mikrofirma powinna wypełnić i oddać urzędnikom 130 sprawozdań, a rekordziści składali ich nawet 207. Najwięcej formularzy żąda od polskich firm NBP (statystyczna firma powinna złożyć 85 deklaracji), a na dalszych pozycjach znalazły się urzędy skarbowe (78) i GUS (77).

Wykres 4.

Minimalna i maksymalna liczba elementów sprawozdawczych dla mikro-, małych, średnich i dużych firm w Polsce (w zależności od formy działalności, lokalizacji, aktywów, rodzaju zatrudnienia, itp.).



Jakość stanowienia prawa

Produkcja prawa z roku na rok przyspiesza. Obecnie parlament i ministerstwa produkują prawie 30 tys. stron nowego prawa – to ośmiokrotnie więcej, niż 20 lat temu.

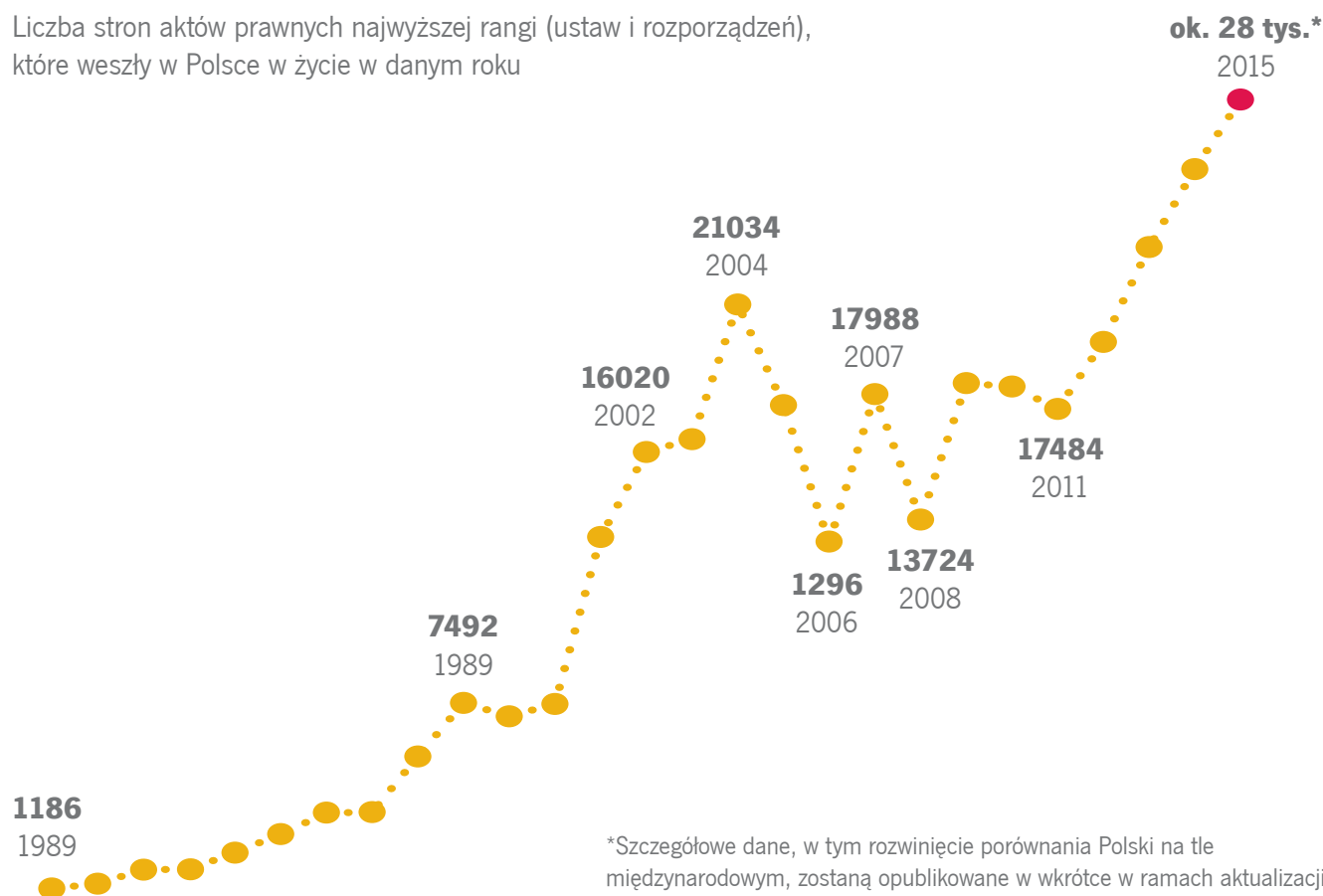
Potężną barierą w rozwoju polskich firm jest nadmierna produkcja przepisów prawnych. Obecnie w Polsce powstaje rocznie około 28 tys. stron maszynopisu nowych aktów prawnych najwyższej rangi (ustaw i rozporządzeń). Oznacza to, że każdy przedsiębiorca, który chce śledzić zmiany

w prawie, powinien teoretycznie poświęcić na czytanie przepisów ponad 3,5 godziny każdego dnia roboczego.

Jeśli doliczyć do tego czas potrzebny na czytanie interpretacji podatkowych, orzeczeń sądowych oraz unijnych rozporządzeń, a także czas potrzebny zrozumienie tych przepisów i osadzenie ich w bieżącym systemie prawnym – okazuje się, że polski przedsiębiorca fizycznie nie jest w stanie w ciągu doby zapoznać się z całą wchodzącą w życie materią prawną.

Wykres 1.

Liczba stron aktów prawnych najwyższej rangi (ustaw i rozporządzeń), które weszły w Polsce w życie w danym roku



*Szczegółowe dane, w tym rozwinięcie porównania Polski na tle międzynarodowym, zostaną opublikowane w wkrótce w ramach aktualizacji raportu „Barometr stabilności otoczenia prawnego w Polsce” za 2015.

**Źródło BarometrPrawa.pl na podstawie Dziennika Ustaw.

BARIERA 3

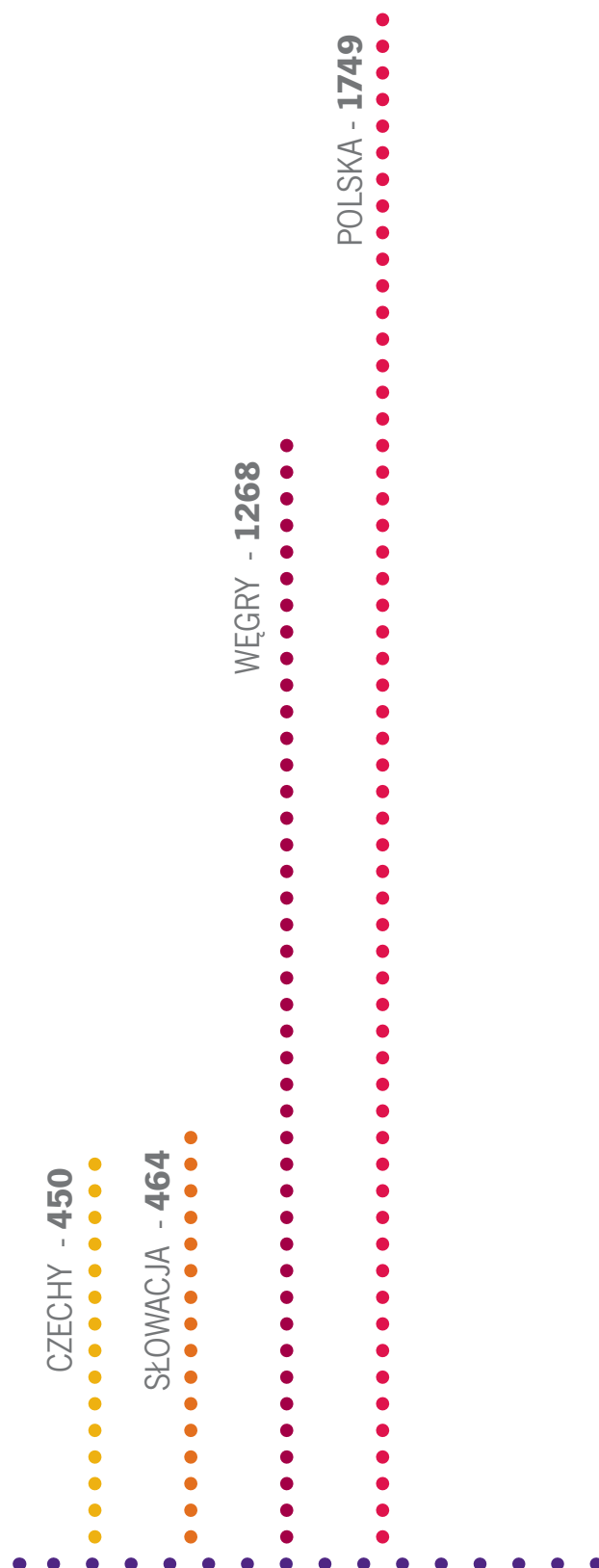
Duża liczba nowych przepisów wprowadzanych w Polsce w życie widoczna jest też w porównaniu międzynarodowym.

W 2014 r. Polska przyjęła 1749 aktów prawnych najwyższej rangi, czyli kilkakrotnie więcej niż w Czechach czy na Słowacji. Co więcej, statystyczny akt prawny w Polsce jest bardziej obszerny niż w tych krajach. W Polsce liczy on 38 tys. znaków, na Słowacji – 36 tys., a w Czechach 23 tys.*

Warto zwrócić uwagę, że tak potężna nadprodukcja prawa w Polsce bezpośrednio przekłada się na jakość stanowionych regulacji. Po pierwsze, ustawy tworzone są w coraz większym pośpiechu, np. coraz więcej ustaw zgłaszanych jest do parlamentu drogą poselską a nie rządową (dla ominięcia konsultacji społecznych i międzyresortowych). Po drugie, działa zasada tzw. inflacji prawa, podobna do inflacji pieniądza, czyli im więcej państwo produkuje przepisów, tym mają one mniejszą wartość dla obywateli, a więc tym rzadziej są przestrzegane.

Wykres 2.

Liczba aktów prawnych najwyższej rangi wśród wybranych krajów Europy Środkowej i Wschodniej przyjmowanych średnio w roku w latach 2012-2014**



*Szczegółowe dane, w tym rozwinięcie porównania Polski na tle międzynarodowym, zostaną opublikowane w wkrótce w ramach aktualizacji raportu „Barometr stabilności otoczenia prawnego w Polsce” za 2015.

**Źródło: Obliczenia Grant Thornton. Raport „Urzędy zasypują przedsiębiorców stertą formularzy”

Przewlekłość procedur administracyjnych

Istotną bolączką polskich firm jest efektywność administracyjna instytucji publicznych. Długie oczekiwanie na decyzje urzędów i wyroki sądów często zmusza firmy do zamrażania procesów inwestycyjnych.

W działalności gospodarczej, a zwłaszcza w podejmowaniu decyzji o inwestycjach, zwykle kluczowe znaczenie ma czas. Im szybciej firma uruchomi daną halę produkcyjną, zatrudni ludzi do pracy czy uzyska pozwolenie na sprzedaż danych dóbr, tym silniejszą ma pozycję rynkową i tym wyższa jest zyskowność danego przedsięwzięcia.

Ważnym elementem każdego procesu inwestycyjnego są jednak procedury administracyjne, np. związane z uzyskaniem pozwolenia na budowę, uzyskaniem zgód związanych z wymogami technicznymi czy procedurami BHP. Dlatego tak ważne jest, aby efektywność instytucji publicznych była jak najwyższa. Powinny one wydawać one na tyle szybko swoje decyzji, aby polskim przedsiębiorcom nie umykały okazje rynkowe, jakie oni dostrzegą. W innym wypadku inwestycje firm stają się mniej rentowne, co ogranicza skalę inwestycji w gospodarce, zmniejsza wartość dodaną wypracowywaną przez firmy, a w konsekwencji ogranicza konkurencyjność całej gospodarki.

Choć badania Banku Światowego „Doing Business” pokazują, że w ostatnich latach efektywność wielu urzędów w Polsce zwiększyła się, to nadal niektóre procesy trwają zdecydowanie zbyt długo.

133 dni

Tyle w praktyce trwa średnio podłączenie w Polsce świeżo postawionego magazynu do prądu. Zawarte są w tym np. zgody lokalnych władz na prace budowlane związane poprowadzeniem linii przesyłowej, ale też procedury administracyjne po stronie dystrybutorów energii. Polska została przez Bank Światowy oceniona w tej kategorii na 49. miejscu.

156 dni

Według „Doing Business”, tyle czasu potrzebuje statystyczna polska firma, aby uzyskać pozwolenie na budowę – zebrać potrzebną dokumentację, dopełnić formalności w urzędzie oraz czekać na wydanie pozytywnej decyzji. Daje to Polsce 52. miejsce na 189 badanych państw.

685 dni

Średnio tyle czasu potrzebuje w Polsce firma, aby uzyskać na drodze sądowej swoją należność od nierzetelnego kontrahenta. Czyli jeśli przedsiębiorca dziś wejdzie na drogę sądową, odzyska należność dopiero w grudniu 2017 r. Jeśli należność była znacząca, ryzyko utraty w tym czasie płynności finansowej jest duże. Taka efektywność sądów gospodarczych plasuje Polskę na 55. miejscu na świecie.

A decorative graphic consisting of numerous small dots in shades of purple, red, and black, arranged in a star-like or floral pattern that frames the central text.

ROZDZIAŁ 2

Polska biurokracja w zestawieniach międzynarodowych

Polska biurokracja pod lupą

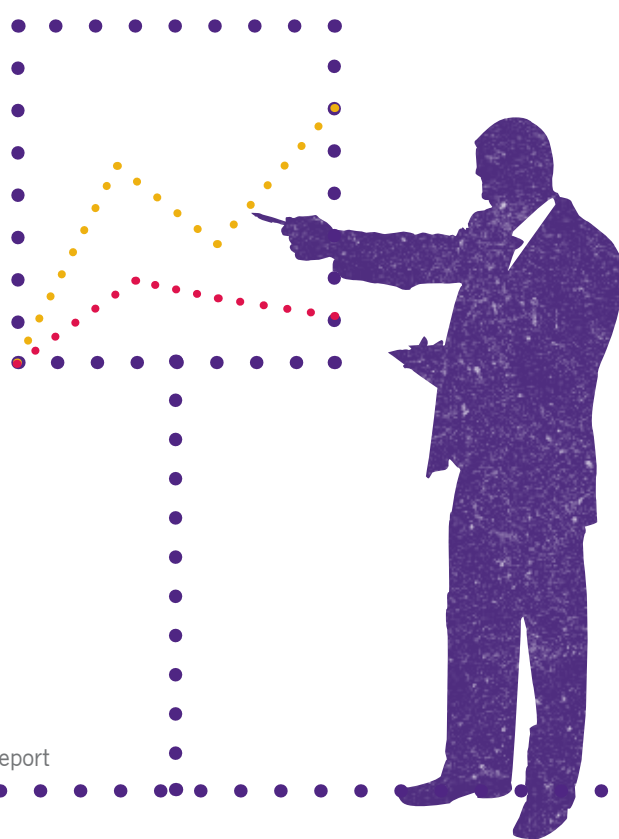
Polska gospodarka rozwija się nieustannie od niemal ćwierćwiecza, co jest ewenementem na skalę europejską. Tempo naszego wzrostu mogłoby być jednak szybsze, gdyby nie nadmierna biurokracja – wynika z międzynarodowych badań.

Co mówią o Polsce międzynarodowe rankingi konkurencyjności poszczególnych gospodarek świata, np. „Doing Business” Banku Światowego czy „Global Competitiveness Report” Światowego Forum Ekonomicznego? Wnioski są przede wszystkim dwa. Z jednej strony potwierdzają pozytywny wizerunek polskiej gospodarki w świecie, przyciągając zagraniczne inwestycje, co z kolei oznacza realny zastrzyk kapitału, napływ know how, tworzenie nowych miejsc pracy. Z drugiej strony – dość zgodnie alarmują, że w nadmierna biurokracja jest ważną barierą w rozwoju polskiej gospodarki.

Awanse w międzynarodowych rankingach są faktem, nie znaczy to jednak, że aktualny stan rzeczy jest w pełni zadowalający. Po pierwsze, startowaliśmy z bardzo niskiego poziomu, co w oczywisty sposób ułatwiało marsz w górę. Po drugie, praktyka gospodarcza pokazuje, jak wiele jest jeszcze do zrobienia – prawo podatkowe, przepisy dotyczące inwestycji i budownictwa, prawo pracy to tylko niektóre obszary, w których poziom biurokracji jest jeszcze w nieuzasadniony sposób zbyt wysoki. Jest to ważne szczególnie w kontekście tego, że nasza główna przewaga konkurencyjna, jaką są stosunkowo niskie koszty pracy, sukcesywnie zanika.

Jak pokazują raporty Human Development Index, polskie społeczeństwo – wykształcone, wyposażone w stosowne umiejętności i swobodnie poruszające się w nowoczesnych technologiach – nie potrzebuje biurokratycznie wyznaczonych ścieżek postępowania.*

Na kolejnych stronach prezentujemy zestawienie największych bolączek polskich przedsiębiorców według najbardziej reprezentatywnych międzynarodowych rankingów. Byłoby nieuczciwe, gdyby pominięte zostały oczywiste sukcesy, jakie osiągnęła polska administracja w ostatnich latach. Nie wszystko bowiem jest złe – w minionych latach w Polsce nastąpiło wiele pozytywnych zmian, które trzeba wyraźnie podkreślić.



Index of Economic Freedom Wolność gospodarcza

Według wskaźnika wolności gospodarczej (Index of Economic Freedom) Polska nadal zaliczana jest do państw „umiarkowanie wolnych”. Ranking publikowany co roku przez Heritage Foundation i The Wall Street Journal obrazuje restrykcyjność przepisów oraz zakres stosowania przymusu przez aparat władzy w sferze gospodarki. Zajmujemy 42. miejsce na 186 państw w skali globalnej i 19. miejsce na 43 państwa w Europie – w 2014 roku były to miejsca odpowiednio 50. i 23.

MINUSY

W 2015 roku wynik Polski pogorszył się w stosunku do roku poprzedniego w zakresie wolności prowadzenia działalności gospodarczej (business freedom), rozumianej w kontekście (nie)efektywności rządowych regulacji.

W Polsce nadal potrzeba około miesiąca, by rozpocząć własny biznes. Wyzwaniem pozostaje też przeregulowany rynek pracy oraz wciąż nieefektywne wydatki publiczne.

PLUSY

Wysoko, bo na 11. miejscu na świecie, plasujemy się pod względem wolności handlu.

Ponadto, dobrze prezentują się wskaźniki w zakresie polityki monetarnej (efekt niezależności organów odpowiadających za stabilność złotego i cen oraz względnie dobra sytuacja gospodarcza) oraz walki z korupcją.

DOING BUSINESS

Warunki działalności gospodarczej w Polsce

Ranking Banku Światowego Doing Business mierzy łatwość prowadzenia biznesu w poszczególnych krajach. W najnowszej edycji rankingu Polska zajęła 25. miejsce na 189 gospodarek, rok wcześniej 32. Pamiętajmy o zmianie w metodologii i przedmiocie oceny.

MINUSY

Wciąż potrzebne są zmiany w systemie podatkowym, a problemem jest nie tyle wysokość stawek, co skomplikowanie systemu – w Polsce nadal rocznie na rozliczenia podatkowe poświęca się średnio 271 godzin, podczas gdy w rozwiniętych państwach OECD średnia to niespełna 177 godziny rocznie.

Czasochłonne jest również założenie własnego biznesu – w Polsce nadal potrzeba 30 dni, podczas gdy w rozwiniętych państwach OECD trwa to prawie 4-krotnie krócej! Niezbędne jest także usprawnienie pracy sądów w sprawach gospodarczych, aby przedsiębiorcy mogli szybciej dochodzić roszczeń wobec kontrahentów – obecnie postępowania trwają średnio 685 dni.

PLUSY

Polska zajęła 1. miejsce w kategorii handel międzynarodowy - pomogła nam zmiana metodologii i ocena łatwości wymiany handlowej z naszym głównym partnerem, Niemcami.

Doing Business wskazuje także na pewne zmiany w dobrym kierunku w obszarze podatków oraz w zakresie przyłączania do sieci elektroenergetycznej. Jeśli chodzi o kwestie podatkowe, jest to zasługa przede wszystkim możliwości składania deklaracji VAT drogą elektroniczną. W zakresie elektryczności, czas przyłączenia do sieci spadł średnio z 161 do 133 dni.

GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT

Konkurencyjność gospodarki

Celem odbiurokratyzowania naszej gospodarki jest Polska zdolna do konkurencji na skalę globalną. W najnowszym raporcie konkurencyjności (Global Competitiveness Report) Światowego Forum Ekonomicznego w ciągu roku Polska awansowała o dwa miejsca – na 41. pozycję wśród 140 państw.

MINUSY

Do największych barier przedsiębiorcy niezmiennie zaliczają prawo podatkowe, prawo pracy, nieefektywną administrację publiczną. Nadal wiele musimy poprawić w kwestii kapitału społecznego i kompetencji miękkich, takich jak współpraca i zaufanie na linii pracodawca – pracownik.

Niskie są też oceny otoczenia instytucjonalnego: biznes skarży się na nadmiar obciążeń regulacyjnych, słabą przejrzystość procedur oraz niską efektywność procedur prawnych. Niezmiennie naszą słabą stroną jest też innowacyjność – według Global Competitiveness Report szczytem naszych możliwości w tym zakresie było miejsce 44. w 2005 roku.

PLUSY

Według rankingu nasza gospodarka jest jedną z najbardziej konkurencyjnych wśród krajów postkomunistycznych. W Polsce poprawiła się sytuacja w zakresie infrastruktury i sytuacji makroekonomicznej. Mocnymi stronami są edukacja i duży potencjał rynkowy.

Przedsiębiorcy zwracają też uwagę na stabilność cen i elastyczność kształtowania płac. Również bariera kosztu finansowania działalności gospodarczej jest niższa niż w większości krajów postsocjalistycznych – lepiej jest jedynie w nowych państwach członkowskich, które już wstąpiły do strefy euro oraz w Czechach.

Polski Kongres Gospodarczy

To forum wymiany myśli, idei i doświadczeń. Odpowiada na wyzwania, jakie stoją przed polską gospodarką. Kongres jest nie tylko platformą rzetelnej debaty o największych zagrożeniach dla gospodarki, ale również miejscem, w którym zapadają kluczowe dla jej rozwoju decyzje. Poprzednie edycje – Energia polskiej gospodarki oraz Nauka dla biznesu, biznes dla nauki – zaowocowały rekomendacjami, które diagnozowały problemy i formułowały programy naprawcze.

Tym razem przyszedł czas na to, by podyskutować o biurokratyzmie, który najbardziej dławi potencjał, jaki drzemie w naszej gospodarce. Bez ograniczenia biurokratyzmu nie da się odblokować sił, jakie ma w sobie rynek.



Jacek Kowalczyk

Dyrektor, Marketing i PR

Grant Thornton

T: +48 22 205 4841

M: +48 505 024 168

E: Jacek.Kowalczyk@pl.gt.com

Kinga Graczyk

Dyrektor Departamentu Komunikacji

Pracodawcy RP

T: +48 22 518 87 87

M: +48 508 019 052

E: K.Graczyk@pracodawcyrp.pl

