



Pracodawcy
Rzeczypospolitej
Polskiej

Rok założenia 1989



Polski
Kongres
Gospodarczy

Biała Księga

„Stop biurokraczmowi!”

Rekomendacje z III Polskiego
Kongresu Gospodarczego

Organizator



Współorganizatorzy:



Partnerzy merytoryczni:





SPIS TREŚCI

Wstęp	4
Debata plenarna – Jak zrzucić gorset i poprawić pozycję polskiej gospodarki?	6
System stanowienia prawa	9
Rynek pracy	12
Rozwój biznesu w skali lokalnej	15
Rynek finansowy	18
Zamówienia publiczne	21
System ochrony zdrowia	24
Potencjał innowacji	26
Prawo budowlane	28
Prawo podatkowe	31
Aneksy	
Raport „Biurokracja w Polsce”	35
Wyniki badania opinii uczestników Kongresu „Biurokratyzm, czy to mój problem?”	49
Rada Programowa Polskiego Kongresu Gospodarczego 2016	55
Lista uczestników dyskusji panelowych	59



Polska należy do najszybciej rozwijających się krajów na świecie – to jest poza dyskusją. Ale ten wzrost mógłby być jeszcze szybszy. Co jest przeszkodą? Od lat nieśmiertelna hydra nadmiernego biurokratyzmu.

Ile lat można mówić o tym samym, wskazywać te same problemy, pokazywać rosnące negatywne statystyki? Po prostu – do skutku. Dlatego przekazujemy dziś rządzącym oraz wszystkim tym, którym zależy na rozwoju Polski, Białą Księgę „Stop biurokratyzmowi!”. Jest ona podsumowaniem Polskiego Kongresu Gospodarczego 2016, który odbył się pod tym samym hasłem.

Ta Biała Księga jest jak mapa drogowa, bowiem doprowadzi do celu, jakim jest rozwój polskiej przedsiębiorczości, a co za tym idzie całej Polski. Zwiększą się wpływy podatkowe, zmaleje bezrobocie, itd. – tylko trzeba wreszcie usunąć szkodliwy biurokratyzm.

My, pracodawcy, wiemy, o czym mówimy. Na co dzień borykamy się z niejasnymi przepisami, brakiem stabilnego prawa, nadmierną sprawozdawczością, opieszałą administracją i niewydolnymi sądami. To są przeszkody dla polskich przedsiębiorców poważniejsze niż ostra konkurencja!

„Zgadzam się z Państwem, że nasza gospodarka może znacznie szybciej się rozwijać, ale żeby tak się stało należy zlikwidować biurokratyczne ograniczenia, które dławią dziś polską przedsiębiorczość. Deklaruję, że w doniosłym przedsięwzięciu „Stop Biurokratyzmowi!” mają Państwo moje pełne zrozumienie i mocne poparcie” – powiedział Prezydent RP Andrzej Duda, honorowy patron Polskiego Kongresu Gospodarczego w przesłaniu do uczestników PKG.

Zapewniam, że Biała Księga jest warta tego poparcia. Zawiera pomysły na przełamanie barier biurokratycznych, dostarcza rozwiązań problemów polskich przedsiębiorców i tym samym prowadzi do uwolnienia ich potencjału, który do tej pory marnowany był na bezproduktywne zmagania z biurokratyzmem. To owoc debat, analiz i rekomendacji uczestników Polskiego Kongresu Gospodarczego, a byli to przedstawiciele biznesu, instytucji publicznych, naukowcy. Słowem – fachowcy, których warto słuchać.

A recepta jest prosta. Przede wszystkim potrzebujemy lepszego prawa podatkowego, nowego Kodeksu pracy oraz sprawnej i efektywnej administracji publicznej wspierającej biznes zamiast go zwalczać.

Tylko tyle i aż tyle. A na zmiany czekamy już bardzo długo, za długo. Wierzę, że Biała Księga „Stop biurokracymowi!” zakończy to oczekiwanie. Jest już najwyższy czas.

Niniejsza publikacja służy także – a może przede wszystkim – temu, aby w przyszłości ocenić czynności podjęte w celu ograniczenia barier biurokratycznych. Adresowana jest bowiem do konkretnych odbiorców, którzy jej tezy powinni potraktować jako wytyczne do zdecydowanych i szybkich działań.

Prezydent Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej



dr Andrzej Malinowski



Jak zrzucić gorset i poprawić pozycję polskiej gospodarki?

Główne wnioski z debaty plenarnej

- Konieczna jest zmiana podejścia administracji oraz władz publicznych do przedsiębiorców, ponieważ to ich działalność stanowi główny motor wzrostu gospodarczego.
- Władze publiczne powinny być w kontakcie z biznesem i prowadzić z nim partnerski dialog. W tym kontekście szczególnie istotna jest rola Rady Dialogu Społecznego jako forum dyskusji na temat wyzwań, przed jakimi stoi Polska.
- Konieczny jest wzrost nakładów inwestycyjnych, aby w dłuższej perspektywie czasowej polska gospodarka szybciej się rozwijała.
- Należy usprawnić funkcjonowanie dialogu społecznego.
- Należy stworzyć klimat sprzyjający rozwojowi polskich przedsiębiorstw poprzez zapewnienie przewidywalności i stabilności warunków do prowadzenia działalności gospodarczej.



Diagnoza stanu polskiej gospodarki

Uczestnicy debaty plenarnej nie mieli wątpliwości, że nadmierny rozrost biurokracji oraz nieprzyjazne podejście do przedsiębiorców ze strony organów administracji oraz władzy publicznej bierze się z niezrozumienia społecznej roli przedsiębiorców.

Tymczasem funkcja, jaką spełniają osoby prowadzące działalność gospodarczą jest bardzo istotna. Wykorzystują one dostępne zasoby ekonomiczne, alokują je w taki sposób, aby doprowadzić do możliwie najbardziej produktywnego ich wykorzystania, a tym samym stworzenia wartości dodanej, stanowiącej główny motor wzrostu gospodarczego.

Zamiast tego obecnie w Polsce można dostrzec tendencję do postrzegania przedsiębiorców jako szczególnie uprzywilejowanej grupy, co nie znajduje swojego potwierdzenia w faktach – w rzeczywistości ponoszą oni duże obciążenia, mające nie tylko charakter fiskalny, lecz związane również z niejasnymi i niestabilnymi priorytetami polityki ekonomicznej oraz inflacją prawa. Jedną z głównych przyczyn blokowania rozwoju polskiej gospodarki przez biurokrację jest właśnie brak świadomości wśród urzędników, że to przedsiębiorcy tworzą wartość dodaną i dochód narodowy, a nie sama administracja.

Władze publiczne nie powinny bać się kontaktów z biznesem. Trzymanie środowisk przedsiębiorców na dystans tylko z powodu strachu przed możliwymi oskarżeniami o utrzymywanie z nimi „niejasnych relacji” nie jest uzasadnione.

Dialog powinien być prowadzony, choć oczywiście w oparciu o jasne i przejrzyste zasady. Brak takich kontaktów jest przyczyną niezrozumienia potrzeb oraz uwarunkowań funkcjonowania polskiej gospodarki, co skutkuje późniejszymi niewłaściwymi decyzjami. W tym kontekście wyraźnie widoczna staje się konieczność nadania odpowiedniej rangi Radzie Dialogu Społecznego, która jest niezwykle istotna jako forum prawdziwej dyskusji na temat wyzwań, przed jakimi stoi Polska.

Poważnym zagrożeniem dla stabilności finansów publicznych może być zakończenie polityki wyjątkowo niskich stóp procentowych, które w pewnym momencie będzie musiało nastąpić. Taka zmiana nie pozostanie bez wpływu na rentowność polskich papierów skarbowych (skutkując wzrostem rentowności), co poza znaczącym wzrostem kosztów obsługi zadłużenia oznaczałoby również szybkie zwiększenie się długu publicznego w relacji do PKB za sprawą pogorszenia stosunku oprocentowania długu do tempa wzrostu gospodarczego.

Kolejnym wyzwaniem jest niedojrzałość dialogu społecznego w Polsce. Aby poprawić jego funkcjonowanie, warto skorzystać z doświadczeń innych państw, np. Niemiec i Austrii, gdzie rządy realnie liczą się ze zdaniem przedsiębiorców i wpływ partnerów społecznych na kształtowanie polityki ekonomicznej jest istotny, co przynosi gospodarkom tych krajów wymierne korzyści. Słabo rozwinięty dialog społeczny jest z jednej strony naszą bolączką, ale z drugiej strony jego niewykorzystany potencjał stanowi dla Polski również ukrytą rezerwę wzrostu gospodarczego.



W toku dyskusji na temat sytuacji panującej na rynku pracy nie można zapominać o tym, że gospodarka oraz ludzkie preferencje i przyzwyczajenia ulegają dynamicznym zmianom. Coraz częstsze stosowanie elastycznych form zatrudnienia bywa przedstawiane jako zjawisko negatywne. Z drugiej strony trzeba pamiętać o tym, że w dzisiejszych czasach takie umowy są preferowane przez część młodego pokolenia jako takie, które zapewniają większą swobodę i niezależność niż typowe stosunki pracodawca-pracownik.

Aby stworzyć klimat sprzyjający stabilnemu rozwojowi polskich przedsiębiorstw potrzebna jest przede wszystkim przewidywalność przyszłych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Wszelkie istotne zamierzenia legislacyjne powinny być komunikowane w sposób jasny, spójny i z odpowiednim wyprzedzeniem, tak aby biznes mógł się dostosować do nowych okoliczności.

Socjalny lub solidarnościowy charakter nowego rządu nie uniemożliwia przeprowadzania koniecznych reform strukturalnych. Ważne jest, by poprawnie zidentyfikować najważniejsze wyzwania stojące przed polską gospodarką oraz znaleźć rozwiązania, które wychodzą im naprzeciw, jednocześnie łagodząc napięcia społeczne, jakie mogą pojawiać się w związku z wprowadzanymi zmianami.





System stanowienia prawa



Główne wnioski i rekomendacje

- Należy tworzyć prawo trwałe, spójne, nieskomplikowane, jednoznaczne i odporne na interpretację.
- Tworząc prawo, należy przeprowadzać konsultacje społeczne aktów prawnych we wczesnym stadium ich powstawania (zwłaszcza w tych środowiskach, których ono dotyczy).
- Należy rozwijać działania instytucji monitorującej akty prawne, która jednocześnie będzie platformą współpracy między decydentami a przedsiębiorcami.
- Prawo musi nadążać za szybko zmieniającą się rzeczywistością w zakresie nowych form działalności gospodarczej.



Diagnoza stanu obecnego

Punktem wyjścia do dyskusji był opis skali „produkcji”, a raczej „nadprodukcji”, prawa w Polsce: każdy przedsiębiorca powinien dziennie poświęcać 4 godziny na czytanie aktów prawnych, chcąc być z nimi na bieżąco zaznajomiony. Jesteśmy krajem, w którym produkuje się 28 tysięcy stron aktów prawnych rocznie, czyli ośmiokrotnie więcej niż 20 lat temu (por. Aneks 1, Raport „Biurokracja w Polsce”).

Diagnoza jakości obecnie stanowionego prawa jest jednoznacznie negatywna. Niezbędne jest tworzenie trwalszych niż obecnie ustaw, aby prawo można było oceniać, używając kryterium jakościowego, a nie ilościowego. Nadmiar przepisów oczywiście nie służy poprawie otoczenia prawnego i wszyscy uczestnicy dyskusji zgodzili się, że należy tworzyć ustawy, które będą kompleksowo regulowały daną kwestię bez potrzeby wprowadzania ciągłych poprawek i interpretacji.

Remedium na te problemy powinny być konsultacje społeczne aktów prawnych we wczesnych stadiach ich powstawania. W toku rozmowy udało się wypracować zarys pożądanej drogi, którą powinna przejść ustawa aż do momentu uchwalenia. Tworzenie prawa musi służyć wszystkim obywatelom, od pracowników przez pracodawców aż po rząd, dlatego punktem wyjścia w procesie legislacyjnym powinna być społeczna diagnoza problemu – dokonana na przykład przez przedsiębiorców.

Obecnie problem polega na niewystarczającym przepływie informacji pomiędzy tworzącymi prawo a tymi, których ono bezpośrednio dotyczy. Istnieje więc ogromna potrzeba dialogu na temat zasadności i kształtu aktu prawnego przed jego wejściem w życie.

Waga konsultacji społecznych jest nie do przecenienia, jednak nie mogą one być realizowane pro forma; bez otrzymania wystarczającej ilości czasu potrzebnego na rzetelną i dogłębną analizę. Legislator musi zapewnić odpowiednią ilość czasu na konsultacje po to, aby dać szansę na nawiązanie merytorycznej, poważnej dyskusji nad tworzoną projektem.

Ponieważ jakość prawa należy poprawiać już na wczesnym etapie jego powstawania, zwrócono uwagę na potrzebę rozwijania działań instytucji monitorującej akty prawne, która jednocześnie będzie swego rodzaju platformą współpracy między decydentami a przedsiębiorcami – taką rolę pełni Rada Dialogu Społecznego. Pomysł spotkał się z aprobatą wszystkich biorących udział w dyskusji. Potrzebna jest większa otwartość poszczególnych ministerstw na opinie i analizy pracodawców. Nie można nieustannie wprowadzać nowelizacji, bo w wielu przypadkach niezbędne jest stworzenie całkiem nowej ustawy, która będzie odpowiadała na potrzeby obywateli.



Istotnym problemem w zakresie stanowienia prawa jest również nieprzystawalność obecnie obowiązującego prawa do nowych, dynamicznie zmieniających się warunków, także w związku z rozwojem technologii. Świadczą o tym przykłady przywołane w trakcie debaty z zakresu branży transportowej (UBER Poland) oraz pożyczkowej (VIVUS Finance). W obu przypadkach działalność firm regulowana jest przez ustawy, które nie zaspokajają potrzeb przedsiębiorców, wykorzystujących w swoich branżach najnowsze narzędzia, takie jak smartfony (UBER Poland) i Internet (VIVUS Finance). Jak się okazuje, nie zawsze najgorszym, co może spotkać przedsiębiorcę jest nadprodukcja prawa – barierą bywa też ustawowe niedookreślenie, które w sytuacjach wątpliwych nie jest rozstrzygane na korzyść przedsiębiorcy. Zatem zmniejszenie liczby przepisów nie jest złotym środkiem na wszystkie problemy. Wiele branż ciągle wymaga prawnego uregulowania – tak, jak w przytoczonych przykładach.

Powinno się zatem odwrócić proporcje i stworzyć prawo tam, gdzie jest to niezbędne, rezygnując jednocześnie z wprowadzania mało wartościowych nowelizacji i tworzenia tak zwanych „martwych przepisów”. Debatujmy o swoich potrzebach i razem tworzymy dobre prawo – to przesłanie przedsiębiorców.

Takie też było ogólne przesłanie płynące z całej dyskusji. Tworzenie prawa dobrego, przemyślanego, kompleksowo regulującego dane kwestie i zaspokajającego potrzeby wszystkich grup leży w interesie społecznym. Droga do osiągnięcia pożądanego przez wszystkich sukcesu w tym zakresie prowadzi przez dialog i współpracę.





Rynek pracy

Główne wnioski i rekomendacje

- Potrzebna jest większa swoboda dla pracodawców w zakresie polityki zatrudnienia, zwłaszcza w stosowaniu elastycznych form zatrudnienia.
- Konieczne są zmiany w systemie edukacji uwzględniające zapotrzebowanie na rynku pracy – przede wszystkim odbudowa szkolnictwa zawodowego.
- Potrzebna jest ściślejsza współpraca między nauką a biznesem, tak aby odpowiadać na rzeczywiste zapotrzebowanie na zmieniającym się rynku pracy.





Diagnoza stanu polskiej gospodarki

Zdaniem ekspertów, biorących udział w dyskusji, rynek pracy w Polsce boryka się z trzema podstawowymi problemami. Są to:

- ograniczenia formalno-prawne związane z zatrudnianiem pracowników;
- braki kompetencyjne pracowników i trudności w ich rekrutacji;
- niedopasowanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy.

Ograniczenia formalno-prawne związane z zatrudnianiem pracowników. Pracodawcy potrzebują maksymalnej elastyczności w kwestiach formalno-prawnych związanych z polityką zatrudniania pracowników. Bardzo ważne są elastyczne formy zatrudnienia. Form takich nie da się uniknąć, a analiza światowych trendów w tym obszarze każe stwierdzić, że będziemy obserwować tendencję wzrostową elastycznych form zatrudnienia. W opinii uczestników debaty próby ograniczania elastycznych form zatrudnienia mogą przynieść rezultaty negatywne, doprowadzając do rozrostu szarej strefy i wzrostu bezrobocia.

Należy zwrócić uwagę na braki kompetencyjne pracowników i trudności w ich rekrutacji. Badania Bilansu Kapitału Ludzkiego z roku 2014 pokazują, że 80% pracodawców doświadczyło trudności w zrekrutowaniu pracowników [1]. Odsetek ten systematycznie rośnie od roku 2010 (wówczas trudności w znalezieniu pracowników deklarowało 75% pracodawców).

Problemów w zakresie rekrutacji częściej doświadczali mniejsi pracodawcy. Jeśli zaś chodzi o zawody, w których istniały największe problemy rekrutacyjne, to były to: robotnik wykwalifikowany, operator maszyn i urządzeń, sprzedawca i pracownik usług oraz specjaliści i personel średniego szczebla.

Pracodawcy bardzo często wskazują na problem w zakresie miękkich umiejętności kandydatów do pracy. Przede wszystkim chodzi o takie kompetencje jak samoorganizacja czy umiejętności interpersonalne (np. komunikatywność, praca w grupie, rozwiązywanie konfliktów). Uczestnicy dyskusji byli zdania, że tego typu kompetencje czy umiejętności można zweryfikować dopiero po zatrudnieniu danej osoby i do tego potrzebna jest umowa na okres próbny.

Proces rekrutacji utrudniają jednak też sami pracodawcy, tworząc oferty pracy zawierające warunki trudne – czy wręcz niemożliwe – do spełnienia przez kandydatów, np. oczekując kilkuletniego doświadczenia zawodowego od osób młodych, kończących studia.

Zdaniem pracodawców system kształcenia nie nadąża za zmianami zapotrzebowania na rynku pracy. Ze względu na odmienne doświadczenia w tym zakresie problem ten zupełnie inaczej widzą przedstawiciele biznesu i szkolnictwa wyższego. Ci ostatni wskazują, że część uczelni realizuje – z pozytywnym skutkiem – ideę współpracy nauki i biznesu, prowadząc projekty pilotażowe w tym obszarze.



Jednak przywołane w trakcie dyskusji przykłady:

- Politechniki Warszawskiej, która organizuje spotkania z pracodawcami w celu przygotowania kierunków studiów,
- Akademii Leona Koźmińskiego, która zaprojektowała kierunek studiów na potrzeby konkretnego pracodawcy, a jego absolwenci są po ukończeniu studiów od razu zatrudniani,
- Fundacji im. Lesława A. Pagi, która zajmuje się kontaktowaniem świata biznesu i studentów

to nadal za mało z punktu widzenia pracodawców.

Innym obliczem niedopasowania systemu edukacji do potrzeb rynku pracy jest likwidacja szkolnictwa zawodowego. Ekspert biorący udział w dyskusji są zgodni, że „rynek pracy potrzebuje nie tylko głów, ale też rąk”. Obecny deficyt pracowników wykonujących prace proste jest ograniczany dzięki zatrudnianiu osób z zagranicy, w szczególności z Ukrainy.

W czasie panelu podkreślono również znaczenie nauczania przedsiębiorczości i postaw przedsiębiorczych od najmłodszych lat. Szkoła powinna uczyć przedsiębiorczości od jak najwcześniejszego etapu edukacji podstawowej, ale w sposób skuteczny. Obecnie lekcje tego przedmiotu często prowadzone są przez osoby, które w tematyce przedsiębiorczości się nie specjalizują. Jeśli ktoś może przekazać uczniom wiedzę z tego zakresu, to powinni być to praktycy biznesu, którzy mogą podzielić się swoim doświadczeniem.

Zarówno w systemie edukacji, jak i na rynku pracy powinien istnieć mentoring. Korzyść z tego byłaby dwójaka. Z jednej strony poprzez inspirację, stymulowanie rozwoju, doradztwo i pomoc w programowaniu sukcesu ludzie młodzi mogliby skutecznie odkrywać i rozwijać swój potencjał. Z drugiej zaś strony wpłynęłoby to na aktywizację osób starszych i bardziej doświadczonych, pełniących rolę owych mentorów, poprzez wykorzystanie ich potencjału i wiedzy. Warto podkreślić, że problem aktywizacji będzie nabierał coraz większego znaczenia wraz z postępującymi zmianami demograficznymi.



Rozwój biznesu w skali lokalnej

Główne wnioski i rekomendacje

- Należy zadbać o połączenie regionu z innymi częściami kraju poprzez rozwój infrastruktury, szczególnie drogowej i kolejowej, w co powinny zaangażować się władze centralne. Współpraca władz centralnych z samorządem jest w tym przypadku konieczna.
- Należy powstrzymać proces metropolizacji kraju, który odbywa się kosztem rozwoju mniejszych ośrodków i przyczynia się do depopulacji społeczności lokalnych.
- Konieczna jest współpraca samorządu i biznesu – obie te sfery muszą mieć świadomość swoich potrzeb i wspólnie je realizować z pożytkiem dla społeczności lokalnej.
- Konieczne jest zainwestowanie w kapitał ludzki po stronie administracji, co powinno przyczynić się do zrozumienia przez jej przedstawicieli roli administracji w relacjach z biznesem.
- Kompetencje samorządu powinny być maksymalnie szerokie – nie powinny polegać wyłącznie na administrowaniu, ale także na gospodarowaniu.
- Nie należy różnicować inwestorów ze względu na narodowość, ale ze względu na wartość dodaną, jaką mogą oni wygenerować w danym regionie – należy wybierać tego inwestora, który generuje największą wartość dodaną.
- Dobre praktyki w zakresie współpracy lokalnych władz z biznesem już istnieją. W celu tworzenia warunków przyjaznych biznesowi na poziomie lokalnym i przyspieszenia rozwoju przedsiębiorczości niezbędna jest współpraca między regionami tak, aby umożliwić wymianę tych praktyk.
- Otoczenie regulacyjne dla biznesu w skali lokalnej musi być stabilne i zrozumiałe, aby nie powodować konieczności wprowadzania ciągłych zmian modelu biznesowego.



Diagnoza stanu obecnego

W Polsce występuje silna koncentracja dużego biznesu w stolicy – aż 25% z ok. 2 tys. dużych firm działających w Polsce jest zlokalizowanych w Warszawie.

Bank Światowy przeprowadził w 2015 r. badanie Doing Business, w którym przeanalizowano 18 polskich miast ze wszystkich województw pod względem uwarunkowań do prowadzenia biznesu [2]. Wzięto pod uwagę 4 wskaźniki: zakładanie spółki, uzyskanie pozwolenia na budowę, rejestrowanie przeniesienia własności nieruchomości i egzekwowanie umów. Badanie to nie wskazało miasta dominującego we wszystkich obszarach jednocześnie, tj. każde analizowane miasto charakteryzowało się zarówno silnymi, jak i słabymi stronami. Ponadto mniejsze miasta generalnie wypadają lepiej od dużych, co może wynikać z większej ilości pracy przypadającej na jednego urzędnika w dużych miastach. Badania Doing Business pokazują, że poprawa powyższych wskaźników regionalnych w innych krajach przekłada się na zwiększenie liczby firm w danym regionie.

Polska jest krajem, w którym nie brakuje dobrych, regionalnych praktyk w zakresie przyciągania biznesu. Zdaniem uczestników dyskusji przykładem takim może być Górdap. Kilkunastotysięczne miasto, które niegdyś borykało się z bezrobociem na poziomie 50%, dziś stanowi przykład rozwoju – posiada uzdrowisko, ośrodek narciarski, własną strefę ekonomiczną, a bezrobocie nie przekracza tam 10%.

Tak znacząca zmiana nie byłaby możliwa, gdyby nie wysiłki, jakie podjęto lokalnie w celu stworzenia pozytywnej atmosfery dla funkcjonowania biznesu. Współpraca między regionami, umożliwiająca wymianę takich dobrych praktyk i w efekcie prowadząca do poprawy procedur administracyjnych, jest niezbędna dla tworzenia warunków przyjaznych biznesowi na poziomie lokalnym i przyspieszenia rozwoju przedsiębiorczości.

W tym kontekście istotnym jest przeciwdziałanie koncepcji metropolizacji. Krytyczny stosunek do tego procesu wynika z faktu, że – zdaniem uczestników debaty – przynosi on dużo negatywnych konsekwencji dla Polski lokalnej: odbywa się on kosztem mniejszych miast, może prowadzić do nierównego traktowania ośrodków miejskich i wiejskich, a także powoduje depopulację społeczności lokalnych.

Bardzo ważnym czynnikiem w budowaniu regionalnej atrakcyjności dla biznesu jest dostępność danego regionu tj. jego skomunikowanie z innymi częściami kraju. Bez infrastruktury umożliwiającej sprawny dojazd inne lokalne bodźce – jak np. możliwość założenia firmy przez Internet – mogą okazać się niewystarczające. W celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju kraju regiony nie mogą być pozostawione samym sobie. Istotne jednocześnie jest, aby państwo aktywnie uczestniczyło w zapewnieniu odpowiedniej infrastruktury drogowej i kolejowej jak największej liczbie regionów.



Polska znajduje się w czołówce europejskiej pod względem liczby miast w ogóle nieskomunikowanych kolejowo z innymi częściami kraju. Zdaniem uczestników dyskusji być może wynika to z nie dość poważnego traktowania potrzeb regionalnych, które przegrywają z potrzebami w zakresie infrastruktury na poziomie centralnym.

Z punktu widzenia biznesu istotne jest kształtowanie pozytywnych relacji z władzami lokalnymi i skuteczny dialog oparty na partnerstwie. Zabiegać o to powinny obie strony – zarówno biznes, jak i samorząd. Kwestią kluczową, której obie strony muszą być świadome, jest fakt, że biznes i samorząd mają wspólny interes. Przedstawiciele biznesu powinni się zastanowić, co mogą zrobić, by region, w którym działają, funkcjonował jak najlepiej. Natomiast lokalne władze powinny myśleć o tym, co mogą zrobić, aby biznes w ich społeczności dynamicznie się rozwijał. Dobre stosunki biznesu i władzy samorządowej prowadzą bowiem do umocnienia więzi z regionem i zapobiegają odpływowi inwestorów. Jako przykłady aktywizacji biznesu na poziomie lokalnym wymieniono wspieranie sportu i kultury oraz działania proekologiczne.

Jednak nie można zapominać, że nadrzędnym celem funkcjonowania przedsiębiorstwa jest generowanie zysku. Lokalni przedsiębiorcy powinni wręcz naciskać na to, aby władze miały pełne zrozumienie ich modelu biznesowego i potrzeb jakie wspólnie powinni realizować, aby m.in. zapewnić dostęp do zasobów ludzkich i kapitałowych, utrzymać miejsca pracy oraz przewagi konkurencyjne danej firmy. Niezmiernie istotna jest też stabilność przepisów – otoczenia prawnego dla biznesu. Jej brak powoduje konieczność ciągłych zmian modelu biznesowego, angażowania dodatkowych zasobów i utrudnia budowanie strategii. Urzędnicy powinni też mieć na uwadze to, że do rozwoju lokalnego biznesu nie przyczyniają się wyłącznie inwestorzy zagraniczni, ale istotną rolę – jeśli stworzony zostanie system odpowiednich zachęt – mogą też odgrywać lokalni inwestorzy.



Rynek finansowy



Główne wnioski i rekomendacje

- Regulacje w obszarze rynku finansowego są potrzebne i powinny istnieć, ponieważ zapewniają systemowi finansowemu bezpieczeństwo. Muszą one jednak być skonstruowane racjonalnie.
- Nie wolno zapominać o ryzyku przeregulowania instytucji finansowych. Zbyt restrykcyjne regulacje blokują rozwój sektora finansowego, co hamuje tempo wzrostu gospodarczego.
- Polski rząd, organizacje branżowe oraz instytucje finansowe powinny być zaangażowane w proces tworzenia europejskich regulacji, aby skuteczniej zabiegać o ochronę swoich interesów oraz bronić się przed nadprodukcją prawa.
- Aby polski rynek finansowy mógł się efektywnie rozwijać bez tworzenia zbyt wielu regulacji, potrzebny jest lepszy dostęp do ratingów – bowiem te, które oferują największe międzynarodowe agencje są zbyt drogie dla większości uczestników polskiego rynku. Dlatego też należy utworzyć polską instytucję ratingową (agencja tego typu funkcjonująca w ramach GPW nie wypełnia dostatecznie dobrze tej roli).
- Unia Rynków Kapitałowych może grozić wzrostem obciążeń regulacyjnych i finansowych dla mniejszych rynków, dlatego państwa członkowskie UE powinny skupić się na zasadzie proporcjonalności przy tworzeniu regulacji na szczeblu europejskim. Regulacje UE nie powinny wzmocnić przewagi globalnych instytucji, mogących zagrażać mniejszym rynkom.
- W Polsce problemem jest zarówno dostęp do rynku kapitałowego dla spółek sektora MŚP, jak i ograniczona baza inwestorów. Należy budować zaufanie inwestorów do rynków kapitałowych, edukując inwestorów i emitentów oraz promując te rynki jako efektywne i bezpieczne formy lokowania kapitału.



Diagnoza stanu polskiej gospodarki

Zdaniem uczestników dyskusji efektywne regulacje są ważne zarówno dla pojedynczych przedsiębiorstw funkcjonujących na rynku finansowym, jak i dla całego sektora. To one bowiem tworzą reguły gry, w oparciu o które podmioty te działają, a także dają one systemowi finansowemu niezbędne bezpieczeństwo. Jednak należy podkreślić, że regulacje same w sobie nie poprawiają efektywności działania rynku.

Regulacje podmiotów działających na rynku finansowym powinny mieć charakter kontrykliczny, przyczyniając się w ten sposób do tworzenia warunków sprzyjających stabilnemu wzrostowi gospodarczemu. Oznacza to, że dodatkowe restrykcje nie powinny pojawiać się w okresie dekoniunktury w sektorze, co dodatkowo tylko pogłębiłoby istniejące problemy – regulacje te są najbardziej potrzebne w czasie dynamicznej ekspansji sfery finansowej, aby zapobiegać powstawaniu baniek spekulacyjnych, których późniejsze skutki byłyby destrukcyjne również dla gospodarki.

Kolejnym argumentem przemawiającym za adekwatnym regulowaniem sektora finansowego jest fakt istnienia tworzonych przez państwo systemów gwarantowania depozytów. Jeżeli podatnicy ponoszą konsekwencje ewentualnego upadku banku lub innego podmiotu, to stają się one swego rodzaju instytucjami zaufania publicznego, które powinny podlegać pewnym ograniczeniom, które służyłyby redukowaniu ryzyka ich bankructwa (bardzo kosztownego z punktu widzenia państwa).

W trakcie dyskusji wyraźnie jednak podkreślono, że nie wolno zapominać o ryzyku przeregulowania instytucji finansowych. Zbyt restrykcyjne regulacje blokują rozwój sektora finansowego, co niekorzystnie odbija się na tempie wzrostu gospodarczego. Z drugiej strony łatwo też wpaść w pułapkę niedoregulowania.

Racjonalnie skonstruowane regulacje tworzą warunki sprzyjające rozwojowi rynków finansowych za sprawą zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom obrotu. Jednym z przykładów istnienia takiej zależności jest przypadek rynku głównego warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych, który był silniej uregulowany w zakresie obowiązków informacyjnych niż inne parkiety w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Nałożenie bardziej restrykcyjnych wymogów na spółki notowane na polskim rynku, choć było dla nich w pewnej mierze uciążliwe, pozwalało przyciągnąć więcej inwestorów na GPW. Z kolei w znacznym stopniu zliberalizowany rynek NewConnect zmaga się obecnie z poważnymi trudnościami, co może świadczyć o konieczności wprowadzenia na nim dodatkowych regulacji. Jako niedoregulowany obszar można wskazać również sferę ochrony klientów instytucji finansowych. Nakładanie kar lub specjalnych podatków na te podmioty w związku ze stosowaniem niewłaściwych praktyk w przeszłości nie rozwiązuje problemu, lecz jedynie sprawia, że winne tych działań instytucje finansowe dzielą się nienależnymi zyskami z państwem. Tymczasem beneficjentami ewentualnych rekompensat powinni być sami klienci, a nie budżet państwa.



Na poziomie europejskim zdecydowanie mamy do czynienia z nadmiarem regulacji, np. w 2010 r. zgłoszone zostały aż 33 inicjatywy regulacyjne dotyczące sektora finansowego. Nadmiar regulacji nie służy bezpieczeństwu sektora finansowego. Korzystają na nim głównie największe instytucje finansowe, które dzięki rozbudowanym działom prawnym potrafią najlepiej poruszać się w gąszczu przepisów zajmujących łącznie dziesiątki tysięcy stron maszynopisu. Polski rząd, organizacje branżowe oraz instytucje finansowe powinny być zaangażowane w proces tworzenia europejskich regulacji (które są zdecydowanie największym źródłem regulacji sektora finansowego), aby skuteczniej zabiegać o ochronę swoich interesów oraz bronić się przed nadprodukcją prawa.

Aby polski rynek finansowy mógł się efektywnie rozwijać bez tworzenia zbyt wielu regulacji, potrzebny jest również lepszy dostęp do ratingów. Ratingi największych międzynarodowych agencji są zbyt drogie dla większości uczestników polskiego rynku. Inwestorzy na krajowym rynku obligacji i akcji powinni jednak mieć dostęp do tego rodzaju ocen, co przemawia za tym, by utworzyć polską instytucję ratingową. Agencja tego typu funkcjonująca w ramach Giełdy Papierów Wartościowych jak dotąd nie wypełnia dostatecznie dobrze tej roli.

Rolą regulatora instytucji finansowych nie jest zabranianie wszystkiego, co jest ryzykowne, bowiem ryzyko jest immanentnie wpisane w działalność na tym rynku. W konsekwencji zadaniem regulatora jest przede wszystkim przestrzeganie przed podejmowaniem niektórych działań, a nie całkowite zabranianie ich podejmowania.

Działalność banków oraz innych instytucji sprowadza się przede wszystkim do kupowania oraz sprzedawania ryzyka, a konsekwencje ewentualnych sukcesów i porażek w tym obszarze powinni ponosić przede wszystkim sami właściciele i zarządzający tymi podmiotami.

Polityka odnosząca się do rynków i instytucji finansowych powinna być realizowana w trzech rozłącznych obszarach – polityki fiskalno-gospodarczej, pieniężnej i nadzorczej – kierowanych przez odrębne i niezależne od siebie ośrodki. W okresie dekonjunktury potrzebna jest łagodna polityka pieniężna, ale żeby zapobiec wystąpieniu jej negatywnych konsekwencji polityka nadzorcza powinna być restrykcyjna. Gdyby na skutek wejścia Polski do strefy euro Narodowy Bank Polski przestał prowadzić politykę pieniężną, to zasadne stałoby się przeniesienie odpowiedzialności za politykę nadzorczą do NBP.



Zamówienia publiczne

Główne wnioski i rekomendacje

- Wprowadzenie zamówień in-house oraz klauzul społecznych powinno być odroczone do czasu przeprowadzenia analiz wpływu tych rozwiązań na rynek zamówień publicznych w Polsce.
- Należy ograniczyć wpływ kryterium najniższej ceny na wybór wykonawcy. Istotne jest efektywne wprowadzenie kryteriów oceny ofert dotyczących jakości przedmiotu zamówienia.
- Instytucje publiczne powinny planować udzielanie zamówień w taki sposób, aby nakłady inwestycyjne były równomiernie rozłożone w czasie. Należy unikać sytuacji, w której zamówienia w określonej branży będą skumulowane na przestrzeni dwóch–trzech lat, po czym nastąpi gwałtowne zmniejszenie wydatków publicznych w określonym sektorze.
- Należy poprawić bilans międzynarodowy w zamówieniach publicznych. Większy odsetek zamówień publicznych powinien być realizowany przez polskie firmy.
- Ryzyko kontraktowe powinno być równomiernie rozłożone pomiędzy strony umowy o zamówienie publiczne. Zamawiający nie powinni wykorzystywać swojej silnej pozycji do narzucania wykonawcom nadmiernie uciążliwych warunków kontraktowych.
- Przepisy prawa zamówień publicznych oraz dokumenty przetargowe (np. SIWZ, umowy) powinny być sformułowane prostym językiem.
- Co do zasady, system środków ochrony prawnej w zamówieniach publicznych działa sprawnie. Konieczne jest jednak ujednoczenie orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej.



Diagnoza stanu obecnego

Państwo ma wpływ na kształtowanie standardów, a zamówienia publiczne stanowią istotne narzędzie pozwalające kreować trendy – zarówno wspierać innowacje i rozwój innowacyjnych firm, jak i promować klauzule społeczne.

Punkt wyjścia do dyskusji stanowił projekt nowelizacji ustawy prawo zamówień publicznych opublikowany 20 stycznia 2016 roku. Konieczność nowej regulacji wynika z obowiązku implementacji przepisów prawa Unii Europejskiej a termin na wdrożenie nowych rozwiązań to 18 kwietnia 2016 roku. Projekt przedstawiony przez rząd implementuje rozwiązania wymuszone przez prawo unijne, ale zawiera również rozwiązania fakultatywne. Niektóre z nich wywołują kontrowersje. Wskazano przede wszystkim na kwestię klauzul społecznych oraz zamówień udzielanych podmiotom zależnym z pominięciem procedur przetargowych (tzw. zamówienia in-house). Zauważono, że wprowadzenie zamówień in-house może skutkować problemami wielu przedsiębiorców – zamówienia te mogą bowiem zagrażać konkurencji na rynku, wyłączając poszczególne sektory gospodarki z przetargów.

W dyskusji podkreślono jednak, że według założeń obecna nowelizacja prawa zamówień publicznych ma być jedynie tymczasowa. W niedługiej perspektywie należy spodziewać się nowej, kompleksowej regulacji przetargów publicznych. Założeniem rządu jest sprawdzenie, jak zamówienia in-house będą funkcjonować w praktyce.

Jednocześnie zauważono, że przesłanki umożliwiające udzielanie zamówień bez przetargów zostały zaostrzone w stosunku do propozycji unijnych.

Część ekspertów wyrażała opinię, że potrzebne jest wprowadzenie klauzul społecznych do zamówień publicznych, bowiem ich rola nie polega jedynie na dokonywaniu efektywnych kosztowo zakupów. W tym kontekście wymóg zatrudnienia przez wykonawców pracowników na podstawie umowy o pracę może być elementem polityki udzielania zamówień publicznych. Podkreślono, że zamówienia społecznie odpowiedzialne w Polsce nadal stanowią niewielki odsetek w porównaniu do zaleceń unijnych.

To, co niepokoi w kontekście propozycji dotyczących zamówień in-house oraz klauzul społecznych, to fakt, że zwolennicy in-house nie zdają sobie sprawy z tego, że duży odsetek zamówień udzielanych podmiotom zależnym może wyeliminować konkurencję ze strony przedsiębiorstw prywatnych. W szczególności wskazano na zamówienia z zakresu sektora budowlanego, telekomunikacyjnego, inżynierii środowiska oraz transportu. Podkreślono, że wartość usług gospodarki komunalnej, która również mogłaby zostać objęta procedurą in-house, wynosi rocznie ok. 3,5–4 mld zł. Ponadto jakość usług realizowanych przez podmioty prywatne jest wyższa aniżeli usługi podmiotów bez doświadczenia w branży. Przypomniano, że celem prawa zamówień publicznych nie jest jedynie tanie kupowanie produktów i usług, ale również jest to element polityki gospodarczej państwa.



Uczestnicy debaty zaapelowali o uproszczenie prawa zamówień publicznych. Jako przykład przywołano ustawę z 1922 r. o budowie portu w Gdyni, która pomimo tego, że składała się jedynie z sześciu artykułów, to stanowiła podstawę dla jednego z największych projektów Polski międzywojennej. Zwrócono uwagę, że prawo zamówień publicznych może być napisane prostszym językiem a warunki zamówienia czy umowy powinny być formułowane w sposób możliwie nieskomplikowany.

Przedstawiciele sektora prywatnego zaapelowali o bardziej partnerskie podejście ze strony administracji publicznej i konieczność równomiernego rozłożenia ryzyka kontraktowego, również w kontekście klauzul społecznych. Podkreślono, że w zamówieniach publicznych, szczególnie w sektorze budowlanym, obciążenie ryzykiem stron kontraktu jest nierównomierne. W tym zakresie inwestor państwowy zachowuje się jak monopolista, przerzucając większość ryzyka na wykonawców.

Największą bolączką rynku zamówień publicznych jest praktyka stosowania przepisów. Ustawodawca, próbując ją zmieniać, często popada w nadmierną kazuistykę. Jako przykład podano art. 91 Ustawy Prawo zamówień publicznych odnoszący się do kryteriów oceny ofert. Wskazano, że pomimo nowelizacji ograniczającej możliwość stosowania wyłącznie kryterium najniższej ceny, w praktyce udzielania zamówień niewiele się zmieniło. W rzeczywistości stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert jest kwestią woli, kompetencji i dalekowzroczności zamawiających. Propozycja zawarta w najnowszym projekcie nowelizacji, zakładająca ograniczenie

wagi kryterium ceny do 40%, została uznana za wyraz zniecierpliwienia ustawodawcy, bo wcześniejsze działania nie dały rezultatów. Ustawodawca wydaje się kierować nadzieją, że ograniczenie wagi tego kryterium przyniesie efekt w postaci minimalizacji tego zjawiska.

Uczestnicy dyskusji wskazywali, że stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert sprawia duże problemy zamawiającym. Często nie są w stanie porównać różnych ofert ze sobą. Zwrócono uwagę, że problemem są braki kadrowe w organizacjach. W skład typowej komisji przetargowej w Polsce wchodzi osoba odpowiedzialna za sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia, ekspert od finansów oraz osoba znająca stosowne procedury.

Jednocześnie brakuje kompleksowego podejścia w kwestii zamówień – prawnicy odpowiedzialni za organizację całego procesu często nie mają wystarczającej wiedzy dotyczącej samego przedmiotu zamówienia. W związku z tym nie potrafią dokonać prawidłowej oceny kryteriów pozacenowych.

Podkreślono także konieczność poprawy bilansu międzynarodowego w zamówieniach publicznych. Duża część zamówień jest realizowana przez podmioty zagraniczne. Taki stan rzeczy jest niekorzystny dla polskiej gospodarki w długiej perspektywie. Polskie firmy nie mogą zdobyć wystarczającego doświadczenia w kraju, co pozwoliłoby im w przyszłości rywalizować na zagranicznych rynkach.





System ochrony zdrowia

Główne wnioski i rekomendacje

- Ulepszenie jakości stanowionego prawa w obszarze ochrony zdrowia, przegląd obowiązującego prawa i usunięcie wszystkich zbędnych obowiązków biurokratycznych.
- Konieczność natychmiastowego odbiurokratyzowania służby zdrowia, która opiera się na regulacjach pochodzących z okresu PRL.
- Ujednolicenie systemów informatycznych i ograniczenie sprawozdawczości na poziomie Podstawowej Opieki Zdrowotnej.





Diagnoza stanu polskiej gospodarki

Polski system ochrony zdrowia jest przeregulowany, co powoduje istotne obciążenie finansowe dla podmiotów leczniczych i tym samym prowadzi do marnowania, i tak bardzo ograniczonych, zasobów finansowych. Znamionym jest, że dyskusja rozpoczęła się od blisko półgodzinnej (podczas gdy cała debata w ramach panelu trwała godzinę) prezentacji zawierającej listę obowiązków biurokratycznych stojących codziennie przez lekarzem Podstawowej Opieki Zdrowotnej. Pokazuje to skalę biurokratyzacji systemu opieki zdrowotnej.

Podstawowa Opieka Zdrowotna (POZ) to jeden z bardziej zbiurokratyzowanych obszarów systemu ochrony zdrowia. Obecnie lekarz POZ na co dzień korzysta z 10 różnych, niekompatybilnych ze sobą, systemów informatycznych, do każdego z nich ma inny panel do logowania i inne hasło. Do tego lekarze rodzinni rocznie składają co najmniej 124 różne raporty do publicznego płatnika, oprócz tego mają obowiązek raportować do Inspekcji Sanitarnej, do Ministerstwa Zdrowia oraz Głównego Urzędu Statystycznego. Wiele wypełnianych dokumentów zawiera podobne albo takie same dane, co powoduje niepotrzebną stratę czasu przez lekarza – a to wszystko odbywa się kosztem pacjenta.

Lekarz POZ jest odpowiedzialny za wydawanie szeregu zaświadczeń. Wiele instytucji prosi go o wystawienie zaświadczenia, tylko dlatego, że ma on obowiązek zrobić to bezpłatnie. W związku z tym zdarza się, że lekarz POZ wystawia zaświadczenia w obszarach niezwiązanych z jego pracą lub możliwościami diagnostycznymi.

Ogrom obowiązków biurokratycznych powoduje niezadowolenie pacjentów, którzy mają wrażenie, iż medyk zainteresowany jest nie ich zdrowiem, a dokumentami.

W trakcie dyskusji podkreślono, że ambulatoryjna opieka specjalistyczna i sektor szpitalnictwa nie są aż tak bardzo obciążone biurokratycznie. W tym drugim obszarze jest jednak inny problem – konieczność skrupulatnego wypełniania dokumentacji medycznej z powodu bezpieczeństwa procesowego. Wzrost świadomości prawnej pacjentów jest korzystny, ale powoduje zwiększenie ich roszczeniowości – więc lekarze muszą skrupulatnie wypełniać dokumenty.

System ochrony zdrowia jest przeregulowany, a więc kosztowny. Już nawet szpitale prywatne, które zawsze szczyły się niską liczbą pracowników administracyjnych, muszą regularnie zwiększać zatrudnienie, aby odpowiedzieć na rosnące potrzeby informacyjno-sprawozdawcze systemu ochrony zdrowia. Zdaniem uczestników dyskusji wiele obowiązków można zlikwidować. Były one tworzone w czasach PRL-u. Ich zachowanie wynika z braku przeprowadzenia audytu przez Ministerstwo Zdrowia. Wraz z postępem technologicznym oraz możliwością łatwiejszej wymiany informacji rozsądnym byłoby, aby prawo do informacji w pełnym zakresie miał płatnik świadczeń medycznych.

Uczestnicy panelu zgodnie uznali, że zmniejszenie biurokracji może nastąpić jedynie poprzez budowę platformy współpracy wszystkich interesariuszy, poprawę stanowienia prawa, ale także konsekwentny przegląd obowiązujących regulacji i wykreślanie wszystkich zbędnych.



Potencjał innowacji

Główne wnioski i rekomendacje

- Państwo powinno sprzyjać tworzeniu przyjaznego otoczenia dla innowacyjnych przedsięwzięć. Środki finansowe należy kierować zarówno na naukę, czyli badania podstawowe, jak i biznesowe wdrożenia tworzonych rozwiązań.
- Jednocześnie należałoby poluzować regulacje i pozwolić działać rynkowi – przeregulowanie jest poważną barierą ograniczającą przedsiębiorczość i innowacyjność.
- Należy stworzyć pomosty między pomysłem a jego komercjalizacją. Istotną rolę w tej kwestii odegrać może koordynacja działań różnych instytucji, które zajmują się wspieraniem innowacji.
- Należy dobrze wykorzystać środki na innowacje w ramach obecnej perspektywy finansowej Unii Europejskiej.
- Należy poprawić niedoskonałości prawa patentowego tak, aby skrócić czas oczekiwania na przyznanie patentu.

Diagnoza stanu obecnego

Główne bariery w rozwoju innowacyjności w Polsce to brak środków na tzw. drugą rundę finansowania (zapewnienie kapitału umożliwiającego firmom zrealizowanie projektu innowacyjnego), brak komunikacji nauki z biznesem, a także niewystarczające zagospodarowanie potencjału innowacyjnego.

Znaczną barierą dla wielu firm zainteresowanych wsparciem w zakresie innowacji jest brak przejrzystości w obszarze kompetencji różnych instytucji zajmujących się innowacjami. Polska podejmuje wiele rozdrobnionych działań prowadzonych przez różne podmioty, m.in. PARP, ARP, NCN, NCBiR, Krajowy Punkt Kontaktowy, jak również samorządy i uczelnie, które zwykle nie koordynują i nie monitorują wzajemnie swoich działań.



Co prawda, w opinii prelegentów, w ciągu ostatnich kilku lat powstał bogaty wachlarz oferty pomocy publicznej – banki coraz chętniej udzielają finansowania nawet dla raczkujących mikrofirm, na naszym rynku coraz śmielej działają fundusze Venture Capital oraz Private Equity. Brak dostępności finansowania sam w sobie nie jest już więc główną barierą. Problemem jest jednak brak ciągłości finansowania projektów ze środków publicznych, a w szczególności niedostępność instrumentów pomocowych o charakterze odnawialnym.

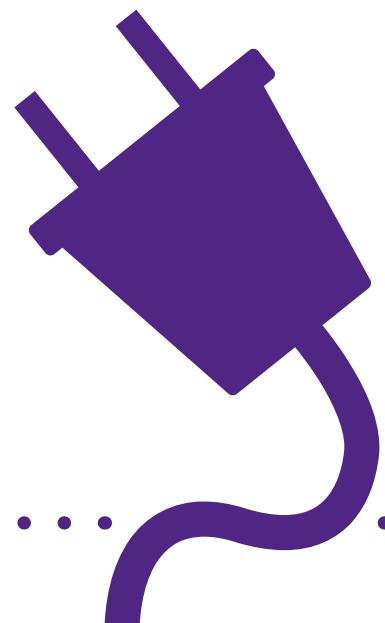
Inną równie ważną barierą dla rozwoju innowacyjności w Polsce jest kwestia ochrony patentowej. Przedsiębiorcy i wynalazcy skarżą się zarówno na niedoskonałe prawo patentowe, jak również na problemy w bieżącej obsłudze w urzędach patentowych oraz tempo rozpatrywania wniosków. Czas oczekiwania na przyznanie patentu w Polsce jest na tyle długi, że pojawia się ryzyko powstania podobnej, bardzo konkurencyjnej technologii za granicą, która może wyeliminować zapotrzebowanie na polskie rozwiązanie. Mając tę świadomość, wielu polskich wynalazców woli od początku rejestrować swoje patenty w innych krajach.

Innowacyjni przedsiębiorcy nie są w stanie rozwijać się w nieinnowacyjnym systemie gospodarczym, dlatego państwo powinno sprzyjać tworzeniu przyjaznego otoczenia dla innowacyjnych przedsięwzięć. Sektor prywatny w Polsce jest zbyt słaby kapitałowo, by odpowiednio dużo inwestować w ryzykowne projekty o charakterze innowacyjnym, co również stwarza przestrzeń dla działalności instytucji publicznych.

Środki finansowe powinny być kierowane zarówno na samą naukę, czyli badania podstawowe, jak i biznesowe wdrożenia tworzonych rozwiązań. Należy natomiast odejść od sztucznych wymogów formalnych, zgodnie z którymi np. w konsorcjum musiał być jeden naukowiec lub jeden przedsiębiorca, bowiem często kończyło się to fikcyjnym włączaniem pracowników naukowych lub osób prowadzących działalność do danego projektu.

Bardzo ważne jest także to, by dobrze wykorzystać środki na innowacje w ramach obecnej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, gdyż w przyszłości to źródło finansowania będzie znacznie skromniejsze.

Jeżeli chcemy nadać polskiej gospodarce nowy impuls innowacyjny, powinniśmy poluzować regulacje i pozwolić działać rynkowi – przeregulowanie jest poważną barierą ograniczającą przedsiębiorczość i innowacyjność. W Polsce nie brakuje innowacyjnych projektów – największym problemem jest brak pomostów między pomysłem a jego komercjalizacją.

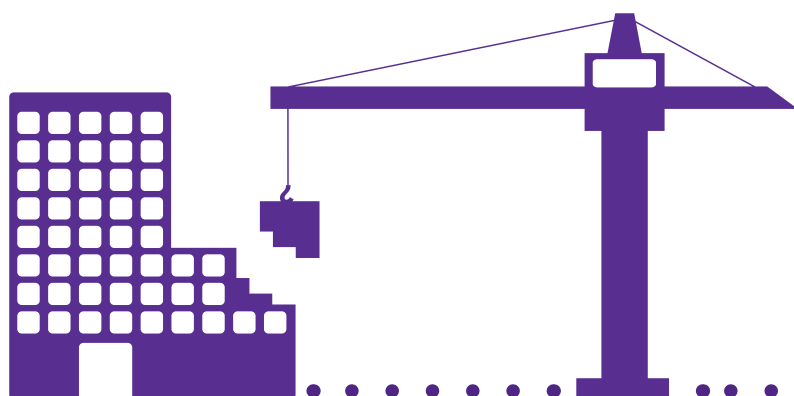




Prawo budowlane

Główne wnioski i rekomendacje

- Wprowadzona powinna zostać kompleksowa nowelizacja prawa budowlanego, uwzględniająca nadrzędny cel, którym jest uproszczenie procedur, zwiększenie ich przejrzystości i efektywności.
- Podstawą dokonania zmian w prawie budowlanym musi być zdefiniowanie istniejących obecnie patologii w systemie prowadzenia procesów inwestycyjnych oraz zdiagnozowanie miejsc, w których jest możliwość znacznego skrócenia terminów.
- Najbardziej istotne jest to, aby zmiany w zakresie skracania procesu inwestycyjnego obejmowały wszystkie jego etapy, a nie tylko ich część.
- Zmienione/wprowadzone powinny zostać procedury mające na celu modyfikowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dostosowujące je do istniejących potrzeb.
- Planowanie przestrzenne powinno być prowadzone w ścisłym powiązaniu z planowaniem finansowym budżetów gmin/powiatów oraz przy współpracy z inwestorami prywatnymi, aby tereny mogły być efektywniej zabudowane.





Diagnoza stanu obecnego

Kwestią szczególnie istotną jest przygotowanie Kodeksu Budowlanego – jednego aktu prawnego, który skupiałby przepisy prawa budowlanego, a także te dotyczące planowania i gospodarki przestrzennej. Resort Infrastruktury i Budownictwa zwrócił się do organów samorządowych, aby przedstawiły informacje na temat problemów związanych z procedurami budowlanymi, z którymi się borykają. Na przełomie marca i kwietnia zostanie przedstawiony wstępny plan i propozycje zmian w prawie budowlanym. Za rok od tej pory Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa planuje przedstawić gotowy Kodeks Budowlany.

Poza kompleksową regulacją prawa budowlanego Ministerstwo prowadzi jednocześnie prace nad doraźnymi regulacjami, ułatwiającymi rozwiązywanie problemów pojawiających się w trakcie realizacji procesów inwestycyjno-budowlanych.

Uczestnicy dyskusji podkreślili, że podczas prac nad Kodeksem Budowlanym zatracono pewne naczelną cele i istotę nowej regulacji prawa budowlanego. W związku z różnymi koncepcjami wprowadzanymi na bieżąco do prac komisji, różne podmioty forsowały swoje interesy. W związku z tym ścierały się odmienne koncepcje dalszej regulacji i zapomniano, że nadrzędnym celem jest uproszczenie procedur budowlanych. Dotychczasowy dorobek prac komisji pokazuje, że niektóre grupy błędnie utożsamiają prawo własności z prawem do zabudowy. Znaczna liberalizacja przepisów oraz rezygnacja ze szczegółowej regulacji procedur zabudowy może skutkować całkowitą samowolą budowlaną.

Polska od dłuższego już czasu buduje się wyłącznie wzdłuż dróg. Brak jest kompleksowych planów zabudowy, czy to terenów aglomeracji miejskiej czy terenów wiejskich. Wzdłuż dróg prowadzona jest jednocześnie cała infrastruktura, tj. kanalizacja czy elektryczność. Dalsza rozbudowa w ten sposób prowadzić może do znacznego wzrostu opłat eksploatacyjnych, jeżeli wśród już istniejącej infrastruktury nie będzie powstawać gęstsze zabudowanie.

Przedstawiciele branży deweloperskiej zwrócili uwagę, że w Polsce większość budynków powstaje na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, podczas gdy dużo efektywniejsza jest budowa na podstawie planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano także, że na skutek źle działających obecnie procedur, uzyskanie wszystkich decyzji niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji trwa ok. 4 lat.

Z perspektywy samorządowców upraszczanie przepisów nie jest łatwe, ponieważ samorządy ograniczone są ogólnie obowiązującymi przepisami prawa. Pomimo niedawnych zmian w prawie budowlanym, m. in. skrócenia czasu na wydanie decyzji pozwolenia na budowę, etap ten jest najmniej istotny podczas całego procesu inwestycyjnego. Dlatego też regulacje w zakresie skracania trwania procesu inwestycyjnego powinny obejmować wszystkie jego etapy, a nie tylko ich część. Jednocześnie ustalono, że proces inwestycyjny powinien zostać znacznie skrócony zwłaszcza na etapie uzyskiwania zgód środowiskowych – może już w trakcie układania planów zagospodarowania przestrzennego pewne zagadnienia związane ze środowiskiem powinny być ujęte.



Prelegenci zgodnie stwierdzili, że należy wspólnie zdiagnozować miejsca, w których jest możliwość znacznego skrócenia terminów, jednak w taki sposób, żeby nie wpłynęło to negatywnie na jakość procedur budowlanych. Wszystkie zmiany w procesie inwestycyjnym wprowadzane powinny być na podstawie twardych danych, które odzwierciedlałyby potrzeby występujące wśród stron tego procesu. Zmiany te powinny być wdrażane poprzez współpracę różnych resortów, co pozwoliłoby w bardziej spójny sposób regulować zagadnienia związane z procesem inwestycyjnym.

Nie ulega wątpliwości, że dokonanie kompleksowych zmian wymagać będzie czasu. Należy rozpocząć je od zdefiniowania istniejących obecnie patologii w systemie prowadzenia procesów inwestycyjnych. Przykładem takiej „patologii” jest fakt, że decyzja o warunkach zabudowy może być sprzeczna ze studium planistycznym. Idąc dalej – czas oczekiwania na decyzję środowiskową to w Warszawie ok. 7 miesięcy, z raportem środowiskowym jest to około 12 miesięcy. Aby rozpocząć budowę należy uzyskać około 60 różnych decyzji i uzgodnień. Wszystko to powoduje, że angażować trzeba rzesze ludzi, co znacznie zwiększa koszty.

Dyskusję zakończono, silnie podkreślając, że zmiany są bardzo potrzebne: oczekuje ich społeczeństwo, inwestorzy, a przede wszystkim polska gospodarka, której podstawowym kołem zamachowym jest budownictwo. W interesie wszystkich jest zmiana na lepsze: aby było szybciej, sprawniej, efektywniej, a w konsekwencji rzetelnie i pewnie. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa zapewniło, że jest zdeterminowane, aby zmian tych dokonać.





Prawo podatkowe

Główne wnioski i rekomendacje

- Niezbędne są jak najszybsze zmiany w prawie podatkowym oraz w administracji skarbowej, które zapewnią instrumenty prawne do skutecznej walki z oszustwami i nadużyciami, a także zmobilizują właściwe organy do stosowania takich rozwiązań, które nie będą godziły w uczciwych podatników.
- Konieczne są działania legislacyjne, które przyczyniłyby się do znacznego ograniczenia rozmiaru luki podatkowej w VAT – np. wprowadzenie systemu podzielonej płatności bądź wprowadzenie centralnego rejestru faktur.
- Konieczne jest skuteczne zwalczanie szarej strefy w branży tytoniowej, która stanowi ponad 26% rynku (poprzez przyjęcie racjonalnej strategii w podatku akcyzowym, polegającej na niewielkich podwyżkach stawki kwotowej podatku akcyzowego).
- Konieczne jest skuteczne zwalczanie szarej strefy w branży bukmacherskiej, której udział w rynku wynosi 91% (blokowanie witryn internetowych niezarejestrowanych w Polsce bukmacherów on-line).



Diagnoza stanu obecnego

Jednym z najważniejszych wyzwań dla administracji skarbowej jest obecnie problem ogromnych rozmiarów luki podatkowej, związanej przede wszystkim z oszustwami w podatku od towarów i usług. Należy podkreślić, że jest to problem, który dotyka w zasadzie wszystkie państwa, w których obowiązuje podatek VAT. Jednakże brak odpowiednich instrumentów prawnych do walki z oszustwami doprowadził w Polsce do sytuacji, w której do odpowiedzialności zazwyczaj nie są pociągani organizatorzy procederu, lecz nieświadomie uwikłani w tzw. karuzelę podatkową przedsiębiorcy. Niestety organy administracji skarbowej, nie radząc sobie ze zwalczaniem przestępczości gospodarczej, skoncentrowały swoje działania na tych właśnie podmiotach, które realnie prowadzą działalność i stale funkcjonują na rynku. Brak sukcesów w walce z przestępcami spowodował, że uszczuplenia w budżecie państwa rekompensowane są kosztem tych przedsiębiorców, którzy są na miejscu, przed nikim się nie ukrywają i dysponują odpowiednim majątkiem.

W celu ograniczenia oszustw w podatku VAT proponuje się wiele różnych rozwiązań. Niestety część z nich, jak np. odwrócony VAT, należy uznać za działania doraźne. Oszuści sprawnie przenoszą się z jednej branży na drugą i wprowadzenie odwróconego podatku na dany rodzaj towarów powoduje gwałtowny wzrost wyłudzeń w innej branży. Z tego względu niezbędne jest podjęcie działań legislacyjnych, które w ramach prewencji nie pozwolą oszustom funkcjonować na rynku. Takimi rozwiązaniami mogą być np. system podzielonej płatności bądź wprowadze-

nie centralnego rejestru faktur, które to instrumenty mogłyby znacząco ograniczyć rozmiar luki podatkowej w VAT.

Wyzwaniem jest także skuteczna walka z szarą strefą w branży tytoniowej czy bukmacherskiej. Ze względu na nieefektywne działania administracji budżet państwa rokrocznie uszczuplany jest o setki milionów złotych.

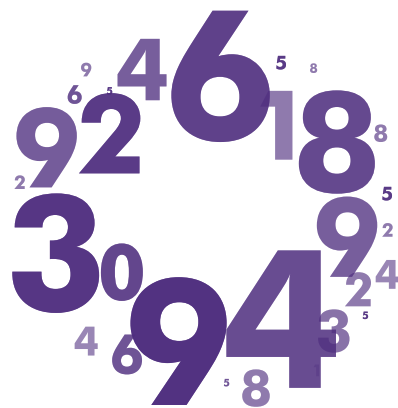
Szara strefa wyrobów tytoniowych w Polsce stanowi ponad 26% rynku. Powodem tego są przede wszystkim zbyt wysokie ceny legalnych wyrobów tytoniowych (szczególnie papierosów) w porównaniu ze stopniem zamożności społeczeństwa. Wysoki poziom cen spowodowany jest agresywną polityką podatkową – podatek akcyzowy i VAT stanowią około 82% ceny paczki papierosów. Ministerstwo Finansów regularnie podnosiło stawki podatku akcyzowego aż do przekroczenia w 2014 unijnego minimum tj. 90 EUR za 1000 szt. papierosów. Niestety eksperyment ten zawiódł i po przekroczeniu punktu krytycznego na krzywej Laffera dochody budżetu państwa zamiast rosnąć, zaczęły spadać. Przyczyną tego był znaczny spadek sprzedaży legalnych papierosów w Polsce: np. sprzedaż w 2014 r. zmalała o prawie 10% w stosunku do roku 2013. W 2015 roku nie podniesiono stawek podatku akcyzowego i tym samym znacznie spowolniono spadek legalnej sprzedaży oraz dochodów budżetowych. Taka polityka podatkowa przynosi efekty i powinna być kontynuowana aż do ustabilizowania się rynku, szczególnie że minimum UE zostało osiągnięte.



Po ustabilizowaniu się rynku, MF powinno rozważyć przyjęcie racjonalnej średnioterminowej strategii w podatku akcyzowym (3-4 lata) polegającej np. na niewielkich – maksymalnie 2% – i racjonalnych podwyżkach stawki kwotowej podatku akcyzowego.

W żadnej innej branży szara strefa nie osiągnęła takich rozmiarów jak w przypadku zakładów bukmacherskich on-line. Udział szarej strefy w rynku wynosi w tym przypadku 91%! Bierność organów państwa w walce z nielegalnymi zakładami bukmacherskimi w sieci powoduje rokrocznie straty dla budżetu państwa szacowane na 0,5 miliarda złotych. Mimo że państwo w obecnym stanie prawnym dysponuje instrumentem, który mógłby znacząco ograniczyć szarą strefę w branży internetowych zakładów bukmacherskich, to tych rozwiązań jednak nie stosuje.

Chodzi mianowicie o możliwość blokowania witryn internetowych niezarejestrowanych w Polsce bukmacherów. Takie rozwiązanie funkcjonuje już w niektórych krajach Unii Europejskiej np. w Danii, ale także w USA, Japonii czy Nowej Zelandii. Doświadczenia tych państw pokazują, że blokada stron operatorów *offshore* z powodzeniem spełnia swoją funkcję oraz skutkuje znacznym ograniczeniem szarej strefy i zwiększeniem wpływów do budżetu.





ANEKS 1.

Raport Grant Thornton
i Pracodawców RP

Biurokracja w Polsce
Raport 360°

A decorative graphic consisting of a circular arrangement of dots in shades of purple, pink, and red, with a vertical line of purple dots extending downwards from the bottom center. The dots vary in size and are arranged in a pattern that suggests a stylized sunburst or a circular path.

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 podatek 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 przesyłać 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**

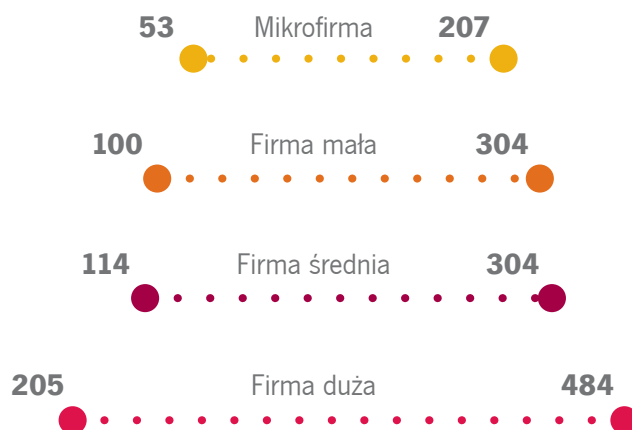
(>249 pracowników)

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 urzędom 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.).



Źródło: Obliczenia Grant Thornton. Raport "Urzędy zasypują przedsiębiorców stertą formularzy."

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.

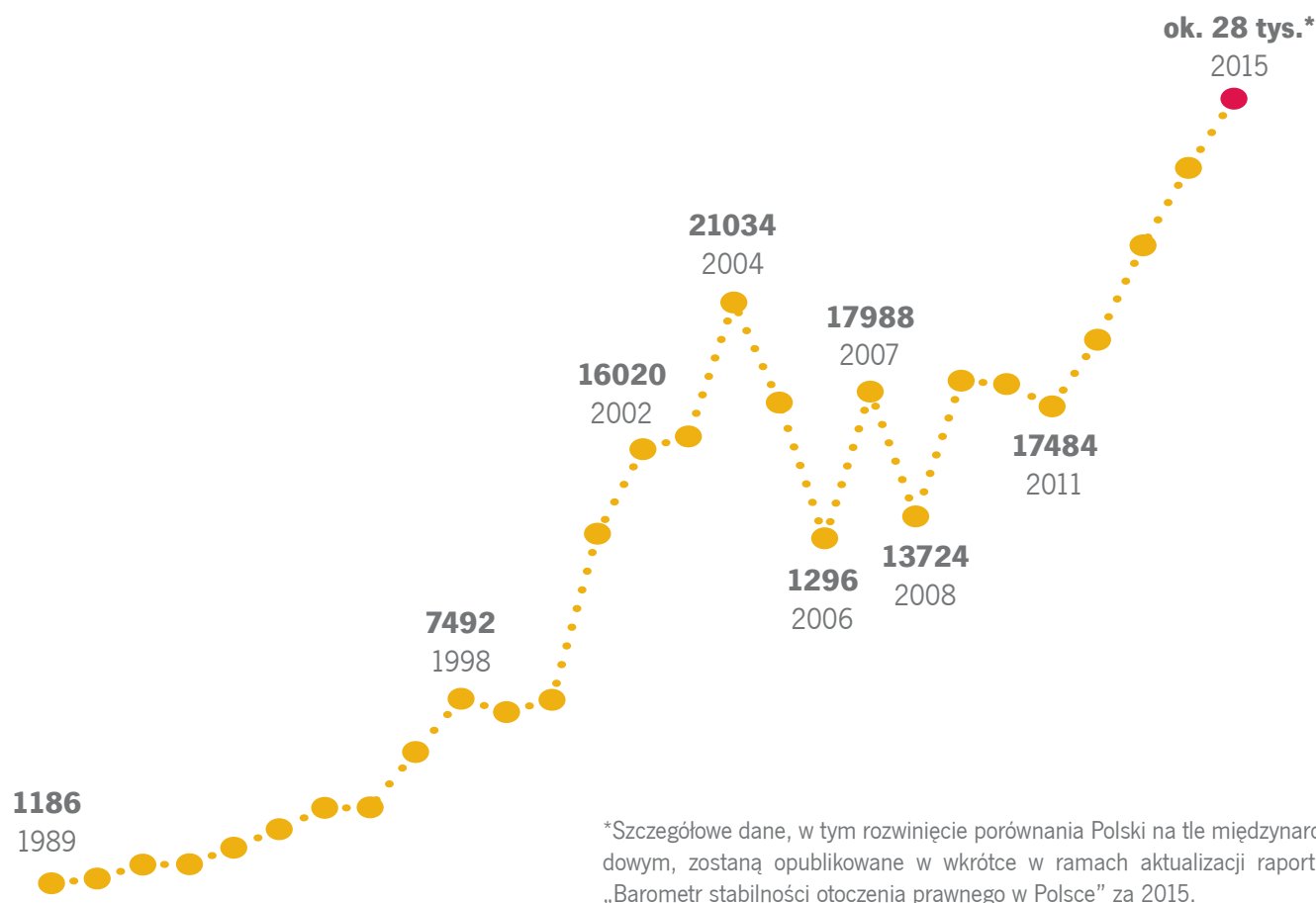
Potężną barierą w rozwoju polskich firm jest nadmierna produkcja przepisów prawnych. Obecnie w Polsce powstaje rocznie około 28 tys. stron maszynopisu nowych aktów prawnych najwyższej rangi (ustaw i rozporządzeń). Oznacza to, że każdy przedsiębiorca, który chce

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 życie w Polsce w danym roku



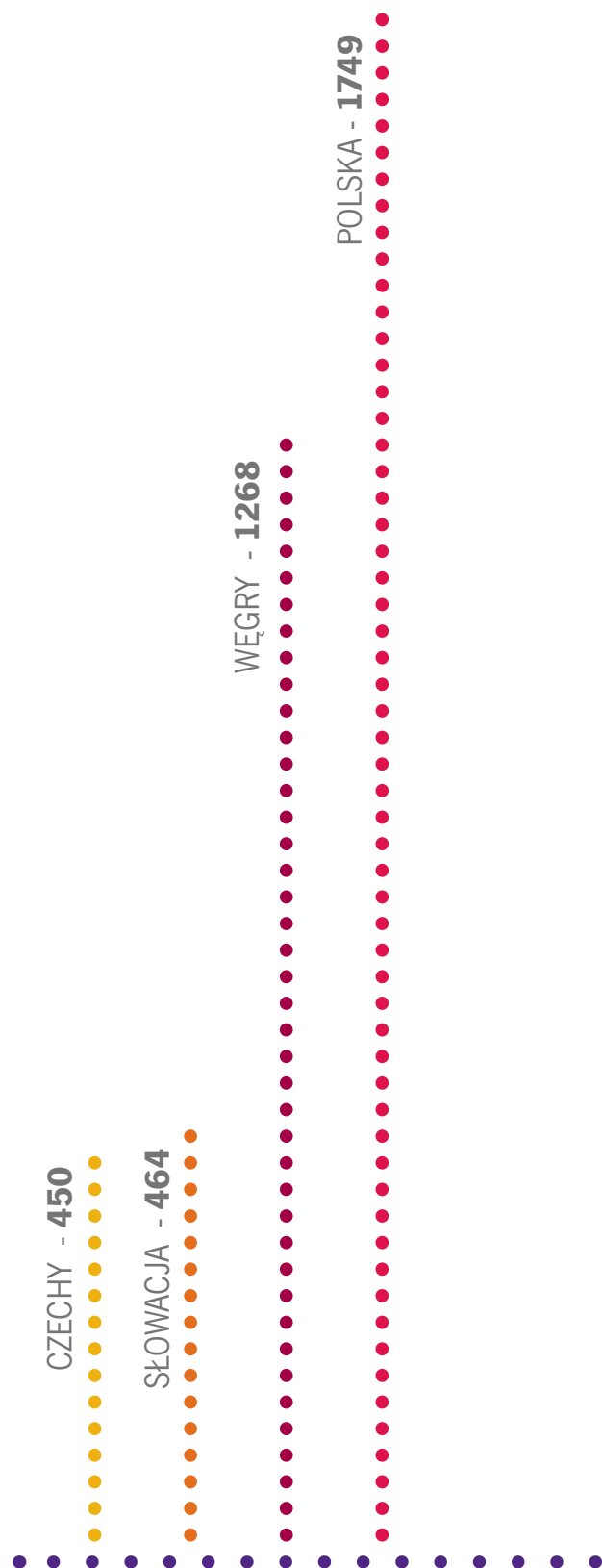
Duża liczba nowych przepisów wprowadzanych w Polsce w życie widoczna jest też w porównaniu międzynarodowym.

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 fomularzy”

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 wydawać one na tyle szybko swoje decyzje, 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, czyli 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 nadrozdze sądowe 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.



ROZDZIAŁ 2

Polska biurokracja
w zestawieniach
międzynarodowych

Polska biurokracja pod lupą

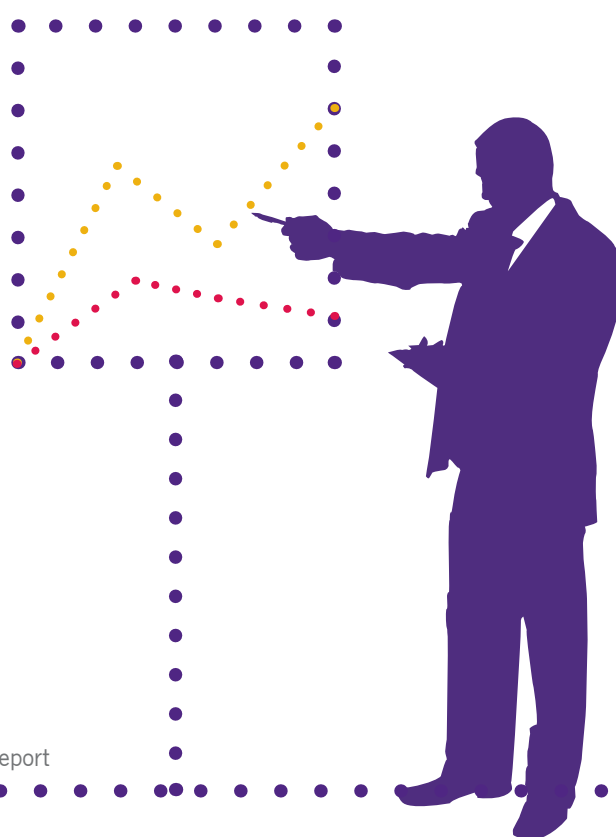
Polska gospodarka rozwija się nieustannie od niemal ćwierćwiecza, co jest ewenementem na skalę europejską. Tempo naszego wzrostu mogłoby być jednak szybsze, gdyby nie nadmierna biurokracja – wynika z międzynarodowych badań.

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 źle – 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.





ANEKS 2.

Wyniki badania opinii
uczestników Kongresu

“Biurokracyzm, czy to
mój problem?”

Niestabilne i niejasne prawo utrudnia prowadzenie działalności

Wyniki ankiety przeprowadzonej przez Grant Thornton wśród uczestników III Polskiego Kongresu Gospodarczego - kluczowe wnioski

95 proc.

uważa, że główną barierą biurokratyczną dla firm w Polsce jest duża zmienność przepisów prawa

68 proc

wskazało niską jakość stanowionego prawa jako najważniejszą przyczynę problemu biurokracji w Polsce

88 proc.

postuluje wprowadzenie sztywnego terminu na wydanie firmie pozwolenia, licencji i koncesji



Przejawy biurokracji

Niestabilne prawo to największa biurokratyczna bolączka polskich firm – wynika z ankiety przeprowadzonej przez Grant Thornton wśród uczestników Polskiego Kongresu Gospodarczego (głównie szefów firm, ale też przedstawicielei rządu oraz naukowców). Aż 95 proc. badanych uznało tę barierę za „czynnik w dużym lub bardzo dużym stopniu utrudniający prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce”

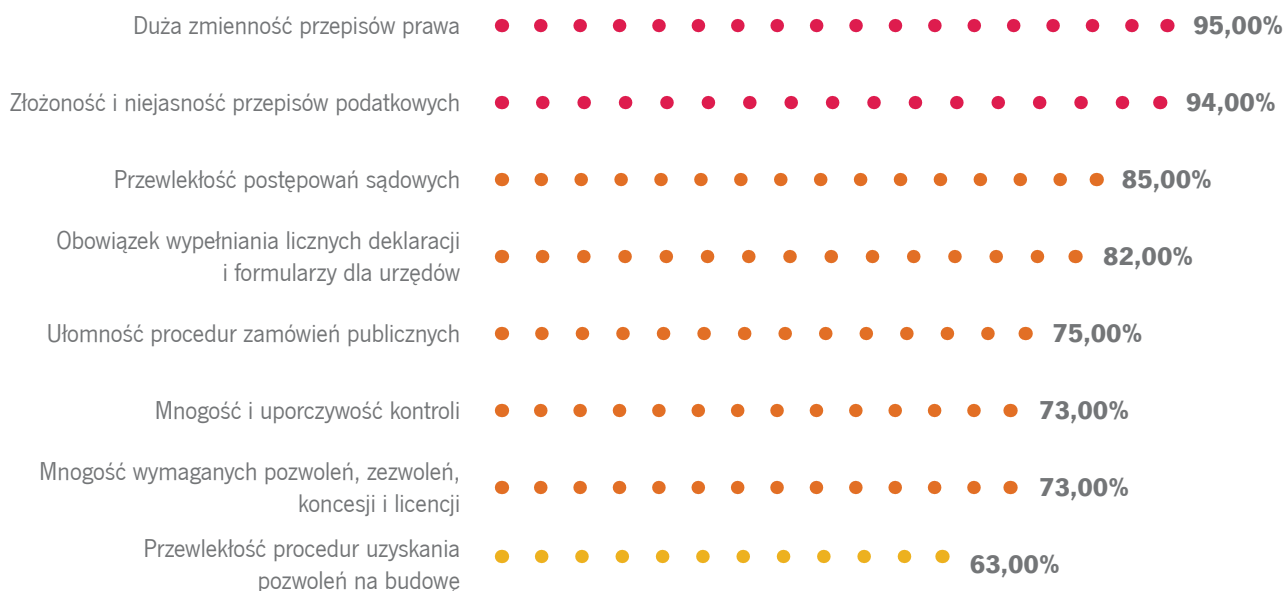
Na drugim miejscu w tym rankingu biurokratycznych barier znalazły się skomplikowane przepisy podatkowe – wskazało je 94 proc. ankietowanych. Na trzeciej pozycji znalazła się natomiast przewlekłość postępowań sądowych, którą wskazało 85 proc. uczestników ankiety. Najmniej uciążliwym spośród zaproponowanych przejawów biurokracji okazała się natomiast przewlekłość procedur uzyskiwania pozwoleń na budowę (63 proc.).

Warto dodać, że co trzeci z respondentów uznał każdą z zaproponowanych przez nas barier za istotny lub bardzo istotny czynnik utrudniający prowadzenie biznesu. To tylko potwierdza skalę problemu biurokracji w naszym kraju.

Duża zmienność prawa jest uciążliwa zwłaszcza dla przedsiębiorców zatrudniających ponad 50 osób – ten czynnik został wskazany jako duże lub bardzo duże utrudnienie działalności przez wszystkich przedsiębiorców z tego przedziału biorących udział w ankiecie. Przedstawiciele firm zatrudniających do 49 osób jako największą przeszkodę biurokratyczną uważają natomiast złożoność i niejasność przepisów podatkowych. Podobnie jak przedsiębiorcy działający na co dzień w sektorze usług – najliczniej reprezentowanej branży wśród uczestników ankiety.

Wykres 1.

Czynniki biurokratyczne utrudniające działalność gospodarczą w Polsce



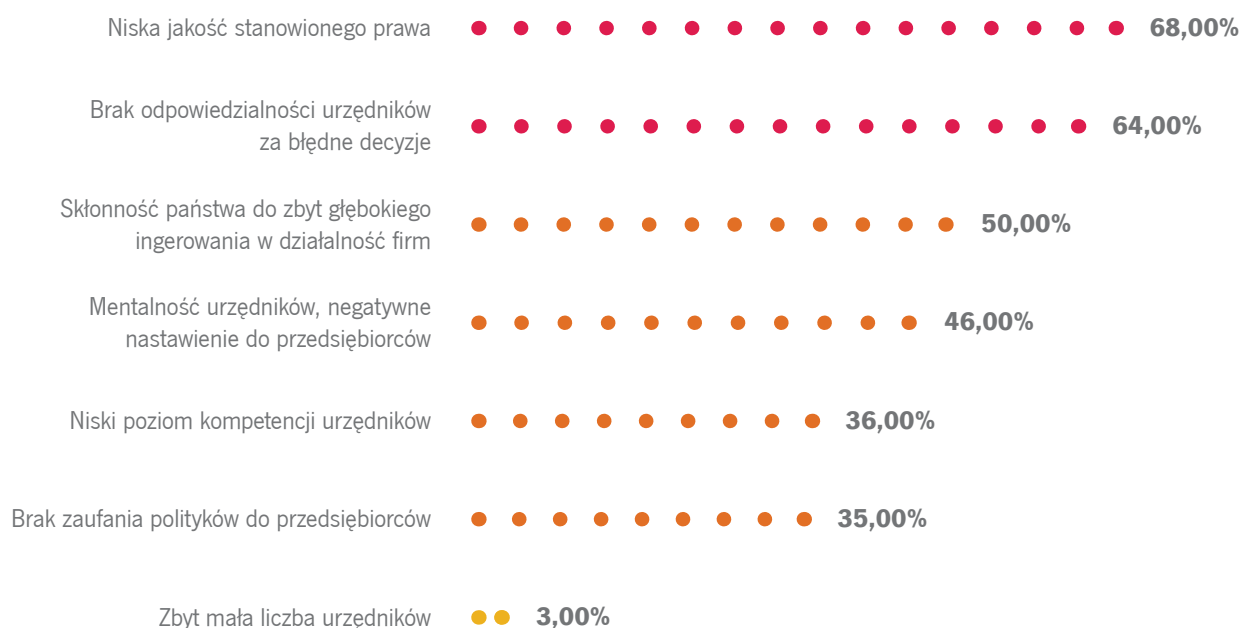
Przyczyny biurokracji

W kolejnym pytaniu osoby wypełniający ankietę mieli za zadanie wskazać trzy z podanych ośmiu czynników, które według nich najmocniej przyczyniają się do nadmiernej biurokracji w Polsce. Zdaniem uczestników Polskiego Kongresu Gospodarczego w największym stopniu za problem biurokracji w naszym kraju odpowiada niska jakość stanowionego prawa, którą wskazało 68 proc. ankietowanych. 64 proc. respondentów wybrało brak odpowiedzialności urzędników za błędne decyzje podatkowe, a połowa uczestników ankiety uważa, że do problemu biurokracji w Polsce w znacznym stopniu przyczynia się skłonność państwa do zbyt głębokiego ingerowania w działalność firm. Z kolei zaledwie 3 proc. badanych stwierdziło, że problemem jest niewystarczająca liczba urzędników.

Na niską jakość stanowionego prawa narzekają w szczególności mniejsi przedsiębiorcy – ponad 71 proc. ankietowanych zatrudniających do 49 osób wskazało właśnie ten czynnik. Przedstawiciele większych firm, w których pracuje ponad 50 osób, za czynnik odpowiadający w największym stopniu za problem biurokracji uznali natomiast brak odpowiedzialności urzędników za błędne decyzje podatkowe. Warto dodać, że 57 proc. przedsiębiorców z tego przedziału wybrało również skłonność państwa do zbyt głębokiego ingerowania w działalność firm, podczas gdy spośród pracodawców zatrudniających do 49 osób odsetek ten wyniósł tylko 40 proc.

Wykres 2.

Czynniki biurokratyczne utrudniające działalność gospodarczą w Polsce



Sposoby na ograniczenie biurokracji

Osoby biorące udział w Polskim Kongresie Gospodarczym wskazały również, które z zaproponowanych przez nas zmian w sposobie funkcjonowania administracji miałyby istotny wpływ na ułatwienie działalności firm w Polsce. Respondentom najbardziej do gustu przypadł postulat, według którego urzędnicy mieliby wyznaczony sztywny termin, do kiedy muszą podjąć decyzję dotyczącą przyznania firmie koncesji, licencji lub pozwolenia. Az 88 proc. ankietowanych uważa, że miałyby to „bardzo duże” lub „duże” znaczenie dla prowadzenia działalności w Polsce.

Kolejnym sposobem na ograniczenie biurokracji w naszym kraju – 85 proc. wskazań – może być rozstrzyganie wątpliwych sytuacji na korzyść przedsiębiorcy, a więc zastosowanie zasady *indubio pro tributario* w całej administracji, a nie tylko w kwestiach podatkowych.

Ponad 80 proc. respondentów jest również zdania, że w jednej firmie w ciągu roku rutynowe kontrole powinny przeprowadzać maksymalnie trzy organy państwowe.

Co ciekawe, nieco inaczej niż w całej grupie badanych opinie kształtują się wśród przedsiębiorców działających w sektorze usług. Dla firm z tego sektora najważniejszą zmianą w funkcjonowaniu polskiej administracji byłoby rozstrzyganie wątpliwych sytuacji na korzyść przedsiębiorcy – tę propozycję wybrało ponad 90 proc. ankietowanych. Taka sama liczba osób (po 87. proc.) wskazała natomiast wyznaczenie terminu na wydanie decyzji w sprawie pozwoleń, licencji i koncesji oraz wprowadzenie limitu trzech organów państwowych, które w jednej firmie mogą przeprowadzać rutynowe kontrole w ciągu roku kalendarzowego.

Wykres 3.

Zmiany w sposobie funkcjonowania polskiej administracji, które ułatwiłyby firmom funkcjonowanie







ANEKS 3.

Rada Programowa
Polskiego Kongresu
Gospodarczego 2016

Prof. dr hab. Jerzy Hausner

Przewodniczący Rady Programowej, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Dr hab. Marek Cichocki

Dyrektor Programowy, Centrum Europejskie Natolin

Paweł Jabłoński

Zastępca Redaktora Naczelnego dziennika „Rzeczpospolita”

Cezary Kaźmierczak

Prezes Związku Przedsiębiorców i Pracodawców

Dr Stanisław Kluza

Instytut Statystyki i Demografii, Szkoła Główna Handlowa

Paweł Olechnowicz

Prezes Grupy LOTOS

Waldemar Pawlak

Prezes Fundacji Polski Kongres Gospodarczy

Janusz Pietkiewicz

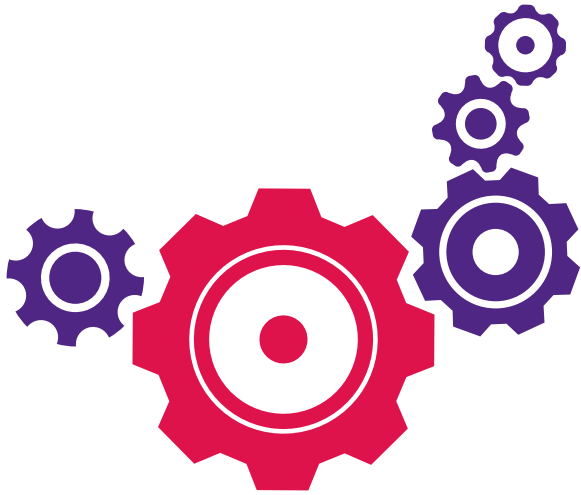
Wiceprezydent Pracodawców RP

Tomasz Wróblewski

Partner Zarządzający Grant Thornton

Andrzej Zwara

Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej





A decorative graphic consisting of a circular arrangement of dots in various colors: dark purple, light purple, red, and black. The dots are arranged in concentric layers, with the innermost layer being the largest and the outermost being the smallest. The colors transition from dark purple in the center to light purple, then red, and finally black at the outer edge. The overall shape is roughly circular but has some irregularities in the dot placement.

ANEKS 4.

Lista uczestników
dyskusji panelowych

Sesja plenarna

Bogusław Chrabota – Redaktor Naczelny, Rzeczpospolita (moderator)

Jerzy Buzek – Poseł do Parlamentu Europejskiego

Jerzy Hausner – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Rada Polityki Pieniężnej

Paweł Jarczewski – Prezes Zarządu Grupy AZOTY

Jacek Krawczyk – Przewodniczący Grupy Pracodawców Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Andrzej Rzońca – Szkoła Główna Handlowa, Rada Polityki Pieniężnej

Piotr Voelkel – Założyciel Grupy VOX

Stanowienie prawa

Hubert Biskupski – SuperBiznes (moderator)

Mariusz Haładyj – Wiceminister Rozwoju

Grzegorz Maślanko – szef Kancelarii Prawnej Grant Thornton

Loukas Notopoulos – Prezes Zarządu VIVUS Finance Sp. z o.o.

Arkadiusz Pączka – Dyrektor Centrum Monitoringu Legislacji Pracodawców RP

Kacper Winiarczyk – General Manager UBER Poland Sp. z o.o.

Rynek pracy

Monika Dawid-Sawicka – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (moderator)

Nikolay Kirov – Członek Zarządu i Dyrektor Strategii i Rozwoju, Center of Excellence Akademii Leona Koźmińskiego

Jacek Kowalski – Członek Zarządu ds. Zasobów Ludzkich, Orange Polska

Kinga Kurowska – Kierownik Działu Rozwoju Innowacyjności Młodych Naukowców

Ewa Paga – Prezes Fundacji im. Lesława A. Pagi

Grzegorz Tokarski – Wiceprezes Zarządu Krajowego Centrum Pracy, grupa Work Service

Rozwój biznesu w skali lokalnej

Paweł Jabłoński – Rzeczpospolita (moderator)

Jan Krzysztof Ardanowski – Poseł na Sejm RP

Magdalena Brzezińska – Kierownik Działu Korporacyjnego w Grupie Żywiec S.A.

Krzysztof Krystowski – Prezes Związku Klastry Polskie, PZL Świdnik

Andrzej Porawski – Dyrektor Związku Miast Polskich

Grzegorz Wolszczak – Bank Światowy

Rynek finansowy

- Paweł Sołtys** – Polskie Radio (moderator)
- Marcin Gomoła** – T-Mobile, były Zastępca Przewodniczącego KNF
- Piotr Kamiński** – Wiceprezydent Pracodawców RP
- Piotr Koziński** – Departament Rozwoju Rynku Finansowego, Ministerstwo Finansów
- Stanisław Kluza** – SGH, były Minister Finansów i Przewodniczący KNF
- Wojciech Zdunkiewicz** – Fundacja im. Lesława Pagi, Członek Zarządu Fundacji Rozwoju Zawodowego „Quantitative Finance”.

Zamówienia publiczne

- Katarzyna Kuźma** – Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka (moderator)
- Paweł Chorąży** – Wiceminister Rozwoju
- Krzysztof Niemiec** – Wiceprezes Track Tec
- Jakub Pawelec** – Grupa Ekspertów ds. Zamówień Publicznych przy Komisji Europejskiej, Kancelaria Mazurek i Partnerzy
- Zrinka Percic** – Dyrektor Biura Prawnego, PKP PLK S.A.
- Małgorzata Stręciwilk** – Członek Krajowej Izby Odwoławczej
- Wojciech Trojanowski** – Członek Zarządu STRABAG Sp. z o.o.

System ochrony zdrowia

- Jacek Krajewski** – Federacja Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia „Porozumienie Zielonogórskie” (moderator)
- Jarosław Fedorowski** – Prezes Polskiej Federacji Szpitali, Członek Prezydium Europejskiej Federacji Szpitali HOPE
- Andrzej Mądrała** – Wiceprezydent Pracodawców RP, Wiceprezes Zarządu Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Szpitali Prywatnych
- Anna Rulkiewicz** – Prezes Zarządu Związku Pracodawców Medycyny Prywatnej, Prezes Zarządu LUX MED Sp. z o.o.
- Paweł Sztwiertnia** – Dyrektor Zarządzający Związku Pracodawców Innowacyjnych Firm Farmaceutycznych INFARMA
- Tomasz Zieliński** – przedstawiciel Federacji Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia „Porozumienie Zielonogórskie”

Potencjał innowacji

Krzysztof Kowalczyk – Rzeczpospolita
(moderator)

Mariusz Andrzejczak – VP Creotech
Instruments S.A.

Piotr Dardziński – Wiceminister Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Łukasz Kręski – Prezes Zarządu Invento
Sp. z o.o.

Arkadiusz Lewicki – Dyrektor Krajowego
Punktu Kontaktowego ds. Instrumentów
Finansowych Programów UE

Marcin Łata – Dyrektor Departamentu
Konkurencyjności i Innowacyjności
w Ministerstwie Rozwoju

Marcin Postawka – Zastępca Dyrektora
Centrum Zarządzania Innowacjami i Transferu
Technologii, Politechnika Warszawska

Michał Szaniawski – Wiceprezes Zarządu
Agencji Rozwoju Przemysłu

Grzegorz Wolszczak – Bank Światowy

Prawo budowlane

Grażyna Błaszczak – Rzeczpospolita
(moderator)

Wiesław Bielawski – Wiceprezydent Gdańska

Zbigniew Kledyński – Wiceprezes Krajowej
Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa

Grzegorz Kubalski – Związek Powiatów
Polskich

Konrad Płochocki – Dyrektor Generalny
w Polskim Związku Firm Deweloperskich

Bohdan Szulczyński – Wiceprezes Zarządu
Profbud Sp. z o.o.

Mariusz Ścisło – Prezes Stowarzyszenia
Architektów Polskich SARP

Andrzej Zwara – Prezes Naczelnej Rady
Adwokackiej

Tomasz Żuchowski – Wiceminister
Infrastruktury i Budownictwa

Prawo podatkowe

Przemysław Talkowski – Polsat (moderator)

Leszek Haba – Dyrektor ds. Rozwoju, Fortuna Online Zakłady Bukmacherskie Sp. z o.o.

Cezary Kaźmierczak – Prezes Związku Przedsiębiorców i Pracodawców

Mariusz Korzeb – Pracodawcy RP

Robert Oliwa – Pracodawcy RP, Przewodniczący Komitetu Podatkowego

Marek Suchowolec – Przedstawiciel Izby Gospodarczej Metali Nieżelaznych i Recyklingu

Przemysław Szabat – Krajowa Izba Doradców Podatkowych

Współpraca przy opracowaniu Białej Księgi:

Alumni Fundacji im. Lesława A. Pagi

Adrian Bielecki

Piotr Chabrowski

Łukasz Gembiś

Piotr Gołędzinowski

Weronika Jewczak

Piotr Krzemiński

Dorota Malinowska

Michał Przybylski

Wojciech Zdunkiewicz