

RAPORT

WARUNKI PROWADZENIA FIRM W POLSCE 2018



Związek Przedsiębiorców i Pracodawców
www.zpp.net.pl

WARSZAWA, KWIECIEŃ 2018

Spis treści

SYNTEZA	3
REKOMENDACJE	4
1. WPROWADZENIE – SYTUACJA GOSPODARCZA POLSKI W 2017 ROKU	5
1.1. PODSTAWOWE WSKAŹNIKI MAKROEKONOMICZNE	5
1.2. ZATRUDNIENIE	6
1.3. KONDYCJA PRZEDSIĘBIORSTW	7
1.4. HANDEL ZAGRANICZNY	7
2. KLUCZOWE UWARUNKOWANIA PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W 2017 ROKU	8
2.1. SYSTEM PODATKOWY	8
2.2. SĄDOWNICTWO	13
2.3. BIUROKRACJA I PROCEDURY	16
2.4. LEGISLACJA	19
3. POLSKA W RANKINGACH INSTYTUCJI MIĘDZYNARODOWYCH – PORÓWNANIE Z WYBRANYMI PAŃSTWAMI EUROPEJSKIMI	21
3.1. RAPORT „PAYING TAXES”	21
3.2. RAPORT „DOING BUSINESS”	21
3.3. RAPORT „GLOBAL COMPETITIVENESS”	21
3.4. RAPORT „INDEX OF ECONOMIC FREEDOM”	22
3.5. WNIOSKI Z RANKINGÓW	22
4. PODSUMOWANIE	24

Synteza

Rok 2017 był dla polskiej gospodarki zdecydowanie udany. Tempo wzrostu gospodarczego było najszybsze od 2011 roku, wszelkie wskaźniki makroekonomiczne budziły zadowolenie – cieszył szczególnie wzrost poziomu inwestycji. Jednocześnie, analizując sytuację gospodarczą w Europie, wydaje się, że bardzo dobrą koniunkturę można było wykorzystać jeszcze lepiej.

W przeciwieństwie do sytuacji z lat poprzednich, w których przyzwyczailiśmy się już do wolnego, ale jednak stopniowego awansu Polski w poszczególnych rankingach gospodarczych, najnowsze edycje tych badań przynoszą raczej złe wieści. W aż trzech analizowanych zestawieniach pozycja Polski pogorszyła się względem notowań z poprzedniego roku. Tym samym zwiększa się dystans pomiędzy nami a światowymi liderami.

W związku z powyższym, podstawowe rekomendacje pozostają od lat te same - trzeba naprawić polski system podatkowy, uczynić go prostym, logicznym i zrozumiałym. Niezbędne jest napisanie szeregu ustaw podatkowych na nowo. Trzeba zmniejszyć obciążenie przedsiębiorców składkami na ubezpieczenia społeczne oraz odchudzić i usprawnić administrację państwową. Jest to absolutnie konieczne byśmy - w perspektywie najbliższych lat - mogli mówić o znaczącej poprawie warunków prowadzenia firm w Polsce.

Rekomendacje

- **Należy uprościć prawo gospodarcze**, zbliżając je możliwie blisko do kształtu tzw. ustawy Wilczka z 1988 roku.
- **Zdecydowanie powinno zostać uproszczone prawo podatkowe i poprawiona jego jakość** – przepisy muszą być zrozumiałe dla przeciętnego obywatela i nowelizowane na tyle rzadko, by był on w stanie zapoznać się ze wszystkimi zmianami, bez konieczności poświęcania wielu godzin na lekturę nowych wersji ustaw.
- **Trzeba obniżyć pozapłacowe koszty pracy**, ponieważ obciążenie obywateli składkami na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne jest w tej chwili jednym z najwyższych w OECD – polskiego społeczeństwa nie stać na oddawanie państwu 50 proc. pensji brutto.

1. Wprowadzenie – sytuacja gospodarcza Polski w 2017 roku

1.1. PODSTAWOWE WSKAŹNIKI MAKROEKONOMICZNE

Rok 2017 był dla polskiej gospodarki rokiem zdecydowanie udanym. Produkt krajowy brutto wzrósł wówczas realnie aż o 4,6 proc.¹. Jest to nie tylko wynik bardziej imponujący niż w roku poprzednim (w którym wzrost wyniósł 2,9 proc.), ale wręcz najlepszy od 2011 roku. Jeśli spojrzymy na dane dotyczące wartości dodanej brutto w konkretnych branżach, łatwo spostrzeżemy, że w ubiegłym roku najlepszą kondycją mogło pochwalić się budownictwo (wzrost wartości dodanej brutto o 11,5 proc.) oraz transport i gospodarka magazynowa (wzrost o 10,9 proc.), a najniższą wartość wskaźnik ten zanotował w handlu i naprawach (6,1 proc.), jednak cały czas jest to wynik nie najgorszy. Bardzo wyraźnie wzrósł również popyt krajowy (realnie o 4,7 proc., podczas gdy w 2016 roku wzrost wyniósł 2,2 proc.). Okazuje się zatem, że na wzrost popytu wewnętrznego oddziałuje nie tylko program „500+” (takie tezy były stawiane w przestrzeni publicznej przy omawianiu danych za rok poprzedni, gdzie właśnie istnieniem tego programu uzasadniano tak istotny, na tle innych państw europejskich, wzrost popytu wewnętrznego i konsumpcji). Na dynamikę tego wskaźnika z pewnością wpływ mają również rosnące wynagrodzenia – tradycyjnie przeciętnie są one najwyższe w grudniu. I tak, o ile w ostatnim miesiącu 2016 roku przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wyniosło 4 636 złotych², o tyle w analogicznym okresie 2017 roku były to już 4 974 złote³, co oznacza wzrost rok do roku o ponad 7 proc. Z danych za ubiegły rok w szczególny sposób cieszą informacje dotyczące stopy inwestycji – nakłady brutto na środki trwałe wzrosły o 5,4 proc., co oznacza odwrót od negatywnego trendu z roku 2016, w którym wskaźnik spadł o 7,9 proc. Jako że w strukturze polskiego wzrostu gospodarczego już od wielu lat największy udział ma konsumpcja (w roku 2017 odpowiadała za ok. 3,3 punktu procentowego w stopie wzrostu), ograniczanie roli inwestycji wydawało się być kierunkiem groźnym, szczególnie w kontekście planów zwiększenia udziału innowacji w gospodarce.

W roku 2017 Polska była jedną z najszybciej rozwijających się gospodarek Unii Europejskiej, zaraz obok Irlandii (imponujące 7,8 proc. wzrostu), Rumunii (7 proc. wzrostu – można przypuszczać, że dzięki odważnym reformom podatkowym), Malty (6,6 proc.) czy Estonii (4,9 proc.).⁴ Dobrą kondycję polskiej gospodarki widać szczególnie wtedy, gdy jako benchmarku użyjemy stopy wzrostu w całej Unii Europejskiej, która w 2017 roku była najwyższa od dekady i wyniosła 2,4 proc. Można zatem uznać, że wzrost polskiego PKB to przynajmniej w pewnym zakresie również efekt sprzyjającej koniunktury w Europie, zwłaszcza, że stosunkowo wysokim wzrostem PKB mogą pochwalić się również inne państwa regionu – Bułgaria 3,6 proc., Czechy 4,3 proc., Łotwa 4,5 proc. Wydaje się więc, że choć dobre wskaźniki Polski zdecydowanie zasługują na uwagę, i bez wątplenia są powiązane z polityką prowadzoną przez rząd, to sprzyjające warunki można wykorzystać jeszcze lepiej, rozpędzając gospodarkę.

¹ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/produkt-krajowy-brutto-w-2017-roku-szacunek-wstepny,2,7.html>.

² <http://www.praca.egospodarka.pl/138385,Przecietne-wynagrodzenie-XII-i-IV-kw-2016,1,55,1.html>.

³ <https://tvn24bis.pl/pieniadze,79/przecietne-wynagrodzenie-w-grudniu-2017-wynioslo-4973-73-zl-gus,807172.html>.

⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>.

W roku 2017 mieliśmy do czynienia z umiarkowaną inflacją, choć w świetle utrzymującej się - od lipca 2014 do końca 2016 roku - deflacji, mogła ona sprawiać wrażenie stosunkowo wysokiej. W rzeczywistości w grudniu 2017 roku ceny wzrosły o 0,2 proc. w odniesieniu do listopada i o 2 proc. w skali rok do roku⁵.

Jeśli chodzi o finanse publiczne, wg szacunkowych danych o wykonaniu budżetu państwa w 2017 roku, w okresie od stycznia do grudnia, do budżetu państwa wpłynęło 350,5 miliarda złotych dochodów ogółem (wobec przewidzianych ponad 325 miliardów), z czego ponad 315 miliardów stanowiły dochody podatkowe (przewidywano 301 miliardów)⁶. Okazało się zatem, że rzeczywista realizacja dochodów budżetowych przerosła oczekiwania wyrażone w ustawie budżetowej – wzięwszy pod uwagę istotną różnicę pomiędzy przewidywanymi a zrealizowanymi wpływami podatkowymi (ok. 14 miliardów złotych), jest to najpewniej efekt korzystnej koniunktury i dalszego uszczelniania systemu podatkowego. Świadczy o tym też struktura zrealizowanych dochodów – z tytułu podatków pośrednich udało się uzyskać aż 12 miliardów złotych więcej niż przewidywano, przy czym realizacja dochodów z podatku akcyzowego stanowiła niemal 100 proc. planu budżetowego. Można zatem stwierdzić, że za nadspodziewanie wysokie wpływy podatkowe odpowiadają przede wszystkim dochody z tytułu podatku od towarów i usług.

W 2017 roku z budżetu wydano prawie 376 miliardów złotych (planowano ponad 384 miliardy), co daje nieco ponad 25 miliardów złotych deficytu budżetowego, wobec zakładanych niecałych 60 miliardów⁷. Zadłużenie sektora finansów publicznych przed konsolidacją (dług EDP), na koniec września 2017 roku, wyniosło 1,01 biliona złotych, co oznacza wzrost o 0,5 proc. w stosunku do danych z końca roku 2015⁸.

1.2. ZATRUDNIENIE

Na koniec grudnia 2017 roku zarejestrowanych było ok. 1 075 100 bezrobotnych, co daje stopę bezrobocia rejestrowanego na poziomie 6,6 proc.⁹. Dla porównania, w tym samym okresie 2016 roku stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 8,2 proc. (ponad 1,3 mln zarejestrowanych osób bezrobotnych)¹⁰. Zauważalnie wzrosła też liczba wakatów - na koniec czwartego kwartału 2017 roku było ich ponad niemal 118 tysięcy – o ponad 50 proc. więcej niż rok wcześniej¹¹.

Sytuacja na rynku pracy utrwała się zatem jako korzystna dla pracowników – bezrobocie utrzymuje się na rekordowo niskim poziomie. W rezultacie nie tylko jest coraz łatwiej o pracę, ale rośnie również presja płacowa, skutkująca wzrostem wynagrodzeń. Z drugiej

⁵ <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/inflacja-ceny-dane-gus-swieta-grudzien-2017,180,0,2395316.html>.

⁶ https://www.mf.gov.pl/documents/764034/5924039/20180131_Szacunkowe_wykonanie_budzetu_styczen_grudzien_2017+r.pdf.

⁷ *Ibidem*.

⁸ <https://www.finanse.mf.gov.pl/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych>

⁹ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/bezrobotni-zarejestrowani-i-stop-a-bezrobocia-wyrownane-sezonowo-latach-2011-2018,5,1.html>.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/popyt-na-prace-w-czwartym-kwartale-2017-roku,2,28.html>.

strony aktualna sytuacja na rynku nie zawsze jest korzystna dla przedsiębiorców, którzy w wielu branżach borykają się z istotnym i często nieznanym wcześniej problemem, jakim jest brak rąk do pracy, szczególnie w zakresie stanowisk dla pracowników wykwalifikowanych. W dłuższej perspektywie, o ile utrzymanie niskiego bezrobocia powinno być bardzo ważnym aspektem polityki rządu, o tyle uzupełnienie tych niedoborów wydaje się być kluczowe z perspektywy zabezpieczenia odpowiedniego tempa wzrostu gospodarczego.

1.3. KONDYCJA PRZEDSIĘBIORSTW

Przychody przedsiębiorstw niefinansowych z całokształtu działalności wyniosły w 2017 roku ponad 2,8 bln zł¹², co stanowiło wzrost o ponad 9 proc. w stosunku do wyników za rok 2016. O ponad 8 proc. zwiększył się ich zysk netto. Wspomniane już dane dotyczące zwiększenia poziomu inwestycji mają swoje odzwierciedlenie również w statystykach dotyczących przedsiębiorstw niefinansowych – ich nakłady inwestycyjne wzrosły w 2017 roku o 3,4 proc. w porównaniu do roku poprzedniego¹³.

1.4. HANDEL ZAGRANICZNY

W ciągu trzech kwartałów 2017 roku w sposób zauważalny wzrosły obroty polskiego handlu zagranicznego. Co ciekawe, wskaźnik dynamiki importu był w tym czasie wyższy od wskaźnika dynamiki eksportu – przeciwnie niż w analogicznym okresie roku ubiegłego. Polska wciąż mogła pochwalić się dodatnim bilansem handlowym, ale spadł on z ponad 13 miliardów złotych, za trzy kwartały roku 2016, do ponad 8 miliardów złotych, za ten sam okres w roku 2017¹⁴. Ogółem w omawianym czasie wyeksportowaliśmy towary za ponad 640 miliardów złotych, podczas gdy wielkość importu wyniosła około 632,5 miliarda złotych. Eksport wzrósł tym samym o 8,1 proc., a import o 9,2 proc. w stosunku do analogicznego okresu w roku poprzednim. Najważniejszym partnerem handlowym Polski - można powiedzieć, że już tradycyjnie - okazały się Niemcy. To właśnie do tego państwa wyeksportowaliśmy towary o wartości ponad 175 miliardów złotych, zachowując tym samym dodatni bilans wymiany handlowej (import z Niemiec w trzech kwartałach 2017 roku wyniósł trochę ponad 145 miliardy złotych). Tym samym eksport do Niemiec stanowił ponad 1/3 polskiego eksportu do państw Unii Europejskiej ogółem i prawie połowę eksportu do krajów strefy euro.

¹² <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/wyniki-finansowe-przedsiębiorstw-niefinansowych-w-okresie-styczen-grudzien-2017-roku,12,30.html>.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/handel-zagraniczny-i-ix-2017-r-,5,14.html>.

2. Kluczowe uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej w 2017 roku

2.1. SYSTEM PODATKOWY

W życiu pewne są tylko dwie rzeczy: śmierć i podatki. Organizacja społeczności narodowych w duże podmioty polityczne i gospodarcze, które nazywamy państwami, nieodwrotnie musi się wiązać z ustaleniem pewnych norm regulujących zasady finansowania tych podmiotów i ich instytucji. Najistotniejszym źródłem tego finansowania są oczywiście daniny publiczne, a ściślej rzecz biorąc – publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenia pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej, czyli podatki w rozumieniu art. 6 Ordynacji podatkowej¹⁵. Niewątpliwie zarówno wysokość obciążeń podatkowych, jak i stopień skomplikowania systemu podatkowego (rozumianego jako ogół ustaw podatkowych obowiązujących na terenie państwa) stanowi istotny czynnik wpływający nie tylko na decyzję o ewentualnym założeniu własnej działalności gospodarczej w Polsce, ale również na komfort i powodzenie w prowadzeniu przedsiębiorstwa. W rezultacie to od systemu podatkowego w dużej mierze zależy zamożność obywateli danego państwa, a ostatecznie jego sytuacja gospodarcza. Wziąwszy powyższe pod uwagę, budowa prostego, przejrzystego, przyjaznego i możliwie nieobciążającego systemu podatkowego powinna być absolutnym priorytetem każdego rządu. Niestety w Polsce prawo podatkowe od lat jest wielką gospodarczą bolączką.

Pierwszym podstawowym problemem, z którego wynika mierna jakość polskiego systemu podatkowego, jest żenująco niska pewność prawa, wynikająca z jego nader częstych zmian. Według raportu przedstawiającego wyniki badania przeprowadzonego wśród uczestników VIII Kongresu Podatków i Rachunkowości KPMG (m.in. dyrektorów finansowych i głównych księgowych)¹⁶ stabilność rodzimych przepisów podatkowych została skwalifikowana bardzo nisko, a cały nasz system podatkowy oceniany jest jako zły (2,2 w pięciostopniowej skali). Warto zaznaczyć, że jest to ocena dokładnie taka sama, jak w ubiegłorocznej edycji raportu. Mimo tego większość wskaźników składowych poprawiła się. Gorzej jest jeśli chodzi o stabilność przepisów podatkowych (średnia ocena 1,6 w pięciostopniowej skali, podczas gdy rok temu było 1,8). Jednak w przypadku nastawienia urzędników administracji do podatnika ocena wzrosła o 0,2 punktu, tak samo zresztą poprawił się wskaźnik możliwości konstruktywnej wymiany argumentów podczas kontroli podatkowej. Ta statystyka znajduje swoje odzwierciedlenie w rozkładzie ocen – o ile aż 86 proc. ankietowanych oceniło stabilność przepisów podatkowych jako „bardzo słabą” albo „słabą”, o tyle zdecydowanie ponad połowa pytanym ocenia nastawienie urzędników administracji podatkowej przynajmniej „średnio”, a 1 proc. zaznaczyło ocenę bardzo dobrą.

¹⁵ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19971370926>.

¹⁶ <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pl/pdf/2018/02/pl-Raport-KPMG-Polski-system-podatkowy-wg-uczestnikow-VIII-Kongresu-Podatkow-i-Rachunkowosci-KPMG.pdf>.

Kluczowe uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej w 2017 roku

Jak wynika z Internetowego Systemu Aktów Prawnych najważniejsze polskie regulacje podatkowe były w Polsce zmieniane w następujący sposób, jaki obrazuje poniższa **Tabela 1**¹⁷:

USTAWA	LICZBA ZMIAN W 2016 ROKU	LICZBA ZMIAN W 2017 ROKU
ORDYNACJA PODATKOWA	10	7
USTAWA O PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH	16	14
USTAWA O PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB PRAWNYCH	11	10
USTAWA O PODATKU AKCYZOWYM	6	3
USTAWA O PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG	10	2
OGÓŁEM	53	36

Okazuje się, że podstawowe ustawy podatkowe zmieniły się w 2017 roku 36 razy, czyli znacznie rzadziej niż rok wcześniej. Warto przy tym zauważyć, że w roku 2016 mieliśmy już do czynienia z istotnym spadkiem częstotliwości zmian podstawowych aktów prawa podatkowego – z 65 do 53 nowelizacji w ciągu roku. Można się oczywiście zastanawiać nad przyczynami tego stanu rzeczy, jednak nie ulega wątpliwości, że elementarne ustawy podatkowe zmieniane były w 2017 roku zdecydowanie rzadziej niż jeszcze dwa lata wcześniej. Wydaje się, że ciężko mówić tu o jakiejś systemowej zmianie podejścia prawodawcy, jednak sam fakt ograniczenia częstotliwości procedowania kolejnych nowelizacji wydaje się być zdecydowanie godny odnotowania – szczególnie w kontekście przytaczanych wyżej wyników badań.

W roku 2017 zarówno weszło w życie, jak i zostało przeprocedowanych sporo stosunkowo istotnych zmian w zakresie prawa podatkowego. Od 1 stycznia 2017 roku zaczęła obowiązywać obniżona stawka podatku CIT dla spółek, których roczny obrót nie przekracza 1,2 mln euro. Pomysł komunikowany był jako rozwiązanie sprzyjające małym przedsiębiorcom i drobnemu biznesowi, jednak dla zdecydowanej większości sektora MSP zmiana ta nie miała żadnego znaczenia. Trzeba bowiem pamiętać, że mikroprzedsiębiorcy są z reguły podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych. Dlatego też obniżona stawka CIT w żaden sposób nie pomaga najmniejszym przedsiębiorcom. Według danych ministerstwa, spółek osiągających przychody nieprzekraczające 1,2 miliona euro rocznie jest w Polsce ponad 390 tysięcy – pytanie brzmi tylko, czy wszystkie te spółki to czynni przedsiębiorcy. W każdym razie, obniżona stawka CIT nie ma większego wpływu na funkcjonowanie mikroprzedsiębiorców. W 2017 roku zaczął obowiązywać również wyższy limit przychodów, do którego podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych mogą prowadzić uproszczoną księgowość za pomocą podatkowych ksiąg przychodów i rozchodów. Wcześniej było to 1,2 mln euro, od 1 stycznia jest to już kwota 2 milionów euro. Wydaje się,

¹⁷ Dane za: Internetowy System Aktów Prawnych.

Kluczowe uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej w 2017 roku

że ta zmiana ma rzeczywisty wpływ na warunki prowadzenia najmniejszych firm – z szacunków resortu wynika, że wycena prowadzenia pełnej księgowości może być nawet pięciokrotnie wyższa, niż ma to miejsce w przypadku księgowości uproszczonej. Dodatkowo od 1 stycznia 2017 roku zwiększono również próg przychodów uprawniający do korzystania z opodatkowania w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Jest to bardzo prosta, przez co atrakcyjna szczególnie dla najmniejszych przedsiębiorców, forma opodatkowania. Wcześniej mogły z niej korzystać podmioty osiągające przychody do 150 tysięcy euro rocznie, od 1 stycznia 2017 ten próg wynosi już 250 tysięcy euro. Warto zaznaczyć, że obie zmiany zostały wprowadzone w ramach jednej ustawy – z 16 grudnia 2016 roku o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców. W 2017 roku małe i średnie przedsiębiorstwa zostały objęte obowiązkiem składania jednolitego pliku kontrolnego – mimo początkowych wątpliwości, wydaje się, że narzędzie to spełnia swoją rolę i pomaga w uszczelnianiu polskiego systemu podatkowego. Jeśli chodzi o zmiany przeprowadzone w 2017 roku, na szczególną uwagę zasługuje z pewnością ustawa z 27 października 2017 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. Wśród istotniejszych nowości wprowadzonych dzięki tej ustawie można wymienić choćby podzielenie źródeł przychodów na dwie kategorie (z działalności gospodarczej i zysków kapitałowych) czy też ograniczenie wydatków na usługi niematerialne zaliczane do kosztów uzyskania przychodu. Ustawa miała w założeniu sprzyjać uszczelnianiu systemu podatkowego, zwłaszcza w zakresie CIT. Jednak efektywność zaproponowanych w niej regulacji będzie można ocenić najwcześniej w roku 2019, gdy będą dostępne dane dotyczące wpływów z tytułu tego podatku za cały rok 2018. W 2017 roku wprowadzono do porządku prawnego również szereg zmian nieposiadających charakteru systemowego, dotyczących określonych sektorów. Na negatywne wyróżnienie zasługuje nowelizacja ustawy o podatku akcyzowym, w ramach której opodatkowano akcyzą o stosunkowo wysokiej stawce (50 gr za mililitr) liquidy do papierosów elektronicznych. Doświadczenia innych państw europejskich wskazują na niską efektywność fiskalną tak skonstruowanego podatku – szczególnie, że w Polsce rynek elektronicznych papierosów jest wciąż generalnie młody.

Prawdziwym kłopotem jest poziom skomplikowania polskiego prawa podatkowego. Według raportu Global Competitiveness 2017 – 2018, przygotowanego przez Światowe Forum Ekonomiczne¹⁸, stanowi on najbardziej problematyczny czynnik dla prowadzenia biznesu w Polsce. Żeby uświadomić sobie skalę skomplikowania naszego systemu podatkowego należy przytoczyć kilka liczb. Pięć ustaw, przywołanych powyżej jako kluczowe dla polskiego systemu podatkowego zajmuje około 1 267 stron tekstu. Przy optymistycznym założeniu, że średnie tempo czytania to 200 słów na minutę¹⁹, a 250 słów mieści się na stronie, lektura tych przepisów zajęłaby ponad 26 godzin czytania bez przerwy. A warto pamiętać, że to tylko fragment całości, ponieważ do tego należałoby jeszcze doliczyć orzecznictwo sądów czy interpretacje wydawane przez organy podatkowe. W odniesieniu do tych ostatnich, trzeba na marginesie stwierdzić, że w roku 2017 wydano o ok. 25 proc. mniej interpretacji

¹⁸ <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>

¹⁹ <http://www.edu.bialystok.pl/artykuly,15.php>

indywidualnych niż w roku 2016²⁰. W oczywisty sposób wiąże się to ze spadkiem liczby wniosków o wydanie interpretacji, co z kolei spowodowane jest m.in. zmianami organizacyjnymi – interpretacje wydaje dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, który ma prawo odmówić jej wydania, gdy w opisanym przypadku ma zastosowanie klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania. Być może przyczyną mniejszej liczby wniosków o wydanie interpretacji można również upatrywać w rzadszych zmianach w prawie podatkowym. Ostatecznie można też zastanawiać się nad tym, czy istotnej roli nie gra w tym przypadku wiara (bądź jej brak) podatników w ochronną wartość wydanej interpretacji indywidualnej. Uzupełniając obraz należy nadmienić, że w 2015 roku obowiązywało 237 aktów wykonawczych do ordynacji podatkowej, a ustaw uznawanych za podatkowe jest łącznie 19 plus rozporządzenie w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości²¹. Poziom skomplikowania polskiego systemu podatkowego ma swoje odzwierciedlenie w corocznym raporcie *Paying Taxes*, przygotowywanym przez PwC oraz Bank Światowy²². Polski system podatkowy został w edycji na rok 2018 oceniony jako 51 na świecie, za systemami takich państw jak Botswana, Azerbejdżan czy Rwanda. Interesujący jest fakt, że po raz pierwszy od dłuższego czasu Polska osiągnęła w rankingu pozycję niższą niż rok wcześniej (w *Paying Taxes 2017* Polska zajęła 47 miejsce, co stanowiło awans o 11 pozycji względem rankingu z roku 2016). Jest to informacja niepokojąca, ponieważ niższa pozycja Polski oznacza, iż inne państwa reformują swoje systemy podatkowe sprawniej i lepiej niż my. W kontekście globalizacji gospodarki i międzynarodowej konkurencji, a także niebezpiecznej perspektywy utknięcia w pułapce średniego rozwoju, powinniśmy oczekiwać coraz wyższych pozycji – szczególnie, że poprzednie edycje rankingu przyzwyczyły nas do awansów. Według analityków PwC, w Polsce potrzeba poświęcić 260 godzin rocznie, aby wypełnić wszystkie obowiązki podatkowe. Warto zauważyć, że to wynik o 11 godzin lepszy niż w ubiegłorocznej edycji raportu. Mimo tego wciąż znajdujemy się pod tym względem w niechlubnej czołówce – nawet w tak wydawałoby się przeregulowanej gospodarce, jak Francja, wypełnienie obowiązków podatkowych trwa 139 godzin, czyli znacznie mniej niż w Polsce. Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z treścią raportu Polska jest jednym z państw z najmniejszą liczbą wymaganych płatności związanych z podatkami – wystarczy ich 7.

Jeśli chodzi o wysokość opodatkowania, według najnowszych dostępnych danych OECD, obciążenie podatkami w Polsce wynosi 33,6 proc. (w stosunku do PKB - dane za 2016 rok), przy średniej dla krajów OECD wynoszącej 34,3 proc.²³. Można więc stwierdzić, że generalne obciążenie podatkowe w Polsce jest relatywnie przeciętne. Wypada jednak zaznaczyć interesującą tendencję – o ile w ciągu ostatnich kilku lat obciążenie podatkami w OECD rosło bardzo stopniowo i powoli (z 33,9 proc. w roku 2014 do 34 proc. w 2015 i 34,3 proc. w 2016), o tyle w Polsce mieliśmy w 2016 roku do czynienia z drastycznym wzrostem obciążenia podatkami, ponieważ w 2015 roku tax to GDP ratio Polski wyniósł 32,4 proc. Bardzo istotnym wyjątkiem w ramach zdiagnozowanego średniego poziomu opodatkowania w Polsce są koszty obowiązkowych ubezpieczeń społecznych – wg OECD aż 39 proc.

²⁰ <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/prawo-i-podatki/spada-liczba-wnioskow-od-intepretacje-podatkowa/vj79wnv>.

²¹ <http://www.lex.pl/ustawy-podatkowe>.

²² https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/publications/paying-taxes-2018/overall-ranking-and-data-tables.html?WT.mc_id=CT13-PL1300-DM2-TR2-LS1-ND30-TTA4-CN_payingtaxes-2018-ranking-data-table-button.

²³ <https://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-poland.pdf>.

Kluczowe uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej w 2017 roku

wpływów podatkowych pochodzi właśnie z tego tytułu, co stanowi 5 najwyższy wynik wśród państw członkowskich Organizacji. Średnia dla OECD to 26 proc. Tak wysoki udział składek we wpływach podatkowych wiąże się z dwoma problemami, niejednokrotnie podnoszonymi przez ZPP. Pierwszym jest de facto ryczałtowe oskładkowanie działalności gospodarczych – nawet te, które osiągają bardzo niewielki przychód, albo wręcz żaden, muszą płacić co miesiąc ponad tysiąc złotych w ramach składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne. Jest to bardzo duże obciążenie, które wielu przedsiębiorców niemal siłowo wypycha do szarej strefy. Drugim problemem są wysokie pozapłacowe koszty pracy. Potwierdzają to dane dotyczące klina podatkowego, czyli podatkowego obciążenia pracy, które w Polsce jest niemal równe średniej OECD (w 2016 roku było to u nas 35,8 proc. wobec średniej wynoszącej 36 proc.), a za 86 proc. tego obciążenia odpowiadają składki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne. W skali OECD dużo większe znaczenie w strukturze opodatkowania ma podatek dochodowy od osób fizycznych. W tym kontekście, a także w odniesieniu do dramatycznej sytuacji demograficznej, szczególnie niepokoi fakt, że w przypadku przeciętnego pracownika pozostającego w związku małżeńskim i mającego dwójkę dzieci, opodatkowanie wynagrodzenia netto (po odliczeniu świadczeń na dzieci) jest 9 najwyższym w OECD i wynosi 19,2 proc. przy średniej wynoszącej 14,3 proc. Oznacza to, że system podatkowy w dalszym ciągu jest nieprzyjazny rodzicom.

W świetle przedstawionych danych, nie sposób się dziwić, że Polska cechuje się wyjątkowo wysokim udziałem obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne w ogólnych kosztach pracy – wynosi on aż 29,7 proc. i jest dwunastym najwyższym w całym OECD²⁴. Niższym udziałem składek w kosztach pracy mogą pochwalić się choćby Estońcy, Brytyjczycy, Amerykanie, Japończycy, Holendrzy czy Finowie²⁵. W rezultacie wysokich pozapłacowych kosztów pracy w Polsce, przy pensji brutto wynoszącej 4000 złotych, pracownik uzyskuje „na rękę” niewiele ponad 2850 złotych, podczas gdy jego etat kosztuje pracodawcę ponad 4800 złotych. Oznacza to, że mniej więcej 50 proc. wynagrodzenia brutto trafia, w tej czy innej formie, do państwa, a nie bezpośrednio do pracownika.

Nie ulega wątpliwości, że w ciągu ostatnich kilku lat Polsce udało się osiągnąć szereg sukcesów w zakresie polityki podatkowej. Uszczelniono podatek VAT, dzięki czemu przedsiębiorcy konkurują ze sobą na równych zasadach (nieuczciwe podmioty mogły oferować towary znacznie taniej niż legalnie działające firmy), w 2017 roku wstrzymano również tempo zmian podstawowych aktów prawnych tworzących system podatkowy. Wyzwaniem na najbliższe lata jest z pewnością skrajne uproszczenie systemu – regulacje powinny być czytelne i przejrzyste, tak samo jak same podatki, w sensie konstrukcyjnym.

Reasumując – w najważniejszym rankingu ilustrującym stan systemu podatkowego, tj. Paying Taxes, Polska spadła o cztery pozycje, mimo że niektóre parametry polityki podatkowej uległy widocznej poprawie. Oznacza to, że inne państwa podjęły większy i skuteczniejszy wysiłek w celu zreformowania swoich systemów podatkowych. Z punktu

²⁴ http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/taxation/taxing-wages-2015/income-tax-plus-employee-and-employer-social-security-contributions_tax_wages-2015-table2-en#page1.

²⁵ *Ibidem*.

widzenia zabezpieczenia strategicznego interesu Polski, jakim jest szybkie tempo rozwoju gospodarczego, umożliwiające dogonienie – w perspektywie być może nawet kilkunastu lat – najzamożniejszych państw zachodnich, są to skrajnie złe informacje. 51 miejsce na świecie nie powinno być naszą ambicją, ani celem, a raczej powodem do wstydu i podjęcia wytężonego wysiłku w celu naprawy polskiego prawa podatkowego. Podstawowe postulaty pozostają zatem dokładnie takie same, jak przed rokiem - przede wszystkim należałoby skupić się na kompleksowej zmianie, czyli w istocie napisaniu większości ustaw podatkowych od nowa – akty prawne w aktualnym brzmieniu stają się coraz mniej zrozumiałe, a kolejne nowelizacje jedynie jeszcze bardziej je komplikują. Jest ich zresztą, już w tej chwili, zdecydowanie za dużo. Nie można wymagać od obywateli, w tym przedsiębiorców, że będą postępować w stu procentach zgodnie z przepisami prawa podatkowego, jeśli zmienia się kluczowe ustawy tak często, jak w Polsce (istotna poprawa w 2017 roku nie oznacza, że problem nie istnieje). Poznanie treści wyłącznie najważniejszych aktów prawnych zajęłoby ponad dobę czytania bez przerwy, przy optymistycznym założeniu dosyć szybkiego tempa lektury. Do tego, należałoby doliczyć kilkadziesiąt tysięcy interpretacji indywidualnych, wydawanych co roku przez organy podatkowe, oraz setki aktów wykonawczych do ustaw podatkowych

2.2. SĄDOWNICTWO

Sprawne i sprawiedliwe rozstrzygnięcie sporów przez sądy stanowi niewątpliwie jeden z głównych czynników wpływających na warunki prowadzenia biznesu w danym państwie. Szybko działający wymiar sprawiedliwości pozytywnie wpływa na skłonność przedsiębiorców do nawiązywania nowych kontaktów handlowych, ponieważ w razie ewentualnego oszustwa będą oni wiedzieli, że są w stanie szybko wyegzekwować należności wynikające z umowy czy ochronić się przed bezpodstawnymi roszczeniami. Często od wyniku sprawy sądowej zależy płynność finansowa przedsiębiorstwa (dotyczy to w szczególności mikroprzedsiębiorstw), w związku z czym możliwie sprawne rozpatrzenie danej sprawy staje się szalenie istotne. Z tych też powodów warto przeanalizować jak działa sądownictwo gospodarcze w Polsce.

W 2012 roku z kodeksu postępowania cywilnego zniknęło odrębne postępowanie gospodarcze, co oznacza, że spory wynikające ze stosunków cywilnych między przedsiębiorcami, w zakresie prowadzonej przez nich działalności gospodarczej, toczą się według zasad ogólnych²⁶. Jest to jedna z większych zmian przeprowadzonych w ostatnich latach przez prawodawcę w odniesieniu do sądownictwa gospodarczego. Wśród innych istotnych zmian, wyróżnić należałoby stworzenie e-Sądu oraz deregulację zawodu komornika²⁷. Naturalnie istotne zmiany przeprowadzono również w ramach trzech kluczowych ustaw regulujących wymiar sprawiedliwości, tj. w prawie o ustroju sądów powszechnych, ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawie o Sądzie Najwyższym. Wydaje się jednak, że wymienione akty umożliwiły przede wszystkim ingerencję

²⁶ <http://www.infor.pl/prawo/w-sadzie/sprawy-gospodarcze/306102,Nowelizacja-kpc-znika-postepowanie-gospodarcze.html>.

²⁷ <http://polish.doingbusiness.org/reports/subnational-reports/poland>.

Kluczowe uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej w 2017 roku

w personalia, choćby poprzez czasowe umożliwienie ministrowi sprawiedliwości dokonywania zmian prezesów oraz wiceprezesów sądu, bez konieczności uzyskania zgody KRS²⁸.

Przejrzenie statystyk krajowych dotyczących sporów gospodarczych toczonych przed sądami może wywołać pewien niepokój. Jak wynika z analizy ilościowej ewidencji spraw gospodarczych w latach 2007 – 2015, opublikowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości²⁹, średni czas trwania spraw gospodarczych w roku 2015 był najdłuższy w porównaniu do poprzednich ośmiu lat. Bowiem w sprawach, w których sądem pierwszej instancji jest sąd rejonowy postępowanie w pierwszej instancji trwało średnio 13,5 miesiąca, a postępowanie w drugiej instancji, przed sądem okręgowym, 3,6 miesiąca. Jeśli z kolei właściwym rzeczowo sądem pierwszej instancji był sąd okręgowy, wówczas postępowanie w pierwszej instancji trwało przeciętnie 14,3 miesiąca, a w drugiej instancji, przed sądem apelacyjnym, aż 7,7 miesiąca – **Tabela 2**³⁰.

ROK	ŚREDNI CZAS TRWANIA SPRAW GOSPODARCZYCH W OBU INSTANCJACH (SĄD REJONOWY WŁAŚCIWY W I INSTANCJI)	ŚREDNI CZAS TRWANIA SPRAW GOSPODARCZYCH W OBU INSTANCJACH (SĄD OKRĘGOWY WŁAŚCIWY W I INSTANCJI)
2015	17,1	22
2014	16,3	19,1
2013	14,5	15,8
2012	12,5	15,8
2011	10,6	15,1
2010	10,4	14,2
2009	9,4	13,5
2008	10,2	16
2007	13	22,4

Niestety od 2016 roku Ministerstwo publikuje jedynie statystyki dotyczące średniego czasu trwania postępowań sądowych w sprawach gospodarczych w I instancji. Brakuje zatem kompleksowej informacji na temat długości postępowań w obu instancjach, jednak i te dane umożliwiają wyciągnięcie pewnych wniosków. W roku 2017³¹ w sądach okręgowych, jako sądach I instancji, postępowania w sprawach gospodarczych trwały średnio 9,1 miesiąca. W toku 2016 było to 8,7 miesiąca, a zatem przeciętny czas trwania postępowania w sprawach gospodarczych w sądach okręgowych jako sądach I instancji dosyć wyraźnie się

²⁸ Więcej na ten temat w raporcie nt. systemu sądownictwa, opublikowanym w ramach projektu Agenda Polska, dostępnym pod adresem: <http://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2018/03/Agenda-Polska-Wymierna-sprawiedliwo%C5%9B%C4%87.-Projekt-reformy-s%C4%85downictwa.pdf>.

²⁹ <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/>.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne/rok-2017/download,3560,4.html>.

Kluczowe uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej w 2017 roku

wydłużył. Podobnie było w przypadku postępowań przed sądami rejonowymi – w 2017 roku trwały one średnio 6,5 miesiąca, podczas gdy jeszcze rok wcześniej było to 5,6 miesiąca³². Systematycznie zwiększa się również liczba pozostałości, tj. spraw niezadowolonych – w 2017 roku było ich o 13 proc. więcej niż rok wcześniej³³. Warto przy tym podkreślić, że liczba pozostałości w roku 2016 była z kolei o 48 proc. wyższa niż w roku 2015, co oznacza, że problem przewlekłości postępowań nawarstwia się³⁴. W liczbach bezwzględnych, w 2017 roku mieliśmy do czynienia z ponad 400 tysiącami pozostałości. Wydaje się, że głównym problemem systemu jest niewydolna i źle zaprojektowana procedura, szczególnie w odniesieniu do drobnych spraw gospodarczych o niskiej wartości przedmiotu sporu. Zasada prawdy materialnej i duża rola inicjatywy sądu znacząco ograniczają kontrydiktoryjność procesu, przez co on sam przedłuża się. Problematyczna jest również wewnętrzna organizacja sądów. Wyjątkowo, jak na polskie warunki, kłopotem nie są pieniądze – na wymiar sprawiedliwości wydajemy dużo (3,2 proc. budżetu państwa, podczas gdy w Wielkiej Brytanii jest to 1,8 proc., w Niemczech 1,5 proc., a w Belgii 0,7 proc.)³⁵.

Według ostatniej edycji prestiżowego raportu Doing Business, prezentowanego corocznie przez Bank Światowy³⁶, sądowe wyegzekwowanie kontraktu zajmuje w Polsce 685 dni i kosztuje 19,4 proc. wartości przedmiotu sporu. Tym samym, w tej kategorii, Polska zajęła 55 lokatę na 189 krajów branych pod uwagę. Jest to dokładne powtórzenie wyniku osiągniętego zarówno w ubiegłorocznej edycji rankingu, jak i w badaniu z 2016 roku. Oznacza to, że w świetle analizy przeprowadzonej przez ekspertów Banku Światowego, polskie sądownictwo gospodarcze de facto „stoi w miejscu” przynajmniej już trzeci rok. Jest to z pewnością niepokojąca informacja – dążąc do utrzymania tempa wzrostu gospodarczego i minimalizowania różnicy pomiędzy poziomem zamożności Polski i bogatych państw zachodnich, powinniśmy rokrocznie poprawiać swoją pozycję, szczególnie w tak kluczowych aspektach, jak system sądownictwa.

Bardziej szczegółowych informacji na temat stanu polskiego systemu sądownictwa dostarcza lokalna wersja raportu Doing Business³⁷, z której można wysnuć już nieco bardziej optymistyczne wnioski. Niestety ta analiza dostępna jest tylko za rok 2015. Wartości brane pod uwagę w ogólnym raporcie odnoszą się do największych ośrodków w danym państwie, przeważnie stolic, czyli w przypadku Polski brano pod uwagę dane dotyczące Warszawy. Okazuje się tymczasem, że wyegzekwowanie umowy sprawniej (i taniej) można załatwić w mniejszym mieście. W Olsztynie czas wyegzekwowania umowy wynosi bowiem 328 dni, a koszt procedury to 15,3 proc. wartości przedmiotu sporu. Jeszcze taniej jest w Białymstoku, gdzie koszt wyegzekwowania umowy wynosi 13,6 proc. wartości przedmiotu sporu, jednak proces trwa nieco dłużej, bo 440 dni. Warto zaznaczyć, że czas trwania procedury obejmuje w tym badaniu nie tylko proces sądowy, ale również postępowanie egzekucyjne i etap składania pozwu.

³² <https://isws.ms.gov.pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne/rok-2016/download,3369,7.html>.

³³ <https://isws.ms.gov.pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne/rok-2017/download,3560,0.html>.

³⁴ <https://isws.ms.gov.pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne/rok-2016/download,3369,4.html>.

³⁵ https://www.iws.org.pl/pliki/files/IWS_S%C4%85downictwo.%20Polska%20na%20tle%20pozosta%C5%82ych%20kraj%C3%B3w%20Unii%20Europejskiej.pdf.

³⁶ <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>.

³⁷ Patrz przypis nr 51.

Przeciętny czas postępowania sądowego w sprawie gospodarczej w Polsce wyniósł, w ramach tego badania, 323 dni, co stanowi o prawie 100 dni mniej niż średnia dla Unii Europejskiej. Trzeba jednak pamiętać o tym, że ocena wskaźnika egzekwowania umowy, w badaniu Banku Światowego, opiera się na bardzo sztywnej metodologii (co jest oczywiście zrozumiałe), ponieważ dotyczy konkretnej sprawy, w której jedna ze stron nie dotrzymała warunków umowy sprzedaży o wartości dwukrotności dochodu w przeliczeniu na mieszkańca danego kraju lub pięciu tysięcy dolarów.

W raporcie Global Competitiveness, pod względem niezależności sądów, Polska została oceniona jako 99 kraj spośród 137 branż pod uwagę. Jest to istotny spadek w porównaniu z rokiem 2016, gdy zajmowaliśmy 81 miejsce na 140 państw (w 2016 roku zajmowaliśmy 54 lokatę, można więc dostrzec bardzo niepokojącą negatywną tendencję). Równie kiepsko wypadliśmy pod kątem efektywności ram prawnych odnoszących się do rozwiązywania sporów sądowych – Polska zajęła pod tym względem dopiero 106 miejsce na 137 badanych państw (rok wcześniej była to 73 pozycja). Nie ulega zatem wątpliwości, że bazując na rankingu Global Competitiveness możemy ocenić polski system sądownictwa jako generalnie zły na tle innych państw świata – nasze lokaty zajęte w szczegółowych komponentach, odnoszących się do sądownictwa, składających się na całkowitą ocenę konkurencyjności państwa są bardzo niskie.

Wydaje się, że sprawność funkcjonowania aparatu sądowego, w odniesieniu do spraw gospodarczych, stanowi jeden z obszarów, co do których kolejne polskie rządy będą dysponowały sporym polem do popisu. Analizując bowiem porównania międzynarodowe łatwo można dostrzec duży dystans dzielący Polskę od innych państw. Szczególnie fatalnie wypadamy pod tym względem w rankingu Global Competitiveness. Jeśli spojrzeć na krajowe statystyki, ukazujące liczbę spraw gospodarczych zalegających w sądach i coraz dłuższy czas trwania postępowań, wyłaniający się obraz staje się jeszcze mniej optymistyczny. Wprowadzenie w życie kilku elementarnych reform, takich jak np. zasada, zgodnie z którą procesy w sprawach gospodarczych toczyłyby się dzień po dniu, bez zbędnych przerw wydłużających postępowanie czy dopracowanie postępowania uproszczonego w kodeksie postępowania cywilnego, w taki sposób, by drobne sprawy gospodarcze między przedsiębiorcami (o wartości przedmiotu sporu nieprzekraczającej kilkudziesięciu tysięcy złotych) mogły być rozpatrywane szybko, sprawnie i bez zwłoki – znacznie usprawniłoby funkcjonowanie firm.

2.3. BIUROKRACJA I PROCEDURY

Liczba urzędników w Polsce wynosi ponad 618 tysięcy osób³⁸ i od lat systematycznie rośnie³⁹. Wydawałoby się zatem, że istnieje bezpośrednie przełożenie tych danych na tempo załatwiania spraw w urzędach, między innymi przez przedsiębiorców. Tymczasem, według sondażu przeprowadzonego w 2015 roku przez Tax Care, wśród osób prowadzących

³⁸ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-i-iii-kwartale-2017-r-,1,28.html>.

³⁹ <http://forsal.pl/galerie/606888,duze-zdjecie,1,biurokracja-w-europie-jak-kraje-radza-sobie-z-armia-urzednikow-mapa.html>.

Kluczowe uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej w 2017 roku

działalność gospodarczą, aż 43 proc. ankietowanych uważa, że najczęściej spotykanym w urzędach absurdem jest nadmiar biurokracji, a kolejne 28 proc. narzeka na brak wiedzy urzędników i odsyłanie interesantów od jednego okienka do drugiego⁴⁰. Ponadto, jak wynika z badania przeprowadzonego przez Dom Badawczy Maison, na zlecenie Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, aż 61 proc. respondentów upatruje jedną z największych przeszkód w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce w nadmiarze obowiązków biurokratycznych, a bezpośrednio na urzędy i urzędników wskazuje niemal 40 proc. z nich⁴¹. Na pierwszy rzut oka wygląda, że zdecydowanie jest nad czym pracować w dziedzinie upraszczania procedur i poprawiania relacji urzędników z obywatelami.

Wydaje się, że jednymi z istotniejszych procedur, przez które musi albo może przejść przedsiębiorca, są założenie firmy i uzyskanie pozwolenia na budowę. Sprawność i kosztowność obu z nich zostały ocenione w rankingu Doing Business.

W zestawieniu Doing Business 2018, Polska zajęła 120 miejsce na 190 państw branych pod uwagę w kategorii zakładania działalności gospodarczej (wskaźnik ten dotyczy ściśle zakładania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością). Jest to spadek z pozycji 107 osiągniętej w badaniu za rok 2017 (i jeszcze większy w stosunku do roku 2016, kiedy Polska zajęła 85 lokatę). Według analityków Banku Światowego, procedura założenia firmy trwa w Polsce 37 dni i wiąże się z poniesieniem kosztu w wysokości 12 proc. dochodu per capita (w ubiegłorocznej edycji raportu koszt był niemal taki sam). Warto zaznaczyć, że - jak przed rokiem - jest to najgorsza lokata Polski spośród wszystkich kategorii ujętych w rankingu, tyle że w bieżącym wydaniu Polska wypadła pod tym względem jeszcze gorzej. Warto zauważyć, że spadkom pozycji Polski w tej kategorii nie towarzyszą żadne zmiany parametrów składających się na ocenę. Oznacza to, że w tym zakresie po prostu nie przeprowadzamy zmian, podczas gdy inne państwa na świecie reformują swoje systemy w taki sposób, że zakładanie działalności gospodarczej jest w nich prostsze, szybsze i tańsze. Wynik jest fatalny, nawet mimo mającego miejsce w ubiegłych latach obniżenia minimalnej kwoty kapitału zakładowego i wprowadzenia „jednego okienka”. O wiele lepszym, niż tradycyjne, rozwiązaniem jest rejestracja spółki przez internet za pośrednictwem systemu S24, jednak poza Poznaniem zainteresowanie tą możliwością pozostaje niewystarczające⁴². Dla porównania w Estonii (12 miejsce w rankingu) procedura trwa 3,5 dnia i kosztuje 1,2 proc. dochodu per capita, a w Gruzji (4 miejsce w rankingu) firmę można założyć w dwa dni, dysponując 2,5 proc. dochodu per capita.

Lepiej wygląda sytuacja w kwestii uzyskiwania pozwoleń na budowę – w tej kategorii Polska zajęła 41 miejsce (awans z 46 pozycji osiągniętej w ubiegłorocznej edycji raportu). Analitycy Banku Światowego wyliczyli, że uzyskanie zezwoleń niezbędnych do postawienia małego magazynu handlowego zajmuje u nas 153 dni, wiąże się z przeprowadzeniem średnio 12 procedur i kosztuje 0,3 proc. wartości magazynu. Warto zauważyć, że w przypadku tej oceny, parametry Polski nie uległy w ogóle modyfikacji w porównaniu do ubiegłorocznych, a mimo to zmieniła się nasza pozycja w rankingu. W gospodarce o najlepszych w tym zakresie wynikach, czyli Danii, procedura ta jest wyraźnie droższa (1,4 proc. wartości magazynu), ale o wiele prostsza i sprawniejsza, ponieważ wymaga dopełnienia jedynie 7 procedur i trwa

⁴⁰ <http://inwestycje.pl/prawo/Na-co-narzekaja-polscy-przedsiębiorcy;266312;0.html>.

⁴¹ <http://zpp.net.pl/materialy/run,19.download,file,1672.html>.

⁴² Patrz przypis nr 54.

64 dni. Warto zwrócić uwagę również na dobry wynik naszego małego sąsiada, czyli Litwy. Dopełnienie wszystkich dwunastu koniecznych procedur trwa tam obecnie 75 dni (niemal o 30 dni krócej niż w ubiegłorocznej edycji badania) i kosztuje w zasadzie prawie tyle samo co w Polsce, bo 0,3 proc. wartości magazynu. Trzeba też przyznać, że w analizowanym zakresie Polska zaliczyła bardzo duży awans na przestrzeni ostatnich lat – w Doing Business 2015 zostaliśmy sklasyfikowani na 137 miejscu, ponieważ liczba wymaganych procedur wynosiła 19, a czas ich załatwienia oszacowano na 212 dni. Jednym z istotniejszych problemów związanych z procedurami budowlanymi w Polsce jest niedostateczne pokrycie terytorium kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego⁴³. Brak planu w miejscu inwestycji oznacza konieczność uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, co trwać może nawet półtora miesiąca⁴⁴. W kontekście procesu uzyskiwania pozwoleń budowlanych, konieczne należy wspomnieć o rodzimej nowelizacji prawa budowlanego, która weszła w życie 28 czerwca 2015 roku i w wielu przypadkach znacznie skróciła ona i zliberalizowała tę procedurę, choćby usuwając obowiązek uzyskiwania pozwolenia na budowę przy budowie domu⁴⁵. Warto zaznaczyć, że w 2017 roku nie udało się dokończyć prac nad projektem Kodeksu urbanistyczno – budowlanego. Na początku 2018 roku, czyli niemal na dwa lata po zakończeniu prac przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego, projekt nie został nawet zgłoszony do sejmu – mimo uprzednich zapowiedzi⁴⁶.

W 2017 roku doszło do kilku istotnych zmian w zakresie prawa gospodarczego, m.in. weszła w życie ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców, wprowadzająca klauzulę pewności prawa⁴⁷. Przedsiębiorcy, którzy nie wystąpili z wnioskiem o wydanie interpretacji indywidualnej, są chronieni tak jak ci, którzy tę interpretację uzyskali, o ile stosują się do utrwalonej praktyki interpretacyjnej. Bardzo istotne zmiany wprowadzono w zakresie procedury administracyjnej ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Nowelizacja weszła w życie 1 czerwca 2017 roku i wprowadziła szereg nowości, korzystnych dla strony postępowania administracyjnego. Wyróżnić można m.in. wprowadzenie generalnej zasady, że jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie jej uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te rozstrzygane są na korzyść strony. Pojawiła się również instytucja milczącego załatwienia sprawy, oznaczająca, że w przypadkach, w których organ nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony lub nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji w tymże terminie, żądanie strony ma być uwzględnione w całości. W ramach nowelizacji usankcjonowano także postępowanie uproszczone (podanie o wszczęcie takiego postępowania można wnieść wykorzystując urzędowy formularz, a załatwienie sprawy powinno nastąpić najpóźniej w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania), a także umożliwiono mediację w postępowaniu

⁴³ Patrz przypis nr 54.

⁴⁴ <http://constructiva.pl/artykuly/ile-czasu-trwa-uzyskanie- pozwolenia-na-budowe/>.

⁴⁵ http://muratorodom.pl/prawo/formalnosci-budowlane/novelizacja-prawa-budowlanego-weszla-w-zycie-czy-wybudujesz-dom-bez- pozwolenia-na-budowe,132_13568.html.

⁴⁶ <http://biznes.interia.pl/budownictwo/news/kodeks-urbanistyczno-budowlany-co-zmieni-sie-od-2018-roku,2540611,4212>.

⁴⁷ <http://www.rp.pl/Postepowanie-podatkowe/301019982-Zmiany-w-przepisach-gospodarczych-od-2017-r.html>.

administracyjnym. Zarówno zakres zmian, jak i ich kierunek zasługuje na zdecydowaną aprobatę i przyczynił się do polepszenia warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

W roku 2017 trwały ponadto dalsze prace nad pakietem ustaw, tzw. konstytucją dla biznesu, tworzącą nowe ramy regulacyjne dla prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce oraz m.in. ustawą Prawo przedsiębiorców. Pakiet został uchwalony przez sejm i podpisany przez prezydenta już w 2018 roku, a zatem nie mieści się w czasowych ramach niniejszego opracowania.

Nie wszystkie zmiany, które zaszły w roku 2017 miały jednak charakter pozytywny. Wśród zdecydowanie szkodliwych regulacji należy wymienić choćby nowelizację ustawy Prawo farmaceutyczne, w ramach której nie tylko wprowadzono zasadę „apteka dla aptekarza”, ale także wprowadzono daleko idące restrykcje w zakresie otwierania nowych aptek (kryteria geograficzne i demograficzne). Nowa regulacja zabetonowała rynek farmaceutyczny w Polsce, jednocześnie doprowadzając do zaburzenia poczucia bezpieczeństwa prawnego wśród podmiotów już na nim obecnych. Dość wspomnieć, że ofiarą nowelizacji padła właścicielka jednej z poznańskich aptek, walcząca zresztą uprzednio o wprowadzenie omawianych przepisów⁴⁸. Wystarczyło, by najemca lokalu, w którym mieściła się apteka, wypowiedział umowę. Z uwagi na wspomniane kryteria demograficzne i geograficzne (apteka musi znajdować się w odległości przynajmniej 500 metrów od innej, a na nową aptekę przypadać musi co najmniej 3 tysiące mieszkańców) niemożliwe było otwarcie innej placówki.

2.4. LEGISLACJA

W ramach krótkiego uzupełnienia, należałoby podać dane dotyczące polskiej biegunki legislacyjnej w roku 2016. Jak wynika z raportu Grand Thornton „Barometr otoczenia prawnego w polskiej gospodarce”, w 2016 roku, w Polsce weszło w życie 27,1 tysiąca stron maszynopisu prawa⁴⁹. Warto zwrócić uwagę na fakt, że po raz pierwszy od 2011 roku, liczba stron aktów prawnych, która weszła w życie w danym roku, spadła w porównaniu do roku poprzedniego (w 2016 roku nowe prawo zajmowało niemal 32 tysiące stron). Niemniej jednak, nowych przepisów powstaje wciąż bardzo dużo - gdyby ktokolwiek chciał na bieżąco zapoznawać się ze wszystkimi aktami prawnymi uchwalanymi w kraju w ubiegłym roku, musiałyby poświęcać na lekturę 3 godziny i 37 minut dziennie. Warto zwrócić uwagę na fakt, że po raz pierwszy od 2011 roku, liczba stron aktów prawnych, która weszła w życie w danym roku, spadła w porównaniu do roku poprzedniego (w 2016 roku nowe prawo zajmowało niemal 32 tysiące stron). Pozytywnie należy ocenić również fakt, że w porównaniu do poprzedniego roku wydłużył się średni okres prac nad ustawą – z 77 do 106 dni. Nie ma jednocześnie mowy o żadnej dużej zmianie na lepsze – prawa w Polsce wciąż pisze się zdecydowanie za dużo, a treść ustaw zmienia się zbyt często. Dodatkowo proces legislacyjny niejednokrotnie naznaczony jest daleko idącymi wadami, polegającymi na wykorzystywaniu uproszczonych poselskich ścieżek legislacyjnych,

⁴⁸ <https://finanse.wp.pl/pierwsza-ofiara-apteki-dla-aptekarza-sama-walczy-la-o-zmiane-przepisow-6148323079661185a>.

⁴⁹ <http://barometrprawa.pl/#p8>.

Kluczowe uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej w 2017 roku

wykluczających proces oficjalnych konsultacji społecznych, wiążących się z reguły z ponadstandardowym pośpiechem. Widać zatem wyraźnie, że kuleje w Polsce nie tylko ustawodawstwo podatkowe – cały mechanizm stanowienia prawa jest od kilku lat nakręcony do granic możliwości, co skutkuje niemożliwą do regularnego przyswajania ilością nowych przepisów. Należy wziąć poprawkę na fakt, iż przedstawione powyżej dane obejmują publikacje wszystkich rodzajów powszechnie obowiązujących aktów prawnych, a zatem również i tekstów jednolitych, które same w sobie nie stanowią żadnej legislacyjnej nowości. Jednak nawet mimo tego, skala wprowadzanych do polskiego porządku prawnego zmian jest zdecydowanie zbyt wielka. Częstotliwość poprawiania obowiązujących aktów prawnych i uchwalania nowych świadczy o tym, że publikowane w Dzienniku Ustaw przepisy są raczej słabej jakości – w przeciwnym wypadku nie wymagałyby tak częstych zmian. Wydaje się, że jest to jeden z największych i najpoważniejszych problemów, z jakimi muszą się stykać przedsiębiorcy w Polsce.

Polska w rankingach instytucji międzynarodowych – porównanie z wybranymi państwami europejskimi

3. Polska w rankingach instytucji międzynarodowych – porównanie z wybranymi państwami europejskimi

3.1. RAPORT „PAYING TAXES”

PAŃSTWO	MIEJSCE W ROKU 2018
POLSKA	51 (w 2017 roku 47)
NIEMCY	41
WIELKA BRYTANIA	23
FRANCJA	54
CZECHY	53
ESTONIA	14
LITWA	18

3.2. RAPORT „DOING BUSINESS”

PAŃSTWO	MIEJSCE W 2018 ROKU
POLSKA	27 (w 2017 roku 24)
NIEMCY	20
WIELKA BRYTANIA	7
FRANCJA	31
CZECHY	30
ESTONIA	12
LITWA	16

3.3. RAPORT „GLOBAL COMPETITIVENESS”

PAŃSTWO	MIEJSCE W 2018 ROKU
POLSKA	39 (w 2017 roku 36)
NIEMCY	5
WIELKA BRYTANIA	8
FRANCJA	22
CZECHY	31
ESTONIA	29
LITWA	41

Polska w rankingach instytucji międzynarodowych – porównanie z wybranymi państwami europejskimi

3.4. RAPORT „INDEX OF ECONOMIC FREEDOM”⁵⁰

PAŃSTWO	MIEJSCE W 2018 ROKU
POLSKA	45 (bez zmian r/r)
NIEMCY	25
WIELKA BRYTANIA	8
FRANCJA	71
CZECHY	24
ESTONIA	7
LITWA	19

3.5. WNIOSKI Z RANKINGÓW

Lektura powyższych tabel, jak i raportów z badań, których wyniki obrazują, nastraja negatywnie. Od przynajmniej kilku lat byliśmy przyzwyczajeni do stopniowego, zdecydowanie zbyt powolnego i flegmatycznego, ale jednak awansowania, nadganiań światowej czołówki wymienionych rankingów. W tegorocznej edycji raportów wyraźnie widać zatrzymanie tego trendu – w aż trzech z nich osiągnęliśmy niższe lokaty niż przed rokiem. Jest to sytuacja, która nie zadowoliłaby opinii publicznej w żadnym kraju, jednak w Polsce wydaje się ona szczególnie niebezpieczna. Niejednokrotnie podnosi się kwestię istotnego zagrożenia wynikającego z perspektywy utknięcia w pułapce średniego rozwoju. Znajdujemy się w tej chwili w trudnym momencie – próbujemy przestawić gospodarkę, której wzrost opierał się do tej pory przede wszystkim na stosunkowo niskich wynagrodzeniach (w porównaniu do innych państw rozwiniętych) i wysokiej konsumpcji, na tory innowacyjności i generowania wysokiej wartości dodanej. O ile słusznie jest to zagadnienie adresowane z pozycji strategicznych – m.in. w ramach Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju, stanowiącej podstawowy dokument programowy dla polskiej polityki gospodarczej – o tyle gorzej wychodzi już realizowanie założeń tej koncepcji w praktyce. Z bogatymi państwami zachodnimi, w warunkach zglobalizowanej gospodarki, musimy konkurować. Nie dysponujemy żadnymi twardymi przewagami – nie mamy porównywalnego do nich kapitału czy know how. Prostą rezerwą, którą możemy wykorzystać jest wygenerowanie takiego otoczenia regulacyjno-instytucjonalnego dla biznesu, żeby Polska stała się swoistym rajem dla mikro, małych i średnich firm, które stanowią przecież ponad 90 proc. wszystkich przedsiębiorstw w naszym kraju. Musimy postępować z reformami deregulacyjnymi i prowolnościowymi szybciej niż inne państwa, które znajdują się w sytuacji analogicznej do naszej. Z tego też powodu, spadki pozycji w omawianych rankingach muszą martwić. Jednocześnie należy pamiętać o tym, że podejmowanych jest bardzo dużo inicjatyw mających na celu poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce – trzeba je dostrzegać i doceniać, zwracając jednocześnie uwagę na fakt, że muszą być one realizowane znacznie sprawniej i w większej skali.

⁵⁰ Coroczny raport The Heritage Foundation: <http://www.heritage.org/index/ranking>.

Polska w rankingach instytucji międzynarodowych – porównanie z wybranymi państwami europejskimi

Warto także spojrzeć jak kształtuje się lokata Polski w analizowanych rankingach względem państw z dwóch kategorii, szczególnie istotnych z punktu widzenia opinii publicznej. Można je traktować jako pewne benchmarki, umożliwiające przybliżone porównanie Polski z reprezentantami dwóch grup państw – bogatych państw zachodnich (cechujących się rozwiniętymi gospodarkami i wysokim poziomem zamożności) oraz państw regionu. W tym celu wyselekcjonowano po trzy państwa z obu grup – jako przykłady państw zachodnich posłużyły Francja, Wielka Brytania i Niemcy, natomiast spośród państw regionu wybrano Czechy, Litwę i Estonię. W rankingu Paying Taxes Polska okazała się być lepsza zaledwie od Francji i Czech. Znacznie wyprzedzają nas niewielkie państwa regionu – Estonia i Litwa. W rankingu Doing Business Polska zajęła gorszą lokatę niż cztery z sześciu państw w obu grupach. W przypadku zestawienia Global Competitiveness jest tragicznie – gorzej od nas wypadła w nim tylko Litwa. W rankingu Index of Economic Freedom lepsi byliśmy jedynie od Francuzów. Widać zatem wyraźnie, że Polskę dzieli spory dystans nie tylko od przedstawicieli bogatego zachodu, których staramy się dogonić od 26 lat, ale również od państw znajdujących się bezpośrednio w naszym regionie. Ten wniosek jest niepokojący, ponieważ o ile w przypadku Francji skutki kiepskiego dla biznesu otoczenia instytucjonalno-prawnego nie będą aż tak drastyczne, ze względu na ugruntowaną pozycję francuskiej gospodarki budowaną od stuleci, o tyle dla Polski rezultaty mogą być katastrofalne. Jeśli bowiem okazuje się, że w bliskim otoczeniu lub nawet bezpośrednim sąsiedztwie prowadzenie działalności gospodarczej jest znacznie prostsze i przyjemniejsze niż we własnym kraju, wówczas rodzima gospodarka może stracić – wskutek „przeprowadzki” przedsiębiorstw – istotny impet ekonomiczny, wynikający wprost z działalności całej rzeszy mikro, małych i średnich firm.

Ostatecznie wydaje się, że pozycje w okolicach 30-60 miejsca na świecie to nie jest wszystko, na co stać Polskę. W naszym państwie istnieje bowiem ogromny kapitał przedsiębiorczości, kreatywności, dobrego wykształcenia, pomysłowości i skłonności do ryzyka – wystarczy jedynie pozwolić Polakom działać i korzystać z tego potencjału. Celem Polski nie powinno być osiągnięcie pozycji europejskiego średniaka, ale raczej zdobycie statusu lidera regionu pod względem jakości legislacji, przyjazności aparatu administracyjnego i sprawności funkcjonowania państwa. Wszelkie niezbędne do tego składniki już są na miejscu, w tym momencie potrzeba tylko sprawnego zarządzania i konkretnego planu, by w perspektywie kilku lat Polska stała się państwem, w którym łatwo prowadzi się biznes: prawdziwie wolnym gospodarczo, z atrakcyjnym systemem podatkowym i konkurencyjnym na tle reszty Europy.

4. Podsumowanie

Dotychczas w zestawieniach analizujących jakość systemu podatkowego, łatwość prowadzenia biznesu czy też poziom wolności gospodarczej w różnych państwach świata, Polska z reguły awansowała w porównaniu do pozycji ubiegłorocznych. Jednak w tym roku, w trzech z czterech analizowanych rankingów, Polska osiągnęła gorszy wynik niż w roku ubiegłym. Jest to symptom zdecydowanie niepokojący i świadczący o niewystarczającym tempie wprowadzania w życie korzystnych dla biznesu zmian regulacyjnych – mieliśmy doganiać najlepszych, tymczasem przeganiają nas już światowe „średniaki”. Państwo, takie jak Polska powinno być pod wymienionymi powyżej względami liderem regionu i wyznaczać standardy, niż próbować do nich równać. Formułując powyższe zastrzeżenia, trzeba jednocześnie docenić inicjatywę prawodawcy, któremu w analizowanym okresie udało się jednak przeprowadzić szereg istotnych i korzystnych dla przedsiębiorców zmian. W roku 2018 wejdzie w życie konstytucja dla biznesu.

Istnieje zatem poważna szansa na duży gospodarczy awans, co przysłużyłoby się zarówno państwu jako kolektywnej całości, jak i jego obywatelom.

Polska, pod względem prawnego i instytucjonalnego otoczenia biznesu, **wciąż jednak nadgania, i to nie zachodnią Europę, ale małe, poradzieckie państwa**. Szkoda jest tym większa, że Polacy autentycznie stanowią jeden z bardziej przedsiębiorczych narodów europejskich, o czym świadczą zarówno dane, jak i wszelkie możliwe badania, które na ten temat przeprowadzono⁵¹. Oznacza to ni mniej, ni więcej, tylko tyle, że w naszej gospodarce drzemie olbrzymi, niewykorzystany potencjał, pętany biurokratycznymi ograniczeniami, nieprzejrzystym systemem podatkowym i fatalnej jakości prawem.

Jednym z największych wyzwań (i celów) na najbliższe lata musi być zatem konsekwentne prowadzenie prowolnościowej polityki, redukcja znacznej części niepotrzebnych regulacji i zdecydowana liberalizacja gospodarki, połączona z rozważnym prawodawstwem podatkowym, bazującym na znacznie wyższych, niż aktualnie, standardach legislacyjnych. Jak widać, rekomendacje pozostają dokładnie takie same jak rok temu.

⁵¹ <http://nf.pl/przedsiębiorca/polacy-wsrod-najbardziej-przedsiębiorczych-narodow-europy,,47744,229>,
<http://zielonalinia.gov.pl/-/czy-polacy-sa-przedsiębiorczy-51309>.

WWW.ZPP.NET.PL