

Zmiany w mentalności społecznej i dobre prawo uwolnią w Polsce przedsiębiorczość (Dziennik Finansowy: The Wall Street Journal)

Mimo systematycznych zmian w przepisach polski system prawny nadal uznawany jest za mało przyjazny dla biznesu.

Skrócony zapis debaty

Jak uwolnić przedsiębiorczość w Polsce? - to temat kolejnej debaty zorganizowanej wspólnie przez redakcję „WSJ Polska” i fundację FOR. W dyskusji panelowej uczestniczyli: Jacek Socha, były minister skarbu i były szef Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, obecnie wiceprezes PricewaterhouseCoopers, profesor i przedsiębiorca Andrzej Blikle oraz poseł Janusz Palikot, przewodniczący sejmowej komisji Przyjazne Państwo. Dyskusję prowadzili: Marcin Piasecki, redaktor naczelny „WSJ Polska”, i Jarosław Bełdowski, prezes fundacji FOR.

JAROSŁAW BELDOWSKI: Pozwolę sobie rozpocząć od prowokującej tezy, z którą spotykam się bardzo często: w Polsce tak naprawdę nie ma poważnych barier dla przedsiębiorczości, bo wystarczy, że spojrzymy na to, jak Polska się rozwija. W zeszłym roku polska gospodarka rozwijała się w tempie 7 proc, zatem nie ma przeszkód dla przedsiębiorczości. Tymczasem jeśli weźmiemy pod uwagę wyniki najważniejszych rankingów swobody gospodarczej, to Polska najczęściej znajduje się na końcu listy krajów z naszego regionu. Dla przykładu w ostatnim rankingu Banku Światowego Doing Business 2009 Polska zajęła 76. miejsce, Estonia - 22., Litwa - 28., a Łotwa - 29. W związku z tym, że te rankingi mówią o pewnych agregatach nazywanych swobodą działalności gospodarczej czy wolnością gospodarczą, nie odpowiadają na pytanie, co w istocie jest najważniejszym problemem przedsiębiorców w danym kraju. Czy jest to brak dostępu do kapitału? Czy jest to brak odpowiednich przepisów? Czy chodzi może o zbyt duże obciążenia fiskalne? Od takiego fundamentalnego pytania, co jest najważniejszą barierą przedsiębiorczości w Polsce, chciałbym rozpocząć.

ANDRZEJ BLIKLE: A kto nas wyprzedził w rankingu Banku Światowego? Lepsi są: Kazachstan, Bułgaria, Rumunia, Mongolia, Gruzja i Armenia. Oczywiście na samej górze jest Singapur, ale to jest wiadome. Natomiast Instytut Frezera, który również bada indeks wolności gospodarczej według trochę innych zasad, klasyfikuje nas na pozycji 56. Nad nami są: Grecja, Mongolia, Gruzja, Armenia i Kazachstan. Dlaczego tak jest i co w tej sprawie można zrobić? Chciałbym się znowu odwołać do badania, które było zrobione w 2004 roku przez Ipsos na zlecenie tegoż Banku Światowego. Badanie nazywało się „Bariery administracyjne związane z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej w Polsce”. Od tego czasu wiele się nie zmieniło. Cytat ze wstępu tego raportu: stosowane obecnie procedury przygotowywania projektów obiektów prawnych przez rząd są wadliwe. Regulacjom ustawowym nie towarzyszą stosowne akty wykonawcze. Nadal nie dopracowaliśmy się w Polsce usystematyzowanej oceny ekonomicznych skutków regulacji prawnych. To jest niezwykle ważne. Podejmuje się jakąś decyzję prawną, ale nie bada się, jakie będą skutki ekonomiczne. Tym samym gospodarka narażona jest na niekontrolowany przyrost zapisów powodujących nieuzasadnione koszty działalności gospodarczej oraz krępujących rozwój przedsiębiorczości.

MARCIN PIASECKI: Czy z perspektywy komisji Przyjazne Państwo da się coś z tym zrobić?

JANUSZ PALIKOT: Ja zacznę od anegdoty. Marszałek województwa lubelskiego pan Grabezuk, wcześniej prezydent Chełma, opowiedział mi pewną historię. Kiedy został prezydentem Chełma i zapoznawał się z decyzjami dyrektorów poszczególnych departamentów w urzędzie prezydenckim, zorientował się, że szefowa jednego z nich wydaje tylko negatywne opinie. Przez 4 lata nie wydała żadnej pozytywnej. To zaskakująca informacja. Prezydent wzywa zatem panią dyrektor i mówi, że zapoznał się z jej działalnością, wie, że wydaje same negatywne decyzje. Podaje przykład jednej sprawy i stwierdza, że na zdrowy rozum powinna być wydana pozytyw - na. Nakłaniają do tego. I ta kobieta się rozplakała. Gdy w końcu uspokaja się, tak mówi do prezydenta: ja przez całe życie byłam wierna swoim zasadom. Nigdy nie podjęłam decyzji pozytywnej (śmiech). I ta pani złożyła rezygnację z funkcji, którą pełniła. To jest oczywiście skrajny przypadek. Ja od mego rozpoczęłam, bo chciałem państwu pokazać, że nie wszystko leży w regulacjach i w konsekwencji w deregulacjach. Bardzo dużo zależy od tego, że ludzie chcą lub nie chcą funkcjonować. I to jest. tzw. prawo miejscowe, to są rozporządzenia, zarządzenia, dyrektywy, na które komisja Przyjazne Państwo nie ma wpływu, a one są w Polsce bardzo mocne. One idą w kierunku kwestionowania fundamentalnej sprawy, że człowiek bierze odpowiedzialność za to, co robi.

Mamy kilka przykładów. Obecnie od obywateli żąda się zaświadczeń, że nie są karani, kiedy biorą udział w przetargu publicznym. Jest taka prosto alternatywa, którą zaproponowaliśmy. Nie ma zaświadczenia! Jest oświadczenie osoby o tym, że nie była karana. Zostaje ono dołożone do wniosku i spełnia wymogi. Takie rozwiązalne napotyka jednak ogromny opór. Urzędnicy uważają, że nie można tego pozostawić w rękach polskich obywateli, tylko trzeba samemu sprawdzić. Bo przecie ktoś może oszukać, że nie był karany, wystąpić w przetargu, wygrać, mieć z tego jakieś korzyści, a dopiero po paru miesiącach okaże się, że był karany. My proponujemy oświadczenie o niekaralności składane przez osobę zainteresowaną przetargiem, która będzie ponosić odpowiedzialność karną, cywilną, gdyby oświadczenie było fałszywe. Jednak wciąż jest tak, że dla bardzo wielu urzędników w Polsce tworzy się prawo nie po to, żeby umożliwić ludziom działanie, jeśli chcą działać, ale żeby nie było nieszczelności systemu. Aby nie było ryzyka dla nieskuteczności windykacji należności budżetowej. Aby nie było możliwości pewnych przekrętów. To jest główny argument. Ja w czasie tych dziewięciu miesięcy działania komisji Przyjazne Państwo, po odbyciu ponad 200 posiedzeń, wysłuchaniu wielu przedstawicieli organizacji, zawsze się spotykałem z taką opinią: ale przecież może być tak, że ktoś będzie działał w złej woli.

JACEK SOCHA: Ja z panem posłem Palikotem częściowo bym polemizował, bo wychodzę z takiego założenia, że wszyscy chcą gdzieś ukraść. Chciwość ludzka jest bardzo silna. Oczywiście nie wszyscy mszą cudzą własność, ale chciwość może wykreować coś takiego jak łamanie reguł gry, a to jest też rodzajem kradzieży. Natomiast państwo jest odpowiedzialne za pewne zdarzenia. Na początku tej dekady mieliśmy kreatywną księgowość, mieliśmy pewnego rodzaju przejście przez kryzys finansowy związany z bańką internetową. W 1998 roku mieliśmy przecież Long-Term Capital Management, fundusz działający na rynku derywatów, który padł. Strata z tego tytułu wyniosła ok. 200 mld dol. W tej chwili USA już zaangażowały pomoc na poziomie 2 bln dol. Dlaczego mówię o państwie? Ja osobiście uważam, że państwo jest odpowiedzialne za ustalanie reguł gry i kontrolowanie tego, czy one są przestrzegane. Zgadza się z panem posłem, że każdemu trzeba dać prawo do działania, bo być może jest uczciwy. Natomiast do pewnego stopnia musi być rozbudowany system właściwej kontroli. W Polsce nie daje się prawa do podejmowanie

decyzji. Doskonale to wiem jako były minister skarbu. Nie wolno podjąć decyzji, a nie daj Boże, w warunkach rynkowych się pomylić, bo przyjdzie później kontroler NIK i ex post powie, że to i to było złe. My mówimy o tym, że chcielibyśmy, żeby prywatnego biznesu było jak najwięcej. A ja stawiam tezę, że wcale nie! Polscy urzędnicy nie czują, że jest to zawód, który daje im satysfakcję. W związku z czym jest frustracja. A frustracja powoduje, że nie można pójść na kontrolę i wrócić z niczym, bo to jest nieefektywna kontrola.

JANUSZ PALIKOT: Argument, że my nie możemy dokonać zmian, które ułatwią nielegalne działania ludziom mającym taką wolę, jest bardzo skuteczny. Prawie każdy się z nim zgadza, choć jest on najbardziej idiotyczny i absurdalny. My nie możemy ustanawiać prawa tylko dlatego, że ktoś może oszukać. Jeden, dwa czy pięć procent społeczeństwa może oszukać. Nie może być tak, że 90 proc. działa według systemu, który jest wymuszony przez kilka procent ludzi postępujących nieuczciwie. My żyjemy w kraju, który jest tak zorganizowany. Każda rzecz uwzględnia punkt widzenia oparty na braku zaufania do człowieka. Uważa się, że we wszystkich relacjach z administracją jest on nastawiony na kradzież. Przeciętny Polak chce okraść swoje państwo. Na szczęście jest minister finansów i jego urzędnicy i oni zatroszczą się o to, żeby do tego niecznego czynu kradzieży nie doszło - takie jest założenie fundamentalne.

Powiem państwu szczerze, że wskutek mojej prowokacyjnej natury nieraz doprowadzałem do płaczu przedstawicieli Ministerstwa Finansów. Do czego zmierzam? Do tej pory, gdy przychodził do nas lobbysta, wszyscy uciekali. Bo lobbysta to diabeł z czterema rogami i dwoma ogonami, więc takie spotkanie było czymś najgorszym, co się może przydarzyć politykowi. A ja uważam, że jest bardzo dobrze, kiedy przychodzi do nas lobbysta. Bo każdy przedsiębiorca nim jest, każdy wykonuje jakiś zawód. Każdy ma jakieś powody, żeby do nas przyjść. W tym sensie wszyscy jesteśmy dobrymi lobbystami na rzecz swojego zawodu. Władza polityczna skrzyżowana z mediami, które natychmiast atakują nas za wysłuchanie osoby, która działa we własnym interesie, powodują, że od razu się wycofujemy i tego nie rozpatrujemy... Władza polityczna uważa, że sama wie najlepiej, co trzeba zrobić w danej dziedzinie. Uważam, że fundamentalne nie tylko w kwestii rozwiązań, ale także energii społecznej, jest powiedzieć sobie: ja się nie boję lobbysty. Niech on do mnie przyjdzie i powie, co chce. Ja go wysłucham, zastanowię się, czy to, co jest dobre dla niego, nie jest przypadkiem dobre również dla państwa, dla nas i całego sektora gospodarki.

ANDRZEJ BLIKLE: Leszek Balcerowicz napisał kiedyś, podając za Bankiem Światowym wynik badania, dlaczego niektóre kraje są bogate, a inne nie. Okazuje się, że bogactwo kraju nie koreluje się ani z powierzchnią, ani z ludnością, ani z zasobami naturalnymi ziemi, ani też z geopolitycznym położeniem. Koreluje się wyłącznie z dobrym prawem. Moim zdaniem tym, co jest potrzebne przedsiębiorczości w Polsce, jest właśnie dobre prawo i dobre jego stosowanie.

MARCIN PIASECKI: **Panie pośle, czy ustawodawca może przełamać te złe schematy obowiązujące w naszym kraju?**

JANUSZ PALIKOT: Nikt nie wierzył w to, że uda się cokolwiek zdziałać. Wymienię kilka z kilkudziesięciu projektów komisji Przyjazne Państwo, które zostały wprowadzone. Państwo wciąż nie czują, że coś się zmieniło, ale ja cierpliwie poczekam do połowy przyszłego roku, i kiedy zobaczycie, że zmiany, które wprowadziliśmy do tej pory i które wejdą w życie 1 stycznia, zaczną obowiązywać. Szefowie firm stwierdzą, że już nie muszą mieć wydrukowanych danych osobowych, mogą mieć je w formie elektronicznej, nie muszą mieć kopii paragonów czy dokumentów, nie muszą mieć pozwoleń na budowę, nie muszą mieć decyzji administracyjnej o dopuszczeniu do użytkowania, nie muszą czekać 180 dni na zwrot na spłaty VAT, a tylko 60 dni. Będą mogli zaimportować coś spoza Unii

Europejskiej do składu konsygnacyjnego i nie będą musieli płacić VAT, tylko zaczekają, aż wprowadzą dany produkt na rynek, nie będzie 30-procentowej sankcji w VAT, nie będzie kaucji gwarancyjnej 200 tys. przy rozpoczynaniu działalności gospodarczej, nie trzeba będzie płacić podatku dochodowego za grudzień na bazie listopada itd. Przedsiębiorca nie będzie mógł zostać skasowany przez urząd skarbowy po decyzji pierwszej instancji, będzie mógł się odwołać do izby skarbowej i nie można będzie mu zablokować konta i windykować należności, dopóki nie przegra tej sprawy w sądzie. 30 proc. firm wygrywa takie sprawy w sądach administracyjnych. Ale rozprawy trwają często latami i wiele firm nie jest w stanie dotrzeć w dobrej kondycji do ostatecznego rozstrzygnięcia. Wymieniam tylko niektóre z rozwiązań, które zaproponowaliśmy. W czerwcu przyszłego roku dwa miliony firm w Polsce zauważą, że teraz działa się lepiej, łatwiej.

MARCIN PIASECKI: To już będzie koniec tego procesu?

JANUSZ PALIKOT: Oczywiście nie! Jest jeszcze inspekcja pracy, służba zdrowia, dziesiątki spraw, które nie są ruszone. Przez 20 lat tworzono biurokratyczne przepisy i dzisiaj z wielu względów nie jesteśmy w stanie przeprowadzić reformy, o której wszyscy marzą. A marzą o tym, że nie ma żadnych przepisów. To nie jest możliwe. Możemy teraz dokonać setki, dwustu, trzystu cięć w różnych przepisach, które spowodują, że w ramach obecnego systemu będzie trochę łatwiej. Nie idealnie, ale trochę łatwiej.

ANDRZEJ BLIKLE: Różnica między wolnością a swobodami jest następująca: wolność to sytuacja, w której dozwolone jest wszystko, co nie jest zabronione przez ogólne normy. A swobody to sytuacja, w której zabronione jest wszystko, co nie jest wyraźnie dozwolone. Nam chodzi o to, żeby mieć proste prawo, aby to prawo dało się stosować, nie zmieniało się bez przerwy, bo rzeczywiście dla małych firm jest to zhora. Małe firmy nie są w stanie czytać nowelizacji. W roku 2000 rocznik Dziennika Ustaw zawierał blisko 2 tys. stron, natomiast w roku 2007 było to już 22 tys. stron. Taka jest skala przyrostu.

MARCIN PIASECKI: Tylko w ilości aktów prawnych tkwi problem?

ANDRZEJ BLIKLE: Oczywiście, że nie tylko. Jest pięć atrybutów państwa, według których Instytut Frezera mierzy indeks wolności gospodarczej. Pierwszym atrybutem jest wielkość rządu mierzona jego wydatkami, podatkami i zaangażowaniem w przedsięwzięcia gospodarcze. Oczywiście im większy rząd, tym niższe miejsce w rankingu. Druga grupa to struktura systemu legislacyjnego i pewność prawa do własności. Punkt trzeci to dostęp do tzw. dobrych pieniędzy. Dobroć pieniądza jest mierzona jego podażą, poziomem inflacji, prawem do posiadania dewizowych rachunków bankowych. Punkt czwarty: wolność handlu międzynarodowego. Punkt piąty: przepisy dotyczące bankowości, prawa pracy i warunków prowadzenia przedsiębiorstw. Do oceny warunków prowadzenia przedsiębiorstw bierze się między innymi biurokratyczne i podatkowe koszty ich prowadzenia. Analiza wszystkich tych czynników powinna być drogowskazem do tworzenia dobrego prawa.

JACEK SOCHA: Z badań, które przeprowadził PricewaterhouseCoopers na grupie przedsiębiorstw rodzinnych, wynika, że my tak na dobrą sprawę cały czas żyjemy w gospodarce, która jest daleka od gospodarki rynkowej. Mocno akceptujemy różnego rodzaju działania, które by taką gospodarkę rynkową w jakimś stopniu ograniczały. Co polskie firmy uważają za główne zewnętrzne problemy? Nie uwierzycie państwo, ale dwie trzecie respondentów odpowiedziało, że przeszkadza im konkurencja. Ja też bym chciał być biznesmenem działającym w ramach pewnej niszy naturalnego monopolu, to jest ideał. Regulacje dotyczące polityki rządowej i prawodawstwo dotyczące wydatków publicznych przeszkadzają 40 proc. biznesmenów. Najważniejsze zmiany oczekiwane przez przedsiębiorstwa pokazują, że jesteśmy w głębokim socjalizmie. Zapewnienia zwiększonej pomocy finansowej od państwa i wsparcia nowych celów lub poszerzenia istniejących

rynków eksportowych życzyliby sobie 22 proc. respondentów. I kolejny punkt - 40 proc. - za zapewnieniem przez państwo zwiększonej pomocy finansowej i wsparciem dotyczącej szkoleń i rozwoju dla pracowników.

Uproszczenie zasad podatku od prowadzenia działalności gospodarczej i zmniejszenie obciążenia podatkowego - aż 84 proc. Po prostu nie chcemy płacić podatków. Wzmocnienie przestrzegania przepisów - 42 proc. Przykładem tego, jak głęboko żyjemy w gospodarce państwowej i socjalistycznej, jest nastawienie nas wszystkich w kwestii prywatyzacji zysków i nacjonalizacji strat. Gdyby zrobić dzisiaj badanie, od razu byśmy zobaczyli, że niepotrzebnie prywatyzujemy, skoro potem musimy upaństwowiać, ratować. Lepiej nie doprowadzać do takiego działania, żeby prywatna sfera się rozwijała. Państwo było, jest i będzie w całej polityce gospodarczej i całym życiu gospodarczym, chociażby zostało ustalone przez RPP, jakie będą stopy procentowe.

GŁOS Z SALI: Swoboda gospodarcza była już w Polsce. W 1988 r. była znakomita tzw. ustawa Wilczka, która spowodowała, że przez kilka lat Polska rozwijała się szybko.

JANUSZ PALIKOT: Tak samo jak pan uważam, że to był złoty okres w polskiej gospodarce. Można było zrobić wszystko nie tylko dzięki tej ustawie, ale także dzięki zmianie politycznej. Urzędnicy wtedy byli trochę wystraszeni i dużo mniej represyjni, niż są w tej chwili. Nie da się jednak do tego okresu wrócić. Dlaczego? Jesteśmy w Unii Europejskiej, jest szereg innych ograniczeń wynikających z tego, co się wydarzyło później. Jednak, jeśli mówimy o tym, że nie będzie można zablokować kont i robić windykacji wobec firmy po decyzji sądu pierwszej instancji, to wracamy w jakimś sensie do Wilczka. Likwidujemy większość z 600 koncesji, licencji i certyfikatów dopuszczania do obrotu, które w tej chwili w Polsce obowiązują. Nie zlikwidujemy wszystkich, np. pozwolenia na handel bronią, ale większość tak.

Sanepid działa na zasadzie instytucji, która ma monopol na wydawanie świadectw dopuszczających do świadczenia usług. Jeżeli wprowadzimy tu pewną konkurencję, jak na przykład w biurach notarialnych czy u weterynarzy, polegającą na tym, że pewne instytucje mogą działać na własną odpowiedzialność cywilną, to zbliżamy się do ustawy Wilczka. Poza tym sejmowa komisja Przyjazne Państwo jako instytucja pozawykonawcza jest w naturalnym konflikcie z rządem. Administracja państwowa jest skierowana przeciwko takim funkcjom przyjaznym, współreprezentującym przedsiębiorców. Ona jest nastawiona bardziej na egzekwowanie różnego rodzaju represji. Zmiana tego nastawienia nie jest prosta, ale jest możliwa. Nie dokona się w ciągu jednego dnia, ale w ciągu dwóch, trzech lat. Likwidując krok po kroku różne bariery, bardzo się do tego zbliżymy. Trzeba również zmienić mentalność w sposobie interpretacji prawa. Problem tkwi w głowach każdego z nas. My z tym wielkim problemem dziedzictwa postkomunistycznego autentycznie się zderzamy.

PRZEDSIĘBIORCA ZE ŚWIDNICY: Dla małych i średnich przedsiębiorców pozyskanie, a co za tym idzie wykorzystanie środków unijnych, jest niezwykle trudne. Trzeba przygotować setki dokumentów, a każda strona z tej dokumentacji musi zawierać nawet trzy, cztery podpisy: prezesa, za zgodność, doradcy podatkowego itd. To jest jakaś paranoja.

JANUSZ PALIKOT: Pani minister Elżbieta Bieńkowska, wzorując się na działaniach komisji Przyjazne Państwo, powołała parę miesięcy temu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego podobną komisję, która pracuje głównie w sprawach związanych z pozyskaniem środków unijnych. W tej kwestii będzie trochę łatwiej od 1 stycznia.

GŁOS Z SALI: Ja chciałbym wrócić do urzędniczki, która podejmowała tylko negatywne decyzje. Jeżeli podatnik źle obliczy podatek VAT, to ponosi za to karę. Natomiast urzędnik nie ponosi żadnej odpowiedzialności za błędy. I dopóki nie będzie odpowiedzialności karnej urzędników za to, co robią, to nie będzie dobrze.

MAREK PIASECKI: Panie pośle, proszę powiedzieć, czy ma pan przekonanie o trwałości zmian, które państwo wprowadzają?

JANUSZ PALIKOT: Oczywiście, że nie, bo wszystkie takie zmiany następna ekipa rządowa może w ciągu paru miesięcy bardzo łatwo odwołać. Sam fakt ich istnienia - im dłużej, tym lepiej - będzie blokować łatwość wywrócenia wszystkiego od nowa. Kiedy te deregulacje przetrwają kilka miesięcy - a jestem pewien, że będą obowiązywały przynajmniej przez dwa lata - będzie trudno powrócić do dawnych rozwiązań.