



Analiza Instytutu Sobieskiego Nr 79, styczeń 2016

Maciej Rapkiewicz, Kamil Fijałkowski

Pozycja Polski w rankingu *Doing Business*

Kierunek zmian w wybranych obszarach prowadzenia działalności gospodarczej



Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl
www.sobieski.org.pl
www.fb.com/InstytutSobieskiego

I. Executive summary	3
I. Wstęp	4
III. Pozycja polski w rankingu 2016	7
IV. Rozpoczynanie działalności gospodarczej	9
V. Uzyskanie pozwoleń na budowę	12
VI. Podatki	16
VII. Egzekwowanie kontraktów.....	19
VIII. Wnioski	21
O autorach	22

Pozycja Polski w rankingu *Doing Business*

Kierunek zmian w wybranych obszarach prowadzenia działalności gospodarczej

I. Executive summary

- Polska awansuje w rankingu *Doing Business* Banku Światowego z pozycji 54. w 2006 roku (w międzyczasie nastąpił spadek – najniżej do 76. miejsca w 2009 roku) na miejsce 25. w 2016 roku. Wśród podstawowych problemów wpływających na pozycję w rankingu znajdują się liczba wymaganych procedur oraz długi czas oczekiwania na odpowiedź urzędników.

- Należy brać przykład z najlepszych rozwiązań zastosowanych przez inne kraje, uwzględniając jednocześnie różnicowania instytucjonalne i organizacyjne charakteryzujące naszą gospodarkę. Doświadczenia Polski wskazują, że transpozycja przepisów prawa lub wprowadzenie instrumentów usprawniających prowadzenie działalności gospodarczej, bez refleksji nad funkcjonującym otoczeniem regulacyjnym, rzadko spełnia zakładane cele.

- Miejsce w rankingu nie jest wystarczającą miarą oceny najlepszych praktyk w zakresie badanej kategorii; służy do tego punktacja DTF (*distance to frontier*).

- Porównanie poszczególnych miast w Polsce wskazuje, że *know-how* o sprawnej obsłudze przedsiębiorców wchodzi w skład zasobów naszego kraju, lecz nie jest równomiernie stosowane w poszczególnych regionach. Wynika z tego, że podstawowym problemem nie zawsze jest złe prawo, lecz jego wykonywanie oraz brak holistycznego podejścia w podejmowanych działaniach naprawczych.

- Metodyka stosowana przez zespół Banku Światowego w raportach *Doing Business* jest stale weryfikowana i aktualizowana, co w konsekwencji może powodować zmiany pozycji konkretnego państwa w obrębie badanej kategorii, mimo braku znaczących zmian regulacyjnych.

II. Wstęp

Warunki prowadzenia działalności gospodarczej w danym państwie znajdują odzwierciedlenie w opiniach przedsiębiorców, których niewątpliwą zaletą jest empiryczny dowód na praktykę funkcjonowania danego obszaru regulacyjnego. Opinie przedsiębiorców posiadają zazwyczaj charakter subiektywny i jakościowy. Alternatywną formą miernika warunków prowadzenia działalności gospodarczej w konkretnym kraju, może być ranking przygotowany przez niezależną instytucję, posiadającą kompetencje i zasoby by dokonać oceny możliwie szerokiej grupy gospodarek. Takie badania mają zazwyczaj charakter ilościowy i ze względu na ujednoliconą metodykę powinny umożliwiać porównanie wielu wskaźników w wybranej grupie państw. Co do zasady, takie badania powinny zachowywać obiektywizm oraz standardy statystyczne. Ich znaczenie bierze się również z tego, że dla przedsiębiorców czy inwestorów są często ważną przesłanką przy wyborze państwa docelowego do bezpośredniej inwestycji rozwojowej.

Do najbardziej znanych i prestiżowych klasyfikacji należy ranking *Doing Business*, publikowany od 2003 roku przez Bank Światowy. Zawiera on dwa rodzaje klasyfikacji, z których pierwsza jest bardziej popularna: (I) porównanie do innych państw, oraz (II) porównanie do wzorca, uosabiającego najlepsze praktyki prowadzenia działalności w badanej grupie (*distance to frontier* - DTF). Realizacja najlepszych praktyk oznacza 100 punktów, dlatego im niższa wartość DTF tym większy dystans dzieli dane państwo od wzoru najlepszych praktyk w danej kategorii. Ranking prowadzony jest w dziesięciu kategoriach, a suma zdobytych punktów w poszczególnych pozycjach przekłada się na klasyfikację ogólną, mającą stanowić odzwierciedlenie warunków prowadzenia biznesu w danym państwie. Ranking międzynarodowy, w którym w ostatnim roku sklasyfikowano 189 państw, może być wartościowy ze względu na wyróżnienie czynników, które przeważają za wyborem konkretnego miejsca do prowadzenia biznesu oraz możliwość obserwacji najlepszych praktyk biznesowych.

Dokonywana przez Bank Światowy ocena warunków prowadzenia działalności w danym państwie dotyczy "normalnych", tj. standardowych warunków i nie uwzględnia specyfiki specjalnych stref ekonomicznych oraz wszelkiego rodzaju zwolnień i ulg podatkowych, które mogłyby przysługiwać przedsiębiorcom. Każda badana kategoria prowadzenia biznesu posiada

opisaną charakterystykę i metodykę, która ma ujednoczyć przedmiot analizy, umożliwiając porównanie różnych państw.

Metodyka stosowana przez zespół Banku Światowego jest stale weryfikowana i aktualizowana, co w konsekwencji może powodować opisane w dalszej części analizy zmiany pozycji państwa w obrębie badanej kategorii, mimo braku znaczących zmian regulacyjnych. Uwydatnia to, jak skomplikowanym metodycznie zadaniem jest jednolite określenie zdarzeń występujących w danej gospodarce.

Niezależnie od powyższego, warto podkreślić systematyczny awans Polski w rankingu Banku Światowego, który doprowadził do wzrostu z pozycji 54. w roku 2006 na miejsce 25. w przeciągu dekady.

Tabela 1. Pozycja Polski w rankingu *Doing Business* w latach 2006-2016.

Rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miejsce	54	75	74	76	72	70	62	55	45	32	25

Pierwsze dwa raporty *Doing Business 2004 i 2005* nie określały miejsca poszczególnych krajów w ogólnym rankingu; wprowadzono to po raz pierwszy w raporcie na 2006 rok. Od początku prowadzenia badań zmieniała się liczba badanych państw i metodyka oceny poszczególnych wskaźników. Dlatego oprócz czynników gospodarczych realnie zachodzących w gospodarkach, wpływ na miejsce w rankingu w danej edycji raportu, mogła mieć precyzja oceny faktycznego przebiegu określonych procesów. Dla porównania: w 2004 roku Bank Światowy oceniając sytuację w Polsce przeprowadzał konsultację z grupą 20 osób, z czego większość stanowili pracownicy zagranicznych kancelarii prawnych, natomiast przygotowując ranking na 2016 rok kwestionariusze i konsultacje przeprowadzano w Polsce na grupie ok. 120 osób z wyraźną reprezentacją pracowników kancelarii prawnych, urzędów i ministerstw.

Biorąc pod uwagę, że ranking *Doing Business* jest klasyfikacją uznaną i prestiżową, celem powinno być utrzymanie tendencji wzrostowej Polski w kolejnych edycjach raportu. Niniejsza analiza ma z kolei na celu wskazanie obszarów, gdzie istnieje największy potencjał do poprawy miejsca i punktacji. Warto przy tym zauważyć, że do wprowadzenia zmian prowadzących do poprawy pozycji Polski w rankingu na rok 2017 nowy rząd nie ma zbyt wiele czasu – zgodnie z metodyką Banku Światowego oceniany będzie stan na 1 czerwca 2016¹.

Rozmiar niniejszego opracowania uniemożliwia przedstawienie kompleksowej analizy obejmującej wszystkie dziesięć kategorii ocenianych przez Bank Światowy, składających się na miejsce w rankingu *Doing Business*. Dlatego za kluczowe do omówienia uznano kategorie, w których Polska zajmuje niską pozycję wobec innych państw lub wzoru najlepszych praktyk, a tym samym wskazanie, gdzie potencjał do poprawy jest największy. Do kategorii opisanych w niniejszej analizie należą zatem:

- rozpoczynanie działalności gospodarczej,
- uzyskiwanie pozwoleń na budowę,
- podatki,
- egzekwowanie kontraktów.

¹ W kategorii płacenia podatków edycji na 2017 rok oceniany będzie stan faktyczny za styczeń-grudzień 2015 roku.

III. Pozycja Polski w rankingu 2016

W najnowszym rankingu Banku Światowego za 2016 rok Polska zajmuje 25. miejsce, co oznacza wzrost w ogólnej klasyfikacji o 3 pozycje względem 2015 roku, kiedy uzyskaliśmy 28. miejsce. W grupie 32 państw OECD zajmujemy 17. pozycję. W klasyfikacji DTF Polska w rankingu za 2016 rok uzyskała 76,45 punktów, co oznacza wzrost o 1,07 punktu w porównaniu do poprzedniej klasyfikacji².

Tabela 2. Pozycja Polski w rankingu *Doing Business 2016 i 2015*, z uwzględnieniem poszczególnych kategorii i liczby punktów DTF.

Kategoria	Miejsce w rankingu		DTF – liczba punktów (2016)
	2016	2015 ³	
Rozpoczęcie biznesu	85	80	85,94
Pozwolenia na budowę	52	49	74,24
Podłączenie elektryczności	49	54	80,15
Rejestracja własności	41	39	75,65
Uzyskanie kredytu	19	17	75,00
Ochrona inwestorów mniejszościowych	49	46	60,00
Podatki	58	96	79,63
Handel międzynarodowy	1	1	100,00
Egzekwowanie kontraktów	55	55	63,44
Rozwiązywanie problemu niewypłacalności	32	31	70,43
OGÓLEM	25	28	76,45

Gdyby w całym kraju zastosować najlepsze praktyki funkcjonowania z poszczególnych miast, Polska zajmowałaby wyższe miejsce w rankingu. Badania przeprowadzone w 18. największych

² Należy odnotować, że dane dot. wyniku Polski za 2015 rok zaktualizowane w raporcie *Doing Business 2016* różnią się od wskazanych w pierwotnym raporcie *Doing Business 2015*, na podstawie którego Polska uzyskała 32. miejsce w ogólnej klasyfikacji, zdobywając 73,56 punktów DTF.

³ Na podstawie danych zaktualizowanych w raporcie *Doing Business 2016*.

miastach naszego kraju wykazały, że stosunkowo najłatwiej można rozpocząć działalność gospodarczą w Bydgoszczy, Olsztynie i Białymstoku. Proces uzyskania pozwolenia na budowę przebiega najlepiej w Bydgoszczy, Rzeszowie i Toruniu, rejestracja własności w Białymstoku i Zielonej Górze, a egzekucja kontraktów w Olsztynie i Gorzowie Wielkopolskim. Z drugiej strony, ostatnie miejsca w klasyfikacji ogólnej największych polskich zajmują Gdańsk, Warszawa i Kraków.

Należy zwrócić uwagę, że wysokie miejsce Polski w klasyfikacji ogólnej rankingu nie musi oznaczać bliskiego ideału rezultatu w punktacji DTF i na odwrót. Na przykład w kategorii rozpoczynanie biznesu, w której Polska znajduje się stosunkowo nisko w porównaniu z innymi państwami (85. miejsce), wynik DTF jest o ponad 10 punktów wyższy niż w kategorii dostępności kredytu, w której Polska jest klasyfikowana o 66 miejsc wyżej. Ta nieintuicyjna zależność danych wynika z metodyki stosowanej przez Bank Światowy i często bywa pomijana w komentarzach, zwłaszcza medialnych, które skupiają się przede wszystkim na miejscu w klasyfikacji, pomijając liczbę zdobytych punktów.

IV. Rozpoczynanie działalności gospodarczej

Zgodnie z metodyką Banku Światowego w kategorii rozpoczynania działalności gospodarczej oceniany jest złożony proces zakładanie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w której zatrudnionych jest od 10 do 50 osób, kapitał początkowy jest równy 10-krotności dochodu *per capita*, a obrót 100-krotności dochodu *per capita*. Modelowo spółka wykonuje ogólną działalność handlową lub przemysłową wyłącznie na terenie danego kraju, nie zatrudnia cudzoziemców i nie kwalifikuje się do specjalnych ulg.

Tabela 3. Porównanie podstawowych wskaźników efektywności z raportu *Doing Business 2016* w kategorii rozpoczynania działalności gospodarczej.

Wskaźnik	Polska	OECD	Dania	Litwa	Macedonia
Liczba procedur	4,0	4,7	4,0	2,0	1,0
Ilość dni	30	8,3	3,0	3,5	1,0
Koszt (jako % dochodu <i>per capita</i>)	12,2	3,2	0,2	0,6	0,1
Niezbędny kapitał (jako % dochodu <i>per capita</i>)	11,4	9,6	14,3	0,0	0,0
Miejsce w rankingu DB 2016	85	nie dotyczy	29	8	2
DTF w DB 2016	85,94	91,63	94,04	97,70	99,86

Z powyższego zestawienia wynika, że poza ilością procedur, wszystkie wskaźniki wpływające na ocenę łatwości rozpoczynania biznesu są niekorzystne dla Polski, w porównaniu ze średnią dla państw OECD. Poprawa w stosunku do przedmiotowego benchmarku wymagałaby skrócenia czasu potrzebnego do rejestracji działalności, a także polepszenia wskaźnika kosztów oraz niezbędnego kapitału. Niekorzystne wartości wskaźnika kosztowego i kapitałowego rozpoczynania działalności w Polsce do średniej OECD, można tłumaczyć niższymi dochodami *per capita* w naszym kraju. Jednak ten argument staje się nieuzasadniony w przypadku

porównania do Litwy czy Macedonii, czyli państw o niższych (Macedonia) czy porównywalnych (Litwa) dochodach *per capita* do Polski.

Wskazane w tabeli powyżej państwa, wprowadziły jeden punkt rejestracyjny (*a one-stop shop system*) dla przedsiębiorców. W Macedonii system jednego punktu obowiązuje już od 2006 roku. Rejestracja obejmuje jednocześnie wpis przedsiębiorcy do Rejestru Handlowego i na stronę internetową (www.crm.com.mk), nadanie numeru statystycznego, rejestrację podatkową oraz otwarcie konta bankowego, na które dokonywane są wpłaty kapitału zakładowego. Jednocześnie możliwa jest rejestracja w Agencji Zatrudnienia i objęcie pracowników ubezpieczeniem społecznym. Podczas rejestracji nowego przedsiębiorcy niezbędne jest notarialne poświadczenie podstawowych dokumentów (umowa lub statut spółki) oraz podpisów, co odbywa się w ciągu jednego dnia roboczego, a wysokość opłat zależy od liczby wspólników (akcjonariuszy).

Na Litwie pierwszy etap rejestracji nowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością polega na weryfikacji i rezerwacji proponowanej nazwy firmy. Cała procedura realizowana jest *on-line*, trwa mniej niż jeden dzień roboczy i kosztuje 16 EUR. Drugim etapem rejestracji jest wpis do państwowego rejestru firm, co jest obsługiwane wspólnie z urzędem skarbowym (jeżeli spółka będzie podatnikiem VAT) i urzędem ubezpieczeń społecznych (SODRA). Procedura rejestracji na drugim etapie trwa 3 dni robocze i kosztuje 51 EUR. W niektórych, wskazanych prawem, przypadkach możliwe jest przedłożenie dokumentów w formie elektronicznej, bez potwierdzenia notarialnego.

W Danii funkcjonuje scentralizowany system informatyczny dla przedsiębiorstw *Webreg*. Pełna rejestracja spółki z ograniczoną odpowiedzialnością może zostać dokonana *on-line* bez angażowania urzędników. Rejestracja *on-line* jest znacznie tańsza (670 DKK) niż ta dokonana w papierowej formie (2,150 DKK) i odbywa się natychmiastowo. Po zakończeniu procesu rejestracji, przedsiębiorca otrzymuje drogą elektroniczną swój unikatowy numer identyfikacyjny firmy (CVR). Poza tym system *Webreg* dostarcza informacje o potencjalnych kontrahentach – w tym rodzaju zarejestrowanego podmiotu i zaangażowanym kapitale.

W celu poprawy pozycji Polski w rankingu *Doing Business* i jednocześnie usprawnienia procedury rozpoczynania działalności gospodarczej, należy doprowadzić do skrócenie czasu rejestracji firmy w Polsce, co obecnie zajmuje średnio 30 dni. W tym zakresie, pożądanym zjawiskiem byłoby stworzenie łatwo dostępnej rejestracji *on-line*. Wskazane jest również obniżenie kosztów jakie przedsiębiorca zmuszony jest ponieść przy rejestracji: podatku od czynności cywilno-prawnych oraz kosztów notarialnych i administracyjnych związanych z procedurą rejestracji. Warto wspomnieć, że w ostatnich latach nastąpiły w Polsce pewne udogodnienia, które odnotowano w raporcie Banku Światowego, np. wyeliminowano wymóg zgłaszania faktu zatrudnienia pracowników do Państwowej Inspekcji Pracy i Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

V. Uzyskanie pozwoleń na budowę

W metodyce kategorii uzyskania pozwolenia na budowę, twórcy raportu *Doing Business* biorą pod uwagę czas trwania oraz koszty poszczególnych etapów budowania magazynu. Nie należy interpretować tej kategorii wyłącznie jako czasu uzyskania pozwolenia na budowę. Cały proces obejmuje otrzymanie kompletu odpowiednich zezwoleń, dokonanie zgłoszeń, podłączenie podstawowych mediów, przeprowadzenie kontroli i uzyskanie pozwolenia na użytkowanie.

Tabela 4. Porównanie podstawowych wskaźników efektywności z raportu *Doing Business 2016* w kategorii uzyskania pozwolenia na budowę.

Wskaźnik	Polska	OECD	Niemcy	Dania	Singapur
Liczba procedur ⁴	16	12,4	8	7	10
Liczba dni ⁵	156,0	152,1	96,0	64,0	26,0
Koszt (jako % wartości inwestycji)	0,3	1,7	1,1	1,8	0,3
Miejsce w rankingu DB 2016	52	Nie dotyczy	13	5	1
DTF w DB 2016	74,24	Nie dotyczy	81,42	86,30	92,97

Zgodnie z założeniami metodyki rankingu *Doing Business*, przedmiotem badania jest firma budowlana działająca jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, która świadczy usługi w największym mieście danego państwa. Działa wyłącznie na jego terytorium i nie posiada żadnego udziału kapitału zagranicznego. Spółka powinna zatrudniać co najmniej 60 pracowników oraz posiadać grunt na którym budowany jest magazyn oraz sprzedać go po ukończeniu budowy.

⁴ Za procedurę uznaje się konieczność kontaktu między pracownikami lub kadra zarządczą a podmiotami zewnętrznymi.

⁵ Wartość ta stanowi medianę czasu oszacowanego przez ekspertów jako niezbędnego do realizacji zakładanej inwestycji.

Informacje pozyskuje się za pomocą kwestionariusza wypełnianego przez licencjonowanych ekspertów budowlanych, w tym architektów, inżynierów, prawników, samych przedsiębiorców oraz dostawców usług i urzędników.

Według najnowszej edycji raportu *Doing Business 2016* Polska zajmuje 52. miejsce na 189 badanych krajów, uzyskując 74,24 punktów DTF. Należy jednak zwrócić uwagę, że na podstawie danych z raportu *Doing Business 2015* zajmowaliśmy w tej kategorii odległe 137. miejsce, a czas trwania wszystkich procedur zajmował 212 dni.

Zaobserwowana istotna różnica w danych Banku Światowego jest w głównej mierze pochodną modyfikacji specyfikacji procedury złożenia wniosku o pozwolenie na użytkowanie i jego uzyskania. Po analizie opisu tego czynnika w dwóch kolejnych raportach *Doing Business 2015* i *2016* zaobserwowano spadek czasu trwania tej procedury z 75 dni do 21 dni. Powyższa zmiana mogła wynikać prawdopodobnie z alternatywnej interpretacji stosowanej przez Bank Światowy, zgodnie z którą w rankingu *Doing Business 2015* subiektywnie wskazano, że procedura złożenia wniosku o pozwolenie na użytkowanie i uzyskanie tego pozwolenia trwa w Polsce średnio 75 dni, natomiast według prawa decyzja powinna zostać wydana przez odpowiedni organ w ciągu 30 dni w prostych przypadkach i 60 dni w bardziej skomplikowanych⁶.

Według obowiązujących wówczas przepisów *Prawa budowlanego* nie funkcjonował żaden przepis, który nakładałby obowiązek wydania pozwolenia na użytkowanie zgodnie z powyższymi założeniami. Poza tym w dokumencie Banku Światowego nie wskazano na jakiej dokładnie podstawie uznano średni czas trwania tej procedury na 75 dni. Natomiast w aktualnej edycji raportu opis odwołujący się do obowiązującego w Polsce prawa, został zastąpiony komentarzem, iż średni czas oczekiwania na wydanie pozwolenia na użytkowanie trwa 2-3 tygodnie⁷.

Warto zwrócić uwagę, że pomiędzy kolejnymi edycjami raportu nie zaszła żadna istotna zmiana w prawie, która wpływałaby na czas trwania tej procedury. Przywołując art. 59c. pkt 1. *Prawa budowlanego* właściwy organ przeprowadza kontrolę przed upływem 21 dni od dnia doręczenia

⁶ Raport *Doing Business 2015*, s. 31-32.

⁷ Raport *Doing Business 2016*, s. 32-33.

wezwania inwestora. Po przeprowadzeniu kontroli wydawana jest zgoda na użytkowanie. Zgodnie z powyższym opis czasu trwania tej procedury, zastosowany przez Bank Światowy w rankingu z 2015 roku, nie znajduje uzasadnienia.. Z kolei w wersji z 2016 roku należy podkreślić, że opisany termin 21 dni jest regulowanym prawnie ostatecznym terminem do przeprowadzenia kontroli, a nie wydania pozwolenia przez Inspektorat.

Prawdopodobnie terminy 30 i 60 dniowy, również przywołane w rankingu 2015 r., zostały wskazane nie na podstawie *Prawa budowlanego* ale *Kodeksu postępowania administracyjnego*, w którym art. 35 § 3 stanowi, że załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Taka interpretacja budzi poważne zastrzeżenia w przypadku określania średniego czasu oczekiwania pozwolenia na użytkowanie, co zdaje się, zostało ostatecznie zweryfikowane przez zespół Banku Światowego i najnowszej edycji raportu *Doing Business* uwzględniono bardziej właściwe w tym przypadku regulacje *Prawa budowlanego*, a nie *KPA*.

Powyższe zagadnienie, związane tylko z jedną procedurą, obrazuje jak skomplikowana i jednocześnie obciążona możliwością błędu, jest próba ustalenia spójnych metodycznie ram czasowych wybranych działań związanych z procesem inwestycji budowlanej. Odnosząc się do empirycznych doświadczeń związanych z procedurą uzyskania pozwolenia na użytkowanie, należy zwrócić uwagę, że problemem nie jest regulowany prawnie limit czasu na przeprowadzenie kontroli i wydania pozwolenia (co w przypadku modelowym może trwać 2-3 tygodnie), lecz częsty brak wymaganych prawem dokumentów i pozwoleń z innych instytucji, co wydłuża moment, w którym procedura w ogóle może być formalnie rozpoczęta.

Biorąc pod uwagę stan faktyczny przedstawiony w opisywanej kategorii *Doing Business 2016*, niewątpliwą zaletą Polski jest relatywnie niski koszt przeprowadzenia wszystkich niezbędnych procedur – który w relacji do wartości powstałego magazynu stanowi 0,3%. Taka sama relacja kosztów szacowana jest w Singapurze, który w ogólnej klasyfikacji zajmuje pierwsze miejsce. W porównaniu do średniej wartości w krajach OECD (1,7%) Polska wypada dobrze.

Dla zagwarantowania awansu Polski w kolejnych edycjach rankingu, cały czas powinny być podejmowane prace nad zmniejszeniem ilości barier administracyjnych i regulacyjnych, których jest w Polsce relatywnie dużo. Ze względu na nowelizację *Prawa budowlanego* z 2015 roku przewiduje się wzrost pozycji Polski w kolejnej edycji rankingu *Doing Business* w tej kategorii.

VI. Podatki

Kryterium związane z podatkami to porównanie obciążeń podatkowych, jakie w różnych krajach średniej wielkości firma ponosi w ciągu roku. Kategoria ta uwzględnia ciężar finansowy dla przedsiębiorstwa, jak również obciążenia administracyjne i czas konieczny do zapłacenia lub potrącenia wszystkich obowiązkowych podatków i składek. Ten wskaźnik został wprowadzony i opracowany w rankingu Banku Światowego wspólnie z PricewaterhouseCoopers.

Zgodnie z założeniami, przedmiotem badania jest modelowa spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, która rozpoczęła działalność po 1 stycznia 2013 roku w największym mieście danego państwa. Jest w całości kontrolowana przez kapitał krajowy i wykonuje ogólną działalność przemysłową lub handlową w obrębie terytorium badanego kraju. Nie kwalifikuje się do żadnych ulg, zatrudnia co najmniej 60 pracowników – w tym 4 menadżerów, z czego 1 jest właścicielem spółki. Roczne obroty sięgają 1 050 – krotności dochodu *per capita*.

W rankingu *Doing Business 2016* Polska zajmuje w tej kategorii 58. miejsce (79,63 DTF), co opisano jako awans o 38 miejsc w stosunku do poprzedniej edycji. Należy jednak zwrócić uwagę na zmianę pozycji z 2015 roku w aktualizacji raportu Banku Światowego z 2016 roku. Zgodnie z raportem *Doing Business 2015* Polska w tej kategorii zajmowała 87. miejsce (73,51 DTF), w kolejnej edycji awansowała na pozycję 58. (79,63 DTF), co oznaczałoby awans o 29 miejsc.

W porównaniu dwóch kolejnych edycji raportu zauważalna jest istotna zmiana tylko jednego wskaźnika w tej kategorii, tj. liczby podatków i opłat, która z 18 zmalała do 7 płatności – w najnowszej wersji. Jednocześnie liczba godzin potrzebnych do rozliczeń podatkowych zmalała tylko o 15 godzin, pozostając cały czas wysoko ponad średnią dla krajów OECD.

Tabela 5. Porównanie podstawowych wskaźników efektywności z raportu *Doing Business 2016* w kategorii placenia podatków.

Wskaźnik	Polska	OECD	Dania
Liczba podatków i opłat w ciągu roku	7,0	11,1	10,0
Czas (liczba godzin)⁸	271,0	176,6	130,0
Podatki obciążające zysk (jaki % zysku)	14,5	14,9	18,7
Podatki i obciążenia zw. z zatrudnieniem (jako % zysku)	24,8	24,1	3,0
Pozostałe obciążenia (jako % zysku)	1,0	1,7	2,8
Całkowita wielkość obciążeń podatkowych (jako % zysku)⁹	40,3	41,2	24,5
Miejsce w rankingu DB 2016	58	Nie dotyczy	12
DTF w DB 2016	79,63	Nie dotyczy	91,94

Po dokładnej analizie specyfikacji uwzględnionej przez Bank Światowy zauważalna jest istotna zmiana opisu podatku VAT. W raporcie *Doing Business 2015* określono, że Polski podatnik rozlicza podatek VAT w trybie miesięcznym, co generuje 12 płatności w ciągu roku i trwa łącznie 100 godzin¹⁰. Natomiast w raporcie *Doing Business 2016* uznano, że podatek VAT rozlicza się jedną płatnością w ciągu roku, co zajmuje 98 godzin¹¹.

Tak istotna zmiana (zmniejszenie ogólnej liczby procedur o 11) budzi wątpliwości co do poprawności metodyki zastosowanej przez Bank Światowy. W czasie opracowania raportów nie zaszła żadna poważna zmiana wpływająca na ilość wymaganych rozliczeń podatku VAT. Należy zwrócić uwagę, że w polskim porządku prawnym istnieją dwa podstawowe sposoby na

⁸ Czas niezbędny na wypełnienie odpowiednich formularzy i dokonanie płatności lub odliczenia następujących podatków i opłat: podatku dochodowego, podatku od towarów i usług lub podatku od sprzedaży, podatków i obciążeń społecznych zw. m.in. z zatrudnieniem

⁹ Płacone przez firmę w drugim roku funkcjonowania.

¹⁰ *Doing Business 2015*, s. 67.

¹¹ *Doing Business 2015*, s. 75.

uregulowanie tego podatku. Jeżeli na druku VAT-R zadeklaruje się formę miesięczną, rozliczenia z tytułu VAT należy dokonywać do 25 dnia miesiąca następującego po tym, którego dotyczy rozliczenie. W przypadku modelowym może to oznaczać dokonanie 12 rozliczeń w ciągu roku. Jednak przywilejem tzw. małych podatników¹² jest możliwość wyboru kwartalnego trybu rozliczania podatku VAT, wówczas podatnik składa deklarację VAT-7D, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po każdym kwartale. Wówczas podatnik dokonuje w ciągu roku 4 rozliczenia. Zgodnie z metodyką *Doing Business* modelowa spółka nie spełnia kryteriów kwalifikujących ją jako tzw. małego podatnika. Ewentualna aktualizacja tego czynnika w kolejnej edycji raportu może spowodować spadek pozycji Polski w tej kategorii, co zgodnie z powyższym, nie będzie wynikało z realnie podejmowanych działań regulacyjnych.

Biorąc pod uwagę stan faktyczny przedstawiony w najnowszym rankingu *Doing Business 2016* Polska na tle krajów OECD wypada niekorzystnie pod względem ilości czasu niezbędnego na dokonanie rozliczeń. To istotny czynnik zwłaszcza z punktu widzenia małych i średnich przedsiębiorstw, które często nie posiadają działów księgowych albo zmuszone są dokonywać outsourcingu czynności, a czas niezbędny na rozliczenia wpływa na koszty. W Polsce potrzeba o blisko 100 godzin więcej, niż wynosi średnia OECD, aby dokonać wszystkich niezbędnych rozliczeń. Plasujemy się również powyżej średniej OECD w kategorii obciążeń podatkowych związanych z zatrudnieniem. Nasza pozycja wypada jeszcze gorzej w porównaniu do uwarunkowań systemu podatkowego funkcjonującego w Danii. Wynika to przede wszystkim z bardziej przyjaznego systemu rozliczeń podatkowych oraz krótszego czasu rozliczeń poszczególnych podatków w tym Królestwie. Ponadto, poziom obciążeń podatkowych ogółem (jako % zysku) jest w Danii o 15,8 pkt proc. niższy niż w Polsce, co wynika przede wszystkim z niższego obciążenia podatkowego związanego z zatrudnieniem, ale także wyższych zysków duńskich przedsiębiorstw. Uproszczenie sposobu i częstotliwości poboru podatków jest w Polsce istotnym krokiem w drodze do poprawy warunków prowadzenia firm. Intensyfikacja promocji rozliczania podatków przez Internet jest korzystna i powinna być kontynuowana.

¹² Małym podatnikiem jest 1) podatnik VAT u którego wartość sprzedaży (wraz z kwotą podatku) nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym 1,2 mln EUR lub 2) podatnik, który świadczy usługi typu pośrednictwa – jeżeli kwota prowizji lub innych postaci wynagrodzenia za wykonanie usługi (wraz z kwotą podatku) nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym 45 tys. EUR.

VII. Egzekwowanie kontraktów

Kategoria egzekwowania kontraktów oparta jest na pomiarze czasu i kosztów związanych z rozwiązywaniem sporów handlowych za pośrednictwem sądu pierwszej instancji. W najnowszym rankingu *Doing Business 2016* wprowadzono nowy wskaźnik wchodzący w skład tej kategorii, którym jest indeks jakości procesu sądowego. Nowa miara jest próbą oceny wdrażania najlepszych praktyk poprawiających jakość i efektywność systemu sądownictwa w danym państwie. Dane do analizy pozyskuje się z obowiązujących przepisów prawa oraz kwestionariuszy wypełnianych przez prawników i sędziów.

Według raportu *Doing Business 2016* na 189 badanych krajów, Polska zajmuje 55. miejsce (bez zmian w stosunku do roku poprzedniego). Natomiast liczba punktów DTF w tej kategorii wyniosła zaledwie 63,44.

Tabela 6. Porównanie podstawowych wskaźników efektywności z raportu *Doing Business 2016* w kategorii egzekwowania kontraktów.

Wskaźnik	Polska	OECD	Niemcy	Singapur
Czas (liczba dni) ¹³	685,0	538,3	429,0	150
Koszt (jako % spornej należności) ¹⁴	19,4	21,1	14,4	25,8
Miejsce w rankingu DB 2016	55	Nie dotyczy	12	1
DTF w DB 2016	63,44	Nie dotyczy	75,08	84,91

Z powyższych danych wynika, że w Polsce przeprowadzenie postępowania kosztuje relatywnie mniej niż przeciętnie w krajach OECD, a nawet mniej, niż w kraju zajmującym pierwsze miejsce w rankingu. Jednak biorąc pod uwagę liczbę dni potrzebnych na skuteczne przeprowadzenie

¹³ Liczony od momentu, w którym powód rozpoczyna wypełnianie pozwu aż do momentu płatności, uwzględnia również czas oczekiwania na decyzje.

¹⁴ Zawiera opłaty sądowe oraz koszty prawnika.

procesu relatywnie mniejszy koszt traci na znaczeniu. Dużo istotniejsza jest dla firmy płynność finansowa, która zostaje zachwiana przez prawie 2-letni okres oczekiwania na otrzymanie należnych pieniędzy. Liczba procedur oraz koszty są sprawą drugoplanową. Dlatego należy w pierwszej kolejności zająć się skróceniem czasu trwania takich postępowań.

Patrząc na przykład Niemiec, które w rankingu zajmują wysokie 12. miejsce, można zauważyć, które czynności najbardziej przedłużają okres oczekiwania. Wyróżniając trzy etapy procesu: (I) złożenie pozwu, (II) proces i wyrok, (III) egzekucja wyroku, należy wskazać, że w Polsce pierwszy etap zajmuje dwa miesiące, podczas gdy w Niemczech niecały miesiąc (w Singapurze mniej niż tydzień). Drugi etap trwa w Polsce średnio 480 dni, w Niemczech zaś 310. Z kolei wyrok zostaje w naszym kraju wprowadzony w życie w ciągu 148 dni, natomiast w Niemczech w ciągu 90 dni.

Skrócenie każdego z tych etapów dałoby przedsiębiorstwu, które stało się ofiarą nieuczciwego lub niewypłacalnego kontrahenta, większą szansę na zachowanie płynności finansowej. W 2013 roku został poczyniony krok w dobrą stronę, ponieważ nastąpiła reforma *Kodeksu postępowania cywilnego* i większa liczba sędziów została powołana do sądów gospodarczych. Dobrym przykładem sprawnego systemu rozstrzygania sporów jest Singapur, który wprowadził elektroniczny system *e-Litigation*¹⁵, dzięki któremu możliwe jest przeprowadzanie postępowań *on-line*.

¹⁵ <https://www.elitigation.sg/home.aspx>, (data dostępu 26.01.2016 r.).

VIII. Wnioski

Przeprowadzona analiza wskazuje obszary, w których w pierwszej kolejności należy poszukiwać możliwości polepszenia warunków zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. W wielu przypadkach to nie koszty związane z wykonaniem procedur, ale ich czasochłonność i uciążliwość, powodują utrudnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej w naszym kraju. Zasadne wydaje się rozważenie wykorzystania narzędzi internetowych do przeprowadzenia wybranych procedur (m.in. rozliczeń podatkowych, składania pozwów do sądu gospodarczego), co może znacząco skrócić czas oczekiwania bez podnoszenia kosztów np. zatrudnienia dodatkowych urzędników.

Istotnym działaniem usprawniającym funkcjonowanie administracji państwowej może być podjęcie pracy nad wzrostem efektywności i współpracy operacyjnej pomiędzy urzędami. Brak scentralizowanej formy działania, prowadzi często do sytuacji, w której stosunkowo prosta procedura jest przedłużana ze względu na nieskoordynowany wymiar pracy poszczególnych jednostek biorących w niej udział.

Należy brać przykład z najlepszych rozwiązań zastosowanych przez inne kraje, uwzględniając jednocześnie różnicowania instytucjonalne i organizacyjne, funkcjonujące w konkretnym państwie. Doświadczenia Polski wskazują, że transpozycja przepisów prawa lub wprowadzenie instrumentów usprawniających prowadzenie działalności gospodarczej, bez refleksji nad funkcjonującym w naszym kraju otoczeniem regulacyjnym, nie zawsze spełnia zakładane w sobie cele. Porównanie regulacji poszczególnych miast w Polsce wskazuje, że *know-how* o sprawnej obsłudze przedsiębiorców wchodzi w skład zasobów naszego kraju, lecz nie jest równomiernie stosowane w poszczególnych regionach. Wynika z tego, że podstawowym problemem nie zawsze jest złe prawo, lecz jego wykonywanie oraz częsty brak holistycznego podejścia w podejmowanych działaniach naprawczych.

Bank Światowy podejmując trudne wyzwanie porównania otoczenia regulacyjnego prowadzenia działalności gospodarczej w 189 krajach, z zasady nie może wskazać różnic instytucjonalnych pomiędzy nimi, a wyłącznie bardziej lub mniej mierzalne czynniki możliwe do uwzględnienia w

jednolitej metodyce badanego wskaźnika. Będąc świadomym możliwych niedoskonałości raportu, należy mimo wszystko podkreślić jego funkcjonalny charakter i wpływ na międzynarodowe postrzeganie uwarunkowań regulacyjnych w Polsce. Ewentualny spadek naszej pozycji w rankingu *Doing Business* może negatywnie wpłynąć na ocenę prowadzonej polityki gospodarczej oraz nastroje panujące na naszym rynku. Należy przy tym pamiętać, że spadek lub wzrost pozycji wcale nie musi być związany z realnie podjętymi działaniami, lecz może być wynikiem zmiany metodyki lub interpretacji zastosowanej przez zespół Banku Światowego oraz podjętych konsultacji eksperckich.

O autorach

Maciej Rapkiewicz* – od 2005r. ekspert, a w okresie od grudnia 2011 r. do czerwca 2015 r. członek zarządu Instytutu Sobieskiego. W latach 1998-2009 oraz ponownie od lipca 2015 zawodowo związany z instytucjami finansowymi (sektor funduszy inwestycyjnych). W roku 2006 pełnił funkcję prezesa zarządu Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej S.A. Od roku 2009 prowadzi własną działalność w zakresie doradztwa gospodarczego, pracował m.in. dla instytucji finansowych, spółek giełdowych oraz jednostek finansów publicznych. Autor publikacji na tematy gospodarcze i finansowe. Ukończył m.in. studia prawnicze, ekonomiczne oraz podyplomowe MBA Finance & Insurance.

Kamil Fijałkowski – absolwent Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego i Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, doktorant Kolegium Gospodarki Światowej SGH. Od 2012 roku związany z Instytutem Sobieskiego, w którym w latach 2012-2014 pełnił funkcję asystenta naukowego, a od 2015 starszego analityka. W latach 2013-2015 asystent ds. merytorycznych posła na Sejm RP. Autor publikacji na tematy gospodarcze i finansowe. Specjalizuje się w dziedzinie finansów publicznych, energetyki oraz polityki gospodarczej.

* Tekst wyraża osobiste poglądy autora, a nie oznacza opinii instytucji w których autor jest zatrudniony, bądź pełni funkcje nadzorcze.