



Komu koncesję, komu zezwolenie?

(wywiad z dr Ewą Balcerowicz – prezesem zarządu CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych opublikowany na stronie internetowej Polskiego Radia 31.12.2004 r.)

Według indeksu wolności gospodarczej Polska należy do krajów o gospodarce raczej liberalnej, ale wśród krajów zaliczających się do tej grupy zajmujemy bardzo słabą pozycję. Jak wyglądamy na tle tych międzynarodowych porównań?

Najciekawsze są dla nas porównania z krajami Unii Europejskiej, z którą najwięcej nas łączy, bo jesteśmy już jej członkiem i mamy z nią największe obroty handlowe. Ważne jest też odniesienie do krajów najbardziej liberalnych, ponieważ jest to wzorzec, do którego powinno się dążyć. Polska na ich tle wygląda niezbyt dobrze, mimo że nasz indeks wolności gospodarczej w ostatnich latach stopniowo się poprawiał. Zaczęliśmy w 1994 r. od mniej więcej 3,5 pkt. w skali pięciopunktowej, gdzie 1 jest ideałem, a 5 oznacza, że kraj jest restrykcyjny i zesłaliśmy sporo poniżej 3 pkt., ale nadal nie jest to dobra sytuacja. W tym okresie wiele krajów – starych członków UE, a także krajów, które w maju ub. r. wstąpiły do Unii, poczyniło daleko większe postępy, więc relatywnie pozycja Polski pogorszyła się, co obrazuje nasze odległe, 56. miejsce na liście 155 krajów.

Wśród liderów gospodarek, ocenianych jako najbardziej liberalne (o indeksie mieszczącym się w przedziale 1-2 pkt.), jest Australia, Hongkong, Kanada, Nowa Zelandia, Singapur i USA. Wszystkie te kraje w okresie objętym obserwacją – od 1995 r. do 2004 r. – poprawiły swoje wskaźniki. Najlepszym krajem tzw. starej Unii była przez szereg lat Wielka Brytania, w 2000 r. prześcignęła ją Irlandia, a w 2004 r. na pierwsze miejsce wysunął się Luksemburg. – wszystkie osiągnęły 1,7-1,8 pkt. Najgorszym krajem w UE przez cały okres była Grecja, którą w 2002 r. niechlubnie prześcignęła Francja. Na tle starej UE-15 Polska mieściła się powyżej lub trochę poniżej Grecji. Wśród nowych krajów akcesyjnych mamy najmniej liberalną gospodarkę.

Jakie czynniki są brane pod uwagę przy obliczaniu indeksu wolności gospodarczej?

Bierze się pod uwagę 9 dziedzin życia gospodarczego, które kształtuje polityka państwowa, czyli decyzje rządu i parlamentu. Analizuje się politykę handlową, politykę w dziedzinie podatków, interwencje państwa w gospodarkę, przez którą rozumie się państwową własność przedsiębiorstw, a także udział szeroko rozumianego rządu w konsumpcji czyli udział budżetu państwa w PKB. Bierze się też pod uwagę politykę monetarną, politykę w dziedzinie przepływów kapitału oraz inwestycji zagranicznych, politykę wobec sektora państwowego, kontrolę płac i cen, ochronę praw własności, regulacje administracyjne nakładane przez rządy. Dziesiąta dziedzina, którą się także ocenia, jest trochę nietypowa, gdyż nie jest kształtowana wprost przez państwo, jest natomiast rezultatem dobrych lub złych polityk państwowych – otóż analizuje się rozwój czarnego rynku w danym kraju. Każda z tych 10 dziedzin jest mierzona co najmniej pięcioma wskaźnikami, a ponadto bierze się pod uwagę opinie specjalistów pracujących w poszczególnych dziedzinach, więc jest to taka mieszanina ocen i rzeczywistych miar obrazujących życie gospodarcze w danym kraju.

W Polsce okresu transformacji zakres wolności gospodarczej był stopniowo poszerzany, chociaż zdarzały się też lata, w których przykręcano śrubę. Od pół roku mamy ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, która była długo oczekiwana przez przedsiębiorców. Co zasadniczego wniosła ta ustawa dla zwiększenia zakresu wolności gospodarczej w Polsce?

Ustawa jest dużym krokiem naprzód, jest ustawą-matką, która reguluje szereg dziedzin, dotyczących wszystkich podmiotów gospodarczych, natomiast nie dotyka naszych głównych bóleczek, tzn. zezwoleń i po części licencjonowania.

Ustawa funkcjonuje tylko w części, gdyż pewne jej zapisy wejdą w życie od stycznia 2005 r., a bardzo ważne działy od 2007 r. i dopiero wtedy można będzie dokonać rzetelnej oceny jej funkcjonowania. Istotne zmiany, które wejdą w życie

dopiero od 2007 r., to przede wszystkim uproszczenie rejestracji, ponieważ wprowadza się coś na kształt jednego okienka dla przedsiębiorców. Niedawno skrócono do 2 tygodni czas rozpatrywania wniosków rejestracyjnych przez KRS i ten termin ustawa podtrzymała, utrzymane zostały też bardzo niskie opłaty w urzędzie gminy. Planuje się także wprowadzenie od 2007 r. rejestracji elektronicznej online, a do tego będzie potrzebne wprowadzenie podpisu elektronicznego. Te zmiany wymagają bardzo kosztownych przygotowań, oprzyrządowania wszystkich instytucji uczestniczących w procesie rejestracji w programy komputerowe, wprowadzenia systemu zabezpieczeń itp.

Ustawa uregulowała też po raz pierwszy kwestie kontroli prowadzonych w przedsiębiorstwie przez administrację państwową, wprowadzając generalne klauzule dotyczące prowadzenia kontroli oraz zabezpieczenia, które mają chronić kontrolującego przed wysokimi kosztami, ryzykiem i nadmiernym czasem prowadzenia kontroli. Bardzo ważny jest zapis, że podatnik ma prawo na życzenie otrzymać pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego i nie będzie ponosić konsekwencji zastosowania się do niej, jeśli potem okazałaby się ona nieprawidłowa. Wzbudza to jednak wiele kontrowersji i zapis ten jest podważany przez prawników konstytucjonalistów. Toczy się ostra batalia o nowelizację ustawy i przesunięcie czasu wprowadzenia tego przepisu w życie z 1 stycznia 2005 r. na dalszy termin.

Ustawa nie uregulowała całościowo sprawy reglamentowania działalności gospodarczej, ważnej nie tylko dla poszerzenia wolności gospodarczej, ale też ograniczenia nadużyć i korupcji. W jakim stopniu rynek dóbr i usług podlega regulacjom administracyjnym?

Ustawa nie rozwiązała całościowo spraw koncesji, zezwoleń, z którymi jest obecnie najwięcej problemów, a jest to sfera najmniej rozpoznana i najbardziej krytykowana przez uczestników życia gospodarczego. Wiedzą o niej dużo tylko ci, którzy ich udzielają i ci, którzy się o nie starają. Ustawa wprowadziła co prawda pewną zmianę na lepsze, ale i dużo zamieszania, związanego z nowym terminem – działalności regulowanej. Dla pewnej grupy dotychczasowych zezwoleń, ściśle 36 rodzajów działalności, wprowadzono uproszczoną procedurę rejestrowania chętnych do wykonywania danej działalności gospodarczej, ale nadal są to zezwolenia, chociaż nie trzeba się o nie starać i nie trzeba czekać, żeby przyszła zgoda, jeśli tylko spełnia się wszystkie wymogi sprecyzowane w określonych ustawach. W 38 obszarach nadal reglamentowany jest dostęp do wykonywania zawodu. Koncesje, to najdalej idąca ingerencja administracji państwowej w swobodę działalności gospodarczej. Liczbę obszarów koncesjonowanych ograniczono z dotychczasowych 8 do 6, w których wydaje się 31 koncesji. Wiadomo, że jest tam miejsce na arbitralność decyzji organów administracyjnych, bo spełnienie określonych warunków jeszcze nie oznacza, że otrzyma się koncesję. Są oczywiście pewne względy, które decydują o tym, że pewien obszar powinien być reglamentowany (np. ze względów bezpieczeństwa – przewóz ludzi i towarów drogą powietrzną, prowadzenie lotnisk), ale z pewnością potrzebna jest tu przejrzystość działania administracji i jasność przepisów.

Tymczasem, oprócz ustawy generalnej, reglamentację działalności gospodarczej reguluje ok. tysiąca innych ustaw i rozporządzeń. Elementarnym lekarstwem byłoby tu upublicznianie list wszystkich tych, którzy otrzymali koncesje. Taka jawność spowodowałaby poprawę działania administracji, która zajmuje się reglamentacją.

Po drugie, jest bardzo mało informacji o tym, jakie dziedziny podlegają reglamentacji i w dodatku jest ona rozproszona – każdy musi sam przedzierać się przez gąszcz przepisów i szukać ich w poszczególnych resortach. Powinna być generalna informacja o tym, jakie dziedziny są koncesjonowane i jakie trzeba spełnić wymogi, bo móc prowadzić daną działalność gospodarczą, bo szybki dostęp do informacji to elementarny wymóg, żeby działalność gospodarcza była łatwa i tania dla prowadzących ją.

Ponadto przydałby się generalny przegląd sfer reglamentowanych, żeby zobaczyć, co ta reglamentacja daje, czy spełnia swoje funkcje, jakie wiążą się z nią koszty, bo uzyskanie koncesji czy licencji jest najbardziej czasochłonnym i kosztownym etapem w całym procesie rejestracji.

Regulacje na rynku nieruchomości i mieszkalnictwa też ograniczają w istotny sposób swobodę działalności przedsiębiorców i mobilność pracowników. Jakie zmiany są niezbędne w tej sferze?

Problemy rynku nieruchomości oddziałują na całą gospodarkę, co nie jest u nas w pełni dostrzegane i doceniane. Wykorzystanie tkwiącego w nim potencjału ograniczają istniejące bariery, niespójności przepisów prawa, swoboda interpretacyjna i uznaniowość decyzji urzędniczych. Konieczne jest uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Władze gmin zasłaniają się wysokimi kosztami ich opracowania, a ponieważ nie są zobligowane konkretnymi terminami, więc ich nie robią. Inwestor, który chce działać na danym terenie, składa aplikację i może dostać indywidualną zgodę. Jest sprawą uznaniową, czy mieści się ona w planie, czy nie. To jest znowu pole do korupcji.

Druga sprawa – mieszkania na wynajem, których zasób jest elementarnym warunkiem, aby ludzie mogli przenosić się z miejsca na miejsce, podążając za pracą. Obecne przepisy, chroniąc bardziej lokatora niż właściciela, powodują, że oficjalny wynajem mieszkań jest nieopłacalny. Trzeba wprowadzić czynsz rynkowy i regulacje, które chronią też interesy wynajmującego, a nie tylko lokatora, a równocześnie trzeba rozwinąć zasób mieszkań socjalnych. Ludziom, których nie będzie stać na wolne czynsze, powinna pomagać gmina. Proponujemy, żeby zrezygnować ze wspierania z pieniędzy publicznych tzw. Towarzystw Budownictwa Społecznego, które budują drogie mieszkania dla osób średnio zamożnych, a odzyskane w ten sposób środki przeznaczyć na budownictwo prawdziwie socjalne.

Czy poszerzenie zakresu swobody prowadzenia działalności gospodarczej przyczyni się do wzrostu atrakcyjności naszego kraju jako miejsca inwestowania, z czym od lat są poważne problemy?

Oczywiście, bo jeżeli są niedoskonałe rynki, jest duża ingerencja państwa - kosztowna i hamująca inicjatywę przedsiębiorców, to powodują one, że w dobie globalizacji, wolnych przepływów kapitałowych, Polska jest postrzegana jako rynek niespecjalnie interesujący dla inwestorów zagranicznych. Powinniśmy pamiętać, że jesteśmy krajem opóźnionym, z niskim dochodem na mieszkańca, który musi nadganiać. Mamy duże aspiracje, ale jeżeli chcemy, żeby nasz dochód narodowy rósł, musimy przyciągać kapitał zagraniczny, bo polskiego jest za mało. Nasze oszczędności są nieduże, a inwestycje, z nich robione, są jeszcze mniejsze, co oznacza, że i polscy przedsiębiorcy boją się inwestować. W rywalizacji o inwestycje będziemy przegrywać z innymi krajami, które oferują lepsze warunki, i to, co inwestorzy zagraniczni mogliby zainwestować u nas, zrobią w innych krajach, a z kolei nasi przedsiębiorcy, jeżeli ocenią, że mogą gdzieś łatwiej, korzystniej, mniej stresowo działać, też przeniosą się tam z Polski. I to trzeba bardzo poważnie brać pod uwagę.

Rozmawiała Hanna Dziarska