

Polska próżniacza

Autor: **Michał Wołangiewicz**

Nie bez przyczyny coraz głośniej mówi się w Polsce o restytucji tzw. — skrojonej na miarę obecnych realiów — demokracji szlacheckiej, czy ujmując to bardziej odpowiednio, demokracji urzędniczej. Ustroju, w którym uprzywilejowaną grupę, tak jak i w historycznym pierwowzorze, stanowi licząca mniej więcej 10 proc. społeczeństwa (licząc wraz z rodzinami), pływająca się w złotej wolności „elektorska szlachta” — grupa interesu zainteresowana wyłącznie w utrzymaniu swojej pozycji za pomocą swoistego mechanizmu „wolnego nie pozwalam” w postaci kart do głosowania¹.

Państwo puchnie

Jak można przeczytać w raporcie Fundacji Republikańskiej pt. [„Mapa zatrudnienia w sektorze publicznym”](#) zatrudnienie w sektorze publicznym wyniosło w 2008 r., według badania OECD (nie obejmuje ono przedsiębiorstw państwowych), [...] około 10 proc. całej ludności aktywnej zawodowo, podczas gdy średnia dla grupy krajów OECD sięgała 15 proc. W ciągu 8 lat zatrudnienie to się zmniejszyło o ponad 1 proc., co było dobrą tendencją”. Wszystko co dobre, przeważnie szybko się jednak kończy. W roku 2008 korzystny trend się odwrócił.

Dziś liczba osób pracujących w najmniej produktywnym sektorze gospodarki oscyluje wokół 1,8 mln (!), a na ich wynagrodzenia wydaje się ponad 88 mld zł. Polska zajmuje w związku z tym 10. miejsce na 20 państw OECD pod względem rozmiarów administracji w stosunku do liczby obywateli.

Tanie państwo?

Według danych przedstawionych przez FR w innych opracowaniach w latach 2008–2012 liczba urzędników administracji centralnej zwiększyła się o 19 285

¹ Wystarczy przypomnieć sobie tylko właściwą lekcję historii i przeprowadzić prosty eksperyment myślowy. Zamienić słowo szlachcic na urzędnik bądź „rządowy mandaryn”, królów na premierów *et cetera*. Otrzymamy wówczas przekrój najpoważniejszych chorób obecnej, III już Rzeczypospolitej.

osób, co daje wzrost o 10,64 proc. (obejmuje on osoby zatrudnione w oparciu o umowy o pracę oraz umowy o dzieło i umowy zlecenia). Wydatki państwa na administrację na przestrzeni tego okresu wzrosły zaś o bagatela 10,6 mld złotych, czyli dwa razy więcej niż wygenerowała podwyżka podatku VAT z 22 do 23 proc. (*vide* tzw. tanie państwo). Kwotę tę udałoby się oczywiście, jak twierdzą eksperci Fundacji, zaoszczędzić, gdyby tylko począwszy od roku 2008 nie zwiększano zatrudnienia w administracji, zaś wydatki waloryzowano o normalny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń i cen.

Żelazny elektorat z papieru kancelaryjnego

Nie stało się tak, ponieważ sektor publiczny – w którym udział funkcji urzędniczych² wynosi dziś w Polsce 30 proc.³ – to narzędzie wpływu politycznego i zwiększania elektoratu. Rządzącym jego rozrost jest w związku z tym jak najbardziej na rękę. Niestety, to zupełnie odwrotnie niż obywatelom, bo rzecz oczywista, im więcej funkcji urzędniczych, tym więcej wprowadzonych wcześniej uregulowań, którymi trzeba się zająć. Z kolei im więcej najróżniejszego rodzaju norm nakazujących określone zachowanie się, tym bardziej skrępowana wolność, zwłaszcza wolność gospodarcza.

Mitręga biurokratyczna

Autorzy raportu z Fundacji Republikańskiej uważają nawet, że biurokracja jest największą barierą w rozwoju Polski. I zdaje się, że mają rację. Dla potwierdzenia wystarczy przytoczyć kilka przykładów dobrze uzmysławiających jak to w Polsce administracja „wspiera” przedsiębiorców. Zgodnie z danymi opublikowanymi przez Bank Światowy uzyskanie pozwolenia na budowę poprzedza wykonanie 18 czynności, które zabierają ubiegającej się o niego stronie niemal pół roku (161 dni). Dokładnie tyle samo czasu pochłania doprowadzenie energii elektrycznej pod nową inwestycję. Rozpoczęcie działalności gospodarczej nad Wisłą zajmuje z kolei 30 dni, podczas gdy

² Przez funkcje urzędnicze autorzy raportu rozumieją „osoby wykonujące prace związane z zarządzaniem, administracją, wykonywaniem zadań związanych z egzekwowaniem przepisów czy też redystrybucją środków”.

³ A zatem, w różnych urzędach i agendach administracji publicznej pracuje grubo ponad pół miliona osób. Reszta to wojsko, policja, służba zdrowia oraz edukacja, a zatem osoby świadczące usługi, które dostarczać może także sektor prywatny.

procedura ta w krajach OECD jest średnio trzy razy krótsza. Na samą sprawozdawczość finansową przedsiębiorcy przeznaczają zaś rocznie przeszło 10 dób.

Wszystko to wymaga, rzecz prosta, poza stosownymi nakładami finansowymi, asysty szeregu kancelistów, którzy zamiast tworzyć bogactwo w sektorze prywatnym, zajmują się interpretacją i stosowaniem nieustannie zmieniających się przepisów⁴. W rezultacie — weźmy na ten przykład fakt szczególnie bulwersujący — zatrudnienie w administracji skarbowej (48 tys.) jest przeszło dwa razy większe niż w ratownictwie medycznym (sic!)⁵.

Co gorsza, ze względu na konieczność pozyskania różnego rodzaju zgód, pozwoleń i zaświadczeń, wiele inwestycji jest odkładanych w czasie, przez co gospodarka nie rozwija się tak szybko, jak by mogła. Państwo natomiast puchnie. Właśnie nie rośnie, tylko puchnie, jest coraz większe i coraz mniej sprawne, a poszczególne jego organy nie pracują dla niego, tylko siebie samych.

Przyjazne państwo?

Otóż paradoksalnie, w dziedzinach, w których wsparcie administracji dla biznesu byłoby w szczególności pożądane, urzędnicy nie są zbyt pomocni, a to przecież, z samej definicji, jest ich głównym zadaniem (z łac. *administrare* – być pomocnym).

Przykładowo, obowiązek weryfikacji danych dłużnika w postępowaniu sądowym obciąża wierzycieli — nieopłacony kontrahent ma obowiązek podania sądowi właściwego adresu dłużnika, pomimo tego, że komornicy i pracownicy administracji publicznej mają taką możliwość. Ba, dysponują nawet specjalnie do tego stworzonymi narzędziami. Mogą wszak za darmo, drogą elektroniczną odpytywać Centralne Biuro Adresowe o dane obywateli. Z niewiadomych przyczyn brak jest też w Polsce rejestru nieskutecznych egzekucji komorniczych, które są — czego nie trzeba tłumaczyć — szczególnie ważne w perspektywie

⁴ Mamy do czynienia z, mówiąc brzydko, obstrukcją polskiego ustawodawcy, czego dowodem jest wzrost liczby uchwalanych ustaw z 28 w roku 1988 do — jak podaje Fundacja Republikańska — przeszło 250 (z czego 130 to nowelizacje!) w roku 2004, a także rozporządzeń wykonawczych, których liczba w analogicznym okresie wzrosła siedmiokrotnie (z 264 do około 2000!).

⁵ „O ile trudno sobie wyobrazić państwo bez policji [i służb medycznych – uwaga M.W.], o tyle jest to możliwe przynajmniej w części w odniesieniu do urzędników skarbowych, ministerialnych itd.” – słusznie wskazują autorzy raportu.

oceny wiarygodności płatniczej potencjalnych kontrahentów⁶. Kwestii tej dotyczy również fakt nieprzydania Biuru Informacji Gospodarczej (BIG) kompetencji do zbierania i udostępniania informacji gospodarczych, które mogłyby się przyczynić do wielopłaszczyznowej, a co za tym idzie miarodajnej analizy rzetelności konkretnych podmiotów gospodarczych (np. danych dotyczących upadłości firmowych i prywatnych). Ot, przyjazne trzeciemu sektorowi państwo, w którym na ściągnięcie należności na drodze sądowej czeka się średnio prawie dwa lata.

Sisto activitatem

Jak widać już na pierwszy rzut oka, pole do poprawy pozostaje ogromne. Sektor publiczny jest „naturalną »rezerwą« oszczędnościową, która przez żaden rząd nie była jeszcze eksplorowana”. Przede wszystkim wiele funkcji państwa jest dublowanych na różnych poziomach. „Te same inspekcje, nadzory, urzędy funkcjonują jako podległe ministerstwom, wojewodom a następnie samorządom (...). Wygląda na to, że proces unifikacji administracji został zatrzymany. Każda próba ograniczenia kosztów sektora publicznego to [wszak] potencjalny konflikt z dużą grupą społeczną mającą znaczenie polityczne”⁷, szlachtą urzędniczą wspomnianą na wstępie. I w tym cały ambaras.

Trudno bowiem znaleźć inną przyczynę tego, że zamiast wprowadzić bodźce rynkowe mające na celu poprawę wydajności urzędników, która według raportu OECD z 2010 r. w ostatnich latach spadła o bagatela 8 proc., podczas gdy w innych krajach organizacji rosła, rząd dla wyrównania strat zaczął tworzyć nowe posady. Widać prawo Robinsona (wg którego w biurokracji awansuje się za działalność, a nie za wyniki) ciągle aktualne⁸.

Podejrzanie późno też dostrzeżono, że utrzymywanie ludzi wykonujących zadania związane z interpretacją i egzekwowaniem pęczniejących uregulowań

⁶ Wg szacunków rynkowych oraz w odniesieniu do statystyk krajów zachodnich (np. Niemiec) w Polsce może być nawet 3 mln bezskutecznych egzekucji komorniczych – podają eksperci Związku Pracodawców Lewiatan [zob. [ten raport](#)].

⁷ Nie jest przecież odkrywczym stwierdzenie, że dla grupy, o której mowa, kres inflacji prawa, zwięzłe i klarowne uregulowania oznaczałyby utratę przywilejów. Wartością na miarę niepodległości pozostaje więc dla niej zachowanie *status quo*.

⁸ Ba, niedawno padł nawet kolejny rekord w wydawaniu budżetowych [pieniędzy](#) na bonusy dla urzędników. W 2012 r. wydano na nie o 14 mln zł więcej niż rok wcześniej. Łącznie to już suma blisko 600 mln zł [zob. [ten artykuł](#)].

generuje za duże koszty dla pękającego w szwach budżetu. Ograniczenie zatrudnienia w administracji w iście administracyjny sposób — tzw. racjonalizacja zatrudnienia, tj. podjęcie w 2010 r. decyzji o obniżeniu zatrudnienia o 10 proc. — przyniosło jednak skutki odwrotne od zamierzonych. Urzędy zaczęły po prostu zatrudniać w oparciu o umowy o dzieło i umowy zlecenie, omijając kodeks pracy (różnica dla podatników mniej więcej taka jak pomiędzy długiem publicznym jawnym a ukrytym). W ten sposób po przeliczeniu wskaźnikiem przeciętnego wynagrodzenia, zatrudniono w latach 2008-2012 dodatkowo 2 645 urzędników. Nie da się bowiem wydatnie zmniejszyć administracji i obniżyć kosztów jej utrzymania bez wcześniejszego ograniczenia spraw, które jej podlegają⁹.

Podsumowanie

Trudno w związku z powyższym nie zgodzić się z konkluzją zawartą w cytowanym raporcie. Najskuteczniejszym i najtrwalszym — o ile nie jedynym biorąc pod uwagę polityczne realia, sposobem na zmniejszenie wspomnianej opuchlizny, tj. sektora publicznego — jest deregulacja. Wskazuje na to choćby przykład Węgier, które dzięki systematycznemu zmniejszeniu oddziaływania państwa na ekonomiczną sferę kraju tylko w na przestrzeni dwóch lat (od 2010 do 2012 r.), co podkreślają eksperci FR, ilość regulacji obsługiwanych przez administrację zmniejszyli o 40 proc.¹⁰.

O wymiernych korzyściach obrania tej ścieżki niech zaś zaświadczy poniższa grafika. Pokazuje ona jasno, że wskaźnik wolności gospodarczej nierozzerwalnie związany przecież z krępującymi przedsiębiorców regulacjami, jest silnie dodatnio skorelowany z dochodem *per capita*. A zatem, ma wpływ na poziom życia wszystkich obywateli.

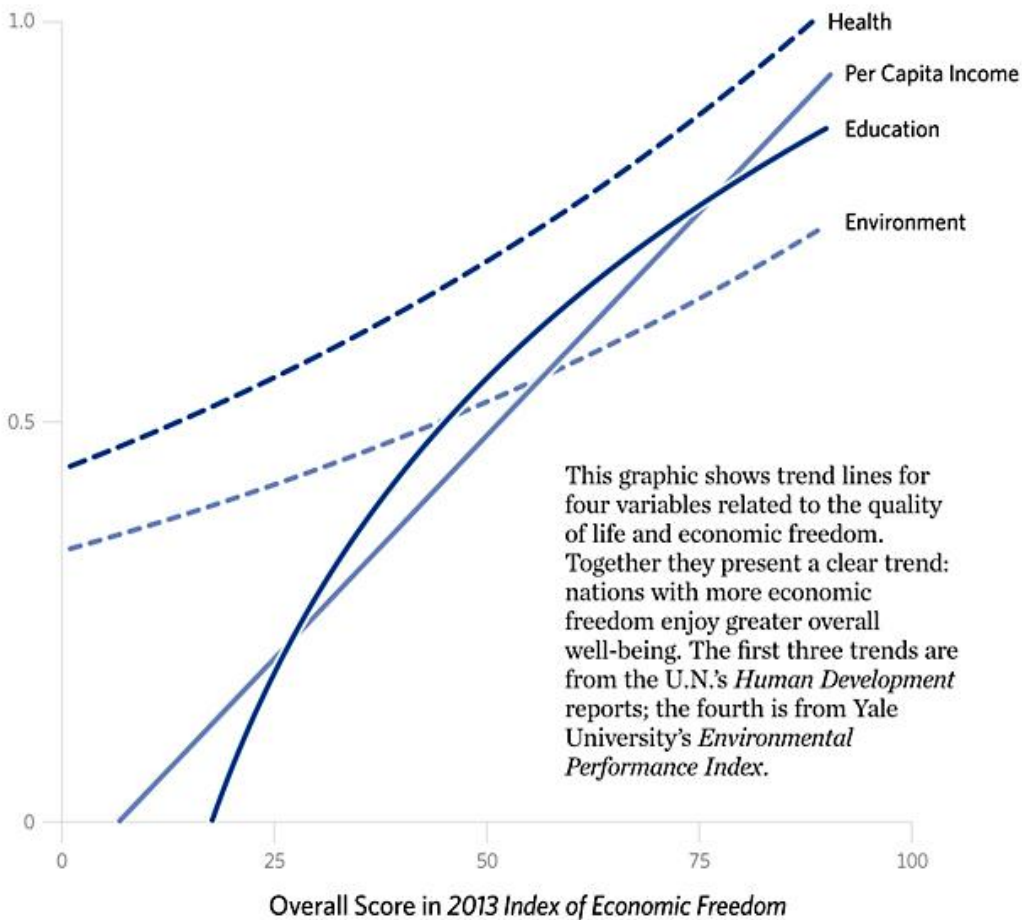
Wykres: Wolność gospodarcza a poziom życia

⁹ Efektów nie przyniosło też wprowadzenie tzw. e-administracji, która staje się powoli symbolem wiadomej jakości naszego państwa na miarę [sznurka do snopowiązałek](#); platformy teleinformatyczne nie funkcjonują wciąż w wielu urzędach na terenie całego kraju, a ePUAP nie umożliwia wszczęcia wszystkich procedur on-line.


¹⁰ Przyjmuje się, że wzrost wydatków publicznych o 10 proc. powoduje spadek wzrostu gospodarczego o 0,5-1 punkt proc. PKB.

Four Clear Trends: Economic Freedom Is Key to Overall Well-Being

Variables Calibrated to 0-to-1 Scale



Sources: Terry Miller, Kim R. Holmes, and Edwin J. Feulner, *2013 Index of Economic Freedom* (Washington, D.C.: The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc., 2013), <http://www.heritage.org/index>; J.W. Emerson, A. Hsu, M.A. Levy, A. de Sherbinin, V. Mara, D.C. Esty, and M. Jaiteh, *2012 Environmental Performance Index and Pilot Trend Environmental Performance Index* (New Haven: Yale Center for Environmental Law and Policy, 2012), <http://epi.yale.edu/downloads> (accessed November 7, 2012); and United Nations, *Human Development* reports, <http://hdr.undp.org/en/reports> (accessed November 7, 2012).

Chart 5  heritage.org

Źródło: heritage.org