

Warszawa, dnia 8 grudnia 2020 r.

Komunikat FOR 40/2020:

Praca dla wybranych: Regulacje wciąż blokują dostęp do zawodów

- Badania empiryczne pokazują, że bariery dostępu do zawodów regulowanych przekładają się na wzrost cen usług (z powodu wyższych wynagrodzeń wykonujących takie zawody) bez zwiększenia ich jakości, wolniejszy wzrost zatrudnienia i mniejszą mobilność zawodową, a także mogą prowadzić do większych nierówności dochodowych.
- Obecnie w Polsce istnieje wciąż 360 zawodów regulowanych (przy medianie dla UE wynoszącej 186). Więcej spośród krajów UE jest tylko na Węgrzech oraz w Czechach. Co prawda dostęp do niektórych zawodów jest po przeprowadzonej kilka lat temu deregulacji łatwiejszy, jednak wielu projektowanych zmian w toku prac legislacyjnych zaniechano, przez co w ostatecznym kształcie ułatwienia w dostępie do zawodów okazały się o wiele mniejsze niż w zapowiedziach.
- Duża liczba regulacji w połączeniu z brakiem jasności istniejących przepisów owocuje konfliktami i niepewnością po stronie osób, które mogą potencjalnie wykonywać czynności zastrzeżone dla zawodów regulowanych. Głośną w ostatnich latach ilustracją takiego konfliktu może być walka licencjonowanych taksówkarzy z kierowcami korzystającymi z cieszących się coraz większą popularnością platform mobilnych.
- W przypadku większości zawodów, do których dostęp jest ograniczony, obecny system obowiązkowych licencji można zastąpić modelem zaświadczeń o kwalifikacjach, a przy tym nieobowiązkowych certyfikatów, które nie ograniczałyby swobody wyboru po stronie klientów.

Obciążenia biurokratyczne, ograniczające konkurencję regulacje, nieelastyczne prawo pracy, skomplikowane i skutkujące czasochłonnością rozliczeń z urzędem skarbowym przepisy podatkowe to problemy od lat wskazywane przez przedsiębiorców jako największe bariery działalności gospodarczej. Pandemia COVID-19 skłoniła rząd do wprowadzenia dodatkowych obostrzeń często negatywnie wpływających na działalność gospodarczą.

Uważamy, że zwłaszcza w tym trudnym okresie przedsiębiorcy potrzebują deregulacji, która zwiększy ich elastyczność w dostosowywaniu się do nowych warunków gospodarczych. Dlatego szukamy rozwiązań, którego pomogą wyzwolić potencjał przedsiębiorców. Chcąc znaleźć najbardziej szkodliwe dla przedsiębiorców przepisy i pokazywać korzyści z deregulacji dla wzrostu po kryzysie, uruchomiliśmy portal www.deregulacja.pl.

Badania empiryczne pokazują, że bariery dostępu do zawodów regulowanych przekładają się na wzrost cen usług (z powodu wyższych wynagrodzeń wykonujących takie zawody) bez zwiększenia ich jakości, wolniejszy wzrost zatrudnienia i mniejszą mobilność zawodową. Specjalizujący się w ekonomii pracy Morris M. Kleiner zauważa: „Korzyści płacowe z licencjonowania zawodowego pojawiają się głównie wśród osób, które i tak już dobrze zarabiają. Istnieją dowody na to, że licencje zawodowe mogą ograniczać mobilność, utrudniając ludziom korzystanie z ofert pracy w innych regionach. Ponadto niewiele jest dowodów na to, że licencje zawodowe faktycznie zwiększają jakość usług świadczonych w różnych dziedzinach, ale wykazano, że powodują one wzrost cen i ograniczają produkcję”¹.

Co więcej, ograniczając dostęp do zawodów, państwo zwiększa nierówności dochodowe. Jak już wspomniano, licencjonowanie prowadzi do wzrostu wynagrodzeń wykonujących licencjonowane zawody, a osoby niedopuszczone do ich wykonywania zmusza do podejmowania gorzej płatnej pracy. Badania pokazują, że efekt jest relatywnie większy w przypadku zawodów oferujących lepsze wynagrodzenie².

Duża liczba regulacji w połączeniu z brakiem jasności istniejących przepisów owocuje konfliktami i niepewnością po stronie osób, które mogą potencjalnie wykonywać czynności zastrzeżone dla zawodów regulowanych. Głośną w ostatnich latach ilustracją takiego konfliktu może być walka licencjonowanych taksówkarzy z kierowcami korzystającymi z cieszących się coraz większą popularnością platform mobilnych. Nie jest to jednak przykład jedyny.

W Polsce problem ograniczeń w dostępie do wielu zawodów istnieje od dawna, a w 2012 roku rozpoczęto prace nad ich deregulacją. Jej inicjator, ówczesny minister sprawiedliwości, a obecny minister rozwoju Jarosław Gowin zauważył wówczas, że „Polska ma 369 zawodów regulowanych i zajmuje niechlubne pod tym względem pierwsze miejsce w UE”³. W założeniu, wyrażonym rok wcześniej w exposé premiera, połowa z tych zawodów miała zostać uwolniona od jakichkolwiek regulacji⁴. W kolejnych latach przeprowadzono trzy transze deregulacji, których celem było zmniejszenie liczby zawodów regulowanych i ograniczenie wymogów, jakie trzeba spełnić, by móc wykonywać zawody regulowane.

Jednak pięć lat po zakończeniu głośnej deregulacji w Polsce istnieje 360 zawodów regulowanych (czyli praktycznie tyle samo co wcześniej). Więcej jest tylko na Węgrzech, które przez ostatnią dekadę zwiększyły liczbę zawodów regulowanych niemal czterokrotnie, oraz w Czechach. Dla porównania na Litwie zawodów regulowanych jest 77, w Estonii – 108, w Niemczech – 164, a unijna mediana wynosi 186.

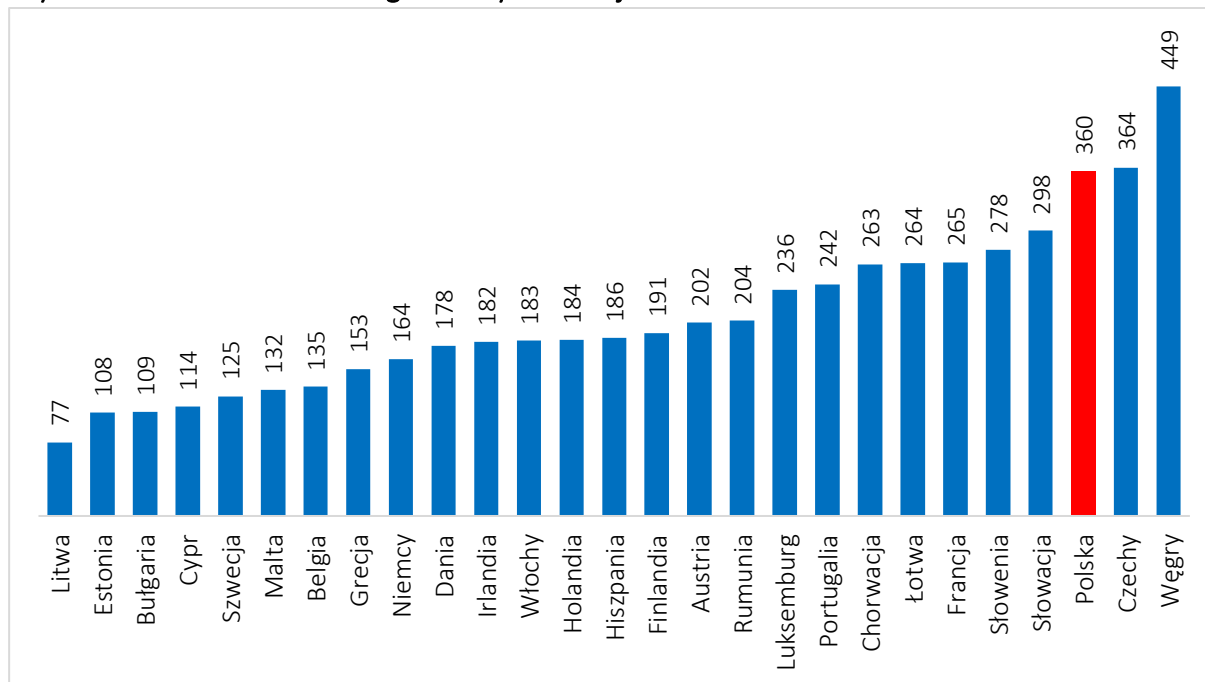
¹ <https://wol.iza.org/articles/the-influence-of-occupational-licensing-and-regulation/long>.

² <https://link.springer.com/article/10.1007/s11149-017-9333-y>.

³ <https://www.forbes.pl/wiadomosci/gowin-mamy-369-zawodow-regulowanych/bnzqfsh>. Według zestawienia przedstawionego przez Fundację Republikańską takich zawodów w 2011 roku było w Polsce 380 (<https://fundacjarepublikanska.org/wp-content/uploads/2013/12/Zawody-regulowane-aktualny-stan-prawny-i-propozycje-zmian.pdf>).

⁴ https://www.premier.gov.pl/files/pliki/20111118_expose.pdf, s. 8.

Wykres 1. Liczba zawodów regulowanych w krajach UE w 2020 roku



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie European Commission, Regulated professions database

Tylko niektóre zawody zderegulowano w pełni (np. zawód księgowego). W większości przypadków zmiany ograniczały się do złagodzenia wymogów, jakie trzeba spełnić, by móc zawód wykonywać (np. po deregulacji osoba ubiegająca się o licencję doradcy podatkowego musi wykazać się sześciomiesięczną praktyką zawodową, a nie, jak wcześniej, dwuletnią).

Niestety wielu projektowanych zmian w toku prac legislacyjnych zaniechano, przez co w ostatecznym kształcie deregulacja dostępu do zawodów okazała się o wiele mniej radykalna niż w zapowiedziach. Przykładem mogą być przepisy dotyczące wskazanych w poprzednim akapicie zawodów. Uwolniono dostęp do zawodu księgowego, który może obecnie wykonywać każda osoba posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych, nieskazana prawomocnym wyrokiem za wymienione w ustawie o rachunkowości przestępstwa i posiadająca ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej, jednak nie przeprowadzono odpowiedniej deregulacji zawodu doradcy podatkowego.

Jednak pierwotnie projekt ustawy deregulacyjnej przewidywał też swobodne świadczenie usługi polegającej na „udzielaniu podatnikom, płatnikom i inkasentom, na ich zlecenie lub na ich rzecz, porad, opinii i wyjaśnień z zakresu ich obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami”⁵, ale ustawa w ostatecznym kształcie uwolniła tylko usługi polegające na „prowadzeniu, w imieniu i na rzecz podatników, płatników i inkasentów, ksiąg rachunkowych, ksiąg podatkowych i innych ewidencji do celów podatkowych oraz udzielanie im pomocy w tym zakresie” oraz

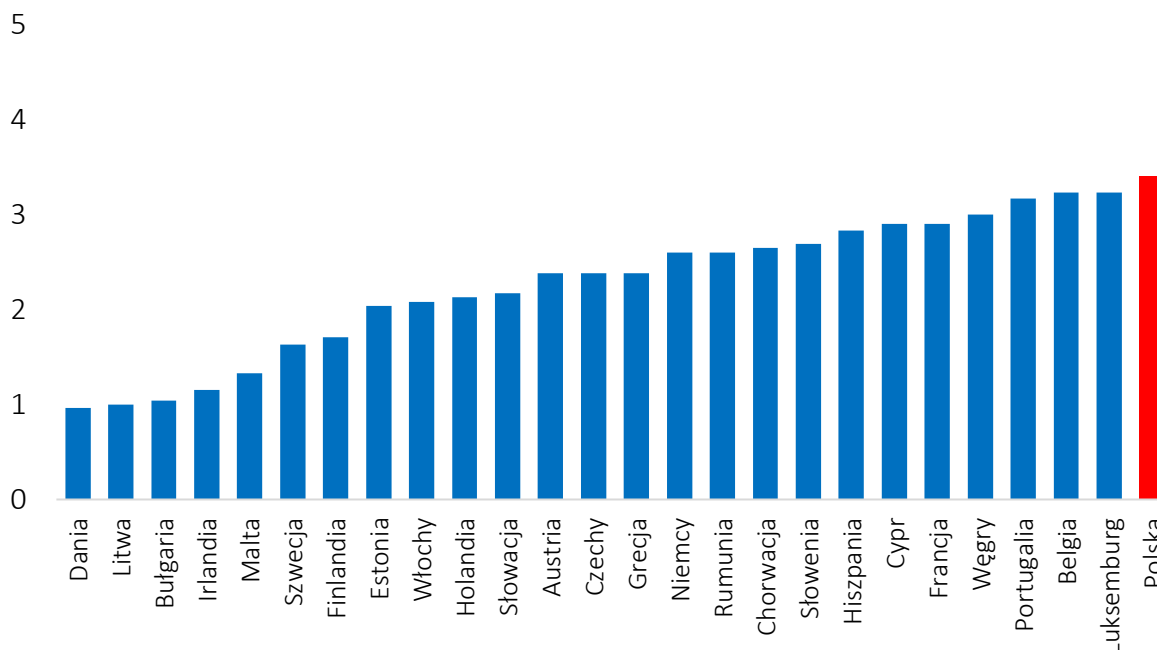
⁵ Zob.

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/A105922567FDDDB1CC1257BAC0047827F/%24File/1576%20cz%20l.pdf>, uzasadnienie, s. 15.

na „sporządzaniu, w imieniu i na rzecz podatników, płatników i inkasentów, zeznań i deklaracji podatkowych lub udzielaniu im pomocy w tym zakresie”⁶.

W efekcie mimo całkowitego uwolnienia zawodu księgowego Polska w 2017 roku (czyli trzy lata po drugiej transzy deregulacji) była najbardziej restrykcyjnym krajem w UE w obszarze usług rachunkowych (obejmujących też usługi doradztwa podatkowego).

Wykres 2. Wskaźnik restrykcyjności w obszarze usług rachunkowych w 2017 roku



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Policy Department A: Economic and Scientific Policy, *The New Restrictiveness Indicator for Professional Services: An Assessment*⁷

UWAGA: Wskaźnik dla Łotwy był niedostępny

W związku z tym, że usługa polegająca na udzielaniu porad, opinii i wyjaśnień z zakresu ich obowiązków podatkowych i celnych wciąż pozostaje zastrzeżona dla doradców podatkowych, pojawia się wątpliwość co do tego, co wolno i czego nie wolno księgowemu. Czy odpowiedź na pytanie klienta o to, czy dany koszt stanowi koszt uzyskania przychodu, jest prowadzeniem ksiąg (ewentualnie sporządzaniem zeznań lub deklaracji podatkowych) bądź udzielaniem pomocy w tym zakresie, czy może już poradą, opinią albo wyjaśnieniem z zakresu obowiązków podatkowych? Jak pokazują niedawne doniesienia prasowe, sprawa wcale nie jest błądą, bo według samorządu licencjonowanych doradców podatkowych księgowi wychodzą poza zakres swoich kompetencji i łamią prawo, za co grozi grzywna do 50 tys. zł⁸.

Porównania międzynarodowe sugerują, że w Polsce wciąż są ogromne możliwości eliminowania zawodów regulowanych i zmniejszania barier wejścia. Konieczne pod tym kątem jest ponowne dokonanie przeglądu zawodów regulowanych. W przypadku większości zawodów, do których

⁶ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20140000768/O/D20140768.pdf>, art. 3.

⁷ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/607349/IPOL_STU\(2017\)607349_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/607349/IPOL_STU(2017)607349_EN.pdf).

⁸ <https://www.rp.pl/Rachunkowosc/311059915-Kto-sie-podszczywa-pod-doradce-bedzie-ukarany.html>.

dostęp jest ograniczony, obecny system obowiązkowych licencji można zastąpić modelem zaświadczających o kwalifikacjach, a przy tym nieobowiązkowych certyfikatów, które nie ograniczałyby swobody wyboru po stronie klientów⁹. Często wyrażane przez grupy interesu opinie, że taka deregulacja pogorszyłaby sytuację klientów, są tylko głosem sprzeciwu osób broniących swojej uprzywilejowanej pozycji.

Komunikat jest częścią projektu www.deregulacja.pl realizowanego w ramach Atlas Network COVID-19 Partner Response Fund.

⁹ https://www.nber.org/system/files/working_papers/w14308/w14308.pdf

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyłożonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Marcin Zieliński

Ekonomista FOR

e-mail: marcin.zielinski@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11
e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR