

*Najpilniejsze wyzwania  
dla nowego rządu*

Aleksander Łaszek

## Najpilniejsze wyzwania dla nowego rządu

### Synteza

- *Najpilniejszym wyzwaniem dla nowego rządu jest naprawa finansów publicznych. Ich zły stan jest ściśle powiązany z niską aktywnością zawodową Polaków, wynikającą m.in. ze źle adresowanych wydatków socjalnych i emerytalnych przywilejów branżowych.*
- *W obliczu pogarszającej się sytuacji demograficznej Polski oraz rosnącej długości życia konieczne jest stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 lat.*
- *Należy objąć powszechnym systemem emerytalnym grupy dotychczas z niego wyłączone (służby mundurowe, górnicy, rolnicy).*
- *Oszczędności trzeba szukać także poza systemem emerytalnym, m.in. poprzez lepsze zarządzanie usługami wsparcia dla administracji publicznej czy poprzez dostosowanie liczby nauczycieli w szkołach do malejącej liczby uczniów.*
- *Konieczne jest gruntowne uproszczenie systemu podatkowego.*
- *Stawki podatku VAT należy ujednoclić. Ujednocnieniu stawki VAT na poziomie zwiększającym dochody sektora finansów publicznych powinno towarzyszyć obniżenie podatków bezpośrednich płaconych przez mniej zamożne gospodarstwa domowe utrzymujące się z pracy. Kombinacja taka zwiększy opłacalność pracy.*
- *PIT i CIT należy zastąpić podatkiem od dochodów osobistych oraz podatkiem dochodowym od prowadzenia działalności gospodarczej. Równocześnie należy zlikwidować większość obecnie istniejących, nieefektywnych ulg i preferencji podatkowych.*
- *Wciąż nie wykorzystanym źródłem wzrostu w Polsce pozostaje deregulacja.*
- *Należy ograniczyć antyrynkowe regulacje, sztucznie ograniczające konkurencję w niektórych sektorach takich jak np. zawody prawnicze.*
- *Zmiany instytucjonalne, które wymuszą poprawę jakości Oceny Skutków Regulacji mogą ograniczyć obecnie powszechną praktykę masowego tworzenia nieprzemyślanych i szkodliwych przepisów.*

**1.**

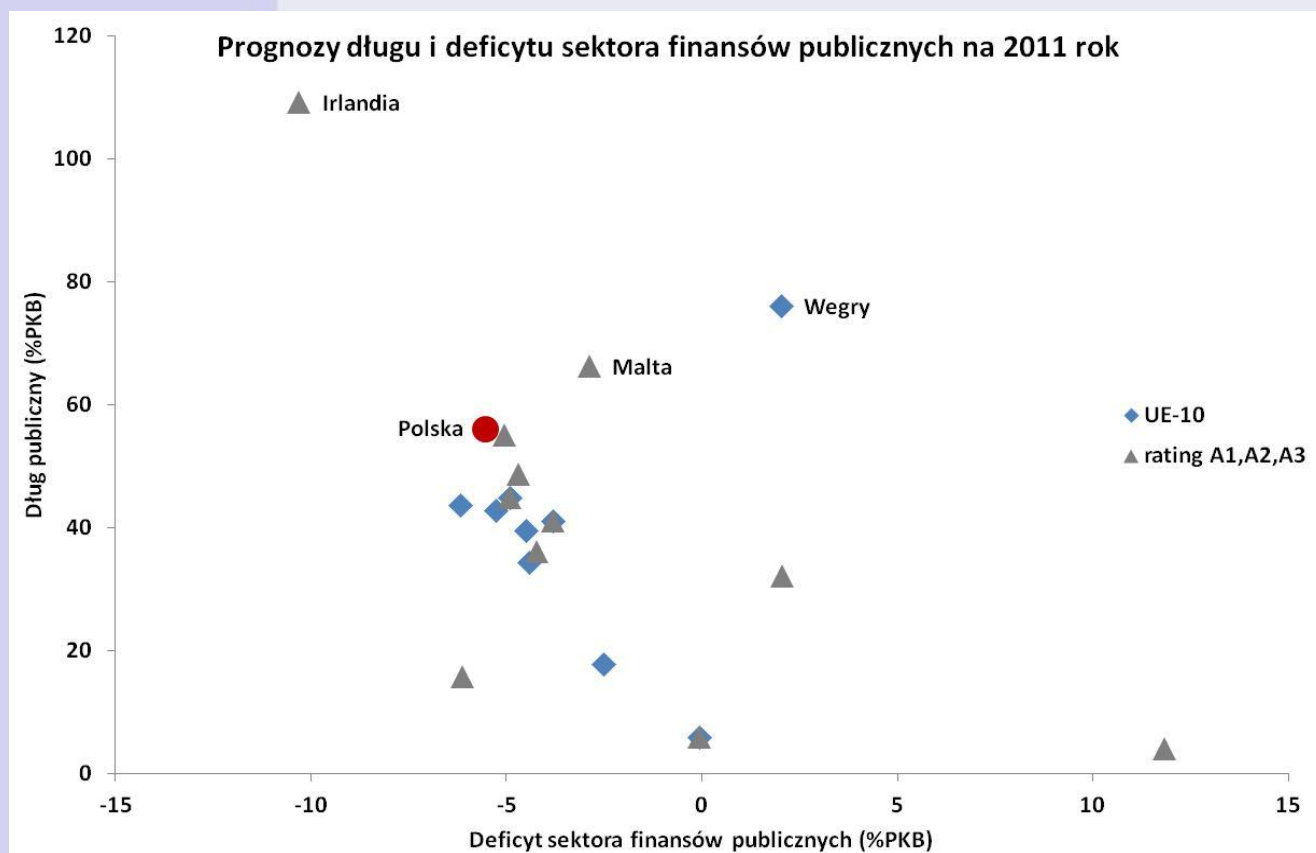
**Finanse publiczne i aktywność zawodowa**

**Spośród krajów Europy Środkowo-Wschodniej wyższy dług publiczny w relacji do PKB w 2011 roku będą miały tylko pograżone w kryzysie Węgry**

Stan polskich finansów publicznych na tle innych krajów o zbliżonym poziomie rozwoju i podobnej wiarygodności kredytowej jest zły. Spośród krajów Europy Środkowo-Wschodniej będących członkami UE wyższy dług publiczny w relacji do PKB w 2011 roku będą miały tylko pograżone w kryzysie Węgry, a wyższy deficyt sektora finansów publicznych tylko Słowacja i Słowenia.

W czasach dobrej koniunktury na świecie utrzymujący się duży deficyt sektora finansów publicznych i będący jego konsekwencją dług publiczny ograniczały tempo rozwoju polskiej gospodarki. W czasach rosnącej niepewności na świecie brak naprawy finansów publicznych zwiększałyby podatność Polski na „zarażenie się” kryzysem finansowym.

W czasie pierwszej fali światowego kryzysu finansowego Polska była jedynym krajem w UE, który nie odnotował recesji. Obecnie Polska stoi przed alternatywą: albo reformy i awans do grupy krajów o wysoko ocenianej polityce gospodarczej i dużej wiarygodności, albo brak reform i rosnące ryzyko zarażenia się kryzysem w przypadku jego dalszego pogłębienia się w strefie euro.



Źródło: IMF WEO 2011

***Do szybszej  
redukcji deficytu  
wezwał Polskę  
Komisarz Olli  
Rehn...***

***...przy braku  
reform Polsce  
może grozić  
obniżenie  
perspektywy  
ratingu...***

Działania dotychczas podjęte przez polski rząd w celu ograniczenia deficytu sektora finansów publicznych należy uznać za niewystarczające. W jesiennej prognozie z listopada br. Komisja Europejska przewiduje, że w przyszłym roku deficyt sektora finansów publicznych w Polsce wyniesie 4% PKB, przy założeniu 2,5% wzrostu gospodarczego. Pogłębiający się kryzys w strefie euro może jednak spowodować spadek tempa wzrostu gospodarczego w Polsce, a w konsekwencji wyższy od prognozowanego deficyt sektora finansów publicznych. W świetle tych prognoz do szybszej redukcji deficytu wezwał Polskę Komisarz Olli Rehn (Polska od 2009 roku jest objęta procedurą nadmiernego deficytu i jest zobowiązana do 2012 roku ograniczyć go do 3% PKB). Również agencje ratingowe zwracają uwagę, że przy braku reform Polsce może grozić obniżenie perspektywy ratingu, co będzie wiązało się ze wzrostem kosztów obsługi długu.

Przy naprawie finansów publicznych priorytetem rządu powinno być ograniczenie wydatków publicznych. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że programy naprawy finansów publicznych oparte o redukcję wydatków są skuteczniejsze i trwalsze od programów opartych o wzrost podatków (patrz np. OECD 2007). Ponadto, wysokie wydatki publiczne negatywnie wpływają na tempo wzrostu gospodarczego (Fisher 1993, Loayza i inni 2005), a obecnie ich udział w PKB w Polsce (45,2% w 2011) należy do najwyższych w regionie (średnia dla UE-10: 42,1%) i jest znacznie wyższy niż w dynamicznie rozwijających się krajach Azji, czy w krajach Europy Zachodniej, gdy były one na poziomie rozwoju zbliżonym do Polski.

Zły stan polskich finansów publicznych jest powiązany z niską aktywnością zawodową Polaków. W 2010 roku w Polsce tylko 65,6% osób w wieku 15-64 lata było aktywnych zawodowo, przy średniej dla UE wynoszącej 71%. Nieprzemysłany system różnych przywilejów branżowych i świadczeń socjalnych z jednej strony generuje wysokie wydatki publiczne, z drugiej strony zniechęca ludzi do pracy, co skutkuje niższymi wpływami podatkowymi (Wojciechowski 2008).

***Tylko na Malcie  
i w Słowenii  
odsetek osób  
w wieku 55-64  
biernych  
zawodowo był  
wyższy niż  
w Polsce.***

Skala problemu z niską aktywnością zawodową Polaków jest szczególnie widoczny w grupie osób w wieku 55-64 lata. Aktywność zawodowa w tej grupie wiekowej w Polsce w 2010 roku wynosiła 36,7%, przy średniej unijnej równej 49,7%. Tylko na Malcie i w Słowenii odsetek osób w wieku 55-64 biernych zawodowo był wyższy niż w Polsce.

Niska aktywność zawodowa osób po 55 roku życia wynika z ustawowo niskiego wieku emerytalnego kobiet (60 lat) oraz wcześniejszych emerytur. Od 2009 roku co prawda ograniczono

możliwość przechodzenia na wcześniejsze emerytury, czego efektem jest rosnąca aktywność zawodowa osób w wieku 55-64 lata, jednak wciąż przywilej taki zachowały niektóre grupy zawodowe (m.in. służby mundurowe, sędziowie, prokuratorzy, górnicy).



Źródło: Eurostat

**Priorytetowymi działaniami nowego rządu, mającymi na celu uzdrowienie finansów publicznych w Polsce, powinno być:**

1. stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 lat, możliwe do osiągnięcia w 2022 np. poprzez wzrost wieku emerytalnego kobiet o 9 miesięcy rocznie, a mężczyzn o 3 miesiące rocznie
2. likwidacja branżowych przywilejów emerytalnych
3. przegląd i redukcja pozostałych wydatków publicznych w relacji do PKB

Działania te nie tylko wpłyną pozytywnie na stan sektora finansów publicznych, ale także przyczynią się do wzrostu aktywności zawodowej Polaków. Większa aktywność zawodowa i niższe wydatki publiczne z czasem pozwolą także na obniżenie podatków przyczyniając się do szybszego wzrostu gospodarczego w Polsce.

## 1.1

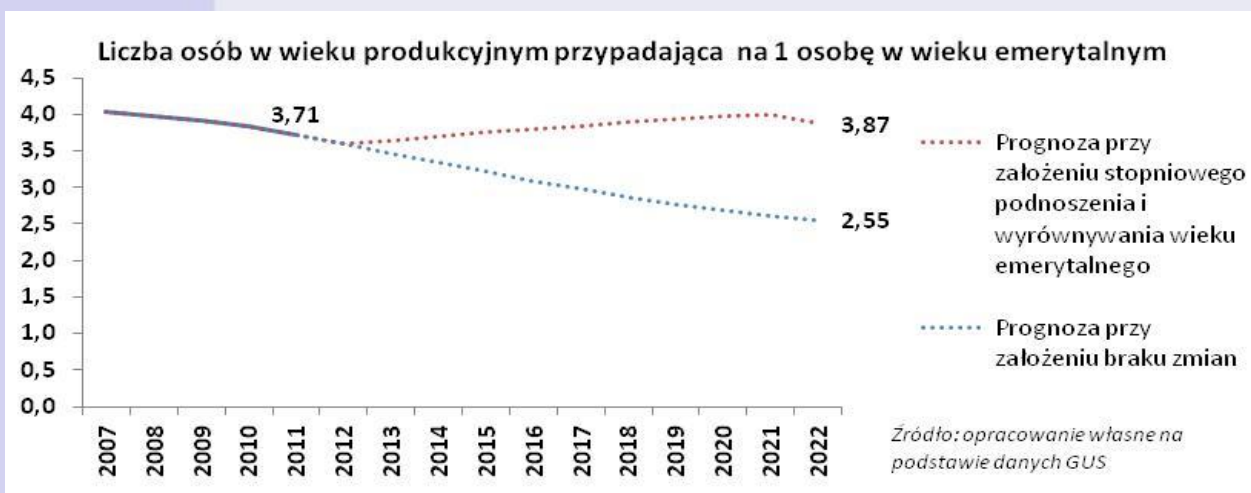
### Stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego

Polacy żyją coraz dłużej i mogą także dłużej pracować. Teoretycznie obecny system emerytalny – poprzez sposób wyliczania przyszłych świadczeń - zachęca do wydłużania okresu pracy zawodowej. W praktyce jednak te bodźce nie są jednak wystarczająco silne, aby podnieść efektywny wiek emerytalny ponad obecnie obowiązujący poziom powszechnego wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn). Doświadczenia międzynarodowe dowodzą, że większość ludzi odchodzi z rynku pracy zaraz po uzyskaniu prawa do dożywotniego świadczenia emerytalnego. Utrzymanie niskiego wieku emerytalnego może wzmacniać presję pracodawców do tego, aby starsi pracownicy sami odchodzili z rynku pracy.

Wraz z przechodzeniem na emeryturę pokolenia powojennego boomu demograficznego znacznemu pogorszeniu ulegnie stosunek liczby osób w wieku produkcyjnym do liczby emerytów. O ile obecnie, w 2011 roku na jednego emeryta przypadają 3,71 osoby w wieku produkcyjnym, to przy braku zmian liczba ta spadnie do 3,21 w 2015 i do 2,62 w 2021 roku. Żeby utrzymać relację liczby emerytów do liczby osób w wieku produkcyjnym bez podnoszenia wieku emerytalnego, tylko do 2015 roku Polska musiałaby przyciągnąć ponad 3,6 mln emigrantów w wieku produkcyjnym.

Stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego kobiet o 9 miesięcy rocznie, a mężczyzn o 3 miesiące rocznie poczynając od 2013 roku, pozwoli na zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 67 lat w 2022 roku. Jednocześnie proporcja między osobami w wieku produkcyjnym i emerytalnym ustabilizuje się na poziomie zbliżonym do obecnego. Należy podkreślić, że często podnoszone obawy wzrostu bezrobocia w następstwie podniesienia wieku emerytalnego w świetle doświadczeń międzynarodowych są nieuzasadnione (Bukowski i Lewandowski 2011).

**Żeby utrzymać relację liczby emerytów do liczby osób w wieku produkcyjnym, tylko do 2015 roku Polska musiałaby przyciągnąć ponad 3,6 mln emigrantów w wieku produkcyjnym**





**1.2****Likwidacja przywilejów emerytalnych****Służby mundurowe**

Funkcjonariusze służb mundurowych nie są objęci powszechnym systemem emerytalnym - nie płacą składek emerytalno-rentowych, a ich emerytury są wypłacane wprost z budżetu państwa. Jednocześnie przysługuje im prawo przejścia na wcześniejszą emeryturę już po 15 latach służby, co generuje istotne koszty dla finansów publicznych. Włączenie funkcjonariuszy rozpoczynających służbę od 2012 roku do powszechnego systemu emerytalnego nie przyniesie oszczędności dla sektora finansów publicznych przez pierwszych 15 lat ich służby. Jednak później z roku na rok oszczędności będą coraz większe, przekraczając 2,3 mld zł w 2050 roku (w warunkach cen i PKB z 2010 r., MF 2010).

**Górnicy**

Znacznie szybsze efekty da włączenie górników do powszechnego systemu emerytalnego, z którego zostali wyłączeni po protestach w 2005 roku. Oszczędności z takiej reformy będą rosły od ok. 0,5 mld zł w pierwszym roku jej obowiązywania do 2,5 mld zł za cztery lata i 4 mld zł za osiem lat (FOR 2011).

**Rolnicy**

Największą grupę wyłączonej z powszechnego systemu emerytalnego stanowią rolnicy ubezpieczeni w KRUS. W porównaniu z systemem pracowniczym (ZUS) rolnicy płacą niską składkę na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w KRUS, a dodatkowo ich dochody nie są objęte podatkiem dochodowym (płacą jedynie niski podatek rolny). FOR proponuje, żeby od 2012 r. część dochodów rolników, powyżej określonego progu (np. ok. 2000 zł miesięcznie) była objęta obowiązkiem płacenia składek ubezpieczeniowych według stawek obowiązujących pracowników w systemie powszechnym oraz podatkiem PIT. Reforma taka powinna przynieść korzyść finansom publicznym między 1 mld zł a 2,6 mld zł rocznie (szacunki PKPP Lewiatan i BCC, w warunkach cen i PKB z 2010 roku). Jednocześnie KRUS powinien zostać zamknięty dla osób rozpoczynających pracę w rolnictwie, co z czasem pozwoli na jego likwidację.

**Ujednolicenie zasad ustalania wysokości rent z nowym systemem emerytalnym.**

Powiązanie wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 roku zapobiegnie sytuacji, gdy świadczenia rentowe są znacznie wyższe od przyszłej emerytury. Oszczędności wynikające z tej reformy będą stopniowo narastać i w 2020 roku powinny wynieść ok. 0,9 mld zł (w warunkach cen i PKB z 2010 roku).

### 1.3

#### **Inne oszczędności**

Istotne źródła oszczędności można znaleźć także poza systemem emerytalnym.

#### **Usługi wsparcia dla administracji centralnej**

Skoncentrowanie usług wsparcia (m.in. księgowość, IT) dla całej administracji centralnej w jednej, profesjonalnie zarządzanej jednostce organizacyjnej może przynieść znaczne oszczędności. Rozwiązania takie funkcjonują nie tylko w korporacjach, ale także w administracji publicznej np. Wielkiej Brytanii, Francji czy Włoch. W sektorze prywatnym podobne rozwiązania, wprowadzane w usługach wsparcia w finansach i księgowości, przynoszą średnio od 20% do 35% oszczędności. W sektorze publicznym oszczędności te mogą być znacznie wyższe ze względu na większą początkową nieefektywność - według szacunków Deloitte skala potencjalnych oszczędności w Polsce wynosi od 4 do 14 mld złotych rocznie.

#### **Dostosowanie liczby nauczycieli do malejącej liczby uczniów**

Pomiędzy rokiem szkolnym 2000/2001 a 2009/2010 ogólna liczba uczniów we wszystkich typach szkół podstawowych oraz średnich spadła z ponad 7 mln do niecałych 5,4 mln. W tym samym czasie liczba nauczycieli zajmujących się bezpośrednio dydaktyką zmniejszyła się tylko nieznacznie - z 431 tysięcy do 418 tysięcy. Wynikający z Karty Nauczyciela czas pracy „przy tablicy” polskich nauczycieli (18 godzin lekcyjnych) należy do najniższych w krajach OECD. Stopniowe podnoszenie pensum od poziomu obowiązującego w Finlandii (system edukacyjny w Finlandii jest oceniany jako jeden z najlepszych w Europie) oraz dostosowanie liczby nauczycieli do malejącej liczby uczniów pozwoli uzyskać oszczędności sięgające 5 mld zł rocznie (w warunkach cen i PKB z 2010 roku). Towarzyszyć temu powinien przegląd i ograniczenie obowiązków administracyjnych nauczycieli.





**2.**

**System podatkowy**

System podatkowy, który nie zniechęca obywateli do pracy i inwestowania może istotnie przyczynić się do szybszego wzrostu gospodarczego (Rzońca 2008). Choć odpowiedzialne obniżenie podatków w Polsce będzie możliwe dopiero po redukcji nadmiernych wydatków i narastającego od lat długu publicznego, już teraz można znacznie uprościć system podatkowy, czyniąc go bardziej przyjaznym dla podatników.

**Spośród krajów UE za mniej przyjazne uznano tylko systemy podatkowe Słowacji, Rumunii i Włoch.**

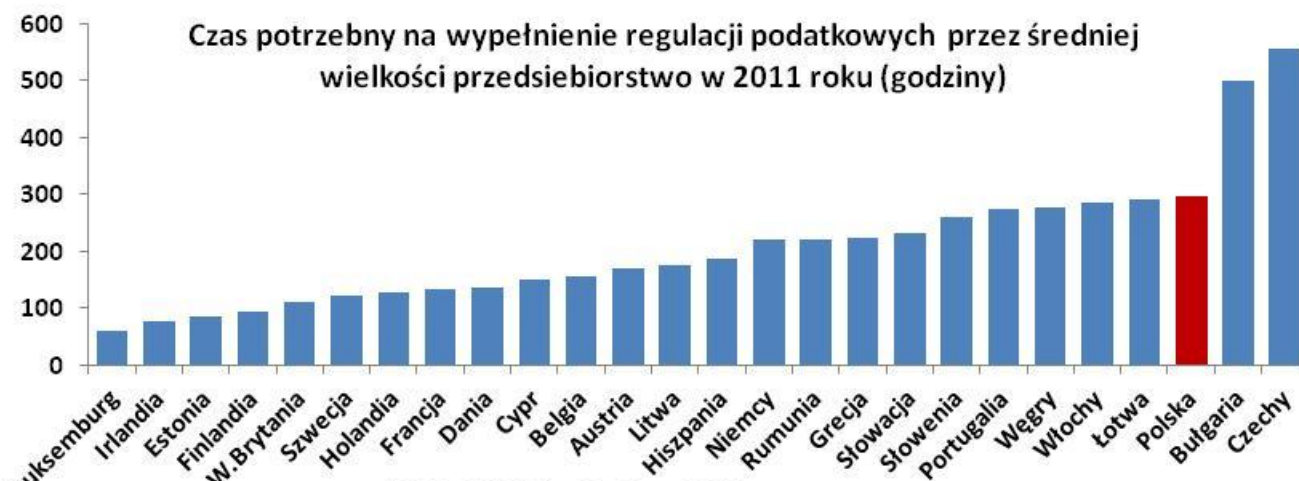
Obecnie rozliczanie podatków w Polsce jest skomplikowane i czasochłonne. Bank Światowy w tegorocznej edycji Doing Business w kategorii łatwości płacenia podatków sklasyfikował Polskę, tak jak w poprzednim roku, na 128 miejscu na 183 badane kraje. Spośród krajów UE za mniej przyjazny uznano tylko systemy podatkowe Słowacji, Rumunii i Włoch. Polska szczególnie negatywnie wypada w kategorii czasu potrzebnego na rozliczenie podatków i składek.

Wyniki przedstawione w Doing Business potwierdzają badania zlecone przez Ministerstwo Gospodarki, z których wynika, że ustawy o PIT, CIT i VAT odpowiadają za ponad 60% obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw. Generuje to dodatkowe koszty po stronie przedsiębiorstw przekraczające 20 mld zł rocznie (MG 2010).

Skomplikowany system podatkowy, poza generowaniem bezpośrednich kosztów administracyjnych przyczynia się także do wzrostu szarej strefy.

**Priorytetowymi działaniami nowego rządu powinno być:**

1. Ujednolicenie stawek VAT połączone z obniżeniem podatków dochodowych dla mniej zarabiających gospodarstw domowych
2. Uproszczenie podatków dochodowych



Źródło: WB Doing Business 2012

## 2.1

### ***Ujednoczenie stawek VAT***

Według szacunków Banku Światowego przedsiębiorca prowadzący średniej wielkości firmę w Polsce co roku musi poświęcić 110 godzin na rozliczanie podatku VAT. Ministerstwo Gospodarki z kolei szacuje, że obciążenia administracyjne związane z rozliczaniem tego podatku w skali całej gospodarki kosztują przedsiębiorców rocznie ponad 4 mld zł (MG 2010).

Sytuacja, w której często identyczne usług w zależności od tego, kto jest ich odbiorcą (np. ulgi budowlane) poza stwarzaniem problemów interpretacyjnych dla urzędników i przedsiębiorców przyczyniają się także do wzrostu szarej strefy.

Stawki obniżone VAT są zazwyczaj nakładane na rodzaje działalności gospodarczej (np. produkcję rolną), które generalnie charakteryzują się niską i, co gorsza, wolno rosnącą produktywnością pracy i kapitału (Rzońca 2008). W ten sposób podnosi się ich zyskowność w stosunku do pozostałych sektorów gospodarki, sztucznie spowalniając przepływ czynników produkcji z branż o niskiej produktywności do rozwojowych branż o wyższej produktywności.

Obniżonymi stawkami VAT jest objętych wiele dóbr pierwszej potrzeby (np. żywność). Dlatego ujednoczenie stawki VAT będzie bardziej odczuwalne dla gospodarstw domowych o niższych dochodach i wyższym udziale wydatków na żywność w wydatkach ogółem. Pogorszeniu sytuacji biedniejszych gospodarstw domowych utrzymujących się z pracy można zapobiec zdecydowanie zwiększając zryczałtowany koszt uzyskania przychodu (automatyczna waloryzacja ograniczy wpływ podwyżek na gospodarstwa domowe emerytów i rencistów).

Według szacunków CENEA ujednoczenie stawek VAT na poziomie 19% zwiększy wpływy podatkowe o ok. 21,5 mld zł. Zwiększenie zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu z obecnych 1335 zł do 6000 zł (co sprawi, że osoby zarabiające płacę minimalną przestaną płacić podatek dochodowy) spowoduje spadek dochodów sektora finansów publicznych o ok. 12 mld zł. Można więc szacować, że ujednoczenie VAT na poziomie 18 lub 19% w połączeniu z podniesieniem zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu do 6000 zł powinno być co najmniej neutralne dla finansów publicznych.

Łącznym efektem proponowanych zmian będzie uproszczenie przepisów, wzrost opodatkowania konsumpcji oraz spadek opodatkowania dochodów. W wyniku proponowanych zmian najbardziej spadnie klin podatkowy dla osób o najniższych kwalifikacjach i w konsekwencji zarobkach, co powinno przełożyć się na wzrost ich aktywności zawodowej.

## 2.2

***Ustawy o CIT i PIT od początku wejścia w życie (tj. od 1992 r.) były nowelizowane ponad 100-krotnie.***

### ***Uproszczenie podatków dochodowych***

Kolejne modyfikacje oraz liczne ulgi i preferencje sprawiają, że system podatków dochodowych jest skomplikowany i niespójny. Jak podaje PKPP Lewiatan (2011), ustawy o CIT i PIT od początku wejścia w życie (tj. od 1 stycznia 1992 r.) były nowelizowane ponad 100-krotnie. Według raportu Ministerstwa Finansów o preferencjach podatkowych w 2009 roku obowiązywało w Polsce 138 preferencji w podatku PIT o łącznej wartości 34 mld oraz 54 preferencje w podatku CIT o łącznej wartości 7,6 mld zł. Autorzy raportu analizując wybrane preferencje (m.in. ulga na dzieci i ulga na Internet w PIT) zwracają uwagę, że tylko w niewielkim stopniu przyczyniają się one do realizacji założonych przez ustawodawcę celu.

Obok licznych ulg i preferencji drugim istotnym problemem polskiego systemu podatkowego jest brak jednolitego traktowania podatników korporacyjnych i indywidualnych, co może doprowadzić do nieuzasadnionego uprzywilejowania przedsiębiorców korporacyjnych wobec indywidualnych bądź odwrotnie (PKPP Lewiatan 2011). Umieszczanie przepisów dotyczących opodatkowania działalności gospodarczej zarówno w ustawie o PIT, jak i CIT sprawia także, że ustawa o PIT osiąga rozmiary, które odstrasza od lektury jej właściwych adresatów, tj. osoby osiągające dochody ze stosunku pracy i dochody podobne (Rzońca i inni 2008).

W tej sytuacji zasadne jest wprowadzenie w miejsce PIT i CIT dwóch podatków: podatku od dochodów osobistych oraz podatku dochodowego od przedsiębiorstw, tj. od działalności gospodarczej, bez względu na formę jej prowadzenia. Rozwiązanie to od dłuższego czasu sugerują eksperci (np. Rzońca i inni 2008) i przedsiębiorcy (np. Lewiatan 2011). W lipcu 2009 taką reformę zapowiadali także przedstawiciele Ministerstwa Finansów, jednak ostatecznie nie doszła ona do skutku.

Zastąpienie PIT i CIT podatkiem od dochodów osobistych oraz podatkiem dochodowym od prowadzenia działalności gospodarczej w połączeniu z likwidacją większości ulg i preferencji podatkowych przyczyni się do zmniejszenia kosztów administracyjnych zarówno po stronie podatników jak i urzędów skarbowych. Jednocześnie reforma ta pozwoli na ograniczenie rozmiarów szarej strefy.

**3.**

**Deregulacja**

Pomimo licznych zapowiedzi kolejnych rządów wciąż niewykorzystanym źródłem wzrostu gospodarczego w Polsce pozostaje deregulacja.

W wąskim znaczeniu tego słowa deregulacja oznacza ograniczenie obciążeń administracyjnych, czyli po prostu uciążliwej biurokracji. Problem ten jednak w znacznej mierze rozwiązuje postulowana przez FOR reforma podatkowa – obecnie Ministerstwo Gospodarki szacuje, że ponad połowa obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców wynika właśnie z prawa podatkowego (MG 2010).

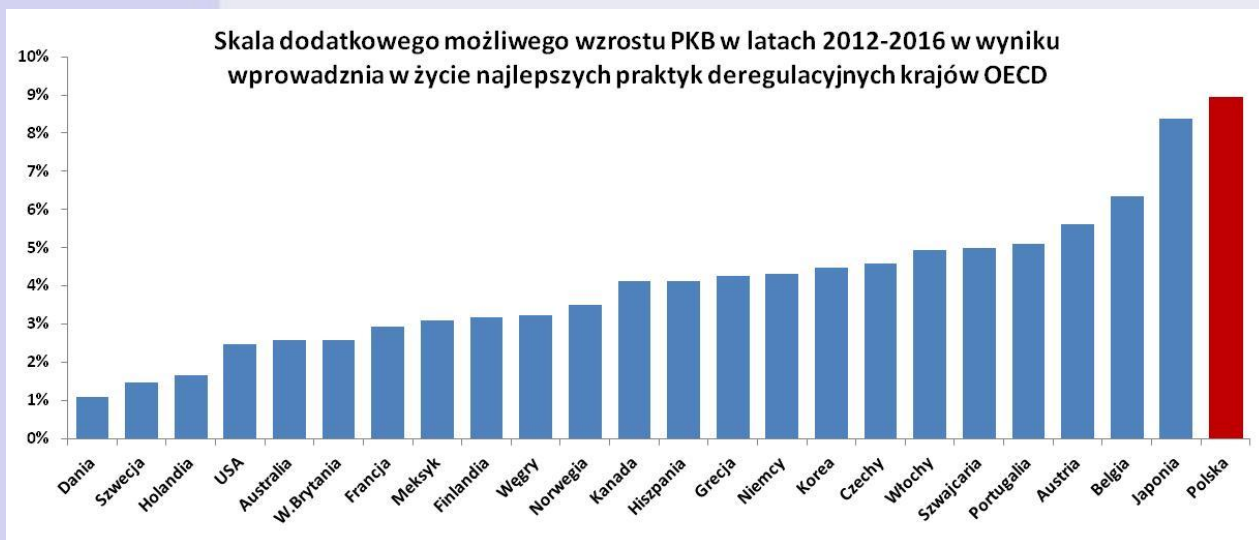
Równie istotny, ale zdecydowanie rzadziej poruszany jest problem regulacji ograniczających konkurencję w wybranych sektorach, takich jak np. zawody regulowane. Brak konkurencji przekłada się na wyższe ceny i w konsekwencji wyższe koszty dla całej gospodarki. Gdyby z dnia na dzień w Polsce zredukować liczbę regulacji ograniczających konkurencję do poziomu najlepiej radzących sobie krajów OECD, to wzrost polskiego PKB mógłby być o 1,7 pp. wyższy przez najbliższe 5 lat (Boulres et al. 2010). Oczywiście nie jest możliwe wprowadzenie tak dużych zmian z dnia na dzień, jednak ćwiczenie to pokazuje skalę potencjalnych korzyści.

Obok likwidacji szkodliwych przepisów potrzebne są także zmiany w systemie stanowienia prawa, by ograniczyć masowe obecnie uchwalanie złych i szkodliwych regulacji.

**Priorytetowymi działaniami nowego rządu powinno być:**

1. Ograniczenie antyrynkowych regulacji obowiązujących w wybranych sektorach gospodarki
2. Wzmocnienie roli obecnie ignorowanej Oceny Skutków Regulacji w procesie legislacyjnym.

**Brak konkurencji przekłada się na wyższe ceny i w konsekwencji wyższe koszty dla całej gospodarki.**



Źródło: Bourlesi et al. (2010)

### 3.1

### Ograniczenie antyrynkowych regulacji

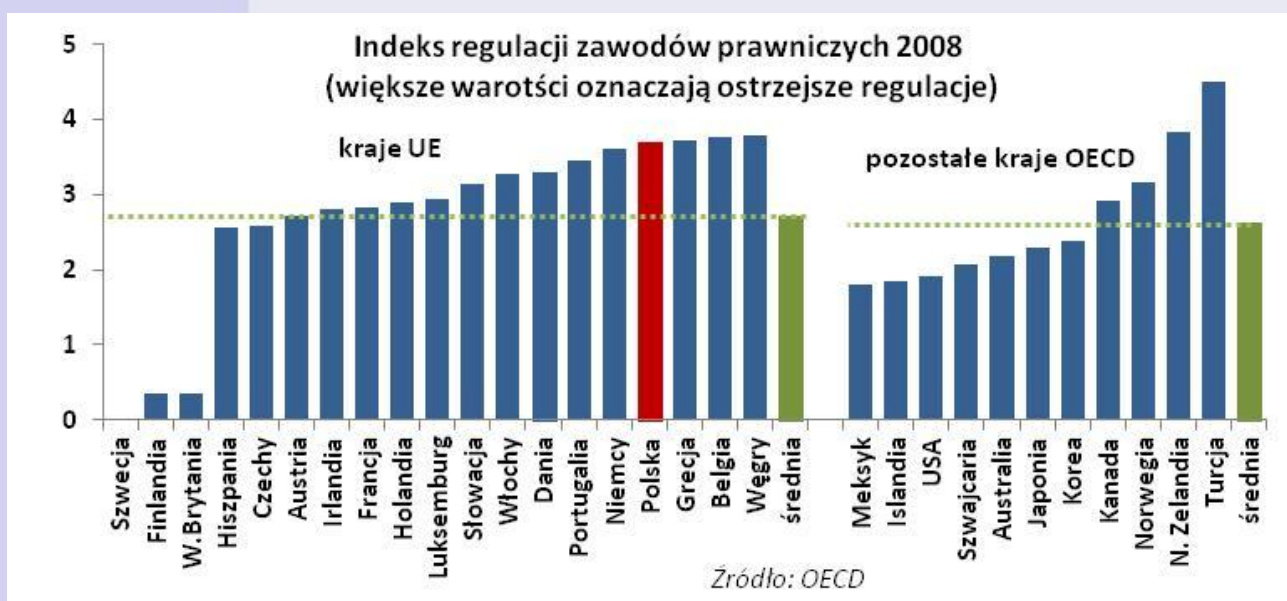
Liczba zawodów regulowanych w Polsce jest najwyższa w całej UE (Wipler et al. 2011). Choć znaczenie ekonomiczne części z nich (np. kucharz okrętowy) jest bardzo ograniczone, regulowanie ich nie jest potrzebne i należy od niego odchodzić.

Istotniejszym problemem są regulacje ograniczające zakres rynkowej konkurencji w ważnych dla gospodarki profesjach, takich jak np. zawody prawnicze. Sztuczne ograniczenia konkurencji przekładają się na wyższe ceny i/lub za małą podaż usług. Wysokie ceny usług świadczonych przez przedstawicieli zawodów regulowanych podnoszą koszty firm korzystających z ich usług, co obniża konkurencyjność całej gospodarki.

Ograniczenia konkurencji mogą dotyczyć wejścia na rynek (długi czas nauki i praktyki wymagany do nabycia uprawnień zawodowych, liczne egzaminy branżowe, czy wręcz limitowanie liczby podmiotów na rynku). Efektem takich barier jest także wyższe bezrobocie wśród osób młodych, którym utrudnia się podjęcie pracy w wybranych sektorach. Drugi rodzaj ograniczeń dotyczy funkcjonowania na rynku i oznacza zazwyczaj brak możliwości swobodnego kształtowania cen usług, ograniczone możliwości reklamy, czy ograniczenia dotyczące formy prawnej spółki świadczącej usługi.

Badania OECD oparte o analizę barier wejścia oraz inne ograniczenia obowiązujące przedstawicieli zawodu pokazują, że zawody prawnicze w Polsce należą do najsilniej regulowanych wśród krajów OECD. Warto przy tym zwrócić uwagę na liberalne podejście do tematu w takich państwach jak Szwecja czy Finlandia, powszechnie uważanych za państwa opiekuńcze szczególnie wyczułone na punkcie bezpieczeństwa własnych obywateli.

**Zawody prawnicze w Polsce należą do najsilniej regulowanych wśród krajów OECD.**





### 3.2

#### **Ocena Skutków Regulacji (OSR)**

Ocena skutków regulacji jest kluczowym elementem tworzenia dobrego prawa i deregulacji. Powinna być ona traktowana jako proces rozpoczynający się od identyfikacji problemu, poprzez formułowanie i ocenę alternatywnych rozwiązań (brak działania – tzw. „opcja zerowa”, działania administracyjne, różne propozycje zmiany prawa) i prowadzący do ustawicznej oceny *ex post* podjętych działań.

Obowiązek przygotowywania dokumentów o nazwie „Ocena Skutków Regulacji” (OSR) w Polsce wprowadziła zmiana Regulaminu pracy Rady Ministrów z września 2001 roku, podyktowana chęcią dostosowania się do standardów legislacji zalecanych przez OECD.

Z formalnego punktu widzenia Polska spełnia obecnie zdecydowaną większość kryteriów stawianych „rzetelnemu” OSR przez OECD. Brakuje tylko oceny *ex post* dla wszystkich projektów rządowych. W praktyce jednak OSR przygotowywane w Polsce są miernej jakości i w zdecydowanej większości przypadków ograniczają się do stwierdzenia, że proponowana regulacja w zasadzie nie ma na nic wpływu. Jeżeli nawet OSR dostrzeże jakiś wpływ, ogranicza się to zazwyczaj do wyliczenia korzyści płynących z nowej regulacji, najczęściej z pominięciem potencjalnych kosztów.

Doświadczenia takich krajów jak Holandia, Meksyk czy Szwecja pokazują, że żeby OSR spełniały swoją rolę potrzebna jest wola polityczna oraz silny i niezależny ośrodek kontrolujący ich jakość. Dopiero realna groźba odrzucenia projektów ustaw wymusza na autorach (najczęściej ministerstwach) rzetelne przygotowanie OSR.

#### **Aby OSR w Polsce mogły spełniać powierzone im zadanie konieczne wydaje się:**

- wzmocnienie Rządowego Centrum Legislacji lub powołanie nowej instytucji odpowiedzialnej za kontrolę jakości OSR; instytucja ta musi dysponować realną możliwością blokowania projektów ustaw ze źle sporządzonym OSR
- wprowadzenie obowiązku modyfikowania OSR wraz z wprowadzaniem kolejnych poprawek do projektu regulacji
- wprowadzenie obowiązku przeanalizowania w OSR rozwiązań alternatywnych do proponowanej regulacji, w tym braku nowych regulacji
- szersze wykorzystanie ocen *ex post*.

Obok OSR innym ciekawym rozwiązaniem zwiększającym przewidywalność prawa, stosowanym w niektórych krajach jest ograniczenie liczby dni w roku, w których nowe ustawy mogą wchodzić w życie.



## Podsumowanie

Problemy gospodarcze państw Europy Południowej wynikające z ich niskiej konkurencyjności, nadmiernego zadłużenia i pogarszającej się coraz szybciej sytuacji demograficznej w najbliższym czasie pozostaną istotnym zagrożeniem dla wzrostu gospodarczego w całej Europie.

Proponowane przez FOR reformy sprawią, że Polska stanie się bardziej odporna na negatywne, zewnętrzne wstrząsy gospodarcze. Jednocześnie działania te w każdym możliwym scenariuszu wydarzeń na świecie przyczynią się do szybszego wzrostu gospodarczego w Polsce.

## Bibliografia

Bourles R., Cette G., Lopez J., Mairesse J., Nicoletti G., 2010, *The impact on growth of easing regulations in upstream sectors*, CESifo DICE Report 3/2010, <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1192774.PDF>

Bukowski M., Lewandowski P., 2011, *Czy należy się bać odniesienia wieku emerytalnego?*, IBS Policy Paper 1/2011, [http://ibs.org.pl/site/upload/publikacje/IBS\\_Policy\\_Paper\\_1-11\\_Wiek\\_emerytalny.PDF](http://ibs.org.pl/site/upload/publikacje/IBS_Policy_Paper_1-11_Wiek_emerytalny.PDF)

CenEA 2011, *Raport Przedwyborczy CenEA. 2006-2011: kto zyskał, a kto stracił?*, <http://tinyurl.com/62je7m9>

Deloitte, 2009, *Centrum usług wspólnych przyszłością sektora finansów publicznych*, <http://tinyurl.com/5sctbxq>

Fisher S., 1993, *The Role of Macroeconomic Factors in Growth*, NBER Working Paper 4565

FOR, 2011, *Jak przyspieszyć wzrost gospodarczy, uzdrowić finanse publiczne i dalej budować II filar emerytalny?*, <http://tinyurl.com/5uyygdd>

Ministerstwo Gospodarki, 2010, *Pomiar obciążeń administracyjnych w przepisach prawa gospodarczego*, <http://tinyurl.com/68p6lrz>

PKPP Lewiatan 2011, *Biała Księga*, [http://pkpplewiatan.pl/opinie/aktualnosci/2011/2/\\_files/2011\\_10/biala\\_ksiega\\_final2.pdf](http://pkpplewiatan.pl/opinie/aktualnosci/2011/2/_files/2011_10/biala_ksiega_final2.pdf)

Loayza N., Fajnzylber P., Calderón C., 2005, *Economic growth in Latin America and the Caribbean: stylized facts, explanations, and forecasts*, <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/EconGrowthLatinAmerica.pdf>

Ministerstwo Finansów, 2010, *Pierwszy pakiet reform dla konsolidacji finansów publicznych – propozycje dla Prezydenta RP,*

[http://www.mf.gov.pl/\\_files\\_/aktualnoci/2010/prezydent\\_rp\\_pakiet.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_/aktualnoci/2010/prezydent_rp_pakiet.pdf)

Ministerstwo Finansów, 2010, *Preferencje podatkowe w Polsce,*

[http://www.mf.gov.pl/\\_files\\_/aktualnoci/2010/preferencje\\_podatkowe\\_w\\_polsce.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_/aktualnoci/2010/preferencje_podatkowe_w_polsce.pdf)

Ministerstwo Gospodarki, 2010, *Pomiar obciążeń administracyjnych w przepisach prawa gospodarczego,*  
<http://tinyurl.com/68p6lrz>

OECD, 2007, *Economic Outlook*

OECD, 2011, *Education at Glance 2011*

Rzońca A., 2007, *Paraliżujący deficyt*, Zeszyt FOR

<http://www.for.org.pl/pl/a/33,Paralizujacy-deficyt>

Rzońca A., 2008, *Jak podatki mogą nas przybliżyć do cudu gospodarczego?*, Analiza FOR 1/2008

<http://www.for.org.pl/pl/a/494,Analiza-12008-Jak-podatki-moga-nas-przyblizyc-do-cudu-gospodarczego>

Rzońca A., Czarnecka-Żochowska K., Pabiański T., 2008, *Jak podatki mogą nas przybliżyć do cudu gospodarczego?* Raport FOR i PWC,

[http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Raport\\_Jak\\_podatki\\_moga\\_nas\\_przyblizyc\\_do\\_cudu\\_gospodarczego\\_FINAL.pdf](http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Raport_Jak_podatki_moga_nas_przyblizyc_do_cudu_gospodarczego_FINAL.pdf)

Wojciechowski W. 2008, *Co zrobić, aby więcej Polaków pracowało?*, Raport FOR

[http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Raport\\_co\\_zrobic,\\_aby\\_wiecej\\_Polakow\\_pracowalo\\_FINAL.pdf](http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Raport_co_zrobic,_aby_wiecej_Polakow_pracowalo_FINAL.pdf)

World Bank, 2011, *Doing Business 2012,*

<http://www.doingbusiness.org/>

Wipler P., Paczkowski M., Tyszka S., Troczyński B., Walentyński B., Warowny T., 2011, *Zawody regulowane, aktualny stan prawny i propozycje zmian*, Raport Fundacji

Republikańskiej, <http://www.cafr.pl/wp-content/plugins/downloads-manager/upload/Zawody%20regulowane%20-%20Raport%20OST.pdf>

**Kontakt do autora:**

Aleksander Łaszek

e-mail: [aleksander.laszek@for.org.pl](mailto:aleksander.laszek@for.org.pl)

Tel.: +48 695 286 386

---

**Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR)**

Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20, 00-582 Warszawa

tel. +48 22 427 40 10, fax +48 22 213 37 85

e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl)

[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)