

PAKIET STABILIZACYJNY DLA POLSKIEGO PRAWA

Rekomendacje Warsaw Enterprise Institute dla ograniczenia zmienności polskiego prawa

Minister Rozwoju Jadwiga Emilewicz zaproponowała na Forum Ekonomicznym w Karpaczu, by „w proces stanowienia prawa włączyć nową komisję deregulacyjną, która dbałaby o to, by nadmiernie nie krępować działalności gospodarczej.” Intencje są słuszne. Jeśli bowiem coś w ekonomii wiadomo na pewno to to, że stabilne, przejrzyste i przewidywalne prawo jest podglebiem dynamicznego rozwoju gospodarczego.

Jednak powoływanie komisji biurokratycznych do radzenia sobie z biurokracją nie jest pomysłem nowym, ani też z konieczności właściwym. W 2008 r. polski Sejm powołał np. Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo”. Komisja już nie funkcjonuje, ale nie dlatego, że osiągnęła zamierzone cele. Ułomności polskiego prawa w kontekście gospodarczym, a więc m.in. biegunka legislacyjna, są dzisiaj głębsze niż kiedykolwiek wcześniej.

Raport WEI: Gorączka Legislacyjna

Widać to szczególnie dobrze w dobie pandemii koronawirusa. Celem zwalczania jej skutków w Polsce od początku 2020 r. do końca czerwca przyjęto aż 759 str. przepisów, które zmieściły się w 188 rozporządzeniach i 9 ustawach, w tym czterech kolejnych wersjach tego, co potocznie ohrzczono „tarczami antykryzysowymi”. Można byłoby winę za ten „szarpany”, chaotyczny proces legislacyjny ostatnich miesięcy zrzucić na wyjątkowe okoliczności, na które nikt nie był przygotowany, gdyby nie fakt, że takie podejście do uchwalania prawa dominuje w Polsce już od wielu lat, a sytuacja nieustannie się pogarsza. (Warsaw Enterprise Institute publikował na ten temat raport w 2018 r., [dostępny jest w tym miejscu](#)).

Co więcej, projekty istotnych zmian w prawie pojawiają się „z głupia frant” i coraz trudniej połączyć się w tym, które z nich należy traktować serio. Przykładem najświeższym jest pomysł opodatkowania wszystkich spółek komandytowych podatkiem CIT, z którego na szczęście szybko się wycofano, ale który zdążył podnieść ciśnienie wielu polskim przedsiębiorcom.

Zbliżamy się do punktu krytycznego, w którym polscy przedsiębiorcy nie będą mogli planować żadnych działań (w tym inwestycji) bez strachu, że o powodzeniu tych działań zadecydują nie czynniki rynkowe, a arbitralne decyzje polityczne. Powołanie komisji deregulacyjnej będzie krokiem w dobrą stronę wyłącznie przy jednoczesnym wprowadzeniu reguł uzdrawiających sam proces legislacyjny.

Pięć Zasad Systemowych

Z tych przyczyn Warsaw Enterprise Institute rekomenduje przyjęcie pakietu stabilizacyjnego dla polskiego prawa: 5 zasad systemowych, które pozwolą uzdrowić polską legislację. Wszystkie one – by były maksymalnie skuteczne - powinny być wdrażane jednocześnie.

- 1) **Wydłużenie vacatio legis** – 12-miesięczne vacatio legis dla przepisów regulujących, bądź wpływających bezpośrednio na funkcjonowanie polskiej gospodarki. Cel: danie podmiotom gospodarczym możliwości realnego zapoznania się z wszystkimi istotnymi planowanymi zmianami w prawie.
- 2) **Wszystkie zmiany jednego dnia** – przepisy regulujące, bądź wpływające bezpośrednio na funkcjonowanie polskiej gospodarki wchodzi w życie raz do roku. Cel: jak przy 1) oraz większa roztropność prawodawcy przy tworzeniu prawa.
- 3) **Ograniczony okres obowiązywania przepisów** – wygaszanie przepisów w razie braku ich pozytywnej ewaluacji. Cel: zwiększenie efektywności prawa.
- 4) **Zasada „Dwa za jeden”** - wymóg kompensacji nowych regulacji usuwaniem starych. Cel: jak przy 2) oraz zmniejszenie kosztów biurokracji po stronie firm.

- 5) **Przeglądy regulacyjne** – regularna analiza całości korpusu regulacji gospodarczych i usuwania szkodliwych.
Cel: likwidacja nawisu prawnego, który odziedziczyliśmy po poprzednich rządach. Odchudzenie prawa.

UZASADNIENIE

Być liderem niektórych wyścigów rankingów to wstyd – zalicza się do nich ranking państw, które nie dbają o jakość swojego prawa, produkując go zbyt wiele, zbyt szybko i zbyt chaotycznie. W rezultacie przedsiębiorcy, pracownicy i konsumenci są zmuszeni wiecznie zgadywać, co jeszcze nieprzewidywalnym i niewiarygodnym ustawodawcom przyjdzie do głowy. Zbyt wysokie „ryzyko regulacyjne” sprawia, że aktorzy gospodarki tracą zdolność dostosowania się do zmian w prawie, przez co zaburzony zostaje w gospodarce proces planowania, słabnie poziom inwestycji prywatnych o długim horyzoncie, a w efekcie słabnie dynamika wzrostu gospodarczego w ogóle.

Zwiększanie ryzyka regulacyjnego w dobie pandemii to coś, na co żaden kraj nie może sobie pozwolić. Przeciwnie – rządy powinny wykorzystać obecny kryzys do uproszczenia prawa oraz nadania mu cechy przewidywalności, gdyż dzięki temu przyspieszą proces wychodzenia z kryzysu. Nie wystarczy awaryjnie dotować strat sektora prywatnego pieniędzmi z budżetu – musi on odzyskać wigor i znów zacząć inwestować.

Christof Schiller: Wskaźniki Zrównoważonego Zarządzania

Polskę, niestety, od zdobycia złotej koszulki lidera w wyścigu o złe prawo dzieli niewiele. Np. według Wskaźników Zrównoważonego Zarządzania ([Sustainable Governance Indicators](#)) przygotowywanych do 2009 r. przez niemieckiego ekonomistę Christofa Schillera, pod względem pewności prawa w kontekście całej Unii Europejskiej gorzej niż u nas jest już dzisiaj wyłącznie na Węgrzech. – Ustawy przesyłane są często przez indywidualnych legislatorów, a nie przez ministerstwa, co umożliwia szybką ścieżkę ich uchwalania (...) mechanizmy konsultacyjne są często pomijane (...) w rezultacie nowe ustawy są niskiej jakości i wymagają natychmiastowych poprawek – czytamy w uzasadnieniu dla niskiej noty naszego kraju.

I faktycznie wprowadza się u nas coraz więcej chaotycznych poprawek do dopiero co uchwalonego prawa. Firma Grand Thornton podaje, że celem zwalczania skutków pandemii koronawirusa w Polsce od początku 2020 r. do końca czerwca przyjęto aż 759 str. przepisów, które zmieściły się w 188 rozporządzeniach i 9 ustawach, w tym czterech kolejnych wersjach tego, co potocznie ochrzczono „tarczami antykryzysowymi”. Można byłoby winę za ten „szarpany”, chaotyczny proces legislacyjny ostatnich miesięcy rzucić na wyjątkowe okoliczności, na które nikt nie był przygotowany, gdyby nie fakt, że takie podejście do uchwalania prawa dominuje w Polsce już od wielu lat.

Regularnie rośnie liczba uchwalanych rocznie przepisów – w 1990 r. przyjęto rocznie 1348 stron nowych aktów prawnych, w 2005 r. 16587 str., a w 2019 r. już 21537 str. W pierwszej połowie 2020 r. roku co prawda przyjęto ogółem nowego prawa znacznie mniej, ale jest wyłącznie krótki zastój spowodowany tym, że procedowanie „zwykłych” ustaw zostało odłożone na rzecz szybkiego przepychania legislacji antykryzysowej. Nie ma przesłanek, by sądzić, że wkrótce te „opóźnienia” nie zostaną nadrobione z nadwyżką. W zwiększaniu tempa uchwalania ustaw polscy legislatorzy również są przecież „lepsi” z roku na rok. W 2000 r. średni czas pracy nad ustawą od wpłynięcia do Sejmu do podpisu Prezydenta wynosił 201 dni. W 2019 r. średni czas pracy wynosił już zaledwie 69 dni. Natłok uchwalanych w takim tempie przepisów sprawia, że niemożliwością jest śledzenie wszystkich istotnych zmian w prawie, a przecież „nieznajomości prawa szkodzi”.

Sama zmienność prawa to nie wszystko. Czynnikiem zwiększającym ryzyko regulacyjne jest także rosnąca nieprzewidywalność tych zmian. Kolejne rządy nie wypracowały sensownej polityki komunikowania wprowadzanych i planowanych reform regulacyjnych – dlatego w „biegu politycznym” co rusz pojawiają się pomysły, przyprowadzające o przyspieszone bicie serca polskich przedsiębiorców oraz pracowników. Część z tych przepisów wchodzi w życie, część nie. Na oba warianty przedsiębiorca musi się przygotować. Przygotowanie to pochłania zasoby czasowe, ludzkie i pieniężne. Zmienność i nieprzewidywalność prawa przekłada się więc wprost na zwiększoną skalę marnotrawstwa w gospodarce.

Dla przykładu w październiku 2017 r. rząd przyjął projekt ustawy znoszącej limit 30-krotności składki na ZUS, powyżej którego nie odprowadza się już tej daniny. Obliczano, że budżet państwa zyska na tym ruchu ponad 5 mld zł w samym tylko 2018 r. W związku z tym, że to kwota znaczna, spodziewano się z początku, że projekt ustawy zostanie szybko przyjęty. Wywiązała się jednak gorąca debata publiczna, w której podważono sens projektu. Trwała ona aż do listopada 2019 r., czyli do momentu wycofania się projektu spod obrad Sejmu. Polskie przedsiębiorstwa nie mogły jednak przez te dwa lata trwać beczynnie, licząc optymistycznie na korzystny dla siebie wynik. Chcąc się „ubezpieczyć” na wszelki wypadek, rozpoczęły

przygotowania do zmian, m.in. zlecając kosztowne ekspertyzy prawno-podatkowe, czy przeliczając swoje możliwości płacowe i dostosowując politykę zatrudnienia. Oczywiście było to na rękę prawnikom, księgowym i doradcom podatkowym, ale już niekoniecznie przedsiębiorcom i ich pracownikom. Co więcej, niektóre firmy – zwłaszcza z branży nowej gospodarki, które łatwo mogą zmieniać siedzibę i formy własnościowe – rozpoczęły przygotowania do optymalizacji podatkowej. **Legislator więc, który tak dzielnie walczy z „wyciekaniem” pieniędzy z budżetu sam swoim działaniem jest tego wycieku pośrednim sprawcą.**

Ekspertyza
Światowego Forum
Ekonomicznego

Problem ryzyka regulacyjnego nie jest charakterystyczny tylko dla Polski, czy innych krajów rozwijających się. Dotyczy także w różnych formach państw rozwiniętych. W 2015 r. Światowe Forum Ekonomiczne [opublikowało dokument](#), w którym przedstawia lekarstwa na ten problem dla konkretnej branży: infrastruktury. Eksperti z Davos radzą w nim np., by z jednej strony sektor prywatny częściej korzystał z ubezpieczeń od ryzyka regulacyjnego i projektował struktury własnościowe tak, by minimalizować przestrzeń, w którą mógłby wkroczyć rząd oraz z drugiej strony by sektor publiczny oferował inwestorom gwarancje konstytucyjne, zapewniał uczciwe i szybkie sposoby rozwiązywania sporów i wdrażał skuteczne polityki antykorupcyjne. Wszystkie te pomysły mają, oczywiście, sens jako leczenie objawowe, ale nie wykorzeniają źródła problemu.

Pakiet stabilizacyjny dla polskiego prawa zaprezentowane przez Warsaw Enterprise Institute tego źródła dotyka i można go wdrożyć w stosunkowo prosty sposób pod warunkiem wytworzenia się odpowiedniej woli politycznej.

PAKIET STABILIZACYJNY - 5 REKOMENDACJI

- 1) **Wydłużenie vacatio legis** – trwające 12 miesięcy vacatio legis dla przepisów regulujących, bądź wpływających bezpośrednio na funkcjonowanie polskiej gospodarki. Celem istnienia instytucji vacatio legis jest umożliwienie obywatelom zapoznania się ze zmianami w prawie oraz dostosowanie się do nich. Biorąc pod uwagę skomplikowanie i wielość przyjmowanych przez polski parlament przepisów, instytucja ta w obecnym kształcie nie realizuje swojego celu. Ustawy i rozporządzenia wchodzi w życie już po 14 dniach od ogłoszenia, a nawet – jeśli ustawodawca bądź minister uzna to za zasadne – szybciej. Nawet biorąc pod uwagę czas trwania samego procesu legislacyjnego (obecnie średnio ok. 69 dni), jest to okres stanowczo zbyt krótki, zwłaszcza w przypadku aktów prawnych mających bezpośredni i istotny wpływ na działanie polskich firm. Proponujemy wydłużenie vacatio legis nawet do 12 miesięcy. Propozycję w podobnym duchu formułował już m.in. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców (ZPP).
- 2) **Wszystkie zmiany jednego dnia** – przepisy regulujące, bądź wpływające bezpośrednio na funkcjonowanie polskiej gospodarki wchodzi w życie raz do roku. Wydłużone vacatio legis pozwoli firmom i zatrudnionym na szczegółowe zapoznanie się i adaptację do planowanych zmian w prawie, ale uzupełnione o zasadę wspólnego i jednorazowego terminu wejścia w życie nowych przepisów (np. od 1 stycznia każdego roku) skłoni ustawodawcę do większej roztropności przy uchwalaniu nowego prawa.
- 3) **Ograniczony okres obowiązywania przepisów** – wygaszanie przepisów w razie braku ich pozytywnej ewaluacji. Niektóre akty prawne wygasają automatycznie, a nie które mają charakter tymczasowy z możliwością przedłużenia po pozytywnej ewaluacji. To za mało. Wszystkie akty prawne regulujące i wpływające bezpośrednio na życie gospodarcze w kraju powinny co do zasady zawierać „bezpiecznik” wygaszający je w określonym terminie w razie braku pozytywnej ewaluacji. Zasady tej ewaluacji powinny być jasno określone ex ante. Pozwoli to na eliminację przepisów, które nie spełniają w praktyce założeń ustawodawcy, albo nawet jeśli spełniają, to okazują się wyraźnie szkodliwe z innych przyczyn. Teoretycznie parlament może takie przepisy eliminować z własnej inicjatywy, ale jak pokazuje doświadczenie takie sytuacje zdarzają się rzadko. Raz uchwalony przepis albo zyskuje cechę nieśmiertelności, albo zostaje zastąpiony w końcu przez inny i niekoniecznie lepszy - gdy często optymalnym rozwiązaniem byłaby jego całkowita eliminacja.
- 4) **Zasada „Dwa za jeden”** – wymóg kompensacji nowych regulacji usuwaniem starych. Jednym z najbardziej krępujących gospodarkę zjawisk jest rosnące obciążenie przedsiębiorców różnego typu regulacjami oraz rutynowymi obowiązkami biurokratycznymi. W ostatnich latach byliśmy świadkami narastania tego zjawiska w ramach słusznej skądinąd walki z nielegalną optymalizacją podatkową. Wprowadzenie zasady, by każdy nowy obowiązek regulacyjny nakładany na przedsiębiorców, czy pracowników wymagał zniesienia dwóch innych obowiązków, wprowadzi więcej racjonalności w często zbyt daleko idące i kosztowne zakusy prawodawcy. Zasadę „Dwa za Jeden” wprowadził we Francji Prezydent Emmanuel Macron w 2017 r. i już wkrótce będzie można oszacować jej efekty.

Ostrzeżenie

UWAGA! Wprowadzenie tej zasady bez wprowadzenia zasad 1. i 2. może okazać się przeciwnie skuteczne. Prawodawca uzyska wówczas motywację do cięcia „na ślepo” przepisów, byle tylko wprowadzić te przez siebie pożądane. W efekcie może zwiększyć to chaos i nieprzewidywalność prawa.

- 5) **Przeglądy regulacyjne – regularna analiza całości korpusu regulacji gospodarczych i usuwania szkodliwych przepisów.** Nie chodzi o to, by prawa było z zasady dużo, albo mało, ale o to, by było dobre. Polskie prawo liczy w sumie wiele tysięcy stron, na których nierzadko zapisane są anachroniczne regulacje. Niestety, o ile nie jest to akurat w interesie wyborczym, politycy nie mają żadnego bodźca, by się tym problemem zająć. Należy wprowadzić instytucję regularnych przeglądów regulacyjnych, czyli eksperckiej analizy całości polskiego korpusu prawnego nastawioną na eliminację szkodliwych zapisów. Mogłaby ona być prowadzona z częstotliwością co 3 lata w ślad za przykładem, który dał konserwatywny rząd Davida Camerona. W latach 2011-2014 dzięki kompleksowej analizie prawa zredukował on ciężar regulacyjny spoczywający na brytyjskich firmach o 10 proc., czyli o ok. 2,4 tys. przepisów. Realizacją tej rekomendacji mogłaby się zajmować proponowana przez Minister Jadwigę Emilewicz komisja deregulacyjna.