

2010

(Nie)Konkurencyjna Polska  
- jak przegrywamy międzynarodową  
konkurencję regulacyjną?

Maciej Bukowski, Piotr Rymaszewski



IBS Policy Paper 2/2010  
Instytut Badań Strukturalnych

**Autorzy:**

Maciej Bukowski

Piotr Rymaszewski

**IBS Policy Paper 2/2010**

**Instytut Badań Strukturalnych**

ul. Rejtana 15 lok. 24/25  
02-516 Warszawa, Polska  
e-mail: [ibs@ibs.org.pl](mailto:ibs@ibs.org.pl)  
[www.ibs.org.pl](http://www.ibs.org.pl)  
tel/fax: + 48 22 629 33 82



**IBS**  
INSTYTUT BADAŃ STRUKTURALNYCH

## Streszczenie

Zdaniem autorów niniejszego tekstu reformy regulacyjne kuleją w Polsce z kilku przyczyn. Po pierwsze zagadnienie to jest niedoceniane jako element polityki gospodarczej. Po drugie, potrzeby zmian są często błędnie identyfikowane, przez co także podejmowane wysiłki reformatorskie są albo fragmentaryczne albo źle zaprojektowane. Po trzecie wreszcie, sam proces w jakim tworzy się regulacje gospodarcze jest w Polsce zdominowany przez z gruntu nie nastawiony na skuteczność działania i osiągnięte rezultaty urzędniczy formalizm.

Autorzy podkreślają, że w świecie, w którym aktywny arbitraż legislacyjny (poszukiwanie przez globalne podmioty atrakcyjnych środowisk prawnych) staje się standardem, zaniedbanie budowy przewag, które wyróżnią Polskę na tle innych państw OECD, stając się magnesem dla inwestorów oraz know how z krajów Azji i Ameryk, należy do największych grzechów polskiej polityki gospodarczej AD 2010. Krytykę stanu obecnego wieńczy pozytywny program zmian systemowych, jakie, zdaniem autorów tekstu, mogłyby skutecznie przeciwdziałać spychaniu Polski na coraz odleglejsze obrzeża globalizującej się gospodarki światowej.

Program ten obejmuje trzy główne płaszczyzny. Na pierwszej z nich mieści się potrzeba wyodrębnienia z całościowej reformy regulacyjnej procesu odbiurokratyzowania polskiej regulacji gospodarczej jako takiego. Tym samym autorzy proponują jasne rozgraniczenie odpowiedzialności poszczególnych ministerstw i Kancelarii Premiera za skuteczne przeprowadzenie tego, znajdującego się w centrum zmian regulacyjnych, procesu. Po drugie wskazują, że systemowe podnoszenie efektywności regulacyjnej Polski w długim okresie wymaga gruntownej przebudowy procedury wg której tworzy się i stanowi prawo w Polsce. Po trzecie autorzy podkreślają, że bez głębokich reform zasad i pragmatyki działania wymiaru sprawiedliwości nie będzie możliwe rzeczywiste wdrożenie jakichkolwiek systemowych reform regulacyjnych w Polsce, gdyż to właśnie polski wymiar sprawiedliwości stanowi jedną z tych sfer interwencji państwa w obrót gospodarczy, które generują największe koszty dla przedsiębiorstw i obywateli, obniżając międzynarodową konkurencyjność kraju jako atrakcyjnego miejsca do inwestowania i życia.

## **SPIS TREŚCI**

STRESZCZENIE .....	3
SPIS TREŚCI.....	4
WPROWADZENIE .....	5
1 CZYM SĄ REGULACJE GOSPODARCZE? .....	6
2 JAK DZIAŁA ARBITRAŻ REGULACYJNY? .....	7
3 CO ZMIEŃĆ BY POLSKA STAŁA SIĘ KONKURENCYJNA REGULACYJNIE? .....	8

## Wprowadzenie

Dojrzała debata o regulacji gospodarczej nie zajmuje się pytaniem o to czy interwencja państwa powinna być duża czy mała, lecz o to jaki powinien być jej kształt. Dzisiejszy poziom skomplikowania procesów i mechanizmów rynkowych powoduje, że bez istotnego zaangażowania instytucji publicznych większość z nich nie mogłaby funkcjonować. Stąd podstawowym pytaniem nie jest „czy” ale „jaka” regulacja gospodarcza. Tym samym, przez „deregulację” należy rozumieć nie wycofywanie się państwa z legislacji w ogóle ale jej optymalizację.

Niestety w praktyce o tej prostej prawdzie się zapomina. W debacie publicznej reprezentowane są przede wszystkim dwa skrajne stanowiska. Nieufni wobec rządu zwolennicy państwa minimalnego, dążą do deregulacji w każdej sferze życia w imię przekonania, że każda interwencja publiczna przez to, że krępuje zachowania ludzkie jest w istocie rzeczy szkodliwa i niebezpieczna. Ich przeciwieństwem są osoby sceptycznie nastawione do gospodarki rynkowej jako takiej, upatrujące w państwie siły ograniczającej nieakceptowanych przez nich cech kapitalizmu tj. zwłaszcza nierówności majątkowych i dochodowych oraz przedkładania indywidualizmu nad wspólnotowość.

Splyca to dyskusję nad pożądanym kształtem reform systemowych i instytucjonalnych, redukując zagadnienie do sztucznej opozycji między ideą państwa nocnego stróża a państwa paternalistycznego, silnie ingerującego w każdą sferę ludzkiej aktywności. Antynomia ta zdominowała także polskie myślenie o regulacjach gospodarczych, w konsekwencji czego świadomość tego jak ważnym zjawiskiem we współczesnym świecie jest międzynarodowa konkurencja regulacyjna lokuje się na obrzeżach myślenia naszych policy makerów.

Niniejszy tekst jest próbą zwrócenia uwagi, że obecny stan rzeczy uniemożliwia faktyczną modernizację Polski tj. skuteczne włączenie naszego kraju w światowy krwioobieg gospodarczy na prawach silnego, konkurencyjnego organizmu ekonomicznego. Tym samym mądrze zaprojektowane zmiany regulacyjne są nie mniej ważne dla długofalowego sukcesu Polski niż reformy makroekonomiczne czy społeczne. Naszym zdaniem są one także bardzo pilne. Podkreślamy, że działania polskich władz powinny być prowadzone równolegle na trzech płaszczyznach. Po pierwsze, wyodrębnić należy proces odbiurokratyzowania polskiej regulacji gospodarczej tj. jasno rozgraniczyć odpowiedzialność poszczególnych ministerstw i Kancelarii Premiera za ten proces. Po drugie, systemowe podnoszenie efektywności regulacyjnej naszego kraju wymaga gruntownej przebudowy procesu stanowienia prawa w Polsce, w tym fundamentalnej zmiany niektórych funkcjonujących od wielu lat rozwiązań instytucjonalnych i przyzwyczajzeń aparatu administracyjnego. Po trzecie wreszcie, niezbędne są głębokie reformy w zasadach działania wymiaru sprawiedliwości, który w chwili obecnej stanowi jedną z największych przeszkód na drodze Polski do stania się państwem prawdziwie nowoczesnym, konkurencyjnym i skutecznym w działaniu.

## 1 Czym są regulacje gospodarcze?

Badania prowadzone zarówno przez szanowanych ekonomistów specjalizujących się w ekonomii rozwoju takich jak Dani Rodrik jak i przez światowe think-tanki takie jak Instytut McKinseya pokazują, że poziom produktywności jest w przekroju międzynarodowym skorelowany z „przyjaznością” otoczenia regulacyjnego. Ta obserwacja jest zbieżna z intuicją. Jeżeli państwo tworzy przepisy, które utrudniają działalność gospodarczą, to system jednych zniechęca do jej prowadzenia (odstrasza innowacyjnych inwestorów zewnętrznych i zachęca rodzimych przedsiębiorców do inwestowania za granicą), a na innych wymusza niską efektywność działania (ci którzy podjęli działalność ponoszą wysokie koszty radzenia sobie z niepotrzebną regulacją, tracąc w sposób bezproduktywny więcej zasobów niż ich konkurenci działający w lepiej uregulowanym systemie). Podobne straty gospodarka ponosi gdy wadliwe rozwiązania instytucjonalne i organizacyjne w urzędach państwowych nakładają dodatkowy ciężar biurokratyczny na firmy. Ta druga, „biurokratyczna” warstwa regulacji może nie mniej upośledzać obrót gospodarczy jak warstwa pierwsza – stricte legislacyjna.

Regulacje gospodarcze można podzielić na dwie kategorie:

1. takie, które określają podstawowe czynności w obrocie i generują, lub nie, niepotrzebne koszty prowadzenia działalności,
2. takie, które promują (lub nie) efektywność ekonomiczną

W pierwszym wypadku rządy powinny kierować się znaną ze starożytności zasadą Hipokratesa, a więc „przede wszystkim nie szkodzić”. Niestety, jedynie w nielicznych państwach ma to w rzeczywistości miejsce, gdyż nader często „policy makerzy” błędnie zakładają, że regulacje prawne i rozwiązania instytucjonalne należą wyłącznie do drugiej, a nie do pierwszej kategorii. W krajach o niskiej samokontroli w obszarze regulacji gospodarczej firmy „systemowo” tracą dystans wobec konkurentów zagranicznych.

Tak właśnie jest w Polsce. Niezrozumienie przez polskich urzędników, polityków i często „policy maker-ów” znaczenia regulacji gospodarczych w ogóle oraz nieświadomość ich wewnętrznego podziału na dwie odrębne kategorie jest jedną z przyczyn dysfunkcyjności polskiego systemu instytucjonalno-prawnego i niskiej sprawności polskiego państwa. Anegdotycznym już przykładem prawa, które ma wyjątkowo mało szczęścia do polskich regulatorów, są przepisy dot. zakładania firm (w tym spółek). Niedawno wprowadzone zostało tzw. „jedno okienko”, przy czym w zamierzeniu, celem tej zmiany było usprawnienie poprzednich procedur i „zoptymalizowanie” procesu zakładania podmiotów gospodarczych. W rzeczywistości, ukształtowane historycznie bardzo złe prawo w wyniku wysiłku regulatorów uległo dalszej degradacji. Założenie firmy, zupełnie trywialna czynność w Stanach Zjednoczonych czy Wielkiej Brytanii, w Polsce pozostaje wyjątkowo kosztownym i długotrwałym przedsięwzięciem, z rozbudowanym, wręcz „ceremonialnym” udziałem notariuszy, sądów i licznych urzędów. Dzieje się tak nie dlatego, że państwo podjęło świadomą decyzję o uzasadnionej potrzebie interwencji, która musi za sobą nieść istotne koszty. W tym przypadku źródłem nieefektywności rozwiązań legislacyjnych jest niemoc polskich urzędów i brak zdolności myślenia o procesach gospodarczych w oderwaniu od przestarzałych i nieuzasadnionych rozwiązań instytucjonalnych. Rozsądek i pragmatyzm przegrywa z przyzwyczajeniami, anachroniczną tradycją prawną i brakiem umiejętności zarządzania zmianą.

Z kolei drugą ze wspomnianych kategorii regulacji tworzą przepisy, których zadaniem jest zmniejszanie niedoskonałości rynku wszędzie tam, gdzie takie niedoskonałości istnieją. Ekonomiści precyzyjnie definiują przypadki, w których takie interwencje mają uzasadnienie. Są to: asymetria informacji między uczestnikami obrotu gospodarczego, istnienie monopolu naturalnych, obecność efektów zewnętrznych w transakcjach rynkowych oraz rzadkie przypadki tzw. czystych dóbr publicznych, których sektor prywatny z samej ich natury dostarczać nie będzie, o ile nie zostanie do tego zachęcony przez odpowiednie działania państwa.

## 2 Jak regulacje zmieniają konkurencyjność krajów?

Przykładem regulacji, która znacząco wpływa na wzrost efektywności ekonomicznej państwa są przepisy dotyczące publicznego obrotu instrumentami finansowymi. W ich wypadku podstawowym motywem interwencji jest obecność silnej asymetrii informacji między uczestnikami obrotu giełdowego, której istnienie prowadzi do zjawisk podważających zaufanie inwestorów do rynku akcji. Głównym źródłem kosztów przepisów o obrocie publicznym nie jest urzędnicza niefrasobliwość czy instytucjonalna inercja, ale decyzja rządu i ustawodawcy skali interwencji państwowej, która jest uzasadniona bezpieczeństwem obrotu. Szczegółowy zakres regulacji rynków kapitałowych jest przedmiotem wyboru publicznego i jako taki powinien wynikać z dogłębnej analizy funkcjonalnej proponowanej regulacji. Jeśli więc polskie władze uważają, że istnieją obszary, w których polskie regulacje obrotu publicznego stwarzały bariery działania (koszty) większe niż na tak rozwiniętych rynkach jak USA, Wielka Brytania czy Luksemburg, to powstaje zasadne pytanie o to, czy przeprowadziły dogłębną analizę korzyści i kosztów zastosowanych rozwiązań?

Obniżanie kosztów tworzonych przez pierwszą kategorię regulacji polega na „operacyjnym” usuwaniu barier biurokratycznych i jako takie nie wymaga w zasadzie wyrafinowanej analizy ekonomicznej, a wyłącznie usystematyzowanej oceny. Z pozoru wydaje się więc prostsze, choć w praktyce zmiany natury instytucjonalnej i systemowej okazują się wyjątkowo trudne, przegrywając z tradycją prawną i wpisana w każdy system inercją. Z kolei „optymalizowanie” drugiej kategorii przepisów wymaga często wyrafinowanych analiz i rzadko jest możliwe bez zastosowania metody prób i błędów. W przypadku państw, które jak Polska nadrabiają zaległości, pewnym ułatwieniem może być umiejętne czerpanie z doświadczeń krajów relatywnie lepiej rozwiniętych.

Oczywiście, analizując poziom jakości regulacji, nie można pominąć kwestii systemu wymiaru sprawiedliwości. Bez sprawnych i wysokiej jakości sądów dyskusja o dobrym prawie staje się bezprzedmiotowa. Bo co warte jest niewdrażalne prawo, choćby najlepiej sformułowane. W praktyce, nieimplementowalność prawa sprowadza się do procedur postępowania, które swoją nieprzewidywalnością i długością niszczą wartość ekonomiczną w sposób nieodwracalny (n.p. z analiz BS wynika, że każdy dodatkowy roku postępowania upadłościowego zmniejsza wartość majątku do odzyskania o ok. 1/3)

Najbardziej konkurencyjne kraje świata wiedzą, że głęboko przemyślane i dobrze „skalibrowane” przepisy i wiarygodny wymiar sprawiedliwości to de facto wydajna maszyna do tworzenia PKB, a więc także podnoszenia dobrobytu społecznego. Każda niepotrzebnie wydana złotówka, euro, dolar czy yuan, a także każda godzina zmarnowana na zwiększanie wygody i nieprzemyślanych zachcianek funkcjonariuszy publicznych to obniżenie wydajności gospodarczej kraju. Pomnożenie tych godzin i

nakładów przez liczbę szamoczących się po urzędach przedsiębiorców i zwykłych obywateli to zagregowane straty gospodarki idące w miliardy rocznie.

Dlaczego uważamy, że eliminacja niepotrzebnych kosztów regulacji jest kluczowa dla Polski AD2010? Ponieważ efektywna regulacja jest fundamentem budowy przewagi konkurencyjnej każdego kraju, który znajduje się w samym centrum międzynarodowej konkurencji o kapitał, technologie i długoletnie szanse rozwojowe. Dla Polski tworzenie efektywnych przepisów jest wielkim i trudnym wyzwaniem, a jednocześnie wielką szansą na wyróżnienie się na tle coraz bardziej biurokratyzowanych krajów Unii Europejskiej. Niestety w naszym kraju dominuje bezrefleksyjnie restrykcyjne implementowanie dyrektyw unijnych dodatkowo przetworzonych przez nieprzystające do wymogów współczesności przyzwyczajenia polskiego aparatu urzędniczego i legislatorów.

Uważamy więc, że niezależnie od konieczności większego zaangażowania w tworzenie przepisów na forum Unii, że polski rząd i parlament powinny wprowadzić systemowe rozwiązania nakierowane na tworzenie przewag legislacyjnych w regulacjach krajowych. Przewag, które wyróżnią Polskę na tle naszych unijnych partnerów i staną się magnesem dla inwestorów i know how z krajów Azji i Ameryk, jednocześnie uwalniając przedsiębiorczość Polaków. Bowiem w globalnej gospodarce aktywny arbitraż legislacyjny (poszukiwanie przez globalne podmioty atrakcyjnych środowisk prawnych) staje się standardem.

### **3 Co zmienić by Polska stała się konkurencyjna regulacyjnie?**

Działania władz powinny być naszym zdaniem prowadzone równoległe na trzech płaszczyznach. Po pierwsze, wyodrębnić należy proces odbiurokratyzowania polskiej regulacji gospodarczej. Odpowiedzialność za usuwanie barier biurokratycznych (regulacje pierwszej z wyróżnionych przez nas kategorii) powinna być przeniesiona do resortów, które w ścisłej współpracy ze środowiskami gospodarczymi opracowywałyby roczne plany zmian instytucjonalnych i poprawy przepisów, a następnie je wdrażały. Efektywna koordynacja prac resortów i przedkładanie rządowych propozycji w parlamencie byłoby odpowiedzialnością specjalnej komórki w KPRM, która dodatkowo raz do roku publikowałaby sprawozdanie z wykonania planów (mierzonego ilością przedłożonych w Parlamencie inicjatyw legislacyjnych i zmian w aktach wykonawczych).

Po drugie, systemowe podnoszenie ekonomicznej efektywności regulacji gospodarczej (druga kategoria przepisów) nie będzie możliwe bez gruntownej przebudowy procesu stanowienia prawa, w tym fundamentalnej zmiany niektórych rozwiązań instytucjonalnych. Zmiany jakie postulujemy w tym obszarze obejmują kilka elementów. Pierwszym z nich jest dogłębna weryfikacja niedziałającego i paralizującego prace rządu procesu uzgodnień międzyresortowych. Istniejące procedury nie zawierają mechanizmów promujących szybkie i proaktywne podejście do przyjmowania uzasadnionych decyzji legislacyjnych. Jednocześnie nie zawierają bodźców negatywnych dla pokusy nieuzasadnionego ingerowania urzędników w projekty prowadzone przez ich kolegów sponsorujących wybrane rozwiązanie. Jeśli chcemy realnie myśleć o konkurowaniu efektywnością systemu prawnego w skali europejskiej i światowej to znacząco należy zwiększyć poziom wykorzystania wiedzy i doświadczeń środowisk gospodarczych i ograniczyć urzędniczo-akademickie podejście do stosowania ocen skutków regulacji (tzw. OSR). Pierwszy z tych problemów powinien być rozwiązany poprzez wykorzystanie rozległych doświadczeń państw rozwiniętych, szersze



wykorzystanie instytucjonalnego zaplecza eksperckiego (think-tanki) oraz prowadzenie usystematyzowanego, publicznego dialogu z interesariuszami. Na każdym z tych pól mamy do czynienia z trwającym od lat paraliżem myślenia i działania, uniemożliwiającym przeprowadzenie modernizacji zasad tworzenia i stanowienia prawa poprzez odstąpienie od dotychczasowych przyzwyczajzeń i polskiej tradycji urzędniczej.

W odniesieniu do OSR (teoretycznej oceny skutków regulacji) łatwo zauważyć ich niską skuteczność w Polsce, jako instrumentu stosowanego w fazie projektowania interwencji publicznej. Kluczem jest więc upraktycznienie OSR, tak by stanowiły rzeczywiste narzędzie w trakcie podejmowania decyzji przez rząd a nie, jak to się nader często dzieje, były listkiem figowym przyklejanym na końcu do gotowych już projektów ustaw by wypełnić literę prawa. Jednak nawet podniesienie jakości oceny skutków regulacji nie pozwoli na to, żeby stały się one czymś więcej niż jedynie założeniami i teoretycznymi dywagacjami na temat spodziewanych efektów wprowadzanych rozwiązań. Znacznie ważniejsze od próby doskonalenia OSR jest stworzenie w ramach rządu umiejętności szybkiej weryfikacji tego jak wprowadzone przepisy faktycznie działają. Jest to szczególnie ważne w wypadku ustaw o szerokim zakresie oddziaływania. Każde gospodarczo istotne rozwiązanie legislacyjne powinno być w ciągu roku-trzech od wejścia w życie analizowane pod kątem jego działania i faktycznie generowanych korzyści i kosztów. Weryfikacja taka mogłaby być prowadzona równolegle przez przedstawicieli Rządu i/lub Parlamentu oraz przez podmioty prywatne na zlecenie organów państwa. Jej następstwem powinno być wprowadzenie ewentualnych poprawek.

Po trzecie, w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości należy pilnie podjąć odważne i głębokie zmiany w zasadach jego działania. Zaczynając od „odmonopolizowania” samorządów zawodowych (na przykład poprzez objęcie ich regulacjami antymonopolowymi), przez zmianę zakresu odpowiedzialności i procedur działania poszczególnych instytucji, po wprowadzenie praktycznego kształcenia w zakresie ekonomii i finansów dla sędziów orzekających w sprawach gospodarczych. Szereg kierunkowych propozycji reform z tego zakresu przedstawiliśmy w opracowaniu „Polska 2030”, rozdział IX „Sprawne Państwo”.

Pojęcie „sprawności państwa”, prowadzącej do wzrostu konkurencyjności Polski nie jest w naszym kraju niczym więcej niż hasłem. Hasłem chętnie przywoływanym przez polityków w trakcie kampanii wyborczych i debat parlamentarnych oraz rytualnie powtarzonym przez urzędników w dokumentach strategicznych i planistycznych. Jest to jednak hasło pozbawione treści. Zmiana tego stanu rzeczy wymaga od polskich funkcjonariuszy publicznych wyobraźni i odwagi w działaniu, a od kształtujących debatę prawników, ekonomistów i publicystów wyjścia poza magiczny krąg wieloletnich przyzwyczajzeń i szablonów myślowych. Od tego czy jesteśmy na to gotowi zależy czy zdołamy przekształcić Polskę w kraj o nowoczesnej gospodarce, zdolny do konkurencji międzynarodowej, a „modernizacja”, o której tak często mówią polscy politycy, stanie się czymś więcej niż tylko wiecznie niezrealizowaną ambicją.