



# Związek Rzemiosła Polskiego

ul. Miodowa 14, 00-246 Warszawa, tel. +48 22 50 44 200, fax. +48 22 50 44 220, www.zrp.pl, zrp@zrp.pl

Warszawa, 05 maja 2015 r.

NU/3/2015

## Opinia Związku Rzemiosła Polskiego

w sprawie

**Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, EBC i Eurogrupy - *Europejski semestr 2015: ocena wyzwań związanych ze wzrostem gospodarczym, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyników szczegółowych ocen sytuacji przeprowadzonych zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1176/2011; COM(2015) 085.***

### UWAGI WSTĘPNE

31 stycznia 2015 r. minęło 30 lat od zainicjowania przez Komisję Europejską tzw. „dialogu z Val Duchesse”, będącego odpowiedzią na potrzebę włączenia europejskich partnerów społecznych w proces budowania Rynku Wewnętrznego oraz wzmacnianie współpracy politycznej krajów Wspólnoty. Europejscy partnerzy społeczni oraz ich krajowe organizacje członkowskie, wywiązali się z tego zadania i dziś - trzy dekady później, w obliczu równie trudnych wyzwań i towarzyszących im napięć społecznych, Komisja Europejska chce ich mocniej włączyć w działania, które, jak się oczekuje, przyczynią się do trwałego ożywienia gospodarczego w Europie.

5 marca 2015 r. podczas Konferencji wysokiego szczebla „Dialog społeczny w Europie – razem na nowym starcie”, podkreślano wielokrotnie, że zaangażowanie partnerów społecznych w tworzenie i wdrażanie strategii politycznych ma zasadnicze znaczenie dla zwiększania konkurencyjności i sprawiedliwości, i jest przy tym niezbędnym warunkiem funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej w Europie. Jednocześnie, Komisja zapowiedziała, że usprawni i udoskonałi Semestr europejski, aby uczynić ten proces bardziej otwartym i zachęcić do przejścia za niego większej odpowiedzialności, a także zwiększyć jego skuteczność i poprawić wdrażanie zaleceń na wszystkich poziomach.

Związek Rzemiosła Polskiego z zadowoleniem przyjął zapowiedź Komisji Europejskiej dotyczącą nowego otwarcia dla dialogu społecznego i większego zaangażowania partnerów społecznych wszystkich szczebli w europejski semestr koordynacji polityki gospodarczej UE, realizację strategii makroekonomicznej UE, lepsze stanowienie prawa czy wspieranie budowania jednolitego rynku cyfrowego. Podejście takie, oceniamy pozytywnie również dlatego, iż zakłada, że krajowe władze publiczne będą lepiej wykorzystywać potencjał partnerów społecznych w realizacji priorytetów polityki europejskiej.

W trudnych czasach Komisja Europejska chętnie chce się dzielić zadaniami i odpowiedzialnością. Takie podejście, wielokrotnie podkreślane w Komunikacie COM(2015)85, jest to dla nas zrozumiałe. Nie może ująć uwadze, jednak, kwestia potencjału partnerów społecznych do wypełniania nowych ról. Szczególnie organizacje reprezentujące MŚP muszą mieć zapewnione wsparcie w budowaniu ich potencjału eksperckiego umożliwiającego aktywność w nowych obszarach. W przeciwnym razie, dyskurs w ramach Semestru europejskiego nie będzie zrównoważony, a konsultacje społeczne będą niskiej jakości. Organizacje partnerów społecznych muszą mieć potencjał do prowadzenia własnych badań, monitoringu, prognozowania – by móc wystąpić w roli faktycznych partnerów dla ekspertów prowadzących konsultacje w imieniu instytucji publicznych. W przeciwnym razie nowe podejście ogłoszone przez Komisję Europejską niczego nie zmieni.

Zaproszenie do oceny Komunikatu COM(2015)85 – traktujemy jako właściwy kierunek współpracy i oczekujemy rozwiązań na szczeblu krajowym wzmacniających potencjał organizacyjny i ekspercki partnerów społeczno-gospodarczych.

### **UWAGI OGÓLNE DO KOMUNIKATU COM(2015)85**

W Komunikacie COM(2015)85 stwierdza się już na wstępie, że *po raz pierwszy od 2007 r. przewiduje się, że nastąpi ponowny wzrost gospodarek wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej w 2015 r. Spodziewane jest umiarkowane ożywienie gospodarcze w UE i w strefie euro, a następnie nieco szybszy wzrost w 2016 r.*

Jednak, bardziej szczegółowa analiza zawarta w dalszej treści Komunikatu pokazuje, że nadal mamy do czynienia z poważnymi zagrożeniami dla państw członkowskich UE, takimi jak stagnacja, zbyt niski wzrost gospodarczy czy skutki deflacji. Zagrożenia to dotyczą także Polski, gdyż nadal nie radzimy sobie z problemem bezrobocia, w tym wśród ludzi młodych, a poziom inwestowania jest relatywnie niski. Towarzyszą temu pogarszająca się sytuacja demograficzna, emigracja zarobkowa i tzw. drenaż mózgow oraz skutki deindustrializacji.

Polska ma znaczący potencjał rozwojowy, jednak nie jest on właściwie wykorzystywany. Wiele krytycznych uwag padało w ostatnich latach ze strony środowisk przedsiębiorców odnośnie do systemu stanowienia i egzekwowania prawa, sprawności systemu sądowego, czy niestabilności prawa podatkowego. Trudno stwierdzić wymierne pozytywne zmiany w tym zakresie. Do tych, wciąż aktualnych wyzwań, należy także dodać brak myślenia strategicznego w wielu dziedzinach, w innych nadpodaż strategii lub brak konsekwencji w ich realizacji.

Poza tym, nadal państwa członkowskie nie realizują w pełni przedstawianych im z roku na rok zaleceń, w tym również Polska. Przed UE stoi więc poważny dylemat – jak w warunkach pewnego ograniczenia zaufania obywateli do UE i jej instytucji, pogodzić wysoce uzasadnioną ideę subsydiarności i potrzebę suwerenności państw członkowskich w wielu obszarach z potrzebą koordynacji i ujednolicania działań UE.

Naszym zdaniem, Semestr europejski – cykl narzucający określone ramy czasowe nie zapewnia wystarczającej przestrzeni czasowej, by możliwa była pogłębiona analiza sytuacji gospodarczej i społecznej oraz zachodzących zmian w każdym państwie członkowskim UE, w tym w Polsce. Co więcej, odnosimy wrażenie, że niektóre zalecenia nie zawsze idą w parze z oczekiwanymi i popieranymi przez polskich przedsiębiorców kierunkami rozwoju, a z drugiej

strony bywają skażone podejściem zbudowanym na doświadczeniach wybranych państw członkowskich. Jako przykład można podać zalecenie dla Polski dotyczące poszerzenia bazy podatkowej w VAT, w tym przede wszystkim poprzez znaczne zredukowanie stosowania obniżonych stawek w tym podatku.

ZRP oczekuje, podobnie jak inne krajowe organizacje członkowskie UEAPME - Europejskiej Unii Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw, europejskiego partnera społecznego, że w ramach uruchamianego właśnie nowego otwarcia dla dialogu społecznego i Semestru europejskiego, właściwą rangę uzyskają także zasady SBA - *Small Business Act for Europe*. Przeprowadzane w ramach Semestru oceny, a przede wszystkim wydawane na ich podstawie zalecenia dla państw członkowskich, powinny akcentować zasady SBA, co niestety w tej chwili się nie dzieje. Małe i średnie przedsiębiorstwa oraz ich pracownicy mają kluczowe, choć w praktyce często niedoceniane, znaczenie dla gospodarki europejskiej oraz budowania stabilności społecznej. Dlatego, potrzebne jest również nowe otwarcie dla SBA, aby mógł stać się faktycznym miernikiem efektywnej polityki na rzecz MŚP, wykorzystywanym również w cyklu koordynacji europejskiej polityki gospodarczej.

## **UWAGI SZCZEGÓŁOWE DO KOMUNIKATU COM(2015)85 – NAJWAŻNIEJSZE WYZWANIA**

### **Ad Pobudzanie inwestycji**

Według prognoz Komisji Europejskiej, w 2015 r. deficyt finansów publicznych wyniesie w Polsce 2,9 % PKB, czyli mniej o 0,7 pkt proc. w stosunku do 2014 r. (3,6 %). W porównaniu do innych krajów, ścieżka wychodzenia z procedury nadmiernego deficytu jest dość łagodna. A mimo to, polscy przedsiębiorcy oceniają, że wzrost gospodarczy nie jest wystarczająco wspierany i brakuje instrumentów publicznych nakręcających krajowy popyt wewnętrzny i inwestycje.

Pogląd ten, w odniesieniu do całej UE podziela również Komisja Europejska, czemu dała wyraz w omawianym Komunikacie. Jednak, przyspieszona konsolidacja fiskalna, której domaga się Unia, i która siłą rzeczy musi tłumić wzrost i inwestycje oraz wymuszać oszczędności nie może w praktyce iść w parze z inwestycjami prorozwojowymi na satysfakcjonującym poziomie, których się oczekuje od wielu krajów, w tym Polski; szczególnie - jeśli nie są zapewnione wystarczające i odpowiednie środki własne oraz pomocowe.

Europa, w tym również Polska, pomimo wyróżniających nas statystycznie pozytywnych wskaźników, potrzebują wzrostu gospodarczego na większą skalę i tu powinien być położony największy nacisk.

Komisja Europejska stwierdza w Komunikacie, że *stabilizacja sektora finansowego oraz przywrócenie lepszych warunków kredytowania gospodarki realnej jest istotnym elementem obecnych wysiłków*. To naszym zdaniem, zdecydowanie za mało.

Komisja dużo nadziei pokłada, w przyjętym w listopadzie 2014 r. „Planie inwestycyjnym dla Europy”. Jednak, jak na razie, eksperci wyrażają wiele wątpliwości, czy plan przyniesie oczekiwane wyniki i nie okaże się wirtualnym, szczególnie, gdy będzie oparty na instrumentach wtórnych.

W „Sprawozdaniu krajowym – Polska 2015 r.”, Komisja Europejska zwróciła uwagę, że „*imponującemu wzrostowi gospodarczemu Polski w ostatnich 25 latach towarzyszyła zaskakująco niska stopa inwestycji*”. Warto przeanalizować ten fenomen – nie tylko od strony ekonomicznej, ale również socjologicznej. Biorąc pod uwagę ostatnie lata, z pewnością należy uwzględnić fakt, że w czasie spowolnienia gospodarczego, racjonalni przedsiębiorcy nie inwestują, pomimo zachęt inwestycyjnych, - nie widzą, bowiem, perspektyw na zysk z poniesionych nakładów. Na strategię zachowawcze, skutkujące narastaniem oszczędności polskich przedsiębiorstw i niewystarczającym poziomem inwestycji, zasadniczy wpływ ma bariera popytowa, wywołana m.in. wysokim bezrobociem. Jednak, ważne są także i inne czynniki, niekoniecznie związane z kryzysem światowym, czy sytuacją na polskim rynku pracy. Jako pierwszy wymienić trzeba niestabilne i nieprzyjazne w wielu sferach prawo oraz procedury i praktyka administracyjna. Natomiast, przyczynę, o której wspomina Komisja Europejska w Sprawozdaniu, tj. *pracochłonny charakter produkcji, ograniczający potrzeby modernizacyjne* - oceniamy jako zjawisko marginalne.

Faktem natomiast jest, że MŚP nadal oczekują bardziej przyjaznych ram administracyjno-prawnych oraz polityki makroekonomicznej wspierającej popyt, m.in. poprzez rozwiązania stymulujące wzrost zatrudnienia czy inwestycje publiczne. Wyraźnie widać także potrzebę odwrócenia trendów w sektorze przemysłu, którego odbudowa może stanowić podstawę funkcjonowania wielu mikroprzedsiębiorstw (możliwości powstania czy odbudowy więzi kooperacyjnych). Potrzeby reindustrializacji Europy nie kwestionuje się już w dokumentach strategicznych Komisji Europejskiej, wręcz przeciwnie. Przyjęta w październiku 2012 r. strategia dotycząca reindustrializacji Europy została ogłoszona jako oręż walki ze skutkami kryzysu gospodarczego i pobudzania wzrostu gospodarczego. Jednak, w naszym odczuciu - w Polsce problem ten nie jest wystarczająco akcentowany. A przecież silny przemysł uruchamia wiele pożytecznych zjawisk, mających dobroczynny wpływ na całą gospodarkę, w tym ofertę miejsc pracy, sytuację bezpośrednich kooperantów oraz wszelkich innych usługodawców działających w otoczeniu przedsiębiorstw przemysłowych. Rozwojowi przemysłu towarzyszy także wzrost nakładów na działalność badawczo-rozwojową i wzrost innowacyjności gospodarki.

Komisja Europejska stwierdza w Komunikacie COM(2015)85, że *w wielu państwach członkowskich dofinansowanie z UE pełni istotną rolę w finansowaniu inwestycji i reform administracyjnych*.

To prawda, że w ciągu ostatnich 10 lat, kiedy Polska otrzymała z budżetu UE miliardy Euro, odnotowaliśmy znaczący wzrost gospodarczy i możliwa była na szerszą skalę rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej oraz społecznej. Napływ środków unijnych miał z pewnością znaczenie dla wzrostu popytu wewnętrznego na określone produkty i usługi. Nie spowodował, jednak, znaczącej satysfakcjonującej poprawy w zakresie konkurencyjności i innowacyjności oraz potencjału produkcyjnego polskiej gospodarki czy spójności społecznej i terytorialnej, a także nie wpłynął na zahamowanie trendu kurczenia się sektora przemysłowego. Fundusze unijne nie są w stanie sfinansować likwidacji czy ograniczenia wszystkich barier rozwojowych, ich wpływ jest przy tym zróżnicowany regionalnie i branżowo. I co więcej, w zbyt małym stopniu, jak dotąd, środki unijne bezpośrednio wspierały sektor produkcyjny

Dlatego, uważamy, że nie należy przeceniać efektów popytowych, a tym bardziej podażowych środków unijnych, wpływających do Polski. Faktyczny obraz sytuacji mogłoby dać badanie

pokazujące, jaka ich część przeznaczana jest, na przykład, na zakup produktów i usług zagranicą w celu realizacji przedsięwzięć współfinansowanych ze środków UE czy też na projekty służące szybkiej poprawie warunków życia czy rozwojowi kapitału ludzkiego, lecz dających znikome efekty podażowe.

Środki europejskie nie mogą być, więc, traktowane jako panaceum na wszystkie bolączki czy jako główny czynnik mający wpływ na wzrost gospodarczy. Niestety, w przypadku Polski, sytuacja w sektorze finansów publicznych i poziom długu publicznego ograniczały i nadal ograniczają zakres finansowania inicjatyw prorozwojowych ze środków krajowych, co skutkuje przenoszeniem niektórych działań w orbitę programów finansowanych ze środków unijnych. Jeśli nie zostanie zapewnione odpowiednie wsparcie przedsięwzięć prorozwojowych z budżetu krajowego, czemu musi towarzyszyć mądra kompleksowa i spójna polityka państwa, w tym faktyczna reforma finansów publicznych oraz zasadnicze ograniczenie bezrobocia czemu musi towarzyszyć rozwój przedsiębiorstw, zlikwidowanie różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym między Polską i najbogatszymi krajami UE, nie będzie możliwe w najbliższych dziesięcioleciach, a w centrum debaty publicznej będą królowały tematy zastępcze, jak na przykład poziom absorpcji środków unijnych.

Przy ocenie roli środków UE w finansowaniu inwestycji nie sposób nie wspomnieć o problemie, który organizacje rzemieślnicze zawsze akcentowały przy wszelkiego typu konsultacjach dotyczących programów operacyjnych, we wszystkich kolejnych okresach programowania, - problemie sposobu określania priorytetów programów operacyjnych, mających w konsekwencji przełożenie na sposób wyboru projektów. W efekcie, mieliśmy do czynienia ze zbyt małym uwzględnianiem specyfiki przedsiębiorstw mikro i małych, preferowaniem większych projektów, koncentrowaniem się - bez wystarczającego uwzględniania specyfiki regionalnej, lokalnej czy branżowej - na wspieraniu powstawania nowych przedsiębiorstw, przy braku lub niewystarczającym wsparciu dla funkcjonujących na rynku mikroprzedsiębiorców rozwijających swą działalność w oparciu o własne, ale zwykle zbyt skromne zasoby. Problemem były także warunki otrzymywania dotacji przez mikroprzedsiębiorców – nierzadko niedostosowane do ich specyfiki (np. zbyt mała, w stosunku do formalnych możliwości, intensywność wsparcia). W takich przypadkach pomimo, że środki były dedykowane mikroprzedsiębiorstwom, ich wykorzystanie i efektywność wsparcia nie mogły być zadawalające.

### **Przyspieszenie reform strukturalnych**

Komisja Europejska zauważa, że nadal nie został rozwiązany problem bezrobocia młodzieży, a bezrobocie długotrwałe wzrasta od początku kryzysu i zaleca niektórym państwom członkowskim zmodernizowanie polityki w zakresie rynku pracy oraz systemu opieki społecznej.

W przypadku Polski, działania zaplanowane w *Krajowym Programie Reform na lata 2015-2016* wychodzące naprzeciw Zaleceniu nr 2 Rady z 2014 r., nie budzą naszych większych zastrzeżeń, gdyż wskazują właściwe ogólne kierunki działania. Kluczową kwestią będzie, natomiast, sposób realizacji tych działań, w tym zapewnienie dostępu do źródeł finansowania.

Również *Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia*, wg Związku Rzemiosła Polskiego zawiera szereg propozycji zmierzających do poprawy sytuacji w obszarze zatrudnienia i widzimy szansę na aktywne włączenie się organizacji rzemiosła w znaczną część zaproponowanych działań.

Jednocześnie, zwracamy uwagę na konieczność szerszego upowszechniania systemu kształcenia dualnego, z faktyczną rolą dla organizacji pracodawców, jako gwarantów jakości tego procesu oraz prawnego zdefiniowania takiej formy kształcenia zawodowego.

Związek Rzemiosła Polskiego wyraża przekonanie o potrzebie gruntownego w systemie prawa polskiego kształcenia zawodowego, organizowanego równolegle w szkole i u pracodawcy. Pojęcie „kształcenia dualnego” jest obecnie przywoływane w ramach dyskusji publicznych często w sposób koniunkturalny, bez uwzględnienia podstawowego elementu, jakim jest nauka bezpośrednio u pracodawcy równolegle (przemienne) z kształceniem teoretycznym. Taka sytuacja wskazuje na potrzebę pilnego wprowadzenia zmian legislacyjnych (w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie praktycznej nauki zawodu), by w sposób jednoznaczny określić, iż dualne kształcenie dotyczy uczniów szkół zawodowych, którzy zajęcia praktyczne mają zorganizowane u pracodawców na bazie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego. Taka forma organizacji ma też istotny wpływ na relacje czasu, jaki jest przeznaczony na kształcenie teoretyczne i praktyczne, należy bowiem dążyć, aby kształcenie praktyczne w miejscu pracy miało zdecydowaną przewagę.

Niewłaściwe pojmowanie kształcenia dualnego może doprowadzić do jego wypaczenia i doprowadzić do wdrażania w Polsce „rozmytego” systemu edukacji zawodowej, co uniemożliwi poprawę jego efektywności.

Wdrażanie zaleceń UE dotyczących wzmocnienia kształcenia zawodowego jako instrumentu walki z bezrobociem – powinno odbywać się bez marginalizowania sprawdzonego w Polsce i docenianego w Europie systemu dualnej nauki zawodu realizowanej z udziałem rzemiosła oraz potwierdzania kwalifikacji zawodowych w trybie egzaminów czeladniczych i mistrzowskich.

Dzisiejsza epoka to czas intensywnych zmian, ale nie powinny one prowadzić do osłabiania tego, co wypracowano z ogromnym zaangażowaniem społecznym i co dzisiaj możemy określić, jako dorobek polskiego systemu edukacji. Rzemieślnicze przygotowanie zawodowe odpowiada dualnej formule edukacji i jest modelem, który potrafi elastycznie odpowiadać na zmiany gospodarcze i społeczne. To poważne argumenty przejawiające za tym, aby współpraca polskiego rzemiosła ze szkolnictwem zawodowym była obiektem żywego zainteresowania krajów UE, jako dobrej praktyki, ale przede wszystkim była trwałym elementem polskiego systemu edukacji zawodowej.

Jeśli chodzi o zawody regulowane, - Polska została „pochwalona” w Komunikacie COM(2015)85 przez Komisję Europejską za rozpoczęcie i kontynuowanie ambitnej reformy, mającej ułatwić dostęp do ponad 200 zawodów. Nie negując zasadności deregulacji w niektórych zawodach czy specjalnościach, chcemy jednak zwrócić uwagę, że regulacja zawodów nie powinna być postrzegana tylko i wyłącznie jako mechanizm zamykania dostępu do zawodów, a deregulacja jako instrument walki z bezrobociem, w tym w szczególności z bezrobociem młodych. Istotą regulacji zawodów jest zapewnienie przez państwo ochrony konsumentów, bezpieczeństwa oraz właściwej jakości usług. Wartości te nie mogą zejść z pola uwagi deregulatorów. Podobnie, jak nie powinna być lekceważona kwestia posiadania potwierdzonych kwalifikacji zawodowych przy podejmowaniu działalności zawodowej czy gospodarczej, których brak może skutkować negatywnymi konsekwencjami dla zdrowia i bezpieczeństwa ludzi.

Nie uważamy za słuszne bardzo rygorystyczne podejście do kwestii deregulacji i wyjście daleko poza likwidację dodatkowych, prawnych wymogów, jakie czasami ustalano dla wykonywania określonych zawodów, bowiem spowodowało to dalsze zmniejszenie społecznego zainteresowania uzyskiwaniem formalnych kwalifikacji w istocie będących swojego rodzaju gwarantem jakości usług czy produktu.

W Komunikacie COM(2015)85 Komisja odnosi się także do kwestii poprawy otoczenia biznesu, które zalecone zostało także Polsce (zalecenie nr 6).

W opinii Związku Rzemiosła Polskiego - polskie otoczenie przedsiębiorstw często nie uwzględnia uwarunkowań działalności małych przedsiębiorstw, w szczególności mikro przedsiębiorstw, jak również ich dużego zróżnicowania i specyfiki działalności. Wśród nich znajdziemy i firmy rzemieślnicze prowadzące działalność o charakterze wytwórczym i usług materialnych, jak i firmy świadczące usługi niematerialne np. szkoleniowe, doradcze, finansowe, informatyczne. Dlatego, wprowadzane uproszczenia obowiązków administracyjnych (np. tegoroczna elektronizacja sprawozdawczości podatkowej) nie zawsze odbierane są jako udogodnienia w działalności najmniejszych podmiotów. Zupełnie inne możliwości adaptacyjne, w szczególności do nakładanych na przedsiębiorstwa obowiązków wykonywanych w technologiach cyfrowych będzie miała mała firma z branży elektronicznej, finansowej, audytorskiej czy prawnej, wobec małej firmy działającej w sektorze rzemiosła czy handlu. W tym kontekście, należy ocenić, że kluczowa zasada SBA: *think small first*, w Polsce jest stosowana w ograniczonym zakresie. W naszej ocenie, możliwości i potrzeby małych przedsiębiorstw nie są brane pod uwagę w odpowiednim zakresie w pracach legislacyjnych, niezależnie od otoczki deklaratywnej. Pomimo składanych deklaracji o respektowaniu podstawowych zasad *Small Business Act for Europe* (w tym także SME Test), prawo nadal tworzone jest raczej pod potrzeby większych podmiotów.

### **Dążenie do odpowiedzialności budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu**

Jak się wydaje, Semestr europejski pomimo założenia, iż obejmować będzie równolegle trzy powiązane ze sobą ścieżki: nadzoru makroekonomicznego, koordynacji tematycznej i nadzoru fiskalnego, w zbyt dużym stopniu koncentruje się na kwestiach fiskalnych. Co więcej, oceny Komisji Europejskiej, nie zawsze są adekwatne do specyficznej sytuacji w poszczególnych krajach. W przypadku Polski, Związek Rzemiosła Polskiego krytycznie ocenił niektóre zalecenia dotyczące systemu podatkowego.

W opinii Komisji - Polska nie poczyniła żadnych postępów w rozszerzaniu bazy podatkowej, uzyskała, natomiast, pewien postęp w zakresie zwiększania skuteczności administracji podatkowej poprzez konsolidację izb skarbowych z urzędami skarbowymi oraz zapewnienie większego wsparcia dla podatników. Mając na uwadze ograniczone postępy Polski w zakresie powyższych zaleceń Rady w „Sprawozdaniu krajowym – Polska 2015 r.” stwierdzono, że Polska nadal stoi przed poważnymi wyzwaniami w dziedzinie podatków. Wyzwania te *dotyczą skuteczności poboru podatków, skuteczności administracji podatkowej, kosztów przestrzegania przepisów prawa podatkowego oraz poszerzenia bazy podatkowej w zakresie podatków konsumpcyjnych.*

#### *Ad. poszerzenie bazy podatkowej w zakresie podatków konsumpcyjnych*

Komisja zwraca uwagę w Sprawozdaniu, że Polska stosuje zbyt szeroko obniżone stawki VAT, co obniża skuteczność systemu VAT i pociąga za sobą duże koszty budżetowe – tym samym kwestionuje ich skuteczność jako instrumentu redystrybucji dochodów. Rozważając ten problem, zdaniem Związku Rzemiosła Polskiego, należy wziąć pod uwagę fakt, że w Polsce podstawowa stawka VAT, w porównaniu do innych krajów UE, jest dość wysoka (23%). Zdecydowana większość (18 państw) Unii stosuje niższą stawkę podstawową, korzystając równocześnie ze stawek preferencyjnych. Tylko w kilku krajach europejskich obowiązuje wyższa stawka podstawowa (Dania, Rumunia, Szwecja i Węgry). Stawki preferencyjne w Polsce wynoszą dziś 5 i 8% i jak nam wiadomo, co najmniej 9 państw ma jeszcze szerszą bazę

stawek obniżonych. Kraje znacznie dłużej, niż Polska, związane z Unią cały czas korzystają ze stawek preferencyjnych. Jak pokazuje przykład Francji stosuje się tam 5,5, 2,1, 0 proc. w szczególnych przypadkach na niektóre produkty żywnościowe, usługi transportu i kultury. Ustanowienie podstawowej stawki podatku na niższym poziomie przy jednoczesnej likwidacji stawek preferencyjnych zapewne przyczyni się do poprawy przejrzystości systemu podatkowego. Jednak, ta jedna zaleta, nie zrekompensuje wysokich kosztów społecznych tej operacji i jej wpływu na sytuację mikroprzedsiębiorstw, z powodu gwałtownych zmian cen produktów i usług opodatkowanych dotychczas stawkami preferencyjnymi. Większość produktów i usług znajdujących się na liście stawek preferencyjnych (żywność, dostawy wody, usługi kultury, remonty mieszkaniowe, usługi hotelarskie i gastronomiczne, zbieranie odpadów, usługi fryzjerskie), to domena przedsiębiorczości skupionej na rynkach lokalnych. Zatem, w ich przypadku stosowanie obniżonych stawek VAT w żaden sposób nie zakłóca konkurencyjności na rynku unijnym a ułatwia funkcjonowanie drobnej przedsiębiorczości lokalnej.

Po likwidacji stawek ulgowych, pomimo obniżenia stawki podstawowej VAT - ceny artykułów pierwszej potrzeby i popularnych usług poszłyby raptownie w górę. Oznacza to wprawdzie spadek cen artykułów przemysłowych ale również drastyczny wzrost cen żywności. W opinii Związku Rzemiosła Polskiego, w przypadku części produktów objętych stawkami ulgowymi ukierunkowanych na potrzeby gospodarstw domowych, jak żywność, dostawy wody, produkty farmaceutyczne - ich funkcja redystrybucyjna sprawdza się. Ze względu na swój charakter, wolumen ich spożycia w niewielkim stopniu jest zależny od zamożności konsumenta, ale jednocześnie z uwagi na wysoki udział towarów pierwszej potrzeby (szczególnie żywności) w spożyciu osób o niższych dochodach - podwyżka ich cen spowodowałaby drastyczne zubożenie znacznej części Polaków. W Polsce nadal najwyższy udział w strukturze wydatków gospodarstw domowych mają wydatki na żywność (ok. 1/5). Znana jest zależność, że w miarę wzrostu dochodów udział wydatków na żywność w wydatkach ogółem zmniejsza się.

Uważamy zatem, zarówno z punktu widzenia społecznego, jak i interesów mikroprzedsiębiorstw, które reprezentujemy, że zalecenia unijne w zakresie poszerzenia bazy podatkowej w VAT - są dla Polski zdecydowanie nie do zaakceptowania.

#### *Ad. zwiększenie skuteczności administracji podatkowej*

W opinii autorów Sprawozdania krajowego, Polska poczyniła pewne postępy w poprawie wydajności administracji podatkowej, konsolidując bardzo rozproszoną administrację podatkową.

Zdaniem Związku Rzemiosła Polskiego przeprowadzona reforma, polegająca na konsolidacji zadań urzędów skarbowych oraz izb skarbowych, skutkująca, m.in. redukcjami zatrudnienia w aparacie skarbowym, niekoniecznie przełoży się na poprawę funkcjonowania administracji podatkowej, w tym w zakresie poprawy jakości obsługi podatników a także zwiększenia skuteczności poboru podatków.

#### *Ad. koszty przestrzegania przepisów prawa podatkowego*

Największym problemem polskiego prawa podatkowego jest niespotykana niestabilność systemu oraz zła jakość i nieprzejrzystość systemu podatkowego. Tym, co stanowi największą przeszkodę w stosowaniu istniejących regulacji na ogół nie jest wysokość podatków a nieustanne ich zmienianie. Według raportu Grayling Ac Trend w Europie Środkowo-Wschodniej od sierpnia 2013 roku do sierpnia 2014 roku przyjęto 891 aktów prawnych, z czego 1/3 dotyczyła przedsiębiorstw. Polska była w czołówce państw, które przyjęły najwięcej aktów prawnych (178).



Każda poważniejsza zmiana prawa wywołuje konieczność ponoszenia kosztów szkolenia służb księgowo-finansowych przedsiębiorstw, niepewności w stosowaniu nowych przepisów oraz nowe wnioski o udzielenie interpretacji podatkowej. Dlatego uważamy, że znacznie lepszym środkiem do realizacji celów nie jest uchwalanie całkowicie nowych ustaw, jak ostatnio to ma miejsce w Polsce (np. projekt nowej ordynacji podatkowej, nowego prawa działalności gospodarczej, nowego kodeksu budowlanego), ale ewentualne wprowadzanie kolejnych zmian poprzez nowelizację obowiązujących aktów prawnych. Chociaż idealnym z punktu widzenia przedsiębiorcy stanem byłoby zaprzestanie na odpowiednio długi czas jakichkolwiek prac dążących do manipulowania przepisami prawa podatkowego.

\*\*\*