

Zagadnienie 5. Koszty i bariery przedsiębiorcy w Polsce. Analiza lexometryczna dla lat 1990-2024

Istota zagadnienia

Ingerencja państwa poprzez prawo publiczne oddziałuje na przedsiębiorstwa kształtując m.in. wysokość ich kosztów i barier działania. Znaczenie wpływu na poziom tych kosztów odbywa się poprzez wnikanie głównie w ochronę praw własności, czy egzekwowanie umów.

Łatwiejsze zakładanie firmy, mniej wymogów regulacyjnych w trakcie jej prowadzenia, szybsze procedury administracyjne w największym stopniu stymulują rozwój szczególnie najmniejszej działalności gospodarczej, stanowiącej w Polsce ponad 97%¹. Dla przedsiębiorców zasady tworzenia prawa gospodarczego, ale także wsparcie w ocenie koniecznych zmian uregulowań już istniejących ma kluczowe znaczenie dla konkurencyjności tych podmiotów. Rozwiązania legislacyjne tworzone dla zapewniania większej stabilności systemu prawnego czy dla minimalizowania obciążeń nakładanych na przedsiębiorców stanowi dla wielu o ich przetrwaniu na rynku.

Eliminowanie zbędnych regulacji (np. w zakresie powstawania nowych przedsiębiorstw, prowadzenia działalności gospodarczej, kontroli działalności gospodarczej, kosztów pracy), które utrudniają rozwój biznesu poprawia środowisko instytucjonalne, ułatwiając im przewidywalność i generując bodźce proinnowacyjne. Skomplikowanie przepisów, nadmierna biurokracja, niejasność regulacji, tworząc utrudnienia finansowe, formalne, organizacyjne w osiąganiu celów gospodarczych przedsiębiorców spowalniają rozwój gospodarki, utrudniając życie całego społeczeństwa².

Podnoszenie barier wchodzenia w relacje transakcyjne identyfikowane jako podnoszenie kosztów działalności przedsiębiorców czy wchodzenia na rynki może odbywać się poprzez zwiększanie kwot obciążeń publicznych na np. podatki, składki, zezwolenia, wymuszanie zatrudnienia dodatkowych osób, nakładanie dodatkowych wymogów, wydłużanie czasu załatwienia sprawy.

W poszukiwaniu właściwych metod, technik czy narzędzi pomiaru skali obciążeń wynikających z regulacji działań przedsiębiorców wpisuje się metoda badania ustaw za pomocą lexometrii. Wobec prób pomiaru związanych z liczeniem stron publikowanych w dziennikach ustaw, lexometria wpisuje się w technikę mierzenia zdolną do uchwycenia skali intensywności obciążeń niezależnie od ilości zapisanych stron dokumentów. Jej jakościowy i ekspercki charakter nie tylko wychodzi naprzeciw możliwości uchwycenia zależności ilościowych na dalszych etapach analiz, ale także może stanowić ważny element uzupełniający do analiz dokumentów prawotwórczych z wykorzystaniem algorytmów uczenia maszynowego (AI-powered).

Wprowadzanie nowych utrudnień dla funkcjonowania przedsiębiorców poprzez regulacje państwa identyfikowane jest w poniższych analizach jako zwiększanie kosztów i barier

¹ Działalność 2 307,1 tys. przedsiębiorstw niefinansowych w 2023 roku w Polsce, w tym 2303,3 tys. przedsiębiorstw mikro, małe i średnie (99,8%). Największy wzrost zanotowano wśród przedsiębiorstw mikro w latach 2010-2023, stanowiących w ostatnim roku tego okresu 97,1% wszystkich przedsiębiorstw w Polsce; [Główny Urząd Statystyczny / Obszary tematyczne / Podmioty gospodarcze. Wyniki finansowe / Przedsiębiorstwa niefinansowe / Statystyka strukturalna przedsiębiorstw w 2023 r.](#), s. 11.

² McCloskey, Deirdre Nansen. 2016. *Bourgeois Equality: How Ideas, Not Capital or Institutions, Enriched the World*. Chicago: University of Chicago Press.

przedsiębiorcy i oznaczane jako ocena dodatnia (1, 2, 3). Wprowadzanie zmian legislacyjnych, mających na celu zmniejszanie kosztów i barier działalności przedsiębiorców oceniane jest w skalach -1, -2, -3 w zależności od wielkości grupy adresatów oraz oceny zasięgu oddziaływania danej regulacji³.

Regulacje państwa wobec działalności przedsiębiorców

Przedsiębiorca, stając wobec szans i zagrożeń, podejmuje ryzyko utraty inwestowanych zasobów w oczekiwaniu godziwego zwrotu z inwestycji. Przedsiębiorcy postrzegani najczęściej jako liberalni aktorzy życia gospodarczego⁴, oczekują, że przepisy regulacyjne rządu nie będą przeszkadzały w podejmowanych przez nich decyzjach i działaniach gospodarczych.

Wolność gospodarcza utożsamiana z wymogiem koniecznym do zwiększania innowacyjności i podnoszenia wydajności ekonomicznej⁵ akcentuje indywidualność podejmowania decyzji gospodarczych przez przedsiębiorców jako fundament ich działalności. Istnieją jednocześnie strefy kolektywnych działań, narzucających na przedsiębiorców decyzje polityków, które sankcjonowane prawem wymuszają na przedsiębiorcach dostosowanie się do wyborów politycznych. Wyrastające na tym gruncie ograniczenia działalności przedsiębiorców czy kształtowanie niewłaściwych bodźców stanowi zasadniczy obszar napięć i konfliktów, a także kosztów, barier i utrudnień realizacji inicjatyw z zakresu prywatnej przedsiębiorczości⁶.

Przedsiębiorca jako podmiot gospodarczy, koordynator i twórca zasobów własnych⁷, działający najwydajniej w ramach swobody decyzyjnej, bariery dla swojej działalności postrzega w kontekście przeszkód w identyfikowaniu i poszukiwaniu możliwości i szans realizowania przyjmowanych przez niego celów. Liczne z czynników warunkujących blokady dla rozwijania (się) przedsiębiorczości wciąż pozostają do badania⁸.

³ Skala 1 oznaczana jest dla wyraźnych bezpośrednich odniesień, ale z mało odczuwalnymi skutkami dla ograniczonej grupy adresatów; Skala 2 jest stosowana do zmian wyraźnie i bezpośrednio odczuwalnych w skutkach, odnoszących do ograniczonego kręgu odbiorców lub słabo odczuwalnych dla szerokiego kręgu odbiorców (odniesienia do kwot powyżej 1 mld zł); skala 3 dla bezpośrednich i wyraźnie odczuwalnych skutków zmian regulacyjnych dla szerokiego kręgu odbiorców; Centrum Badań Procesu Legislacyjnego Uczelni Łazarskiego, Społeczne, ekonomiczne i polityczne motywy ustaw uchwalanych w trakcie VIII i IX kadencji Sejmu RP. Raport z badań lexometrycznych, Warszawa 2023.

⁴ R. E. Freeman, & Phillips, R. A. (2002). Stakeholder Theory: A Libertarian Defense. *Business Ethics Quarterly*, 12(3), 331–349. <https://doi.org/10.2307/3858020>; Friedman, M. 1962. Capitalism and Freedom, Chicago University Press 2020; Rönnegard, D., & Smith, N. C. (2013). Shareholders vs. Stakeholders: How Liberal and Libertarian Political Philosophy Frames the Basic Debate in Business Ethics. *Business & Professional Ethics Journal*, 32(3/4), 183–220. <http://www.jstor.org/stable/42682661>; Maldonado-Bautista, I., Klein, P. G., & Artz, K. W. (2023). The role of political values and ideologies of entrepreneurs and financiers. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 47(1), 172–205.

⁵ F. von Hayek, Konstytucja wolności, Wydawnictwo Naukowe PWN 2011, s. 165.

⁶ L. Klapper, L. Laeven, R. Rajan, Barriers to Entrepreneurship, NBER Working Paper 36276, 2004; <https://documents1.worldbank.org/curated/en/161191468159899114/pdf/362760Entrepreneurship01PUBLIC1.pdf>

⁷ M. Ricketts, The economics of business enterprise, Edward Elgar, 2019, s. 76; „osoby, które próbują generować wartość poprzez kreację lub rozwój działalności gospodarczej, dzięki rozpoznawaniu i wykorzystywaniu szans związanych z nowymi produktami, procesami lub rynkami”; OECD, Measuring Entrepreneurship, OECD, 2010; GUS, Wybrane wskaźniki przedsiębiorczości w latach 2019–2023, Analizy i Raporty Statystyczne, [Główny Urząd Statystyczny / Obszary tematyczne / Podmioty gospodarcze. Wyniki finansowe / Przedsiębiorstwa niefinansowe / Wybrane wskaźniki przedsiębiorczości w latach 2019–2023](#).

⁸ D. Khanin, R. Rosenfield, R. V. Mahto, *et al.* Barriers to entrepreneurship: opportunity recognition vs. opportunity pursuit, *Review of Managerial Science* 2022, 16, 1147–1167; <https://doi.org/10.1007/s11846-021-00477-6>; <https://link.springer.com/article/10.1007/s11846-021-00477-6#citeas>

Koszty niestabilnych umów powstających w warunkach wysokiej niepewności politycznej, częstego braku przejrzystości zachowania aktorów oraz strukturyzowania i procesowania przez nich swoich interesów, braku możliwości egzekwowania przez trzecią stronę-arbitra, w warunkach cichych porozumień, niepełnych umów, możliwości nagłych zmian osiągniętych wyników w efekcie kolejnych wyborów⁹, określają relatywne koszty planowania, przystosowania i monitorowania transakcji w różnych strukturach zarządzania transakcjami¹⁰. Efektywność działania państwa i jego systemu prawnego wpływa na określenie i ochronę praw własności, kontrolę przymusu, tworzenie i zabezpieczanie porządku społecznego, w tym na uczciwe i bezstronne reguły współpracy gospodarczej. Jednym z kluczowych źródeł przedsiębiorczości, zatem, jest wpływ polityki państwa na klimat inwestycyjny w gospodarce. Wyrastają na tym obszarze niedostatki, tworzone przez rząd, samorządy, izby handlowe, stowarzyszenia przedsiębiorców, szczególnie te oddziałujące na braki zaufania, osłabianie współpracy z partnerami. Budowany przez państwo system gospodarczy, poprzez wpływ na kształtowanie zabezpieczania pracowników, koszty kredytowe i opłaty bankowe czy sprawność biurokracji państwowej¹¹ stanowi o sprawności i sprawczości podmiotów obdarzonych największą przedsiębiorczością.

Przedsiębiorcy, z jednej strony korzystają z siły państwa odzwierciedlanej w zabezpieczaniu praw własności, choć pożądamy rządu o małych rozmiarach, z drugiej strony ich potencjał tłumiony jest korupcyjnymi skłonnościami administracji państwa¹².

Zabezpieczanie praw własności konieczne do stymulowania handlu i wzrostu gospodarczego wyrasta z istnienia instytucji sprzyjających egzekwowaniu umów oraz instytucji ograniczających przymus¹³. Ukazuje się poprzez to uzasadnienie głębszych badań czynników warunkujących bezpieczeństwo praw własności i sprzyjanie podejmowaniu transakcji handlowych.

Koszty i bariery tworzone dla przedsiębiorców poprzez wprowadzane w Polsce ustawy ukazane są w ramach badań lexometrycznych jako wzrost lub spadek obciążeń utrudniających wejścia na rynki, podejmowanie opłacalnych transakcji. Identyfikacja oddziaływania danej ustawy jako podnoszącej koszty działania, zwiększającej bariery wejścia na rynki – obniżającej swobodę handlu, kwalifikuje ją w analizie lexometrycznej do nadania wartości dodatnich (1, 2, 3). Ocena ustawy jako obniżającej koszty i bariery wejścia na rynek następuje poprzez przyporządkowanie jej wartości ujemnych (-1, -2, -3). Całościowy (całoroczny) przegląd materiału lexometrycznego, uzyskanego ze śródrocznych analiz cząstkowych dokonywany jest

⁹ G. Caballero, X. C. Arias, Transaction cost politics in the map of the new institutionalism, w: red. N. Schofield, G. Caballero, D. Kselman, *Advances in Political Economy: Institutions, Modelling and Empirical Analysis*, Springer, New York 2013, s. 3-31; G. Caballero, D. Soto-Onate, Why transaction costs are so relevant in political governance? A new institutional survey, *Brazilian Journal of Political Economy* 2016, 36(2), 330-352; za C. Menard, M. M. Shirley, *Advanced Introduction to New Institutional Economics*, Edward Elgar 2022, 31.

¹⁰ O. E. Williamson, Transaction cost economics, w: *Handbook of industrial organization*, red. R. Schmalensee, R. Willing, Elsevier Science, New York 1989, s. 142.

¹¹ W. Bartlett, V. Bukvič, Barriers to SME growth in Slovenia, *Most-Most Economic Policy Transitional Economies* 2001, 11, s. 177-195; W. Bartlett, J. Prasnikar, Small firms and economic transformation in Slovenia, *Communist Economies and Economic Transformation* 1995, 7, s. 83-103.

¹² S. Estrin, J. Korosteleva, T. Mickiewicz, Which institutions encourage entrepreneurial growth aspirations?, *Journal of Business Venturing*, Volume 28, Issue 4, 2013, 564-580, ISSN 0883-9026, <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2012.05.001> (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0883902612000663>); Chociaż, ograniczenia tworzone przez zbiurokratyzowane struktury państwa nie są oczywiste w odniesieniu do tworzenia barier dla rozwoju wyników ekonomicznych start-up'ów, zobacz: Agnieszka Kwapisz, Do government and legal barriers impede entrepreneurship in the U.S.? An exploratory study of perceived vs. actual barriers, *Journal of Business Venturing Insights*, Volume 11, 2019, e00114 (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S235267341830091X>).

¹³ A. Grief, Commitment, coercion, and markets: the nature and dynamics of institutions supporting exchange, w: *Handbook of New Institutional Economics*, red. Menard C., Shirley M. M., Second edition, Springer, 2025, s. 861.

za pomocą takich narzędzi pomiaru jak zmiany ilości ustaw, sumy ewaluacji, sumy ewaluacji większych i równych 1, -1, 2, -2. Za ich pomocą podejmowane są próby zestawiania ich z danymi empirycznymi z gospodarki i wyciągania wniosków dla uwarunkowań rozwoju przedsiębiorczości w Polsce.

Wyniki badań dla lat 1990 – 2024

Ponad trzydziestoletnia transformacja gospodarcza Polski naznaczona wysiłkiem milionów przedsiębiorców, walką grup interesu, staraniami polityków o reformy gospodarcze, przyniosła dla Polski wyniki ekonomiczne kwalifikujące kraj jako najszybciej rosnącą gospodarkę w regionie¹⁴. Sprawczość wielu umysłów biznesu swoje niewyczerpane źródło miała w wolności gospodarczej otwierającej je na możliwości podejmowania ryzyka na własną odpowiedzialność. W wolności gospodarczej indywidualnych przedsiębiorców tkwi ukryty potencjał rozwoju społeczeństw przewodzony innowacyjnością, możliwością obrony najsłabszych, a w długim okresie dobrobytem dla kolejnych pokoleń.

Wzrost obciążeń regulacyjnych przedsiębiorców, odzwierciedlany we wzroście kosztów realizowania ich inicjatyw i podnoszeniu barier wejścia na rynki ukazywany jest w analizach lexometrycznych jako podnoszenie ocen o wartości dodatnich badanych ustaw. Przypisywanie wartości ujemnych oznacza oceny wskazujące na obniżanie kosztów i barier wejścia na rynki. Wstępne wyniki cząstkowych, śródrocznych analiz lexometrycznych, a także wgląd w ogólnopolskie studia nad stanem obciążeń regulacyjnych polskich przedsiębiorców¹⁵ uprawniają do przyjęcia hipotezy, że w Polsce w latach 1990 – 2024 przedsiębiorcy byli **bardziej obciążani zbędnymi formalnościami utrudniającymi prowadzenie przedsiębiorstw niż uwalniani od obowiązków blokujących ich innowacyjność¹⁶ i podnoszących kosztochłonność wynikającą z komplikacji prawa czy nadmiernych wymogów narzucanych przez decyzje administracyjne.**

Na 4842 ustaw analizowanych dla lat 1990 - 2024, w 3252 ustawach nie zidentyfikowano wprowadzenia kosztów i barier dla przedsiębiorców (67% analizowanych ustaw; o 1% mniej niż w okresie 1990-2022). Spośród **1590** ustaw, które odnosiły się do nowych kosztów dla przedsiębiorców i barier wchodzenia przez nich na rynki, 829 ustawy (52%; tak jak w okresie 1990-2022) podnosiły te koszty i bariery, a 761 ustaw (48%; tak jak w okresie 1990-2022) obniżało koszty i bariery dla przedsiębiorców.

Obciążenia i odciążenia przedsiębiorców wynikające z regulacji odznaczały się zróżnicowaną intensywnością. Ustaw, które jednoznacznie zwiększały koszty i bariery dla przedsiębiorców, ale ich skutki były słabo odczuwalne dla ograniczonego kręgu adresatów regulacji (ocena o wartości 1), było 576 (36% ogółu ustaw, które odnosiły się w tym okresie do kosztów przedsiębiorców; tak jak dla okresu 1990-2022). Ustaw, które wyraźnie zwiększały koszty dla ograniczonego kręgu adresatów, a słabo dla szerokiej grupy odbiorców (ocena o wartości 2) było 204 (13%; bez zmian w stosunku do okresu 1990-2022). Natomiast tych ustaw, które bezspornie zwiększały koszty i/lub bariery dla szerokiej grupy przedsiębiorców było 49 (3%; bez zmian w stosunku do okresu 1990-2022).

¹⁴ W 2024 roku Polska osiągnęła roczny wzrost PKB per capita 3,3%, Litwa 2,2%, Słowacja 2,1%, Czechy 1%, Węgry 0,8%, Łotwa 0,4%, Estonia -0,4%, średnio kraje OECD 1,2%, dane Banku Światowego [GDP per capita growth \(annual %\) - OECDmembers, Poland, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Slovak Republic, Czechia | Data](#) (z dnia 08.09.2025).

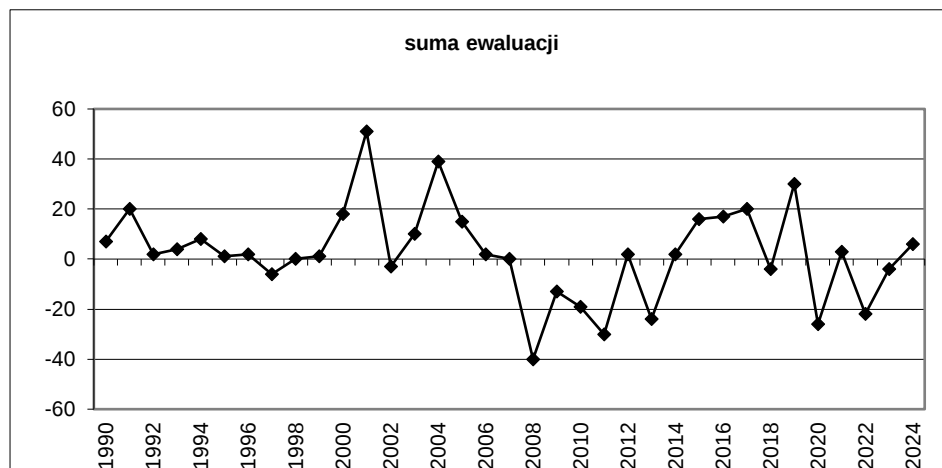
¹⁵ Raport Sprawdzamy. Faza 1.0. Deregulacja w działaniu, stan faktyczny na dzień 27.06.2025, [faza-1-0-czerwiec-2025.pdf](#); deregulacja.pl.

¹⁶ European Innovation Scoreboard 2025, Research and Innovation, European Commission 2025; Polska znajduje się w grupie krajów o najniższych wskaźnikach innowacyjności (wschodzących innowatorów) – poniżej 70% średniej UE (wśród takich gospodarek jak Węgry, Słowacja, Łotwa, Bułgaria, Rumunia).

W okresie 1990 – 2024 zidentyfikowano 525 (33%; bez zmian) ustaw, które jednoznacznie obciążały przedsiębiorców od kosztów i barier, ale ich skutki były słabo odczuwalne dla ograniczonego kręgu adresatów (ocena o wartości -1), 187 (12%; bez zmian) ustaw, które bezspornie obniżały koszty i bariery dla ograniczonego kręgu, a słabo odczuwalnie dla szerokiego kręgu (ocena o wartości -2), a 49 (3%; bez zmian) ustaw, które jednoznacznie obniżały koszty i bariery dla szerokiego kręgu przedsiębiorców (ocena o wartości -3). Podsumowując, nieznacznie więcej (o 4%; bez zmian w stosunku do okresu 1990-2022), przyjęto ustaw, które podnosiły koszty i bariery działania przedsiębiorców niż je obniżały. Porównując siłę wpływu zwiększonych kosztów wynikających z ustaw do tej obniżających te koszty i bariery – była ona porównywalna. Przewaga ilości ustaw rodzących słabo odczuwalne koszty i bariery dla ograniczonego kręgu przedsiębiorców nad tymi skutkującymi obniżeniem trudności o tej samej intensywności wynosi 3%. Ilość ustaw o wyższej sile oddziaływania na ograniczoną grupę przedsiębiorstw, ale niską dla małej ilości przedsiębiorstw wynosi 1%. Natomiast, ilość ustaw, które generowały wysokie koszty i bariery dla szerokiej grupy przedsiębiorców była procentowo taka sama (3 ustawy więcej zidentyfikowano w tym natężeniu jako te, które obniżają znacząco koszty dla szerokiej grupy przedsiębiorców). Nie odnotowano procentowego zróżnicowania w tym zakresie w stosunku do okresu 1990-2022.

Ukazując zróżnicowanie kosztów i barier dla przedsiębiorców, wynikających z wprowadzanych ustaw za pomocą „sumy ewaluacji”, tj. ogólnego obrazu poziomu regulacji ustawowych zmieniających koszty i bariery funkcjonowania przedsiębiorców, można uwypuklić ogólny obraz tendencji regulacyjnych w analizowanym okresie.

Wykres 5.1. Tendencja legislacyjna w zakresie kształtowania się kosztów i barier dla przedsiębiorców w okresie 1990-2024, typ „suma ewaluacji”, (oprac. CBPL)



Lexometryczna analiza kosztów działalności przedsiębiorców w Polsce w latach 1990-2024 wykazywała się dużą zmiennością, z latami o największej ilości ustaw obciążających regulacjami, które przypadały na lata 2001, 2004, 2019, 1991, 2017, 2000, 2016, 2015, 2005, 2003 (suma ewaluacji 10 i więcej) oraz z latami, które można postrzegać jako okres przejawu liberalnej postawy ustawodawcy względem przedsiębiorców – spadek obciążeń przedsiębiorców, obserwowany najbardziej dla lat 2008, 2011, 2020, 2013, 2022, 2010, 2009 (suma ewaluacji od -40 do -13). Najsilniej nowe koszty i bariery działalności zaznaczyły się przedsiębiorcom w okresie okołakcesyjnym i roku akcesji do Unii Europejskiej oraz na początku okresu transformacji gospodarczej. W pozostałych latach wprowadzania znaczących

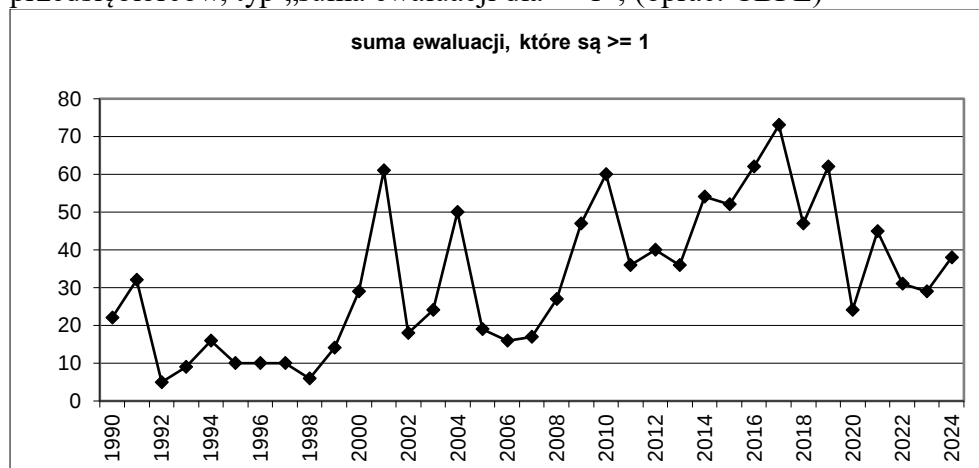
obciążeń przedsiębiorców widoczne są zmiany w 2019 roku (w ustawach podatkowych, prawie pracy, czy przepisach kodeksu cywilnego i kodeksy spółek handlowych, w tym obowiązek wpisu do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, wprowadzenie centralnego rejestru beneficjentów rzeczywistych w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej, w 2017 roku szereg zmian uszczelniających system podatkowy - jednolity plik kontrolny czy mechanizm podzielonej płatności dla małych i średnich przedsiębiorstw), w 2016 (zmiany w kodeksie pracy odnośnie okresów zatrudniania pracowników czy długości urlopów rodzicielskich, a także w obszerne zmiany w prawie upadłościowym), w 2015 (wyższe składki ZUS, nowe zasady korygowania przychodów i kosztów, nowe zasady naliczania odsetek od zaległości podatkowych).

Największe udogodnienia – spadki kosztów i barier działalności, ujawniły się w 2008 roku (okresie kryzysu światowego), kiedy ułatwiono prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce poprzez nowelizacje kodeksu spółek handlowych – zniesienie obowiązku przekształcania spółek cywilnych w spółki jawne, obniżenie wysokości minimalnego kapitału zakładowego w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością i w spółkach akcyjnych, ograniczono wymogi formalne dla jednoosobowych spółek kapitałowych, a także w innych aktach prawnych, wprowadzono instytucję zawieszenia działalności gospodarczej i możliwości uzyskania wiążącej interpretacji przepisów odnośnie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, „jednego okienka”, „zero okienka” i ograniczenie kontroli w przedsiębiorstwach, podniesienie limitu przychodów wywołujących obowiązek zakładania księgi rachunkowej, niepodleganie wykonaniu decyzji podatkowej do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia w postępowaniu podatkowym/uprawomocnienia się orzeczenia sądu, likwidację kaucji gwarancyjnej, nową ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym. W 2011 roku rozpoczęła działanie Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej, z informatyzowano zakładanie firm, wprowadzono ułatwienia w usuwaniu wątpliwości interpretacyjnych. Rok 2020 przyniósł ułatwienia dla przedsiębiorstw w związku z sytuacją pandemiczną, zwalniając ze składek ZUS, ustanawiając świadczenia postojowe, dopłaty do miejsc pracy, dotacje, zawieszenie opłat targowych (antykryzysowe tarcze branżowe). W 2013 roku ułatwiono prowadzenie działalności gospodarczej poprzez łatwiejsze w użyciu faktury elektroniczne, zwolnienie z naliczania VATu przy oddawaniu za darmo żywności potrzebującym, rozliczanie zakupu paliwa w firmie bez numeru rejestracyjnego samochodu. W 2022 roku wprowadzono szereg ulg dla przedsiębiorców w ramach Polskiego Ładu, możliwości obniżenia podstawy opodatkowania o zapłacone składki zdrowotne do określonego limitu dla niektórych przedsiębiorców, obniżka PIT o 5% także dla przedsiębiorców rozliczających się na zasadach ogólnych, wydłużenie terminu składania niektórych zeznań rocznych. W 2010 roku umożliwiono firmom zaliczanie do kosztów uzyskania przychodu VAT związanego z tzw. sprzedażą premiową, zwolnienie z podatku od czynności cywilnoprawnych zagranicznych firm inwestycyjnych w ramach niektórych transakcji, wprowadzenie pieczęci elektronicznej, umożliwienie uznawania faktur przesyłanych emailem lub faksem nieopatrzonych podpisem elektronicznym, umożliwienie zwrotu składek nadpłaconych do ZUS uznanych za przedawnione, ułatwienia w odbudowie miejsc pracy i pożyczki dla przedsiębiorstw w związku z klęską powodzi, likwidacja zezwoleń na pracę dla cudzoziemców ze wschodu. W 2009 roku zmiana ustawy Prawo zamówień publicznych i ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych wprowadziła uregulowania dotyczące zwiększenia płynności finansowej wykonawców w wyniku wcześniejszego zwalniania wadium, zniesienie obowiązku żądania od zamawiającego zabezpieczenia od wykonawcy, wprowadzono możliwość i określono zasady udzielania przez zamawiającego zaliczek na poczet wykonania zamówienia, uelastycznienie sposobu potwierdzenia warunków udziału w postępowaniu, umożliwienie wykonawcom alternatywnego potwierdzenia znajdowania się w odpowiedniej sytuacji ekonomicznej, likwidacja protestów wnoszonych do zamawiającego jako oddzielnego etapu postępowania

protestacyjno-odwoławczo-skargowego (przyspieszenie możliwości zawarcia umowy z wykonawcą, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza), szereg rozwiązań usprawniających system środków odwoławczych.

Śledzenie zmian kosztów i barier dla przedsiębiorców za pomocą techniki sumy ewaluacji „odcięcia przez jeden”/”odcięcia w górę”, obrazuje oceny o wartościach dodatnich, tj. ustawy oceniane jako podnoszące obciążenia kosztami i barierami dla przedsiębiorców na poziomie sumy ewaluacji 1 i 2.

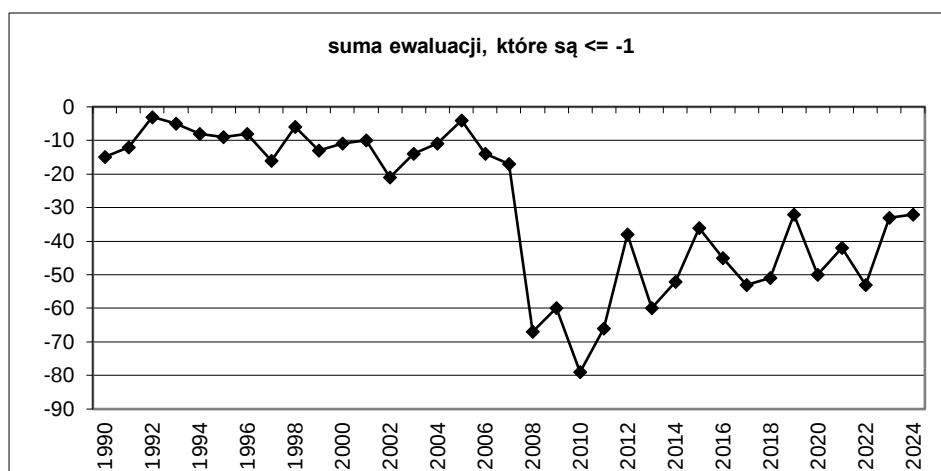
Wykres 5.2. Tendencja legislacyjna w zakresie tworzenia nowych utrudnień dla przedsiębiorców, typ „suma ewaluacji dla ≥ 1 ”, (oprac. CBPL)



Przedstawione w tym ujęciu legislacyjne działania państwa, skutkujące zwiększeniem utrudnień dla przedsiębiorców koncentrują się nie tyle na kierunku oddziaływania na koszty i bariery przedsiębiorców (ujęcie ocen o wartościach dodatnich), co intensywności zmian nakładanych ustawami obciążeń. Jednoznacznie niesprzyjające przedsiębiorcom przepisy, o mało odczuwalnych skutkach dla ograniczonej grupy odbiorców wprowadzano w największym stopniu w 2017, 2016 i 2019, następnie 2001, 2010, 2014, 2015, 2004, 2009, 2018, 2021, 2012, 2024, 2011, 2013, 1991, 2022, 2000, 2023, 2008, 2003, 2020, 1990, 2005, 2002, 2007, 1994, 2006, 1999, 1995, 1996, 1997. W latach 1993, 1998, 1992 przypisano najłagodniejsze obciążenia przedsiębiorców, poniżej 10 sumy ewaluacji ≥ 1 .

Kolejnym wglądem w oddziaływanie regulacji ustawowych na przedsiębiorców jest analiza sumy ewaluacji „odcięcia w dół”, obrazująca oceny o wartościach ujemnych, oznaczających obniżanie kosztów i barier funkcjonowania przedsiębiorców na poziomie sumy ewaluacji -1 i -2 (Wykres 5.3).

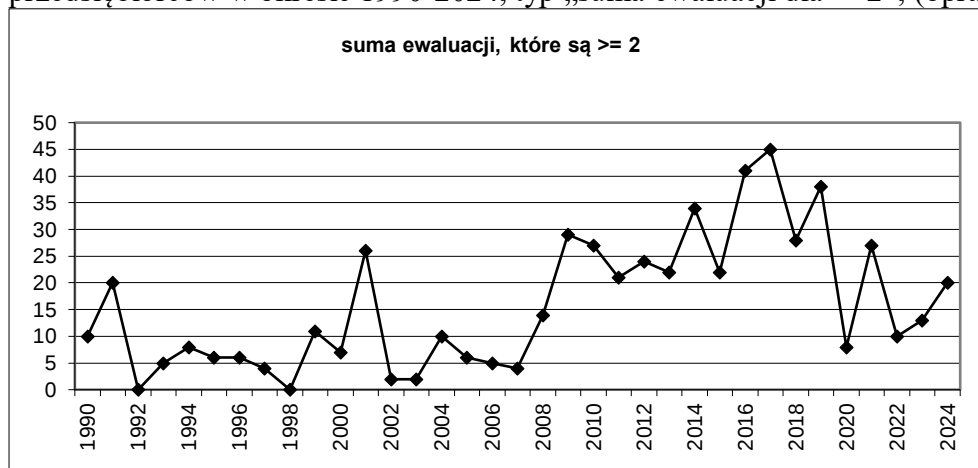
Wykres 5.3. Tendencja legislacyjna w zakresie obniżania utrudnień dla przedsiębiorców w okresie 1990-2024, typ „suma ewaluacji dla ≤ -1 ”, (oprac. CBPL)



Największe jednoznaczne odciążenia przedsiębiorców, o mało odczuwalnych skutkach dla ograniczonej grupy odbiorców, wprowadzanych w ramach regulacji ustawowych zaobserwowano w 2010, 2008, 2011, 2009, 2013, 2017, 2022, 2014, 2018, 2020, 2016, 2021, 2012, 2015, 2023, 2019, 2024, 2002, 2007, 1997, 1990, 2003, 2006, 1999, 1991, 2000, 2004, 2001, a następnie w mniejszym stopniu (suma ewaluacji dla ocen o wartości ≤ -1 poniżej -10) w 1995, 1994, 1996, 1998, 1993, 2005, 1992.

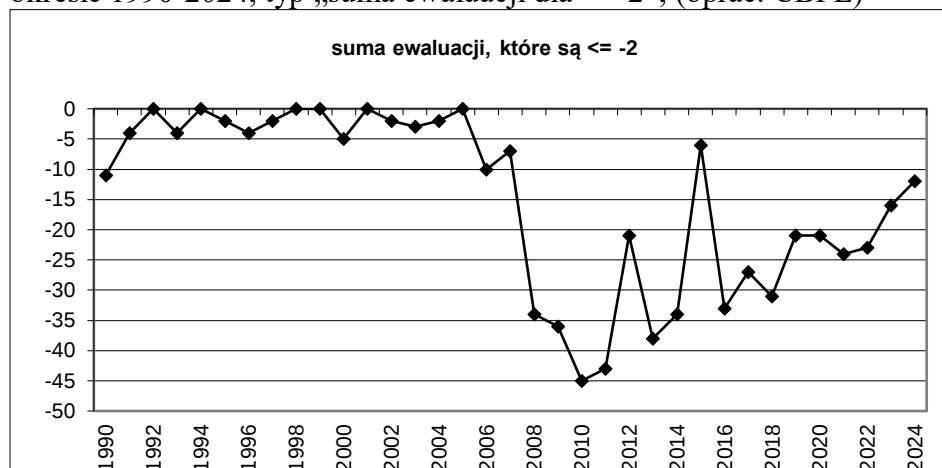
Pogłębiając analizę natężenia oddziaływania regulacji ustawowych na działalność przedsiębiorców w Polsce, opisane zostaną wyniki uzyskane techniką sumy ewaluacji „odciążenia w górę” (Wykres 5.4), a następnie „odciążenia w dół” (Wykres 5.5) na poziomie 2 i -2. Taki wgląd pozwoli uchwycić wyraźnie silne oddziaływanie na ograniczony krąg adresatów, a mało odczuwalne oddziaływanie na szeroki krąg odbiorców. To narzędzie lexometryczne ukazuje zmianę kosztów i barier funkcjonowania przedsiębiorców na poziomie sumy ewaluacji odpowiednio 2 i 3 oraz -2 i -3.

Wykres 5.4. Tendencja legislacyjna w zakresie tworzenia nowych utrudnień dla przedsiębiorców w okresie 1990-2024, typ „suma ewaluacji dla ≥ 2 ”, (oprac. CBPL)



Na poziomie 2 pomiaru oddziaływania regulacji na przedsiębiorców, najsilniejszy wpływ ustaw identyfikowany został dla lat 2017, 2016, 2019, 2014, 2009, 2018, 2010, 2021, 2001, 2012, 2013, 2015, 2011, 1991, 2024, 2008, 2023, 1999, 1990, 2004, 2022, a poniżej 10 dla lat 1994, 2020, 2000, 1995, 1996, 2005, 1993, 2006, 1997, 2007, 2002, 2003, 1992, 1998.

Wykres 5.5. Tendencja legislacyjna w zakresie zmniejszania utrudnień dla przedsiębiorców w okresie 1990-2024, typ „suma ewaluacji dla ≤ -2 ”, (oprac. CBPL)



Opis zmian sum ewaluacji dla poziomu -2, ukazującego skalę obniżania prawnych trudności w działalności przedsiębiorców wskazuje na lata 2010, 2011, 2013, 2009, 2008, 2014, 2016, 2018, 2017, 2021, 2022, 2012, 2019, 2020, 2023, 2024, 1990, 2006 jako lata, w których najbardziej odciążano działania przedsiębiorców. A w dalszej kolejności, poniżej wskaźnika -10, na lata 2007, 2015, 2000, 1991, 1993, 1996, 2003, 1995, 1997, 2002, 2004, 1992, 1994, 1998, 1999, 2001, 2005 jako lata, które w mniejszej ilości przyniosły odciążenia dla przedsiębiorców.

Porównanie sum ewaluacji większych i równych 3 oraz mniejszych i równych -3 (Tabela 1 w Aneksie 1) z sumami dla poziomów 1 i -1 oraz 2 i -2 pozwala wnioskować, że podnoszenie kosztów i utrudnień dla przedsiębiorców (oceny o wartościach dodatnich) odznaczało się słabszym oddziaływaniem legislacji na przedsiębiorców niż w przypadku obniżania kosztów i barier dla przedsiębiorców (oceny o wartościach ujemnych). Ustaw zmniejszających koszty funkcjonowania przedsiębiorców było średnio więcej, a ich oddziaływanie było silniejsze. Wnioskowanie to można zobrazować poprzez wgląd w zestawienie Tabeli 1 w Aneksie 1, które w przypadku obciążania przedsiębiorców regulacjami na poziomie 3 - najsilniejsze dla trzech lat (wskaźniki powyżej 10, z ilościami ustaw dla tych lat odpowiednio **7, 4 i 4**; 2009, 2012 i 2013), ujawnia jednocześnie na poziomie 1 i 2 oddziaływanie na przedsiębiorstwa dla tych lat, które nie klasyfikuje się jako najintensywniejsze. I tak, oddziaływanie **na poziomie 1 występuje z ilością 18 ustaw w 2009 roku i jako dziewiąte najwyższe w sumach ewaluacji ≥ 1 , z ilością 16 ustaw w 2012 roku i dwunastą najwyższą sumą ewaluacji ≥ 1 i z 14 ustawami w 2013 roku, z 15 najwyższą sumą ewaluacji ≥ 1 . Oddziaływanie na poziomie 2 występuje z ilością 4 ustaw w 2009 roku (piąta najwyższa suma ewaluacji ≥ 2), 6 ustaw w 2012 roku (dziesiąta najwyższa suma ewaluacji ≥ 2), i 5 ustaw w 2013 roku (jedenasta najwyższa suma ewaluacji ≥ 2).**

Natomiast, zestawienie sum ewaluacji na poziomach odcięcia w dół (≤ -1 , ≤ -2 , oraz -3) pozwala dostrzec, że najsilniejsze obniżanie kosztów i barier dla przedsiębiorców (wskaźnik poniżej -10 dla poziomu -3) występuje dla pięciu lat (2010, 2011, 2008, 2009, 2013) i te pięć lat odznacza się jednocześnie największymi odciążeniami przedsiębiorców na poziomach -2 i -1. W analizowanych latach (2010, 2011, 2008, 2009, 2013) ilość przyjmowanych ustaw na poziomie -3 była odpowiednio **7, 7, 6, 6 i 6**; na poziomie -2 – odpowiednio **12, 11, 8, 9 i 10**; na **poziomie -1 – ilości odpowiednio 34, 23, 33, 24, i 22.**

Podsumowując, najwięcej obciążeń dla przedsiębiorców wynikało z ustaw o mało odczuwalnych skutkach dla ograniczonej grupy odbiorców - było ich 576 dla poziomu 1. Najwięcej też zanotowano ustaw o tym stopniu oddziaływania zmniejszających koszty i bariery dla przedsiębiorców - dla poziomu -1 zidentyfikowano 525 ustawy.

Analiza ukazała lata, w których nie występowały ustawy wywołujące silniejsze skutki dla szerszego grona przedsiębiorców, tj. nakładające dodatkowe, silniejsze niż na poziomie 1 utrudnienia. Było jedynie dwa lata - 1992 i 1998, dla których nie zidentyfikowano ustaw z oceną o wartości 2 i 3.

Ustaw oddziałujących na poziomach 3 i -3 było zidentyfikowanych po 49, na poziomach 2 i -2 – odpowiednio 204 i 187, a na poziomie 1 i -1 – odpowiednio 576 i 525. Co wskazuje na silniejsze trendy obciążające przedsiębiorców regulacjami wynikającymi z ustaw.

Badając siłę obciążeń poszczególnych ilości przyjmowanych ustaw z wykorzystaniem sum ewaluacji (wartości oczekiwanych na poziomach 1,2, 3 i -1, -2, -3), widać nieznacznie większą siłę oddziaływania na poziomach 1 i 2 niż na poziomach -1 i -2, ale wniosek taki nie odnosi się do siły oddziaływania na poziomie 3 i -3. Na najwyższych poziomach oddziaływania ustaw na przedsiębiorców tj. wywoływania przez nie odczuwalnych skutków dla szerokiego grona przedsiębiorców, ustaw na poziomie -3 jest więcej niż tych na poziomie 3, a dodatkowo lata o największych siłach oddziaływania na -3, są jednocześnie latami oddziaływania na poziomach -2 i -1, co można uznać za bardziej skoncentrowane oddziaływanie, deregulujące działalność przedsiębiorców.

Na podstawie powyższych wniosków można stwierdzić, że w okresie 1990-2024 występował w Polsce trend bardziej regulacyjny w zakresie nakładania na przedsiębiorców dodatkowych kosztów i barier działania. Jednak, ujawniające się w latach 2010, 2011, 2008, 2009 i 2013 przejawy podejścia deregulacyjnego są w silniejsze i bardziej zdecydowane (deregulacja widoczna dla tych lat jednocześnie na poziomie -2 i -1) niż oznaki podejścia proregulacyjnego.

Wyniki z badań ewaluacyjnych dla 2024 roku

W 2024 roku suma ewaluacji uchwalanych ustaw oddziałujących na koszty i bariery dla przedsiębiorców (mierząc wartością oczekiwaną – poziomem odcięcia w górę, sumą ewaluacji dla wartości ≥ 1) wzrosła w porównaniu z 2023 rokiem o 9, spadła w porównaniu z rokiem o największych obciążeniach (2017) o 35, oraz wzrosła w porównaniu z rokiem o najmniejszych utrudnieniach (1992) o 33. Oznacza to, że trend regulacyjny w Polsce wynikający z obciążeń ustawowych umiarkowanie utrzymuje się.

W 2024 roku zidentyfikowano wskaźniki 38 i -32 oddziaływania na poziomie najslabszym, odpowiednio na 1 i -1, wskaźniki 20 i -12 na poziomie odpowiednio 2 i -2, oraz na poziomie 3 ze wskaźnikiem 6, przy braku ustaw ocenionych na wartość -3. W efekcie, oddziaływanie regulacji ustawowych można przyjąć za podnoszące przeszkody działania przedsiębiorców.

Spośród 109 ustaw przyjętych przez Sejm i przeanalizowanych lexometrycznie, niemal tyle samo było tych z ocenami o wartościach dodatnich, co tych o wartościach ujemnych. Przy czym, ustawy obciążające regulacjami występowały na wszystkich poziomach, natomiast ustaw deregulujących działanie przedsiębiorców nie zidentyfikowano na poziomie -3 i więcej o dwie było tych na poziomie -1. Stąd i to ujęcie, nie ukazuje możliwości jednoznacznego przemówienia za zdecydowanymi działaniami nakierowanymi na obciążanie przedsiębiorców regulacjami ustawowymi.

Ustawy, które przyniosły wyraźne obciążenie dla szerokiego kręgu przedsiębiorców (ocena o wartości 3) było dwie i dotyczyły regulacji zwiększającej koszty przedsiębiorców w zakresie m.in. podwyższenia minimalnych sum gwarancyjnych w odniesień do umów OC¹⁷ oraz regulacji, wprowadzających opodatkowanie wyrównawcze, które ma zapewniać

¹⁷ Ustawa z dnia 13 września 2024 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1565), druk 553

opodatkowanie dochodów jednostek składowych grup międzynarodowych i krajowych zgodnie ze składką co najmniej 15% (zapobieganie przenoszeniu zysków)¹⁸.

Ustawy silnie obciążających ograniczone grono przedsiębiorców, ale mogące też odnosić się słabiej do szerokiej grupy przedsiębiorców (oceny o wartości 2) było uchwalonych siedem i ingerowały w obszary działania przedsiębiorców, które obejmowały konieczność samodzielnego obliczania i wprowadzania do stosowania w rozliczeniach z odbiorcami uprawnionymi maksymalną cenę dostaw ciepła dla danego systemu z uwzględnieniem cen i stawek w równych grupach taryfowych, stosowanie ceny maksymalnej, ubieganie się o wypłatę rekompensat¹⁹, dodatkowe wymogi sprawozdawcze²⁰, ograniczanie wydatków dodatkowych jednostek sektora finansów publicznych²¹, wprowadzanie licencji zbiorowych, podleganie obowiązkowemu pośrednictwu organizacji zbiorowego zarządzania w zakresie uzyskiwania licencji²², wprowadzenie obowiązku odbioru opakowań szklanych, ograniczenie czasu na wprowadzenie systemu kaucyjnego, zwiększenie stawki opłaty produktowej²³, narzucanie konieczności zmiany polityki rachunkowości (systemy księgowe, sprawozdawczość finansowa, raporty zarządcze) firm poprzez narzucenie nowych wytycznych klasyfikacyjnych²⁴, wprowadzenie obowiązku ubiegania się o zezwolenie na prowadzenie dalszej działalności, ponoszenie kosztów z tego tytułu, a także z tytułu nadzoru czy utrzymywania rejestru²⁵.

Ustawy deregulujących działania przedsiębiorców w 2024 roku na poziomie wyższym niż -1 (wywołujących mało odczuwalne skutki dla ograniczonej grupy adresatów), czyli na poziomie -2 (w 2024 roku ocen o wartości -3 nie zidentyfikowano) przyjęto sześć. Odciażyły one przedsiębiorców w zakresie uproszczenia procedur zatrudniania obywateli Ukrainy²⁶, uruchomienia w racjonalnym czasie finansowania pocztowych usług powszechnych²⁷, obniżania barier dla firm transportowych poprzez zezwolenie na korzystanie przez nie z wynajmowanych samochodów poza granicami Polski²⁸, ułatwienia operatorom systemu wodorowego rozbudowy infrastruktury, obniżenia kosztów przyłączeniowych czy zwiększenia

¹⁸ Ustawa z dnia 6 listopada 2024 r. o opodatkowaniu wyrównawczym jednostek składowych grup międzynarodowych i krajowych, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1685), druk 674

Znamienne, że żadna ustawa w tym samym stopniu (ocena o wartości -3) nie odciażyła przedsiębiorców w 2024 roku.

¹⁹ Ustawa z dnia 23 maja 2024 r. o bonie energetycznym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego (Dz. U. z 2024 r. poz. 859), druk 346.

²⁰ Ustawa z dnia 23 maja 2024 r. o zmianie ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 879), druk 311.

²¹ Ustawa z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1089), druk 472

²² Ustawa z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, ustawy o ochronie baz danych oraz ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 1254), druk 406

²³ Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1911), druk 760

²⁴ Ustawa z dnia 6 grudnia 2024 r. o zmianie ustawy o rachunkowości, ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1863), druk 726.

²⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 2024 r. o podmiotach obsługujących kredyty i nabywcach kredytów, (Dz. U. z 2025 r. poz. 146), druk 765.

²⁶ Ustawa z dnia 9 lutego 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 232), druk 188

²⁷ Ustawa z dnia 20 marca 2024 r. o zmianie ustawy - Prawo pocztowe oraz ustawy o zmianie ustawy - Prawo pocztowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 467), druk 201.

²⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1855), druk 752.

stabilizacji działania rynku (przejrzystość definicji, koncesjonowania)²⁹, a także w zakresie ograniczania cen energii elektrycznej, doprecyzowania przepisów dotyczących pomocy publicznej, uelastycznienia wykorzystywania środków publicznych zgromadzonych na właściwych funduszach przedsiębiorstw dystrybuujących energię elektryczną³⁰, zniesienie ograniczeń w wystawianiu recept³¹.

Podsumowanie

Analiza ustaw za pomocą metody leksymetrycznej dla lat 1990 – 2024 ukazała 21 ustaw, które najsilniej podnosiły koszty działalności przedsiębiorców (mierzone sumą ewaluacji ≥ 2 ; dla lat 2017, 2016, 2019, 2014, 2009, 2018, 2010, 2021, 2001, 2012, 2013, 2015, 2011, 1991, 2024, 2008, 2023, 1999, 1990, 2004, 2022) oraz 18 ustaw, które najbardziej obniżyły przeszkody prawne dla funkcjonowania przedsiębiorców (mierzone sumą ewaluacji ≤ -2 ; dla lat 2010, 2011, 2013, 2009, 2008, 2014, 2016, 2018, 2017, 2021, 2022, 2012, 2019, 2020, 2023, 2024, 1990, 2006).

Choć, jak wykazano, nie brakowało takich przejawów podejścia ustawodawcy wcześniej, ostatni rok nie przyniósł jednoznacznego otwarcia się na deregulowanie działalności przedsiębiorców w Polsce. Wskazania ilościowe tj. ilość ustaw czy sumy ewaluacji mogły by przemawiać za wzrostem obciążeń regulacyjnych wygenerowanych przez ustawodawcę w 2024 roku, to jest ona na tyle mała, że nie można mówić o jednoznacznym kierunku działań ustawodawcy.

Podsumowując, przeprowadzona analiza nie pozwala jednoznacznie pozytywnie zweryfikować postawionej w opracowaniu hipotezy, że w Polsce w latach 1990 – 2024 przedsiębiorcy byli bardziej obciążani zbędnymi formalnościami utrudniającymi prowadzenie przedsiębiorstw – ilościowo trend regulacyjny był silniejszy, jednak badając skalę wpływu, wyraźnie przebijają się w nich dążenia deregulacyjne.

Silne naciski środowiska przedsiębiorców i konkretne kroki podejmowane w ramach samorządów gospodarczych, ale także na szczeblu polityki państwa³² mogą wskazywać na umocnienie się działań deregulacyjnych ustawodawcy w kolejnych latach.

Literatura:

1. Bank Światowy, Wzrost PKB per capita, GDP per capita growth (annual %) - OECDmembers, Poland, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Slovak Republic, Czechia | Data.
2. Bartlett W., Bukvič V., Barriers to SME growth in Slovenia, *Most-Recent Economic Policy Transitional Economies* 2001, 11.
3. Bartlett W., Prasnikar J., Small firms and economic transformation in Slovenia, *Communist Economies and Economic Transformation* 1995, 7.
4. Caballero G., Arias X. C., Transaction cost politics in the map of the new institutionalism, w: red. N. Schofield, G. Caballero, D. Kselman, *Advances in Political Economy: Institutions, Modelling and Empirical Analysis*, Springer, New York 2013.
5. Caballero G., Soto-Onate D., Why transaction costs are so relevant in political governance? A new institutional survey, *Brazilian Journal of Political Economy* 2016, 36(2).

²⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1881), druk 743.

³⁰ Ustawa z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1831), druk 494, 841.

³¹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2025 r. poz. 129), druk 803.

³² Raport Sprawdzamy. Faza 1.0. Deregulacja w działaniu, stan faktyczny na dzień 27.06.2025, [faza-1-0-czerwiec-2025.pdf](#); deregulacja.pl.

6. Centrum Badań Procesu Legislacyjnego Uczelni Łazarskiego, Społeczne, ekonomiczne i polityczne motywy ustaw uchwalanych w trakcie VIII i IX kadencji Sejmu RP. Raport z badań lexometrycznych, Warszawa 2023.
7. Estrin S., Korosteleva J., Mickiewicz T., Which institutions encourage entrepreneurial growth aspirations?, *Journal of Business Venturing*, Volume 28, Issue 4, 2013, 564-580, ISSN 0883-9026, <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2012.05.001>.
8. European Innovation Scoreboard 2025, Research and Innovation, European Commission 2025.
9. Freeman, R. E., & Phillips, R. A. (2002). Stakeholder Theory: A Libertarian Defense. *Business Ethics Quarterly*, 12(3), 331–349. <https://doi.org/10.2307/3858020>.
10. Friedman, M., Capitalism and Freedom, Chicago University Press 2020 (1962) (Friedman M., Kapitalizm i wolność, Onepress 2008).
11. Rönnegard, D., & Smith, N. C. (2013). Shareholders vs. Stakeholders: How Liberal and Libertarian Political Philosophy Frames the Basic Debate in Business Ethics. *Business & Professional Ethics Journal*, 32(3/4), 183–220. <http://www.jstor.org/stable/42682661>.
12. Główny Urząd Statystyczny, Rachunki narodowe według ESA 2010, <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>
13. Główny Urząd Statystyczny, Rynek pracy <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>
14. Główny Urząd Statystyczny, Wybrane wskaźniki przedsiębiorczości w latach 2019-2023, Analizy i Raporty Statystyczne; Główny Urząd Statystyczny / Obszary tematyczne / Podmioty gospodarcze. Wyniki finansowe / Przedsiębiorstwa niefinansowe / Wybrane wskaźniki przedsiębiorczości w latach 2019-2023.
15. Główny Urząd Statystyczny, Statystyka strukturalna przedsiębiorstw w 2023 roku, s. 11; Główny Urząd Statystyczny / Obszary tematyczne / Podmioty gospodarcze. Wyniki finansowe / Przedsiębiorstwa niefinansowe / Statystyka strukturalna przedsiębiorstw w 2023 r.
16. Grief A., Commitment, coercion, and markets: the nature and dynamics of institutions supporting exchange, w: *Handbook of New Institutional Economics*, red. Menard C., Shirley M. M., Second edition, Springer, 2025, s. 861.
17. Hayek F. A. von, Konstytucja wolności, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
18. Khanin, D., Rosenfield, R., Mahto, R.V. *et al.* Barriers to entrepreneurship: opportunity recognition vs. opportunity pursuit. *Review of Managerial Science* 2022, 16, 1147–1167.
19. Klapper L., Laeven L., Rajan R., Barriers to Entrepreneurship, NBER Working Paper 2004....
20. Kwapisz A., Do government and legal barriers impede entrepreneurship in the U.S.? An exploratory study of perceived vs. actual barriers, *Journal of Business Venturing Insights*, Volume 11, 2019, e00114, ISSN 2352-6734, <https://doi.org/10.1016/j.jbvi.2019.e00114>.
21. Maldonado-Bautista, I., Klein, P. G., & Artz, K. W. (2023). The role of political values and ideologies of entrepreneurs and financiers. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 47(1), 172-205.
22. McCloskey D. N., *Bourgeois Equality: How Ideas, Not Capital or Institutions, Enriched the World*. Chicago: University of Chicago Press 2016.
23. OECD, *Measuring Entrepreneurship*, OECD, 2010.
24. Raport SprawdzaMY. Faza 1.0. Deregulacja w działaniu, stan faktyczny na dzień 27.06.2025, [faza-1-0-czerwiec-2025.pdf](#); [deregulacja.pl](#).
25. Ricketts M., *The economics of business enterprise*, Edward Elgar, 2019.
26. Ustawa z dnia 13 września 2024 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1565), druk 553
27. Ustawa z dnia 20 grudnia 2024 r. o podmiotach obsługujących kredyty i nabywcach kredytów, (Dz. U. z 2025 r. poz. 146), druk 765.
28. Ustawa z dnia 20 marca 2024 r. o zmianie ustawy - Prawo pocztowe oraz ustawy o zmianie ustawy - Prawo pocztowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 467), druk 201.
29. Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1881), druk 743.
30. Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1911), druk 760.
31. Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1855), druk 752.
32. Ustawa z dnia 23 maja 2024 r. o bonie energetycznym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego (Dz. U. z 2024 r. poz. 859), druk 346.
33. Ustawa z dnia 23 maja 2024 r. o zmianie ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 879), druk 311.

34. Ustawa z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, ustawy o ochronie baz danych oraz ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 1254), druk 406.
35. Ustawa z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1831), druk 494, 841.
36. Ustawa z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1089), druk 472.
37. Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2025 r. poz. 129), druk 803.
38. Ustawa z dnia 6 grudnia 2024 r. o zmianie ustawy o rachunkowości, ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1863), druk 726.
39. Ustawa z dnia 6 listopada 2024 r. o opodatkowaniu wyrównawczym jednostek składowych grup międzynarodowych i krajowych, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1685), druk 674.
40. Ustawa z dnia 9 lutego 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 232), druk 188.
41. Viscusi W. K., Harrington J. E. Jr., Sappington D. E. M., Economics of regulation and antitrust, 5th edition, Cambridge, MA: MIT Press, 2018.
42. Williamson O. E., Transaction cost economics, w: Handbook of industrial organization, red. Schmalensee R., Willing R., Elsevier Science, New York 1989.

Aneks 1.

Tabela 1. Wartość oczekiwana dla poziomów odcięcia w górę ($\geq$) i w dół ($\leq$) dla ustaw z okresu 1990-2024

wartość oczekiwana								
poziom odcięcia w górę			poziom odcięcia w dół					
1	2	3	-1	-2	-3			
2017 73	2017 45	2009 21	2010 79	2010 45	2010 21			
2016 62	2016 41	2012 12	2008 67	2011 43	2011 21			
2019 62	2019 38	2013 12	2011 66	2013 38	2008 18			
2001 61	2014 34	2010 9	2009 60	2009 36	2009 18			
2010 60	2009 29	2011 9	2013 60	2008 34	2013 18			
2014 54	2018 28	2016 9	2017 53	2014 34	2012 -9			
2015 52	2010 27	2017 9	2022 53	2016 33	2006 -6			
2004 50	2021 27	1991 6	2014 52	2018 31	2021 -6			
2009 47	2001 26	1994 6	2018 51	2017 27	1990 -3			
2018 47	2012 24	2001 6	2020 50	2021 24	2000 -3			
2021 45	2013 22	2004 6	2016 45	2022 23	2003 -3			
2012 40	2015 22	2005 6	2021 42	2012 21	2007 -3			
2024 38	2011 21	2008 6	2012 38	2019 21	2016 -3			

2011 36	1991 20	2018 6	-	-	2017 -3
2013 36	2024 20	2024 6	2023 33	2023 16	2018 -3
1991 32	2008 14	1993 3	2019 32	2024 12	2019 -3
2022 31	2023 13	1999 3	2024 32	1990 11	2020 -3
2000 29	1999 11	2000 3	2002 21	2006 10	2022 -3
2023 29	1990 10	2006 3	2007 17	2007 -7	1991 0
2008 27	2004 10	2021 3	1997 16	2015 -6	1992 0
2003 24	2022 10	2023 3	1990 15	2000 -5	1993 0
2020 24	1994 8	1990 0	2003 14	1991 -4	1994 0
1990 22	2020 8	1992 0	2006 14	1993 -4	1995 0
2005 19	2000 7	1995 0	1999 13	1996 -4	1996 0
2002 18	1995 6	1996 0	1991 12	2003 -3	1997 0
2007 17	1996 6	1997 0	2000 11	1995 -2	1998 0
1994 16	2005 6	1998 0	2004 11	1997 -2	1999 0
2006 16	1993 5	2002 0	2001 10	2002 -2	2001 0
1999 14	2006 5	2003 0	1995 -9	2004 -2	2002 0
1995 10	1997 4	2007 0	1994 -8	1992 0	2004 0
1996 10	2007 4	2014 0	1996 -8	1994 0	2005 0
1997 10	2002 2	2015 0	1998 -6	1998 0	2014 0
1993 9	2003 2	2019 0	1993 -5	1999 0	2015 0
1998 6	1992 0	2020 0	2005 -4	2001 0	2023 0
1992 5	1998 0	2022 0	1992 -3	2005 0	2024 0