

# Nosili nie raz, nie kilka – zanieśmy im Wilczka!

Autor: **Michał Wołangiewicz**

Transformacja gospodarcza w Polsce doprowadziła do zwycięstwa w latach 90. wewnątrz sprzecznego w swoich założeniach kompromisu pomiędzy tym, co obowiązywało na Zachodzie, czyli [enterprenerskim modelem gospodarczym](#), a tym, czego domagali się związkowcy z „S”, a więc „socjalizmem z ludzką twarzą”. Mianowicie stał się nim kapitalizm państwowy, którego największą zdolnością okazało się „zawłaszczanie renty wpływów” rękoma nomenklaturowej, nie wywodzącej się bynajmniej (w przeciwieństwie do znanej zza Żelaznej Kurtyny klasy średniej) z przedsiębiorców oligarchii łączącej kapitał prywatny, kapitał państwowy i wpływy polityczne. W tym systemie coraz trudniej było wejść do klasy oligarchów w wyniku podwyższania się ekonomicznego progu wejścia (izolacja ekonomiczna) oraz swoistej korporatyzacji działalności przedsiębiorczej (izolacja prawna). Ustrój ten jest cementowany zresztą coraz to nowymi regulacjami do dziś, czego przejawem są te same co na początku przemian – tyle że o wiele bardziej pogłębione – problemy, przed którymi stoi obecnie nasza gospodarka. Gospodarka, która ostatkami sił polskich „prywaciarzy” przeciwstawia się widocznemu [„upadkowi metafizyki państwa”](#), by posłużyć się określeniem prof. Jadwigi Staniszkis, słusznie nazywanego „PRL-em bis” – czyli krajem, w którym niemal wszystkie sfery działalności, a w szczególności te normowane obecnie obowiązującym prawem gospodarczym, wymagają gruntownej reformy, czy mówiąc precyzyjniej, bardzo daleko posuniętej deregulacji. Do tego potrzeba jednak rządu, który, [parafrazując słowa Williama Niskanena](#), reprezentując interes całego narodu, a nie interesy specyficznych grup, wybierze wyboistą drogę do deregulacji drogę do prosperity i wyrównania szans.

Powinno, gwoli formalności, zostać tu bowiem podkreślone, że każda reforma deregulacji (czy poprawniej mówiąc: reforma regulacyjna) w nieunikniony sposób prowadzi do zburzenia *status quo* wpływowych grup interesów, które – odwołując się tu już konkretnie do naszych realiów zarysowanych we wstępie – zbudowały swoją silną pozycję na fali pośpiesznej

prywatyzacji, dokonywanej, przynajmniej w jej początkowej fazie, w interesie liderów partii komunistycznej<sup>1</sup>, którzy uznali, że oparcie w prywatnym biznesie jest lepszym zabezpieczeniem dla prywatnych korzyści niż zależna od wyników wyborczych dominacja w zarządzaniu sektorem państwowym („nowa klasa polityczna”, Szahaj, 2000). Słynny, owiany tajemnicą poliszynela, układ z Magdalenki nie jest jednak tematem naszych rozważań. Idzie nam tu wszak o próbę ukazania teoretycznego uzasadnienia dla uwolnienia polskiej gospodarki, a co za tym idzie potencjalnych korzyści, które takowe „otwarcie” by za sobą poniosło.

I nie mam tu wcale na myśli projektów ustaw ministra Gowina planującego otworzyć dostęp do dwustu kilkudziesięciu zawodów, dla których wprowadzenia nie ma szczególnej woli politycznej (25 września 2012 r., kiedy można było się spodziewać otwierania pierwszych zawodów, projekt ustawy został dopiero zatwierdzony przez Radę Ministrów). Jak słusznie bowiem pyta się Andrzej Sadowski — skoro rząd mógł przyjąć w ekspresowym tempie trzeciorzędą ustawę z punktu widzenia społeczeństwa, jaką była ustawa hazardowa, to dlaczego inne ustawy traktuje znacznie gorzej? Warto też wspomnieć o szalonym oporze przedstawicieli 49 zawodów, których dotyczyć miała pierwsza transza deregulacji, przez co m.in. zachowano licencje dla taksówkarzy i wycofano się ze skrócenia aplikacji prawniczych.

Mowa tu jednak o deregulacji zasadniczej, kompleksowej, to jest takiej, jaką oferowały nam przepisy ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324), czyli tzw. [ustawy Wilczka](#), dzięki obowiązywaniu której kwestii rozpatrywania ograniczeń w dostępie do poszczególnych zawodów w ogóle by nie było. Ustawa nazwana została tak od imienia Mieczysława Wilczka — ministra przemysłu w rządzie Rakowskiego, uhonorowanego zresztą za te unormowania nagrodą Kisiela oraz tytułem „Jego przedsiębiorczości” przez im. Adama Smitha w 2008 r. Ten najbardziej liberalny

---

<sup>1</sup> „Wicepremierem i przewodniczącym Komitetu Ekonomicznego RM został natomiast Ireneusz Sekuła, niedawny prezes ZUS i minister pracy i polityki socjalnej, a ministrem przemysłu Mieczysław Wilczek, partyjny przedsiębiorca prywatny. Obydwaj byli symbolami uwłaszczającej się powoli nomenklatury PZPR i nadzorowali początki zmiany tej warstwy w grupę nowych kapitalistów (...) Władze ułatwiały w ten sposób swoim funkcjonariuszom przechodzenie z administracji partyjnej i państwowej do sektora prywatnego”— zob. W. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski 1980 – 2002*, wyd. Świat Książki, Warszawa 2003, s. 96-97.

akt prawa gospodarczego ówczesnej Europy liczył raptem 54 artykuły (z czego tylko 25 dotyczyło regulacji działalności gospodarczej, a resztę stanowiły przepisy przejściowe i zmieniające inne ustawy). Ustawa stanowiła, że „podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach” oraz że „podmioty gospodarcze mogą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonywać czynności i działań, które nie są przez prawo zabronione”, umożliwiając dzięki temu — abstrahując od mających w tym kontekście mniejsze znaczenie intencji autorów uregulowania<sup>2</sup> — stworzenie około sześciu milionów miejsc pracy w kilku milionach nowo powstałych przedsiębiorstwach. Co więcej, ustawa Wilczka jest praktycznie w całości zgodna z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski po przystąpieniu do UE, co publicznie poświadczył przedstawiciel Komisji Europejskiej w dwudziestą rocznicę jej uchwalenia.

By nie pozostawać gołosłownym: ustawa przewidywała jedynie 11 koncesji w przypadkach, w których, zdaniem ustawodawcy, takowe zezwolenia dotyczyły obszarów działalności o strategicznym znaczeniu dla państwa pod względem fiskalnym, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, objętych z tego powodu monopolem państwa (m.in. na wytwarzanie wyrobów tytoniowych, wydobywanie kopalni, prowadzenie aptek, wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją, czy ochronę osób i mienia). Ponadto, przepisy ustawy gwarantowały wolność zrzeszania się podmiotów gospodarczych oraz równość w prawie pod względem obciążeń publicznoprawnych niezależnie od typu własności. Niezwykle doniosły był także przepis art. 17., który stanowił, iż odmowa wpisu do rejestru przedsiębiorstwa następować miała w formie decyzji administracyjnej, tj. szczególnej formy działania administracji, od której można było odwołać się do organu wyższego stopnia. Art. 5. stwierdzał z kolei, że podmiot gospodarczy może zatrudniać pracowników w nieograniczonej liczbie i bez pośrednictwa urzędów zatrudnienia, art. 9. natomiast, że nie jest wymagane zgłoszenie do ewidencji działalności z tzw. ubocznego zajęcia zarobkowego, tj. prowadzonego przez osobę fizyczną osobiście, z której zarobek stanowi dla niej

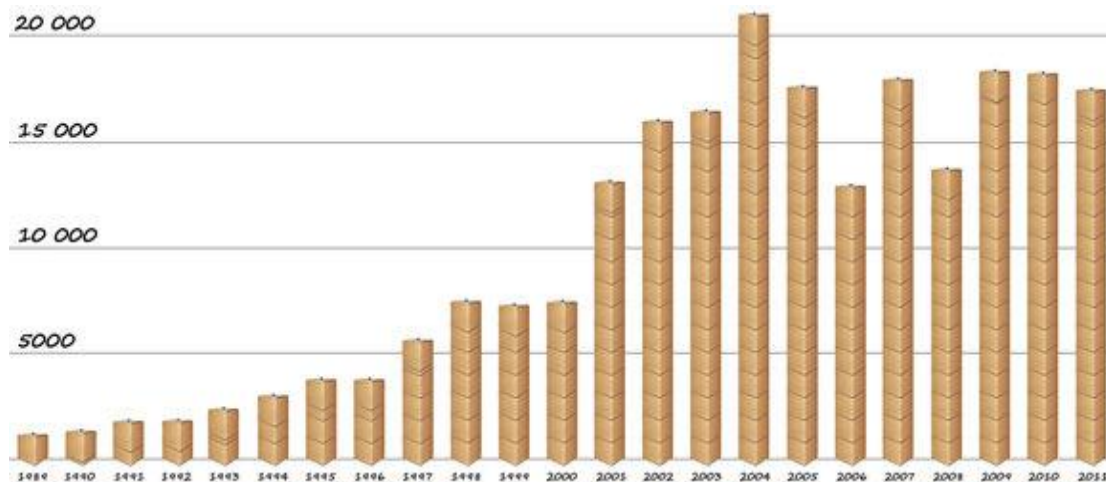
---

<sup>2</sup> Jak wskazują historycy, Mieczysław Wilczek swoją ustawą chciał wspomóc uwłaszczającą się powoli nomenklaturę, ułatwiając jej w ten sposób przechodzenie z administracji partyjnej i państwowej do sektora prywatnego.

dotatkowe źródło dochodu (wytwarzanie przedmiotów użytku domowego czy wykonywanie innych usług z użyciem narzędzi własnych).

„Później było [jednak] już tylko gorzej: kolejne regulacje, ograniczenia, koncesje, zezwolenia w myśl typowej raczej dla komunizmu, a nie budowanego rzekomo kapitalizmu, zasady postępowania z prywatyzacjami: trzeba ich tolerować, ale należy trzymać krótko”<sup>3</sup>. Na przestrzeni 7 lat obowiązywania ustawa Wilczka nowelizowana była czterdziestokrotnie! Efektem tych zmian jest obowiązująca obecnie ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 r., która liczy 111 artykułów i z wolnością oraz swobodą wiele wspólnego nie ma. Niemal tyle samo, bo około 90 artykułów znajduje się ponadto w przepisach wprowadzających to prawo w życie. A zatem, wspomnianą wolność krępuje ponad 200 przepisów. Nie był i nie jest to zresztą problem wyłącznie prawa gospodarczego, ale całego, mówiąc bardzo brzydko, dotkniętego obstrukcją polskiego systemu prawnego, czego dowodem jest wzrost liczby uchwalanych ustaw z 28 w roku 1988 do — jak podaje Fundacja Republikańska — przeszło 250 (z czego 130 to nowelizacje!) w roku 2004, a także rozporządzeń wykonawczych, których liczba w analogicznym okresie wzrosła siedmiokrotnie (z 264 do około 2000!).

Wykres nr 1: Liczba stron Dziennika Ustaw w latach 1989-2011



Źródło: Deregulacja – jak powstrzymać inflację prawa?, Centrum Analiz Fundacji Republikańskiej, 2012 r.

Wracając jednak do przewodniego wątku naszych rozważań, CAS doliczyło się w 2004 r. 217 koncesji, a stan obecny nie jest bynajmniej lepszy. Liczba

<sup>3</sup> Robert Gwiżdowski, „Koza nostra”, Wprost, nr 26, 2004 r.

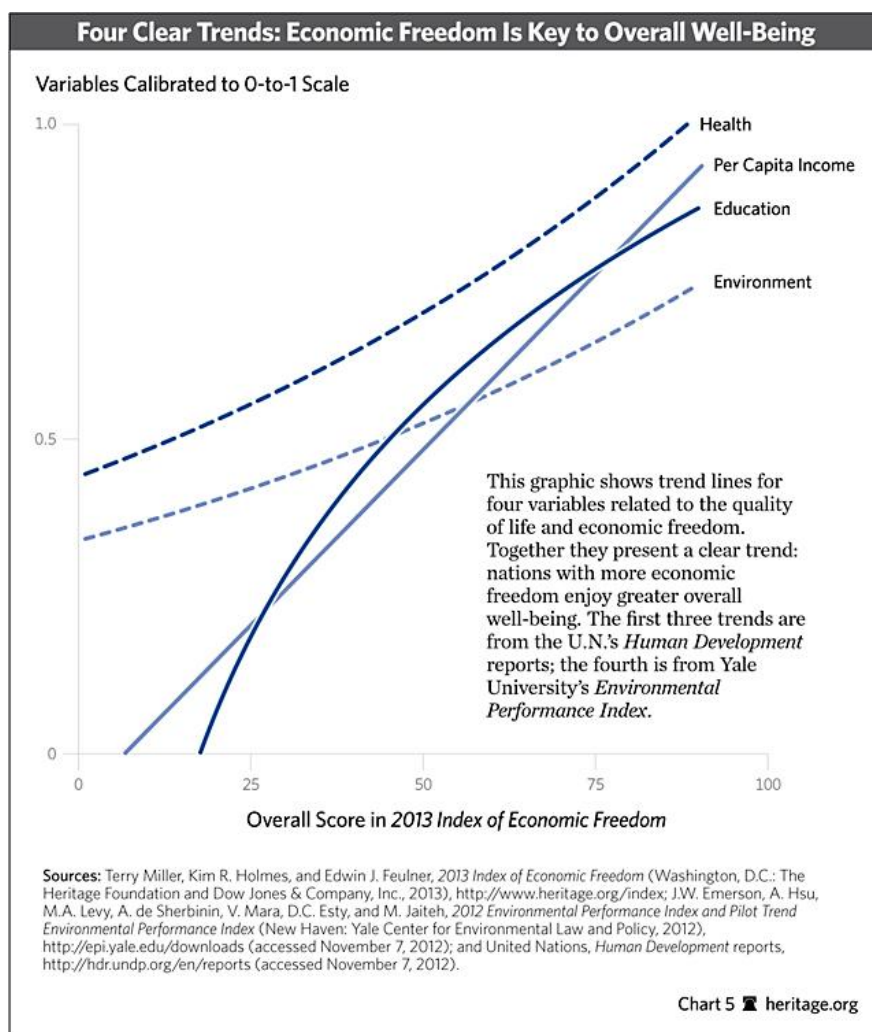
zawodów, do których dostęp jest obecnie przez państwo polskie reglamentowany — wg danych KE z marca 2012 r. — wynosi ok. 370. Dla pełniejszej diagnozy toczącej nasz system choroby, wystarczy przywołać łatwo dostępne, cytowane przez wszystkie media na świecie rankingi, które w kwestii szeroko rozumianej wolności gospodarczej plasują nas nie tylko za, dajmy na to, umiejętnie przyciągającą ostatnimi laty inwestorów z zagranicy Słowacją, ale i Jamajką czy Armenią. Według Wskaźnika Wolności Gospodarczej (*Index of Economic Freedom*), którego autorzy wskazują, że istnieje wyraźna zależność pomiędzy wolnością gospodarczą a dochodem *per capita*, wzrostem gospodarczym, eliminacją biedy czy ochroną środowiska naturalnego. I rzeczywiście, wyższy wskaźnik wolności gospodarczej jest silnie (dodatnio) — jak widać na poniższych grafikach — skorelowany z dochodem *per capita*, co zresztą najlepiej pokazuje, jak istotną pozostaje kwestia deregulacji.

Wykres nr 2: PKB na osobę w krajach o różnych stopniach wolności gospodarczej



Źródło: heritage.org

Wykres nr 3: Wolność gospodarcza a poziom życia



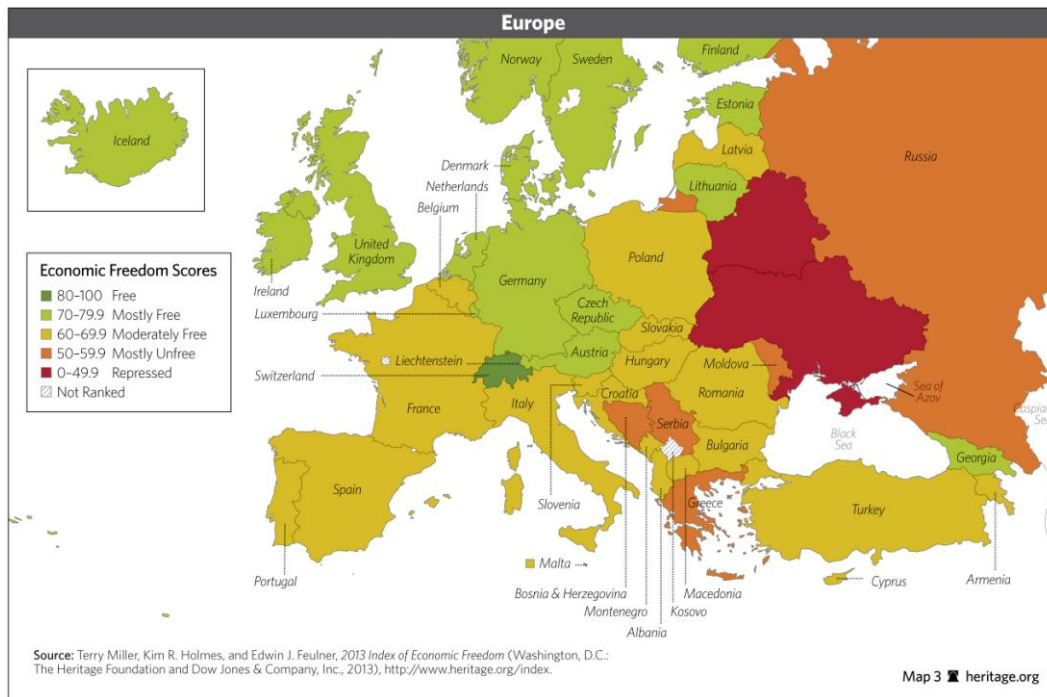
Źródło: heritage.org

Co prawda drugi z najpopularniejszych i najrzetelniejszych z nich, opracowywany przez Bank Światowy Wskaźnik Łatwości Prowadzenia Interesów (*Ease of Doing Business*), badający wpływ regulacji bezpośrednio oddziałujących na przedsiębiorstwa, przyznaje Polsce w 2013 roku 55. pozycję na świecie, co oznacza awans aż o 19 pozycji w stosunku do roku ubiegłego, ale umiejscawia nas za, przykładowo, Rwandą, Macedonią, Gruzją (pozycja 9.) czy bliską nam historycznie i geograficznie Litwą (miejsce 27.). W kategorii „zakładanie biznesu” (*Starting a business*), w której liczą się przede wszystkim obowiązujące przedsiębiorców procedury, czas oraz wymagany minimalny wkład początkowy, zajmujemy zaś nie tyle odległe, co wstydliwe, w szczególności dla wszystkich przedstawicieli kolejnych rządów III RP, 124 miejsce. Pokazuje to jasno, że w Polsce klasa polityczna nie chciała (i nie za bardzo kwapi się do tego także i dziś)



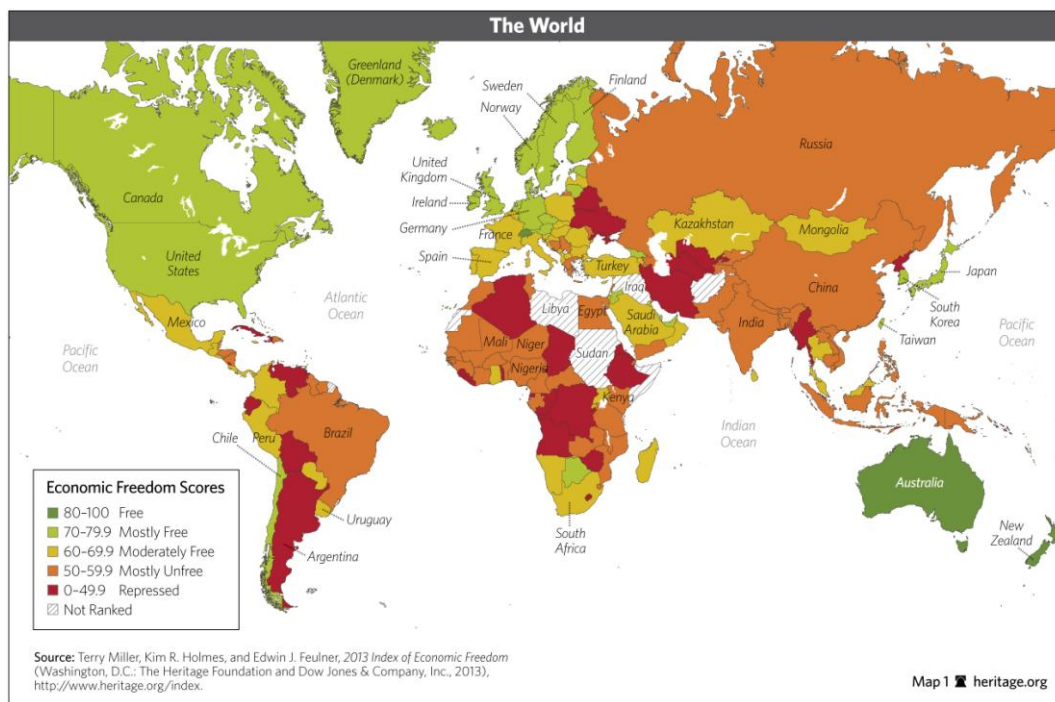
wprowadzić idei wolnorynkowej gospodarki (choć trzeba zauważyć, iż w przyszłym roku sporo w tym rankingu awansujemy, gdyż z dniem 17 stycznia weszła wreszcie w życie [ustawa o „jednym okienku”](#)).

Wykres nr 4: Wskaźnik wolności gospodarczej na świecie



Źródło: heritage.org

Wykres nr 5: Wskaźnik wolności gospodarczej na świecie



Źródło: heritage.org

Wolała za to (i woli) chronić własne, partykularne interesy. Zawłaszczając przy tym te najbardziej intratne sfery działalności, których dzisiejsze bariery wejścia są pochodną prowadzonej przez wszystkie rządy III RP „gry o państwową własność”. A w konsekwencji restytuując tzw. — skrojoną na miarę obecnych realiów — demokrację szlachecką, czy, ujmując to bardziej odpowiednio, demokrację urzędniczą, w której uprzywilejowaną grupę, tak jak i w historycznym pierwowzorze, stanowi licząca mniej więcej 10% społeczeństwa, pływająca się w złotej wolności „elektorska szlachta” (licząc wraz z rodzinami) zainteresowana wyłącznie w utrzymaniu swojej pozycji za pomocą swoistego mechanizmu „wolnego nie pozwalam” w postaci kart do głosowania<sup>4</sup>. Jest to wszak grupa, dla której kres inflacji prawa, związane i klarowne uregulowania, a na najżywotniej interesującym nas poletku prawa gospodarczego, powrót do wolności rodem z ustawy Wilczka, oznaczałby utratę przywilejów.

Warto na koniec zauważyć, że deregulacja zawodów i ograniczenie administracyjnej reglamentacji mogłoby choć częściowo rozwiązać problem bezrobocia, który spędza sen z powiek wielu (nie tylko) młodych ludzi<sup>5</sup> (chyba dość trafnie określanych mianem [nowoczesnych prekariuszy](#)). O spadku kosztów funkcjonowania państwa w związku z dezaktualizacją prawa Robinsona (w biurokracji awansuje się za działalność, a nie za wyniki) oraz spadku cen usług i wzroście ich jakości, spowodowanym większą konkurencyjnością, nie wspominając.

Wykres nr 6: Zatrudnienie w administracji publicznej (tys.)



źródło: Przegląd Służby Cywilnej

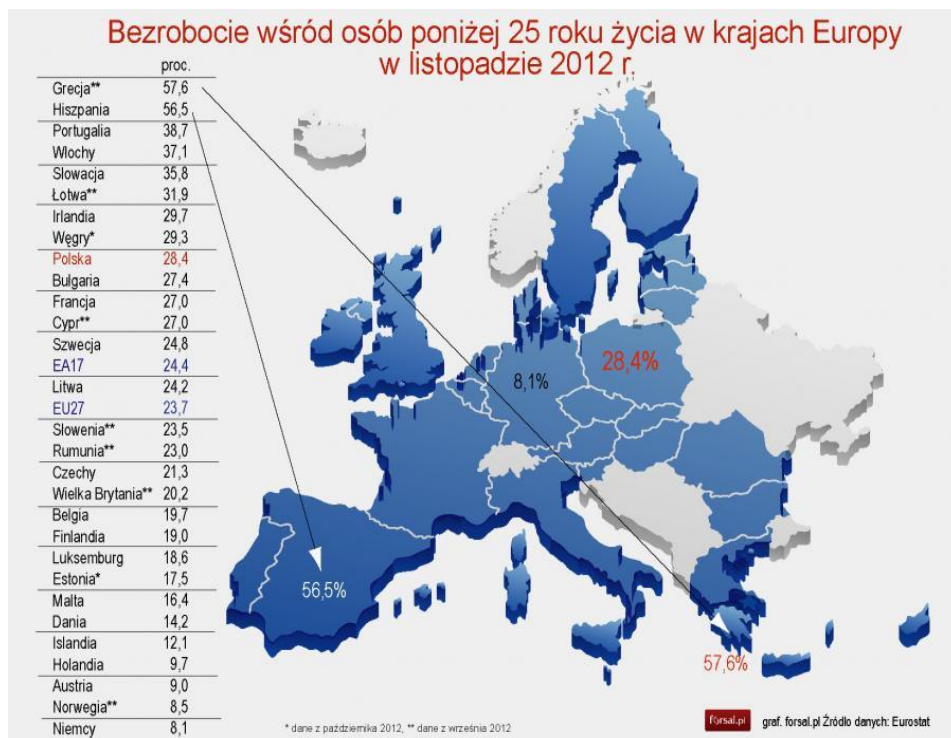
Źródło: <http://dsc.kprm.gov.pl>

<sup>4</sup> Zob. [ekonomia24.pl](http://ekonomia24.pl)

<sup>5</sup> Zob. [www.naukawpolsce.pap.pl](http://www.naukawpolsce.pap.pl)



Wykres nr 7: Bezrobocie wśród osób poniżej 25 roku życia w krajach Europy w listopadzie 2012 r.



Źródło: forsal.pl