

Krzysztof Piotr Łabenda*

Wolność gospodarcza. Polska na tle Europy i świata – zarys problemu

Problematykę wolności gospodarczej, będącej niewątpliwie jednym z podstawowych praw człowieka tworzących podwaliny europejskiego porządku prawnego, można rozpatrywać z perspektywy realizacji różnego rodzaju swobód (lub ich braku), a mianowicie:

- swobody podejmowania i w efekcie prowadzenia działalności gospodarczej,
- swobody konkurowania,
- swobody wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzenia przedsiębiorstwa,
- swobody w zakresie zbywania towarów i kształtowania cen,
- swobody decyzji o sposobie zaangażowania własnego kapitału,
- swobody decydowania o zatrudnieniu,
- swobody decyzji o sposobie prowadzenia działalności, zmiany jej profilu czy czasu trwania¹.

Zasadę wolności gospodarczej można uznać na gruncie prawa europejskiego – tak jak czyni to między innymi Zdzisław Brodecki – za fundament prawa popytu, prawa przedsiębiorczości oraz prawa do transferu towarów i kapitału². Wolność gospodarowania jest bez wątpienia kwestią relacji między państwem a jednostką, która powinna być chroniona przed arbitralnością władzy i nadużyciami ze strony tejże. Państwo ponosi także odpowiedzialność za to, by poszczególne jednostki (podmioty gospodarujące) nie naruszały wzajemnie swoich praw i wolności.

Pierwsze normy głoszące potrzebę poszanowania wolności gospodarczej pojawiły się w prawie francuskim XVIII wieku i odnosiły się do swobody wykonywania rzemiosła i handlu oraz wyboru zawodu przy zachowaniu wymagań dotyczących kwalifikacji, a także zakazu działania przymusowych korporacji

* Dr Krzysztof Piotr Łabenda, Wydział Studiów Europejskich Gdańskiej Wyższej Szkoły Humanistycznej.

¹ Zob. A. Walaszek-Pyziół, *Wolność gospodarcza w ustawodawstwie Republiki Federalnej Niemiec*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1992, nr 5–6.

² Z. Brodecki, *Wolność gospodarcza*, „Kurier PIHP” 1999, nr 9–10.

cechowych. Zasada wolności gospodarczej i handlowej znalazła swoje miejsce w konstytucjach wielu państw. W zależności od przyjętego rozwiązania jest ona podniesiona do rangi zasady ustrojowej³ bądź jest uznawana za jedną z wolności publicznych⁴. W obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku⁵ w artykule 20 zapisano: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wolność jest, obok własności, prawem naturalnym, tworzącym jeden z kardynalnych fundamentów systemu prawnego. Nie można jej jednak rozpatrywać jako „bytu samoistnego”, ale należy ją widzieć przez pryzmat jednostki funkcjonującej w społeczeństwie i podlegającej rygorom społecznej organizacji, co sprawia, że człowiek zmuszony jest do przestrzegania niezbędnych zasad, nawet jeśli te ograniczają jego indywidualną swobodę – także tę, która odnosi się do procesów gospodarowania.

Wolność gospodarcza nie ma charakteru absolutnego i sądzę, że mieć go nie może, ponieważ urzeczywistnienie takiej wolności polegającej na braku jakichkolwiek zakazów czy nakazów oznacza zatarcie granic między wolnością a anarchią. Granicą wolności jest wolność innych⁶.

Powszechną i akceptowalną rzeczą jest zatem w demokratycznych państwach prawa, że ustawodawca zezwala na ograniczanie wolności obywatelskich, w tym gospodarczej, ale pod pewnymi, i to dość istotnymi, warunkami⁷. Ograniczenia owe mogą być wprowadzane jedynie na mocy ustawy, a usprawiedliwieniem dla nich jest potrzeba ochrony ważnego interesu publicznego.

Pojęcie interesu publicznego, którym dość często posługuje się także europejski prawodawca, jest pojęciem nieostrym. Z tego względu jego zakres jest w praktyce ustalany na bieżąco przez doktrynę i judykaturę. Ów, najczęściej określany jako ważny, interes publiczny (społeczny) jest podstawową przesłanką i zarazem usprawiedliwieniem dla reglamentowania niektórych dziedzin aktywności gospodarczej⁸. Ograniczenia te należy jednak zawsze traktować jako wyją-

³ Zapisy takie można znaleźć, między innymi, w konstytucjach: Włoch z 1974 roku, Hiszpanii z 1978 roku, Węgier z 1990 roku, Słowacji z roku 1992.

⁴ Takie rozwiązanie zawierają Konstytucja Japonii z roku 1941, Niemiec z 1949 roku, Francji z 1958 roku, Grecji z 1975 roku, Szwecji z 1988 roku, Czech z 1992 roku, Rosji z roku 1993.

⁵ Dz. U. nr 78, poz. 483.

⁶ W Polsce, podobnie jak w innych państwach, stwierdzenie to podniesiono do rangi normy ustawowej; polski Kodeks cywilny (Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r.) w artykule 5 stanowi: „Nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony”.

⁷ Przykładowo: art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

⁸ Zob. M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków – Lublin 1997, s. 143 i nast.

tek od generalnej zasady wolności gospodarczej. Zagadnieniem o podstawowym znaczeniu jest w tym przypadku wyznaczenie granic ingerencji państwa w sferę wolności gospodarczej albo – inaczej rzecz ujmując – konieczność sformułowania gwarancji i form ochrony prawnej dla podmiotów gospodarujących, tak aby wolność gospodarowania nie doznawała nadmiernych ograniczeń przy jednoczesnym właściwym zabezpieczeniu ładu i porządku publicznego⁹. Granice tak wyznaczane są zawsze nieostre i w pewnym sensie umowne, skutkiem czego na gruncie prawa pojawia się w takiej sytuacji sfera pojęć niedookreślonych, w tym owych pojęć nieostrych. Używanie tych pojęć uelastycznia prawo, a elastyczność ta wynika z możliwości posługiwania się w procesie stosowania prawa zarówno już w nim obowiązującymi zasadami, jak i ocenami pozaprawnymi. Interpretacja pojęć nieostrych jest elementem wykładni prawa. Poza tym procesem, w ramach stosowania prawa, mamy do czynienia z wyborami konsekwencji zaistnienia normy prawa w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego. Wybór ten jest dokonywany w ramach tak zwanego „uznania administracyjnego”¹⁰. Uznanie to trzeba pojmować jako mające wyraźne ustawowe upoważnienie organu państwa do określonego zachowania się polegającego na wyborze konkretnego następstwa prawnego. Ten wybór w praktyce sprowadza się do określonego działania lub zaniechania. Uznanie administracyjne nie jest tożsame z dowolnym działaniem organu. Przyjęte przez ten organ rozwiązanie, wyznaczające sytuację prawną podmiotu gospodarczego (krępujące jego wolność), musi być uzasadnione i wręcz wymaga podania argumentów przemawiających za takim, a nie innym rozstrzygnięciem. Decyzje podjęte w ramach uznania administracyjnego, pomimo dopuszczalnej swobody wyboru, są decyzjami objętymi kontrolą, najczęściej sądową, legalności. Prawa zastosowania uznania administracyjnego nie można domniemywać, musi ono wynikać wprost z ustawy.

Przyczyny ograniczania wolności gospodarczej na zasadzie reglamentacyjnej nie sprowadzają się tylko do przywołanego już ważnego interesu publicznego (interesu państwa), ale obejmują także – na co wskazuje między innymi i prawodawca europejski¹¹ – ochronę praw i wolności innych, ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów. O możliwości podjęcia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w obliczu

⁹ W tej kwestii zob. np. M. Dybowski, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007, s. 145 i nast.

¹⁰ Na temat uznania administracyjnego zob. np. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, wyd. VI, s. 303.

¹¹ Na przykład Europejska Karta Społeczna (Zrewidowana), część V, art. G stanowi: „1. Skuteczna realizacja praw i zasad ustanowionych w Części I oraz skuteczne wykonywanie ich, tak jak to przewidziano w Części II, nie będą mogły być przedmiotem żadnych ograniczeń nie wymienionych w Częściach I i II, z wyjątkiem tych, które są określone przez prawo i które są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów”, cytując za: A. M. Świątkowski, *Prawo socjalne Rady Europy*, Kraków 2006, s. 339.

wystąpienia choćby jednej z tych przesłanek decyduje w sposób władczy stosowny organ państwa. Przyzwolenie na prowadzenie reglamentowanej działalności gospodarczej może mieć różny charakter. Najczęściej przybiera ono postać zezwolenia bądź zezwolenia kwalifikowanego, jakim jest koncesja¹².

Niezależnie od ograniczeń dotyczących samego prawa do podjęcia działalności gospodarczej istotne znaczenie dla realizacji zasady wolności gospodarowania mają też publicznoprawne ograniczenia związane z tym, iż przedsiębiorcy funkcjonują w konkretnej rzeczywistości gospodarczej. Podmioty gospodarujące zobowiązane są dopełnić prawem określonych warunków prowadzenia działalności dotyczących wymogów budowlanych, sanitarnych, przeciwpożarowych czy z zakresu ochrony środowiska. Ważną rolę grają ograniczenia wynikające z planów zagospodarowania przestrzennego, a także regulacje służące identyfikacji prowadzonej działalności, jakości wyrobów i usług i przyjętych tu standardów, określaniu tożsamości towarów, normalizacji, certyfikacji czy wreszcie normy określające wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji do prowadzenia niektórych rodzajów działalności gospodarczej.

W nieco innej płaszczyźnie trzeba widzieć te regulacje, które wprowadzają rygory umożliwiające kontrolę działalności gospodarczej z punktu widzenia ponoszonych obciążeń publicznoprawnych, a także określenia sytuacji finansowej i efektów ekonomicznych prowadzonej działalności (obowiązki z zakresu rachunkowości). W tej grupie mieszczą się też przepisy odnoszące się do nadzoru podatkowego nad wytwarzaniem niektórych artykułów i obrotem nimi oraz podatku akcyzowego od nich.

W świetle ustawodawstwa polskiego, choć nie tylko, w grupie przepisów wyznaczających podmiotom gospodarczym obowiązek określonego, oczekiwanego przez państwo, zachowania znajdują się także te, które odnoszą się do powinności dokonywania rozliczeń poprzez rachunek bankowy. Znajdują się tu również obowiązki posiadania odpowiednich oznaczeń identyfikacyjnych (np. REGON czy NIP), a także normy ustalające świadczenia osobiste lub rzeczowe wynikające, przykładowo, z przepisów o obronności państwa. Osobne zagadnienie stanowią publicznoprawne obciążenia o charakterze wybitnie fiskalnym, takie jak podatki, opłaty czy cła.

Normy krępujące wolność gospodarczą mają bez wątpienia swój wpływ ograniczający na inne podstawowe prawa człowieka¹³, co jest szczególnie widoczne w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium innego państwa. Można tu bowiem mówić o oddziaływaniu tych norm na prawo przedsiębiorcy do połączenia się z rodziną, prawo swobodnego przepływu pracowników, prawo wjazdu i wyjazdu, pobytu na terytorium danego państwa zarówno w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej, jak i po jej zakończeniu czy prawo do

¹² Na ten temat zob. np. J. Jabłońska-Bonca, *Podstawy prawa dla ekonomistów*, Warszawa 2004, wyd. 2, s. 65.

¹³ Zob. np. M. Friedman, *Wolny wybór*, Sosnowiec 1996, s. 65 i nast.

korzystania z zabezpieczenia społecznego¹⁴. Ukształtowanie właściwych relacji między organami państwa a podmiotami funkcjonującymi w sferze gospodarczej powinno usprawniać funkcjonowanie państwa, zapobiegać kolizji kompetencji oraz nadużywaniu prawa i tym samym negatywnemu wpływowi na podstawowe prawa jednostki. Naturalne jest zatem pytanie o instrumenty, które mogłyby służyć w miarę precyzyjnego określeniu stopnia skrępowania wolności gospodarczej czy – mówiąc inaczej – poziomu obecności państwa jako aktywnego uczestnika gry gospodarczej.

Wiele instytucji dokłada starań, by zbudować różnorodne miary swobody gospodarowania pozwalające porównywać sytuację w różnych krajach i udzielać odpowiedzi na pytanie, gdzie tej wolności jest więcej, a gdzie mniej, które kraje są bardziej wolne gospodarczo, a w których ta wolność jest na niskim poziomie lub wręcz nie można jej stwierdzić. Indeksy wolności gospodarczej pozwalają nie tylko na porównania warunków stwarzanych przedsiębiorczości w poszczególnych krajach, ale także – prezentowane na osi czasu – na wykazanie, w których krajach odnotować można rozszerzanie się zakresu swobód, w których zaś brak w tym zakresie postępu czy wręcz następuje regresja. Wiedza ta, zważywszy na otwarty charakter gospodarek wielu krajów i postępujący proces globalizacji, jest bez wątpienia niezbędna inwestorom szukającym zaangażowania dla swoich kapitałów poza krajem macierzystym.

Istnieje wiele mierników wolności gospodarczej. Ich praktyczna przydatność oceniana jest bardzo różnie. W powszechnym przekonaniu co najmniej dwa z nich uznawane są za najbardziej reprezentatywne. Są to:

- Economic Freedom of the World (EFW) publikowany przez kanadyjski The Fraser Institute we współpracy z amerykańskim The Cato Institute,
- The Index of Economic Freedom (IEF) publikowany przez amerykańską The Heritage Foundation we współpracy z The Wall Street Journal.

Te właśnie mierniki będą przedmiotem dalszej prezentacji. Obok nich pojawiają się też takie, uznawane za reprezentatywne, jak Doing Business (wskaźnik łatwości prowadzenia biznesu) opracowywany przez Bank Światowy¹⁵ lub wskaźniki konkurencyjności publikowane na przykład przez World Economic Forum czy Institute Management Development w Lozannie¹⁶, lub też Regulation Index (wskaźnik interwencjonizmu) publikowany przez Institut der Wirtschaft w Kolonii¹⁷.

Najstarszy, prowadzony od dziesięcioleci, jest ranking wolności gospodarczej na świecie sporządzany przez kanadyjski ośrodek badań i edukacji ekonomicznej The Fraser Institute, publikowany każdego roku jako Economic Freedom of

¹⁴ Zob. K. Witkowska-Chrzczonek, *Swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału*, [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej. Zarys wykładu*, red. J. Galster, Toruń 2006, s. 421.

¹⁵ www.doingbusiness.org/economyrankings

¹⁶ www.imd.ch

¹⁷ www.iwkoeln.de

the World Annual Report¹⁸. Metodologię dla tego raportu współtworzył wybitny amerykański ekonomista, laureat Nagrody Nobla, Milton Friedman. Raport jest efektem oceny 38 parametrów gospodarczych, takich samych dla każdego kraju, pogrupowanych w pięć obszarów.

Po pierwsze bada się poziom ingerencji władz publicznych w gospodarkę. Ocenie podlega tu system podatkowy, udział wydatków publicznych w PKB, rozmiar sektora państwowego w całej gospodarce. Drugim obszarem badawczym objęto stan prawa danego kraju, jego stabilność, stosowanie i przestrzeganie, a także kwestie prawnej ochrony własności. Trzeci obszar odnosi się do stanu pieniądza danego kraju. Bada się też tu i ocenia dostęp obywateli i podmiotów gospodarczych do pieniądza w ogóle, poziom inflacji, a także regulacje prawne odnoszące się do obrotu dewizowego (lokowanie w walutach obcych, zaciąganie zobowiązań). Kolejny, czwarty, obszar badań dotyczy zagadnienia wolności w handlu zagranicznym, uwzględniając nie tylko istniejące regulacje prawne, ale także wymiar fiskalny przejawiający się w stosowanych taryfach celnych.

Najbardziej rozbudowany jest piąty obszar, w którym operuje się największą liczbą wskaźników cząstkowych. Odnosi się on do szeroko pojmowanego sektora finansowego, regulacji rynku pracy i warunków działania biznesu.

Indeks wolności gospodarczej The Fraser Institute powstaje w kooperacji z niezależnymi instytucjami badawczymi w poszczególnych krajach. W przypadku Polski jest to Centrum im. Adama Smitha. W rozumieniu autorów tego indeksu klasyczna definicja wolności gospodarczej (ekonomicznej) obejmuje poszanowanie legalnie zdobytej własności i prawo do dysponowania nią przy jednoczesnym respektowaniu praw innych podmiotów, a wskaźnik wolności ekonomicznej powinien mierzyć zakres, w którym prawidłowo uzyskana własność jest chroniona i używana w dobrowolnych transakcjach dysponentów tej własności¹⁹.

Indeks przybiera wartości od 0 (najniższa) do 10 (najwyższa). Polska klasyfikowana jest w tym rankingu od 1985 roku (początkowo, tak jak pozostałe kraje, w cyklu pięcioletnim). Do 2006 roku osiągała pozycje wykazane w tabeli 1.

Według ostatniego raportu The Fraser Institute (za rok 2006) pierwsza dziesiątka państw – o najwyższym stopniu wolności gospodarczej – przedstawia się następująco: Hong Kong (8,94), Singapur (8,57), Nowa Zelandia (8,28), Szwajcaria (8,20), Wielka Brytania (8,07), Chile (8,06), Kanada (8,05), USA (8,04), Australia (8,04), Irlandia (7,92).

Ranking państw członków Unii Europejskiej przedstawia tabela 2.

¹⁸ Raporty te są dostępne na stronie www.freetheworld.com

¹⁹ „Individuals have economic freedom when property they acquire without the use of force, fraud, or the physical invasion by other and they are free to use, change or give their property as long as the violate the identical rights of others. An index of economic freedom should measure the extent to which property is protected and individuals are engaged in voluntary transactions”, podają za J. Gwartney, R. Lawson i in., *Economic Freedom of the World: 1996 Annual Report*, www.freetheworld.com

Tabela 1. Poziom wolności gospodarczej w Polsce według The Fraser Institute

rok	Miejsce/liczba badanych państw	Poziom wolności
1985	100/111	3,8
1990	103/113	3,9
1995	88/123	5,2
2000	74/123	6,2
2001	87/123	6,0
2002	76/123	6,1
2003	78/127	6,1
2004	58/130	6,7
2005	66/141	6,7
2006	69/141	6,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych The Fraser Institute (www.freetheworld.com).

Tabela 2. Poziom wolności gospodarczej w krajach Unii Europejskiej według The Fraser Institute

Lp.	Kraj	Lokata na liście światowej	Indeks
1.	Wielka Brytania	5	8,1
2.	Irlandia	10	7,9
3.	Estonia	11	7,9
4.	Dania	14	7,8
5.	Finlandia	14	7,7
6.	Austria	15	7,7
7.	Holandia	16	7,7
8.	Niemcy	17	7,6
9.	Słowacja	20	7,6
10.	Luxemburg	21	7,6
11.	Malta	24	7,5
12.	Węgry	28	7,5
13.	Litwa	31	7,4
14.	Hiszpania	32	7,4
15.	Szwecja	33	7,4
16.	Cypr	33	7,4
17.	Łotwa	40	7,3
18.	Belgia	44	7,2
19.	Francja	45	7,2
20.	Portugalia	47	7,2
21.	Włochy	49	7,2
22.	Grecja	54	7,0
23.	Czechy	63	7,0
24.	Bułgaria	68	6,8
25.	Polska	69	6,8
26.	Rumunia	74	6,7
27.	Słowenia	88	6,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych The Fraser Institute (www.freetheworld.com).

Badania będące podstawą konstruowania tego indeksu wskazują, że Polska najlepiej wypada w ocenie dostępu do dobrego pieniądza; bardzo pozytywne oceny zbiera za poziom i zmienność inflacji oraz wzrost podaży pieniądza. Pozytywnie oceniany jest brak wpływu wojska na sferę cywilną, poziom konkurencji banków zagranicznych. Niskie noty przypadły Polsce za poziom wydatków publicznych czy regulacje odnoszące się do swobody prowadzenia działalności gospodarczej, a także ochronę własności intelektualnej i wydolność aparatu sądowego.

Indeks wolności gospodarczej (IEF)²⁰, którego metodologia opiera się na tej, którą przyjęto w przypadku EFW, publikowany jest od 1995 roku. Wolność gospodarcza w rozumieniu autorów tego miernika sprowadza się do braku przymusu państwowego i/lub ograniczeń w sferze produkcji, dystrybucji i konsumpcji dóbr. Jedynym usprawiedliwieniem dla ingerencji państwa w tę sferę jest potrzeba ochrony obywateli i zapewnienie wolności jako takiej²¹.

IEF konstruowany jest na podstawie analizy zmiennych (ponad pięćdziesięciu) opisujących rozwój społeczno-gospodarczy poszczególnych krajów²². Zmienne te są pogrupowane w dziesięć kategorii:

- swoboda działalności gospodarczej (*Business Freedom*),
- wolność handlu (*Trade Freedom*),
- wolność podatkowa (*Fiscal Freedom*),
- wydatki publiczne (*Government Size*),
- wolność pieniądza (*Monetary Freedom*),
- wolność inwestycji (*Investment Freedom*),
- wolność finansowa (*Financial Freedom*),
- prawa własności (*Property Rights*),
- wolność od korupcji (*Freedom from Corruption*),
- wolność od pracy (*Labor Freedom*).

W każdej z tych kategorii państwa są oceniane według skali punktowej. W rezultacie uzyskuje się podział badanych państw na pięć kategorii:

- I. *free* – „wolne” (100–80 pkt),
- II. *mostly free* – „raczej wolne” (79,9–70 pkt),
- III. *moderately free* – „umiarkowanie wolne” (69,9–60 pkt),
- IV. *mostly unfree* – „raczej zniewolone” (59,9–50 pkt),
- V. *repressed* – „zniewolone” (poniżej 50 pkt).

²⁰ www.heritage.org/research/features/index

²¹ „Economic freedom is the fundamental right of every human to control his or her own labor and property. In an economically free society, individuals are free to work, produce, consume, and invest in any way they please, with that freedom both protected by the state and unconstrained by the state. In economically free societies, governments allow labor, capital and goods to move freely, and refrain from correction or constraint of liberty beyond the extent necessary to protect and maintain liberty itself”, cytuję za: www.heritage.org/index/Default.aspx.

²² Edycja IEF za rok 2009 objęła 179 krajów.

Na początku 2009 roku ukazał się trzynasty ranking wolności gospodarczej. Jego oficjalna prezentacja w Polsce odbyła się 19 lutego 2009 roku w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

Według omawianego tu rankingu na rok 2009 krajem o największym stopniu wolności był Hong Kong, który uzyskał 90,0 pkt; ranking zamyka Korea Północna z notą 55,0 pkt²³. Ponadto do krajów wolnych zaliczono Singapur, Australię, Irlandię (jako jedyny kraj europejski), Nową Zelandię, USA i Kanadę.

Polska została sklasyfikowana na 82. miejscu (na 179 ocenianych krajów), otrzymując łączną notę 60,3 pkt, kwalifikującą do grupy krajów umiarkowanie wolnych. Można zatem powiedzieć, że w świetle tego rankingu gospodarka Polski była w nieco ponad 60 procentach wolna (absolutna wolność = 100 procent). Trudno wynik ten uznać za wysoce satysfakcjonujący. Zważyć jednak trzeba, że w rankingu na rok 2008 Polskę zaliczano do grupy krajów „raczej zniewolonych”. Pozwala to uznać, że jest ona jednym z dziesięciu (obok Madagaskaru, Ukrainy, Bułgarii, Islandii, Indonezji, Węgier, Malezji, Mongolii i Uzbekistanu) państw, które osiągnęły w ciągu roku największy postęp w dziedzinie wprowadzania do rzeczywistości społecznej prawideł wolności gospodarczej. Nie zmienia to faktu, że w świetle danych, które zawiera omawiany tu Index of Economy Freedom, Polska plasuje się za tak egzotycznymi krajami, jak Mauritius, Uganda czy Botswana.

Trudno także uznać za zadowalającą pozycję, jaką Polsce udało się osiągnąć na kontynencie europejskim. Miejsca poniżej zajmują bowiem tylko Czarnogóra, Serbia, Chorwacja, Mołdawia, Bośnia i Hercegowina, Rosja, Ukraina i Białoruś. Pozycję Polski w Unii Europejskiej – zastosowano tu kryteria uwzględniane przy sporządzaniu IEF – przedstawia tabela 3.

W poszczególnych kategoriach Polsce przyznano następujące wartości punktowe (w nawiasach podaję zmianę w stosunku do roku 2008):

- swoboda działalności gospodarczej – *business freedom* – 53,7 (–0,6),
- wolność handlu – *trade freedom* – 85,5 (–0,2),
- wolność podatkowa – *fiscal freedom* – 69,0 (+0,4),
- wydatki publiczne – *government size* – 42,2 (–1,3),
- wolność pieniądza – *monetary freedom* – 80,8 (–1,4),
- wolność inwestycji – *investment freedom* – 60,0 (bez zmian),
- wolność finansowa – *financial freedom* – 60,0 (bez zmian),
- prawa własności – *property rights* – 50,0 (bez zmian),
- wolność od korupcji – *freedom from corruption* – 42,0 (+5,0),
- wolność pracy – *labor freedom* – 59,8 (–1,5).

Pozycję Polski w stosunku do średnich wyników osiągniętych przez państwa Unii Europejskiej i w stosunku do średniej światowej prezentuje tabela 4.

²³ Nie klasyfikowano takich państw, jak: Afganistan, Irak, Lichtenstein, Sudan.

Tabela 3. Index of Economy Freedom za rok 2009 dla krajów Unii Europejskiej

Lokata	Kraj	Indeks	Kategoria
1.	Irlandia	82,2	Wolny
2.	Dania	79,6	Raczej wolny
3.	Wielka Brytania	79,0	Raczej wolny
4.	Holandia	77,0	Raczej wolny
5.	Estonia	76,4	Raczej wolny
6.	Finlandia	74,5	Raczej wolny
7.	Luksemburg	72,5	Raczej wolny
8.	Belgia	72,1	Raczej wolny
9.	Austria	71,2	Raczej wolny
10.	Cypr	70,8	Raczej wolny
11.	Niemcy	70,5	Raczej wolny
12.	Szwecja	70,5	Raczej wolny
13.	Hiszpania	70,1	Raczej wolny
14.	Litwa	70,0	Raczej wolny
15.	Słowacja	69,4	Umiarkowanie wolny
16.	Czechy	69,4	Umiarkowanie wolny
17.	Węgry	66,8	Umiarkowanie wolny
18.	Łotwa	66,6	Umiarkowanie wolny
19.	Malta	66,1	Umiarkowanie wolny
20.	Portugalia	64,9	Umiarkowanie wolny
21.	Bulgaria	64,6	Umiarkowanie wolny
22.	Francja	63,3	Umiarkowanie wolny
23.	Rumunia	63,2	Umiarkowanie wolny
24.	Słowenia	62,9	Umiarkowanie wolny
25.	Włochy	61,4	Umiarkowanie wolny
26.	Grecja	60,8	Umiarkowanie wolny
27.	Polska	60,3	Umiarkowanie wolny

Źródło: opracowanie własne na podstawie Index of Economy Freedom 2009.

Tabela 4. Pozycja Polski na tle Unii Europejskiej i świata według kategorii uwzględnianych przez Index of Economic Freedom

Lp.	Badana kategoria	Średni wynik Polski	Średni wynik UE	Średni wynik dla świata
1.	Swoboda działalności gospodarczej	53,7	78,2	64,3
2.	Wolność handlu	85,8	78,9	73,2
3.	Wolność podatkowa	69,0	65,0	74,9
4.	Wydatki publiczne	42,2	41,7	65,0
5.	Wolność pieniądza	80,8	79,8	74,0
6.	Wolność inwestycji	60,0	70,7	48,8
7.	Wolność finansowa	60,0	68,1	49,1
8.	Prawa własności	50,0	69,6	44,0
9.	Wolność od korupcji	42,0	62,3	40,3
10.	Wolność pracy	59,8	61,8	61,3

Źródło: opracowanie własne.

Jak łatwo zauważyć, średnie wyniki osiągnięte przez państwa Unii Europejskiej odbiegają korzystnie od przeciętnej światowej. Państwa te są bardziej wolne gospodarczo. Rozpiętość między skrajnymi wartościami dla poszczególnych kategorii jest dla krajów Unii Europejskiej w większości przypadków znaczna. W przypadku swobody prowadzenia działalności gospodarczej najgorsze wyniki uzyskała Polska (53,7), a najlepsze bliska pod tym względem ideału Dania (99,9). Dla wolności handlu wartości te nie odbiegają zbyt od siebie i wynoszą odpowiednio 80,8 dla Cypru, Francji i Grecji i 85,8 dla pozostałych członków Unii Europejskiej.

W zakresie wolności podatkowej najniższy wynik, zaledwie 35 pkt, zanotowała Szwecja, a najlepszy 87,7 pkt Litwa. W kategorii wydatków publicznych najgorszy wynik (7,3 pkt) także uzyskała Szwecja, a najlepszy (67,3 pkt) Estonia. W przypadku wolności pieniądza najmniej korzystny wynik (71,1 pkt) uzyskała Łotwa, a najbardziej korzystny (87,4 pkt) Finlandia.

W przypadku wolności inwestycji najniższy wskaźnik (50,0 pkt) uzyskały Malta i Grecja, a najwyższy (90,0 pkt) aż siedem państw: Irlandia, Dania, Wielka Brytania, Holandia, Estonia, Luksemburg i Belgia.

Największym zakresem wolności finansowej cieszą się przedsiębiorcy w Irlandii, Danii, Wielkiej Brytanii i Holandii. Kraje te uzyskały po 90,0 pkt. Najmniejszy jej zakres odnotowano w Rumunii, Słowenii i Grecji – po 50,0 pkt. W kategorii „prawa własności” najwyższa nota przypadła natomiast Danii i Finlandii (po 95,0 pkt), a najniższa Bułgarii – 30,0 pkt.

Najwyższy stopień odporności państwa i podmiotów gospodarujących na korupcję odnotowano także w Danii i Finlandii (po 94,0 pkt), a najniższy również w Bułgarii (41,0 pkt). Warto zauważyć, że w tej kategorii Polska uzyskała zaledwie 42,0 pkt. Wolność pracy w stopniu najwyższym, bliskim ideałowi, występuje w Danii (99,4 pkt), a najmniejsza jest ona w Portugalii – 40,3 pkt.

Polskę można zatem w świetle tych wskaźników określić mianem państwa o średnim stopniu wolności gospodarczej. Pozycję tę zajmujemy niezmiennie od piętnastu lat, a więc od czasu, gdy zaczęto sporządzać analizowany tu ranking. Najlepszy, jak do tej pory, wynik osiągnęła Polska w rankingu na rok 2003. W świetle danych rankingu na rok 2009 należy stwierdzić, że najbardziej od średniej światowej Polska odbiega w dziedzinie obciążeń podatkowych, wielkości budżetu państwa i w zakresie swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

Autorzy komentowanego rankingu zwracają uwagę na wielkość polskich wydatków publicznych względem PKB, oceniając je jako wysokie²⁴. Ich zdaniem procesy prywatyzacji i deregulacji uległy w Polsce ostatnimi czasy spowolnieniu²⁵. W ich ocenie w Polsce są wysokie i nadmierne pozapłacowe koszty pracy.

²⁴ „Total government expenditures, including consumption and transfer payments are high. In the most recent year, government spending equaled 43,9 percent of GDP”, www.heritage.org/index/Country/Poland

²⁵ „Privatization and deregulation have lagged recently”, *ibidem*.

Wysoki jest także stopień korupcji²⁶. Polska zajmuje tu 61. miejsce na 179 sklasyfikowanych państw. Ochrona praw własności w Polsce szczęśliwie osiąga dobry poziom (powyżej średniej światowej dla tego wskaźnika), ale mimo to należy ją oceniać jako niezadowolającą. Dotyczy to zwłaszcza wolno działających sądów, a także mało stabilnego prawa.

Pozytywne oceny uzyskały wolność inwestycji zagranicznych, niewielkie ograniczenia w sektorze bankowym, stabilna polityka monetarna oraz wolność handlu międzynarodowego.

Reasumując, można stwierdzić, że analiza podstawowych wskaźników wolności gospodarczej opracowanych dla Polski skłania, niestety, do smutnych refleksji. Ogólnie Polska w tych rankingach zajmuje odległe miejsca, a w zestawieniach obejmujących Unię Europejską wręcz końcową lokatę. Przyczyny takiego stanu rzeczy są zapewne złożone, ale i możliwe do zdiagnozowania i usunięcia. Konieczne jest w tym względzie stałe i faktyczne, a nie tylko deklaratywne, poprawianie prawa, i to zarówno w sferze jego stanowienia, jak i stosowania. Demokracja i gospodarka rynkowa wymagają dobrego prawa i wydolnych sądów, które są im niezbędne do sprawnego funkcjonowania jak tlen organizmom żywym do ich istnienia. Postęp w dziedzinie rozszerzania wolności gospodarczej nierozzerwalnie wiąże się także z działaniami skutkującymi zmianami w mentalności ludzi. Przedsiębiorczość, owo Wałęsowskie „branie spraw w swoje ręce”, podejmowanie decyzji i ponoszenie odpowiedzialności za nie są równie niezbędne dla właściwego przebiegu procesów gospodarowania i rozszerzania zakresu wolności ekonomicznej. Problem wolności gospodarczej to także problem właściwej konstrukcji systemu podatkowego państwa. W mojej ocenie nie ulega wątpliwości, że Polska w tej dziedzinie ma jeszcze bardzo dużo do zrobienia. Nie bez znaczenia wydaje się również kwestia wewnętrznej stabilności politycznej, czytelnego rozdziału kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble władzy, a także właściwe pojmowanie kohabitacji władzy wykonawczej.

Bibliografia

- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, wyd. VI.
Brodecki Z., *Wolność gospodarcza*, „Kurier PIPH” 1999, nr 9–10.
Dybowski M., *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007.
Friedman M., *Wolny wybór*, Sosnowiec 1996.
Jabłońska-Bonca J., *Podstawy prawa dla ekonomistów*, Warszawa 2004, wyd. 2.
Świątkowski A. M., *Prawo socjalne Rady Europy*, Kraków 2006.
Walaszek-Pyziół A., *Wolność gospodarcza w ustawodawstwie Republiki Federalnej Niemiec*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1992, nr 5–6.

²⁶ „Corruption is perceived as significant. Poland ranks 61st out 179 countries In Transparency International’s Corruption Perceptions Index for 2007. The government has established a central office to combat corruption, and the private sector is paying attention to fighting it”, *ibidem*.

Witkowska-Chrzczonek K., *Swobodny przepływ towarów, osób, usług i Kapitału*, [w:]
Podstawy prawa Unii Europejskiej. Zarys wykładu, red. J. Galster, Toruń 2008.
Zdyb M., *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków – Lublin 1997.

Summary

Economic freedom. Poland versus Europe and the world. (A problem outline)

Economic freedom is one of fundamental human rights and undoubtedly one of constitutional rules of European law order. Discussions regarding its definition and extent have continued for ages. It seems that economic freedom should be defined as the lack of any factors constraining freedom of managing one's property. Any constraint may be justified only by a significant state matter. Efforts to achieve such conditions are made by generating, as widely as possible, legal framework for unbind economic conditions.

Societies around the globe experience economic freedom and enjoy its benefits at an uneven degree. An objective measure of such freedom is not possible. However, in practice many measures are in use. Two of them – Economic Freedom of the World and The Index of Economic Freedom are briefly characterized in this article. While presenting them the author also indicates Poland's rank – sadly one of the bottom ones. To say the least Poland takes the last place among the EU countries.