

Trzeci etap reform



Deregulacja rynku produktów, usług i nieruchomości

**Ewa Balcerowicz
Edward P. Kozłowski
Jacek Łaszek**

Prezentowane stanowiska merytoryczne wyrażają osobiste poglądy autorów i niekoniecznie są zbieżne z oficjalnym stanowiskiem CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Publikacja przygotowana w ramach projektu pn. *Polska u progu członkostwa w Unii Europejskiej. Kierunki niezbędnych reform gospodarczych*, zrealizowanego przez CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Barbary Błaszczyk.

Słowa kluczowe: **wolność gospodarcza, regulacja administracyjna, deregulacja, Polska, Unia Europejska.**

© CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2004

Redakcja naukowa: dr Ewa Balcerowicz

ISBN: 83-7178-359-0

DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

Druk: Agencja Wydawnicza EKOM Karol Orzechowski

Wydawca:

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

ul. Sienkiewicza 12, 00-944 Warszawa

tel.: (48 22) 622 66 27, 828 61 33, fax (48 22) 828 60 69

e-mail: case@case.com.pl

<http://www.case.com.pl>

Spis treści

Wprowadzenie	8
Wstęp – Ewa Balcerowicz	11
Rozdział 1	
Wolność gospodarcza w Polsce. Ocena stanu i rekomendacje - Ewa Balcerowicz	18
1.1. Wprowadzenie	18
1.2. Zmiany regulacji administracyjnych na rynku produktów i usług w Polsce w okresie transformacji (1989-2004)	19
1.3. Wolność gospodarcza w Polsce na tle krajów starej UE, nowych członków Unii i krajów o najbardziej liberalnych systemach gospodarczych	28
1.4. Wolność gospodarcza w prawie wspólnotowym i polityka Unii Europejskiej w dziedzinie przedsiębiorczości	33
1.5. Diagnoza stanu administracyjnej interwencji na rynku dóbr i usług w Polsce w latach 2003-2004	36
1.5.1. Wejście na rynek czyli rejestracja działalności gospodarczej	36
1.5.1.1. Dostępne formy prawne	36
1.5.1.2. Procedura rejestracji	39
1.5.1.3. Kapitał założycielski	51
1.5.2. Koncesje i zezwolenia	54
1.5.2.1. Koncesje	55
1.5.2.2. Zezwolenia	57
1.5.2.3. Działalność regulowana	59
1.5.3. Zawody regulowane	61
1.6. Rekomendacje dla Polski	65
Bibliografia do rozdziału 1	71
Załącznik 1. Indeks Wolności Gospodarczej	74
Załącznik 2. Indeks Regulacji	75
Aneks tabelaryczny	77

Rozdział 2.**Ograniczenia administracyjne rynku nieruchomości. Nieruchomości jako czynnik**

produkcji – Edward P. Kozłowski	83
2.1. Wprowadzenie	83
2.2. Charakterystyka praw związanych z długoterminowym władaniem nieruchomościami	86
2.2.1. Własność	86
2.2.2. Użytkowanie wieczyste	87
2.2.3. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	89
2.2.4. Trwały zarząd	91
2.3. Inne formy władania nieruchomościami	92
2.3.1. Prawo pierwokupu	92
2.3.2. Dzierżawa, najem i użytkowanie	92
2.3.3. Leasing	93
2.3.4. Scalanie lub podział	93
2.3.5. Wywłaszczenie.	94
2.4. Podatki i opłaty	94
2.4.1. System podatków od nieruchomości	94
2.4.2. Renta planistyczna	98
2.4.3. Opłata adiacencka	99
2.5. Komunalizacja	99
2.5.1. Transfer nieruchomości Skarbu Państwa do gmin.	99
2.5.2. Uwłaszczenie przedsiębiorstw państwowych, spółdzielni i innych osób prawnych.	100
2.6. Inwestowanie, gospodarowanie i obrót nieruchomościami	101
2.6.1. Administracja rządowa odpowiedzialna za gospodarkę nieruchomościami	101
2.6.2. Finansowanie inwestycji nieruchomościowych	101
2.6.3. <i>Venture capital</i>	103
2.6.4. Finansowanie rynku nieruchomości systemem argentyńskim	104
2.6.5. Partnerstwo publiczno-prywatne	105
2.6.6. Działania na rzecz utworzenia Mieszkaniowego Funduszu Gwarancyjnego	106
2.7. Obsługa rynku nieruchomości	107
2.7.1. Regulacje państwowe	107
2.7.2. Rola samorządów zawodowych.	109
2.8. System monitoringu rynku	112
2.9. Gospodarka przestrzenna.	113

2.10. Realizacja inwestycji	116
2.11. Rekomendacje	117
Bibliografia do rozdziału 2	121

Rozdział 3.

Rynek mieszkań – Jacek Łaszek	123
3.1. Wprowadzenie	123
3.2. Specyficzne cechy rynku nieruchomości mieszkaniowych	125
3.3. Doświadczenia rynkowego modelu sektora mieszkaniowego i polityki mieszkaniowej	128
3.4. Zalecenia dotyczące budowy rynkowego modelu sektora mieszkaniowego i polityki mieszkaniowej	138
3.5. Sektor mieszkaniowy w Polsce	145
3.6. Rekomendacje dla polityki gospodarczej	156
Bibliografia do rozdziału 3	161

dr Ewa Balcerowicz

Absolwentka SGPiS (obecnie SGH), gdzie obroniła pracę doktorską w 1988 r. Współzałożycielka, wiceprezes, a od lipca 2004 r. prezes zarządu CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. W latach 1983-1998 związana z Instytutem Nauk Ekonomicznych PAN, w latach 1992-1997 współredaktor miesięcznika finansowego „Bank”. Uczestniczyła w wielu projektach badawczych, w tym międzynarodowych, poświęconych barierom wejścia (*entry*) i wyjścia (*exit*) w transformujących się gospodarkach Europy Środkowo-Wschodniej, sektorowi MŚP, uwarunkowaniom rozwoju sektora prywatnego, bankowego oraz systemom upadłościowym. Jest autorką lub współautorką wielu publikacji, w tym książkowych.

dr Edward P. Kozłowski

Ma wieloletnie doświadczenie w badaniach na temat finansowania mieszkalnictwa, rynków mieszkaniowych, rozwoju sektora nieruchomości. Pracował w środowiskach badawczych i konsultingowych krajowych i międzynarodowych. Zaangażowany w reformy sektorowe: w latach 1991-1997 jako członek zespołu Banku Światowego i rządu polskiego pracował nad zasadami i wdrażaniem systemu kredytów hipotecznych. Następnie jako członek zespołu Krakowskiego Instytutu Nieruchomości współpracował przy realizacji Projektu Finansowania Mieszkalnictwa USAID. Jest autorem bądź współautorem wielu publikacji, w kraju i zagranicą. Od 1998 r. pełni funkcję prezesa Zarządu Fundacji Krakowski Instytut Nieruchomości. Wykłada na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz w Wyższej Szkole Działalności Gospodarczej. Jest także związany Instytutem Rozwoju Miast.

dr Jacek Łaszek

Specjalista w dziedzinie finansów sektora mieszkaniowego z doświadczeniem krajowym oraz zagranicznym. Od 1994 r. jako Szef Projektu Rządu Polskiego i Banku Światowego ds. Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego współpracował z deweloperami, bankami, oraz firmami budowlanymi w polskim sektorze mieszkaniowym wdrażając rynkowe zasady finansowania inwestycji mieszkaniowych oraz udzielania kredytów. Prowadził studia nad systemami finansowania sektora mieszkaniowego w Polsce oraz innych krajach Europy Centralnej i Wschodniej. W latach 1990-92 pracował jako doradca premiera L. Balcerowicza nad zagadnieniami transformacji sektora. Był doradcą ING Banku Śląskiego w sprawach dotyczących kas mieszkaniowych oraz nowo tworzonego banku hipotecznego. Od 2001 r. pracuje jako doradca prezesa w Narodowym Banku Polskim. Jest wykładowcą w SGH w Warszawie. Pracuje też jako konsultant krajowych i międzynarodowych instytucji badawczych.

Streszczenie

Celem raportu jest postawienie diagnozy obecnego stanu administracyjnej interwencji na rynkach dóbr, usług i nieruchomości w Polsce oraz sformułowanie na jej podstawie wniosków co do niezbędnych zmian, sprzyjających poszerzeniu wolności gospodarczej i zmniejszeniu obciążeń biurokratycznych nałożonych na przedsiębiorców. Przedmiotem analizy raportu są w szczególności następujące obszary: (1) regulacje prawne i praktyka rejestracji działalności gospodarczej osób fizycznych i rejestracji osób prawnych (spółek); (2) zakres swobody podejmowania działalności gospodarczej, a ściślej obszary działalności reglamentowane przez państwo za pomocą koncesji i zezwoleń; (3) ograniczenia swobody wykonywania zawodów; (4) stopień i jakość regulacji rynku nieruchomości oraz (5) rynek mieszkań.

Abstract

The aim of the report is to present a diagnosis of the current state of administrative intervention on goods, services and real estate markets in Poland. The diagnosis also serves to draw conclusions as to indispensable changes advantageous for broadening economic freedom and for diminishing administrative burdens imposed on Polish entrepreneurs. The analysis focuses particularly on the following five areas: (1) legal regulation and practice of registration of enterprises, (2) scope of freedom in undertaking economic activity, and more precisely areas of activity controlled by the state with licences and permits, (3) limitations to freedom of professional services, (4) degree and quality of regulation of the real estate market, (5) regulation of housing sector.

Wprowadzenie

Polska u progu członkostwa w Unii Europejskiej. Kierunki niezbędnych reform gospodarczych to projekt poświęcony kompleksowej diagnozie stanu polskich reform i wskazaniu najważniejszych ograniczeń rozwoju polskiej gospodarki w przededniu i w pierwszych miesiącach naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Projekt był realizowany przez Zespół CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych od późnej jesieni 2002 do końca lata 2004.

Geneza tego projektu miała, z jednej strony, swoje źródło w obserwowanym istotnym spowolnieniu wzrostu gospodarczego w Polsce w latach 2000-2002 w stosunku do wyników osiągniętych w połowie lat 90. Utrzymujące się wysokie bezrobocie oraz coraz szerzej podzielany pogląd, iż proste rezerwy wzrostu zostały już wykorzystane i należy poszukiwać nowych rozwiązań systemowych, które uczynią nasz kraj bardziej konkurencyjnym gospodarczo i w konsekwencji pozwolą wrócić na szybszą ścieżkę wzrostu, stanowiły istotne przesłanki dla realizacji projektu. Z drugiej strony, proces negocjacji o członkostwo w UE został zdominowany przez wąskie resortowe i lobbystyczne interesy i pozbawiony głębszej refleksji nad pożądanym kształtem instytucjonalnym polskiej gospodarki oraz optymalnym tempem dostosowań strukturalnych i instytucjonalnych do warunków funkcjonowania na europejskim i światowym rynku.

Takie przemyślenia skłoniły nas do podjęcia po raz kolejny¹ próby dokonania pogłębionej diagnozy stanu reform gospodarczych w Polsce i zdolności gospodarki polskiej do sprostania konkurencji zewnętrznej, w kontekście ustalonego na rok 2004 terminu uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej oraz pogłębiających się procesów globalizacji. Takiej diagnozy ewidentnie brakowało w naszym kraju. Dyskusja nad przyczynami spowolnienia wzrostu gospodarczego koncentrowała się na krótkookresowych kosztach dezinflacji oraz przywracaniu równowagi makroekonomicznej, a także na wpływie koniunktury zewnętrznej, przy czym nie była i nadal nie jest wolna od populistycznych uproszczeń.

Program gospodarczy rządu koalicji SLD-UP przewidywał tylko niektóre z koniecznych reform, i to w sposób ograniczony², podczas gdy inne przemilczał lub nadawał im zbyt niską rangę. Wiele z proponowanych rozwiązań cząstkowych mających służyć ożywieniu gospodarki gro-

¹ Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE), realizowało podobne projekty w latach 1996-1999, najpierw pt. „Drugi etap reform gospodarczych i politycznych w Polsce”, a następnie pt. „Trwały wzrost dzięki konsolidacji reform”. Wiele ze sformułowanych wówczas propozycji, np. w sferze liberalizacji rynku pracy, nie doczekało się po dzień dzisiejszy realizacji. Proponowane przedsięwzięcie jest więc, w pewnym stopniu, kontynuacją ówczesnej pracy.

² Mamy tu przede wszystkim na myśli zespół przedsięwzięć określanych wspólną nazwą „Program Hausnera”.

ziło poluzowaniem twardych ograniczeń budżetowych i przyniesieniem w przyszłości trudnych do przewidzenia skutków w finansach publicznych. Brak jednoznacznego poparcia politycznego dla proponowanego wówczas programu stawiało pod znakiem zapytania realizację nawet tak wąsko zakrojonych reform, a szerzący się w naszym kraju na coraz większą skalę populizm skłaniał do obaw o dalszą degradację istniejących rozwiązań systemowych, jak też spadek wiarygodności naszego kraju na świecie.

Badaniami objęto zarówno dziedziny podlegające unijnym *acquis communautaire* (uwzględniając okresy przejściowe oraz przystępowanie do Unii Gospodarczej i Walutowej, proces ten będzie trwał jeszcze przez szereg lat i w jego ramach istnieje konieczność znalezienia optymalnej ścieżki osiągnięcia rozwiązań docelowych), jak i pozostające w większości lub w całości w sferze kompetencji władz narodowych (rynek pracy, elementy polityki socjalnej, polityka fiskalna, prywatyzacja, otoczenie dla przedsiębiorczości). Główny nacisk został położony na zagadnienia strukturalne i instytucjonalne, gdyż od postępu w tej dziedzinie zależy obecnie, naszym zdaniem, przywrócenie gospodarce polskiej zdolności do szybkiego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Jedenaście podzespołów badawczych prowadziło intensywne prace dotyczące wybranych przez nas kluczowych zagadnień, tj.: uwarunkowań prawnych konkurencyjności systemowej, deregulacji rynku produktów, usług i nieruchomości oraz poprawy klimatu inwestycyjnego (w tym kwestii inwestycji zagranicznych), programu naprawy finansów publicznych i reformy podatkowej, szacunku kosztów zaniechania i spowolnienia prywatyzacji, deregulacji i elastyczności rynku pracy, tworzenia gospodarki opartej na wiedzy, reformy ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego, poprawy konkurencyjności sektorów infrastrukturalnych oraz strategii przystąpienia Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej.

Do realizacji projektu zaprosiliśmy wielu specjalistów, a także korzystaliśmy z dorobku organizacji międzynarodowych, m.in. Banku Światowego, MFW, OECD i instytucji unijnych. Doświadczenie CASE, wynikające ze specjalizacji w projektach kompleksowych reform ekonomicznych w kraju i za granicą, pozwoliło na wykorzystanie doświadczeń międzynarodowych, w tym uwzględnienie nasilającej się konkurencji w zakresie reżimów regulacyjnych, podatkowych i prawnych w warunkach otwartej gospodarki. W trakcie tych prac odbywały się liczne dyskusje, w ramach których poszczególne podzespoły badawcze dzieliły się z innymi wynikami swoich prac i przemyśleń, a także próbowaliśmy przyciągnąć do tej debaty ekspertów spoza naszego Zespołu.

Obecnie pragniemy przedstawić szerokiej publiczności wyniki naszych prac w formie publikacji częściowych oraz raportu końcowego. Mamy nadzieję, że nasze prace i zawarte w nich przemyślenia przyczynią się do wzbogacenia debaty publicznej na temat koniecznych zmian i reform w polskiej gospodarce i organizacji społecznej i uczynią dyskusje polityczne na te tematy bardziej rzeczowymi i udokumentowanymi.

Jako koordynator i kierownik naukowy tego projektu pragnę serdecznie podziękować za owocną współpracę wszystkim członkom Zespołu Badawczego, do którego należeli (w porządku alfabetycznym): Małgorzata Antczak, Rafał Antczak, Ewa Balcerowicz, Michał Boni, Jacek Cukrowski, Paweł Dobrowolski, Stanisława Golinowska, Michał Górzyński, Małgorzata Jakubiak, Małgorzata Kalbarczyk, Kamila Kloc – Evison, Ewa Kocot, Adam Kozierkiewicz, Edward Kozłowski, Piotr Kurek, Jacek Łaszek, Małgorzata Markiewicz, Wioletta Nawrot, Jarosław Neneman, Wojciech Paczyński, Katarzyna Piętka, Bartłomiej Piotrowski, Radosław Piwowarski, Artur Radziwiłł, Jacek Rostowski, Aleksandra Rusielewicz, Piotr Rymaszewski, Joanna Siwińska, Agnieszka Sowa, Christoph Sowada, Krzysztof Surówka, Tadeusz Syryjczyk, Urszula Sztanderska, Wojciech Szymczak, Mateusz Walewski, Jakub Wojnarowski, Richard Woodward.

Podziękowania za wzorowe wsparcie organizacyjno-techniczne podczas całego okresu trwania projektu należą się Annie Maciążek.

Szczególne podziękowania należą się też innym osobom spoza Zespołu, które dzieliły się z nami swoimi pomysłami i uwagami. Należą do nich przede wszystkim: Marek Dąbrowski, Andrzej Cylwik, Marek Góra, Stefan Kawalec, Irena Topińska. Projekt nie doszedłby też do skutku, gdyby nie uwagi, zainteresowanie i czynne poparcie Jarosława Myjaka, byłego prezesa Commercial Union Polska. Osobne podziękowania należą się sponsorom projektu badawczego i publikacji, których wymieniamy w innym miejscu.

*Prof. dr hab. Barbara Błaszczuk
koordynator projektu*

Wstęp

Ewa Balcerowicz

Przesłanki

W ekonomii istnieje ogromna **literatura teoretyczna** na temat znaczenia wolności gospodarczej, czyli swobody prowadzenia działalności gospodarczej, jej skutków mikro- i makroekonomicznych.

O znaczeniu wolności gospodarczej dla rozwoju gospodarczego i bogactwa narodów pisał twórca nowożytnej ekonomii Adam Smith¹ i inni klasycyjni ekonomiści, szkoła austriacka, a w XX wieku Friedrich von Hayek i Milton Friedman.

Ważnym elementem wolności gospodarczej są swoboda „wejścia na rynek” (*entry*) i swoboda „wyjścia z rynku” (*exit*). Teoretycznie dowiedziono, że obie te swobody sprawiają, że rynki są konkurencyjne. Swoboda wejścia na rynek daje gwarancję, że potencjalni przedsiębiorcy wykorzystują pojawiające się możliwości zrealizowania zysków i wchodzi do zyskowych segmentów gospodarki, co pociąga za sobą wzrost konkurencji na danym rynku, w rezultacie – obniżkę cen produktów tego sektora oraz wyparcie z rynku firm nieefektywnych, które bankrutują lub zostają zlikwidowane. Pojawienie się konkurentów dyscyplinuje nieefektywne przedsiębiorstwa, zmuszając je do obniżania kosztów i wprowadzania innowacji technologicznych i produktowych².

Gdy swobody wejścia na rynek nie ma lub gdy jest ona ograniczona, struktura rynku staje się niekonkurencyjna: funkcjonujące już na rynku nieefektywne przedsiębiorstwa wobec braku zagrożenia ze strony nowych przedsiębiorstw mają słabsze bodźce do obniżania kosztów i wprowadzania innowacji produktowych, a jednocześnie mogą utrzymywać wyższe ceny i realizować dzięki temu zyski, których w przypadku konkurencyjnego środowiska nie byłoby.

¹ Poświęcił temu problemowi całą pracę pt. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations*, opublikowaną po raz pierwszy w 1776 roku.

² Według *teorii rynku konkurencyjnego* (Baumol, Panzar i Willig, 1988;) już sama świadomość istnienia swobody wejścia dyscyplinuje przedsiębiorców czynnych na danym rynku: zmusza ich do takiego zachowania, jakby potencjalni konkurenci już weszli na rynek. Informacje dotyczące pracy Baumola, Panzara i Williga, jak też te dotyczące wszystkich następných pozycji literatury do których odwołujemy się we Wstępie, znajdują się w bibliografii umieszczonej na końcu rozdziału 1.

Zapewniona dzięki swobodzie wejścia i wyjścia, konkurencja na rynku prowadzi do ogólnej poprawy alokacji zasobów (Bain 1968 i Stigler 1968). Lepsza alokacja zasobów prowadzi z kolei do wzrostu dobrobytu konsumenta społeczeństwa (Von Witzsacker 1980).

Istnieje także duży dorobek **badania empirycznych** na temat znaczenia wolności gospodarczej dla wzrostu gospodarczego. Ekonomiści zaliczani do szkoły tzw. nowej teorii wzrostu³ dowiedli za pomocą testów statystycznych, że wysokie tempo wzrostu gospodarczego jest dodatnio skorelowane m.in. z otwarciem gospodarki, czyli wolnością handlu (m. in. Baldwin 1992) oraz ochroną praw własności, a ujemnie z różnymi formami regulacji administracyjnych (m.in. Barro i Sala-I-Martin 1995). Liczne studia porównawcze dowiodły, że wysoki poziom wydatków rządowych, czyli rozdęte budżety państwa i związane z nimi wysokie podatki wpływają na spowolnienie wzrostu gospodarczego w długim okresie (np. Grier i Tullock 1989, Engen i Skinner 1992; Marlow 1986)⁴.

Wpływem wolności gospodarczej na tempo rozwoju gospodarczego i wielkość bogactwa narodów zajmują się ekonomiści związani z przedsięwzięciem polegającym na regularnym mierzeniu poziomu wolności gospodarczej w indywidualnych krajach (Heritage Foundation 1997)⁵. Z badań (Beach and Davis 1997; Johnson 1997) wynika, że kraje, które zliberalizowały swoje gospodarki są najbogatsze lub rozwijają się najszybciej. Reguła ta działa także w przeciwną stronę: kraje z najsilniejszą ingerencją państwa w gospodarkę są najbiedniejsze i rozwijają się najwolniej. Z modelowania ekonomicznego wynika ponadto, że kraje, które uwolniły gospodarkę od ingerencji państwa, będą prawdopodobnie rozwijały się szybciej. Z badań tych wyciąga się wniosek, że „wolność gospodarcza jest najważniejszym pojedynczym czynnikiem kreującym warunki dla wzrostu gospodarczego i dobrobytu” (Johnson 1997, s. 15).

Mimo dowodów teoretycznych i empirycznych przemawiających na rzecz wolności gospodarczej i negatywnych dla wzrostu gospodarczego i bogactwa narodów skutków interwencji państwa w gospodarce, ograniczenia wolności gospodarczej są faktem, choć ich skala w różnych krajach jest bardzo różna⁶. Ograniczenia wolności gospodarczej wprowadzane są przez państwo i państwo na ogół nimi „zarządza”; niekiedy deleguje te uprawnienia, np. na samorządy zawodowe.

W teorii ekonomii stosowanie ograniczeń tłumaczy się zawodnościami rynku (*market failures*), na które państwo może i powinno reagować, po to, by maksymalizować dobrobyt

³ Jej powstanie zainicjował Paul Romer w 1983 r. artykułem pt. *Increasing returns and long term growth*, w którym podważył założenia dominującej od lat 60. teorii wzrostu Solowa.

⁴ Tym tematem w ramach projektu realizowanego przez CASE pt. „Polska u progu członkostwa w Unii Europejskiej. Kierunki niezbędnych reform gospodarczych” zajmują się M. Markiewicz i J. Siwińska (2004).

⁵ Szerzej na temat tego badania piszemy w rozdziale 1 raportu oraz w załącznikach 1 i 2 do tego rozdziału.

⁶ Szerzej na ten temat zob. rozdział 1, pkt. 1.3.

społeczny. Mająca swoje źródło w pracy Arthura Pigou (pt. *Ekonomia dobrobytu*) sprzed blisko 70 lat, teoria zwana w ekonomii teorią interesu publicznego (*public interest theory*), wymienia wśród owych niedoskonałości rynków bariery wejścia, efekty zewnętrzne⁷ i niedoskonałą informację. W przypadku efektów zewnętrznych zasadność wkroczenia państwa można podważać, ponieważ można oczekiwać aktywności ze strony samych poszkodowanych na rzecz wypracowania dobrowolnych porozumień między „producentami” efektów zewnętrznych i ich przymusowymi „konsumentami”. Zadaniem takich porozumień jest zrekompensowanie konsumentom skutków występowania efektów zewnętrznych. Tu jednak teoria ekonomii podpowiada, że taka oddolna (rynkowa) inicjatywa może mieć miejsce, gdy koszty zawarcia układu są zerowe⁸. W rzeczywistości jednak koszty te (zwane w ekonomii kosztami transakcyjnymi) zawsze są dodatnie, a często wysokie, w rezultacie czego konsumenci raczej nie podejmą oddolnej inicjatywy, co uzasadnia wkroczenie państwa z jego uprawnieniami narzucania ograniczeń administracyjnych i ciężarów fiskalnych. Teoria ekonomii jest w tym przedmiocie jednak bardzo ogólna i nie wyznacza racjonalnych i nie szkodzących sposobów radzenia sobie przez państwo z poszczególnymi zawodnościami rynku.

Innym zadaniem, którym uzasadnia się włączanie się państwa w gospodarkę jest dostarczanie dóbr publicznych (*public goods*). Jak poprzednio, także w przypadku definicji dobra publicznego teoria jest bardzo ogólna, zaś „publiczność” wielu dóbr traktowanych w literaturze jako sztandarowe przykłady dóbr publicznych (np. edukacja czy drogi), jest przekonywująco kwestionowana⁹.

Wychodząc z krytyki założeń pozytywnej teorii interesu publicznego, na gruncie ekonomii pojawiły się teorie, które tłumaczyły interwencjonizm państwa diametralnie innymi przyczynami¹⁰. Według teorii „przechwycenia” (*regulatory capture theory*), regulacji dokonuje się pod naciskiem danej branży i to ona właśnie, a nie społeczeństwo odnosi korzyści z regulacji. Z kolei według ekonomicznej teorii regulacji (*economic theory of regulation*, nazywanej także *interest group theory of regulation*), rynki są regulowane wg zapotrzebowania zgłaszanego przez poszczególne grupy interesów. Jest tak dlatego, ponieważ rządy starają się maksymalizować poparcie polityczne dla siebie, a zasobem, którym dysponują i który w tym celu mogą używać jest prawo do przymuszania uczestników rynku do określonego zachowania (Stigler 1971, Peltzman 1976). Państwo może więc dawać jakieś przywileje jednym gru-

⁷ Chodzi o zanieczyszczenie środowiska, hałas, nadmierną koncentrację w przestrzeni, bezrobocie wynikające z postępu technicznego.

⁸ Ideę tę jako pierwszy sformułował Ronald Coase w 1960 r. (w pracy pt. *The Theory of Social Cost*). Wtedy zresztą w rezultacie nie występowałby dany efekt zewnętrzny, bo zawarte oddolnie porozumienie między stronami likwidowałoby go. Za: Blaug (2000), s. 619.

⁹ Tak podsumowuje stan teorii ekonomii Blaug (2000), s. 614-616. Na rzecz „prywatyzacji” różnych usług dotychczas powszechnie uważanych za publiczne przekonywująco argumentują Milton i Rose Friedmanowie (1980).

¹⁰ Za.: Rączka (2002), Hashi i Balcerowicz (2003).

pom, a na inne nakładać ciężary. Stigler przeprowadził dowód teoretyczny, że największe szanse na przechwycenie instytucji regulacyjnej, a więc zrealizowanie swoich celów, mają producenci; na przegranej pozycji są zaś konsumenci, ponieważ ci ostatni są gorzej zorganizowani i mają na ogół trudności z zebraniem stosownych funduszy na lobbging.

W pracach teoretycznych tego nurtu znaczące miejsce zajął problem kosztów, jakie ponosi społeczeństwo na skutek „pogoni za rentą” (*rent-seeking*) ze strony uczestników rynku, której dysponentem jest „instytucja regulacyjna” (czyli parlament i rząd)¹¹. Przedsiębiorcy zabiegając o „rentę”, starają się uzyskać pozycję monopolisty (wymuszają na państwie wprowadzenie barier wejścia na rynek) i zabiegają o regulację cen (chodzi oczywiście o ustalenie ceny na poziomie wyższym od ceny na rynku konkurencyjnym). Powstają koszty społeczne monopolu i w wszystkich innych form regulacji. Koszty lobbgingu stanowią bezpowrotną stratę społeczną (*deadweight cost*, Tullock 1996).

Silnemu nurtowi badawczemu zajmującemu się teorią regulacji towarzyszyły liczne **badania empiryczne**. Wyniki badań dobitnie dowodzą, że ingerencja państwa w gospodarkę prowadzi lub przyczynia się w znaczącym stopniu do negatywnych zjawisk społecznych i gospodarczych, czyli generuje ujemne efekty zewnętrzne. Usztywnienie rynku pracy prowadzi do wysokiego bezrobocia; silny fiskalizm skłania do omijania podatków (*tax evasion*) oraz korupcji; rozbudowane bariery wejścia na rynek i wysokie koszty biurokratyczne funkcjonowania na rynku wypychają przedsiębiorców do szarej strefy oraz tworzą pole dla korupcji; administracyjne ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej ograniczają wolność jednostek. Co więcej, z badań empirycznych wynika np. że ingerencja państw np. w tworzenie firm prywatnych nie spełnia swego celu, tj. nie służy zakładanej poprawie jakości dóbr publicznych lub prywatnych oraz eliminowaniu efektów zewnętrznych (np. Djankov, Lopez-de-Silanes, La Porta i Shleifer, 2000).

Piąta i ostatnia przesłanka brana pod uwagę przy pisaniu raportu jest natury historycznej. System gospodarczy panujący w Polsce przez ponad 40 powojennych lat był zaprzeczeniem wolności gospodarczej. Jego skutki: wypaczona struktura gospodarki oraz nieefektywność przedsiębiorstw państwowych i pseudospółdzielczych, ujawniły się w całej pełni wraz z rozpoczęciem transformacji systemu gospodarczego. Ważnym elementem transformacji we wczesnej jej fazie była liberalizacja handlu, a więc otwarcie polskiego rynku dla zagranicznych towarów i usług oraz zniesienie reglamentacji i monopolu eksportu. Krajowi producenci towarów i usług zostali wystawieni na konkurencję zagraniczną i to zarówno w Polsce (konkurencja ze strony dóbr importowanych), jak i za granicą (w przypadku towarów eksportowanych). Wychodzimy z założenia, że w krajach transformacji w związku z ogromną

¹¹ Zajmowali się nimi wybitni ekonomiści: James Buchanan, Robert Tollison, Gordon Tullock.

skalą koniecznej restrukturyzacji przedsiębiorstw oraz realokacji zasobów (ludzi, kapitału, nieruchomości), swoboda prowadzenia działalności gospodarczej jest zasadniczo ważna i ma nadal, po 15 latach od rozpoczęcia reformy systemowej, szczególną rolę do odegrania.

Podsumowując, w raporcie wychodzimy z teoretycznie i empirycznie dowiedzonego założenia, że wyzwalająca przedsiębiorczość wolność gospodarcza sprzyja wzrostowi gospodarczemu i dobrobytowi społecznemu. Zadaniem państwa (parlamentu i rządu) i ekonomistów dysponujących stosownymi narzędziami analizy systemu gospodarczego jest podejmowanie wszelkich działań na rzecz zwiększania wolności gospodarczej w Polsce. Administracyjna regulacja powinna być zmniejszona do minimum, a jej skuteczność (rzeczywiste wyniki w zestawieniu z zamierzonymi przez ustawodawcę), skutki uboczne i koszty powinny być przedmiotem regularnej obserwacji i oceny.

Zakres tematyczny i cel raportu

Celem raportu jest postawienie diagnozy obecnego stanu administracyjnej interwencji na rynkach dóbr, usług i nieruchomości w Polsce i sformułowanie na jej podstawie wniosków co do niezbędnych zmian, sprzyjających poszerzeniu wolności gospodarczej i zmniejszeniu obciążeń biurokratycznych nałożonych na przedsiębiorców.

Przedmiotem analizy raportu są w szczególności następujące obszary: (1) regulacje prawne i praktyka rejestracji działalności gospodarczej osób fizycznych i rejestracji osób prawnych (spółek); (2) zakres swobody podejmowania działalności gospodarczej, a ściślej obszary działalności reglamentowane przez państwo za pomocą koncesji i zezwoleń; (3) ograniczenia swobody wykonywania zawodów; (4) stopień i jakość regulacji rynku nieruchomości, oraz (5) rynek mieszkań. Ten ostatni stanowi wprawdzie element rynku nieruchomości, ale poświęcamy mu – nie bez powodu – osobne miejsce. Elastyczny rynek mieszkań warunkuje (obok innych czynników) mobilność siły roboczej, która ma kluczowe znaczenie dla efektywności mikroekonomicznej. Mobilność siły roboczej jest ważna także z punktu widzenia makroekonomicznego, ponieważ sprzyja zmniejszeniu bezrobocia, które ma zawsze charakter lokalny.

Wejście Polski do Unii Europejskiej, które pociągnęło za sobą włączenie polskiej gospodarki w ramy jednolitego rynku europejskiego, z jednej strony daje zarejestrowanym w Polsce firmom większe możliwości działania, z drugiej jednak wystawia polskie przedsiębiorstwa na większą konkurencję na rynku europejskim. Jednocześnie trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że członkostwo Polski w UE nie odbiera polskiemu rządowi i parlamentowi uprawnień regulacyjnych wobec krajowych (tj. zarejestrowanych w Polsce) podmiotów go-

spodarczych, ponieważ prawo wspólnotowe nie reguluje znaczących obszarów z zakresu otoczenia przedsiębiorstw, rynku nieruchomości i polityki mieszkaniowej. Jest więc tak, że to od polskiego rządu nadal będzie zależało, jak przyjazne dla aktywności gospodarczej będą regulacje krajowe i czy w rezultacie otoczenie biznesu będzie zachęcało do inwestowania w Polsce, czy też raczej do przenoszenia działalności do innych państw członkowskich, w których kontrola administracyjna jest mniejsza i mniejsze są towarzyszące jej koszty ponoszone przez przedsiębiorców.

Członkostwo w UE ma jednak także dwie bezpośrednie konsekwencje dla polskich przedsiębiorców i dla polskiego rządu i parlamentu. Po pierwsze, przedsiębiorcy (zarówno osoby fizyczne, jak i prawne) z krajów członkowskich mogą odwoływać się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), jeśli mają podstawy sądzić, że regulacje krajowe naruszają tzw. prawa podstawowe, w tym w szczególności wolność gospodarczą. Zgodnie z orzecnictwem ETS bowiem przepisy prawa stanowione przez organy krajów członkowskich podlegają kontroli z punktu widzenia ich zgodności z prawami podstawowymi. Członkostwo Polski w UE daje więc przedsiębiorcom zarejestrowanym w Polsce ważny instrument obrony swoich praw w stosunkach z krajowymi władzami administracyjnymi oraz parlamentem¹².

Po drugie, od lat organy Wspólnoty intensywnie podejmują kwestię przedsiębiorczości w krajach członkowskich i analizują czynniki jej sprzyjające. UE w składzie sprzed poszerzenia (czyli UE-15) wypracowała kilka ważnych inicjatyw, które w dłuższej perspektywie służyć mają poprawie stanu wolności gospodarczej w krajach członkowskich. Przede wszystkim trzeba wymienić przyjętą w marcu 2000 r. na szczycie Rady Unii Europejskiej tzw. Strategię Lizbońską, czyli program reform gospodarczych i społecznych Unii Europejskiej na lata 2000-2010. Program ten obejmuje m.in. rozwój przedsiębiorczości i liberalizację, czyli dokończenie budowy wspólnego rynku. Można więc oczekiwać rosnących nacisków na wprowadzanie w nowych krajach członkowskich reform, które będą realizować cele Strategii Lizbońskiej. Skutki nacisków w Polsce już widać, o czym świadczy, w naszym przekonaniu, przyjęcie w lipcu 2004 r. nowego prawa, korzystnej dla przedsiębiorców Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Raport składa się z trzech rozdziałów. Opracowany przez Ewę Balcerowicz rozdział pierwszy zajmuje się administracyjną regulacją dotyczącą rejestracji przedsiębiorstw, ograniczeniami wejścia na rynek (za pomocą koncesji i zezwoleń) oraz ograniczeniami swobody wykonywania zawodów. Rozdział drugi, którego autorem jest Edward Kozłowski, omawia ograniczenia administracyjne obowiązujące na rynku nieruchomości w Polsce. Rozdział trzeci, napisany przez Jacka Łaszka dotyczy rynku mieszkań. Wszystkie trzy rozdziały zbu-

¹² Na ten temat piszemy w rozdz. 1, pkt. 1.4.

dowane są według tego samego planu. Po pierwsze, omawiają one ewolucję regulacji poszczególnych rynków w Polsce okresie transformacji. Po drugie, porównują instrumenty i politykę stosowane w Polsce z odpowiednikami przyjętymi w krajach członkowskich Unii Europejskiej; odnoszą się również do regulacji unijnych. Po trzecie, analizują stan obecny regulacji administracyjnych na poszczególnych rynkach. Po czwarte wreszcie, wszystkie rozdziały kończą się rekomendacjami kierowanymi do ustawodawcy i polityków gospodarczych.

Rozdział 1.

Wolność gospodarcza w Polsce - ocena stanu i rekomendacje

Ewa Balcerowicz

1.1. Wprowadzenie

Tematem rozdziału jest administracyjna interwencja na rynku dóbr oraz usług w Polsce, a jego celem jest krytyczna diagnoza stanu obecnego i sformułowanie na jej podstawie wniosków co do zmian, które sprzyjałyby zwiększeniu wolności gospodarczej. Rozdział składa się z czterech części. W pierwszej części przedstawiamy krótki opis i ocenę zmian regulacyjnych, jakie następowały w okresie 1989-2004 oraz sygnalizujemy mechanizmy, które prowadziły do tych zmian. Następnie oceniamy stan wolności gospodarczej w Polsce na tle 15 krajów starej UE (czyli UE-15) i 10 nowych członków UE (UE-10). Punktem odniesienia są także najbardziej liberalne gospodarki krajów pozaeuropejskich. W kolejnej, trzeciej części omawiamy podejście do wolności gospodarczej w prawie wspólnotowym i politykę Unii Europejskiej wobec przedsiębiorczości. Analiza obu tych zagadnień ma na celu pokazanie ograniczeń narzuconych krajom członkowskim przez prawo wspólnotowe i przedstawienie obszaru swobody dla polityk krajowych. W czwartej i – z oczywistych powodów – najobszerniejszej części rozdziału omawiamy i oceniamy aktualne regulacje ograniczające wolność gospodarczą w Polsce, w szczególności te dotyczące (1) rejestracji działalności gospodarczej, (2) podejmowania działalności w określonych obszarach (koncesje i zezwolenia) oraz (3) wykonywania tzw. wolnych zawodów, które są zawodami regulowanymi. Nie zajmujemy się regulacjami rynku pracy, który ma zasadnicze znaczenie dla przedsiębiorców, ponieważ to zagadnienie jest przedmiotem zainteresowania odrębnego raportu, przygotowanego w ramach projektu pt. „Polska u progu członkostwa w Unii Europejskiej. Kierunki niezbędnych reform gospodarczych” przez zespół kierowany przez Michała Boniego¹. Rozdział zamykają rekomendacje dla Polski w dziedzinie deregulacji, które czerpią ze sprawdzonych doświadczeń najbardziej rozwiniętych gospodarczo krajów.

¹ Michał Boni (red). Elastyczność polskiego rynku pracy, w: *Elastyczny Rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu*, Zeszyty BRE Bank-CASE Nr 73, BRE Bank SA i CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2004.

1.2. Zmiany regulacji administracyjnych na rynku produktów i usług w Polsce w okresie transformacji (1989-2004)

Liberalizacja działalności gospodarczej wyprzedziła prawie o rok transformację systemu gospodarczego: jesienią 1988 r. ostatni rząd komunistyczny przygotował Ustawę o działalności gospodarczej, która została uchwalona 23 grudnia 1988 r. Posunięcie to było ostatnią historycznie próbą ratowania nieefektywnej i zadłużonej gospodarki PRL, nieskuteczną z punktu widzenia celu jej wprowadzenia, ale za to zasadniczo ważną dla rozwoju sektora prywatnego w punkcie startu transformacji systemowej. Ustawa była rewolucyjna, bowiem ogłosiła wprowadzenie w Polsce z dniem 1 stycznia 1989 r. wolności prowadzenia działalności gospodarczej². Ograniczenie generalnej zasady wolności gospodarczej dotyczyło wąskiej, liczącej 11 pozycji listy rodzajów działalności gospodarczej; w ich przypadku konieczne miało być uzyskanie koncesji. Za ważne trzeba uznać zapisanie zakresu koncesjonowania w Ustawie (art. 11), co miało utrudniać realizację potencjalnych zakusów administracji gospodarczej, by poszerzać listę reglamentowanych rodzajów działalności gospodarczej.

Ustawa o działalności gospodarczej uregulowała także kompleksowo zasady postępowania ewidencyjnego dla działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby fizyczne oraz przesądziła, że organem ewidencyjnym jest terenowy organ administracji państwowej. Przyjęto, że decyzja o wpisie, zmianach we wpisie i wykreśleniu z ewidencji ma charakter decyzji administracyjnej; oraz że odmowa wpisu może nastąpić tylko w przypadku stwierdzenia braków formalnych nieusuniętych w terminie mimo wezwania³. Ważnym dla przedsiębiorców zapisem było narzucenie organowi ewidencyjnemu limitu czasu na dokonanie wpisu. Artykuł 15 ustęp 2 przesądził, że musi to nastąpić „... nie później niż w terminie 14 dni od zgłoszenia”. Za istotne trzeba także uznać rozstrzygnięcie, że ewidencja działalności gospodarczej jest jawna (art. 16, ustęp 2). Inna sprawa, że choć jawna, ewidencja ta była i nadal pozostaje trudno dostępna ze względów technicznych. Wobec braku centralnej bazy danych o wpisach mamy do czynienia z rozproszeniem informacji w terenie, a urzędy gmin, miast i dzielnic, które po wprowadzeniu reformy samorządowej przejęły ewidencję działalności gospodarczej, nie mają skomputeryzowanej bazy danych, w którą można by mieć wgląd na stronie internetowej urzędu.

² „Podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Art. 1 Ustawy z dnia 23 grudnia 1988r. o działalności gospodarczej.”

³ Pozostałe przewidziane w Ustawie dwa przypadki odmowy wpisu były oczywiste i dotyczyły: (1) działalności gospodarczej, która była objęta koncesjonowaniem; (2) działalności gospodarczej w ogóle nie podlegającej zgłoszeniu (a tym samym opodatkowaniu); były nimi i nadal są produkcja rolna i hodowlana; sprzedaż nieprzetworzonych produktów rolnych, ogrodniczych, sadowniczych i hodowlanych; wytwarzanie oraz drobne naprawy i konserwacja przedmiotów użytku domowego i osobistego; do tej listy wyjątków później dopisano usługi agroturystyczne.

Reguły ewidencji działalności gospodarczej osób fizycznych przyjęte w Ustawie z 1988 r. pozostały do dziś prawie niezmienione (piszemy o nich szczegółowo dalej, w punkcie 1.5.1.2.), zaś próba stworzenia jednego (a więc dla osób fizycznych i prawnych) i centralnego rejestru (o której piszemy niżej) dotychczas się nie powiodła.

Odmiennie była uregulowana rejestracja osób prawnych (spółek prawa handlowego i spółdzielni), a jej procedura była czasochłonna i kosztowna (Balcerowicz 2002, s. 202-204). Organem rejestrowym był sąd tzw. rejestrowy, którym był właściwy dla siedziby rejestrowanego podmiotu rejonowy sąd gospodarczy; w skali kraju sprawy rejestrowe prowadziło 79 wydziałów gospodarczych w 60 sądach rejonowych. Czynność zawarcia umowy spółdzielni, spółki akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki komandytowej musiała się odbyć przed notariuszem (spółki cywilnej i jawnej ten wymóg nie dotyczył), co wiązało się ze znacznym kosztem. Sąd rejestrowy miał formalnie aż 3 miesiące na rozpatrzenie wniosku i wydanie postanowienia. Zwykle robił to w krótszym czasie. Jednakże rejestracja mogła zabrać więcej niż 3 miesiące, jeżeli dokumenty były niekompletne lub w sytuacji dużego napływu wniosków, gdy sąd nie był w stanie rozpatrzyć ich na czas; taka sytuacja występowała w największych miastach, w których koncentrowała się aktywność gospodarcza (Raport 1998). Najgorzej wypadał sąd gospodarczy w Warszawie. Pomoc w przyspieszaniu rejestracji oferowali niektórzy notariusze, pobierając za tę szczególną usługę dodatkową opłatę, której przeznaczenia łatwo było się domyśleć. Zmiany w zasadach rejestracji osób prawnych nastąpiły dopiero w 2001 r. wraz z wejściem w życie Ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym; sygnalizujemy je na końcu tego punktu, a obowiązujące zasady i praktykę omawiamy w punkcie 1.5.1.2.

Wybrany w czerwcu 1989 r. sejm tzw. kontraktowy przygotował w bardzo krótkim czasie nowelę obowiązującej wówczas Konstytucji lipcowej⁴, tak by stworzyć grunt prawny do wprowadzenia (m.in.) zasad gospodarki rynkowej⁵. Nowela uchylila z dniem 31 grudnia 1989 r. dwa pierwsze rozdziały Konstytucji lipcowej stanowiące podstawy ustroju politycznego oraz ustroju społeczno-gospodarczego⁶. Do Konstytucji wprowadzona została *expressis verbis* zasada wolności gospodarczej⁷; zapis ten został powtórzony następnie w Małej Konstytucji z 1992 r.⁸, a później w długo oczekiwanej Konstytucji III Rzeczypospolitej uchwalonej dopiero w 1997 r.⁹ W art. 20 Konstytucji zadekretowano, że „społeczna gospodarka ryn-

⁴ Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232.

⁵ Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (zwana Konstytucją RP z 1989 r.), Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444.

⁶ zob. Biernat i Wasilewski (2000), rozdz. VII, pkt. 4.

⁷ „Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności; ograniczenie tej swobody może nastąpić jedynie w ustawie” (art. 10).

⁸ Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą ii wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426.

⁹ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

kowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 10). Zasada wolności gospodarczej nie jest rozumiana w sposób absolutny¹⁰: może być ograniczana, ale tylko w celu zapewnienia bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, albo ochrony środowiska, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3). Za zasadniczo ważną trzeba też uznać ochronę wolności gospodarczej poprzez zapisanie w Konstytucji, że „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22). Równocześnie w Konstytucji sformułowana została *expressis verbis* gwarancja prawna ochrony własności i prawa dziedziczenia (art. 21 oraz art. 64). Z przedmiotowego punktu widzenia polskie prawo rozumie wolność gospodarczą wąsko, utożsamiając ją z przejawami inicjatywy gospodarczej, na boku pozostawiając pracę najemną oraz uprawianie wolnych zawodów¹¹. Jest więc ważne, że w Konstytucji zapisana została także gwarancja prawna wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (Art. 65 ust. 1). Konstytucja przesądza ponadto, że tworzone przez podmioty gospodarcze różne rodzaje samorządu „nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej” (art. 17 ust. 2).

Wprowadzenie zasady wolności gospodarczej wraz z późniejszą, z początkiem stycznia 1990 r. dokonaną przez rząd Mazowieckiego liberalizacją cen i handlu oraz opanowaniem hiperinflacji – wszystkie te trzy czynniki działając łącznie wyzwoliły ukryte przez lata pokłady przedsiębiorczości prywatnej. Nastąpiła fala zakładania nowych przedsiębiorstw prywatnych. Były to głównie tzw. zakłady osób fizycznych oraz spółki cywilne, czyli dwie najprostsze formy przedsiębiorstwa, prawnie wówczas dopuszczalnie (zob. pkt. 1.5.1.1 tego rozdziału).

Wąski na początku transformacji zakres reglamentacji działalności gospodarczej już od 1991 r. zaczął stopniowo rosnąć. Pierwszy wyłom zrobiono wprowadzając – nowelą z 16 października 1991 r. Ustawy o działalności gospodarczej – koncesje na: przetwórstwo i obrót metalami nieżelaznymi; rozlew wódek i spirytusu (wcześniej koncesjonowaniem był objęty tylko sam wyrób wódek i spirytusu); przenoszenie zapisu dźwięku lub/i obrazu na nośniki na

¹⁰ Biernat i Wasilewski (2000), s. 141. Z analiz systemów prawa państw o gospodarkach rynkowych wynika, że „W żadnym systemie prawnym wolność gospodarcza nie jest traktowana (...) w sposób absolutny. Oznacza to, że korzystanie z (...) wolności gospodarczej poddane jest zawsze określonym rygorom prawnym w interesie publicznym (...). W konsekwencji można więc mówić o granicach korzystania z wolności gospodarczej (...). Jednakże w demokratycznym państwie prawa ograniczenia dotyczące (...) działalności gospodarczej w każdym wypadku muszą być wprowadzone przez konstytucję lub w drodze ustawowej i to zgodnie z zasadą proporcjonalności i równości. Powszechnie przyjmuje się, że zamierzając wprowadzić ograniczenia wolności gospodarczej (...) ustawodawca jest zobowiązany rozważyć „niezbędność” proponowanych ograniczeń (...) oraz ich odpowiedniość z punktu widzenia celu ich wprowadzenia, a także i to, aby nie były one „nadmierne” (wykonalne) dla korzystającego z tej wolności”. Tamże, s. 180-181.

¹¹ Bardzo szerokie podejście stosuje np. prawo w Szwajcarii. Tamże s. 182.

płyty, taśmy, kasety i wideokasety. Kolejne nowelizacje Ustawy rozszerzały zakres koncesjonowania o nowe dziedziny lub też zwiększały obszar koncesjonowania w ramach dziedzin już objętych reglamentacją¹². Kolejne dziedziny były obejmowane reglamentacją także poza reżimem Ustawy o działalności gospodarczej, na mocy odrębnych ustaw. Dużo przykładów dostarcza tu rok 1997, w ciągu którego parlament uchwalił kilka ustaw, rozszerzających reglamentację na nowe dziedziny. I tak, Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych wprowadziła obowiązek uzyskania koncesji w przypadku organizowania imprez turystycznych; Ustawa o transporcie kolejowym uchwalona 27 czerwca wprowadziła koncesjonowanie „zarządzania liniami kolejowymi i wykonywania przewozów kolejowych”; Ustawa z 20 czerwca – Prawo o ruchu drogowym – wprowadziła koncesje na produkcję i dystrybucję tablic rejestracyjnych pojazdów; Ustawa o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich oraz obrocie tymi wyrobami objęła reglamentacją produkcję i dystrybucję win. W sumie w pod koniec lat 90. koncesjonowaniem objętych było 28 dziedzin¹³.

W rezultacie skala koncesjonowania po 9 latach od wprowadzenia Ustawy o działalności gospodarczej z 1988 r. zaczęła przekraczać znacznie poziom, który da się obronić racjonalnymi przyczynami; inaczej rzecz ujmując, ograniczenia wolności gospodarczej przekroczyły pułap, który prawnicy konstytucjonaliści nazywają „odpowiednim” i „niezbędnym” z punktu widzenia celu (zob. cytowani wcześniej Biernat i Wasilewski (2000)). W niektórych dziedzinach reglamentacja chroniła po prostu monopolistów – przedsiębiorstwa państwowe przed potencjalną konkurencją ze strony prywatnych przedsiębiorstw, przerzucając koszty utrzymania nieefektywnych firm na klientów. Skrajnym przykładem są tu usługi pocztowe i państwowa Poczta Polska SA, która na mocy odrębnej ustawy¹⁴ uzyskała monopol na świadczenie usług pocztowych o charakterze powszechnym¹⁵. Niekiedy reglamentacja była wprowadzana jako najprostszy, wydawałoby się, sposób zwalczania patologii występujących w jakiejś sferze: np. wprowadzenie koncesjonowania kopiowania nagrań muzycznych i filmowych miało być sposobem na masowe piractwo. Metoda przeciwdziałania okazała się jednak kompletnie nieskuteczna, a więc wybór był niewłaściwy; raczej należało szybko dokonać zmian w prawie autorskim i karnym. Wreszcie, reglamentacja miała w wielu przypadkach w gruncie rzeczy chronić obecne już na rynku przedsiębiorstwa przed potencjalnymi konkurentami, choć publicznie powoływano się oczywiście na inne cele jej wprowadzenia. Tak można ocenić obecny od początku (tj. od 1988 r.) w Ustawie o działalności gospodarczej za-

¹² Wzrost skali koncesjonowania do 1996 r. można prześledzić w: Kloc (1998), tabela 6.

¹³ Z badań J. Paczochy (2004) wynika, że w 1997 r. koncesjonowaniem objętych było 26 obszarów, zaś koncesji w ramach tych obszarów było 82.

¹⁴ Ustawa z dnia 12 maja 1995 r. o zmianie ustawy o łączności oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 60, poz. 310.

¹⁵ Definiowane w prawie polskim jako: przyjmowanie, przewóz i doręczanie w obrocie krajowym i zagranicznym przesyłek listowych (z wyjątkiem druków bezadresowych i ankiet) oraz listów wartościowych o masie do 2000 g., paczek pocztowych oraz nadawaniu i doręczaniu przekazów pocztowych.

pis o reglamentacji „obrotu z zagranicą towarami i usługami”, przy przyjęciu zasady, że wykaz towarów i usług określa minister właściwy dla handlu zagranicznego.

Zaletą Ustawy o działalności gospodarczej w jej pierwotnej wersji z 1988 r. było to, że regulowała ona prawie w pełni proces ubiegania się o koncesję i jej udzielania: określała organy koncesyjne i tryb koncesjonowania, formę prawną koncesji, jej treść, czas obowiązywania, a także procedury (w tym przyczyny) udzielania odmowy, cofania lub ograniczania zakresu koncesji. Kolejne nowelizacje Ustawy dotknęły niestety także i tę sferę i wzbudziły uzasadnioną w naszym przekonaniu krytykę przedsiębiorców oraz prawników: przedmiotem krytyki było zwiększanie uprawnień organów koncesyjnych oraz wzrost uznaniowości decyzji. Wprowadzono np. zapis dający organowi koncesyjnemu prawo odmówienia udzielenia koncesji lub ograniczenia zakresu koncesji „ze względu na zagrożenie interesu gospodarki narodowej”, nie definiując jednocześnie, co się rozumie pod terminami „zagrożenie” i „interes gospodarki narodowej”¹⁶.

W końcu 1997 r. nowo utworzony rząd AWS-UW, który w swoim programie podkreślał znaczenie przedsiębiorczości dla rozwoju gospodarczego i zadeklarował zasadniczą poprawę warunków dla działalności gospodarczej, powołał Zespół ds. Odbiurokratyzowania Gospodarki. Zadaniem tego społeczno-rządowego zespołu było zidentyfikowanie zbędnych i szkodliwych przepisów, dokonanie przeglądu prawa gospodarczego w celu jego uproszczenia i likwidacji barier rozwoju przedsiębiorczości, opiniowanie przygotowywanych projektów aktów prawnych pod kątem zapewnienia przejrzystości prawa, rozwoju konkurencji i ochrony praw konsumenta. W polu zainteresowań Zespołu znalazły się także koncesje, zezwolenia i licencje. Na podstawie wniosków zespołu rząd przygotował projekt nowego prawa, które miało zastąpić nowelizowaną wielokrotnie Ustawę o działalności gospodarczej z 1988 r. Złożony w Sejmie w październiku 1998 r. projekt zakładał zasadnicze ograniczenie liczby obszarów objętych koncesjonowaniem z 28 do 6. Ostatecznie, uchwalona 19 listopada 1999 r. ustawa Prawo działalności gospodarczej¹⁷ utrzymała koncesjonowanie w 8 dziedzinach działalności gospodarczej; 12 obszarów dotychczas objętych koncesjami zostało całkowicie uwolnionych¹⁸, zaś pozostałe przeszły pod lżejszy reżim kontroli wejścia (ze-

¹⁶ Zmianę tę wprowadzono już w 1991 r. Ustawą z 16 października o zmianie ustawy o działalności gospodarczej, Dz.U. Nr 107, poz. 460).

¹⁷ Dz.U. z 1999 r. Nr 101, poz. 1178.

¹⁸ Były to: (1) przetwórstwo i obrót metalami szlachetnymi i kamieniami szlachetnymi, (2) przetwórstwo i obrót metalami nieżelaznymi, (3) obrót dobrami kultury powstałymi przed 9 maja 1945 r., (4) usługi paszportowe, (5) dokonywanie przenoszenia zapisu dźwięku lub dźwięku i obrazu na taśmy, płyty, kasety, wideokasety i wideopłyty, (6) produkcja, opracowywanie, dystrybucja i rozpowszechnianie filmów, (7) chów, hodowla i połów ryb w wodach śródlądowych, (8) prowadzenie targowisk, (9) transport morski oraz zarządzanie portami morskimi innymi niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, (10) usług turystycznych, (11) sportu profesjonalnego, (12) poszukiwania i wydobywania surowców mineralnych znajdujących się w odpadach po robotach górniczych oraz po procesach wzbogacania kopalin.

zwolenia), o którym szerzej piszemy w dalszej części rozdziału (zob. pkt. 1.5.2.2). Podobnie jak jej poprzedniczka z 1988 r., nowa ustawa rozstrzygnęła, że objęcie koncesjonowaniem innych obszarów wymaga zmiany ustawy; ponadto jednak wprowadziła dwa istotne warunki stanowiące barierę dla prób poszerzenia koncesjonowania w gospodarce. Po pierwsze, przesądziła, że wprowadzenie innych niż określone w Ustawie koncesji może dotyczyć dziedzin działalności „mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa i obywateli albo inny ważny interes publiczny”. Po drugie, że koncesja może być rozważana „tylko w przypadku, gdy działalność ta nie może być wykonywana jako wolna lub po uzyskaniu zezwolenia” (art. 14, ustęp 2).

Ustawa wprowadziła także – jak już wspomnieliśmy – drugi tryb kontrolowania dostępu do niektórych rodzajów działalności gospodarczej, a mianowicie tzw. zezwolenia. Różnica między koncesją a zezwoleniem jest istotna i korzystna dla przedsiębiorców: dla otrzymania zezwolenia konieczne jest spełnienie warunków wymaganych przez prawo, nie ma więc miejsca na arbitralność decyzji dla organu wydającego zezwolenie. Prawo działalności gospodarczej nie zawierało niestety listy działalności gospodarczej objętych zezwoleniami, odsyłając w tym zakresie do odrębnych ustaw. Istotne jest jednak, że dla 9 obszarów działalności koncesje zastąpiono zezwoleniami. Warto także podkreślić, że Ustawa uregulowała ogólny tryb wydawania zezwoleń oraz określiła przypadki, w których organ zezwalający cofa zezwolenie.

Prawo działalności gospodarczej przyznało takie same jak obywatelom polskim prawa do prowadzenia działalności gospodarczej: (1) obywatelom państw obcych, jeżeli uzyskali oni zezwolenie na osiedlenie się w Polsce oraz (2) osobom zagranicznym, jeżeli między Polską a krajem pochodzenia danego podmiotu istnieją stosowne umowy.

Ustawa z 19 listopada 1999 roku – poza kilkoma artykułami, które zaczęły obowiązywać po trzech miesiącach od daty uchwalenia – weszła w życie dopiero 1 stycznia 2001 r. i obowiązywała w całości do 21 sierpnia 2004 r., kiedy w życie weszła nowa ustawa kompleksowo regulująca prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce (o niej piszemy na końcu tego punktu).

Także 1 stycznia 2001 r. zmieniła się organizacja procesu rejestracji osób prawnych, jednakże utrzymano dotychczasową zasadę rejestracji sądowej¹⁹. W życie weszła wówczas Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, a po 3 i pół latach intensywnych i kosztownych prac przygotowawczych (Sobolewski 1999) uruchomiony został jeden, scen-

¹⁹ Alternatywnym rozwiązaniem jest przyjęcie zasady, że rejestracja jest procesem administracyjnym; organem rejestrującym jest wówczas wydzielony organ administracji publicznej. Trzecia opcja to powierzenie prowadzenia rejestru instytucjom nierządowym, np. izbom przemysłowo-handlowym (tak jest np. w Holandii). Do kwestii rodzaju procesu rejestracji wrócimy w pkt. 1.5.1.2. rozdziału).

tralizowany Krajowy Rejestr Sądowy (KRS), który zastąpił 17 istniejących do tej pory rozproszonych rejestrów sądowych, prowadzących rejestrację poszczególnych rodzajów osób prawnych (gospodarczych i innych). W miejsce dotychczasowych sądów rejestrowych utworzono 20 wydziałów terenowych (wydziałów gospodarczych) Krajowego Rejestru Sądowego, znajdujących się w największych miastach, które prowadzą rejestrację w systemie informatycznym. Przejęcie zbiorów danych rejestrowych o przedsiębiorstwach założonych przed 1 stycznia 2003 r. zaplanowano na 3 lata, czyli proces miał się zakończyć do 31 grudnia 2003 r.

KRS składa się z interesującego nas tutaj (1) rejestru przedsiębiorców, a także (2) rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki społecznej. Ponadto KRS prowadzi (3) rejestr dłużników niewypłacalnych.

Rejestr przedsiębiorców miał z założenia objąć wszystkich przedsiębiorców, jednakże z powodu liczebności zakładów osób fizycznych, i wiążących się z tym problemów administracyjno-technicznych, przejęcie ewidencji od gmin (wójtów i prezydentów miast) odłożono najpierw do stycznia 2002 r., a później na kolejne lata, aż Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej rozstrzygnęła o utrzymaniu zasady administracyjnej ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez gminy i miasta.

Pierwsze miesiące funkcjonowania KRS były trudne dla osób i firm rejestrujących przedsiębiorstwa lub zmieniających zapisy w rejestrze. Prace przygotowawcze nie zostały zakończone na czas, formularze okazały się być skomplikowane, a postępowanie KRS formalistyczne. W rezultacie były kolejki, proces rejestracji wydłużał się, co wywołało falę krytyki pod adresem nowej instytucji. Przedsiębiorcy nadal narzekają na sposób funkcjonowania KRS, o czym piszemy w punkcie 1.5.1.2.

Rejestr przedsiębiorców jest jawny. Ustawa o KRS powołała do życia tzw. Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego (CIKRS), której zadaniem jest udostępnianie informacji o zarejestrowanych w Polsce podmiotach. Celem utworzenia KRS, jak i CIKRS było m. in. zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego w Polsce. Dane rejestrowe gromadzone przez KRS dla poszczególnych przedsiębiorców mają formę zbioru akt i są udostępniane w czytelni KRS (i tylko na miejscu).

Bez wątplenia daleko idące zmiany na lepsze wprowadziła i wprowadzi w 2005 i 2007 r.²⁰ przegłosowana przez Sejm 2 lipca 2004 r. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Jej projekt przygotowało jesienią 2003 r. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecz-

²⁰ 1 stycznia 2005 r. wejdą w życie artykuły 10 oraz 103-110; z kolei 1 stycznia 2007 r. zacznie obowiązywać art. 16 oraz cały rozdział 3 regulujący ewidencję działalności gospodarczej. Odsunięcie w czasie wejścia w życie niektórych przepisów Ustawy wynika z konieczności przygotowania odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych dla ich wykonywania.

nej w ramach realizacji programu rządu SLD-UP dotyczącego gospodarki, a opatrzonego hasłem *Przedsiębiorczość, rozwój, praca*. Można sądzić, że na jej kształt miała wpływ m. in. Strategia Lizbońska UE i chęć wykazania się przez Polskę poprawą regulacji administracyjnych sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości (zob. dalej pkt. 1.4). Projekt został bardzo dobrze przyjęty przez środowisko przedsiębiorców, a w konsultacje i wspieranie Ustawy w toku prac rządowych i sejmowych włączyły się największe organizacje reprezentujące działających w Polsce pracodawców. Projekt spotkał się natomiast z oporem w samym rządzie, co spowodowało przedłużenie prac nad Ustawą o kilka miesięcy w stosunku do napiętego oryginalnego harmonogramu.

Ideą przewodnią projektu nowego prawa regulującego prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce była poprawa relacji między organami administracji publicznej a przedsiębiorcami. Warto zwrócić uwagę, że Ustawa formułuje główne zasady regulujące stosunki między organami władzy publicznej a przedsiębiorcą: nakłada na organy administracji generalny obowiązek wspierania przedsiębiorczości (art. 8), sprawnego („bez zbędnej zwłoki”) załatwiania spraw przedsiębiorców (art. 11), udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom (art. 8) „z poszanowaniem zasad równości i konkurencji” (art. 7), współdziałania z organizacjami przedsiębiorców (art. 12), wiążącej interpretacji przepisów podatkowych, poszanowania przez administrację publiczną w toku wykonywania nałożonych na nią zadań „zasadnionych interesów przedsiębiorcy” (art. 9). Wprowadzenie tych klauzul generalnych miało na celu ustanowienie istotnych dyrektyw dla interpretacji pozostałych przepisów zawartych w Ustawie.

Nowe prawo zmniejsza nieco ingerencję administracji państwowej w swobodę działalności gospodarczej (poprzez zawężenie zakresu koncesjonowania) oraz upraszcza proces rejestracji dla określonej liczby przypadków zezwoleń. Przy tej okazji powiększa niestety zamieszanie terminologiczne stwarzające już obecnie problemy w prawie i praktyce gospodarczej. O tym wszystkim piszemy w pkt. 1.5.2.

Do osiągnięć Ustawy należy bez wątpienia przesądzenie o zasadniczym skróceniu i uproszczeniu procesu rejestracji przedsiębiorcy z dniem 1 stycznia 2007 roku. Ustawa utrzymuje dualizm rejestracji: w ewidencji gospodarczej prowadzonej przez gminy i w KRS. Szczegóły przedstawiamy w pkt. 1.5.1.2.

Ustawa zapowiada uruchomienie z dniem 1 stycznia 2007 r. Centralnej Informacji o Ewidencji Działalności Gospodarczej (CIEDG), której zadaniem będzie (a) prowadzenie zbioru informacji o danych zgromadzonych w ewidencji, (b) udzielanie (odpłatnie) informacji o wpisie oraz (c) wydawanie zaświadczeń o treści wpisów do ewidencji. Dzięki utworzeniu CIDG nastąpi komasacja danych obecnie rozproszonych w zbiorach gromadzonych dotych-

czas na poziomie gmin. Budowa CIDG będzie wielkim przedsięwzięciem organizacyjno-informatycznym i sądząc po doświadczeniach z budową Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego można się spodziewać opóźnień i perturbacji w pierwszym okresie funkcjonowania.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej reguluje ponadto ogólne zasady kontroli przedsiębiorcy, co ma miejsce po raz pierwszy w okresie po 1989 r. i co trzeba uznać oczywiście za prawidłowe²¹. Zapisy tego rozdziału Ustawy, który znalazł się w niej na wyraźne życzenie przedsiębiorców²², był przedmiotem ostrych sporów w ramach rządu. Ostatecznie, przepisy powiększyły prawa kontrolowanych. I tak, Ustawa przesądza m.in., że do przeprowadzenia kontroli jest konieczne indywidualne upoważnienie²³, które prowadzący kontrolę ma obowiązek doręczyć przedsiębiorcy. Zakres przedmiotowy kontroli nie może wykraczać poza określony w upoważnieniu. Istotne jest, że kontroli nie można przeprowadzić bez wiedzy i pod nieobecność kontrolowanego przedsiębiorcy²⁴. Bardzo dobrze odbieranym przez przedsiębiorców zapisem jest wprowadzenie generalnego ograniczenia czasu kontroli u przedsiębiorcy w ciągu roku kalendarzowego do 8 tygodni (4 tygodni – w przypadku mikro-, małych i średnich przedsiębiorców)²⁵ oraz wprowadzenie generalnego zakazu prowadzenia więcej niż jednej kontroli jednocześnie²⁶. Przepisów o ograniczeniu czasu kontroli i zakazie prowadzenia więcej niż jednej kontroli naraz nie stosuje się wobec działalności przedsiębiorstw w zakresie sześciu wymienionych w Ustawie przypadkach przedmiotowych: szczególnego nadzoru podatkowego, nadzoru nad rynkiem kapitałowym i towarowym, nadzoru bankowego i nadzoru nad instytucjami pieniądza elektronicznego, nadzoru ubezpieczeniowego, nadzoru emerytalnego oraz nadzoru weterynaryjnego.

Organizacje przedsiębiorców stoczyły prawdziwą bitwę o wprowadzenie do Ustawy prawa do otrzymania przez przedsiębiorców na życzenie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego, która staje się wówczas wiążąca (art. 10). Zapis przetrwał burzliwy proces prac sejmowych, także wbrew opiniom prawników uznających taki przepis za niekonstytucyjny.

²¹ W Ustawie z 1999 r. uregulowane były tylko kompetencje kontrolne organów udzielających koncesji i zezwoleń oraz incydentalnie organów wykonawczych gminy. Pozostałe przepisy dotyczące kontroli były rozproszone w wielu aktach prawnych.

²² Zob. H. Bochniarz, *Ustawa o działalności gospodarczej jest przełomem*, Rzeczpospolita z 7.06.2004 r.

²³ Nie wystarczy więc samo okazanie legitymacji, za czym optowało w toku prac nad Ustawą np. Ministerstwo Finansów w przypadku kontroli skarbowej.

²⁴ Są 4 wyjątki od tej reguły, które Ustawa precyzuje.

²⁵ Są jednak odstępstwa od tej reguły w następujących przypadkach (art. 83): gdy wobec przedsiębiorcy wszczęto postępowanie, śledztwo lub dochodzenie; gdy przeprowadzenie kontroli uzasadnione jest zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska; gdy kontrola dotyczy zasadności zwrotu VAT przed dokonaniem tego zwrotu; gdy kontrola stanowi realizację obowiązków wynikających z przepisów prawa wspólnotowego o ochronie konkurencji lub o ochronie interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej.

²⁶ Odstępstwa od tej generalnej zasady są takie same jak w przypadku rocznego limitu czasu kontroli (zob. poprzedni odnośnik).

1.3. Wolność gospodarcza w Polsce na tle krajów starej UE, nowych członków Unii i krajów o najbardziej liberalnych systemach gospodarczych

Spośród kilku regularnie prowadzonych badań międzynarodowych oceniających warunki dla prowadzenia działalności gospodarczej tu sięgamy do zainicjowanych w 1995 r. dań amerykańskiej Fundacji Heritage Foundation prowadzonych we współpracy z Wall Street Journal. Badania te – ze względu na ich szczegółową tematykę (zob. załącznik 1 umieszczony na końcu rozdziału) – dają najbliższe przybliżenie obrazu stanu interwencji państwa w gospodarce, ponadto obserwacji poddają bardzo dużą populację – od 155 do 161 krajów. Słabością tych badań jest zastosowana metoda: opinie ekspertów krajowych, które następnie wspiera się danymi „twardymi” pochodzącymi ze źródeł publicznych i prywatnych. Ta słabość, która wynika z rodzaju skomplikowanej materii objętej oceną, cechuje zresztą także inne, konkurencyjne badania porównawcze dotyczące klimatu inwestycyjnego²⁷.

Wynikiem corocznych badań prowadzonych przez Heritage Foundation (HF) jest przypisanie każdemu krajowi wskaźnika (indeksu) tzw. wolności gospodarczej (dalej będziemy używać dla wygody skrótu IWG). Wolność gospodarczą definiuje się szeroko, jako brak przymusu i ograniczeń nakładanych przez państwo na produkcję i dystrybucję dóbr i usług (Heritage Foundation 1997, s. 33). Wartość wskaźnika mieści się w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza gospodarkę wolną (liberalną), a 5 – gospodarkę całkowicie nierynkową (w terminologii HF – *repressed*). Wskaźniki wykorzystuje się dwójako. Po pierwsze, kraje szereguje się według wartości IWG i w ten sposób powstaje ranking gospodarek od najbardziej liberalnych do najmniej kontrolowanych przez państwo. Po drugie, kierując się wartością IWG kraje grupuje się w cztery kategorie:

- gospodarki liberalne (*free*): takie, dla których indeks wolności gospodarczej (IWG) mieści się w przedziale 1-1,99;
- gospodarki raczej liberalne (*mostly free*) (IWG w przedziale: 2- 2,99);
- gospodarki raczej nieliberalne (*mostly unfree*) (IWG w przedziale 3-3,99) i
- gospodarki nieliberalne (nierynkowe, *repressed*): IWG w przedziale 4-5).

Polska została objęta badaniami HW od samego początku, tak więc dysponujemy dla niej maksymalnie długim (10-letnim) szeregiem czasowym. W latach 1995-1997 IWG dla Polski

²⁷ Pierwszym badaniem porównawczym tego typu, które nie polega na zbieraniu opinii ekspertów lub inwestorów lecz odwołuje się do twardych faktów, jest zainicjowany przez Bank Światowy w 2002 r. projekt pt. *Doing business: Understanding Regulation* (Bank Światowy 2004). W projekcie tym, w jego pierwszym etapie, obserwacją objęto 5 dziedzin, dla których zebrano kilkanaście wskaźników mierzących zakres regulacji i ich koszt. Jedną z tych dziedzin jest rejestracja działalności gospodarczej. Do wyników tego badania odwołamy się w dalszej części rozdziału.

przekraczał poziom 3 (zob. tabela 1a w Aneksie tabelarycznym na końcu rozdziału), a więc Polska plasowała się w kategorii „gospodarek raczej nieliberalnych”. Począwszy od 1996 r. przez kolejnych 7 lat (do 2002 r.) Polska oceniana była coraz lepiej: indeks wolności gospodarczej malał z roku na rok i w 2002 doszedł do najniższego poziomu: 2,6. W latach 2003-2004 pogorszył się o 0,21-0,23, ale utrzymał się poniżej 3. W rezultacie tej pozytywnej tendencji począwszy od roku 1998 Polska mieści się w kategorii „gospodarek raczej liberalnych”. Do tej kategorii zalicza się obecnie (w 2004 r.) oprócz Polski 54 innych krajów (Heritage Foundation 2004), z tego 9 krajów starej Unii (UE-15): Austrię, Belgię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Holandię, Niemcy, Portugalię i Włochy oraz 7 krajów nowych w Unii (UE-10): Czechy, Litwę, Łotwę, Malte, Słowację, Słowenię, Węgry. Pierwsza kategoria („gospodarki liberalne”) jest obecnie bardzo skromnie reprezentowana: liczy zaledwie 16 krajów, z tego: 6 to kraje UE-15 (Dania, Finlandia, Irlandia, Luksemburg, Szwecja, Wlk. Brytania), a 2 to kraje UE-10 (Estonia i Cypr). Warto zauważyć, że ani jeden kraj poszerzonej Unii Europejskiej (UE-25) nie podpada pod 3. kategorię gospodarek ocenianych pod względem zakresu wolności gospodarczej, a jest to kategoria na świecie najliczniejsza, bo obejmuje aż 72 kraje, co stanowi blisko połowę badanej populacji (155 krajów w 2004 r.). Pokazuje to dystans, jaki mają do pokonania kraje innych kontynentów, jeśli chcą się rozwijać w szybkim tempie. Z kolei większość krajów unijnych (9 starych i 8 nowych członków UE) pozostaje w tyle za krajami, które plasują się na pierwszych miejscach trzech miejscach w rankingu: Hongkongiem, Singapurem, Nową Zelandią, a także USA (pozycja 10), Australią (11), Chile (13) i Kanadą (16).

Jeżeli chodzi o pozycję Polski w rankingu krajów pod względem zakresu wolności gospodarczej, to w pierwszych 3 latach objętych obserwacją (1995-1997) polska gospodarka plasowała się w połowie listy krajów (zob. tabela 1a, wiersz 2, w Aneksie tabelarycznym). W następnych 5 latach znacząco poprawiła swoją pozycję do rekordowo wysokiej 45. w 2002 r. W ostatnich dwóch latach miejsce Polski w rankingu pogorszyło się: zajmowała ona 66 pozycję w 2003 r., 56. w 2004 r.

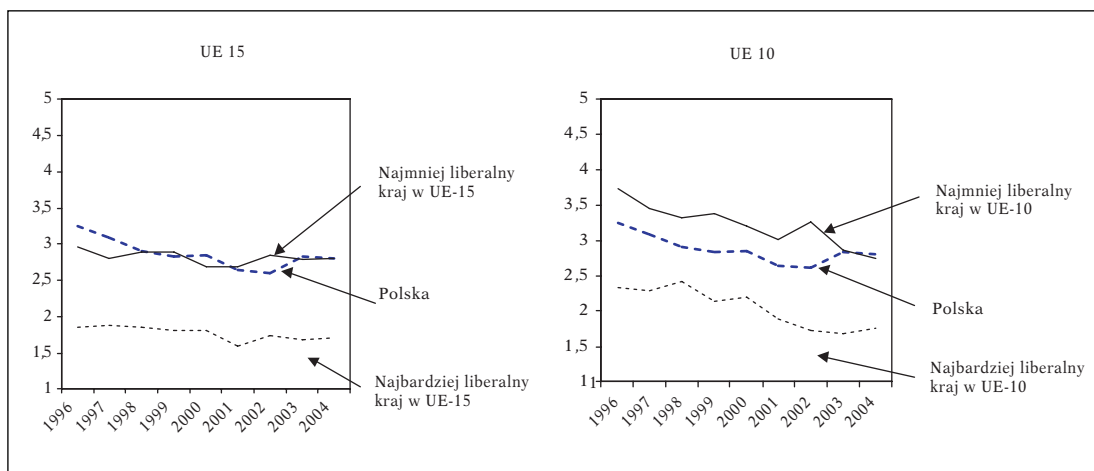
Jak Polska plasuje się na tle krajów Unii Europejskiej? Przeciętny indeks dla starej UE (czyli 15 krajów) oscylował wokół 2,2 w pierwszych 6 latach 10-lecia 1995-2004, i był bliski 2,1 w ostatnich czterech latach (zob. tabela 1a w Aneksie). Polska przez cały okres miała wskaźnik wolności gospodarczej znacząco gorszy (2,6 w najlepszym roku, 3,46 w najgorszym) od przeciętnego dla UE-15, ale trzeba zauważyć, że dystans z upływem kolejnych lat znacząco malał (1,27 w pierwszym roku do 0,6 w ostatnim roku 10-lecia), jednakże nadal pozostał duży, co wskazuje na dużą przestrzeń koniecznych zmian.

Przeciętna dla nowych członków Unii (UE-10) oscylowała w pierwszych 6 latach analizowanego okresu w przedziale 2,7-3, ale w ostatnich 4 latach 10-lecia indeks poprawił się i mieścił się w przedziale 2,4-2,5. Warto zauważyć, że dystans między UE-15 a UE-10 zmniejsza

szyl się w ostatnim 10-leciu i jest obecnie naprawdę niewielki (0,17 punktu). Polska w każdym roku ostatniego 10-lecia miała IWG gorszy od przeciętnego dla 10 nowych krajów Unii (zob. tabela 1b).

Za przeciętnymi kryje się duże zróżnicowanie sytuacji w poszczególnych krajach UE-15 i UE-10. Na poniższym rysunku przedstawiony jest przedział, w jakim mieścił się IWG dla indywidualnych krajów „starej” Unii (wykres z lewej strony) i nowych członków Unii (wykres z prawej strony) w latach 1996-2004. Pogrubiona krzywa na obu wykresach obrazuje IWG dla Polski.

Rysunek 1.1. Indeks wolności gospodarczej: Polska na tle starej Unii Europejskiej (UE-15) i nowych członków Unii (UE-10), lata 1996-2004



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *The Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/research/features/index/search.html>

Wnioski, jakie można wyciągnąć z danych zawartych na wykresie z lewej strony rysunku (oraz w tabeli 1.1 w Aneksie), a dotyczących UE-15 są następujące:

- Przez całe 10-lecie zakres wolności gospodarczej w poszczególnych krajach UE-15 był bardzo różny: między najbardziej liberalnym i najmniej liberalnym krajem różnica poziomu IWG była duża i wynosiła najmniej 0,87 punktu, a zwykle nieco przekraczała 1 punkt;
- W pierwszej połowie 10-lecia najbardziej liberalny system gospodarczy miała Wlk. Brytania, której IWG oscylował wokół 1,8. W drugiej połowie badanego okresu kraj ten utrzymał IWG na tym samym dobrym poziomie, jednakże stracił pozycję lidera na rzecz Irlandii (lata 2000-2002), która w latach 1998-2001 zliberalizowała swój system gospodarczy. W ostatnich dwóch latach (2003-2004) na czoło wysunął się Luksemburg ze wskaźnikiem wolności gospodarczej na poziomie 1,7.

- Najmniej liberalny system gospodarczy w UE-15 przez cały okres miała Grecja, jednakże i w tym kraju dokonał się znaczący postęp. Grecja wchodziła w analizowane 10-letnie ze wskaźnikiem IWG na poziomie 3,15, a zamykała je ze wskaźnikiem 2,8.
- Polska, poza trzema wyjątkowymi latami (1999, 2001, 2002), w pozostałych miała gorszy IWG od najgorszego pod tym względem kraju UE-15, czyli Grecji.

Z kolei odnośnie stanu wolności gospodarczej w krajach UE-10 nasuwają się następujące wnioski:

- Zróżnicowanie w tej grupie było duże i większe niż w ramach UE-15. Rozpiętość między liderem a najgorszym krajem pod względem wartości IWG wynosiła najmniej 0,89 punktu i było to w 1998 r., w pozostałych latach wynosiła od 0,99 do 1,52 punktu.
- W krajach UE-10 obserwujemy wyraźną tendencję zwiększania wolności gospodarczej w ostatniej dekadzie. Poprawa była większa niż w krajach starej Unii w tym samym okresie, ale trzeba też zauważyć (co widać wyraźnie jeśli porównać wykres po lewej stronie z wykresem po prawej), że większa była przestrzeń do poprawy.
- Na tle tej generalnej pozytywnej tendencji dla całej grupy krajów UE-10 zwraca uwagę niekorzystna zmiana w wartości IWG dla trzech krajów, które na początku lat 90. były liderami reform rynkowych. W Polsce i Węgrzech w dwóch ostatnich latach, a w Czechach w trzech zakres wolności gospodarczej jest nieco mniejszy niż był w najlepszych latach 2001-2002.
- Przez pierwszych 6 lat ostatniego 10-letnia krajem o najbardziej liberalnym systemie gospodarczym były Czechy (zob. tabela 1b w Aneksie tabelarycznym). Mimo, że w latach 1999-2001 Czechy poprawiły swój wskaźnik IWG, to w 2000 r. straciły pozycję lidera w grupie UE-10 na rzecz Estonii, która dzięki radykalnym reformom wysunęła się na pierwsze miejsce i utrzymuje znaczącą przewagę nad pozostałymi krajami transformacji (czyli 8. z grupy UE-10, bez Malty i Cypru). Z IWG o wartości 1,76 lokuje się w grupie „gospodarek liberalnych” (których, jak już pisaliśmy jest na świecie tylko 16) i zajmuje bardzo wysoką 6. pozycję w rankingu wolności gospodarczej.
- Relatywnie najmniej liberalny system gospodarczy miała w grupie krajów obecnej UE-10 Słowenia, którą w dwóch latach (1998-1999) przebiła pod tym względem Słowacja, a w 2004 r. Polska (ze wskaźnikiem 2,81). Warto jednak odnotować, że Słowenia także przeprowadziła znaczące zmiany w regulacjach administracyjnych w okresie 9 lat objętych w jej przypadku badaniami, o czym świadczy poprawa IWG aż o 1 punkt: z 3,74 w 1996 do 2,75 w 2004 r.

- Przez całe ostatnie 10-lecie Polska miała IWG gorszy od przeciętnego dla UE-10, była więc w grupie mniej liberalnych gospodarek transformacji, zaś w 2004 r. spadła na ostatnie miejsce, stając się najmniej liberalną gospodarką w grupie nowych członków UE²⁸.

Jedną z 10 dziedzin poddanych obserwacji w badaniach nad Indeksie Wolności Gospodarczej są „regulacje” (*regulation*), które terminologicznie wydają się być najbardziej bliskie interesującej nas w tym raporcie tematyce. Zakres „regulacji” w badaniach HF jest szerszy niż badany w niniejszym raporcie²⁹, ponieważ dotyczy ogólnie regulacji administracyjnych dotyczących przedsiębiorców, podczas gdy nas interesują tutaj regulacje dotyczące zakładania firm oraz regulacje dotyczące rynków i usług, nie zajmujemy się natomiast usztywnieniami rynku pracy narzucanymi przez państwo. Ponieważ jednak te ostatnie mają ważne znaczenie dla decyzji przedsiębiorców i menadżerów spółek dotyczących strategii rozwoju przedsiębiorstw, a ponadto są przedmiotem analizy i rekomendacji w innym raporcie przygotowanym w ramach projektu pt. *Polska u progu członkostwa w Unii Europejskiej. Kierunki niezbędnych reform gospodarczych* (Boni (red.) 2004), więc uważamy, że warto jest przedstawić wyniki badań porównawczych HF nad Indeksie Regulacji (IR). Wartość tego wskaźnika dla Polski, krajów starej Unii (czyli UE-15), nowych członków Unii (czyli UE-10) oraz 5 najbardziej liberalnych gospodarek pozaeuropejskich przedstawione są w tabelach 2a, 2b i 2c w Aneksie tabelarycznym. Oczywiście, tak jak w przypadku IWG, tak i tu dane dotyczą ostatniego 10-lecia, czyli okresu 1995-2004. Wskaźnik może przybierać wartość od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo niski poziom regulacji, 2 – niski, 3 – umiarkowany, 4 – wysoki, 5 – bardzo wysoki (co się kryje pod każdą z tych ocen – zob. Załącznik 2 do rozdziału 1).

Wartość IR wynosiła dla Polski niezmiennie 3³⁰, czyli poziom regulacji był oceniany jako umiarkowany, ale wbrew sugestii wiążącej się konotacją słowa „umiarkowany”, taka wartość IR nie powinna nas uspokoić, ponieważ nie jest to wskaźnik dobry (zob. charakterystyka IR 3 w Załączniku 2). Zwróćmy także uwagę, że Indeks Regulacji przez większość okresu był dla naszego kraju gorszy niż Indeks Wolności Gospodarczej.

Na tle starej Unii Europejskiej (UE-15) Polska w całym 10-leciu wypadła gorzej. Przeciętny IR dla 15-tki kształtował się na poziomie 2,6-2,73³¹, przy czym warto zwrócić uwagę na niewielką jego poprawę w ostatnich 3 latach. Przeciętny IR dla obecnych nowych krajów

²⁸ Sytuacja diametralnie przeciwna od tej w latach 1989-1991, kiedy Polska była liderem w reformach systemu gospodarczego.

²⁹ Zakres pojęcia „regulacje” w badaniach HF omawiamy w Załączniku 2 umieszczonym na końcu rozdziału.

³⁰ Zwróćmy jednak uwagę, iż w przypadku obszarów oceny HF wystawia zawsze w jednościanach; wartości dziesiętne i setne pojawiają się dopiero w IWG, który jest średnią arytmetyczną z ocen wystawionych 10 obszarom.

³¹ Pomijamy tu wyjątkowo na pierwszy rzut oka dobry rok pierwszy, czyli 1995, ponieważ dla niego brakuje danych aż dla 5. z 15 krajów, czyli przeciętna jest nieporównywalna z przeciętną dla pozostałych lat, dla których dane są kompletne.

Unii (UE-10) był bardzo zbliżony do przeciętnej dla UE-15³², a więc także niższy niż dla Polski. Przeciętny indeks dla grupy 6 krajów pozaeuropejskich o liberalnym systemie gospodarczym (Australia, Hongkong, Kanada, Nowa Zelandia, Singapur i USA) był w całym 10-leciu o 0,8 punktu niższy od przeciętnej dla UE-15, co przy skali 1-5 jest różnicą znaczącą. W ostatnich 3 latach różnica ta wzrosła do blisko 1 punktu. Polskę od tej grupy krajów dzieli 1,33 punktu.

1.4. Wolność gospodarcza w prawie wspólnotowym i polityka Unii Europejskiej w dziedzinie przedsiębiorczości

W świetle przedstawionych w poprzedniej części danych o stanie wolności gospodarczej w krajach UE-15 zasadne jest pytanie, skąd te różnice między krajami starej Unii Europejskiej.

Zacznijmy od stwierdzenia, że w prawie wspólnotowym nie ma zamkniętego i spisane katalogu tzw. praw podstawowych, jednakże przede wszystkim w wyniku 35-letniego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) rozpatrującego rozmaite konkretne sprawy, prawa podstawowe zostały określone i są przestrzegane³³. Wśród tych praw znajduje się wolność gospodarcza, a także ważne dla wolności gospodarczej: ochrona własności prywatnej i prawo do ochrony prawnej. Istotną zmianę przyniósł Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht) z 1992 r., do którego wprowadzono zapis, że „Unia przestrzega podstawowe prawa gwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r., a także wynikające z konstytucyjnych tradycji wspólnych państwom członkowskim, jako ogólne zasady prawa wspólnotowego”³⁴. Kolejny krok został zrobiony w czerwcu 2004 r., kiedy szefowie państw i rządów przyjęli na szczycie w Brukseli Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, który wejdzie w życie 1 listopada 2006 r., pod warunkiem, że do tego czasu zostanie ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi³⁵. Część II projektu Konstytucji poświęcona jest wyłącznie prawom podstawowym i zawiera ich pełny katalog³⁶. Wśród nich umieszczono „wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi” (art. II-16) oraz „prawo wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu” (art. II-15). W interesują-

³² Z tego samego powodu, co poprzednio, pomijamy tu 1995 r.

³³ Na ten temat piszą interesująco Biernat i Wasilewski (2000), zob. rozdz. XI pt. „Wolność gospodarcza jako prawo podstawowe w porządku prawnym Wspólnoty Europejskiej”.

³⁴ Art. F ust. 2, cyt. za: Biernat i Wasilewski (2000), s. 194.

³⁵ Traktat przewiduje możliwość opóźnienia wejścia w życie Konstytucji dla Europy, ustalając, że w przypadku niezakończenia procedury ratyfikacyjnej do 1 listopada 2006 r., decydować będzie termin złożenia ostatniego dokumentu ratyfikacyjnego. Zob. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (2004), art. IV-8.

³⁶ Część ta jest została zatytułowana *Karta praw podstawowych Unii*.

cej nas tu sferze działalności gospodarczej trzeba także odnotować, że przygotowana Konstytucja dla Europy gwarantuje prawo własności (art. II-17), jednakże przewiduje dwa wyjątki od tej generalnej zasady: (1) pozbawienie mienia w interesie publicznym, ale tylko „w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za uczciwym odszkodowaniem wypłaconym we właściwym terminie” oraz (2) regulację korzystania z własności, „jeśli jest to konieczne ze względu na interes ogólny”. Zauważmy, że oba terminy „interes publiczny” i „interes ogólny” nie zostały w projekcie Konstytucji zdefiniowane.

Prawo wspólnotowe nie reguluje znaczących obszarów z zakresu otoczenia przedsiębiorstw³⁷, stąd od polityki rządów krajów członkowskich zależy, jak to otoczenie wygląda, tj. jak silne są ograniczenia administracyjne i w jakich dziedzinach występują. Jednakże przedsiębiorcy: osoby fizyczne i prawne z krajów członkowskich mogą odwoływać się do ETS, jeśli mają podstawy sądzić, że regulacje krajowe naruszają prawa podstawowe, w tym w szczególności wolność gospodarczą. Zgodnie z orzecnictwem ETS bowiem przepisy prawa stanowione przez organy krajów członkowskich podlegają kontroli z punktu widzenia ich zgodności z prawami podstawowymi³⁸.

Warto podkreślić, że od lat organy Wspólnoty intensywnie podejmują kwestię przedsiębiorczości w krajach członkowskich i analizują czynniki jej sprzyjające. UE-15 wypracowała kilka ważnych inicjatyw, które w dłuższej perspektywie służyć mają poprawie stanu wolności gospodarczej w krajach członkowskich.

Przede wszystkim trzeba tu wymienić przyjętą w marcu 2000 r. na szczycie Rady Unii Europejskiej tzw. Strategię Lizbońską, czyli program reform gospodarczych i społecznych Unii Europejskiej na lata 2000-2010, którego głównym celem jest przekształcenie Wspólnoty „w najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarkę na świecie, zdolną do trwałego rozwoju, tworzącą większą liczbę lepszych miejsc pracy oraz charakteryzującą się większą spójnością społeczną”³⁹. Kwestie, którymi zajmuje się Strategia Lizbońska dzieli się na 5 obszarów, z których z punktu widzenia tematu niniejszego raportu istotne są dwa: rozwój przedsiębiorczości i liberalizacja, czyli dokończenie budowy wspólnego rynku. Realizacja

³⁷ Wyjątek stanowią: rolnictwo, które jest regulowane tzw. Wspólną Polityką Rolną; rybołówstwo objęte wspólną polityką rybołówstwa. Rolnictwo pomijamy w niniejszym raporcie. W Polsce przedunijnej rolnictwo było także i nadal jest traktowane inaczej niż pozostałe działy gospodarki: dochody indywidualnych gospodarstw rolnych nie podlegają opodatkowaniu; dopiero od niedawna (1999 r.) zastosowano VAT w rolnictwie, wprowadzając jednak specjalną 3% stawkę; rolnicy opłacają bardzo niską składkę na ZUS, co stawia ich w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do pozostałych płatników; gospodarstwa rolne są wyjęte spod prawa upadłościowego.

³⁸ Tamże, s. 193. Jednakże w świetle bogatego orzecnictwa ETS w indywidualnych skargach dotyczących ograniczenia wolności gospodarczej przez decyzje organów Wspólnoty (zob. s. 203-218), Biernat i Wasilewski stwierdzają, że wymaganie, by ograniczenia wolności wprowadzane regulacjami czy decyzjami organów Wspólnoty nie naruszały „istoty” wolności gospodarczej (niezdefiniowanej zresztą) nie chroni przed niekorzystnymi dla przedsiębiorcy decyzjami czy polityką. Europejski Trybunał Sprawiedliwości do 1999 r. (wtedy praca była pisana) ani razu nie stwierdził naruszenia przez organy Wspólnoty tej zasady (s. 215), oceniając każdorazowo, że interes ogólny Wspólnoty uzasadniał podjęcie decyzji przez organy Wspólnoty.

³⁹ Wstęp do Strategii Lizbońskiej, zob. http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html.

Strategii Lizbońskiej, tam gdzie dotyczy polityk wspólnotowych opiera się na dotychczasowej (klasycznej dla WE) metodzie, natomiast w części dotyczącej polityk krajów członkowskich opiera się na tzw. „otwartej” (miękkiej) metodzie koordynacji i fakultatywnych (indykatorywnych) programach. Mimo oczywistej słabości otwartej metody koordynacji działań poszczególnych państw członkowskich, zmiany na lepsze są widoczne, o czym świadczy choćby lekka poprawa Indeksu Wolności Gospodarczej i Indeksu Regulacji dla UE-15 w latach 2001-2003 (zob. pkt. 1.3 niniejszego rozdziału). Oznacza to, że zastosowane narzędzia (*benchmarking*, seminaria i spotkania robocze dwustronne, obowiązek regularnego raportowania przez rządy postępu, raporty porównawcze Komisji Europejskiej) przynoszą rezultaty, choć nie są one bliskie założonym w Strategii celom ilościowym⁴⁰.

W ramach realizacji celów zakreślonych w Agendzie Lizbońskiej w czerwcu 2000 r. na szczycie w Feira szefowie rządów państw UE-15 przyjęli Europejską Kartę dla Małych Przedsiębiorstw (The The European Charter for Small Enterprises). Wychodząc z założenia o szczególnym znaczeniu ekonomicznym i społecznym małych przedsiębiorstw w Europie, Karta wzywa państwa członkowskie oraz Komisję Europejską do podjęcia działań wspierających rozwój przedsiębiorczości i wymienia 10 obszarów, które takiego wsparcia wymagają. Wśród nich dwa są ważne z punktu widzenia tematu tego raportu: otóż Karta wzywa do działań na rzecz: (1) przyspieszenia i potanienia rejestracji małych firm; (2) poprawienia regulacji. Kraje członkowskie zostały zobowiązane do składania rocznych raportów z działań podjętych na rzecz realizacji Karty, na podstawie których Komisja Europejska przygotowuje raport zbiorczy. Uważa się, że raporty te mają duże znaczenie dla wzajemnego uczenia się, pozwalają bowiem korzystać z najlepszych doświadczeń. Konieczność ich przygotowania jest także bez wątpienia ważnym czynnikiem nacisku na rządy krajów członkowskich, sprzyjającym przedsięwzięciom deregulacyjnym.

Kraje kandydackie podpisały się pod Europejską Kartą dla Małych Przedsiębiorstw 23 kwietnia 2002 r. w Mariborze (Słowenia)⁴¹ i zobowiązały się do corocznego raportowania przedsięwzięć na rzecz realizacji Karty. Pierwsze raporty Polska i pozostałe kraje kandydackie przedstawiły w styczniu 2003 r.

W marcu 2004 r. Komisja Europejska przedstawiła tzw. Plan działań na rzecz przedsiębiorczości (A New Action Plan for Entrepreneurship). Plan identyfikuje obszary, w których konieczne są konkretne działania tak na poziomie UE, jak i w poszczególnych krajach, które sprzyjałyby wzrostowi aktywności gospodarczej.

⁴⁰ Najnowszy raport roczny Komisji Europejskiej (2004) z realizacji Strategii Lizbońskiej przedstawiony Radzie Europy wiosną 2004 r. jest bardzo krytyczny.

⁴¹ Rok później w czerwcu 2003 r. Kartę podpisały także kraje Zachodnich Bałkanów oraz Mołdowa; w sumie sygnatariuszy jest obecnie 34. Zob. *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of the European Charter for Small Enterprises*, COM (2004) 64 final, s. 3.

Dziedzina, którą przepisy unijne regulują, zaś regulacje te dotyczą wprost przedsiębiorstw zarejestrowanych w krajach członkowskich, to standaryzacja wyrobów. By wejść do obrotu gospodarczego na wspólnym rynku poszczególne produkty muszą spełniać wymogi określone ściśle przez unijne przepisy⁴². Celem regulacji jest bezpieczeństwo konsumenta, a dowodem, że dany produkt spełnia normy jest oznakowanie przez producenta wyrobu znakiem CE⁴³. Wiąże się to oczywiście z kosztami dla przedsiębiorców. W tej dziedzinie Polska nie ma żadnego pola manewru: przedsiębiorstwa polskie są zmuszone do stosowania norm unijnych, które wraz z wejściem naszego kraju do UE obowiązują w miejsce dotychczasowych norm polskich⁴⁴. Nie spełnianie norm unijnych będzie eliminowało polską firmę z rynku unijnego, w tym i krajowego, skoro jest on od maja 2004 r. częścią wspólnego rynku. Standaryzacją w tym raporcie się nie zajmujemy. Powód jest oczywisty: w tym obszarze regulacji nie miejsca na rekomendacje pod adresem rządu polskiego, ponieważ nie ma on tu kompetencji decyzyjnych.

1.5. Diagnoza stanu administracyjnej interwencji na rynku dóbr i usług w Polsce w latach 2003-2004

1.5.1. Wejście na rynek czyli rejestracja działalności gospodarczej

Stopień skomplikowania i wiążąca się z tym czasochłonność procesu rejestracji nowego podmiotu gospodarczego, a także koszt tego procesu są miarami łatwości „wejścia na rynek”. Im rejestracja jest prostsza, tańsza i im mniej czasu wymaga, tym łatwiej i szybciej można rozpocząć działalność gospodarczą. Zasadniczo ważna jest także przestrzeń wolności gospodarczej, tj. liczba dziedzin, w których prowadzenie działalności gospodarczej zależy tylko od woli przedsiębiorcy, a nie od zgody administracji państwowej.

1.5.1.1. Dostępne formy prawne

Przedsiębiorca może w Polsce prowadzić działalność gospodarczą w różnych formach prawnych, co zasługuje na dobrą ocenę. W grę wchodzi 9 form prawnych przedsiębiorstwa.

⁴² Niewielka część jednolitego rynku (5-10%) nie jest regulowana na poziomie europejskim. Tu zastosowanie znajduje dyrektywa o ogólnym bezpieczeństwie wyrobów.

⁴³ W przemyśle spożywczym jest to certyfikat HAACP.

⁴⁴ Egzekwowaniem norm europejskich przez polskich przedsiębiorców zajmuje się Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który ma prawo nakładać karę 100 tys. zł za niezgodne z prawem umieszczenie oznakowania CE na produkcie.

Osoba fizyczna może prowadzić działalność gospodarczą w ramach:

- zakładu osoby fizycznej,
- spółki cywilnej,

a także w ramach spółek osobowych, tj. nie mających osobowości prawnej spółek prawa handlowego⁴⁵:

- spółki jawnej,
- spółki partnerskiej,
- spółki komandytowej,
- spółki komandytowo-akcyjnej.

Osoby prawne mogą przybrać następujące formy prawne:

- spółki z o.o.,
- spółki akcyjnej⁴⁶,
- spółdzielni,
- fundacji.

Opcji jest więc dużo, co samo w sobie jest oczywiście dobre, jednakże wybór jest w każdym indywidualnym przypadku ograniczony:

1. Rozmiarami planowanej działalności,

2. Podejściem do ryzyka:

- a) gdy działalność prowadzi osoba prawna, wówczas wspólnicy spółki (członkowie spółdzielni) ryzykują tylko majątkiem zaangażowanym w spółkę/przedsięwzięcie; w przypadku dwóch spółek osobowych: komandytowej i komandytowo-akcyjnej komandytariusz odpowiada wobec wierzycieli tylko do wysokości sumy komandytowej określonej w umowie spółki;
- b) osoba fizyczna jako przedsiębiorca ryzykuje całym swoim (osobistym) majątkiem bez ograniczenia, podobnie jest w przypadku wspólników spółek: jawnej, partnerskiej oraz komplementariusza w spółce komandytowej i spółce komandytowo-akcyjnej;
- c) regulacjami prawnymi ograniczającymi wprost wybór formy prawnej przedsiębiorstwa lub narzucającymi określoną formę; np. Ustawa Prawo bankowe przesądza, że działal-

⁴⁵ Ich tworzenie, organizację, funkcjonowanie, rozwiązywanie, podział i przekształcanie reguluje Ustawa z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych.

⁴⁶ Spółki akcyjne i z ograniczoną odpowiedzialnością to tzw. spółki kapitałowe. Tak jak spółkami osobowymi zajmuje się nimi Kodeks spółek handlowych.

ność bankową można prowadzić tylko w formie spółki akcyjnej; podobnie jest z działalnością ubezpieczeniową; z kolei spółka partnerska jest wyłącznie dla osób fizycznych uprawnionych do wykonywania wolnych zawodów⁴⁷.

W przypadku działalności gospodarczej prowadzonej przez osobę fizyczną w grę wchodzi różny zakres sprawozdawczości finansowej i podatkowej w zależności od wyboru jednego z 3 obowiązujących reżimów podatkowych: (1) tzw. karta podatkowa, (2) ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, (3) podatek na warunkach ogólnych czyli PIT. Oba te aspekty są bez wątpienia rozważane przy podejmowaniu decyzji o wyborze formy prawnej.

Osoby prawne natomiast nie mają pod tym względem wyboru: prowadzą pełną księgowość i płacą podatek od osób prawnych (CIT – *corporate income tax*). W przypadku spółki akcyjnej i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w grę wchodzi także wymogi wniesienia kapitału początkowego, o czym piszemy w pkt. 1.5.1.3.

Zgrubny obraz struktury podmiotowej polskiej gospodarki przedstawia tabela 1.1 (poniżej). Liczebnie w całym okresie transformacji dominowały i nadal dominują osoby fizyczne (wg ostatnich dostępnych danych stanowią 91,1% przedsiębiorstw), jednakże liczba osób prawnych znacząco rosła i wzrósł ich udział w całej populacji przedsiębiorstw (z 4,9% do 8,9% w ciągu ostatnich 4 lat, dla których są dane)⁴⁸.

Osoby fizyczne prowadzą działalność gospodarczą najczęściej w postaci „zakładu osoby fizycznej”. Zwraca uwagę kurczenie się liczby zakładów osób fizycznych o minimalnych obowiązkach księgowych i płacących najprostsze i niskie podatki: liczba przedsiębiorców z kartą podatkową i „ryczałtowców” zmalała w ciągu ostatnich 4 lat o 285 599 (z 1 095 327 do 809 728) czyli o 26%. Wynika to ze stopniowych zmian przepisów, które zawężają dostępność prostych form opodatkowania, i wiążących się z nimi ograniczonych obowiązków rejestracji transakcji gospodarczych dla potrzeb administracji podatkowej. Musiało to oznaczać wpychanie przedsiębiorców w trzeci system podatkowy, bardzo nieprzyjazny przede wszystkim z powodu silnej progresji podatkowej aż do 2003 r. łącznie⁴⁹. „PIT-owców” w okresie 4 ostatnich lat przybyło 139 870 (9,5%) i to w sytuacji, gdy liczba przedsiębiorców – osób fizycznych ogółem zmniejszyła się o 150 711 (z 2 434 295 do 2 283 584) czyli o 6,2%.

⁴⁷ Kodeks spółek handlowych (art. 88) wymienia następujące zawody: adwokata, aptekarza, architekta, biegłego rewidenta, brokera ubezpieczeniowego, doradcy podatkowego, księgowego, lekarza, lekarza stomatologa, weterynarza, notariusza, pielęgniarki, położnej, radcy prawnego, rzeczownika patentowego, rzeczoznawcy majątkowego i tłumacza przysięgłego. W przypadku innych zawodów mogą o tym przesądzać odrębne ustawy (art. 87).

⁴⁸ Inny obraz uzyskuje się, gdy bierze się zamiast liczby osób fizycznych i osób prawnych ich udział w zatrudnieniu oraz tworzeniu dochodu narodowego. Ponieważ zakłady osób fizycznych są na ogół zasadniczo mniejsze niż spółki, ich znaczenie w gospodarce (mierzone udziałem w zatrudnieniu w sektorze przedsiębiorstw czy w wartości produkcji sprzedanej sektora przedsiębiorstw) jest zasadniczo mniejsze niż ich udział w liczbie przedsiębiorstw. Z punktu widzenia tematu raportu ważna jest jednak liczba przedsiębiorstw, ona bowiem informuje o popularności danej formy prawnej wśród przedsiębiorców.

⁴⁹ W 2004 r. tylko dla przedsiębiorców zniesiono dwie wyższe stawki podatkowe (czyli zlikwidowano progresję), podatki płacą oni wg jednej stawki na poziomie 19%.

Tabela 1.1 Liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz osób prawnych według form opodatkowania w latach 1998 i 2002

	Forma podatkowania	1998		2002	
		Liczba podmiotów gospodarczych	Struktura (%)	Liczba podmiotów gospodarczych	Struktura (%)
1.	Karta podatkowa	228.198	8,9	170.639	6,8
2.	Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	867.129	33,9	639.089	25,5
3.	PIT	1.333.986	52,3	1.473.856	58,8
4.	Razem osoby fizyczne (1+2+3)	2.434.295	95,1	2.283.584	91,1
5.	CIT	126.000	4,9	223.976	8,9
6.	Ogółem (4+5)	2.560.295	100,0	2.507.560	100,0

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Wśród osób prawnych zdecydowanie przeważają spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (na koniec 2002 r. zarejestrowanych było 169 tys.), spółek akcyjnych jest 9 razy mniej (zaledwie 8,6 tys.)⁵⁰. Spółdzielni jest tylko 18 682⁵¹, a ich liczba począwszy od 1997 r. powoli maleje⁵²; jest to forma prawna bardzo szczególna i jak dowodzą dane statystyczne niewygodna dla prowadzenia działalności gospodarczej. Fundacje mogą prowadzić działalność gospodarczą, jednakże ich podstawowym celem jest realizacja określonych przez fundatorów celów o charakterze społecznym, osiąganie zysku jest celem wtórnym podporządkowanym celowi podstawowemu. Fundacji jest w Polsce zaledwie nieco ponad 5 tys.⁵³, tylko część z nich prowadzi działalność gospodarczą, a ich udział w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych jest marginalny.

1.5.1.2. Procedura rejestracji

Procedura rejestracji działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby fizyczne wygląda odmiennie od procedury rejestracji spółek osobowych, spółki z o. o. i akcyjnej, spółdzielni i fundacji.

Rejestracja działalności gospodarczej osób fizycznych

Procedurę rejestracji działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby fizyczne reguluje obecnie całościowo Prawo działalności gospodarczej z 1999 r., które w tej części będzie

⁵⁰ GUS 2003, tabl. 9 (596).

⁵¹ Tamże.

⁵² Balcerowicz (2002), s. 196 i GUS (2003), tabl. 9 (596).

⁵³ Z tego 10% na pewno nie prowadzi żadnej działalności, ale uspionych organizacji jest z pewnością grubo więcej, zob. Dąbrowska, Gumkowska, Wygnański (2002), r.7.

obowiązywało jeszcze do 1 stycznia 2007 r., a więc do dnia wejścia w życie rozdziału 3 Ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Proces rejestracji działalności gospodarczej osób fizycznych – prowadzonej indywidualnie oraz w ramach spółki cywilnej – składa się z następujących sześciu etapów:

- zgłoszenia do tzw. ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez urzędy gminy (miasta),
- otrzymania koncesji/zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w danej dziedzinie, jeżeli jest ona koncesjonowana⁵⁴,
- rejestracji w krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej REGON,
- otwarcia rachunku bankowego,
- zgłoszenia do ewidencji podatników (NIP),
- rejestracji w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

Informacje o wymaganych dla rejestracji w ewidencji działalności gospodarczej dokumentach (są tylko dwa: wypełniony formularz zgłoszenia, dowód osobisty), wysokości opłaty, terminie załatwienia sprawy, trybie odwołania, są od niedawna powszechnie dostępne na stronach internetowych urzędów miast i gmin. Jest tak dzięki wdrożeniu ogólnokrajowego publikatora teleinformatycznego tzw. Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), którego celem jest powszechne udostępnianie informacji publicznej⁵⁵. W Warszawie, Krakowie, Wrocławiu wniosek zgłoszenia, który jest prostym do wypełnienia formularzem, można pobrać na stronie internetowej urzędów miasta i dzielnic. Wypełniony wniosek mogą przesłać do urzędu drogą elektroniczną na razie tylko przedsiębiorcy warszawscy⁵⁶. Takiego udogodnienia nie mają natomiast jeszcze przedsiębiorcy rejestrujący się np. w mieście i gminie Dywity (województwo warmińsko-mazurskie), gdzie wniosek trzeba złożyć osobiście. Jedna wizyta w urzędzie jest konieczna w każdym przypadku: albo przy składaniu wniosku, albo przy jego odbiorze, ponieważ trzeba okazać dowód osobisty (dane do wglądu) oraz dowód wniesienia opłaty za wpis do ewidencji. Zaświadczenie o wpisie można odebrać osobiście lub za pośrednictwem poczty.

Ważne jest, że rejestracja nie wymaga zgody urzędu, urząd ma tylko wprowadzić nowe zgłoszenie do rejestru zakładów osób fizycznych i spółek cywilnych, prowadzenie którego

⁵⁴ O tym etapie piszemy oddzielnie, zob. punkt 1.5.2 rozdziału.

⁵⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 112, poz. 1198; adres BIP: <http://bip.gov.pl>

⁵⁶ Urząd Miasta Warszawy, który jest liderem we wprowadzaniu e-usług publicznych w Polsce, utworzył elektroniczny Wydział Obsługi Mieszkańców (http://um.warszawa.pl/v_syrenka/vom/), który przygotowuje się do wdrożenia systemu umożliwiającego w pełni elektroniczne świadczenie usług publicznych.

należy do jego obowiązków. Innymi słowy urząd nie może odrzucić zgłoszenia z powodów merytorycznych; może to zrobić tylko z powodów formalnych i tylko wtedy, gdy w wypełnionym formularzu brakuje jakichś danych.

Oplata administracyjna za wpis nowego podmiotu do rejestru jest niewielka i wynosi od kilku lat niezmiennie 100 zł⁵⁷. Co więcej, wiadomo już, że opłata pozostanie na tym samym poziomie nominalnym po wejściu w życie 1 stycznia 2007 r. nowych przepisów o ewidencji działalności gospodarczej⁵⁸. Urząd ma 14 dni⁵⁹ na wydanie zgłaszającemu działalność gospodarczą zaświadczenia o dokonaniu wpisu przedsiębiorcy – osoby fizycznej do ewidencji działalności gospodarczej. Zazwyczaj robi to dużo szybciej.

Na stronach internetowych urzędów miast i gmin na ogół nie ma informacji o następnych krokach potrzebnych dla dokończenia procesu rejestracji (chlubnym wyjątkiem jest np. urząd miasta Nowego Targu). Co więcej, nie ma tam także informacji o udogodnieniach, które weszły w życie 1 stycznia 2004 r.⁶⁰ Wprowadzono mianowicie możliwość złożenia w urzędzie gminy – wraz z wnioskiem o wpis do ewidencji działalności gospodarczej – dwóch innych wniosków: o wpis do rejestru REGON i wpis do ewidencji podatników NIP. Organ ewidencyjny ma obowiązek przesłać oba wnioski „niezwłocznie, nie później niż w ciągu trzech dni” od dokonania rejestracji przedsiębiorcy, do urzędu statystycznego i urzędu skarbowego wraz z zaświadczeniem o wpisie do ewidencji oraz innymi dokumentami dołączonymi przez przedsiębiorców. Ta zmiana stanowi duży krok naprzód w skracaniu procesu rejestracji i budowaniu tzw. jednego okienka (*one-stop shop*), kompleksowo obsługującego przedsiębiorcę rejestrującego działalność gospodarczą (piszemy o nim szerzej – nieco dalej). Równoległe z tą innowacją nadal funkcjonuje także stara procedura składania obu tych wniosków bezpośrednio w urzędzie statystycznym i urzędzie skarbowym; przedsiębiorca ma więc wybór.

Drugą formalnością, którą można rozpocząć dopiero po otrzymaniu zaświadczenia o wpisie do ewidencji, jest zgłoszenie się do rejestru podmiotów gospodarki narodowej. Aktualna informacja o procedurze (dostępnych opcjach) uzyskania wpisu w rejestrze REGON, formularze i instrukcje jak je wypełniać są zamieszczone na stronie internetowej GUS (www.stat.gov.pl). Formularz wniosku można także otrzymać w urzędach statystycznych i ich oddziałach oraz w urzędach miast i gmin. Wniosek można przesłać do urzędu statystycznego pocztą lub złożyć go osobiście; w tym ostatnim przypadku istnieje możliwość otrzymania zaświadczenia o wpisie do rejestru od ręki, zwłaszcza że można skonsultować się z urzędnikiem

⁵⁷ Za wprowadzanie zmiany zapisu w ewidencji opłata wynosi 50 zł.

⁵⁸ Przesądza o tym art. 28 Ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

⁵⁹ Ustawa Prawo działalności gospodarczej, art. 7a, 7b, 7c.

⁶⁰ Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy Prawo o działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 217, poz. 2125.

i uniknąć błędów w wypełnieniu trudnego formularza. Urząd statystyczny ma maksimum 7 dni na dokonanie wpisu. Przedsiębiorca z kolei powinien dokonać zgłoszenia do rejestru (o ile robi to sam) w ciągu 14 dni od otrzymania zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej. Wpis do rejestru REGON jest bezpłatny.

Procedura i wymogi związane z uzyskanie numeru ewidencyjnego podatnika są omówione na stronie internetowej Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl) jednak opis jest długi i trudny dla czytelnika, i można go uznać za mało przydatny, ponieważ jest bardzo formalnym omówieniem ustawy⁶¹, a nie jasną instrukcją dla podatnika. Formularz zgłoszenia do ewidencji podatników (tzw. zgłoszenia identyfikacyjnego) i pozostałych formularzy można otrzymać w urzędzie skarbowym, urzędzie gminy lub wydrukować go ze strony internetowej Ministerstwa Finansów. Oprócz formularza identyfikacyjnego trzeba wypełnić także dwa inne: (1) Informację o rachunkach bankowych, (2) informację o miejscach prowadzenia działalności gospodarczej. W przypadku gdy zgłoszenia dokonuje się osobiście (a nie za pośrednictwem urzędu gminy) do wypełnionych formularzy trzeba dołączyć wypis (oryginał) z ewidencji działalności gospodarczej, zaświadczenie (oryginał) o numerze identyfikacyjnym REGON oraz mieć otwarty rachunek bankowy, co wskazuje na kolejność kroków w procedurze rejestracji i że jest to proces etapowy. Rejestracja jest bezpłatna. Ustawa nie podaje terminu, w jakim decyzja o nadaniu musi być podjęta. Stosuje się wobec tego ogólny przepis Ustawy Ordynacja podatkowa⁶², który mówi, że „załatwienie sprawy... powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca” (art. 138). Dobrze więc, że brak numeru NIP nie wstrzymuje rozpoczęcia działalności gospodarczej: do czasu otrzymania numeru identyfikacyjnego przedsiębiorca może używać numeru zastępczego, którym jest numer statystyczny REGON.

Ułatwienia w rejestracji obowiązujące od 1 stycznia 2004 r. nie objęły zgłoszenia w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych⁶³. Zgłoszenia do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych (czyli emerytalnego, rentowego i wypadkowego) trzeba dokonać samodzielnie i bezpośrednio w ZUS, na specjalnym formularzu, który jest dostępny na stronie internetowej ZUS (www.zus.pl) oraz w oddziałach zakładu. Do wypełnionego formularza dołączyć trzeba zaświadczenia: o wpisie do ewidencji i decyzji urzędu skarbowego o wpisie do rejestru podatników (w tym przypadku wystarczą kopie). Zgłoszenie trzeba złożyć w ciągu 7 dni od powstania obowiązku ubezpieczenia, czyli wkrótce po rozpoczęciu działalności gospodarczej. Jeżeli przedsiębiorca zatrudnia pracowników, musi także dokonać zgłoszenia siebie jako

⁶¹ Ustawa z 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, Dz.U. Nr 142, poz. 702 z późn. zm.

⁶² Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.

⁶³ Tę formalność reguluje Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.

płatnika składek osoby (ób) fizycznej (ych). Na podstawie zgłoszeń ZUS zakłada konta ubezpieczonych, na których będą gromadzone ich składki. Zgłoszenia są nieodpłatne.

Podsumowując, trzeba stwierdzić, że rejestracja działalności gospodarczej osób fizycznych nie jest trudna i jest tania; od stycznia 2004 r., jeśli przedsiębiorca korzysta z jednego okienka dla załatwienia 3 procedur, nie jest też czasochłonna. Ta ocena dotyczy oczywiście obszarów działalności nie objętych koncesjonowaniem i zezwoleniami.

Zastrzeżenia budzi jednak zakres udostępniania informacji o obowiązujących procedurach rejestracyjnych i aktualność owych informacji. Odnotowane wyżej niedostatki systemu informowania przez gminy nie są rekompensowane ani przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy ani przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, której misją jest wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce. Na stronie internetowej PARP w „Przewodniku przedsiębiorcy”, który określa się jako bazę danych, informacje o procedurze rejestracyjnej dla osób fizycznych ostatnio były aktualizowane w sierpniu 2003 roku, zaś instrukcja pt. *Jak założyć własną firmę* została przygotowana w styczniu 2001 r. Nieaktualny w części dotyczącej rejestracji osób fizycznych (a także koncesji i zezwoleń) jest także obszerny poradnik pt. *Jak założyć własną firmę* zamieszczony na stronie internetowej MGIP; jak można sądzić uwzględnia on stan prawny z 2003 r. Na tym tle wyróżnia się Główny Urząd Statystyczny, który informuje o ułatwieniach w procedurze rejestracji obowiązujących od 1 stycznia 2004 r na swojej stronie internetowej i robi to w sposób przyjazny dla przedsiębiorcy.

Dalsza poprawa procedury rejestracji działalności gospodarczej powinna nastąpić od 1 stycznia 2007 r., kiedy wejdzie w życie rozdział 3 Ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Urząd gminy (miasta) będzie zobowiązany dokonać wpisu do ewidencji w terminie 3 dni roboczych (zamiast obecnych 14). Ponadto, wniosek o wpis do rejestru będzie mógł być złożony drogą elektroniczną, pod warunkiem, że będzie opatrzony bezpiecznym podpisem elektronicznym. Wraz z wnioskiem o wpis do ewidencji tą samą drogą będzie można złożyć wniosek o wpis do systemu REGON, wniosek o wpis do bazy podatników (NIP) oraz zgłoszenie płatnika składek i zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych ZUS. Organ ewidencyjny (albo KRS, bo ten przepis obejmie także rejestr przedsiębiorców) będzie zobowiązany przesłać każdy z tych wniosków – także za pośrednictwem systemu teleinformatycznego – niezwłocznie po dokonaniu wpisu, do właściwych organów rejestrowych wraz z odpisem postanowienia o wpisie do ewidencji. Po wprowadzeniu tych zapisów w życie będziemy mieli w Polsce rzeczywiście *one-stop shop* dla przedsiębiorców. Poza „jednym okienkiem” pozostanie aplikowanie o koncesję, zezwolenie i wpis do działalności regulowanej (o tej ostatniej piszemy w pkt. 1.5.2). Jednakże przedsiębiorca będzie zwolniony z obowiązku dostarczania do ewidencji gospodarczej lub rejestru przedsiębiorców dokumentów poświadczających posiadanie koncesji, zezwolenia czy wpisu do rejestru działalności regulowanej –

to zadanie przejmą na siebie organy koncesyjne, organy wydające zezwolenia i organy prowadzące rejestr działalności regulowanej.

Zasadne jest jednak pytanie, czy organy odpowiedzialne za wdrożenie systemu „jednego okienka” zdążą z przygotowaniem potrzebnej infrastruktury. Druga wątpliwość dotyczy realności szacunku kosztów wdrożenia systemu⁶⁴.

Rejestracja spółek⁶⁵

Szczególną formą prawną prowadzenia działalności gospodarczej jest spółka (*incorporated company*), o której rozpowszechnieniu w XIX w. w Europie i Stanach Zjednoczonych zdecydowały cztery jej zalety, które są następujące:

- a) życie spółki nie jest ograniczone długością życia właściciela (co jest cechą charakterystyczną zakładów osób fizycznych), czyli może ona „przeżyć” właściciela;
- b) gromadzi ona kapitały pochodzące od więcej niż jednej osoby, co daje jej przewagę ekonomiczną nad innymi formami prowadzenia działalności gospodarczej;
- c) eliminuje ryzyko dla przedsiębiorców – ograniczając je do majątku spółki, co sprzyja innowacjom technologicznym;
- d) ma dostęp do usług dostarczanych przez banki i sądy, które w mniejszym stopniu są dostępne dla przedsiębiorstw w innych formach prawnych.

Liczba formalności i procedura rejestracyjna

Rejestracja spółki w Polsce wymaga wykonania 9 różnych czynności, narzuconych i uregulowanych przez państwo:

- 1) zawarcia umowy spółki obligatoryjnie w formie aktu notarialnego – w przypadku spółki z o.o., dla spółki akcyjnej – sporządzenie statutu w formie aktu notarialnego
- 2) zdeponowania kapitału założycielskiego w banku,
- 3) rejestracji w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym,
- 4) wpisu do krajowego rejestru podmiotów gospodarki narodowej – REGON,
- 5) uzupełnienia wpisu do rejestru o numer statystyczny,
- 6) otwarcie rachunku bankowego.
- 7) rejestracji w ewidencji podatników: uzyskania numeru podatnika NIP,

⁶⁴ W towarzyszącym projektowi ustawy dokumencie pt. *Ocena skutków regulacji* oszacowano koszty budowy i wdrożenia systemu rejestracji *on-line* i zbudowania CIEDG na 200 mln zł. Założono, że budżet Państwa pokryje 25% kosztów, zaś pozostałe 75% wydatków zostanie sfinansowanych z funduszy strukturalnych UE.

⁶⁵ Pomijamy tutaj rejestrację spółdzielni i fundacji, jako rzadko używane dla prowadzenia działalności gospodarczej formy prawne. Dodajmy jednak, że wymogi rejestracyjne są takie jak dla spółek.

- 8) rejestracji w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych,
- 9) ubiegania się o koncesję/zezwozenie na prowadzenie działalności gospodarczej w danej dziedzinie, jeżeli jest ona koncesjonowana.

Wymagane czynności trzeba podejmować w pewnej sekwencji. By móc złożyć wniosek o zarejestrowanie spółki z o.o. lub spółki akcyjnej, wcześniej trzeba przejść przez dwie pierwsze z wymienionych wyżej formalności. Trzeba także wybrać zarząd i poświadczyć notarialnie wzory podpisów członków zarządu. Zgłoszenie do KRS powinno nastąpić w ciągu 6 miesięcy, inaczej umowa spółki z mocy prawa traci ważność. Z kolei dopiero mając wpis do rejestru można podejmować następne z kroków. Pierwszym chronologicznie jest wówczas rejestracja w urzędzie statystycznym: bez numeru REGON nie można przejść do następnych etapów rejestracji: wszędzie dalej wymagane jest podanie numeru statystycznego. W sumie owych 9 formalności trzeba załatwiać w 5 różnych instytucjach administracji publicznej (KRS, GUS, urząd skarbowy, oddział ZUS, właściwy organ koncesyjny lub zezwalający) oraz dwóch instytucjach z sektora przedsiębiorstw (kancelaria notarialna oraz bank). W każdej z tych instytucji trzeba złożyć wniosek (wypełniając stosowny formularz), konieczne jest też przedłożenie różnych dodatkowych dokumentów. Od stycznia 2004 r. procedurę można skrócić o dwa etapy, składając w KRS dodatkowe dwa wnioski: o wpis do rejestru REGON i wpis do ewidencji podatników NIP. Nie wiadomo, ilu przedsiębiorców skorzystało do tej pory z tego ułatwienia.

Liczba formalności: Polska w porównaniach międzynarodowych

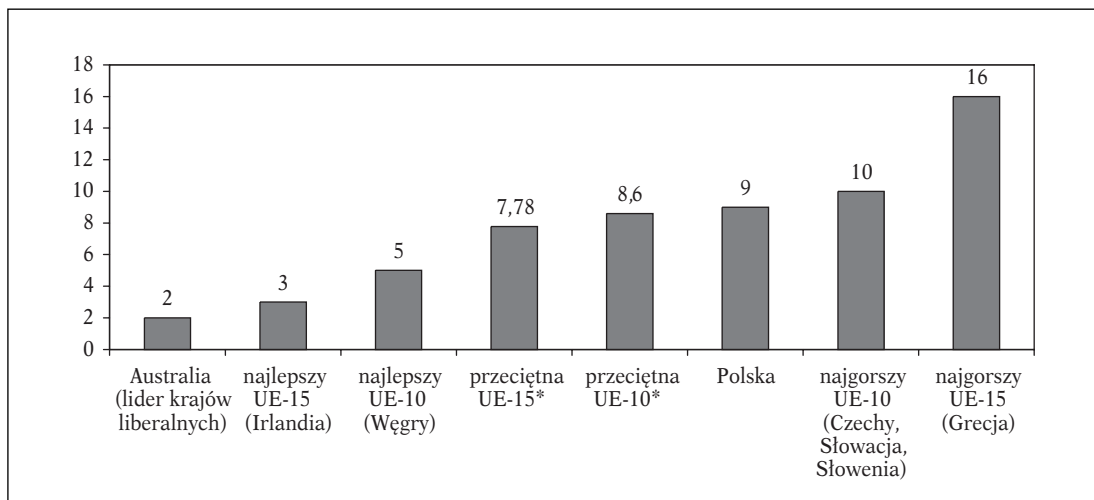
Polska ze swoimi 9 procedurami wypada gorzej niż połowa państw UE-15, w grupie których liderami są Irlandia i Szwecja (z zaledwie 3 procedurami), zob. rys. 1.2 poniżej. Tyle samo kroków co w Polsce przedsiębiorcy muszą wykonać w trzech uważanych za zbiurokratyzowane krajach: Austrii, Niemczech i Włoszech. Gorzej niż w Polsce jest w czterech krajach starej Unii: Francji (10 procedur), Hiszpanii i Portugalii (po 11 procedur) oraz Grecji (aż 16)⁶⁶. Na tle nowych członków UE⁶⁷ Polska wypada lepiej, ale oczywiście tylko dlatego, że w krajach transformacji etapów rejestracji jest przeciętnie więcej niż w państwach „starej” Unii (odpowiednio 8,6 w UE-10 i 7,8 w UE-15). Lepsza sytuacja niż w Polsce występuje na Węgrzech (tylko 5 procedur) i w Łotwie (7). Na Litwie wymaga tyle samo procedur co w Polsce. W pozostałych 3 krajach „nowych” w Unii (Czechach, Słowacji, Słowenii), dla których zebrano dane, procedur było 10.

Wzorem dla Polski i dla poszerzonej UE mogą być dwa kraje, które w drodze reform dopracowały się wzorcowo przyjaznych dla inwestorów regulacji procesu wejścia nowych

⁶⁶ Dla 15 państwa – Luksemburga brak danych.

⁶⁷ Ściślej na tle 7 krajów; badaniami nie objęto: Estonii, Malty i Cypru.

Rysunek 1.2. Liczba procedur rejestracyjnych dla spółki z o.o.: Polska na tle innych krajów (2003 r.)



Objaśnienia:

Dla 14 krajów UE-15, brak danych dla Luksemburga

Dla 7 krajów UE-10, brak danych dla Cypru, Estonii, Malty.

Źródło: Bank Światowy (2003), s. 118-120, dane dla Polski skorygowane.

przedsiębiorców na rynek. W Australii i Kanadzie są zaledwie 2 procedury do przejścia, które zabierają łącznie 2 (w Australii) lub 3 (w Kanadzie) dni robocze. O tym, jak można dojść do tak prostego i szybkiego procesu rejestracji piszemy w następnym punkcie.

Czasochłonność rejestracji

Rejestrację spółek kapitałowych i osobowych, spółdzielni i fundacji prowadzi Krajowy Rejestr Sądowy. W przeciwieństwie do rejestracji przedsiębiorców – osób fizycznych, wpisywanych do ewidencji przez organy administracji lokalnej, tutaj rola organu rejestrującego jest stanowiąca: sąd postanawia o wpisie do rejestru nowego podmiotu lub też takiego wpisu odmawia; odmowa musi być merytorycznie uzasadniona. Rozpatrując wniosek „sąd bada, czy dołączone dokumenty są zgodne co do formy i treści z przepisami prawa, oraz „czy dane zgłoszone we wniosku o wpis są zgodne z rzeczywistym stanem, jeżeli ma w tym względzie uzasadnione wątpliwości” (art. 23 Ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym). Jeżeli sąd postanowi wpisać dany podmiot do rejestru, to tym samym stwierdza zarówno prawidłowość powołania do życia spółki (spółdzielni, itd.), jak i autentyczność wszystkich danych wprowadzonych do rejestru. Jednakże odpowiedzialność za treść wpisu ponosi wnioskodawca⁶⁸. Przyję-

⁶⁸ „Domniemywa się, że dane wpisane w rejestrze są prawdziwe” (art. 17 Ustawy o KRS, tekst jednolity, www.ms.gov.pl). „Podmiot wpisany do rejestru ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną zgłoszeniem do rejestru nieprawdźliwych danych.” (art. 18).

cie w Polsce sądowej procedury rejestracji spółek ma natomiast swoją cenę w postaci skomplikowania procedury i jej czasochłonności, a także sposobu traktowania przedsiębiorców.

Dla zarejestrowania spółki konieczne jest wypełnienie właściwego (urzędowego) formularza i złożenie go wraz z wymaganymi dokumentami (a) umową spółki, (b) poświadczonymi notarialnie wzorami podpisów osób upoważnionych do reprezentowania spółki, (c) dokumentem potwierdzającym uprawnienie do korzystania lokalu, w którym znajduje się siedziba spółki), we właściwym dla siedziby spółki wydziale KRS. Można to zrobić osobiście lub przesłać dokumenty pocztą. Nie można natomiast skorzystać z drogi elektronicznej. Ta droga będzie otwarta od 1 stycznia 2007 r. Formularze są dostępne w wydziałach KRS, w przypadku formularza wniosku dla spółek jawnych także w urzędach gmin i miast; formularze można także wydrukować ze strony internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości (www.ms.gov.pl), która obsługuje KRS. Trzeba zauważyć, że robi to w skromnym zakresie. Nie ma tam np. informacji o wysokości opłat za wpis do rejestru.

Wypełnienie wniosków nastrocza problemy, ponieważ formularze są szczegółowe i trudne⁶⁹. Składający wniosek o rejestrację spółki nie może liczyć na pomoc pracowników KRS przyjmujących wnioski, zaś wszelkie błędy formalne popełnione przez wypełniającego wniosek o wpis skutkują wydłużeniem procedury, która ma niepotrzebnie cechy typowej procedury sądowej: sąd nie ma w zwyczaju telefonicznie powiadomić o brakach we wniosku lub błędach, lecz „wydaje postanowienia wzywające do uzupełnienia braków”, i śle je pocztą poleconą. Z kolei nieuzupełnienie braków w wyznaczonym terminie pociąga za sobą zamknięcie procedury; konieczne staje się jej rozpoczęcie od początku wraz z wniesieniem nowej opłaty za wpis. Sąd rejestrowy ma od stycznia 2004 r. 14 dni na rozpatrzenie wniosku o wpis do rejestru, co czyni w trybie niejawnym; w praktyce jednak – w przypadku, gdy sąd okaże się mieć zastrzeżenia do załączonych dokumentów lub wypełnienia wniosku – rejestracja może zająć więcej czasu niż wynosi limit ustawowy. Od momentu „usunięcia przeszkód do dokonania wpisu” do rejestru sąd ma 7 dni na rozpatrzenie wniosku.

Rejestracja przedsiębiorstwa wymaga co najmniej dwóch wizyt w KRS: oprócz pierwszej, kiedy składa się wniosek o wpis, także drugiej, kiedy trzeba złożyć wniosek o uzupełnienie danych rejestrowych o numer REGON.

W porównaniu z wpisem do rejestru przedsiębiorców trzy następne formalności: wpis do rejestru podmiotów gospodarki narodowej REGON, zgłoszenie identyfikacyjne w ZUS oraz rejestracja w ewidencji podatników (NIP) są łatwe i szybkie do przejścia. Nie będziemy ich tu opisywać, ponieważ przepisy i praktyka są takie same, jak w przypadku rejestracji przedsiębiorców – osób fizycznych, a te zostały opisane w poprzednim punkcie.

⁶⁹ Takie oceny zebraliśmy rozmawiając z grupą przedsiębiorców i prawników obsługujących podmioty gospodarcze. Podobne oceny spotyka się w prasie ekonomicznej.

Problemy następcza natomiast ostatnia – nie omówiona dotąd – formalność: ubieganie się o koncesję/zezwoleńie na prowadzenie działalności gospodarczej, w tych przypadkach gdy dany obszar działalności gospodarczej jest objęty reglamentacją dostępu. O niej piszemy osobno, w pkt. 1.5.2.

Czasochłonność rejestracji: Polska w porównaniach międzynarodowych

Czasochłonność rejestracji w każdym indywidualnym przypadku może być różna, ale dobrze jest wiedzieć, ile minimum czasu potrzeba na przejście wszystkich procedur wymaganych w danym kraju, by móc rozpocząć działalność gospodarczą. Analizę czasochłonności rejestracji przedsiębiorstwa przeprowadził zespół badawczy Banku Światowego pod kierunkiem Simeona Djankova w ramach szerszego projektu pt. *Doing Business: Understanding Regulation*. Badaniami objęto 133 krajów, w tym Polskę. Jako obiekt badania wybrano spółkę z o.o., dzięki czemu uzyskano porównywalność danych między krajami. Interpretując czy cytując dane trzeba mieć w pamięci też inne założenia przyjęte w badaniu, które zapewniają porównywalność zebranych danych, ale rzutują na otrzymane wyniki⁷⁰.

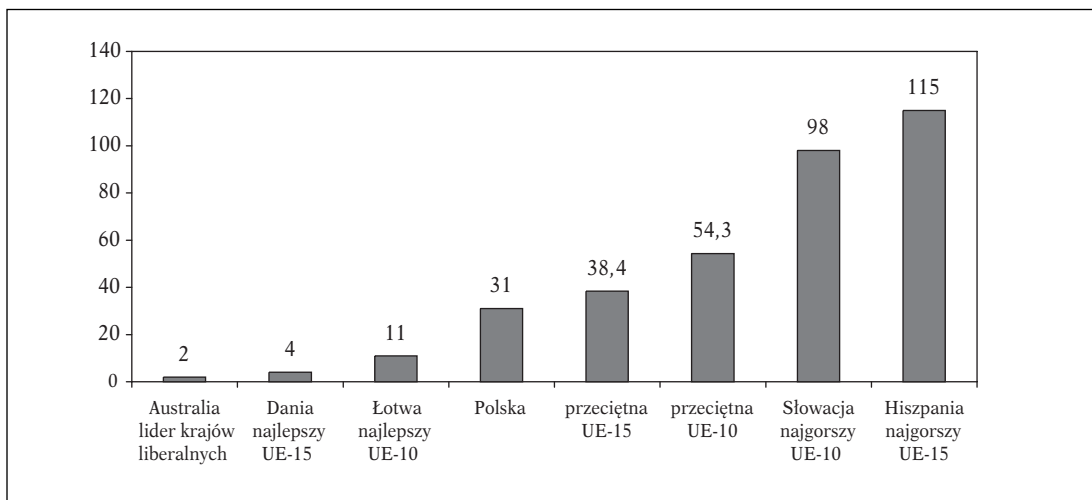
Na rejestrację spółki z o.o. w Polsce w 2003 r. potrzeba było 31 dni, podczas gdy w grupie najbardziej liberalnych gospodarek: Australii, Kanadzie, Nowej Zelandii i USA zaledwie od 2 do 4 dni. Z 15 krajów „starej” Unii najlepiej wypadła Dania (4 dni), najgorzej Hiszpania (115 dni) (zob. rys. 1.3 poniżej), rozpiętość jest więc bardzo duża. Przeciętna dla UE-15 (38,4 dni) jest jednak niższa od przeciętnej dla UE-10⁷¹, która wynosi 54,3 dni. Mniej czasu niż w Polsce na rejestrację spółki potrzebowali przedsiębiorcy w dwóch nowych krajach członkowskich: Łotwie (11 dni) i Litwie (26 dni).

⁷⁰ Założenia (te najważniejsze z punktu widzenia procesu zakładania spółki) zaś są następujące (Bank Światowy, 2004, s. 3-5):

- 1) spółka: działa w najludniejszym mieście w kraju; stanowi w 100% własność lokalną i posiada 5 założycieli, z których żaden nie jest osobą prawną; podejmuje zwykłą działalność produkcyjną lub handlową, co oznacza, że nie uwzględnia się tu działalności, które wymagają ubiegania się o koncesję, na co trzeba dodatkowego czasu i co pociąga za sobą dodatkowy koszt; wynajmuje (a nie kupuje) budynki biurowe i produkcyjne; nie korzysta z żadnych udogodnień inwestycyjnych ani innych przywilejów;
- 2) założyciele: dysponują potrzebną wiedzą dla założenia firmy, czyli nie potrzebują uczyć się w trakcie procesu; sami dopełniają formalności, tj. nie korzystają z usług innych, chyba że zatrudnienie takiej osoby jest wymagane; nie stosują nielegalnych metod przyspieszenia procedury rejestracji (czyli wyklucza się korupcję, używanie znajomości, itp.);
- 3) formalności: uwzględnia się: tylko te wymagane prawem (nie dobrowolne); dotyczące wszystkich przedsiębiorstw (a nie jakiejś szczególnej grupy);
- 4) czas: mierzony jest w dniach kalendarzowych; minimalny czas na załatwienie jednej formalności to jeden dzień; przedsiębiorca nie traci czasu i bez zwłoki załatwia każdą kolejną czynność.

⁷¹ Ścisłej rzecz biorąc dla UE-7.

Rysunek 1.3. Czas potrzebny na rejestrację spółki z o.o.: Polska na tle innych krajów w 2003 r. (dni kalendarzowe)



Objaśnienia:

Dla 14 krajów UE-15, brak danych dla Luksemburga

Dla 7 krajów UE-10, brak danych dla Cypru, Estonii, Malty.

Źródło: Bank Światowy (2003), s. 118-120.

W wielu krajach w ostatnim 10-leciu podjęto reformy mające na celu uproszczenie procedury rejestracji i jej zasadnicze skrócenie (Bank Światowy 2003, rozdz. 2). Jest kilka bardzo dobrych rozwiązań, które sprawdziły się w różnych miejscach na świecie. Elementarnym rozwiązaniem ułatwiającym i przyspieszającym podjęcie działalności gospodarczej jest stworzenie systemu informacji dla potencjalnych przedsiębiorców – pełnego i powszechnie dostępnego – o obowiązującej procedurze rejestracji, wymaganych dokumentach, obowiązujących formularzach, o wysokości opłat i terminach załatwiania spraw. Taki system istnieje np. w Hongkongu.

Czasochłonność procedury rejestracji można zmniejszyć poprzez wprowadzenie wygodnego dla przedsiębiorcy tzw. „jednego okienka” (*one-stop shop*), tzn. rozwiązania, że dokumenty wymagane przez różne organy administracji składa się w jednym miejscu. W ten sposób zdejmuje się z przedsiębiorcy konieczność krążenia między różnymi agendami rządowymi, co dla przedsiębiorcy oznacza praktycznie zmniejszenie liczby procedur. Wiąże się to jednak z podjęciem wysiłku koniecznych reform wewnątrzadministracyjnej komunikacji i gromadzenia informacji. Zasada jednego okienka jest stosowana m.in. w Luksemburgu i we Francji (od 1994 r.), w Tajlandii (od 1997 r.), Salwadorze (od 2000 r.). W tym celu w niektórych krajach (np. we Francji) utworzono specjalną instytucję; równie dobrze można jednak wykorzystać do tego celu jedną z istniejących agend rządowych, na ogół jednostki prowadzącej rejestr przedsiębiorstw (np. w Turcji). W takim kierunku poszła już Polska w styczniu 2004 r., a dalsze zmiany są planowane od 1 stycznia 2007 r.

Innym sposobem na skrócenie procesu rejestracji, możliwym dzięki rozpowszechnieniu internetu, jest wprowadzenie opcji rejestracji *on-line*, która jest dostępna m.in. w Australii, Austrii, Nowej Zelandii, Kanadzie, Danii, Hongkongu, Tajwanie, Wielkiej Brytanii. W Polsce ma ona ruszyć od stycznia 2007 r.

Kolejnym posunięciem na rzecz zmniejszenia liczby procedur i skrócenia czasu rejestracji jest odejście od stosowania kilku numerów rejestracyjnych dla jednego przedsiębiorcy i przejście na system jednego numeru identyfikacyjnego. Tak zrobiły Belgia, Maroko, Turcja oraz Estonia. W Polsce każde przedsiębiorstwo ma aż trzy numery identyfikacyjne, którymi posługuje się równocześnie w obrocie gospodarczym i w relacjach z administracją państwową. Są to numer ewidencyjny (osoby fizyczne) lub numer KRS (osoby prawne), REGON i NIP. Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej odnosi się do tej kwestii (w art. 16), ale nie wprowadza rozwiązania radykalnego. Utrzymując wielość numerów identyfikacyjnych, przesądza jednakże o posługiwaniu się przez przedsiębiorców – od 1 stycznia 2007 roku – w obrocie prawnym i gospodarczym jednym numerem identyfikacyjnym i wybiera do tego celu NIP. Ponieważ jednak Ustawa deklaruje wprowadzenie z tym samym dniem „jednego okienka” dla rejestracji oraz opcje rejestracji *on-line*, więc zapowiada radykalne zmniejszenie liczby etapów rejestracji i czasochłonność całej procedury, przenosząc obciążenia biurokratyczne z przedsiębiorców na administrację państwową; jednakże utrzymuje się konieczność wypełniania przez przedsiębiorców kilku formularzy (przesyłanych później przez KRS lub urząd gminy odpowiednio do ZUS, GUS i urzędu skarbowego). Pozostaje jednak otwarta kwestia, czy wprowadzenie jednego numeru identyfikacyjnego nie zmniejszyłoby kosztów obsługi każdego z rejestrów i czy nie przyniosłoby oszczędności w budżecie administracji państwowej.

Na koniec trzeba wymienić odejście od rejestracji sądowej, jako procedury droższej i bardziej czasochłonnej i przejście na rejestrację administracyjną. Procedurę administracyjną stosują m.in. Kanada, Chile, Włochy, a na rezygnację z sądowej procedury rejestracji zdecydowały się w tym roku Serbia i Czarnogóra (Bank Światowy 2004). W rekomendacjach podnosimy tę kwestię.

Koszt rejestracji

Sporządzenie umowy spółki wymaga wiedzy prawniczej, stąd udziałowcy/akcjonariusze często odwołują się tu do pomocy kancelarii prawniczych, co pociąga za sobą koszt związany z opłaceniem usługi.

Koszty, na które założyciele spółek nie mają wpływu są następujące. Przepisy wymagają, by zawarcie umowy spółki było potwierdzone notarialnie, co wiąże się z wysokim kosztem usługi notariusza⁷². Rejestracja w Krajowym Rejestrze Sądowym jest odpłatna, a jej koszt (1

⁷² Wynika to z faktu, że cena usługi nie jest wolna lecz regulowana, a dostęp do zawodu ograniczony.

500 zł) trzeba uznać za wysoki⁷³. Na tę opłatę składają się dwa elementy: 1 000 zł za sam wpis do rejestru, 500 zł za obligatoryjne dla spółek ogłoszenie wpisu do KRS w Monitorze Sądowym i Gospodarczym⁷⁴, który jest ogólnopolskim dziennikiem urzędowym wydawanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Odpłatne jest także uzyskanie koncesji i zezwolenia, opłaty są zróżnicowane w zależności od dziedziny.

Wniesienia opłat nie wymagają 4 obligatoryjne czynności administracyjne: rejestracja w urzędzie statystycznym, wpis do rejestru podatników (NIP), rejestracja w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

Koszt rejestracji: Polska w porównaniach międzynarodowych

Z badań Banku Światowego (2004) wynika, że koszt rejestracji spółki z o.o. wynosił w Polsce w 2003 r. blisko 930 USD, a w ujęciu względnym 20,3% PKB *per capita*⁷⁵. Względny koszt rejestracji w Polsce był wprawdzie zbliżony do przeciętnej dla grupy nowych członków Unii Europejskiej, ale 3,2 razy wyższy niż w najbardziej przyjaznym pod tym względem kraju grupy UE-10, jakim była Litwa (zob. rys. 1.4). Względny koszt rejestracji był w Polsce grubo wyższy niż przeciętnie w „starej” Unii (UE-15). Warto zwrócić uwagę na duże zróżnicowanie występujące w ramach UE-15, większe niż w grupie nowych członków. Dwa skrajne przypadki to Dania, gdzie rejestracja jest bezpłatna i Grecja ze względny koszt rejestracji na wysokim poziomie 69,6% PKB *per capita*. Bardzo niski koszt rejestracji występuje w 6 państwach unijnych: w Szwecji i Wielkiej Brytanii (do 1%); Francji, Finlandii, Niemczech oraz Austrii (od 3 do 6%). Poza Europą najlepsze wskaźniki ma sześć rozwiniętych gospodarek o liberalnych systemach gospodarczych⁷⁶: Nowa Zelandia (zaledwie 28 USD, co stanowiło 0,2% PKB *per capita*), Kanada (0,6%), USA (0,6%), Singapur (1,2%), Australia (2%), Hongkong (2,3%).

1.5.1.3. Kapitał założycielski

Zgoda na utworzenie spółek: z o.o. i akcyjnej jest w Polsce uzależniona od spełnienia przez założycieli wymagających warunków finansowych. Dla rejestracji spółki z o.o. konieczne jest uprzednie zdeponowanie w banku przez założycieli kapitału założycielskiego, którego poziom minimum został ustalony na 50 000 zł. Taka sama kwota obowiązuje dla

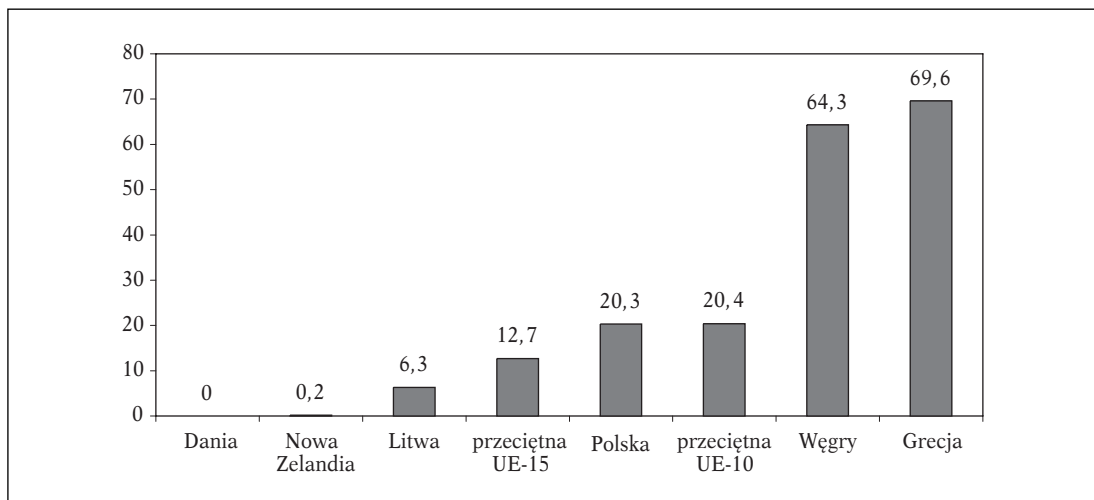
⁷³ Ocenę taką dzielają przedsiębiorcy, zob. PKPP 2003, s. 31.

⁷⁴ Na mocy art. 13 Ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym. Wysokość opłaty reguluje Ustawa z 22 grudnia 1995 r. o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego, Dz.U. Nr 6, poz. 42 z późn. zm. (www.ms.gov.pl).

⁷⁵ Przypomnijmy, że w tej kwocie nie uwzględnia się kosztów uzyskania koncesji/zezwoleń, który jest w Polsce niemały.

⁷⁶ Zob. pkt. 1.3 wyżej.

Rysunek 1.4. Względny koszt rejestracji spółki: Polska na tle innych krajów (2003 r.) (% PKB *per capita*)



Objaśnienia:

Dla 14 krajów UE-15, brak danych dla Luksemburga

Dla 7 krajów UE-10, brak danych dla Cypru, Estonii, Malty.

Źródło: Bank Światowy (2003), str. 118-120.

spółki komandytowo-akcyjnej. Dla spółki akcyjnej poziom minimum wynosi 500 000 zł. Do końca 2000 r. minima wynosiły odpowiednio: 4 000 i 100 000 zł. Nowy Kodeks Spółek Handlowych⁷⁷, który podniósł wymogi kapitałowe wobec spółki z o.o. 12,5-krotnie, a wobec spółek akcyjnych aż 5-krotnie, zobowiązał istniejące spółki do podniesienia swojego kapitału do poziomu minimum dając im na to pięć lat.

Wymóg zgromadzenia 500 000 zł przed rejestracją spółki akcyjnej trzeba uznać za bardzo wysoko ustawioną poprzeczkę, skoro odpowiednia dyrektywa unijna⁷⁸ ustaliła minimum kapitału założycielskiego na poziomie 25 000 euro, czyli blisko 4 razy niższym. Uprawnione jest więc pytanie, dlaczego w Polsce minimum kapitału założycielskiego jest tak wysokie i czy nie jest nadmiernie wysokie z punktu widzenia dostępności tej formy prawnej dla przedsiębiorców.

Także dla spółki z o.o. wymóg kapitałowy jest w Polsce bardzo wysoki: jego wartość względna odniesiona od Produktu Krajowego Brutto (PKB) *per capita* wynosi 266,9% (zob. rys. 1.5). W grupie UE-10 Polska ma najwyższej postawiony próg minimum kapitałowego: najkorzystniejszej wypada Litwa (74,4%), zaś przeciętna dla UE-10⁷⁹ wynosi 123,6. Przeciętna dla grupy UE-15 jest 2,2 razy niższa i wynosi 57,6% PKB *per capita*. W dwóch krajach „sta-

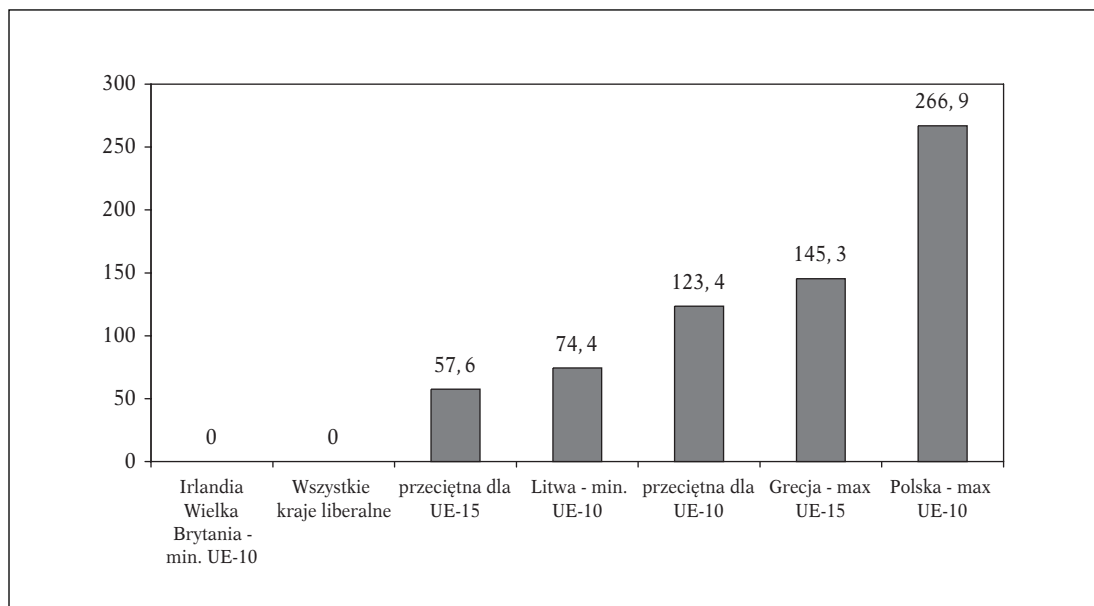
⁷⁷ Ustawa z 15 września 2000 r weszła w życie 1 stycznia 2001 r.

⁷⁸ Dyrektywa 92/101/EWG, Dz. Urzęd. WE L347, 28.11.92. Przy okazji warto zauważyć, że jednym z powodów nowelizacji prawa spółek handlowych było dążenie do harmonizacji polskiego prawa z prawem unijnym.

⁷⁹ Ścisłej rzecz biorąc dla UE-7.

rej” Unii (Irlandii i Wielkiej Brytanii) nie ma w ogóle wymogu minimalnego kapitału założycielskiego; w Grecji, która ma najwyższe minimum w ujęciu względnym, wymóg finansowy wobec założycieli spółki z o.o. jest grubo poniżej tego obowiązującego w Polsce. Wychodząc poza Unię Europejską warto zauważyć, że w 38 krajach na świecie (plus Irlandii i Wielkiej Brytanii) spośród 133 państw objętych badaniami Banku Światowego (czyli w 30%) przed założycielami spółki z o.o. nie stawia się wymogu wyłożenia kapitału założycielskiego w momencie i dla rejestracji spółki. Wśród tych 40 państw są najbardziej rozwinięte gospodarki: USA, Australia, Kanada, Hongkong, Singapur, Izrael, a także wiele państw dynamicznie rozwijających się. Stosowanie zaporowo wysokiego wymogu kapitału założycielskiego jest z kolei charakterystyczne dla gospodarek nieliberalnych (w rozumieniu Indeksu Wolności Gospodarczej, czyli tam gdzie IWG mieści się w przedziale 3-3,99⁸⁰): Arabii Saudyjskiej (1610%), Chinach (3856%), Etiopii (1756%), Jemenie (1716%), Syrii (5627%). Rekordowo wysoki wymóg stosują także trzy kraje mieszczące się w grupie gospodarek raczej liberalnych (IWG w przedziale 2-2,99): Jordania (2404%), Kambodża (1825%) i Mongolia (2046%) (Bank Światowy 2004, s. 118-120).

Rysunek 1.5. Minimalny kapitał założycielski dla spółki z o.o.: Polska na tle innych krajów, 2003 r. (jako % PKB per capita)



Objaśnienia:

Dla 14 krajów UE-15, brak danych dla Luksemburga

Dla 7 krajów UE-10, brak danych dla Cypru, Estonii, Malty.

Źródło: Bank Światowy (2003), str. 118-120; dla Polski wartość skorygowana opublikowana na stronie internetowej Banku Światowego rrr.worldbank.org/Doingbusiness/ExploreEconomies/BusinessClimateSnapshots

⁸⁰ Por. pkt. 1.3 wyżej i załącznik 1 do rozdziału 1.

W świetle porównań międzynarodowych zasadne jest więc pytanie, dlaczego minimum kapitału założycielskiego dla spółek z ograniczoną odpowiedzialnością w Polsce jest tak wysokie, skoro w bardzo licznej grupie państw na świecie w ogóle się go nie stosuje. Proponując drastyczne podwyższenie minimum kapitału założycielskiego dla spółek prawa handlowego twórcy nowego Kodeksu Handlowego posługiwali się argumentem ochrony praw wierzycieli. W naszym przekonaniu takie uzasadnienie w przypadku spółki z o.o. nie broni się na gruncie ekonomicznym, natomiast niepotrzebnie zmniejsza dostępność tej formy prawnej dla rozpoczynających działalność gospodarczą przedsiębiorczych osób. Wbrew rozpowszechnionemu wśród prawników przekonaniu, wysoki próg kapitału założycielskiego nie stanowi instrumentu zwiększania bezpieczeństwa obrotu gospodarczego: w praktyce gospodarczej jest on w gruncie rzeczy tylko zapisem księgowym, i absolutnie nie chroni przed nieuczciwością właściciela lub zarządu spółki, jeśli ten nie ma uczciwych zamiarów wobec swoich partnerów gospodarczych. Spółka może mieć zarejestrowany w sądzie imponująco wysoki kapitał założycielski, a w praktyce być bankrutem niezdolnym do kontynuowania działalności gospodarczej.

1.5.2. Koncesje i zezwolenia

Od 21 sierpnia 2004 r. reglamentacja dostępu do działalności gospodarczej jest regulowana przez Ustawę z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Ustawa ta przejęła dobry dorobek swojej poprzedniczki czyli Prawa działalności gospodarczej z 1999 r. i wprowadziła pewne zmiany na lepsze. Jeżeli chodzi o kontynuację, to nowa ustawa przede wszystkim utrzymała podział na dwa podstawowe sposoby ograniczenia swobody wejścia: koncesjonowanie (rzadko stosowane) i regulowanie wejścia za pomocą wymogu spełnienia przez przedsiębiorców określonych w prawie warunków, która jest łagodniejszą formą ingerencji administracyjnej w wolność wyboru dziedziny działalności gospodarczej. Zmiany na lepsze to: ograniczenie liczby obszarów koncesjonowanych i wprowadzenie uproszczonego trybu rejestracji (zgłoszenia) dla ograniczonej liczby dziedzin, które określono wspólnym i nowym terminem: działalnością regulowaną.

Nowa Ustawa nie rozwiązała jednak starego problemu, który polega na tym, że oprócz ustawy generalnej (jaką jest Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej przesądzająca o zasadach prowadzenia działalności gospodarczej) samą reglamentacją reguluje wiele innych ustaw i towarzyszących im rozporządzeń. Łącznie jest ich prawdopodobnie ok. 1000. Prawdopodobnie, bo chyba nikt (także w administracji państwowej) nie wie, ile ich jest⁸¹.

⁸¹ Z wypowiedzi Janusza Paczochy na seminarium pt. *Reglamentacja gospodarki* zorganizowanym w ramach programu Przeciw Korupcji przez Fundację Batorego 20 października 2004 r. w Warszawie.

Ten szacunek wskazuje na wielką trudność poruszania się po przepisach, zwłaszcza dla przedsiębiorców, którzy są adresatami tych przepisów i którzy powinni mieć łatwy do nich dostęp. Informacja natomiast jest bardzo rozproszona, co w sposób oczywisty wydłuża proces rozpoczęcia działalności gospodarczej w dziedzinach reglamentowanych.

Reglamentacja w Polsce jest także obszarem rzadko dotychczas badanym, a jeśli już to zwykle za pomocą ułomnych narzędzi⁸², które siłą rzeczy mogą dawać zaledwie wrywkowy obraz. Żmudnego zadania zbadania zakresu reglamentacji w Polsce podjął się dwa lata temu Janusz Paczocha (2004a), który przestudiował ustawy dla okresu 1989-2003. Nadal brakuje jednak usystematyzowanych badań empirycznych w tym zakresie – studiów nad praktyką reglamentacji: oceną przestrzegania przepisów, kosztami reglamentacji, spełnianiem przez reglamentację celów jej stosowania, wpływem reglamentacji na ceny, itd.

1.5.2.1. Koncesje

Koncesjonowanie jest najdalej idącą ingerencją administracji państwowej w swobodę działalności gospodarczej⁸³, ponieważ tworzy ono miejsce na uznaniowość decyzji. Dobrze więc, że podobnie jak poprzednio, tak i teraz zapis ustawowy przesądza, że obowiązek uzyskania koncesji wynikać może jedynie z Ustawy (o swobodzie działalności gospodarczej). Wprowadzenie koncesjonowania w innych niż określone w Ustawie obszarach nie może więc nastąpić bez zmiany samej Ustawy.

Postęp w dziedzinie koncesjonowania polega na tym, że lista obszarów koncesjonowanych została skrócona z 8 do 6 dziedzin. Koncesjami objęte są obecnie następujące obszary:

- poszukiwanie złóż kopalin, wydobywanie kopalin oraz składowanie odpadów w górotworze,
- wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją,
- wytwarzanie, przetwarzanie, magazynowanie, przesyłanie, dystrybucja paliw i energii,
- ochrona osób i mienia,
- przewozy lotnicze,
- rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych.

Zniesiono koncesjonowanie w dwóch obszarach:

⁸² Zwykle za pomocą ankiet, w których na ogół prosi się tylko o opinie przedsiębiorców. Co więcej, badania zwykle prowadzi się na nie reprezentatywnych próbach przedsiębiorców, co wyklucza przenoszenie wniosków na całą populację prowadzących działalność gospodarczą.

⁸³ Ściślej, drugą w kolejności, za monopolem państwa. Obecnie obejmuje on cztery dziedziny: emisję pieniądza; emisję znaczków; prowadzenie gier liczbowych, loterii pieniężnych (poza automatami zręcznościowymi); wykonywania fotograficznych i teledetekcyjnych zdjęć lotniczych (Paczocha 2004a).

- budowie i eksploatacji autostrad płatnych (jest to obecnie działalność wolna),
- zarządzaniu liniami kolejowymi oraz wykonywaniu przewozów kolejowych (a w miejsce koncesji wprowadzono zezwolenia).

W każdej z 6 wymienionych w Ustawie o swobodzie działalności gospodarczej dziedzin objętych koncesjonowaniem stosowne ustawy przedmiotowe wyodrębniają podrodzaje działalności gospodarczej, na które wydaje się koncesje. Oznacza to, że liczba koncesji jest większa niż wskazuje na to liczba obszarów wymienionych w Ustawie z 2 lipca 2004 r. Jest ich łącznie 31 i jest to zaledwie o cztery mniej niż pod rządami poprzedniej Ustawy (Paczocho 2004a, tablica 1 i s. 37).

Organem udzielającym koncesji jest minister właściwy ze względu na przedmiot działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu.

Nowa Ustawa (podobnie jak jej poprzedniczka z 1999 r.) reguluje ogólne zasady udzielania, zmiany i cofania koncesji (rozdz. 4 Ustawy). Koncesja jest przyznawana na czas oznaczony, nie krótszy niż 5 lat (chyba że przedsiębiorca wnioskuje o krótszy czas koncesji) i nie dłuższy niż 50 lat. Prawo do ubiegania się o koncesję Ustawa przyznaje wszystkim przedsiębiorcom i na jednakowych zasadach. W przypadku gdy liczba koncesji ma być ograniczona, organ koncesyjny jest zobowiązany ogłosić zawiadomienie o tym fakcie w Dzienniku Urzędowym RP *Monitorze Polskim*. Jeżeli wniosków o udzielenie koncesji jest więcej niż planowana liczba koncesji, wówczas organ koncesyjny zarządza przetarg, który musi ogłosić w także w *Monitorze Polskim*. Dokonując wyboru zwycięskiej oferty, organ koncesyjny „kieruje się wysokością zadeklarowanych opłat za udzielenie koncesji”. Jest to daleko idąca zmiana w porównaniu z poprzednio obowiązującym (do sierpnia 2004 r.) w takiej sytuacji rozwiązaniem, kiedy wszystkie wnioski rozpatrywano równocześnie, w ramach tzw. rozprawy administracyjnej. Praktyka stosowania przetargów powinna być przedmiotem obserwacji i oceny.

Zgodnie z przepisami Ustawy odmowa udzielenia koncesji może nastąpić w czterech następujących przypadkach:

- 1) gdy przedsiębiorca nie spełnia warunków wykonywania zawodu (określonych wyraźnie w przepisach prawa),
- 2) ze względu na zagrożenie obronności i bezpieczeństwa Państwa oraz obywateli,
- 3) jeżeli w wyniku przetargu (o którym wyżej) koncesję otrzymał inny przedsiębiorca(cy),
- 4) w przypadkach określonych w innych (branżowych) ustawach.

Odmowę udzielenia koncesji można zaskarżyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Określenie szczegółowych warunków wymaganych od przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie koncesji oraz określenie szczególnych warunków wykonywania działalności objętych koncesją Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej pozostawiła (podobnie jak jej

poprzedniczka) odrębnym (branżowym) ustawom. Wraz z wnioskiem o koncesję przedsiębiorca musi złożyć szereg dokumentów, które łącznie mają dowieść, że aplikujący spełnia określone w ustawie branżowej warunki dla otrzymania koncesji. Dostęp do informacji na temat wymaganych warunków i dokumentów, kosztów i terminów rozpatrywania wniosków jest bardzo różny. Pochwalić można Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, które jest organem koncesyjnym w przypadku usług ochrony osób i mienia⁸⁴. Na stronie internetowej MSWiA jest przystępnie zaprezentowana kompleksowa informacja na temat koncesji; bez żadnych problemów można także otrzymać informacje telefonicznie. Na dobrą ocenę nie zasługuje natomiast pod tym względem Ministerstwo Infrastruktury, które wydaje koncesje na przewozy lotnicze⁸⁵.

Koncesjonowanie pociąga za sobą koszt dla przedsiębiorcy. W grę wchodzi opłata skarbowa za złożenie wniosku (plus opłata za każdy z załączników do wniosku). W sumie ta pozycja kosztów jest niewielka. Znacząca jest natomiast opłata za licencję. Jej wysokość jest zróżnicowana. Np. w przypadku transportu lotniczego mieści się w przedziale 1000-2500 zł, zaś opłata za koncesję w zakresie usług ochrony osób i mienia wynosi 600 zł. Przypomnijmy, że koszt uzyskania licencji (i zezwoleń) nie był uwzględniany w badaniach porównawczych Banku Światowego. W przypadku przetargów o koncesje można się spodziewać wyższych niż wyznaczone w przepisach opłat.

Uzyskanie koncesji wymaga długiego oczekiwania. Zgodnie z przepisami Kodeksu Postępowania Administracyjnego organ koncesyjny ma 2 do 3 miesięcy (i to o ile wszystkie wymagane dokumenty są złożone).

1.5.2.2. Zezwolenia

O ile lista dziedzin działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu była krótka już u progu wejścia nowej Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, to wymóg uzyskiwania zezwoleń był bardzo rozpowszechniony (o jednym z ważnych powodów pisaliśmy w pkt. 1.2 rozdziału). Ze źmudnych studiów J. Paczochy (2004a, tablica 2) wynika, że w 2001 r., a więc w roku wejścia w życie Prawa działalności gospodarczej z 1999 r., zezwoleniami objętych było 69 obszarów, zaś liczba zezwoleń wynosiła 208. W połowie 2003 r. ten typ reglamentacji obejmował 72 obszary (przyrost o 3), a rodzajów zezwoleń było 222 (przyrost o 14).

Ustawa z 1999 r. nie zawierała listy zezwoleń, odsyłając w tym zakresie do odrębnych ustaw; ten niedostatek trzeba uznać za poważną jej słabość. Nowa ustawa z 2004 r. po czę-

⁸⁴ Na mocy Ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o Ochronie osób i mienia, Dz.U. Nr 144, poz. 740, z późn. zm.

⁸⁵ Ustawa z 3 lipca 2004 r. Prawo lotnicze, Dz.U. Nr 130, poz. 1112.

ści naprawiła ten błąd i wylicza (w art. 75) 28 obszarów, w których stosuje się zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej oraz wymienia ustawy, które regulują te właśnie przypadki reglamentacji. Wykaz, o którym mowa, nie obejmuje natomiast 25 ustaw, na mocy których obowiązują 102 zezwolenia (Paczocho 2004a). Mamy więc paradoksalną sytuację. Łącznie zezwoleniami objęte są obecnie 73 obszary, a zezwoleń jest razem 225. Zakres reglamentacji zwiększył się więc w porównaniu z połową 2003 r.⁸⁶

Jest zaskakujące i powinno niepokoić, że w przeciwieństwie do poprzedniczki obecna Ustawa nie reguluje trybu wydawania, odmowy i cofania zezwoleń, co jest krokiem do tyłu w stosunku do dotychczasowej praktyki. Zamiast utrzymać prymat nad ustawami branżowymi i zabezpieczać prawa przedsiębiorcy, Ustawa z 2004 r. dała w tej materii swobodę regulacji ustawom branżowym. Jest to oczywisty błąd.

Wydawanie zezwoleń na wykonywanie niektórych rodzajów działalności zostało przekazane w gestię władz lokalnych. Dotyczy to trzech dziedzin: transportu drogowego⁸⁷, usług turystycznych⁸⁸ oraz zezwoleń na prowadzenie sprzedaży alkoholu. Na ich przykładzie można prześledzić uciążliwość i koszty procedury dla przedsiębiorców.

Na stronie internetowej miasta Warszawy, która przoduje w informowaniu przedsiębiorców jest pełny wykaz dziedzin objętych zezwoleniami wydawanymi przez władze lokalne, można pobrać wnioski o wydanie zezwolenia, jest też lista wymaganych dokumentów (na jej podstawie można sobie wyrobić zdanie, jakie wymagania trzeba spełnić), wysokość opłat, podstawa prawna, oraz informacja, że opłaty można zrobić przelewem lub w kasie urzędu.

Ubiegający się o zezwolenie przedsiębiorca musi wypełnić wniosek na odpowiednim formularzu i dołączyć do niego od 7 do 10 dokumentów. Wśród nich są następujące zaświadczenia, które wydaje administracja rządowa lub sądy:

- 1) o nie zaleganiu ze składkami (wydawany przez ZUS),
- 2) o nie zaleganiu z podatkiem (urząd skarbowy),
- 3) zaświadczenie stwierdzające niekaralność za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub przestępstwo przeciwko dokumentom (Krajowy Rejestr Karny – KRK),

⁸⁶ Jeśli od tej liczby odjąć zezwolenia, które uzyskały status „działalności regulowanej” (zob. pkt. 1.5.2.3), to zezwoleń jest obecnie 191 rodzajów.

⁸⁷ W przypadku transportu drogowego zezwoleniami objęte są następujące rodzaje działalności: (1) prowadzenie badań technicznych pojazdów przez Stację Kontroli Pojazdów; (2) prowadzenie działalności instruktora nauki jazdy; (3) prowadzenie szkolenia kandydatów na instruktorów nauki jazdy; (4) prowadzenie szkolenia kierowców i motorniczych na lokalnym terenie; (5) wykonywanie krajowego transportu drogowego osób; (6) wykonywanie krajowego transportu drogowego rzeczy; (7) diagnostyka samochodowa; (8) wykonywanie krajowych przewozów drogowych osób lub rzeczy na potrzeby własne; (9) wykonywanie międzynarodowych przewozów drogowych osób lub rzeczy na potrzeby własne; (10) wykonywanie przewozów taksówką. Zob. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz.U. Nr 125, poz. 1371.

⁸⁸ Chodzi o zgłoszenie do ewidencji pól biwakowych oraz zgłoszenie innych obiektów, w których świadczy się usługi hotelarskie.

4) zaświadczenie o niekaralności wyrokiem sądu za przestępstwo lub wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym.

Zaświadczenia muszą być nie starsze niż sprzed miesiąca. Ich otrzymanie wymaga wizyty w stosownym urzędzie oraz wiąże się z dodatkowym kosztem. Dwa pierwsze zaświadczenia w naszym przekonaniu służą dodatkowym celom, nie związanym bezpośrednio ze sprawdzaniem kompetencji do wykonywania regulowanej działalności. Chodzi zapewne o stosowanie dodatkowego instrumentu dyscyplinującego płacenie danin publicznych lub wobec pracowników.

Uzyskanie zezwolenia (podobnie jak koncesji) jest kosztowne; np. w przypadku prowadzenia badań technicznych pojazdów przez stację kontroli pojazdów łączne koszty złożenia wniosku i otrzymania dokumentu tzw. upoważnienia (jak się nazywa w tym przypadku zezwolenie) wynoszą 410 zł. Do tego trzeba doliczyć koszty zebrania wszystkich wymaganych dokumentów, których przedstawienie jest warunkiem uzyskania zezwolenia.

Uzyskanie zezwolenia jest bardzo czasochłonne: organ zezwalający ma 1, a w niektórych przypadkach 3 miesiące na rozpatrzenie wniosku i wydanie zezwolenia. Ten czas także nie był uwzględniony w badaniach porównawczych Banku Światowego.

Generalnie trzeba stwierdzić, że zakres ograniczenia swobody wejścia jest w Polsce nadal znaczny i racjonalne jest pytanie, czy zasadne jest w takiej skali reglamentowanie działalności gospodarczej ze względu na „interes publiczny”, jakim zwykle tłumaczy się ograniczenia wolności gospodarczej. Co więcej, ochronę owego interesu trzeba skonfrontować z kosztami, jakie ponoszą przedsiębiorcy w celu otrzymania koncesji czy zezwolenia i ich wpływem na ceny dóbr/usług płacone przez nabywców.

1.5.2.3. Działalność regulowana

Novum Ustawy z 2004 r. jest wprowadzenie pojęcia „działalności regulowanej”, która jest terminem użytym dla nowego, trzeciego sposobu regulowania wejścia na określony rynek branżowy. Niedobrze się stało, że wprowadzono do prawa ten nowy, ale tak wieloznaczny termin, powiększając panujący w Polsce w tej dziedzinie prawa zamęt terminologiczny. W moim rozumieniu tak naprawdę chodzi bowiem o nowy, uproszczony tryb rejestracji niektórych działalności objętej dotychczas zezwoleniami. Wprowadzono go na razie dla 36 przypadków dotychczasowych zezwoleń, nowelizując⁸⁹ w tym celu 20 ustaw branżowych.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej przesądza, że jeżeli przepis ustawy branżowej stanowi, że dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną, to przedsiębiorca

⁸⁹ Ustawą z 2 lipca 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. Nr. 173, poz. 1808.

może ją wykonywać, jeżeli spełnia szczególne warunki określone w tejże ustawie branżowej. Do rozpoczęcia i wykonywania tejże działalności potrzebny jest tylko wpis do tzw. rejestru działalności regulowanej.

Wpisu dokonuje organ prowadzący dany rejestr na wniosek przedsiębiorcy i na podstawie pisemnego oświadczenia, że przedsiębiorca spełnia warunki wymagane dla wykonywania danego typu działalności (nie trzeba składać żadnych dokumentów poświadczających spełnianie owych warunków). Formularze wniosku i oświadczenia jest są proste do wypełnienia. Wpis ma być dokonany w ciągu 7 dni. Za rewolucyjny trzeba uznać przepis, który eliminuje przewlekłość postępowania administracyjnego. Otóż, jeśli organ prowadzący rejestr danej działalności regulowanej nie wyda stosownego zaświadczenia o wpisie w ciągu 14 dni od dnia zgłoszenia wniosku o wpis, wówczas przedsiębiorca może rozpocząć działalność gospodarczą, z tym, że musi o tym fakcie zawiadomić na piśmie organ rejestrowy (art. 67 ustęp 2).

Ustawa przewiduje tylko dwa przypadki odmowy wpisu do rejestru, obydwa są oczywiste:

- 1) gdy wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem,
- 2) gdy przedsiębiorcę wykreślono z rejestru tej działalności w okresie 3 lat poprzedzających złożenie wniosku o wpis.

Ustawa daje organowi prowadzącemu rejestr działalności regulowanej narzędzia kontroli nad przedsiębiorcami, ale wyznacza tej kontroli precyzyjne ramy. Organ rejestrowy jest uprawniony do sprawdzania, czy przedsiębiorca spełnia wymagane prawem warunki. W ściśle określonych trzech przypadkach może zakazać wykonywania przez przedsiębiorcę działalności. Te trzy przypadki to:

- 1) gdy okaże się przedsiębiorca złożył oświadczenie niezgodne ze stanem faktycznym,
- 2) występuje rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania danej działalności,
- 3) przedsiębiorca nie usunął naruszeń warunków wymaganych do wykonywania danej działalności w wyznaczonym terminie.

Decyzja o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności skutkuje wykreśleniem z rejestru; tak ukarany przedsiębiorca może ponownie złożyć wniosek o wpis do rejestru tej samej działalności dopiero po upływie trzech lat od dnia wykreślenia. Sankcję 3-letnią trzeba uznać za zbyt surową.

Ustawa mówi, że rejestr działalności regulowanej jest jawny, każdy może mieć wgląd w dane gromadzone w rejestrze. Dostęp do rejestru nie jest jednak łatwy, o czym można się przekonać na przykładzie rejestru usług detektywistycznych prowadzonym przez MSWiA.

1.5.3. Zawody regulowane

Stosowanie administracyjnej regulacji zawodów uzasadnia się koniecznością generalnej ochrony usługobiorców przed szkodami, jakie mogłyby wyrządzić osoby wykonujące określone zawody, gdyby nie miały stosownych kwalifikacji i umiejętności oraz gdyby nie wykazywały się należytą starannością. W szczególności chodzi o ochronę zdrowia i życia ludzi, ale także o bezpieczeństwo zasobów finansowych oraz majątkowych osób fizycznych i podmiotów gospodarczych oraz o ochronę ich praw cywilnych. W przypadku zawodów regulacja administracyjna ma więc charakter prewencji. Droga sądowa ma być ostatecznością, gdy – mimo regulacji – poziom usług jest niezadawalający lub co gorsza usługobiorca narażony zostaje na szkody w związku z tymi usługami.

Regulacja zawodów przejawia się w:

- 1) określaniu wymogów kwalifikacyjnych, bez których spełnienia wykonywanie zawodu jest niemożliwe (np. minimum poziomu wykształcenia i jego kierunku, odbycie kursów specjalistycznych),
- 2) wyznaczeniu innych warunków (np. niekaralność, określone tematycznie i co do długości doświadczenie zawodowe),
- 3) prowadzeniu egzaminów, od których zdania uzależnione jest otrzymanie licencji do uprawiania zawodu,
- 4) uzależnieniu praktykowania w zawodzie od uzyskania licencji,
- 5) stosowaniu obowiązku przynależności do izby zawodowej, która z kolei sprawuje nadzór nad osobami wykonującymi dany zawód,
- 6) ustalaniu minimalnych stawek opłat za czynności świadczone przez praktykujących dany zawód,
- 7) nakładaniu obowiązku ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z prowadzoną działalnością.

Regulacja konkretnego zawodu może oczywiście obejmować niektóre z tych działań, albo wszystkie.

Regulacja zawodów pociąga za sobą oczywiście koszty, rzecz w tym by trzymać je w ryzach, tj. by prewencja nie była kosztowna ponad miarę. Istotne jest także, by regulacja nie doprowadziła do pojawienia się szkodliwych efektów zewnętrznych.

Dla oceny tychże kosztów regulacji, czyli dla analizy ekonomicznej ważne jest rozróżnienie między działaniami regulującymi:

- 1) dostęp do zawodu, czyli ograniczającymi wejście na rynek osób/podmiotów chcących działać w danej profesji;
- 2) koszty wykonywania danego zawodu, które muszą się przekładać na ceny usług (takimi

działaniem jest obligatoryjne ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej, odpłatna, obligatoryjna przynależność);

3) bezpośrednio ceny usług świadczonych (np. poprzez wprowadzenie minimalnych stawek opłat).

W Polsce obecnie mamy 38 obszarów, w których stosuje się reglamentację dostępu, czyli tzw. dopuszczenia do wykonywania zawodów (Paczocho 2004a, tablica 7). Są to m.in.:

- 1) adwokat i aplikant adwokacki,
- 2) radca prawny i aplikant radcowski,
- 3) notariusz,
- 4) komornik,
- 5) biegły sądowy,
- 6) tłumacz przysięgły,
- 7) rzecznik patentowy,
- 8) biegły rewident,
- 9) doradca podatkowy,
- 10) makler papierów wartościowych,
- 11) aktuariusz,
- 12) pośrednik ubezpieczeniowy
- 13) kierownik apteki oraz hurtowni farmaceutycznej,
- 14) personel lotniczy,
- 15) lekarz i lekarz stomatolog,
- 16) pielęgniarka,
- 17) lekarz weterynarii,
- 18) nauczyciel,
- 19) nauczyciel akademicki,
- 20) architekt,
- 21) rzeczoznawca majątkowy,
- 22) zarządca nieruchomościowy.

W ramach poszczególnych obszarów wyodrębnia się często więcej niż jeden zawód. Np. w przypadku pośrednika ubezpieczeniowego prawo wymienia i odrębnie reguluje 5 zawodów: agenta ubezpieczeniowego, brokera ubezpieczeniowego, brokera reasekuracyjnego, agenta i maklera morskiego (zajmujących się ubezpieczeniami morskimi)⁹⁰. Łącznie w 38 obszarach mamy w Polsce 131 zawodów regulowanych. Jest ich dużo więcej niż w punkcie startu transformacji systemowej, kiedy liczba zawodów regulowanych wynosiła 93; liczba dopuszczeń do zawodu rosła z roku na rok (zob. Paczocho 2004a, wykres 13), a skumulowa-

⁹⁰ Ustawa z 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Gwarancyjnych, Dz.U. Nr 124, poz. 1152

ny przyrost w okresie 14 lat wyniósł 40% (w ujęciu nominalnych przybyło 38 zawodów regulowanych).

Regulację niektórych z nich odziedziczyliśmy jeszcze po starym systemie (m.in. zawody nauczyciela, lekarza, adwokata, notariusza); na liście zawodów regulowanych w okresie transformacji znalazły się także nowe w Polsce okresu transformacji zawody, takie jak: makler papierów wartościowych, aktuariusz, rzeczoznawca majątkowy.

Warto tu zwrócić uwagę, że kompetencje regulacyjne, które są domeną szeroko rozumianego rządu, mogą zostać delegowane na samorząd zawodowy⁹¹. W Polsce istnieje obecnie 17 samorządów zawodowych (UOKiK 2004, s. 8), które reprezentują i regulują wykonywanie następujących zawodów: adwokata, radcy prawnego, notariusza, komornika, lekarza i stomatologa, farmaceuty, lekarza weterynarii, rzecznika patentowego, biegłego rewidenta, doradcę podatkowego, kuratora sądowego, diagnostę laboratoryjnego, architekta, urbanistę i inżyniera budownictwa, maklera giełdowego.

Poważne problemy występują w przypadku zawodów prawniczych, lekarzy, nauczycieli akademickich. Wynikają one z niedobrych praktyk działania samorządów zawodowych. Tutaj zajmiemy się zawodami prawniczymi, po pierwsze ze względu na ich znaczenie dla obrotu gospodarczego, a po drugie ze względu na skalę obserwowanych negatywnych zjawisk.

Zadaniem samorządów zawodowych jest sprawowanie nadzoru nad należytym wykonywaniem zawodu „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”, tymczasem korporacje adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników wprowadziły i stosują regulacje wykraczające poza te ramy. Przepisy wewnętrzne korporacji generalnie ograniczają konkurencję w zawodzie, co prowadzi – z jednej strony – do wzrostu kosztów usług dla klientów i pogorszenia ich jakości, z drugiej zaś – do ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu. Chodzi w szczególności o następujące praktyki: ograniczanie dostępu do zawodu, całkowity zakaz reklamy usług, kontrolę cen usług, ścisłe wyznaczanie form organizacyjnych wykonywania zawodu (UOKiK 2004).

Dostęp do zawodów prawniczych ogranicza się za pomocą kilku instrumentów: przypisując korporacji wyłączność decydowania o przyjęciu do zawodu, wyznaczając maksymalny limit przyjęć na aplikacje, stosując bardzo wysokie opłaty za egzaminy. W rezultacie korporacja ogranicza konkurencję na rynku, a tym samym dba o interesy tych, którzy już są członkami korporacji zawodowych. O skali ograniczenia dostępu do zawodów prawniczych, czyli ograniczania podaży usług mówią następujące liczby. Liczba obywateli przypadających na jednego prawnika w Polsce jest blisko 4 razy wyższa niż w Hiszpanii i Portugalii, a 3 razy

⁹¹ Szerzej na ten temat na przykładzie trzech zawodów związanych z obsługą rynku nieruchomości: pośredników w obrocie nieruchomościami, zarządców nieruchomości i rzeczoznawców majątkowych piszemy w rozdziale 2, pkt. 2.7.

w porównaniu z Wielką Brytanią, Włochami, Grecją. W latach 1997-2002 liczba adwokatów wzrosła zaledwie o 2,6%, podczas gdy liczba spraw karnych i rodzinnych (czyli takich, w których występować mogą tylko adwokaci) o 76%. Działo się w sytuacji ogromnego przyrostu liczby absolwentów prawa (3,5-krotnego od początku lat 90.) (Za: UOKiK 2004, s. 40-43).

Ograniczanie dostępu do zawodów prawniczych ma jeszcze inne konsekwencje: tworzy pole dla korupcji i nepotyzmu. Z danych dostarczonych na żądanie komisji sejmowej przez trzy korporacje prawnicze wynika, że w latach 1999-2003 przy przyjęciach na aplikacje radcowskie, notarialne i adwokackie silnie preferowano dzieci i wnuków członków korporacji⁹². Takiej „polityce” sprzyjał system organizacji i prowadzenia konkursu, w którym dominuje egzamin ustny, a oceniającymi są członkowie korporacji tworzący komisję egzaminacyjną.

Korporacje próbują także kontrolować ceny usług prawniczych, wprowadzając tzw. ceny ustalone lub rekomendowane i zapisując w kodeksie etyki zawodowej (jak to zrobiła Krajowa Rada Notarialna), że proponowanie niższej ceny za usługę stanowi przejaw nieuczciwej konkurencji (!)

W zawodzie adwokata i radcy prawnego obowiązuje narzucony przez korporację zakaz jakiegokolwiek reklamy usług, co zasadniczo utrudnia klientom rozeznanie dostępnej oferty i ogranicza konkurencję na rynku.

Adwokat rozpoczynający praktykę nie może swobodnie wybrać siedziby dla swojej kancelarii. Decyduje o tym okręgowa rada adwokacka⁹³. Taka praktyka ogranicza wolność wykonywania zawodu (zagwarantowaną przez Konstytucję), a limitując liczbę adwokatów działających na danym obszarze ogranicza konkurencję.

Kwestię liberalizacji wolnych zawodów w Polsce podjął Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wpisując się w nurt obecny w Komisji Europejskiej, która zachęca kraje członkowskie do przeglądu regulacji krajowych dotyczących wolnych zawodów. UOKiK w lutym 2004 r. przedstawił krytyczną analizę stanu regulacji niektórych zawodów nadzorowanych przez samorządy zawodowe, zamykając ją konkretnymi wnioskami (UOKiK 2004). Urząd prowadził także sprawy przeciwko korporacjom zawodowym w związku z ich praktykami ograniczającymi konkurencję. W sprawach praktyk korporacji wypowiadał się także niejednokrotnie Trybunał Konstytucyjny. M.in. uznał za niezgodne z konstytucją (z zasadą wolności wyboru i wykonywania zawodu) ustalanie maksymalnej liczby aplikantów adwokackich⁹⁴.

⁹² Np. spośród zdających dzieci (wnuków) radców prawnych na aplikację radcowską dostało się 68%, podczas gdy ze zdających nie spokrewnionych dostało się zaledwie 20%. E. Siedlecka, *Nie tylko dla wnuków*, Gazeta Wyborcza z 28 kwietnia 2004 r.

⁹³ Niezastosowanie się do tej praktyki podlega karze. Dwaj toruńscy adwokaci za niesubordynację otrzymali naganę oraz karę finansową. Zob. H. Fedorowicz, *Kancelaria tam, gdzie są interesanci*, Rzeczpospolita (żółte strony) z 19 maja 2004 r.

⁹⁴ Wyrok TK z 18 lutego 2004 r.

1.6. Rekomendacje dla Polski

Celem przedstawionych niżej propozycji jest skrócenie procesu rejestracji i zmniejszenie kosztów rozpoczęcia działalności gospodarczej, co razem powinno prowadzić do zasadniczego obniżenia barier wejścia na rynek dla potencjalnych inwestorów. Propozycje są różnej wagi, a ich wprowadzenie wymagałoby różnego nakładu środków i czasu.

Nasze rekomendacje są następujące:

1. Konieczna jest zasadnicza poprawa dostępu do informacji na temat rejestracji przedsiębiorców.

Mimo ogromnego postępu w ciągu ostatnich 10 lat, informacja procedurze rejestracji nadal jest rozproszona. Każdy z urzędów gmin zapewnia dostęp do informacji dotyczących procedury przez niego prowadzonej. Jednakże tylko niektóre urzędy gmin i miast podają na swoich stronach internetowych więcej informacji o procedurze rejestracji niż tylko o wymaganiach i warunkach dotyczących samego wpisu do rejestru, ale i ta informacja jest niepełna. Informacje na stronach nie są też odpowiednio szybko aktualizowane. Np. na stronach internetowych gmin nie ma informacji o zmianach w procedurze rejestracji wprowadzonych od 1 stycznia 2004 r. Podobne zastrzeżenia wzbudza zakres informacji udostępnianych przez Krajowy Rejestr Sądowy, który ogranicza się tylko do (niepełnego zresztą) informowania o swoim zakresie działania. Tych niedostatków nie wypełnia Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, mimo że jej misją jest wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce.

Logicznym rozwiązaniem byłoby udostępnianie pełnej informacji na temat całej procedury przez KRS i urzędy gminy, zarówno na ich stronach internetowych jak i na terenie wydziałów KRS i w siedzibach urzędów, w postaci ogłoszeń na tablicach informacyjnych oraz stworzenia punktu informacyjnego. Równoległe taka sama, pełna informacja powinna się znaleźć na stronie internetowej PARP.

2. Za niezbędne uznajemy stworzenie centralnego systemu informacji o obszarach działalności gospodarczej objętych reglamentacją.

Obecnie nie ma takiego systemu, co utrudnia poruszanie się przedsiębiorców po przepisach i powoduje niepotrzebnie dodatkowe wydłużenie procesu wejścia na rynek w dziedzinach objętych reglamentacją, a jest ich nie mało. Informacje są rozproszone po urzędach, które udzielają koncesji i zezwoleń, a sposób informowania przedsiębiorców, choć ogólnie

rzecz biorąc lepszy niż kilka lat temu, nadal budzi zastrzeżenia. Logiczne i racjonalne wydaje się umieszczenie takiej bazy informacji – obok innych związanych z procedurą rejestracji podmiotu gospodarczego – w KRS oraz urzędach gmin i miast, czyli tam gdzie proces rejestracji się rozpoczyna. W bazie danych – przy nazwie każdej koncesji i zezwolenia – można by zamieścić informację, gdzie szukać szczegółowych informacji na temat konkretnych koncesji i zezwoleń. Na stronach urzędów powinny być natomiast informacje nt. podstaw prawnych koncesji/zezwoleń, procedury, wykaz wymaganych dokumentów, formularz wniosku, tryb złożenia wniosku i przekazania decyzji, termin rozpatrzenia wniosku, wysokość opłat, tryb odwołania od decyzji odmownej, i in. Wzorem do powielenia może być jasno napisany i kompletny „Informator dla ubiegających się o koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia” przygotowany przez Departament Zezwoleń i Koncesji MSWiA (zamieszczony pod adresem www.mswia.gov.pl).

3 Konieczne jest usprawnienie dotychczasowej procedury rejestracji w KRS, co będzie skutkowało poprawą komunikacji między sądem rejestrowym i przedsiębiorcami oraz skróceniem czasu rejestracji.

Temu służyć powinno uproszczenie formularzy KRS, tak by były prostsze i łatwiejsze do wypełnienia. Powszechne skargi na nieczytelność formularzy wskazują, że jest tu pole do przyjaznych dla przedsiębiorców zmian. Postulujemy także odejście od nieodrobnej praktyki sztywnego, bardzo formalnego procedowania sądu rejestrowego, który jest nieprzyjazny dla przedsiębiorców i wymaga dużo czasu. Braki formalne powinny być wyłapywane już w momencie składania dokumentów, co wymagałoby zmiany trybu przyjmowania dokumentów w sądzie rejestrowym. Jeżeli mimo wstępnego sita braki dokumentów czy błędy w formularzach zostaną stwierdzone na dalszym etapie, wówczas sąd powinien kontaktować się rejestrującymi spółki nie wyłącznie drogą pocztową, jak to ma miejsce teraz, ale szybszymi środkami komunikacji: telefonicznie, pocztą elektroniczną czy faksem.

4. Za konieczne uważamy znaczące obniżenie opłaty za wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzonego przez KRS.

Z analizy porównawczej wynika, że koszty rejestracji spółek są w Polsce stosunkowo wysokie (łącznie stanowią one 20,3% PKB *per capita*) i znacząco wyższe niż przeciętnie w grupie UE-15, a dramatycznie wysokie w porównaniu z opłatami administracyjnymi w grupie najbardziej liberalnych gospodarek świata. Jeżeli Polska ma nadrobić dystans, musi stwarzać sprzyjające warunki dla nowych przedsiębiorców, a nie obciążać ich wysokimi opłatami za usługi rejestrowe KRS. Obniżeniu kosztu rejestracji sprzyjałyby także realizacja dwóch innych rekomendacji (nr 5 i 6).

5. Proponujemy likwidację obligatoryjnego ogłoszenia wpisu do KRS w Monitorze Sądowym i Gospodarczym.

Koszt ogłoszenia jest dla przedsiębiorcy wysoki, zaś czynność jest zbędna tak z punktu widzenia przedsiębiorcy, jak i z punktu widzenia rynku: jeśli ktoś chce się dowiedzieć czegoś o jakiejś spółce, może mieć wgląd w jej dane rejestrowe, ponieważ rejestr przedsiębiorców jest jawny. Dostęp do danych publikowanych w MSiG natomiast kosztuje: dziennik jest sprzedawany, a nie rozdawany. Nie jest dobrym argumentem, że jeden egzemplarz dziennika trafia do sądu rejonowego do wglądu dla zainteresowanych. Co więcej, Ustawa o KRS (art. 15 pkt. 2) przesądza, że w przypadku rozbieżności między wpisem do rejestru a ogłoszeniem w Monitorze Sądowym i Gospodarczym obowiązuje wpis do rejestru. Obowiązek ogłaszania wpisu do KRS w MSiG jest w naszym przekonaniu podyktowany wyłącznie względem fiskalnym: całość wpływów z tego tytułu trafia na fundusz specjalny Ministerstwa Sprawiedliwości (koszt wydania dziennika pokrywany jest z wpływów z subskrypcji i sprzedaży poza subskrypcją)⁹⁵. Mamy więc do czynienia w gruncie rzeczy z *quasi*-podatkiem nałożonym na szczególną grupę podatników.

6. Proponujemy likwidację wymogu notarialnego sporządzania umów spółki.

Usługi notariusza powinny być dobrowolne, a nie przymusowe, jak to ma miejsce obecnie. Obecny wymóg jest kosztowny i nieuzasadniony w sytuacji, gdy sąd rejestrowy weryfikuje złożone dokumenty pod kątem ich zgodności z Kodeksem Spółek Handlowych i innymi ustawami. Podobne zadanie należałoby do rejestru administracyjnego, gdyby taki został wprowadzony w miejsce rejestru sądowego, o czym piszemy w następnym punkcie.

7. Uważamy, że warto jest poważnie rozważyć rezygnację z rejestracji sądowej na rzecz administracyjnej.

Rejestracja administracyjna jest z natury rzeczy szybszym procesem, co ma zasadnicze znaczenie dla wejścia na rynek, zaś obecnie wpis do KRS stanowi największy (obok koncesji i zezwoleń) problem w procesie rejestracji spółek. Przykłady krajów, które przeszły na system administracyjny dowodzą, że taka zamiana jest możliwa (choć trzeba się spodziewać oporu środowiska sędziowskiego) i że przynosi dobre efekty.

8. Postulujemy likwidację obowiązku wniesienia kapitału założycielskiego jako warunku zarejestrowania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

⁹⁵ Taką regulację wprowadził Minister Sprawiedliwości. Zob. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15 kwietnia 1996 r. (zob. bibliografia).

Drastycznie – w porównaniu z innymi gospodarkami rynkowymi – wysoki obecnie poziom kapitału wymaganego dla spółek z o.o. ogranicza finansową dostępność tej formy prawnej przedsiębiorstwa dla początkujących przedsiębiorców. Wysokość kapitału założycielskiego powinna w naszym przekonaniu być pozostawiona do decyzji wspólników: to oni sami powinni rozstrzygać, jaki kapitał jest im potrzebny, biorąc pod uwagę skalę i rodzaj działalności, a także kryteria ocen stosowane przez potencjalnych partnerów handlowych. Przekonanie prawników, że narzucenie dosyć wysokiego minimum kapitału założycielskiego zwiększa bezpieczeństwo obrotu gospodarczego jest fałszywe, ten więc argument nie powinien stanowić uzasadnienia dla utrzymywania wymogu wniesienia wysokiego kapitału w momencie rejestrowania spółki.

9. Za racjonalne uważamy obniżenie minimum kapitału założycielskiego dla spółek akcyjnych.

Obecny poziom bezwzględny kapitału minimalnego jest blisko 4-krotnie wyższy od minimum obowiązującego w Unii Europejskiej. W ujęciu względnym (jako % PKB *per capita*) koszt ten jest już drastycznie wyższy, stawiając polskich przedsiębiorców w gorszej pozycji w stosunku do przedsiębiorców z krajów unijnych. Nie ma racjonalnego wyjaśnienia takiej różnicy podejścia ustawodawcy do spółek.

10. Zakres reglamentacji nadal jest bardzo duży i w naszym przekonaniu wymaga rzetelnego przeglądu.

Analiza powinna dotyczyć celowości utrzymywania poszczególnych koncesji i zezwoleń, czyli powinna dać odpowiedź na pytanie, czy spełniają one rzeczywiście swoje zadania. Nieodzownym elementem badania powinny być także koszty funkcjonowania reglamentacji, chodzi przy tym nie tylko o koszty dla przedsiębiorców, ale także o koszty dla społeczeństwa (koszty prowadzenia procedury przez administrację). Pod rozwagę trzeba wziąć ponadto skutki uboczne w postaci korupcji, która nieodłącznie wiąże się z reglamentacją administracyjną. Takiego przeglądu dotychczas (w okresie ostatnich 15 lat) w Polsce nie zrobiono. W wielu krajach europejskich pracują specjalne mieszane (składające się z urzędników i przedsiębiorców) zespoły zajmujące się analizą regulacji i formułowaniem rekomendacji. Za przykład może posłużyć brytyjski zespół zadaniowy d/s poprawy regulacji (*Better Regulation Task Force*).

Z kolei każdy projekt wprowadzenia nowego zezwolenia powinien być wszechstronnie oceniany⁹⁶. Istniejący obowiązek sporządzenia tzw. Oceny skutków regulacji (OSR) powinien być traktowany bardzo poważnie, a nie być czystą i lekceważoną formalnością, jak to

⁹⁶ Taki postulat formułuje także Paczocha (2004 b).

jest obecnie⁹⁷. Obowiązkowym elementem OSR powinien być rzetelny rachunek kosztów regulacji. Ocena skutków regulacji dotycząca nowych ustaw, czy nowelizacji prawa powinna być powszechnie dostępna, ponieważ dostęp do informacji jest podstawowym warunkiem kontroli społecznej nad procesem stanowienia prawa.

11. Konieczna jest liberalizacja rynku usług prawniczych.

Obecnie dostęp do zawodów prawniczych jest ograniczony i jest kontrolowany przez korporacje zawodowe, które miast dbać o należyte wykonywanie zawodu przez prawników, dbają przede wszystkim o interesy członków korporacji. Konieczne jest obniżenie barier wejścia do zawodu i ich zobiektywizowanie. Służyć temu może wprowadzenie egzaminów państwowych (w miejsce prowadzonych przez korporacje) i tylko w formie pisemnej. Adwokat powinien otrzymać prawo wyboru miejsca siedziby⁹⁸. Konieczne jest także umożliwienie prawnikom konkurencji cenami usług, co w tej chwili jest zakazane przez kodeksy etyki zawodowej. Postulujemy także zwiększenie przejrzystości rynku, poprzez stworzenie dostępu do informacji o usługach prawniczych: konieczne jest udostępnienie rejestrów zawodów prawniczych oraz informacji o cenach usług⁹⁹.

12. Rejestry licencji i zezwoleń, a także rejestry zawodów regulowanych powinny być jawne i powszechnie dostępne.

Obecnie informacja o tym, kto otrzymał licencję i zezwolenie jest niedostępna dla publiczności. Ujawnienie tego typu danych jest elementarnym warunkiem zwiększenia przejrzystości procedur administracyjnych i poprawy działania urzędników.

13. Za niezbędne uważamy znaczące skrócenie czasu rozpatrywania wniosków o koncesje i zezwolenia.

Obecnie okres, jakim dysponują urzędnicy jest długi. Ubieganie się o licencję i koncesję jest w tej chwili najbardziej czasochłonnym etapem w procesie rejestracji przedsiębiorstwa (ta ocena nie dotyczy działalności regulowanej).

⁹⁷ Taki sam postulat, ale dla procesu stanowienia prawa w ogóle został sformułowany w naszym projekcie CASE przez zespół ekspertów zajmujący się stanowieniem prawa w Polsce. Zob. Rymaszewski, Kurek i Dobrowolski (2004).

⁹⁸ Takie też rekomendacje zostały zapisane w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze oraz o zmianie niektórych innych ustaw, złożonym w sejmie 7 marca 2003 r. Projekt ustawy w lipcu 2003 r. przeszedł I czytanie, ale od tego czasu nie wyszedł z Komisji Spraw Wewnętrznych.

⁹⁹ Takie postulaty formułuje także urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK 2004, s. 44-45).

14. Postulujemy, by w jakimś realnym horyzoncie czasu zarzucono wymóg przedstawiania zaświadczeń z ZUS i urzędów skarbowych o nie zaleganiu z podatkami i składkami na ubezpieczenie społeczne.

Te informacje są już w posiadaniu administracji (jej poszczególnych agend) i organ wydający koncesję lub zezwolenie sam powinien sprawdzić odpowiednie dane we właściwych urzędach, jeżeli chce się utrzymać zasadę, że koncesję i zezwolenia mogą otrzymać przedsiębiorcy wywiązujący się z obowiązków wobec fiskusa i objętych pracownikom ubezpieczeniem emerytalnym. Ochronę prywatności można rozwiązać poprzez złożenie przez wnioskodawcę oświadczenia, że wyraża zgodę na to, aby organ koncesyjny sam wystąpił do wspomnianych instytucji z o przekazanie stosownej informacji. Oczywiście konieczne będzie wprowadzenie procedur regulujących przekazywanie danych pomiędzy urzędami.

Bibliografia do rozdziału 1

- Bain, Joe. S. (1968), *Industrial Organization*, John Wiley & Sons Inc., New York.
- Balcerowicz, E. (2002), Growth of the Private Sector in Poland during the Transition Period, w: Hoshi Iraj, Ewa Balcerowicz, Leszek Balcerowicz (red.), *Barriers to Entry and Growth of New Firms in Early Transition: A Comparative Study of Poland, Hungary, Czech Republic, Albania and Lithuania*, Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/Londyn.
- Balcerowicz, E. (1999). Bariery rozwoju sektora prywatnego w Polsce. w: Błaszczyk B. (red.) *Uwarunkowania wzrostu sektora prywatnego w Polsce*, Raporty CASE, Nr 30, Warszawa.
- Baldwin, Richard (1992), The Growth Effects of 1992, *Economic Policy*, November.
- Bank Światowy (2003), *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, The World Bank, the International Finance Corporation i Oxford University Press.
- Bank Światowy (2004). *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*. The World Bank, the International Finance Corporation i Oxford University Press
- Barro, R. i X. Sala-I-Martin (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill, Nowy Jork.
- Baumol, William J., John C. Panzar, Robert D. Willig (1988), *Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure*, Harcourt Brace Jovanovich Publishers, Nowy Jork.
- Beach, William W. i Gareth Davis (1997), The Index of Economic Freedom and Economic Growth, w: *1997 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation and The Wall Street Journal.
- Biernat, Stanisław i Andrzej Wasilewski (2000). *Wolność gospodarcza w Europie*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Blaug, Mark (2000), *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Boni, Michał (2004) (red), Elastyczność polskiego rynku pracy, w: *Elastyczny Rynek pracy w Polsce, Jak sprostać temu wyzwaniu*, *Zeszyty BRE Bank-CASE nr 73*, BRE Bank SA – CASE, Warszawa.
- Dąbrowska, Justyna, Marta Gumkowska i Jakub Wygnański (2002), *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2002*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Djankov S., F. Lopez-de-Silanes, R. La Porta i A. Shleifer (2000), The Regulation of Entry, *NBER Working Paper No. 7892*, NBER, Waszyngton.
- Engen, Eric i Jonathan Skinner (1992), Fiscal Policy and Economic Growth, *NBER Working Paper No. 4223*. NBER, Waszyngton.
- Grier, Kevin i Gordon Tullock (1989), An Empirical Analysis of Cross-National Economic Growth, 1951-80. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 24.
- GUS (2003), *Rocznik Statystyczny*.
- Friedman, Milton i Rose (1980), *Free to Choose. A Personal Statement*, Harcourt Brace Jovanovich, Nowy Jork i Londyn.
- Hashi, Iraj i Ewa Balcerowicz (2003), The Impact of Government Policy on Changes in Competitiveness, Critical synthesis, Review of the Main Findings, Methodologies and Current Thought. - [projekty_compete_results,nlang-710.html](#)
- The Heritage Foundation (1997), *Index of Economic Freedom*, Waszyngton i Nowy Jork.
- The Heritage Foundation (2004), *Index of Economic Freedom*.
- Johnson, Bryan T. (1997), Economic Freedom, Foreign Aid, and Economic Development, w: *1997 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation and The Wall Street Journal.

- Kloc K. (1998), Szara strefa w Polsce w okresie transformacji, *Raporty CASE*, nr 13, CASE, Warszawa.
- Komisja Europejska (2004), *Delivering Lisbon. Reforms for the Enlarged Europe*, Bruksela 20.02.2004, COM (2004) 29 final/2.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.
- Markiewicz, M. i J. Siwińska (2004), Reforma wydatków publicznych, *Raporty CASE*, seria Trzeci etap, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Marlow, M. (1986), Links between Taxes and Economic Growth: Some Empirical Evidence, *Journal of Economic Growth*, Vol.1, No. 4.
- Paczocha, J. (2004a). *Reglamentacja gospodarki w latach 1989-06.2003 wraz z suplementem*. Monografia. NBP, mimeo.
- Paczocha, J. (2004b), *Reglamentacja gospodarki w latach 1989-06.2003*, Prezentacja na seminarium w ramach Programu Przeciw Korupcji, Fundacja Batorego, Warszawa 20 października 2004 r.
- Peltzman, S. (1976), Towards a More General Theory of Regulation, *Journal of Law and Economics*, Vol. 19.
- Pigou, A.C. (1938), *The Economics of Welfare*, MacMillan and Co., Londyn.
- Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych (2003), Czarna lista barier dla przedsiębiorczości 2003.
- Raport (1998), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 1996-1997*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa.
- Rączka, J. (2002), Dlaczego państwo reguluje rynki – Pozytywne teorie regulacji ekonomicznej, *Ekonomista* nr. 3, Warszawa.
- Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Implementation of the European Charter for Small Enterprises, COM (2004) 64 final
- Romer, P. (1986), Increasing returns and long term growth, *Journal of Political Economy*, Vol. 94.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15 kwietnia 1996 r w sprawie organizacji, sposobu wydawania i rozpowszechniania oraz podstawy ustalania ceny numerów Monitora Sądowego i Gospodarczego i wysokości opłat za zamieszczenie w nim ogłoszenia lub obwieszczenia, www.ms.gov.pl.
- Rymaszewski, P., P. Kurek i P. Dobrowolski (2004), Reforma procesu stanowienia prawa, *Zeszyty BRE Bank-CASE* nr 72, BRE Bank SA – CASE, Warszawa.
- Smith, A. (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations*.
- Sobolewski, M. (1999), „Rejestry sądowe”, CASE, Warszawa, mimeo.
- Stigler, G. (1968), Barriers to Entry, Economies of Scale, and Firm Size, w: G. Stigler, *The Organization of Industry*, Richard D Irvin Inc., Homewood Ill.
- Stigler, G.J. (1971), The Theory of Regulation, *Bell Journal of Economics*, Vol. 2.
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (2004), Tymczasowa wersja skonsolidowanego projektu Traktatu, CIG 86/04, Bruksela 25 czerwca.
- Tullock, G. (1996), *The Economics of Privilege and Rent Seeking*, Kluwer, Boston.
- UOKiK (2004), *Analiza Ograniczeń Konkurencji w sektorze wolnych zawodów*, Warszawa
- Ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U. Nr 41, poz. 324.
- Ustawa z 16 października 1991 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej, Dz.U. Nr 107, poz. 460.
- Ustawa z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, Dz.U. Nr 88, poz. 439.
- Ustawa z 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, Dz.U. Nr 142, poz. 702 z późn. zm.

- Ustawa z 22 grudnia 1995 r. o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego, Dz.U Nr 6, poz. 42, z późn. zm.
- Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. Nr 121, poz. 769, z 1998 r. Nr 155, poz. 1015, z 2000 r. Nr 60, poz. 702, Nr 84, poz. 948 i Nr 114, poz. 1193.
- Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. o Ochronie osób i mienia, Dz.U. Nr 144, poz. 740, z późn. zm.
- Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. Nr 121, poz. 770, z późn. zm.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.
- Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. Nr 137, poz. 887, z późn. zm.
- Ustawa z 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. Nr 101, poz. 1178, z 2000 r. Nr 86, poz. 958 i Nr 114, poz. 1193.
- Ustawa z 15 września 2000r. – Kodeks Spółek Handlowych, Dz.U. z 2000r. Nr. 94, poz. 1037.
- Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U 112, poz. 1198.
- Ustawa z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz.U. Nr 125, poz. 1371.
- Ustawa z 5 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach ewidencji podatników i płatników, Dz.U. Nr 126, poz. 1067.
- Ustawa z 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Gwarancyjnych, Dz.U. Nr 124, poz. 1152.
- Ustawa z 14 listopada 2003 r. o zmianie ustaw Prawo o działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 217, poz. 2125.
- Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. Nr. 173, poz. 1807.
- Ustawa z 2 lipca 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. Nr. 173, poz. 1808.
- Ustawa z 3 lipca 2004 r. Prawo lotnicze, Dz.U. Nr 130, poz. 1112.
- Von Wilsacker, C. (1980), A Welfare Analysis of Barriers to Entry, *Bell Journal of Economics*, 11, s. 399-420.

Załącznik 1.

Indeks Wolności Gospodarczej

Konstruując doroczny Indeks Wolności Gospodarczej (IWG) dla indywidualnych krajów objętych obserwacją, Heritage Foundation bada politykę rządu i warunki, w jakich działają przedsiębiorcy pod kątem, na ile warunki te ograniczają indywidualne decyzje dotyczące produkcji, dystrybucji i konsumpcji dóbr i usług. Ocenie poddaje się 50 niezależnych zmiennych, które opisują 10 następujących dziedzin:

- politykę handlową;
- politykę podatkową;
- interwencję państwa w gospodarkę, przez którą rozumie się (1) znaczenie państwa jako właściciela przedsiębiorstw; miarą jest liczba przedsiębiorstw państwowych oraz udział sektora państwowego w tworzeniu PKB, oraz (2) udział szeroko rozumianego rządu w konsumpcji (czyli udział budżetu w PKB);
- politykę monetarną;
- politykę w dziedzinie przepływów kapitału oraz inwestycji zagranicznych;
- politykę państwa wobec sektora bankowego;
- kontrolę płac i cen;
- ochronę praw własności;
- regulacje;
- czarny rynek.

Dziewięć pierwszych dziedzin jest analizowanych od strony ograniczeń nakładanych przez państwo. W tym świetle nietypowy jest dziesiąty obszar, czyli czarny rynek: jako jedyny pokazuje skutek istnienia ograniczeń administracyjnych w gospodarce, czyli rozmiary szarej i czarnej strefy w gospodarce.

Każdy z obszarów jest oceniany w skali od 1 do 5, gdzie wskaźnik 1 przyznaje się krajom najbardziej liberalnym, zaś 5 – krajom z bardzo silną kontrolą państwa. W przypadku „czarnego rynku”, wskaźnik 1 otrzymują kraje, gdzie czarny rynek jest bardzo mały i ogranicza się do produkcji i handlu bronią, narkotykami. Kraje o ogromnej szarej gospodarce i czarnym rynku, które są większe od gospodarki legalnej otrzymują wskaźnik 5.

Indeks wolności gospodarczej jest średnią arytmetyczną z 10 wskaźników syntetycznie charakteryzujących wyżej wymienione obszary.

Pierwsze historycznie badanie dla 1995 r. objęło 101 krajów, w następnych czterech latach IWG liczono dla coraz większej liczby krajów (142 w 1996 r., 150 w 1997 r., 156 w 1998 r., 161

w 1999 r.). W następnych latach badaniami obejmowano 155 lub 156 gospodarek; zmniejszenie liczby krajów wynikało z powodów obiektywnych: trudność dostępu do specjalistów i danych (w 2004 r. wykruszył się m.in. Irak).

Źródło: Heritage Foundation 1997, rozdz. 4.

Załącznik 2

Indeks Regulacji

Stopień regulacji (tzw. wskaźnik regulacji) w badaniach Heritage Foundation mierzy się za pomocą 6 wskaźników cząstkowych. Ich wartość określa się na podstawie odpowiedzi na następujące pytania:

- (1) Czy trzeba mieć licencję, by prowadzić działalność gospodarczą?
- (2) Czy łatwo jest otrzymać taką licencję?
- (3) Czy istnieje korupcja w administracji rządowej zajmującej się gospodarką, dzięki której przedsiębiorstwa mogą?
- (4) Czy rząd zmusza przedsiębiorców do przestrzegania określonego administracyjnie czasu pracy, płatnych urlopów, urlopów macierzyńskich, itp.?
- (5) Czy rząd zmusza przedsiębiorców do przestrzegania surowych przepisów w dziedzinie ochrony środowiska, bezpieczeństwa konsumentów, ochrony zdrowia pracowników, itp.?
- (6) Czy regulacje stanowią ciężar dla przedsiębiorców? Jak duży?

Dwa pierwsze wskaźniki dotyczą fazy rozpoczynania działalności gospodarczej, czyli rejestracji firmy. Trzy ostatnie – prowadzenia firmy. Trzeci pokazuje czy regulacje są stosowane powszechnie, czy też niektóre przedsiębiorstwa mogą ich nie przestrzegać, korumpując odpowiedni segment administracji gospodarczej.

Indeks Regulacji mieści się w przedziale 1-5, gdzie wskaźnik o wartości:

- 1 – oznacza bardzo niski poziom regulacji,
- 2 – niski;
- 3 – umiarkowany;
- 4 – wysoki;
- 5 – bardzo wysoki poziom regulacji.

Wskaźnik o wartości 1 przypisuje się krajowi, w którym regulacje są bardzo proste i są stosowane wobec wszystkich przedsiębiorców (czyli powszechnie); regulacje nie stanowią w praktyce ciężaru dla przedsiębiorców; nie ma korupcji.

Wskaźnik 2 przyznaje się w sytuacji, gdy: procedura rejestrowania działalności gospodarczej jest prosta; jednocześnie istniejące regulacje są stosunkowo proste i są stosowane na ogół bez wyjątku (czyli powszechnie wobec przedsiębiorców); nie ma łapówek; w niektórych przypadkach regulacje stanowią jednak problem dla przedsiębiorców.

Wskaźnik 3 wiąże się z współwystępowaniem następujących cech: regulacje mogą być stosowane w sposób nieregularny, a niekiedy nie są one nawet publikowane; procedura rejestrowania przedsiębiorstwa jest skomplikowana; regulacje nakładają znaczące ciężary na przedsiębiorców; jednakże nie płaci się łapówek.

Wskaźnik 4 czyli wysoki poziom regulacji, oznacza: że rząd ustala kwoty produkcji i zajmuje się planowaniem tejże; istnieją duże bariery dla zakładania przedsiębiorstw; istnieje skomplikowany proces licencjonowania, wysokie opłaty, czasami konieczne są łapówki; regulacje nakładają wielkie ciężary na przedsiębiorców.

Wskaźnik 5 otrzymuje kraj, w którym administracja rządowa zniechęca do tworzenia firm, łapówki są obowiązkowe, a przepisy są stosowane losowo.

Ponieważ nie ma wartości pośrednich, przypisanie którejś z pięciu wartości jest kategoryczne, w tym sensie, że nie uwzględnia jakichś odstępstw od cech danej kategorii. Stosuje się zasadę, że do przypisania danej wartości IR wystarczy, by kraj spełniał większość (a nie wszystkie) parametrów charakteryzujących daną kategorię.

Źródło: Heritage Foundation 1997, rozdz. 4.

Tabela 1a. Indeks wolności gospodarczej: Polska na tle starej Unii Europejskiej, nowo wstępujących krajów oraz grupy krajów o najbardziej liberalnych systemach gospodarczych, w latach 1995, 1998, 2000, 2002, 2004

Lp.	Kraj	1995 (n= 101 krajów)	1998 (n= 156 krajów)	2000 (n= 161 krajów)	2002 (n= 155 krajów)	2004 (n= 155 krajów)
	Polska	3,46	2,91	2,84	2,6	2,81
	Pozycja w rankingu *	59	61	53	45	56
Kraje "starej" Unii Europejskiej						
1	Austria	2,09	2,08	1,98	2,08	2,08
2	Belgia	bd	2,05	2,14	2,1	2,19
3	Dania	bd	2,11	2,29	1,79	1,8
4	Finlandia	bd	2,09	2,06	1,89	1,95
5	Francja	2,3	2,34	2,44	2,85	2,63
6	Grecja	3,15	2,89	2,69	2,84	2,8
7	Hiszpania	2,54	2,4	2,51	2,41	2,31
8	Holandia	bd	2,03	2,03	2,03	2,04
9	Irlandia	2,15	1,91	1,81	1,73	1,74
10	Luksemburg	bd	1,96	1,84	1,88	1,71
11	Niemcy	2,15	2,36	2,24	2	2,03
12	Portugalia	2,8	2,41	2,34	2,3	2,38
13	Szwecja	2,63	2,24	2,15	1,88	1,9
14	Wielka Brytania	1,75	1,85	1,85	1,83	1,79
15	Włochy	2,58	2,34	2,21	2,28	2,26
	przeciętnie dla UE-15 **	2,19	2,20	2,17	2,13	2,11
	najlepszy	1,75 (Wielka Brytania)	1,85 (Wielka Brytania)	1,81 (Irlandia)	1,73 (Irlandia)	1,71 (Luksemburg)
	najgorszy	3,15 (Grecja)	2,89 (Grecja)	2,69 (Grecja)	2,85 (Francja)	2,80 (Grecja)

* w zależności od liczności próby (n)

** przy obliczaniu wartości przeciętnej nie uwzględniono krajów, dla których nie ma danych

Źródło: The Index of Economic Freedom, Heritage Foundation, lata 1995-2004, <http://www.heritage.org/research/features/index/search.html>

Tabela 1b. Indeks wolności gospodarczej: Polska na tle starej Unii Europejskiej, nowo wstępujących krajów oraz grupy krajów o najbardziej liberalnych systemach gospodarczych, w latach 1995, 1998, 2000, 2002, 2004

Lp.	"Nowe" kraje Unii Europejskiej	1995 (n = 101 krajów)	1998 (n = 156 krajów)	2000 (n = 161 krajów)	2002 (n = 155 krajów)	2004 (n = 155 krajów)
1	Cypr	bd	2,64	2,68	2,13	1,95
2	Czechy	2,38	2,42	2,2	2,29	2,39
3	Estonia	2,4	2,42	2,19	1,73	1,76
4	Litwa	bd	2,98	2,84	2,35	2,19
5	Łotwa	bd	2,84	2,69	2,49	2,36
6	Malta	3,44	3,15	3,09	2,78	2,51
7	Polska	3,46	2,91	2,84	2,6	2,81
8	Słowacja	2,88	3,31	3,18	2,76	2,44
9	Słowenia	bd	3,15	3,2	3,25	2,75
10	Węgry	2,93	2,94	2,42	2,23	2,6
	przeciętnie dla krajów nowo wstępujących *	2,92	2,88	2,73	2,46	2,38
	najlepszy	2,38 (Czechy)	2,42 (Czechy, Estonia)	2,19 (Estonia)	1,73 (Estonia)	1,76 (Estonia)
	najgorszy	3,46 (Polska)	3,31 (Słowacja)	3,20 (Słowenia)	3,25 (Słowenia)	2,81 (Polska)

* przy obliczaniu wartości przeciętnej nie uwzględniono krajów, dla których nie ma danych

Źródło: The Index of Economic Freedom, Heritage Foundation, lata 1995-2004, <http://www.heritage.org/research/features/index/search.html>

Tabela 1c. Indeks wolności gospodarczej: Polska na tle starej Unii Europejskiej, nowo wstępujących krajów oraz grupy krajów o najbardziej liberalnych systemach gospodarczych, w latach 1995, 1998, 2000, 2002, 2004

Lp.	Kraj	1995 (n= 101 krajów)	1998 (n= 156 krajów)	2000 (n= 161 krajów)	2002 (n= 155 krajów)	2004 (n= 155 krajów)
Grupa liberalnych krajów pozaeuropejskich (o liberalnych systemach gospodarczych)						
1	Australia	2,09	1,95	1,9	1,91	1,88
2	Hongkong	1,51	1,4	1,4	1,39	1,34
3	Kanada	2,1	2,09	2,06	1,9	1,98
4	Nowa Zelandia	bd	1,83	1,75	1,68	1,7
5	Singapur	1,68	1,54	1,59	1,69	1,61
6	USA	1,99	1,89	1,84	1,84	1,85
	przeciętnie dla krajów liberalnych *	1,87	1,78	1,76	1,74	1,73

* przy obliczaniu wartości przeciętnej nie uwzględniono krajów, dla których nie ma danych
 Źródło: The Index of Economic Freedom, Heritage Foundation, lata 1995-2004, <http://www.heritage.org/research/features/index/search.html>

Tabela 2a. Indeks regulacji: Polska na tle starej Unii Europejskiej (UE-15), nowych członków Unii (UE-10) oraz grupy krajów pozaeuropejskich o najbardziej liberalnych systemach gospodarczych, w latach 1995, 1998, 2000, 2002, 2004

Lp.	Kraj	1995	1998	2000	2002	2004
		(n= 101 krajów)	(n= 156 krajów)	(n= 161 krajów)	(n= 155 krajów)	(n= 155 krajów)
	Polska	3	3	3	3	3
	Pozycja w rankingu*	59	61	53	45	56
	Kraje "starej" Unii Europejskiej					
1	Austria (A)	3	3	3	3	3
2	Belgia (B)		3	3	3	3
3	Dania (DK)		2	2	2	1
4	Finlandia (FI)		3	3	2	2
5	Francja (F)	2	2	3	3	3
6	Grecja (GR)	3	3	3	3	3
7	Hiszpania (ES)	3	3	3	3	3
8	Holandia (NL)		3	3	3	3
9	Irlandia (IE)	2	2	2	2	2
10	Luksemburg (L)		2	2	2	2
11	Niemcy (D)	2	4	3	3	3
12	Portugalia (P)	3	3	3	3	3
13	Szwecja (S)	3	3	3	3	3
14	Wielka Brytania (GB)	1	2	2	2	2
15	Włochy (I)	2	3	3	3	3
	przeciętnie dla UE-15 **	2,4	2,73	2,73	2,67	2,6
	najlepszy	1 (GB)	2 (DK, F, IE, L, GB)	2 (DK, IE, L, GB)	2 (DK, FI, L, GB)	1 (DK)
	najgorszy	3 (A, GR, ES, P, S)	4 (D)	3 (Pozostale)	3 (Pozostale)	3 (A, B, F, GR, ES, NL, D, P, S, I)

* w zależności od liczności próby (n)

** przy obliczaniu wartości przeciętnej nie uwzględniono krajów, dla których nie ma danych

Źródło: The Index of Economic Freedom, Heritage Foundation, lata 1995-2004, <http://www.heritage.org/research/features/index/search.html>

Tabela 2b. Indeks regulacji: Polska na tle starej Unii Europejskiej (UE-15), nowych członków Unii (UE-10) oraz grupy krajów pozaeuropejskich o najbardziej liberalnych systemach gospodarczych, w latach 1995, 1998, 2000, 2002, 2004

Lp.	Kraj	1995 (n= 101 krajów)	1998 (n= 156 krajów)	2000 (n= 161 krajów)	2002 (n= 155 krajów)	2004 (n= 155 krajów)
Nowi członkowie Unii Europejskiej						
1	Cypr (CY)		2	2	2	2
2	Czechy (CZ)	1	2	2	3	3
3	Estonia (EE)	2	2	2	2	2
4	Litwa (LT)		3	3	3	3
5	Łotwa (LV)		3	3	3	3
6	Malta (MT)	3	3	3	3	2
7	Polska (PL)	3	3	3	3	3
8	Słowacja (SK)	2	3	3	3	3
9	Słowenia (SI)		3	3	2	2
10	Węgry (H)	2	3	3	3	3
	przeciętnie dla UE-10 *	2,16	2,7	2,7	2,7	2,57
	najlepszy	1 (CZ)	2 (CY, CZ, EE)	2 (CY, CZ, EE)	2 (CY, EE, SI)	2 (CY, EE, MT, SI)
	najgorszy	3 (MT, PL)	3 Pozostałe	3 Pozostałe	3 Pozostałe	3 (Pozostałe)

* przy obliczaniu wartości przeciętnej nie uwzględniono krajów, dla których nie ma danych

Źródło: The Index of Economic Freedom, Heritage Foundation, lata 1995-2004, <http://www.heritage.org/research/features/index/search.html>

Tabela 2c. Indeks regulacji: Polska na tle starej Unii Europejskiej (UE-15), nowych członków Unii (UE-10) oraz grupy krajów pozaeuropejskich o najbardziej liberalnych systemach gospodarczych, w latach 1995, 1998, 2000, 2002, 2004

Lp.	Kraj	1995	1998	2000	2002	2004
		(n= 101 krajów)	(n= 156 krajów)	(n= 161 krajów)	(n= 155 krajów)	(n= 155 krajów)
Grupa krajów pozaeuropejskich o najbardziej liberalnych systemach gospodarczych						
1	Australia	3	3	3	2	2
2	Hongkong	1	1	1	1	1
3	Kanada	2	2	2	2	2
4	Nowa Zelandia		2	2	2	2
5	Singapur	1	1	1	1	1
6	USA	2	2	2	2	2
	przeciętnie dla krajów liberalnych*	1,8	1,83	1,83	1,67	1,67

* przy obliczaniu wartości przeciętnej nie uwzględniono krajów, dla których nie ma danych

Źródło: The Index of Economic Freedom, Heritage Foundation, lata 1995-2004, <http://www.heritage.org/research/features/index/search.html>

Rozdział 2.

Ograniczenia administracyjne rynku nieruchomości. Nieruchomości jako czynnik produkcji

Edward P. Kozłowski

2.1. Wprowadzenie

Każda działalność gospodarcza ma trzy zasadnicze fazy. Dwie fazy, czyli faza uruchamiania (tworzenia) przedsięwzięcia gospodarczego oraz faza jego zamykania (likwidacji), są związane bezpośrednio z obrotem nieruchomościami. Trzecia faza to proces wytwórczy, a ten bezpośrednio wiąże się z zagospodarowaniem, czyli wykorzystaniem posiadanego majątku.

Nieruchomości stanowią znaczący składnik gospodarki narodowej, a w miarę rozwoju gospodarki ich znaczenie rośnie. Dlatego problemy na rynku nieruchomości oddziałują na całą gospodarkę, podlegając sprzężeniom zwrotnym. W krajach wysokorozwiniętych sektor nieruchomości, szczególnie komercyjnych jest regulowany pośrednio i odbywa się to przez mechanizmy rynkowe. W stosunku do różnych segmentów rynku nieruchomości władze publiczne stosują odmienne podejścia, co znajduje odzwierciedlenie m.in. w: polityce mieszkaniowej, ochronie gruntów rolnych i leśnych, strategii przewłaszczeń i restytucji, swobodzie inwestycji komercyjnych, polityce przestrzennej, a w tym gospodarce terenami i przestrzenią, systemie fiskalnym, itd. Najczęściej regulowaną, niejednokrotnie bardzo silnie, strukturą instytucjonalną jest rynkowy sektor mieszkaniowy, któremu poświęcamy trzeci rozdział raportu.

W przypadku nieruchomości nie można mówić o istnieniu „modelowych” rozwiązań do zastosowania w każdym kraju. Składają się na to przede wszystkim zaszczości historyczne, nie tylko względem tak długotrwałego dobra jakim są nieruchomości, oraz złożoność stosunków własnościowych. W przypadku nieruchomości szczególnego znaczenia nabierają kwestie społeczne, ważną rolę odgrywają instytucje finansowe, jak i zawody obsługujące ten sektor. To wszystko decyduje o złożoności problemów oraz występowaniu unikalnych instytucji i rozwiązań. Sektor nieruchomości ze względu na specyfikę zarówno samych nieruchomości, jak i rynków nieruchomości wymaga poszukiwań odrębnych dróg i ścieżek rozwoju. A te, mimo globalizacji czy europeizacji wydają się coraz bardziej różnicować. Należy jednak w tym wszystkim uwzględniać określone uniwersalne reguły rządzące rynkiem.

Tu można poszukiwać wybranych charakterystycznych cech i tendencji wspólnych dla różnych rozwiązań rynkowych.

Na rynku nieruchomości, podobnie jak na każdym innym rynku, dochodzi do konfrontacji popytu (czynniki demograficzne, migracje, zmienne dochody oraz preferencje) z podażą. O ile jednak na rynku produktów i usług podaż stosunkowo szybko dostosowuje się do zmiennego popytu, to na rynku nieruchomości – w pewnym przedziale czasowym – jest odwrotnie: to popyt reagując na zmiany cen dostosowuje się do sztywnej podaży. Podaż reaguje ze znacznym opóźnieniem na zmiany popytu. Co więcej, ze względu na długi cykl inwestycyjny i o wiele dłuższy cykl użytkowy, na tym rynku nigdy nie dochodzi do równowagi rynkowej.

Im bardziej rozwinięta jest gospodarka rynkowa, tym większa jest różnorodność instrumentów ekonomicznych, finansowych i prawnych.

Deregulacja sektora i rynku nieruchomości jest ważna, ponieważ niewątpliwie wywołuje wzrost napływu kapitału. Jednocześnie deregulacja prowadzi do:

- nasilenia konkurencji,
- wzrostu liczby podmiotów aktywnych na rynku:
 - decydentów: inwestorów, deweloperów, wynajmujących, banków,
 - specjalistów: pośredników, notariuszy, zarządców, rzeczoznawców, doradców, architektów, geodetów,
- przyspieszenia cykli obrotowych,
- wzrostu wymagań wobec uczestników rynku oraz
- zmniejszenia ryzyka.

Sektor nieruchomości jest skomplikowanym układem powiązań rynku rzeczowego (gruntów i budynków) z rynkiem kapitałowym, rynku pierwotnego z rynkiem wtórnym. W Polsce, tak jak i w pozostałych krajach transformacji ustrojowej, związki te nie są jeszcze w pełni dostrzegane i doceniane. Przyjmuje się najczęściej, że rynek nieruchomości odnosi się tylko do rynku rzeczowego. Na to nakładają się kwestie polityki społecznej i związane z nimi interwencjonizm państwa. W polityce państwa coraz powszechniej przebija się orientacja polegająca na pobudzaniu sektora nieruchomości nie poprzez oddziaływanie na popyt lecz raczej poprzez stymulowanie podaży.

Rynki nieruchomości cechuje cykliczność rozwoju, która rzutuje na cykliczność rynków finansowych. Oddziaływanie jednych na drugie może prowadzić do wzajemnego pobudzania się i hamowania, a co za tym idzie kumulacji napięć i powiększania się amplitudy wahań. Szczególnie łatwo o to w warunkach globalizacji procesów gospodarczych oraz związanego z tym ułatwionego przepływu kapitałów i zmiennej koncentracji działań inwestycyjnych. Zakres kryzysów nieruchomościowych w tej sytuacji zwiększa się i ma coraz bardziej nieprzewidywalne i dokuczliwe przejawy. Nieruchomości składają się na majątek na-

rodowy, który podlegał innym regułom w okresie gospodarki socjalistycznej, a inaczej musi być postrzegany i zagospodarowany w warunkach gospodarki rynkowej. Społeczeństwa realizujące reformy ustrojowe znalazły się w sytuacji zamożności majątkowej, ale ubóstwa dochodowego spowodowanego niskim wykorzystaniem potencjału tkwiącego w posiadanym majątku.

Polska może po 15 latach transformacji poszczycić się wieloma modelowymi wręcz rozwiązaniami i regulacjami dotyczącymi sektora nieruchomości i jego otoczenia. Niemniej jednak nadal istnieją bariery, niespójności przepisów prawa, swoboda interpretacyjna i uznaniowość decyzji urzędniczych. Celem tego rozdziału jest wskazanie barier utrudniających efektywne gospodarowanie nieruchomościami, zarówno publicznymi, jak i prywatnymi, w taki sposób by wydajnie generowały strumienie dochodów społeczeństwa.

Raport przedstawia prawa, które tworzą podstawy władania nieruchomościami oraz pokazuje bariery, które utrudniają efektywne korzystanie z majątku. Opisuje również problemy związane z systemem opodatkowania nieruchomości, a zwłaszcza przejściem od podatku naliczanego od powierzchni nieruchomości do podatku od ich wartości. Poza legislacyjnymi, bariery mogą stwarzać rozwiązania instytucjonalne, a w szczególności wprowadzenie samorządu zawodowego, któremu poświęcamy nieco miejsca. Wreszcie, niezwykle istotne znaczenie dla efektywnego gospodarowania nieruchomościami ma system planowania przestrzennego i w tym obszarze występują w Polsce olbrzymie zaniedbania. Ograniczenia techniczne nie pozwalają szczegółowo i wszechstronnie opisać w raporcie wielu zjawisk, wiele aspektów musiało być więc pominiętych, a te które zostały opisane, zostały potraktowane syntetycznie.

W rozdziale omawiamy następujące zagadnienia:

- 1) prawa związane z władaniem nieruchomościami z punktu widzenia dłuższej perspektywy czasowej,
- 2) inne formy władania nieruchomościami,
- 3) podatki i opłaty związane z nieruchomościami,
- 4) proces komunalizacji majątku państwowego,
- 5) finansowanie inwestycji nieruchomościowych,
- 6) obsługę rynku nieruchomości,
- 7) kwestie związane z monitoringiem tego rynku,
- 8) problemy związane z gospodarką przestrzenną,
- 9) kwestie realizacji inwestycji.

Opracowanie kończą rekomendacje, które są syntetycznym opisem sposobów usuwania występujących na Polsce barier, które utrudniają efektywne gospodarowanie nieruchomościami.

2.2. Charakterystyka praw związanych z długoterminowym władaniem nieruchomościami

Zakres władania nieruchomościami przekłada się na relacje kapitałowo-ekonomiczne, co m.in. odzwierciedla się w kosztach kapitału ulokowanego w nieruchomościach. Władanie nieruchomością występuje najpełniej w przypadku własności nieograniczonej innymi prawami, ale taki przypadek występuje niezwykle rzadko. Wiele ograniczeń związanych z władaniem nieruchomościami trudno jest jednak przełożyć na wymiar finansowy.

W Polsce podstawowe prawa związane z władaniem nieruchomościami sformułowane zostały w Kodeksie cywilnym (k.c.). Drugim aktem prawa, w którym obszernie i wieloaspektowo sformułowano zasady gospodarowania nieruchomościami i obsługi rynku nieruchomości jest Ustawa o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.). Zarówno tradycje historyczne (rzymski rodowód kodeksu cywilnego), jak i specyficzna „polska droga do socjalizmu” z mocnym sektorem prywatnym spowodowały, że reformy ustrojowe w naszym kraju rozpoczęły się w stosunkowo dobrze rozwiniętym otoczeniu legislacyjnym praw związanych z władaniem nieruchomościami: zarówno jeśli idzie o ich dostosowanie do mechanizmów rynkowych, jak też kompleksowość rozwiązań i wczesne zmiany regulacyjne.

Śśród najważniejszych form władania nieruchomościami należy wymienić:

2.2.1. Własność

Warto na początek przytoczyć jak polskie prawo definiuje pojęcie nieruchomości: „nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności; za części składowe nieruchomości uważa się także prawa związane z jej własnością.” (k.c. art. 46 i 50). Z kolei prawo własności zdefiniowane w k.c. (ks. II, dz. 2, art. 140) stanowi, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. W szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może też rozporządzać rzeczą. Kodeks cywilny stanowi również jak należy władać rzeczą – każdą rzeczą.

Podstawowym rodzajem nieruchomości są grunty. Prawo własności w tym przypadku rozciąga się również na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią (w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie). Ma to istotne odniesienie do ekonomicznego wymiaru

nieruchomości, oznacza bowiem, że dla własności nieruchomości gruntowej ważna jest nie tylko rzecz – sam grunt ale także przestrzeń nad i pod gruntem określona jego granicami. To następnie wiąże się z czerpaniem korzyści: pożytków i dochodów, np. z tytułu reklam, kopalin, przepływów mas powietrza, itp. – jeśli nie uchybia to przepisom praw szczególnych: wodnemu, górnictwu, energetycznemu, lotniczemu.

W całym systemie prawa polskiego dominuje konstytucyjnie zagwarantowana zasada ochrony prywatnej własności. Jednak właściciele nieruchomości muszą liczyć się z nadrzędnością interesu publicznego (społecznego) nad interesami indywidualnymi (prywatnymi). Jeśli z uwagi na „ważny interes publiczny” następuje ograniczenie w możliwości korzystania przez właściciela z efektów ekonomicznych prawa własności, to wówczas przysługuje mu rekompensata.

Charakterystyczne jest, że w krajach zachodnioeuropejskich nie ma szczególnych barier odnośnie transferu praw własności do nieruchomości. Nawet w takich niedużych krajach jak Belgia, Holandia czy Luksemburg o wiele większe znaczenie przywiązuje się do przestrzegania i egzekwowania zgodności zagospodarowania gruntów z ustaleniami planu przestrzennego zagospodarowania, aniżeli do ograniczenia możliwości zakupu nieruchomości przez obywateli innych krajów.

2.2.2. Użytkowanie wieczyste

Drugą podstawową formą władania nieruchomościami gruntowymi jest prawo użytkowania wieczystego. Zgodnie z regulacjami, zarówno grunty Skarbu Państwa, jak i gmin mogą być przekazane w użytkowanie wieczyste na 99 lat, ale jeśli cel społeczno-gospodarczy tego nie wymaga, to dopuszcza się krótszy czas użytkowania wieczystego – nie krótszy jednak niż 40 lat. Właściciel gruntu (Skarb Państwa lub gmina) przy ustanowieniu użytkowania wieczystego ustala również tzw. pierwszą opłatę, która – zależnie od przeznaczenia gruntu – zawiera się w granicach 15-25% wartości nieruchomości. Ponadto, właściciel ustala tzw. opłaty roczne, które zawierają się w granicach 0,3-3% wartości nieruchomości. Opłata roczna jest aktualizowana poprzez aktualizację wyceny wartości nieruchomości, a zgodnie z zapisami ustawowymi taka aktualizacja ma być dokonywana przynajmniej co 3 lata (niektóre gminy aktualizują tę wartość nawet każdego roku). Użytkownik może użytkowanie wieczyste sprzedać, podzielić, obciążyć np. hipoteką lub innym ograniczonym prawem rzeczowym. W ciągu ostatnich pięciu lat użytkowania wieczystego użytkownik wieczysty może wystąpić o przedłużenie tego prawa na kolejny, taki sam okres. W zasadzie (jeśli nie ma szczególnego zapisu w umowie) nie ma przeszkód w przedłużeniu prawa użytkowania wieczystego. Stabi-

lizuje to pozycję użytkownika wieczystego na rynku i wzmacnia siłę tej formy władania nieruchomościami. Przy ustanawianiu prawa użytkowania wieczystego własność gruntu pozostaje przy właścicielu, zaś własność wzniesionych na nim budynków i budowli przechodzi na użytkownika wieczystego. Właściciel gruntu przenosi na użytkownika prawo do wyłącznego korzystania z gruntu, dzięki czemu może on w pełni korzystać z własności budynków i budowli wzniesionych na gruncie. Dlatego też użytkowanie wieczyste zwykło nazywać się także własnością czasową. Kiedy użytkowanie wieczyste wygasa budynki przechodzą na właściciela gruntu za umownym odszkodowaniem.

Użytkowanie wieczyste, dając duże władztwo nieruchomością, ma wiele zalet szczególnie w okresie transformacji, ponieważ:

- ułatwia inwestowanie bez konieczności zamrażania kapitałów,
- ułatwia prowadzenie aktywnej polityki rozwoju przestrzennego,
- umożliwia gminom odsunięcie w czasie sprzedaży gruntów (wyrównanie poziomu cen) oraz uzyskiwanie dość stabilnych, a nawet wzrastających dochodów w czasie, przewyższających wartość prawa własności.

W latach 70. i 80. wartość prawa użytkowania wieczystego była wyceniana stosunkowo nisko, głównie wskutek celowej polityki państwa zmierzającej do tego, by obciążenie przedsiębiorstw państwowych z tego tytułu nie było za duże. W początkowych latach transformacji rzeczoznawcy wyceniali prawo użytkowania wieczystego na poziomie 70-80% rynkowej wartości nieruchomości. Z kolei w połowie lat 90. cena użytkowania wieczystego zbliżała się do ceny własności, a nawet przewyższała tę cenę, gdyż inwestorzy uczestniczący w przetargach postrzegali jedynie niskie obciążenie wynikające z opłaty pierwszej, niedoceniając wagi opłat rocznych w kosztach działalności przedsiębiorstw. Stopniowo jednak – z jednej strony – okazywało się, że koszt rocznej opłaty jest znaczący, a z drugiej strony – gminy zaczęły urealniać wartość prawa użytkowania wieczystego. To spowodowało, że dzisiaj wartość użytkowania wieczystego w zasadzie jest traktowana na równi z wartością prawa własności, czasem na korzyść tego ostatniego.

Na rozwiniętych rynkach europejskich (jak też innych kontynentów) prawo użytkowania wieczystego jest istotnym instrumentem gospodarki terenami i obrotu rynkowego. Jako przykłady mogą posłużyć rozwiązania w Niemczech i we Francji. We Francji użytkowanie wieczyste występuje w formie dzierżawy w przypadkach zabudowy gruntu i może obejmować okres od 18 do 99 lat. Użytkownik wnosi opłaty roczne aktualizowane co 3 lata. Składa również zobowiązanie, że udostępni właścicielowi część działki na jego życzenie jeśli to będzie możliwe. W Niemczech użytkowanie wieczyste jest również traktowane jako prawo zabudowy. Użytkownik uiszcza właścicielowi opłaty, a ten – po wygaśnięciu użytkowania jest zobowiązany wypłacić użytkownikowi odszkodowanie za wzniesione budynki. Prawo to jest również zbywalne i dziedziczne.

2.2.3. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

Obecnie nie ma jednoznacznych przepisów dotyczących zasad przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest możliwe na podstawie następujących aktów prawnych, które mogą być stosowane na obszarze całej Polski (w tym tzw. Ziemi Odzyskanych):

1. Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którą nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie użytkownikowi wieczystemu, któremu nie przysługuje roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości, w trybie umowy cywilnoprawnej. Organ może udzielić bonifikaty od ceny nabycia nieruchomości.
2. Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności za symboliczną odpłatnością (5-15 krotności opłaty rocznej) lub nieodpłatnie. Po 2,5 latach obowiązywania ustawy zakwestionował ją Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 12 kwietnia 2000 r.), ponieważ gminy traciły część swojego majątku bez ekwiwalentu, a przywilej korzystania z tego prawa posiadała wąska grupa użytkowników wieczystych. Znowelizowana ustawa wprowadziła kategorie użytkowników wieczystych, którzy mogą zmienić użytkowanie wieczyste w prawo własności za odpłatnością w trybie administracyjnym, a organ nie mógł odmówić zgłoszonego żądania. Opłata może być rozłożona na raty spłacane nawet do 10 lat. W przewłaszczeniu odpłatnym wartość nieruchomości określa rzeczoznawca według ceny rynkowej, którą pomniejsza się o wartość użytkowania wieczystego. Ponadto, w przewłaszczeniu odpłatnym, organ wydający decyzję mógł przyznać bonifikatę od ceny nabycia, jeżeli nieruchomość miała przeznaczenie lub była wykorzystywana na cele mieszkaniowe – niektóre gminy stosowały nawet 90% bonifikatę. Prawo do uwłaszczenia miały osoby (lub ich następcy prawni), które nabyły prawo użytkowania wieczystego przed 31 października 1998 r. Wnioski należało składać do końca 2002 r. Olbrzymia liczba złożonych wniosków do dzisiaj czeka na decyzje, a gminy zwlekają z ich załatwieniem tłumacząc się koniecznością dotrzymania terminu określonego ustawą z lipca 2001 r. Decyzje podejmuje wójt, burmistrz bądź prezydent oraz starosta bądź marszałek województwa.
3. Ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości. Według zapisów tej ustawy osoby, które były w dniu 26 maja 1990 r. użytkownikami (współużytkownikami) nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe bądź nieruchomości rolnych i nie straciły tego prawa do dnia wejścia

ustawy w życie (czyli do 24.10.2001 r.) nabywają nieodpłatnie, z mocy prawa, własność tych nieruchomości. Nie ma uzasadnienia dlaczego tylko ci użytkownicy wieczystości nabyli prawo do uwłaszczenia i dlaczego uwłaszczeniem nie są objęci użytkownicy wieczystości gruntów niezabudowanych. Nie jest też dostatecznie jasno zapisane czy prawo do uwłaszczenia mają również spadkobiercy, stąd władze niektórych gmin zinterpretowały tę niejasność na swoją korzyść i zawęziły działanie przepisów, wyłączając z grona uprawnionych właśnie spadkobierców. Przekształcenie ma następować z mocy prawa, ale na podstawie decyzji właściwego organu, a termin wydawania takich decyzji nie został określony. Główny problem w stosowaniu tej ustawy polega jednak na jej związku z ustawą cytowaną niżej, a przez to powoduje trudności w ustaleniu, czy nabycie prawa własności następuje odpłatnie, czy też nieodpłatnie. Ustawa z 2001 r. odnosi się do obszaru Ziem Odzyskanych i dopuszcza przekształcenie praw nieodpłatnie. Początkowo ustawa ta dawała roczny termin składania wniosków (do 19.12.2002 r.), jednak przedłużono go do 4 lat.

4. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego rozszerzyła prawo do przekształcenia, dokonywanego w trybie ustawy z lipca 2001 r., na użytkowników wieczystych nieruchomości rolnych lub mieszkaniowych na obszarze całego kraju. Ustawa nie zawiera jednak regulacji co do odpłatności przekształcenia, uwłaszczenie ma następować z mocy prawa i nieodpłatnie. Nie określa też trybu przekształcania użytkownika wieczystego w prawo własności – miał to określić minister skarbu, co uczynił w rozporządzeniu z listopada 2003 r. Mocą tego rozporządzenia, organy gmin, starostowie oraz urzędy marszałkowskie powinny w ciągu trzech miesięcy (do 17 marca 2004 r.) sporządzić spisy nieruchomości podlegających przekształceniu. Spisy miały być przez 1 miesiąc wyłożone do wglądu, a przez następny miesiąc zainteresowane osoby mogły składać odwołania. W wielu przypadkach spełnienie tego wymogu nie było możliwe, głównie ze względu na nieuregulowane stany prawne nieruchomości, wyjaśnianie których wymaga długiego czasu. W maju 2004 r. minister skarbu rozporządzenie znowelizował przedłużając termin wyłożenia wykazów do 12 miesięcy. Ustawa nie wprowadza żadnego ograniczenia co do terminu składania wniosków.

Jak z tego wynika, w regulacjach prawnych brak jednoznaczności w przekształcaniu prawa użytkownika wieczystego we własność, dzieląc użytkowników wieczystych na kategorie. Nie są dostatecznie jasno określone zasady odpłatności oraz zasady stosowania bonifikat (uznaniowość). W różnych miastach stosowane jest odmienne podejście w tej kwestii, a szczególnie wysokie bonifikaty – do 99% – udzielane są spółdzielniom mieszkaniowym. Osoby, które dokonały przekształcenia na mocy ustawy z 1997 r., a więc odpłatnie nie mogą teraz występować o zwrot opłaty, ale osoby których wnioski nie zostały jeszcze rozpatrzone prawdopodobnie będą korzystać z nieodpłatnego trybu. Z uwłaszczenia na mocy ustawy z 2001 r.

(nieodpłatnie) nie mogą skorzystać osoby, które uzyskały prawo użytkowania wieczystego w latach 90, w okresie 26.05.1990 r. – 30.10.1998 r., a osoby które stały się użytkownikami wieczystymi w okresie 30.10.1998 r. – 24.10.2001 r. nie spełniają warunków obu ustaw, tzn. z 1997 i z 2001 r. Nie mogą skorzystać z uwłaszczenia osoby spełniające warunki ustawy z 1997 r., które nie złożyły wniosku w ustalonym terminie. Itd. Uwłaszczenie użytkowników wieczystych może być również dokonane na podstawie przepisów ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 32), jednak odbywa się to na zasadzie umowy pomiędzy użytkownikiem wieczystym a właściwymi organami reprezentującymi gminę czy Skarb Państwa, jednak nie odbywa się to na zasadzie obligatoryjnej ale swobody decyzji.

Gminy nie są zainteresowane przekształceniem użytkowników wieczystych we właścicieli, ponieważ pozbawia to je i majątku i bieżących dochodów, a zazwyczaj wiąże się to z dodatkowymi – niejednokrotnie czasochłonnymi (wyjaśnianie praw własności) czynnościami. Należy dodać, że w Sejmie złożony został poselski projekt ustawy, wedle którego w Polsce zlikwidowane zostałyby użytkowanie wieczyste, a wszyscy użytkownicy wieczystości (w tym osoby prawne) przekształciłiby się we właścicieli z mocy prawa.

2.2.4. Trwały zarząd

Zgodnie z zasadami określonymi w u.g.n., trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną (art. 43). Trwały zarząd ustanawia się na czas nie oznaczony lub czas oznaczony, a wygasa z upływem okresu, na który został ustanowiony albo na skutek wydania decyzji właściwego organu o jego wygaśnięciu. Jednostka organizacyjna może wystąpić z wnioskiem o wygaśnięcie tego zarządu w stosunku do całej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się dla niej zbędna. Właściwy organ wydaje decyzje o wygaśnięciu, po uzyskaniu możliwości zagospodarowania nieruchomości, w ciągu 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Likwidacja jednostki organizacyjnej sprawującej trwały zarząd nieruchomości powoduje jego wygaśnięcie, a gdy likwidacja jednostki następuje w wyniku przekształceń organizacyjnych, trwały zarząd przechodzi na następcę prawnego tej jednostki.

Za nieruchomości oddane w trwały zarząd pobiera się opłaty roczne przez cały okres trwałego zarządu. Opłaty z tytułu trwałego zarządu ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego, zależnie od celu, na jaki nieruchomość została oddana. Stawki opłat wynoszą odpowiednio: 0,1% (na cele obronności i bezpieczeństwa państwa), 0,3% (pod budownictwo mieszkaniowe, na cele publiczne) lub 1% (pozostałe cele). Nie pobiera się opłat jeśli nieruchomość jest wykorzystywana pod drogi publiczne, parki, zieleńce, ogrody botaniczne oraz ogrody zoologiczne.

2.3. Inne formy władania nieruchomościami

2.3.1. Prawo pierwokupu

Pod tym prawem kryją się uprawnienia przyznające określone przez ustawę lub umowę podmiotowi, pierwszeństwo w nabyciu oznaczonej rzeczy w sytuacji, gdy właściciel tę rzecz zamierza sprzedać. Kodeks cywilny przewiduje prawo pierwokupu dla współwłaścicieli oraz długoletnich dzierżawców nieruchomości rolnych, a u.g.n. zastrzega prawo pierwokupu dla gminy, gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość niezabudowana nabyta od Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego lub nieruchomość przeznaczona w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomość zabytkowa.

2.3.2. Dzierżawa, najem i użytkowanie

Podpisując umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się odebrać rzecz do używania i pobierania z niej pożytków przez czas oznaczony lub nie oznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz. Umowa dzierżawy pokrywa się z umową najmu, jednak dzierżawa poza używaniem cudzej rzeczy pozwala także na pobieranie z niej pożytków. Przedmiotem dzierżawy są nieruchomości lub ich części, ale również i prawa majątkowe dające ze swego tytułu pożytki lub ich całe zbiory (np. grunt, dom czynszowy, przedsiębiorstwo). Właściciel nieruchomości pobiera z tytułu dzierżawy czynsz dzierżawny, a ten może być oznaczony w pieniądzu lub (i) w pożytkach wynikających z samej dzierżawy. Dzierżawę zawartą na czas dłuższy niż 30 lat poczytuje się po upływie tego terminu za zawartą na czas nie oznaczony, a jeżeli dzierżawa nieruchomości rolnej była zawarta na okres dłuższy niż trzy lata lub trwała faktycznie przez okres co najmniej 10 lat, dzierżawcy przysługuje z mocy ustawy prawo pierwokupu w razie sprzedaży tej nieruchomości. Czasowość dzierżawy, podobnie jak i najmu, należy do istoty umowy. W zasadzie może być zawarta w dowolnej formie. Jednakże dzierżawa nieruchomości na okres dłuższy niż rok wymaga od stron zachowania formy pisemnej. Niezachowanie tej formy oznacza zawarcie umowy na czas nie oznaczony. Różnica pomiędzy dzierżawą i najmem występuje również w tym, że bez zgody wydzierżawiającego dzierżawca nie może oddawać przedmiotu dzierżawy osobie trzeciej do bezpłatnego używania ani go poddzierżawiać, a w przypadku najmu może zaistnieć podnajem (bezpłatne używanie). W odróżnieniu od najmu, przy którym czynsz płatny jest z góry, czynsz dzierżawy – pochodzący z dochodów uzyskanych dzięki dzierżawie – płaci się z dołu (jeżeli z umowy lub zwyczaju nie wynika inna zasada).

2.3.3. Leasing

Leasing jest specyficzną mieszaniną najmu, dzierżawy, wypożyczenia, sprzedaży ratalnej i kredytu. Ta forma władania nieruchomością pojawiła się w połowie ubiegłego wieku w Stanach Zjednoczonych, a 10 lat później również w Europie. W różnych krajach rozwinęło się wiele form i rodzajów transakcji leasingowych. Generalnie występują dwie główne formy leasingu: kapitałowy (finansowy) i operacyjny (bieżący). Leasingobiorca (korzystający, najemca, dzierżawca, użytkownik – *lessee*) korzysta z określonego dobra czy obiektu udostępnionego mu przez leasingodawcę (finansującego – *lessor*) za określoną opłatą. W krajach europejskich nieruchomości stanowią ponad 20% portfela leasingowego.

W Polsce leasing pojawił się w latach 90 ubiegłego stulecia i dynamicznie się rozwija. Najczęściej przedmiotem leasingu są środki transportu drogowego (ponad 70%), a na drugim miejscu (ponad 20%) znajdują się maszyny i urządzenia przemysłowe. Leasing nieruchomości występuje w bardzo wąskim zakresie, ale należy przewidywać jego dynamiczny rozwój na wzór rynków europejskich.

2.3.4. Scalanie lub podział

Zasady dotyczące scalania i podziału nieruchomości każdego rodzaju gruntu (z wyjątkiem gruntów rolnych i leśnych) opisane są w u.g.n. (art. 94) oraz w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 10, 15 i 22). Kompetencje w tym zakresie należą do gmin i ich organów. Z inicjatywą scalania mogą wystąpić: rada gminy (na podstawie stosownej uchwały określającej granice zewnętrzne gruntów) lub właściciele lub użytkownicy wieczystości (którzy – by to zrobić – muszą posiadać ponad 50% powierzchni gruntów objętych scalaniem i podziałem). Uchwałą rady gminy scalanie lub podział dotyczyć może zabudowanych części nieruchomości, ale za zgodą właściciela lub użytkownika wieczystego. Szczegółowe warunki takich procesów określone są przez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub przez plan miejscowy i tu rodzą się problemy. Wygaśnięcie z końcem 2003 r. planów miejscowych spowodowało utrudnienia w odniesieniu do różnych przejawów gospodarowania nieruchomościami, w tym możliwości dokonywania scalania i podziałów nieruchomości. Ustawa o gospodarce nieruchomościami stanowi, że jeżeli gmina ogłosiła o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego przed złożeniem wniosku o podział nieruchomości, postępowanie w sprawie podziału zawieszają się do czasu uchwalenia tego planu, jednak nie dłużej niż na okres 12 miesięcy. Dopiero nowelizacja u.g.n. z dnia 28 listopada 2003 r. poprawiła nieco sytuację w tym zakresie, gdyż zmienione przepisy nie wiążą już bezpośrednio procedury podziałowej z zapisami planów miejscowych,

a w przypadku ich braku podstawą może być decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

2.3.5. Wywłaszczenie

Prawo pozwala na pozbawienie lub ograniczenie prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego. Zgodnie z regulacjami u.g.n. aby doszło do wydania takiej decyzji i by decyzja miała moc prawną nieruchomość musi być niezbędna do celów publicznych, a wywłaszczenie może być dokonane jedynie na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Wywłaszczenie może dotyczyć całej nieruchomości lub jej części (z zastrzeżeniem prawa do kupna pozostałej części). Starosta, który jest właściwym organem do spraw wywłaszczeń, może ograniczyć właściciela, użytkownika wieczystego, najemcę dzierżawcy lub trwałego zarządcę w korzystaniu z nieruchomości. W u.g.n. przewidziano trzy rodzaje przypadków ograniczających prawa do nieruchomości:

- przy przeprowadzaniu na nieruchomościach urządzeń niezbędnych do przesyłania płynów, gazów, urządzeń sieci elektrycznej, itp;
- przy poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu kopalin będących własnością Skarbu Państwa – okres ważności takiego zezwolenia nie przekracza 1 roku;
- czasowe zajęcie nieruchomości w wypadku wystąpienia siły wyższej, potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody oraz na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy (z rygiorem natychmiastowej wykonalności). W tym przypadku na staroście ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, a gdyby było to niemożliwe zapłaty odpowiedniego odszkodowania, a nawet odkupienia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa.

2.4. Podatki i opłaty

2.4.1. System podatków od nieruchomości

W Polsce system podatku od nieruchomości rozróżnia zasadniczo trzy rodzaje nieruchomości: grunty, budynki oraz budowle. Naliczanie podatku opiera się niemal w całości na powierzchni nieruchomości. Zgodnie z ustawą z 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych rząd w każdym roku ustala górne granice normatywnych stawek podatku za 1 m². Podstawą wymiaru podatków od nieruchomości, zgodnie z ustawą z 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, są dane ewidencji gruntów i budynków.

Podatek od nieruchomości płacą osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, które:

- są właścicielami lub samoistnymi posiadaczami nieruchomości, w tym stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem lub innego tytułu prawnego;
- są użytkownikami wieczystymi nieruchomości lub ich części;
- posiadają bez tytułu prawnego nieruchomości lub ich części, stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (z wyjątkiem nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub będących w zarządzie Lasów Państwowych).

W Polsce podatek od nieruchomości obciąża co do zasady właściciela i posiadacza samoistnego, a nie posiadacza zależnego – najemcę czy dzierżawcę. Wyjątkiem są posiadacze nieruchomości, które są własnością Skarbu Państwa oraz osoby posiadające bez tytułu prawnego nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. W wielu krajach europejskich podatnikiem jest zarówno właściciel nieruchomości, jak i jego użytkownik (Belgia, Francja, Luksemburg, Holandia, Portugalia), chociaż w krajach anglosaskich podatnikiem jest w zasadzie użytkownik.

Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają:

- grunty nie objęte przepisami o podatku rolnym lub leśnym;
- grunty objęte przepisami o podatku rolnym lub leśnym, związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza lub leśna;
- grunty pod jeziorami, grunty zajęte na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrowni wodnych;
- budynki lub ich części;
- budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza lub leśna.

Stawki podatku gruntowego są zróżnicowane zależnie od przeznaczenia i wykorzystania gruntów. Podatek rolny czy leśny jest znacznie niższy od gruntowego podatku od nieruchomości. Również podatek od gruntów wykorzystanych pod zabudowę mieszkaniową jest dwukrotnie niższy (w 2004 r. 0,31 zł/m²) od podatku gruntowego w działalności gospodarczej (odpowiednio 0,63 zł).

O wiele bardziej zróżnicowany jest podatek od budynków, do których zalicza się tylko obiekty trwale związane z gruntem, posiadające fundamenty. Tak np. w przypadku budynków wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej stawki podatku są 34-krotnie wyższe (w 2004 r. 17,42 zł/m²) aniżeli stawki podatku należnego od budynków mieszkalnych (odpowiednio 0,52 zł).

Inaczej jest w przypadku podatku naliczanego od budowli, do których zalicza się nie związane trwale z gruntem różnego rodzaju wiaty, szopki, stodoły, komórki, blaszane garaże, itp. Tu

podatek należny jest jedynie w przypadku budowli wykorzystywanych na cele gospodarcze i naliczany jest według formuły wartościowej (2% wartości).

Podatek rolny i leśny jest naliczany na zasadzie wydajności produkcyjnej gruntu:

- a) w przypadku gruntów gospodarstwa rolnego jest to równowartość pieniężna 2,5 kwintali żyta od 1 ha przeliczeniowego gruntów, dla pozostałych gruntów rolnych – 5 kwintali;
- b) w przypadku gruntów leśnych jest to równowartość 0,22 m³ drewna według średniej ceny sprzedaży uzyskiwanej przez nadleśnictwa w trzech pierwszych kwartałach poprzedniego roku, a w przypadku lasów ochronnych – połowa tej stawki.

Obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub współposiadaczach nieruchomości. Nie dotyczy to przypadku, kiedy w nieruchomości ustanowiona jest odrębna własność lokali. Wtedy obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości od gruntu oraz części budynku stanowiących współwłasność ciąży na właścicielach lokali w zakresie odpowiadającym częściom ułamkowym wynikającym ze stosunku powierzchni użytkowej lokalu do powierzchni użytkowej całego budynku.

W obecnym systemie opodatkowania nieruchomości występuje wiele zwolnień, zarówno podmiotowych (jednostki naukowe, badawcze, oświatowe, zakłady pracy chronionej), jak też przedmiotowych (szkoły, szpitale, zabytki, świątynie). Gminy mają prawo wprowadzać na swoim terenie dodatkowe zwolnienia, np. żeby stymulować określone inwestycje lub przyciągać kapitał inwestorski. Obecny system opodatkowania nieruchomości w Polsce wymaga głębokiej reformy nie ze względu na strumienie finansowe jakie generuje i poziom wpływów do budżetów lokalnych. Ten sposób opodatkowania, oparty na powierzchni nieruchomości, jest niesprawiedliwy społecznie i nieuzasadniony ekonomicznie. Z wielu względów, o wiele bardziej racjonalnym rozwiązaniem jest opodatkowanie nieruchomości według ich wartości. Taki system opodatkowania cechuje stosunkowo niski poziom kosztów administracyjnych, jest zrozumiały dla podatników i przejrzysty, a także sprzyja przedsiębiorczości. Ponadto, dochody gminy z tytułu podatków od nieruchomości są bezpośrednio kontrolowane przez społeczności lokalne, a poziom opodatkowania nieruchomości zyskuje uznanie społeczne wówczas, gdy akceptowane są wydatki z budżetu lokalnego. Systemy podatków od nieruchomości według formuły wartościowej są powszechne w krajach z rozwiniętą gospodarką rynkową w Ameryce, Azji i Europie. Stawka podatku katastralnego wynosi przeważnie od 0,6% do 5% wartości nieruchomości, zależnie od jej przeznaczenia, położenia, wyposażenia, itd. Wybrane przykłady przedstawiono w tabeli 2.1.

Prace nad wprowadzeniem podatku *ad valorem* trwają w Polsce od 10 lat. Dyskusyjny krok w tym kierunku został zrobiony w 2002 r., kiedy w drodze nowelizacji przepisów podatkowych gminy uzyskały od 2003 r. uprawnienia do zmniejszania (do poziomu zerowego) wysokości stawek podatku od nieruchomości w oparciu o kryteria rynkowe (np. lokalizację nieruchomości). W praktyce oznaczało to dalsze zamazywanie przejrzystości systemu.

Tabela 2.1. Charakterystyka podatków od nieruchomości w krajach UE-15

Kraj (udział podatków od nieruchomości w dochodach lokalnych)	Podmiot opodatkowania		Przedmiot opodatkowania		Podatnik		Podstawa wyceny		Rewaluacje przedmiotu opodatkowania
	Gosp. dom.	Firma	Grunt	Budynki	Właściciel	Użytkownik	Dochód roczny (czynsz)	Kapitał	
Austria (5%)	+	+	+	+	+			+	Połowa l. 80. z późn. indeksacjami (ale nadal wartości zaniżone)
Belgia (16%)	+	+	+	+	+	+	+		Co 10 lat, ale rewaluacje 1990 i 2000 opóźnione
Dania (5%)	-	+	+	+	+			+	Co 4 lata z roczną indeksacją
Francja (12%)	+	+	+	+	+	+	+		Co 3 lata, ale wobec opóźnień wprowadzono roczne indeksacje
Niemcy (5%)	+	+	+	+	+		+	+	Co 6 lat, ale od 1964 r. nie dokonano
Grecja (b.d.)	+	+	+	+	+			+	Roczne
Irlandia (17%)	-	+	+	+		+	+		Co 5 lat
Włochy (10%)	+	+	+	+	+		+		
Luksemburg (5%)	+	+	+	+	+	+		+	
Holandia (5%)	+	+	+	+	+	+		+	Co 4 lata
Portugalia (12%)	+	+	+	+	+	+	+	+	Roczne indeksacje
Hiszpania (7%)	+	+	+	+	+			+	Roczne indeksacje
Wlk. Bryt. (14%)	+	-	+	+		+	+	+	Co 5 lat

Z początkiem 2005 r. wejdzie w życie rozporządzenie ministra finansów zobowiązujące organa podatkowe do wprowadzania ewidencji podatkowej nieruchomości w systemie informatycznym. Dane do tego systemu mają pochodzić zarówno z deklaracji podatkowych, jak i z ewidencji gruntów i budynków, z ksiąg wieczystych oraz dotychczasowej ewidencji organów podatkowych. Urealni to bazę rejestrową i uszczelni system naliczania i poboru podatków od nieruchomości, gdyż możliwe będzie porównanie danych zawartych w różnych ewidencjach. Ujawnione zostaną przez to nieruchomości nie zgłoszone do opodatkowania lub opodatkowane niezgodnie ze stanem faktycznym. O rozbieżnościach, jakie tu występują, mogą świadczyć następujące relacje pomiędzy różnymi bazami rejestrowymi w Polsce:

- a) liczba nieruchomości jest 2-krotnie wyższa od liczby podatników oraz 2,5-krotnie wyższa od liczby założonych ksiąg wieczystych,

b) liczba działek ewidencyjnych jest 3-krotnie wyższa od liczby podatników oraz 1,5-krotnie wyższa od liczby nieruchomości.

W 2005 r. wejdą też w życie przepisy wprowadzające jednolitą podatkową ewidencję nieruchomości dla trzech podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego. Ewidencja będzie prowadzona w systemie elektronicznym przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Niewątpliwie ułatwi to przejście z podatku od nieruchomości naliczanego według powierzchni na podatek katastralny, którego podstawą jest wartość nieruchomości.

Aktualnie Ministerstwo Finansów przewiduje, że wdrażanie systemu opodatkowania opartego na wartości nieruchomości rozpocznie się za dwa, trzy lata (jednakże podobne założenia przyjmowano w drugiej połowie lat 90.) i odbywać się będzie dwuetapowo:

1. W pierwszym etapie, obejmującym lata 2006-2007, wdrażany będzie system katastralny, czyli rejestr nieruchomości, a równoległe – uproszczony system opodatkowania nieruchomości, w którym jeden podatek od nieruchomości zastąpi obecne trzy podatki (rolny, leśny i od nieruchomości), a do tego podatku wprowadzane będą stopniowo elementy rynkowe, związane z wartością nieruchomości (np. jej lokalizacją). Przewiduje się też, z jednej strony ograniczanie liczby zwolnień i ulg podatkowych, a z drugiej strony możliwość wprowadzenia nowych zwolnień z podatku m.in. podatników korzystających z dodatków mieszkaniowych, zastosowanie tzw. kredytu podatkowego czyli odroczenia płatności podatku do czasu nabycia nieruchomości przez inny podmiot (!) lub wprowadzenie limitu wartości wolnej od podatku. Ma to wytrącić argumenty opozycji, iż społeczeństwo polskie jest zbyt ubogie, by mogło ponosić obciążenia związane z opodatkowanej nieruchomości według wartości, a szczególnie właściciele wykupionych mieszkań komunalnych.
2. W drugim etapie, obejmującym lata 2008-2010 określone zostaną zasady i standardy wyceny nieruchomości, wybrane nieruchomości reprezentatywne dla danych typów i podjęte próby masowej wyceny nieruchomości dla celów podatkowych.

Docelowo wprowadzone byłoby jednolite kryterium wartości katastralnej jako podstawy opodatkowania nieruchomości. Przewiduje się jednak, że ten etap może być wdrażany dopiero po 2010 r. Wartość katastralna nieruchomości powinna być zbliżona do wartości rynkowej jednak jako podstawa opodatkowania może być obniżana nawet o połowę. Podobne rozwiązanie stosuje się we Francji.

2.4.2. Renta planistyczna

Renta planistyczna jest naliczana i pobierana z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego zmianą jej przeznaczenia w planie miejscowym w wyniku jego uchwalenia bądź

zmiany, np. ustalenia przeznaczenia gruntu rolnego na działki budowlane. W tym przypadku grunt o niskiej wartości rynkowej, nie generujący wysokich dochodów zmienia się na grunt o dużym potencjale gospodarczym i jego wartość znacząco wzrasta. Renta planistyczna nie jest jednak pobierana bezpośrednio po zmianie lub uchwaleniu nowego planu miejscowego, lecz dopiero w przypadku, gdy dotychczasowy jej właściciel lub użytkownik wieczysty dokonuje zbycia nieruchomości. Przy czym okres od zmiany przeznaczenia gruntu do momentu sprzedaży nie może być dłuższy niż 5 lat. O fakcie sprzedaży nieruchomości obligatoryjnie musi zawiadomić gminę w ciągu 7 dni notariusz sporządzający akt notarialny sprzedaży. Dotychczasowy właściciel i użytkownik wieczysty może żądać ustalenia renty planistycznej przed dokonaniem zbycia nieruchomości, aby wiedział jakie obciążenia będzie musiał ponieść. Renta planistyczna naliczana jest od różnicy wartości rynkowej gruntu, na podstawie odnośnej decyzji podejmowanej uchwałą rady gminy zatwierdzającą przedmiotowy plan miejscowy lub zmianę planu – do 30% przyrostu wartości. Renta planistyczna stanowi dochód gminy.

2.4.3. Opłata adiacencka

Na mocy u.g.n. na właścicieli i użytkowników wieczystych, którzy nie są zobowiązani do wnoszenia opłat rocznych, albo tych którzy za zgodą właściwego organu uiścili opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego jednorazowo, nałożone zostały opłaty adiacenckie.

Opłata ta stanowi należność gminy i naliczana jest wówczas, gdy nastąpi wzrost wartości nieruchomości w związku z wybudowaniem z udziałem środków Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego urządzeń infrastruktury technicznej, albo scalaniem lub podziałem nieruchomości (art.143 ust. 2 u.g.n.). Opłata ta nie może być większa niż różnica pomiędzy wartością nieruchomości przed wybudowaniem urządzeń, a wartością po ich wybudowaniu. Obie wartości określają rzeczoznawcy. Opłata naliczana jest jako % od przyrostu wartości (przy czym nie może być wyższa niż 50%). Jest płacona w przypadku sprzedaży nieruchomości przez właściciela.

2.5. Komunalizacja

2.5.1. Transfer nieruchomości Skarbu Państwa do gmin

Jednym z podstawowych założeń reformy samorządowej dokonanej w 1990 r. było wyposażenie lokalnych jednostek samorządowych w majątek. Przyjęte zostało założenie, że nierucho-

mości służące zadaniom własnym gminy (oświata, infrastruktura, mieszkalnictwo) należy przenieść na jej własność. Ustawa z dnia 29.09.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości określała ogólne zasady przekazywania majątku (nie wyluczając szczegółowo obiektów). Każda gmina występowała do wojewody o komunalizację majątku państwowego, a ten podejmował decyzje w tej sprawie. Generalnie cały proces dokonał się bezkonfliktowo, chociaż w niektórych miastach występowały problemy, gdy samorząd lokalny chciał przejąć cały majątek państwowy leżący na ich obszarze, wychodząc z założenia, że to wszystko służy ich zadaniom własnym. W ten sposób dokonałoby się przejęcie nie tylko majątku, ale i strumieni bieżących dochodów. W takich przypadkach prowadzone były ustalenia oparte na szczegółowym określeniu zarówno nieruchomości gruntowych, jak i obiektów budowlanych, które miały służyć realizacji zadań własnych gminy.

2.5.2. Uwłaszczenie przedsiębiorstw państwowych, spółdzielni i innych osób prawnych

W grudniu 1990 r. weszła w życie zmiana ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, która wprowadziła proces reform rynkowych również w odniesieniu do przedsiębiorstw i instytucji władających nieruchomościami Skarbu Państwa. W tym przypadku chodziło o wywołanie pozytywnych – w stosunku do rozwoju rynku – zmian w zagospodarowywaniu majątku państwowego. Wszystkie grunty Skarbu Państwa będące wcześniej w zarządzie osób prawnych przeszły w użytkowanie wieczyste osób prawnych – przedsiębiorstw państwowych. Ustawa przyjęła założenie, że jeśli przedsiębiorstwo posiadało w zarządzie nieruchomości Skarbu Państwa, to wojewoda może wydać decyzję przypisującą tym jednostkom majątek – grunty w użytkowanie wieczyste. Ustawa stanowiła, że przejęcie w użytkowanie wieczyste następuje nieodpłatnie niezależnie od daty faktycznego przejęcia. Liczba kilkudziesięciu tysięcy przedsiębiorstw przejmujących w ten sposób grunty spowodowała wydłużenie całego procesu, nawet jeszcze dzisiaj występują pojedyncze przypadki przejęć. Inne rozwiązanie zastosowano w odniesieniu do budynków i budowli wzniesionych na przejmowanych gruntach: przejęcie następowało nieodpłatnie w przypadku budynków wzniesionych ze środków własnych przedsiębiorstw, natomiast budynki wzniesione z funduszy państwowych przechodziły na własność firm na zasadzie odpłatności. Ponieważ przedsiębiorstwa zazwyczaj nie posiadały środków na odpłatne przejmowanie budynków o znacznej niejednokrotnie wartości, przyjęto zasadę hipotecznego zabezpieczenia należności Skarbu Państwa na tych nieruchomościach. Znaczący procent tak ustanowionego użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa nie został – zgodnie z intencją ustawodawczą wykorzystany przez uwłaszczonych na cele statutowe (np. produkcyjne czy inwestycyjno-rozwojowe), a zbyty na wtórnym rynku.

2.6. Inwestowanie, gospodarowanie i obrót nieruchomościami

2.6.1. Administracja rządowa odpowiedzialna za gospodarkę nieruchomościami

Należy podkreślić, że w Unii Europejskiej nie ma wspólnej polityki związanej z sektorem nieruchomości. Zatem instytucjonalnie nie powołano jednego Komisarza odpowiedzialnego za tę dziedzinę, ale sprawami tymi zajmuje się przynajmniej czterech Komisarzy. Nie utworzono również w Komisji Europejskiej jednej Dyrekcji Generalnej zajmującej się nieruchomościami, ale sprawy te rozdzielone są przynajmniej pomiędzy pięć Dyrekcji. Przekłada się to oczywiście na kwestie związane z opracowywaniem wspólnej polityki czy strategii działań w odniesieniu do unijnego majątku nieruchomościowego.

Podobnie rzeczy się mają w Polsce. Jak wyżej opisano, u progu reform podjęto niezwykle ważne decyzje o komunalizacji majątku Skarbu Państwa i o przekazaniu nieruchomości Skarbu Państwa przedsiębiorstwom. W latach 90. wielokrotnie zmieniała się struktura i zadania centralnej administracji. Jedne ministerstwa i urzędy centralne likwidowano, nowe były tworzone. Zgodnie z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. centralnym organem administracji rządowej w sprawach gospodarki nieruchomościami przez kilka lat był prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (UMiRM). W 2001 r. dotychczasowe Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej przekształcono w Ministerstwo Infrastruktury, któremu podporządkowano UMiRM. Po likwidacji z końcem 2003 r. UMiRM-u kompetencje prezesa przejął minister infrastruktury. Organem doradczym Prezesa była Państwowa Rada Nieruchomości, która również została zlikwidowana. Nieruchomościami Skarbu Państwa zajmuje się Ministerstwo Skarbu, ale majątkiem związanym z transportem (drogowym, kolejowym, morskim, lotniczym) oraz telekomunikacją zajmuje się Ministerstwo Infrastruktury. Nieruchomościami rolnymi zajmuje się Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Majątkiem leśnym oraz wodami śródlądowymi zajmuje się od 2000 r. Ministerstwo Środowiska. Na to nakłada się cała struktura własnościowa, a także poszczególnych szczebli struktury organizacyjnej (zasoby wojewódzkie, powiatowe i gminne). Jak z tego widać obecnie w naszym kraju panuje pewien stan rozproszenia kompetencji i organizacyjnego bałaganu w zakresie gospodarki majątkiem narodowym.

2.6.2. Finansowanie inwestycji nieruchomościowych

W latach 90. w Polsce znakomicie rozwinął się sektor bankowy oferując szeroki asortyment produktów kredytowych wspierających finansowanie rynku nieruchomości. Jednak tradycją

społeczeństw postsocjalistycznych były uprzedzenia i niechęć do zadłużania się i zaciągania kredytów. Klasycznym przykładem byli nasi południowi sąsiedzi, u których nawet przy subsydiach rządowych i preferencyjnych warunkach kredyty nie cieszyły się powodzeniem. Tę skłonność wykorzystywali w Polsce deweloperzy ściągając od potencjalnych nabywców domów i mieszkań haracz w postaci przedpłat poprzedzających zainicjowanie inwestycji, a następnie ratałnych wpłat gotówkowych w trakcie realizacji inwestycji. Oznaczało to przerzucanie ryzyka finansowego i rynkowego z dewelopera na przyszłego nabywcę. Rodziło to również wiele zagrożeń związanych z niedotrzymywaniem terminu ukończenia inwestycji, a zwłaszcza terminu przekazania praw własności do wybudowanego domu czy mieszkania.

Niepożądanym praktykom deweloperów oraz występującej dysproporcji stron umowy deweloperskiej miała przeciwdziałać ustawa o zasadach finansowania budownictwa mieszkaniowego tzw. ustawa deweloperska wprowadzająca m.in. obligatoryjne rozliczenia między inwestorem a deweloperem poprzez rachunki powiernicze. Istotą rachunku powierniczego jest wpłata należnej kwoty za mieszkanie nie deweloperowi, ale na specjalnie w tym celu utworzone konto bankowe. Bank pełni rolę gwaranta wobec obu uczestników procesu inwestycyjnego:

- wobec dewelopera, że pieniądze zostały zdeponowane i czekają na wypłatę;
- wobec nabywcy mieszkania czy domu, że pieniądze zostaną wypłacone deweloperowi dopiero wówczas, gdy zadanie zostanie wykonane i własność nieruchomości przeniesiona na nabywcę.

Przy czym możliwe są dwie formy rachunku powierniczego:

- zamknięta, w której cała kwota zapłaty dla dewelopera jest wypłacana przez bank dopiero po zakończeniu inwestycji i przelaniu praw własności na nowego właściciela;
- otwarta, w której zapłata dokonywana jest transzami w miarę zaawansowania budowy.

Niestety opór środowisk deweloperskich przed wprowadzeniem tego instrumentu jest tak silny, że mimo iż projekt ustawy został przygotowany przez UMiRM niemal dwa lata temu (w grudniu 2002 r. skierowany do uzgodnień międzyresortowych) jest odesłany do Ministerstwa Sprawiedliwości celem dalszej „obróbki legislacyjnej”.

Tymczasem dokonana (1 kwietnia 2004 r.) nowelizacja ustawy Prawo bankowe, wprowadziła rachunki powiernicze jako jeden z rodzajów rachunków, które banki mogą prowadzić (art. 49). Niestety, zapisy w Prawie bankowym wymieniają tylko dwóch uczestników rachunku powierniczego: bank i posiadacza rachunku czyli powiernika. Regulacja ma charakter ogólny, zatem pomija trzeciego uczestnika procesu inwestycyjnego czyli dewelopera. Warunki, jakie powinny być spełnione, aby środki pieniężne wpłacone na rachunek powierniczy mogły być wypłacone posiadaczowi rachunku lub aby jego dyspozycje w zakresie wykorzystania tych środków mogły być zrealizowane określa umowa. Istotne jest, że środki znajdujące się na rachunku powierniczym nie podlegają zajęciu w razie wszczęcia postępowania egzekucyjnego

przeciwko posiadaczowi rachunku, a co więcej – w razie ogłoszenia upadłości posiadacza rachunku powierniczego, środki pieniężne znajdujące się na tym rachunku podlegają wyłączeniu z masy upadłości (nie wchodzi do spadku po posiadaczu rachunku) (art. 59) W ten sposób inwestor, wpłacając pieniądze na rachunek powierniczy, chroni siebie przed zajęciem na wypadek egzekucji czy upadłości. Nie ma to bezpośrednio nic wspólnego z upadłością dewelopera.

2.6.3. Venture capital

W pierwszej połowie lat 90 w Polsce zaczął pojawiać się *venture capital*. Termin ten jest tłumaczony najczęściej jako kapitał ryzyka, ale nie jest to kapitał spekulacyjny. Dla działalności związanej z *venture capital* charakterystyczne są następujące zjawiska:

- interesuje się on przedsięwzięciami o podwyższonym ryzyku,
- oczekuje z tego tytułu wyższej stopy zwrotu,
- dostarcza niezbędnej wiedzy łączącej takie dziedziny jak zarządzanie finansami, marketing i organizację,
- angażuje się na stosunkowo krótki okres.

Istota *venture capital* sprowadza się zatem do podejmowania zadań o wysokim stopniu ryzyka, przeważnie drogą zakupu udziałów w firmach nowo tworzonych albo takich, które przechodzą okres zastoju, są na skraju bankructwa, ale mogą znaleźć się w fazie intensywnego rozwoju. Firmy takie najczęściej mają trudności w dostępie do kredytów bankowych, a rynek kapitałowy nie jest zainteresowany zakupem akcji. *Venture capital* na ogół nie jest zainteresowany długookresowym i relatywnie bezpiecznym inwestowaniem w jedno przedsięwzięcie, nie interesuje się realizacją bieżącego zysku. Założeniem jest osiągnięcie wysokich dochodów poprzez aktywne reinwestowanie. Kapitał ten interesuje się zatem firmami w nowoczesnych gałęziach przemysłu, innowacyjnymi, o wysokiej technologii, dużym potencjale wzrostu, a stosunkowo niskiej konkurencji. Na świecie coraz powszechniej występuje zainteresowanie możliwościami inwestowania agresywnego. Duże kapitały poszukują projektów zapewniających wyższe stopy zwrotu. Stabilne obszary, z tradycyjnym przemysłem traktowane są jako pustynie inwestycyjne. Zainteresowaniem cieszą się rynki wschodzące, ponieważ tu dokonują się masowe restrukturyzacje i realizowane są programy prywatyzacji na dużą skalę.

Venture capital ma duże znaczenie w rozwoju nowoczesnych gałęzi gospodarki. Jego rola jest bardzo istotna w poprawie kondycji przedsiębiorstw. Zakup, najczęściej większościowego pakietu udziałowego firmy zapewniającego wpływ na obsadę kluczowych stanowisk w firmie, pozwala na jej dokapitalizowanie oraz podejmowanie w stosunkowo krótkim czasie skutecznych decyzji restrukturyzacyjnych. W rezultacie wartość ogólna firmy rośnie, często

wielokrotnie, rośnie też zapotrzebowanie na kolejne zasilenie kapitałowe. Równocześnie rośnie pozycja rynkowa firmy i pojawia się realna możliwość dofinansowania na otwartym rynku kapitałowym poprzez emisję akcji. Wówczas inwestor *venture capital* może odsprzedać swój pakiet udziałowy za znacznie wyższą cenę realizując wysoką stopę zwrotu.

W celu maksymalizacji dochodów fundusze *venture capital* najczęściej wybierają na swoją siedzibę tzw. raje podatkowe. To oznacza, że system podatkowy obowiązujący w Polsce nie sprzyja lokowaniu takich kapitałów. Inwestorami *venture capital* są zarówno osoby fizyczne, firmy, banki, fundusze emerytalne i towarzystwa ubezpieczeniowe, a także instytucje publiczne. Jednak największy udział mają fundusze zagraniczne, które zainteresowały się inwestowaniem w naszym kraju w latach 1994/1995, mogły uczestniczyć w procesach prywatyzacyjnych, a jednocześnie weszły w stosunkowo wstępnej fazie restrukturyzacji tradycyjnych gałęzi przemysłu i budowy gałęzi nowoczesnych. Są to fundusze skłonne inwestować stosunkowo duże kapitały, w duże projekty (spółki, przedsiębiorstwa). Brakuje na rynku stosunkowo mniejszych funduszy zainteresowanych restrukturyzacją małych i średnich firm i projektów.

2.6.4. Finansowanie rynku nieruchomości systemem argentyńskim

W otoczeniu finansowym polskiego rynku nieruchomości jeszcze do czerwca 2004 r. funkcjonował wypaczony system kredytów konsorcyjnych tzw. „argentyńskich”. System ten, w założeniach skierowany do osób o stosunkowo niskiej zdolności kredytowej, polegał na organizowaniu grupy potencjalnych kredytobiorców, od których pobierał z góry spłaty nie udzielonego jeszcze kredytu. Uczestnicy takiej grupy byli wprowadzani w błąd zarówno co do zasad kredytowania, jak też terminu uzyskania kredytu. Była to działalność wysoce szkodliwa z punktu widzenia zabezpieczeń tego rynku i narażająca indywidualnych inwestorów na straty z powodu nierównego zabezpieczenia stron umowy kredytowej oraz braku możliwości dochodzenia i egzekucji praw przez niedoszłego kredytobiorcę. Rząd, a następnie sejm stwierdzili, iż prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na zarządzaniu mieniem gromadzonym w ramach grupy z udziałem konsumentów, utworzonej w celu finansowania zakupu rzeczy ruchomych lub nieruchomości na rzecz uczestników grupy (system konsorcyjny) jest przejawem nieuczciwej konkurencji (jest nim również organizowanie grupy z udziałem konsumentów w celu finansowania zakupów w systemie konsorcyjnym).

W czerwcu 2004 r. Sejm zmienił ustawę o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz ustawę o kredycie konsumenckim, wprowadzając zapisy zakazujące w praktyce finansowania rynku nieruchomości systemem argentyńskim: „Czynem nieuczciwej konkurencji jest prowadzenie

działalności gospodarczej polegającej na zarządzaniu mieniem gromadzonym w ramach grupy z udziałem konsumentów utworzonej w celu finansowania zakupu praw, rzeczy ruchomych, nieruchomości lub usług na rzecz uczestników grupy (system konsorcyjny). Czynem nieuczciwej konkurencji jest również organizowanie grupy z udziałem konsumentów w celu finansowania zakupów w systemie konsorcyjnym.” (art. 17e).

2.6.5. Partnerstwo publiczno- prywatne

Wejście Polski do Unii Europejskiej spowodowało otwarcie nowych strumieni zasilania finansowego różnych projektów inwestycyjnych, które bardzo często muszą opierać się na montażu kapitałowym i partnerstwie publiczno- prywatnym (ppp). W krajach unijnych wiele doświadczeń z tym związanych dotyczy realizacji większych inwestycji komunalnych, infrastrukturalnych (sieciovych) i społecznych.

Istotą partnerstwa publiczno- prywatnego jest realizacja, najczęściej odmiennych, celów obu stron. Strona reprezentująca interes publiczny oczekuje, że zostanie zrealizowany określony cel użytkowy na rzecz społeczności, natomiast strona reprezentująca interes prywatny oczekuje, że uzyska odpowiedni zwrot na zaangażowanym kapitale. Odbywa się to w warunkach odpowiedniego podziału obowiązków i odpowiedzialności, a co za tym idzie właściwego rozłożenia ryzyka pomiędzy stronami. Jest wiele pozytywnych stron takiego partnerstwa: strona publiczna sprawuje władztwo administracyjne, jest władne wydawać koncesje i zezwolenia, posiada zasoby majątkowe (grunty i inne nieruchomości), natomiast strona prywatna to przede wszystkim kapitał inwestycyjny, technologia realizacji inwestycji, oszczędność i efektywność. Zatem ppp ma wiele zalet jak np.: obniżenie wydatków inwestycyjnych sektora publicznego, niższe koszty i krótsze okresy realizacji inwestycji, wyższa jakość, większa partycypacja społeczna przy realizacji zadań. W warunkach polskich istnieje również wiele niebezpieczeństw związanych z korupcyjnym charakterem takich związków. Nie mniej istotna jest arogancja administracji samorządowej przejawiająca się w pobłażliwym traktowaniu obowiązujących regulacji, jak też dokładnym określaniu roli i obowiązków stron w partnerstwie.

W ciągu 15 lat reform rynek nieruchomości zmienił się radykalnie. Ten rozwój rynku wiąże się oczywiście z koniecznością weryfikacji obowiązujących rozwiązań regulacyjnych, a także prowadzenia regulacji tam, gdzie jeszcze występują białe plamy. W tym kontekście Ministerstwo Gospodarki i Pracy przygotowało projekt ustawy o partnerstwie publiczno- prywatnym (ppp), który – po uzgodnieniach międzyresortowych i akceptacji Komitetu Stałego Rady Ministrów – został z końcem czerwca 2004 r. zaakceptowany przez Radę Ministrów. Propozycje działania ppp sformułowane w projekcie ustawy należy ocenić bardzo wysoko. Projekt definiuje na czym

polega ppp, określa obie strony przedsięwzięcia (publiczną i prywatną) i ich role, wymienia też warunki, które powinna spełniać umowa o ppp. Jak zapisano w projekcie ustawy, w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się wobec podmiotu publicznego do wykonania przedsięwzięcia za wynagrodzeniem. Przez wynagrodzenie rozumie się zapłatę przez podmiot publiczny kwoty ustalonej w umowie lub prawo partnera prywatnego do pobierania pożytków lub uzyskiwania innych korzyści z przedsięwzięcia. W praktyce tych form zapłaty może być znacznie więcej, jak np. pobieranie przez partnera prywatnego opłat od użytkowników przez ustalony okres i wpłacanie ustalonej kwoty partnerowi publicznemu. Innym przykładem może być przedsięwzięcie innowacyjne prowadzące do zmniejszenia kosztów eksploatacji; tu partner publiczny może przez ustalony umową okres przekazywać partnerowi prywatnemu różnicę wydatków zmniejszonych dzięki realizacji projektu.

Można mieć zastrzeżenia do nadmiernej szczegółowości projektowanej ustawy (np. wymienianie z nazwy instytucji traktowanych jako podmioty publiczne, albo zapisy dotyczące długofalowych kierunków i zasad polityki publicznej państwa), przez co nieco zamazuje się ogólny charakter tej ustawy. Co istotniejsze, przy szczegółowych regulacjach wyklucza się z zasady rozwiązania nie objęte regulacjami. Również zapis stanowiący, iż „umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym jest, z mocy prawa nieważna w przypadku niesporządzenia lub niezatwierdzenia przez właściwy organ długofalowych kierunków i zasad polityki publicznej w danej dziedzinie zadań publicznych” oznacza blokadę realizacji lub znaczne ograniczenie przedsięwzięć ppp (w przypadku gdy brak jest takiego dokumentu). Znaczna część obecnie dobrze funkcjonujących ppp (choć faktycznie jest ich bardzo mało), nie spełniłoby warunków tej ustawy i nigdy by nie powstało np. Atrium Biznes Center i niedawno nagrodzony projekt w Malborku. Ponieważ ustawa nie obliguje do stosowania rozwiązań opartych na ppp, może to spowodować niechęć urzędników do realizacji takich projektów. Do realizacji przedsięwzięć poprzez ppp może też zniechęcać zapis, iż wykonywanie zadań w tej formie może odbywać jedynie za zgodą organu założycielskiego (prowadzącego) podmiotu publicznego.

Część regulacji, szczególnie te związane ze zmieniającą się sytuacją na rynku i w strukturach organizacyjnych, można przenieść do aktów wykonawczych.

2.6.6. Działania na rzecz utworzenia Mieszkaniowego Funduszu Gwarancyjnego

Od połowy lat 90. na rynku nieruchomości obserwuje się wzmożone zainteresowanie kredytami mieszkaniowymi, a ostatnio hipotecznymi. Gwałtowny wzrost portfela kredytowego wywołany jest jednak przez indywidualnych inwestorów. Zdecydowanie słabsza tendencja obserwowana jest w przypadku inwestorów korporacyjnych i deweloperów. Podstawową barierą

w tym względzie są wysokie wymagania banków odnośnie zabezpieczeń kredytowych, wskaźnika wysokości kredytu do wartości kredytowanej nieruchomości oraz ostre kryteria oceny zdolności i wiarygodności kredytowej firmy.

Związek Banków Polskich wspiera od 2003 r. działania środowiska deweloperskiego na rzecz utworzenia Mieszkaniowego Funduszu Gwarancyjnego. Fundusz ten udzielałby gwarancji i poręczeń spłaty kredytów lub pożyczek hipotecznych przeznaczonych na finansowanie budownictwa mieszkań na wynajem. W takim układzie występują zazwyczaj trzy uczestnicy:

- wierzyciel, który jest zainteresowany uzyskaniem takiego zabezpieczenia wierzytelności, by zapewniona była płynność spłaty kredytu;
- dłużnik zainteresowany pozyskaniem kredytu na zadanie inwestycyjne w warunkach niskiej zdolności kredytowej;
- poręczyciel, który albo zobowiązuje się wykonać zobowiązanie wobec wierzyciela, jeśli nie wykona tego kredytobiorca, albo zobowiązuje się, że zapłaci określoną w umowie karę gwarancyjną w przypadku zaległości kredytowych dłużnika; za te gwarancje poręczyciel pobiera opłatę.

Dłużnik występujący o kredyt, zawierając umowę poręczenia z funduszem gwarancyjnym, zwiększa swoją zdolność kredytową. Podmiot wystawiający gwarancję kredytową jest w bezpośredniej relacji z bankiem kredytującym, który akceptuje umowę gwarancyjną. W ten sposób wsparcie uzyskaliby inwestorzy (Towarzystwa Budownictwa Socjalnego, spółdzielnie mieszkaniowe i prywatni deweloperzy) zainteresowani najmniej rozwiniętym, jak dotąd, segmentem budownictwa mieszkaniowego – budownictwem na wynajem. Fundusz mógłby nie tylko gwarantować kredyty na budownictwo czynszowe, ale także – w oparciu o zabezpieczenie hipoteczne kredytów – gwarantować emisję papierów wartościowych. Podstawowym problemem w tych działaniach jest oczywiście znalezienie odpowiednich źródeł zasilenia funduszu gwarancyjnego.

Podobne rozwiązania istnieją w krajach zachodnioeuropejskich (np. w Holandii) i dają pozytywne rezultaty.

2.7. Obsługa rynku nieruchomości

2.7.1. Regulacje państwowe

Ustawa o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.) reguluje funkcjonowanie trzech zawodów związanych z obsługą rynku nieruchomości: pośredników w obrocie nieruchomościami, zarządców nieruchomości i rzeczoznawców majątkowych. Mogą nimi być osoby fizyczne posiadające uprawnienia zawodowe (licencje). Wymagania odnośnie zdobywania kwalifi-

fikacji i działalności tej grupy zawodów w Polsce zostały szczegółowo określone w artykułach 174-190 u.g.n. Rzeczoznawca majątkowy, pośrednik w obrocie nieruchomościami oraz zarządca nieruchomości nie wypełniający obowiązków ustawowych podlega odpowiedzialności zawodowej z dniem uzyskania prawa do wykonywania działalności zawodowej, czyli z dniem wpisu do właściwego rejestru. Postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej kończy się decyzją ministra infrastruktury o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego lub o orzeczeniu wobec rzeczoznawcy majątkowego, pośrednika, zarządcy nieruchomości jednej z kar dyscyplinarnych (określonych w art. 178 ust. 2, 183 ust. 2, 188 ust. 2), tj.: upomnienia, nagany z wpisem do centralnego rejestru, zawieszenia uprawnień/licencji zawodowej na okres od 6 miesięcy do roku, zawieszenia uprawnień/licencji zawodowej do czasu ponownego zdania egzaminu z wynikiem pozytywnym, pozbawienia uprawnień/licencji zawodowej z możliwością ubiegania się o ponowne nadanie po upływie 3 lat od dnia pozbawienia.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych określa również zasady dopuszczające profesjonalistów obsługujących rynki nieruchomości w krajach zachodniej Europy (Dz.U. nr 87, poz. 954) do polskiego rynku nieruchomości. Warunki, sposób i tryb odbywania stażu adaptacyjnego, sposób i tryb wykonywania nadzoru nad odbywaniem stażu oraz oceny nabytych przez wnioskodawcę umiejętności, warunki, sposób i tryb przeprowadzenia testu umiejętności oraz oceny wykazanych przez wnioskodawcę umiejętności w zawodach regulowanych określa rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 25 lutego 2003 r. w sprawie odbywania stażu adaptacyjnego oraz przeprowadzenia testu umiejętności (Dz.U. z 2003 r. nr 51, poz. 447).

Polska opracowała i wdrożyła kompleksowe zasady wykonywania zawodów obsługujących rynek nieruchomości. W u.g.n. są zapisy dotyczące generalnych procedur uzyskiwania prawa wykonywania zawodu, jak i szczegółowe regulacje dotyczące każdego z trzech zawodów: rzeczoznawcy, zarządcy i pośrednika. Nasz kraj pod tym względem znajduje się w czołówce wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej. Legislacje te, z jednej strony uporządkowały obsługę rynku nieruchomości, jednak z drugiej strony utrudniły i ograniczyły dostęp do zawodu. Składa się na to system licencjonowania:

- rozpoczyna go obowiązkowy kurs, w czasie którego kandydaci do zawodu powinni uzyskać wiedzę zgodnie z ustalonymi minimami programowymi,
- dopiero po odbyciu kursu można rozpocząć półroczną praktykę (warsztaty), która – w oparciu o ustalony regulamin – ma z założenia doprowadzić do pogłębienia wiedzy zawodowej i nabycia praktycznych umiejętności wykonywania zawodu,
- po zakończeniu praktyki trzeba się zgłosić do trzyetapowego postępowania kwalifikacyjnego

nego przed Państwową Komisją Kwalifikacyjną, które może zaowocować uzyskaniem licencji zawodowej, nadawanej przez ministra infrastruktury.

Zmiany w u.g.n. (z czerwca 2004 r.) wprowadzają kolejną poprzeczkę w dostępie do zawodu, a jest nią wymóg wykazania się (od 2006 r.) wyższym wykształceniem.

Innym przykładem jest regulacja wprowadzona do Prawa budowlanego. Polski Związek Firm Deweloperskich wypowiada się na jej temat jednoznacznie i domaga się wycofania z uzależnienia możliwości wykonywania samodzielnych funkcji (faktycznie wykonywania zawodu) od przynależności do „syndykatu” (tzw. Izb). Na skutek tej regulacji powstaną posady dla kilku tysięcy „działaczy”, którzy skutecznie mogą zawładnąć rozdawnictwem uprawnień.

2.7.2. Rola samorządów zawodowych

Środowiska zawodowe obsługujące sektor nieruchomości (zarządcy, pośrednicy, rzeczoznawcy) coraz mocniej kwestionują sens kurateli administracji rządowej i przekonują o dostatecznym rozwoju struktur organizacyjnych tych zawodów, które są w stanie przejąć obecne uprawnienia administracji państwowej.

Na podstawie zapisów konstytucyjnych (art. 17) istnieje możliwość tworzenia samorządów zawodowych, które mają reprezentować profesjonalistów obsługujących rynek nieruchomości. Jest to ważny i niezbędny kierunek transformacji ustrojowej, gdyż poprzez samorzady dokonuje się decentralizacja sprawowania administracji publicznej. Samorzady otrzymują nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki z zakresu prawa publicznego. Wiąże się to jednak z dużymi niebezpieczeństwami, jakie towarzyszy samorządom zawodowym w praktyce. Te niebezpieczeństwa to skłonność do stawiania barier dostępu do zawodu, którego reprezentantem jest dana korporacja samorządowa, czy regulowanie poziomu cen za świadczone usługi. W ten sposób ogranicza się konkurencję w działalności objętej nadzorem samorządu zawodowego. Widząc te niebezpieczeństwa ustawodawca wprowadza zapisy zabraniające naruszanie wolności wykonywania zawodu lub ograniczania wolności podejmowania działalności gospodarczej. Istnieje tu jednak wyraźna sprzeczność interesów: jak uprawnienia i zadania przekazane samorządom mają być używane w interesie wszystkich obywateli, skoro grupa zawodowa oczekuje od swojego samorządu ochrony interesów członków korporacji.

Wyodrębnia się dwa rodzaje samorządów zawodowych (inaczej korporacji samorządowych), w zależności od tego jakie zawody reprezentują:

- zawody tzw. zaufania publicznego,
- pozostałe zawody.

Samorząd reprezentujący osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Art. 17 pkt 1 Konstytucji RP stanowi, że dla zawodów zaufania publicznego można tworzyć korporacje samorządowe. Celem głównym funkcjonowania samorządu jest sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów – w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Należy zatem dopuszczać, że w tych zawodach istnienie samorządu zawodowego, jak i przynależność osób wykonujących te zawody są obligatoryjne. Niestety ustawodawca nie zdefiniował zawodów zaufania publicznego. Istnieje obszerna dyskusja, a za nią stoi presja, by np. takie zawody jak zarządca nieruchomości albo pośrednik w obrocie nieruchomościami miały status zawodu zaufania publicznego. Jak to formułuje Polska Federacja Zarządców i Administratorów Nieruchomości (PFOZAN) „pomiędzy właścicielem (nieruchomości), lokatorem i zarządcą tworzy się specyficzna więź zaufania, która ułatwia działania zarządcy i jednocześnie daje gwarancję poufności uzyskanych przez niego informacji”. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego (z 29 maja 2001 r.) status samorządu zawodowego osób wykonujących zawód zaufania publicznego może nadawać konkretnemu samorządowi jedynie ustawa – jak to ma miejsce w przypadku notariuszy na mocy ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie. To stwierdzenie spotkało się jednak z mocną repliką szczególnie przedstawicieli samorządu adwokackiego. Powszechnie przyjmuje się, że przy tradycyjnych „zawodach zaufania publicznego” wykształciły się szczególne reguły etyczne, dotyczące wykonywania tych zawodów. Często są to reguły sformalizowane pod postacią korporacyjnych „kodeksów etycznych”. Mają one stanowić podstawę do oceny postępowania zawodowo naganego w przypadkach podjęcia procedury dyscyplinarnej. Jednak nawet najbardziej szczegółowo opracowany kodeks etyki zawodowej nie będzie gwarantem właściwego pełnienia misji zawodowej, jeśli nie będzie temu towarzyszyć wysoka etyka osób wykonujących te zawody oraz krytyczny stosunek kolegów danej korporacji samorządowej do przypadków nieetycznych.

Rola samorządu reprezentującego inne zawody była w ostatnich latach szczególnie mocno dyskutowana w środowiskach obsługujących sektor nieruchomości. Konstytucja RP „każdemu zapewnia wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy” (art. 65 ust. 1). Równocześnie Konstytucja przewiduje, iż w drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu (art. 17 ust. 2), jednakże „samorzady te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej”. W praktyce jest jednak tak, że możliwości ograniczenia dostępu do zawodu nie tkwią w kodeksach etyki zawodowej, a w całej pozostałej działalności samorządu, na którą składają się: opiniowanie kandydatów do zawodu, formy organizacyjne szkoleń i podnoszenia kwalifikacji, opłaty z tytułu kursów, praktyk i egzaminów, tematyka egzaminacyjna i sposób oceny zdających, a przez to limitowanie dostępu nowych osób do zawodu, postępowania kwalifikacyjne, certyfikaty, itd. Dość przytoczyć regulację zawartą w Ustawie z grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów: „Prawo wykonywania samodzielnych

funkcji technicznych w budownictwie oraz samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego.” (art. 6). A do zadań samorządów zawodowych należy w szczególności nadawanie i pozbawianie uprawnień budowlanych, uznawania kwalifikacji zawodowych cudzoziemców oraz nadawanie tytułu rzeczoznawcy budowlanego. Takie zapisy dają silne uprawnienia samorządom. Samorządy zawodowe niejednokrotnie uchwalają także „regulaminy honorariów za usługi” zalecając członkom samorządu „przestrzeganie przepisów Izby”. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zajmował niejednokrotnie krytyczne stanowisko wobec takich działań.

Samorząd zawodowy nie jest gwarantem swobodnego wyboru i wykonywania zawodu i dotyczy to w dużym stopniu zawodów obsługujących rynki nieruchomości. Jeśli prawo nie określa zasad wprowadzania ograniczeń wolności wykonywania zawodu, to robią to korporacje zawodowe za pomocą regulacji wewnętrznych.

Inaczej należy postrzegać działania federacji i stowarzyszeń zawodowych funkcjonujących w obszarze obrotu nieruchomościami. Nie mając jeszcze samorządu zawodowego, pośrednicy w obrocie nieruchomościami, zarządcy nieruchomości, rzeczoznawcy majątkowi posiadają swoje kodeksy etyki i standardy zawodowe. Ogólnopolska Izba Gospodarki Nieruchomościami (członek PFOZAN) wprowadza certyfikaty jakości ISO 9000 dla firm zarządzających nieruchomościami i spełniających standardy zarządzania określone normami Unii Europejskiej. ISO 9000 nie są normami technicznymi, lecz normami regulującymi zasady organizacyjne.

Polska nie odbiega w tym względzie od praktyk stosowanych w innych krajach europejskich. Stowarzyszenia profesjonalistów obsługujących rynek i sektor nieruchomości są wszędzie i pełnią pozytywną rolę, broniąc interesów przede wszystkim zrzeszonych członków, a przez to i całej grupy zawodowej działającej na rynku. W wielu krajach występują oddzielne stowarzyszenia dla pośredników, rzeczoznawców i zarządców. W Brukseli ma swoją siedzibę CEPI (Conseil Europeen des Professions Immobilières), czyli centrala składająca się z dwóch organizacji:

- 1) CEAB (Confederation Europeenne des Administrateurs de Biens) reprezentująca stowarzyszenia i federacje administratorów i zarządców nieruchomości z poszczególnych krajów Unii Europejskiej oraz
- 2) EPAG (European Property Agents Group) reprezentująca unijne, krajowe stowarzyszenia bądź federacje pośredników w obrocie nieruchomościami i doradców nieruchomościowych.

We wszystkich niemal stowarzyszeniach czy federacjach zawodowych podkreśla się, że głównym ich zadaniem jest ochrona interesów jego członków, w następnej kolejności pojawia się deklaracja, że celem jest również ochrona interesów klienta czy inwestora. Tak np. Francu-

ska Krajowa Federacja Nieruchomości (FNAIM) skupiająca około 17 tys. fachowców rynku nieruchomości (pośredników, zarządców, doradców, i ekspertów) określa swoją misję następująco: „reprezentować i bronić profesjonalistów od nieruchomości oraz rynki wobec władz publicznych na poziomie krajowym (parlament, rząd, administracja), jak i lokalnym (gminy, powiaty, regiony)”. Duńska Federacja Zarządców i Właścicieli Nieruchomości (EDA) stawia sobie za cel pracę na rzecz dobra sektora zarządzania nieruchomościami i dla ogólnego zrozumienia zarządzania nieruchomościami jako niezależnej działalności gospodarczej. Hiszpańskie Stowarzyszenie Zarządców Nieruchomości (CAF) jako szczególne zadanie stawia sobie obronę interesów swoich członków, legalizowanie ich stanowiska wobec władz publicznych i zwalczanie „szarlatanizmu”.

2.8. System monitoringu rynku

Monitoring rynku nieruchomości sprowadza się do stworzenia baz danych gromadzących informacje o nieruchomościach i obrocie nimi. W Polsce istnieją trzy podstawowe źródła informacji o nieruchomościach, związane ze sposobem postrzegania nieruchomości:

- 1) Ewidencja gruntów i budynków – to system gromadzący dane o nieruchomościach „z natury”: numer geodezyjny, lokalizacja, powierzchnia, sposób zabudowy. Ta ewidencja nieruchomości, nazywana katastrzem, i będąca najpełniejszym systemem geodezyjnych informacji o wszystkich nieruchomościach w kraju, jest już w Polsce zrobiona. Do końca 2008 r. mają być zakończone prace nad wdrożeniem katastru w formie elektronicznej. Zintegrowany system katastralny będzie łączył bazy danych różnych rejestrów państwowych (m.in. ewidencji gruntów i budynków, ksiąg wieczystych, podatkową, systemu PESEL i systemu REGON). Kataster będzie podstawą do naliczania podatku katastralnego (o ile ten ostatni zostanie wprowadzony).
- 2) System ksiąg wieczystych to system gromadzący informacje o nieruchomościach „z przedmiotu”, czyli głównie o prawach związanych z nieruchomościami. System obejmuje około 15 mln ksiąg wieczystych na ogólną liczbę około 40 mln nieruchomości, co świadczy o znacznej ciągle jeszcze luce informacyjnej w tym obszarze. Luka ta jednak coraz szybciej jest wypełniana w związku z podjęciem działań w dwu obszarach:
 - Notariusze zostali zobowiązani do występowania o założenie księgi wieczystej w przypadku transakcji nieruchomości nie posiadającej jeszcze takiej księgi lub o wpis transferu praw do księgi już istniejącej.
 - Rozpoczęto wdrażanie systemu elektronicznych ksiąg wieczystych. Przewiduje się, że do końca 2004 r. systemem objętych zostanie ponad 50 powiatów, a do końca 2006 r. następ-

nych 185. System ten jednak z założenia nie ma przejąć obecnych zapisów wszystkich istniejących ksiąg wieczystych, a jedynie zapisy wieczysto-księgowe dla nieruchomości, które biorą lub będą brały udział w obrocie rynkowym (sprzedaż, użytkowanie wieczyste) i nierynkowym (spadek, darowizna).

3) System planów przestrzennego zagospodarowania i planów miejscowych – to system gromadzący informacje o nieruchomościach „z przeznaczenia”, a więc o funkcjach użytkowych gruntów. Obecnie jest to najmniej wypełniony system. Ministerstwo Infrastruktury w porozumieniu z Głównym Urzędem Statystycznym prowadzi prace nad wdrożeniem monitoringu planowania przestrzennego. Od szybkości prac nad wypełnianiem tego systemu zależy doskonalenie zarówno prawa przestrzennego jak i usprawnienie procesu inwestycji.

Poza trzema wymienionymi istnieją inne systemy monitoringu nieruchomości i obrotu nieruchomościami:

- Stosunkowo szybko rozwijają się regionalne systemy monitoringu transakcji nieruchomościowych (MLS) prowadzone przez biura i agencje pośredników w obrocie nieruchomościami. Niestety przedłużają się działania związane z uruchomieniem jednolitego systemu monitoringu ogólnokrajowego.
- System bankowy uruchomił niezwykle użyteczną bazę danych w ramach Biura Informacji Kredytowej. Podjęta przez Związek Banków Polskich (ZBP) inicjatywa ma już sukcesy. Banki należące do tego systemu mają możliwość błyskawicznego sprawdzania klientów składających wnioski kredytowe pod względem ich historii i wiarygodności kredytowej.
- W końcowej fazie projektowania znajduje się inna inicjatywa ZBP zmierzająca do stworzenia systemu monitoringu transakcji na rynku nieruchomości AMRON (Analizy i Monitorowanie Rynku Obrotu Nieruchomościami). Głównym celem systemu AMRON jest dostarczanie danych niezbędnych do analizy wniosków kredytowych i oceny ryzyka związanego z wykorzystywaniem nieruchomości do zabezpieczania kredytów. Zastosowanie tej bazy danych będzie jednak znacznie szersze.

2.9. Gospodarka przestrzenna

Do końca 2003 r. większość gmin posługiwała się miejscowymi planami obowiązującymi na podstawie przepisów z 1984 r. W rezultacie wejścia w życie Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p) z lipca 1994 r. z końcem 2003 r. nastąpiło wygaśnięcie tych planów. Zatem obecnie w Polsce w planowaniu przestrzennym istnieje stan przejściowy. Stare plany nie obowiązują, a nowych w większości gmin (około 3/4) nie ma. W dużych aglomera-

cyjach sytuacja jest jeszcze trudniejsza: plany obejmują zaledwie kilka-kilkanaście procent powierzchni miasta (Warszawa ok. 15%, Kraków ok. 2% , Poznań 8%, Łódź 3%).

U.p.z.p. (za Ustawą o samorządzie gminnym) stanowi, iż kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do jej zadań własnych. W związku z tym jest ona zobowiązana do przygotowania i uchwalenia dwóch podstawowych dokumentów zagospodarowania przestrzennego: pierwszym z nich jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a drugim – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ustawa wprowadza i definiuje takie pojęcia jak: ład przestrzenny, zrównoważony rozwój (za Ustawą prawo ochrony środowiska), interes publiczny, inwestycja celu publicznego. Szczególnego znaczenia nabiera definicja ładu przestrzennego, przez który rozumie się kształtowanie powierzchni w oparciu o plan miejscowy, zapewniające harmonię, a także uporządkowanie wszelkich relacji i wymagań środowiskowych, kulturowych i kompozycyjno-estetycznych.

Ustawa usprawnia całą procedurę uchwalania przez gminę planów miejscowych. Ma spowodować, żeby był to proces szybszy i bardziej przejrzysty. W miejsce dwukrotnego zaskarżenia tych samych ustaleń planu do Najwyższego Sądu Administracyjnego dopuszczono tylko jednorazowe zaskarżenie, które ponadto nie wstrzymuje uchwalenia i wejścia planu w życie. Zapisy ustawowe dopuszczają by, z uwagi na zróżnicowaną strukturę przestrzenną gmin, nie było konieczne pokrywanie planami miejscowymi całego obszaru gminy. Nakłada ona obowiązek na gminę, aby wraz z przedstawieniem planu miejscowego przedłożyć prognozę finansową skutków jego uchwalenia. Ustawa określa również co powinien zawierać projekt planu miejscowego: ustalenia dotyczące ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu środowiskowego, wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (linia zabudowy, jej intensywność, gabaryty obiektów); nakłada jednocześnie na rady gmin nowy obowiązek wiązania planów zagospodarowania przestrzennego z planami rozwoju infrastruktury (której realizacja jest zadaniem własnym gminy).

W u.p.z.p. dużą uwagę zwrócono na tzw. partycypację społeczną czyli możliwość udziału podmiotów zainteresowanych przeznaczeniem (realizacją inwestycji) danego obszaru, w procesie opracowywania i uchwalania studium oraz planu miejscowego. W tym celu wójt (burmistrz czy prezydent) mają ustawowy obowiązek publicznego ogłoszenia, iż:

- rada gminy podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia studium lub planu miejscowego, informując w jakiej formie, gdzie i jakim terminie można składać wnioski do projektu; termin nie może być krótszy niż 3 tygodnie od dnia ogłoszenia;
- projekt studium czy planu miejscowego został opracowany i wyłożony do publicznego wglądu; na zapoznanie się i zgłoszenie uwag do projektu studium trzeba dać minimum trzy tygodnie, a dla projektu planu miejscowego – minimum dwa tygodnie.

Uchwalony plan miejscowy wywołuje określone skutki prawne, dotyczące głównie:

- prawa do wydawania decyzji o realizacji inwestycji (decyzje o pozwoleniu na budowę),
- uprawnień do korzystania z prawa własności w zakresie prawa do zabudowy,
- określania konsekwencji finansowych wynikających bądź to ze zmniejszenia się, bądź ze wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu miejscowego.

Przepisy dotyczące finansowych konsekwencji uchwalania planu miejscowego mają konkretne skutki, zarówno dla właścicieli i wieczystych użytkowników nieruchomości, jak i dla gmin. Właściciel nieruchomości oraz wieczysty użytkownik mają prawo żądać od gminy rekompensaty w postaci odszkodowania, wykupienia nieruchomości lub jej części, bądź zamiany nieruchomości, w przypadku, gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego korzystanie z niej w sposób dotychczasowy, lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Tereny, dla których plan ustalił inne zagospodarowanie, w większości przypadków będą mogły być wykorzystywane w dotychczasowy sposób do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem. Właściciel nie korzystający z rekompensaty może sprzedać nieruchomość, której wartość uległa obniżeniu i może żądać od gminy odszkodowania w wysokości równej obniżeniu wartości nieruchomości.

Koszty sporządzenia planu są niewspółmiernie niskie w stosunku do efektów, jakie on przynosi. Można rozważać zasadność utrzymywania obowiązku sporządzania przez gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Koszty opracowania studium są znaczne i stanowią poważne obciążenie finansowe dla gmin. Studium jest jedynym dokumentem planistycznym, który gmina sporządza dla całego obszaru – zapisuje on najistotniejszą chyba lokalną politykę stanowioną przez radę gminy, tj. lokalną politykę przestrzenną. Jest też narzędziem koordynacji planów miejscowych „rozproszonych” na całym obszarze gminy, co ma szczególne znaczenie dla inwestycji liniowych oraz rozwiązywania zagadnień „wielkoobszarowych”, np. ochronnych, ekologicznych, itp.; plany miejscowe muszą być spójne z ustaleniami studium gminnego. Natomiast wysiłki należałoby skoncentrować na opracowaniu planów zagospodarowania przestrzennego, gdyż to brak tych planów jest jedną z najpoważniejszych przeszkód rozwoju inwestycji.

Odsuwanie jak najdalej w czasie uchwalenia planów, które będą wytyczać sposób zagospodarowania przestrzeni gminy leży jednak w prywatnym interesie urzędników. Daje im to możliwość ręcznego sterowania, które stwarza sytuacje wysoce korupcyjenne.

W wielu krajach Unii Europejskiej o wiele większe znaczenie niż ochronie majątku nieruchomościowego przed wykupem przez obywateli innego kraju, przywiązuje się do egzekwowania zgodności z planami miejscowymi zagospodarowania przestrzeni przez właścicieli nieruchomości. Jest tak również w tak małych krajach, jak Belgia, Holandia czy Luksemburg. Celem jest przede wszystkim efektywne wykorzystanie i produktywność posiadanych zasobów,

a to umożliwiają dobrze opracowane i aktualne plany miejscowe. Przepisy unijne, zwłaszcza odnoszące się do swobody przepływu kapitału, zabraniają stawiania barier przed swobodnym zakupem nieruchomości.

2.10. Realizacja inwestycji

Zgodnie z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p), przeznaczenie terenu pod inwestycje nieco inaczej traktuje się w przypadku inwestycji celu publicznego, a inaczej w przypadku innych inwestycji. W przypadku inwestycji celu publicznego przeznaczenie terenu ustala się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku, w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Natomiast w sytuacji braku planu miejscowego dla realizacji innych inwestycji ustala się sposób zagospodarowania i warunków zabudowy w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Pozyskanie gruntu pod inwestycje celu publicznego odbywa się w drodze negocjacji lub na drodze wykupu tych nieruchomości. Tereny unieruchomione w sensie inwestycyjnym i obrotu nieruchomościami, przeznaczone pod przyszłe inwestycje publiczne, mają podlegać procedurze odszkodowawczej.

Nie ma już konieczności potwierdzania w decyzji administracyjnej ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu powinny być na tyle szczegółowe, żeby stanowiły bezpośrednią podstawę do wydania pozwolenia na budowę. Ponadto wprowadzone zostały regulacje ustawowe upraszczające dotychczasową procedurę lokalizowania inwestycji w przypadku braku planu miejscowego.

Do otrzymania decyzji o warunkach zabudowy nie jest konieczne posiadanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Również uzyskanie pozwolenia na budowę nie wiąże się z koniecznością udokumentowania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, wystarczy złożenie oświadczenia.

Obecnie inwestorzy nie napotykają już największych trudności w uzyskaniu pozwolenia na budowę. Natomiast najtrudniejsze jest uzyskanie decyzji ustalającej warunki zabudowy, co wiąże się z powszechnym brakiem planów miejscowych. Dopuszcza się wprawdzie określanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu bez konieczności uchwalania planu miejscowego. Decyzję o warunkach zabudowy w tym przypadku można podjąć, jeśli co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, będzie zabudowana w sposób pozwalający na kontynuację gabarytów obiektów intensywności zabudowy. Muszą być również spełnione trzy inne warunki, jak: dostęp do drogi publicznej, wystarczające uzbrojenie techniczne i brak konieczności zmiany przeznaczenia gruntów (art. 61). Jednak u.p.z.p. nie definiuje

je pojęcia działki sąsiedniej, a oczywiście nie ma to zastosowania w przypadku dużych inwestycji na terenach niezabudowanych. Ponadto wydział architektury w gminie wydając taką decyzję musi powiadomić osoby fizyczne/podmioty prawne, dla których decyzja gminy może mieć skutki prawne. To nie zawsze jest możliwe w sytuacji znacznej skali nieuregulowanych stanów prawnych nieruchomości w Polsce. Decyzje o warunkach zabudowy wydaje wójt, burmistrz lub prezydent. W przypadku istnienia planu miejscowego wydaje się pozwolenie na budowę, i to zadanie spoczywa na staroście.

Opisany wyżej stan wyjaśnia, dlaczego przedsiębiorcy unikają inwestowania na obszarach pozbawionych planów. Plan służy inwestorowi do zarządzania ryzykiem inwestycyjnym. Brak planów zniechęca nawet rzeczoznawców do wyceniania nieruchomości. Inwestorzy chcą też mieć możliwość dokonywania w trakcie realizacji inwestycji pewnych modyfikacji, szczególnie przy realizacji dużych inwestycji komercyjnych, np. zmieniać przeznaczenie obiektu, jeśli zmieni się sytuacja rynkowa.

Zgodnie z zapisami ustawowymi gmina nie może blokować właścicielom gruntów ich zabudowy. Jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy będzie obszaru, dla którego nie sporządzono planu miejscowego i w odniesieniu do którego gmina ma inne zamiary niż wnioskowane przez właściciela (inwestycja publiczna), gmina nie może zawiesić postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy na czas dłuższy niż 1 rok (od dnia złożenia wniosku).

Nadal główną barierą komplikującą i przedłużającą proces inwestycyjny jest wyposażenie urzędników w uprawnienia decyzyjne zarówno w fazie projektowania, uzgadniania, realizacji jak i odbioru inwestycji. Te funkcje i odpowiedzialność powinny być przypisane fachowcom, którzy mają zarówno przygotowanie zawodowe, jak też posiadają stosowne uprawnienia (w przypadku planistów przestrzennych, urbanistów i architektów dawne uprawnienia nie funkcjonują już samodzielnie, zastąpił je wpis na listę członków właściwej izby – urbanistów lub architektów). Typowym przykładem jest nowelizacja ustawy Prawo budowlane z marca 2004 r., mocą której inwestorzy mają obowiązek występowania do nadzoru budowlanego o stwierdzenie czy odstępstwo od projektu ma charakter istotny, od czego zależy następnie konieczność uzyskania zmiany pozwolenia na budowę. Stwarza to duże pole dla interpretacji pozostawione urzędnikom do zagospodarowania.

2.11. Rekomendacje

Po 15 latach transformacji Polska może poszczycić się wieloma modelowymi wręcz rozwiązaniami i regulacjami dotyczącymi sektora nieruchomości i jego otoczenia. Niemniej jednak nadal istnieją bariery, niespójności przepisów prawa, swoboda interpretacyjna i uznaniowość

decyzji urzędniczych. Tutaj wskazujemy na siedem z nich, formułując jednocześnie rekomendacje pod adresem polityków gospodarczych.

1. Konieczna jest intensyfikacja działań na rzecz opracowania i uchwalenia planów miejscowych.

Jedną z największych barier administracyjnego ograniczenia rynku nieruchomości jest powszechny brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Planowanie przestrzenne ma ścisły związek i wpływ na swobodę działalności inwestycyjnej, a brak aktualnych planów miejscowych w zdecydowany sposób ogranicza napływ kapitału i właściwy rozwój przestrzeni zurbanizowanej. Obowiązująca Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera nakazu uchwalania planów przez samorządy gminne (choć obowiązek sporządzania planów miejscowych zawarty jest w przepisach odrębnych). Jednocześnie Ustawa stworzyła możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy w sytuacji braku planu. Urzędnik może arbitralnie zdecydować o zawieszeniu na ograniczony czas postępowania administracyjnego o wydaniu decyzji. Jest to sytuacja wysoce korupcyjna. Obecność planu przestrzennego zagospodarowania i skuteczne egzekwowanie jego ustaleń pozwala łagodzić administracyjną ochronę transferu praw związanych z władaniem nieruchomościami, przenosząc większy ciężar nie na to, kto jest właścicielem, ale jak przestrzeń jest zagospodarowana i efektywnie wykorzystywana. Konieczne zatem jest wdrożenie przepisów, które będą pozwalały skutecznie zachęcać gminy do szybkiego opracowania planów miejscowych, nawet kosztem dalszego uproszczenia trybu ich sporządzania. Postulujemy wprowadzenie normy prawnej ustalającej maksymalny roczny termin tego procesu.

2. Postulujemy wdrożenie systemu podatków od nieruchomości według formuły wartości (wartość katastralna).

Wobec wysoce niesprawiedliwego ze społecznego punktu widzenia rozłożenia obciążeń z tytułu podatków od nieruchomości opartych na formule powierzchniowej postulujemy intensyfikację prac nad wdrożeniem systemu opodatkowania nieruchomości według formuły wartościowej. Ważne jest, iż taki system opodatkowania cechuje stosunkowo niski poziom kosztów administracyjnych i większa przejrzystość. Docelowo wartość katastralna nieruchomości powinna być zbliżona do wartości rynkowej, jednak jako podstawa opodatkowania może być obniżana nawet o połowę.

3. Potrzebna jest integracja środowiska specjalistów obsługujących rynek i utworzenie jednej reprezentacji wobec UE.

Przy dobrze rozwiniętym instytucjonalnym zorganizowaniu zawodów obsługujących rynek nieruchomości w Polsce występuje duże rozwarstwienie struktur organizacyjnych. W kontek-

ście zjednoczonej Europy rodzi to niebezpieczeństwo nie wytrzymania konkurencyjnego wejścia agencji i firm zachodnich na polski rynek. Zarówno w celu ochrony zawodów obsługujących rynek nieruchomości w Polsce, jak i ochrony samego rynku wskazana zatem jest interwencja ustawodawcza powołująca jednego reprezentanta zawodów nieruchomościowych wobec Unii. Decyzja w tej sprawie powinna zapaść nie później jak do końca roku.

4. Konieczna jest intensyfikacja prac nad systemem elektronicznych ksiąg wieczystych.

Po wielu latach przygotowań w 2003 r. ruszył proces tworzenia systemu elektronicznych ksiąg wieczystych. Faza wstępna tego procesu jest zaplanowana na okres 5-10 lat, co przy dynamicznie rozwijającym się rynku i portfelu kredytowym wymagającym zabezpieczeń hipotecznych, należy ocenić jako zbyt powolne działanie. Wskazane byłoby wykorzystanie unijnych funduszy dla zintensyfikowania przenoszenia (emigracji) danych z istniejących ksiąg wieczystych i zakładania nowych.

5. Za celowe uważamy wspieranie systemu badań nad popytem i monitorowaniem rynku nieruchomości (bazy danych).

Ograniczenie wydatków na naukę i badania dotknęły także sektor nieruchomości. Badania wykonane w latach 1997-1999 w ramach programu pomocowego USAID „Finansowanie mieszkalnictwa w Polsce”, wykazały olbrzymie braki i niedostępność danych, które pozwalałyby śledzić zmiany popytu na nieruchomości, rozwój popytu inwestycyjnego oraz badać strukturę dochodów społeczeństwa pod kątem popytu na kredyty inwestycyjne i hipoteczne. Zasadny jest zatem postulat podjęcia takich badań oraz udostępniania ich skorelowanych i zagregowanych wyników w szerszym zakresie, aniżeli ma to miejsce obecnie. W dużym stopniu dotyczy to zakresu danych gromadzonych przez GUS. Na szczególną uwagę i wsparcie zasługuje system monitoringu AMRON, przygotowywany przez Związek Banków Polskich.

6. Przepisy regulujące obrót nieruchomościami rolnymi są niejednoznaczne.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego nie określa dostatecznie klarownie pojęcia nieruchomości rolnych i ich udziału w obrocie rynkowym. Dotyczy to także i szczególnie nieruchomości mających częściowo charakter rolny, a częściowo nierolny. Występuje więc możliwość interpretowania przepisów przy przesądzaniu o charakterze nieruchomości przez podmioty uczestniczące w obrocie, a zwłaszcza przez Agencję Nieruchomości Rolnych, która otrzymała niemal nieograniczone prawo ingerowania w obrót nieruchomościami rolnymi poprzez prawo pierwokupu. Miejsce na interpretację jest także w przypadku transakcji, których przedmiotem są nieruchomości złożone z kilku działek, wśród których chociaż jed-

na ma przeznaczenie rolne. Wobec powszechnego braku planów przestrzennego zagospodarowania (których zadaniem jest określenie funkcji i przeznaczenia nieruchomości gruntowych), o przeznaczeniu nieruchomości decydują przepisy kodeksu cywilnego z uwzględnieniem danych z ewidencji gruntów i budynków. Do aktu notarialnego sprzedaży nieruchomości należy za każdym razem przedłożyć zaświadczenie organu gminy o przeznaczeniu nieruchomości w planie lub o jego braku. Przy braku planu konieczne jest ustalenie przeznaczenia nieruchomości według danych ewidencji gruntów i budynków.

7. Konieczne jest stworzenie sprzyjających rozwojowi funduszy venture ram prawnych oraz systemu podatkowego.

W Polsce nie rozwinęły się dotąd krajowe fundusze podwyższonego ryzyka. Jest tak przede wszystkim ze względu na niekorzystny dla nich system opodatkowania dochodów uzyskanych ze sprzedaży udziałów. W związku z tym na polskim rynku działają fundusze zagraniczne, zarejestrowane w krajach, gdzie środowisko prawne i fiskalne sprzyja ich tworzeniu i funkcjonowaniu. Skala działalności tych funduszy w Polsce jest ograniczona i koncentrują się one na dużych projektach. Zainteresowania zagranicznych venture inwestorów wiązały się dotychczas z programami prywatyzacji. Wyraźne spowolnienie tego procesu również odbiło się niekorzystnie na skali inwestycji venture capital w Polsce.

Bibliografia do rozdziału 2

- Belniak, S., *Rozwój rynku nieruchomości w Polsce na tle krajów wysoko rozwiniętych*, AE, Kraków 2001.
- Bień, W., *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 1999.
- Bista-Gramatyka, E., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – Polska na tle Europy*, Świat Nieruchomości nr 21. PFRN-KIN, Kraków 1997.
- Brzeski, W.J. i inni, *Vademecum zarządcy nieruchomości*, Fundacja Krakowski Instytut Nieruchomości Kraków 2003.
- Brzeski, W.J., Dobrowolski G., Sędek S., *Vademecum pośrednika nieruchomości*, Krakowski Instytut Nieruchomości 2004.
- Brzeski, W.J., *Użytkowanie wieczyste w gospodarkach rynkowych*, Raport dla Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Krakowski Instytut Nieruchomości 1996.
- Brzeski, W.J., Kozłowski E., Łaszek J., Rand H., *Analiza zasad gospodarki nieruchomościami i funkcjonowania rynku nieruchomości oraz jego obsługi w krajach Unii Europejskiej i w Stanach Zjednoczonych, ze szczególnym uwzględnieniem zasad wyceny nieruchomości, w tym także na potrzeby banków*, Fundacja Krakowski Instytut Nieruchomości, 2001.
- Camillo, L., *Praktyka obrotu nieruchomościami w Unii Europejskiej*, Świat Nieruchomości nr 24, 1998.
- Dale-Johnson, D., Brzeski W.J., *Long-term Public Leaseholds in Poland: Implications of Contractual Incentives*, Paper presented at the Workshop "The International Experience in Leasing Public Land". Lincoln Urban Institute, Boston 2000
- Dasso, J., Ring A., *Real Estate, Principles and Practices*, Prentice Hall Inc. New Jersey 1989.
- Dąbrowski, M., Kirejczyk K., *Inwestycje deweloperskie*, S. Nieruchomości - Gospodarowanie Przestrzenią. TWIGGER Warszawa 2001.
- Developer How-To-Manual (Submitted by Czarniecki J.)*, Housing Finance and Municipal Advisory Program for Poland (prepared for USAID), PADCO, Inc. Washington
- Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts
- Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.
- Dyrektywa 88/361/EWG z 24 czerwca 1988 w sprawie wykonania art. 67 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
- Green Paper on Public-Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions COM (2004 327)
- Informator o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców - Centrum Informacji Europejskiej
- Kalkowski, L. (red.), *Rynek nieruchomości w Polsce*, Twigger, Warszawa 2001.
- Kalkowski, L., *Silne i słabe strony polskiego rynku nieruchomości*, Polski Rynek Nieruchomości, UNIKAT, Warszawa 2000.
- Kozłowski, E., *Kogo wspierają publiczne środki dla mieszkalnictwa?*, Świat Nieruchomości nr 26 z 1999 r.
- Kozłowski, E., *Regulacje prawne związane z nabywaniem nieruchomości przez cudzoziemców w krajach Unii Europejskiej*, Opracowanie wykonane na zlecenie Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Fundacja Krakowski Instytut Nieruchomości, 2000.
- Kucharska-Stasiak, E., *Nieruchomość a rynek*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Łaszek, J., *Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektywy rozwoju*, SGH Monografie i Opracowania 525. Warszawa 2004.
- Manning, D., *Kredytodawcy hipoteczni oraz wycena nieruchomości w Europie – punkt widzenia Europejskiej Federacji Hipotecznej*, Materiały z X Krajowej Konferencji Rzecznawców Majątkowych. Katowice 27-29 września 2001.
- Merrill, S. i inni, *Strategie polityki finansowania publicznego sektora mieszkaniowego w Polsce*, Urban Institute Consortium, na zlecenie USAID, Warszawa 1998.

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Unii Europejskiej i Polsce, Materiały konferencyjne PFRN Warszawa, 4 marca 2000 r.

Resource Book on PPP Case Studies, European Commission Directorate General Regional Policy. June 2004.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 1998 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących działalności zawodowej. Dz. U. Nr 115, poz. 745.

Stevenson, E., *Financing Income-Producing Real Estate*, McGraw-Hill Book Company. Sponsored by Mortgage Bankers Association of America.

Struyk, R.J., *Homeownership and housing finance policy in the former soviet bloc*, Costly populism. The Urban Institute, October 2000.

Swianiewicz, P., Dziemianowicz W., *Atrakcyjność inwestycyjna miast 1998-1999*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1999.

Ustawa z dnia 18 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz. U. Nr 115 z 1997 r., poz. 741

Rozdział 3.

Rynek mieszkań

Jacek Łaszek

3.1. Wprowadzenie

Przedmiotem tej części raportu jest rynek mieszkań w Polsce. Celem jest krytyczna ocena obecnego stanu rynku oraz wynikające z niej rekomendacje. W analizie efektywności rynku mieszkaniowego w Polsce i czynników ją ograniczających skupiamy się głównie na problemach powiązania rynku mieszkaniowego z rynkiem pracy oraz elastyczności tego rynku rozumianej jako jego zdolność do zaspokajania pojawiającego się popytu. Elastyczny rynek mieszkań warunkuje (obok innych czynników) mobilność siły roboczej, która ma kluczowe znaczenie dla efektywności mikroekonomicznej. Mobilność siły roboczej jest ważna także z punktu widzenia makro, ponieważ sprzyja zmniejszeniu bezrobocia, które ma zawsze charakter lokalny.

Mówienie o rynku mieszkań w Polsce jest znacznym uproszczeniem. Rynki nieruchomości mieszkaniowych mają charakter lokalny, z uwagi na lokalny charakter czynników kształtujących podaż i popyt oraz przywiązanie mieszkań do gruntu. Największe znaczenie mają z reguły rynki w miastach, zwłaszcza w tych największych i one też są przedmiotem analizy. Drugą cechą rynków mieszkań jest ich silnie narodowy charakter. Cecha ta charakteryzuje nawet kraje członkowskie Unii Europejskiej. Wynika to z narodowego charakteru polityki gospodarczej i społecznej kształtującej regulacje i instytucje w poszczególnych krajach, jak też indywidualnych doświadczeń związanych z sektorem bankowym. Są one często równie trwałe jak nieruchomości. Wszystkie te czynniki powodują, że analizy tych rynków są z reguły dokonywane w ujęciu historycznym i z uwzględnieniem otoczenia makro- i mikroekonomicznego.

Doświadczenia polskiego rynku nieruchomości nie są oczywiście długie, funkcjonuje on dopiero od lat 90. Jednak również w jego przypadku przeszłość, w tym również socjalistyczna, odgrywa bardzo silną rolę. W analizie ograniczamy się jednak głównie do okresu transformacji.

Rozwinięty rynek mieszkań ma zapewnić optymalną alokację istniejącej substancji mieszkaniowej w stosunku do potrzeb społeczeństwa. Potrzeby te w istotnej mierze wynikają z po-

trzeb gospodarczych, w tym rynku pracy. Chodzi więc zarówno o alokację istniejącej substancji, jak też elastyczność podaży oznaczającą szybką reakcję budownictwa na popyt, który nie może być zrealizowany w ramach istniejącego zasobu. Jest kilka warunków koniecznych dla osiągnięcia optymalnej alokacji substancji mieszkaniowej. Po pierwsze, konieczne jest stworzenie odpowiedniej struktury regulacyjno-instytucjonalnej rynku, której ważnym elementem jest struktura własności (mieszkania własnościowe, na wynajem, etc.). Po drugie, niezbędny jest dostęp do długookresowych kredytów. Po trzecie, w przypadku budownictwa mieszkaniowego nie może być barier wejścia i wyjścia oraz musi być zapewniony dostęp do czynników produkcji: kapitału, terenów budowlanych, siły roboczej, materiałów. Po czwarte, ze względu na silnie polityczny charakter potrzeb mieszkaniowych konieczne jest zapewnienie realizacji określonych celów społecznych. Ten ostatni warunek, jak również niedoskonałość samego rynku nieruchomości, tworzą pole dla ingerencji rządu oraz władzy lokalnej.

Jak wskazują wieloletnie doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych, ukształtowane w nich rynki mieszkaniowe wraz z polityką mieszkaniową dobrze realizują swoją funkcję alokacyjną. Dodatkowo, dążenie do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych bardzo silnie oddziałuje na motywacje pracownicze, popyt wewnętrzny oraz skłonność do oszczędzania, stając się istotnym czynnikiem długookresowego i stabilnego wzrostu gospodarczego. Mechanizm ten działa jednak w obie strony: źle działający rynek nieruchomości mieszkaniowych, bądź istotne zakłócenia w jego funkcjonowaniu, mogą skutkować dużymi konsekwencjami dla gospodarki.

Rynek nieruchomości mieszkaniowych w Polsce nie funkcjonuje tak efektywnie jak w krajach wysoko rozwiniętych, nie odgrywa też jeszcze tak istotnej roli w gospodarce. Odmienne są też problemy ekonomiczne i sektorowe. Powodem jest zarówno niższy ogólny poziom rozwoju Polski, przejęte dziedzictwo, jak też skutki polityki mieszkaniowej prowadzonej w okresie transformacji. Polityka ta stała się polem walki politycznej i – pomimo rynkowej retoryki – często bazowała na rozwiązaniach poprzedniego systemu, nieadekwatnych do nowych warunków.

Rozdział składa się z 5 części. W pierwszej omawiamy specyficzne cechy rynku nieruchomości mieszkaniowych, powodujące większą niż zazwyczaj skalę interwencji państwa. W części drugiej przedstawiamy podstawowe, negatywne na ogół doświadczenia związane z rynkowym modelem sektora, a dotyczące sfer oddziaływania państwa i konsekwencji zarówno nadmiernego liberalizmu, jak też przeregulowania sektora. Wynikające z tych doświadczeń zalecenia dla polityki mieszkaniowej w ogóle omawiamy w części trzeciej. W części czwartej przedstawiamy najistotniejsze doświadczenia polityki mieszkaniowej, w piątej zaś problemy sektora mieszkaniowego w Polsce. Rozdział zamykają rekomendacje dla polityki gospodarczej.

3.2. Specyficzne cechy rynku nieruchomości mieszkaniowych

Mieszkanie jest dobrem szczególnym. Decydują o tym zarówno cechy samego mieszkania, a więc czynniki leżących po stronie podaży, jak też czynniki kształtujące potrzeby i popyt mieszkaniowy. Cechy te w istotny sposób wpływają na funkcjonowanie rynku mieszkań. Po stronie podaży wymienia się zwykle:¹

- dużą trwałość mieszkania,
- jego wysoką kapitałochłonność,
- związanie z gruntem i wynikającą stąd niemobilność,
- dosyć sztywną strukturę (tj. wielkość i rozkład funkcjonalny mieszkań),
- indywidualny charakter każdego obiektu,
- mały przyrost zasobu mieszkań w czasie z powodu długiego i ryzykownego procesu budowlanego.

Wysoka trwałość mieszkania powoduje, że jego eksploatacja jest przewidziana na długi okres, zwłaszcza w społeczeństwach tradycyjnych, na więcej niż jedno pokolenie. Równocześnie jest ono traktowane jako zabezpieczenie oszczędności, czemu sprzyja trend rosnących długookresowo cen nieruchomości.

Kapitałochłonność mieszkania wyraża się koniecznością przeznaczenia na nie wieloletnich zarobków całej rodziny.

Obydwie te cechy powodują, że w krajach bez rozwiniętego systemu bankowego zaspokojenie potrzeby mieszkaniowej wiąże się z wieloletnim oszczędzaniem i transferami rodzinnymi oraz długim, w miarę dopływu środków, procesem budowy, a zwłaszcza wykończenia mieszkań. W krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej powszechny jest system wieloletnich kredytów hipotecznych, antycypujących oszczędności i rozkładających koszt mieszkania w czasie na 20-30 lat. Są one jednak wrażliwe zarówno na zmiany na rynku kapitałowym (stopy procentowe), jak też zmiany dochodów. Konieczność finansowania zakupów mieszkania poprzez kredyty długoterminowe, jak też inwestycyjna funkcja mieszkania, powodują silne powiązanie pomiędzy rynkiem kapitałowym a sektorem mieszkaniowym.

Przywiązanie do gruntu i związana z tym niemobilność mieszkań² w połączeniu z ich relatywnie sztywną strukturą fizyczną (wielkość mieszkań, ich rozkład funkcjonalny) oraz niskim przyrostem w czasie stanowią o niskiej elastyczności podaży mieszkań na rynku, zwłaszcza w układzie przestrzennym. Poziom elastyczności podaży w znacznej mierze zależy także od dostępu do rynku kapitałowego, rynku terenów budowlanych, regulacji oraz za-

¹ Goryński (1981), s. 121, jak też Renaud (1990), s. 9 i dalsze.

² Poza specyficznymi rodzajami mieszkań jak przyczepy, mieszkania składane z kontenerów czy modułów.

stosowanych technologii. Technologie lekkie (tzw. amerykańskie lub kanadyjskie), umożliwiają bardzo szybką budowę zarówno szeregowych domów jednorodzinnych czy niewielkich budynków, jak też ich rozbudowę. Ze względów kulturowych nie znajdują one na ogół szerszego zastosowania w krajach europejskich, z wyjątkiem Skandynawii. Europa, a zwłaszcza Niemcy i Polska, hołdują bardziej tradycyjnym, „ciężkim” technologiom. Niektóre z technologii (wielka płyta monolityczna) bardzo ograniczają możliwości zmiany ukształtowania funkcjonalnego i wielkości mieszkań, które stają się niezbędne w miarę przekształceń demograficznych (wielkość rodziny) oraz kulturowych (styl życia, moda).

Niemobilność mieszkania powoduje ściśle powiązanie rynku mieszkań z rynkiem terenów budowlanych, ze wszelkimi występującymi na nim zjawiskami ekonomicznymi, takimi jak monopol ograniczoności i spekulacja. Potęguje to omawiane problemy podaży. Nadmierna spekulacja znacznie podnosi ceny i ogranicza końcowy popyt, może też prowadzić do kryzysów. Równie szkodliwy dla sprawnego rynku terenów budowlanych jest brak jasnej sytuacji własnościowej oraz spójnego systemu ewidencji gruntów. Powodują one znaczny wzrost ryzyka dla potencjalnego inwestora i systemu finansowego. Może być barierą nie do pokonania.

Barierą może być wreszcie nadmierna biurokratyzacja procesu budowlanego, a zwłaszcza uzyskiwanie niezbędnych pozwoleń. Znane są przypadki krajów, w których uzyskanie pozwolenia budowlanego trwało kilka lat, powodując wzrost kosztów i ryzyko związane ze zwłoką. W warunkach finansowania tego typu przedsięwzięć kredytem bankowym stawia to pod znakiem zapytania celowość inwestycji³.

Istotną cechą inwestycji budowlanych powodującą ich wysoki poziom ryzyka jest czasochłonność. Jest ona związana zarówno z omawianymi wymogami natury administracyjnej, technologicznej, jak też indywidualnym charakterem każdego obiektu jako obiektu inwestycyjnego czy przedmiotu zakupu (komplikacje techniczne, prawne i ekonomiczne, co w przypadku inwestycji budowlanej powoduje wydłużanie cyklu budowy). W konsekwencji możliwości przyspieszenia rocznego przyrostu zasobu brutto są niewielkie i zawierają się na ogół w granicach 13%.

W odróżnieniu od dosyć sztywnej podaży, popyt mieszkaniowy wykazuje znaczne wahania zarówno w czasie, jak też przestrzennie. Jako główne przyczyny tego zjawiska wymienia się zwykle⁴:

³ Jako książkowy przykład podaje się sytuację w Kuala Lumpur, gdzie deweloper, aby uzyskać pozwolenie budowlane musiał wykonać około 55 różnych czynności biurokratycznych, co zajmowało przeciętnie 57 lat. Zob. Bank Światowy (1991a), s. 24-25. Bardzo skomplikowany system występuje też w Japonii, ale wynika to z deficytu terenów w tym kraju i celowej polityki, zob. Renaud (1992), s. 22. Dobrym przykładem pozytywnego wpływu upraszczania procedur oraz deregulacji obrotu ziemią na wzrost dostępności mieszkań może być Meksyk, gdzie w rezultacie znacznie wzrosła dostępność mieszkań dla ludności o niskich dochodach, zob. Bank Światowy (1991b), s. 58.

⁴ Zob. Renaud (1997a), Merrill (1999), Rychlewski (1973), Andrzejewski (1979) CMHC (1992).

- zmienność potrzeb mieszkaniowych w czasie i w przestrzeni,
- zmienność rzeczywistych i przewidywanych dochodów gospodarstw domowych oraz ich preferencji,
- wahania stóp procentowych na rynkach kapitałowych oraz ograniczenia związane z dostępnością kredytu,
- politykę mieszkaniową państwa.

Zmienność potrzeb mieszkaniowych w czasie wynika z naturalnego cyklu rozwoju rodziny (osoba samotna, małżeństwo, małżeństwo z dziećmi, itd.). Problem ten jest rozwiązywany poprzez zamiany mieszkań, względnie ich rozbudowę czy zmianę przeznaczenia. Sprawność mechanizmu zamiany jest związana z istnieniem dobrze funkcjonującego, tj. płynnego rynku mieszkaniowego z dostępem do rynku kapitałowego⁵. Zmiany w przestrzeni są uwarunkowane, z jednej strony – procesami demograficznymi (przyrost naturalny, przyrost nowych gospodarstw domowych), z drugiej zaś – z migracjami związanymi zwykle z możliwością pracy (regiony depresyjne i rozwojowe). Rozwiązanie tych problemów umożliwia sprawny system rynkowej gospodarki mieszkaniowej, który sprzyja budowie mieszkań własnościowych i na wynajem w regionach o szybkim tempie rozwoju gospodarczego. Podstawowym buforem przy przepływach ludności jest zawsze zasób prywatnych mieszkań na wynajem.

Długotrwały i znaczący charakter wydatków mieszkaniowych w budżetach gospodarstw domowych (zwłaszcza spłaty kredytów hipotecznych) powoduje, że popyt mieszkaniowy jest bardzo wrażliwy na realne wahania dochodów gospodarstw domowych oraz przewidywania tych wahań przez gospodarstwa. Równie istotne są ich preferencje konsumpcyjne. Na ogół jednak są one dosyć stabilne w obrębie jednego pokolenia.

Budownictwo mieszkaniowe ze względu na powiązanie z rynkiem kapitałowym jest silnie determinowane cyklami koniunkturalnymi oraz zaburzeniami na rynkach finansowych. Wrażliwość ta wynika z długiego okresu amortyzacji kredytu hipotecznego. W tych warunkach charakterystyczny dla przegrzania koniunktury wzrost stóp procentowych wywołuje gwałtowny spadek cen mieszkań, a w konsekwencji kryzys w sektorze. Znaczne wzrosty stóp procentowych powodują problemy z obsługą kredytów i eksmisje, spadek cen rynkowych nieruchomości i bankructwa banków nie mogących odzyskać pożyczonych pieniędzy, jak też problemy nieruchomościowych funduszy inwestycyjnych, sektora ubezpieczeń i funduszy emerytalnych – głównych inwestorów w sektorze.

Polityka państwa, zarówno socjalna, wspierania sektora, jak też kształtująca wymogi ostrożnościowe banków wobec sektora nieruchomości, ma istotny wpływ na popyt. Szczególnie niekorzystne doświadczenia dotyczą polityki określanej mianem *stop and go*, tj. takiej, w której następują istotne zmiany priorytetów ekonomicznych państwa, skutkujące znaczny-

⁵ Zob. m.in. Merrill (1984)

mi zmianami popytu i w konsekwencji powodujące szoki dla sfery podaży⁶. O ile w czasie dobrej koniunktury państwo często subsydiuje sektor mieszkaniowy, jak też stosuje łagodną politykę nadzorczą w stosunku do sektora bankowego zaangażowanego w inwestycje nieruchomościowe, o tyle w przypadku trudności ekonomicznych wycofuje się z subsydiów oraz zaostrza politykę nadzorczą wobec banków, powodując dalsze ograniczanie popytu, spadek cen i pogłębianie trudności.

Problemem występującym w sposób trwały na rynkach nieruchomości są cykle. W sposób bardziej dotkliwy dotyczą one rynków nieruchomości komercyjnych, niemniej jednak mają znaczący wpływ również na rynki nieruchomości mieszkaniowych (Lea 1999). W literaturze z dziedziny ekonomiki nieruchomości powszechne są opinie o specyfice i unikalności poszczególnych rynków i w konsekwencji unikalnym w dużym stopniu charakterze wahań (Su i Kelly, 1995). Pomimo tego wskazuje się na pewne zjawiska charakterystyczne dla ogółu rynków nieruchomości. W szczególności cyklicznym wahaniom poddawane są podstawowe dla tych rynków zmienne, takie jak: budownictwo, ceny, czynsze, sprzedaż kredytów hipotecznych. Większość autorów (zob. Renaud 1997b) poszukuje przyczyn tych zjawisk w strukturalnej cesze rynku nieruchomości, to jest zmiennym w krótkim okresie popycie przy reagującej ze znacznym opóźnieniem podaży. Konsekwencją opóźnień w krótkoterminowych dostosowaniach na rynku jest kumulacja napięć i większa amplituda wahań. Jako typowe przykłady podaje się reakcje na zmiany wysokości czynszów, cen mieszkań, czy opóźnienia powodowane cyklem inwestycyjnym. Nadmierna kumulacja czynników wywołujących fluktuację na rynkach nieruchomości, głównie komercyjnych, prowadzi do poważniejszych i dłuższych cykli powodujących istotne konsekwencje gospodarcze. Czynnikiem potęgującym trudności jest zwykle sektor finansowy sprzęgnięty z rynkiem nieruchomości, który dostarczając dodatkowych środków i zwiększając lub ograniczając popyt, powiększa amplitudę wahań.

3.3. Doświadczenia rynkowego modelu sektora mieszkaniowego i polityki mieszkaniowej

Problem mieszkaniowy jako problem społeczny oznaczający pauperyzację ludności jest zjawiskiem historycznie współczesnym. Powstał wraz z intensywnym rozwojem miast wskutek migracji ludności. Chociaż najbardziej znane są zjawiska charakterystyczne dla Europy XIX wieku, to występują one też współcześnie w niektórych krajach afrykańskich i latyno-

⁶ Lea, Dubel, Łaszek (1997), s. 36.

amerykańskich. W mechanizmie rynkowym XIX wieku niska elastyczność podaży powodowała wzrost czynszów i w dalszej kolejności wzrost renty gruntowej. Te z kolei wywierały presję na budowę tanich, czyli nisko standardowych mieszkań o bardzo wysokiej intensywności zabudowy. W konsekwencji prowadziło to do bardzo złych warunków mieszkaniowych społeczeństwa (i pojawienia się tzw. kwestii mieszkaniowej)⁷.

Wczesnokapitalistyczny model rynku mieszkaniowego ze względu na wyjątkowo złe doświadczenia został dosyć szybko poddany oddziaływaniu państwa. Początkowo interwencja miała charakter ustanawiania norm sanitarnych oraz nadzoru budowlanego, tak by ograniczyć przenoszenie chorób oraz katastrofy budowlane. Z czasem rozciągnięto ją na najem mieszkań, wprowadzając ochronę lokatorów oraz budownictwo komunalne⁸. Szczególnie silne napięcia w sektorze, zwłaszcza w obliczu wojen, skutkowały wprowadzaniem reglamentacji czynszów oraz ochrony lokatorów, zaś po II wojnie światowej rozpoczęto intensywną promocję mieszkań własnościowych oraz wspieranych przez państwo pośrednich (między własnością prywatną a wynajmem) form własności. Z czasem w części krajów europejskich rozmiary regulacji i interwencji bezpośredniej osiągnęły nadmierny poziom, co skutkowało znacznym wzrostem kosztów funkcjonowania sektora oraz presją na rzecz deregulacji.

Współczesny sektor mieszkaniowy w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej jest regulowany przez państwo na znaczną skalę. Dotyczy to zwłaszcza systemu bankowego, gospodarki przestrzeni, zapewnienia równowagi pomiędzy prawami wynajmującego i lokatora oraz problematyki socjalnej. Polityka fiskalna wobec sektora jest natomiast z reguły prowadzona w sposób łagodniejszy od pozostałych sektorów, zwłaszcza w obszarze mieszkań własnościowych. Jest to efekt koncepcji rozszerzania własności prywatnej jako elementu zapewniającego większą stabilność społeczną (Seraphin 1955). Ponadto, większość państw prowadziła bądź prowadzi politykę wspierania sektora mieszkaniowego.

Regulacje dotyczące sektora finansowego mają ograniczyć poziom ryzyka, aby umożliwić długoterminne finansowanie mieszkań oraz zapewnić jego względną stabilność, co przekłada się na dostępność kredytów mieszkaniowych.

Regulacje dotyczące gospodarki przestrzeni wynikają ze specyficznego charakteru rynku terenów budowlanych i konieczności godzenia interesów indywidualnych z grupowymi. Podstawowymi narzędziami państwa w tym zakresie jest planowanie przestrzenne oraz polityka podatkowa. Planowanie przestrzenne ma zapewnić harmonijny i ekonomiczny rozwój miast poprzez racjonalną organizację przestrzenną funkcji miasta.

⁷ Sugestywny opis współczesnych mu warunków mieszkaniowych przedstawił Engels (1949a), s. 80, opisując jedną z dzielnic robotniczych Manchesteru tzw. Małą Irlandię; także (Engels 1949b).

⁸ Zob. Cegielski (1970), jak też Andrzejewski (1979).

Polityka podatkowa związana z nieruchomościami mieszkaniowymi ma przede wszystkim wymiar fiskalny, zapewnia dochody z podatku katastralnego *ad valorem* oraz innych podatków związanych z nieruchomościami dla lokalnych budżetów. Dodatkowo, wspomaga politykę przestrzenną, stymulując efektywne i intensywne wykorzystanie ograniczonych zasobów gruntów oraz nieruchomości posiadających korzystną ekonomicznie lokalizację. W niektórych przypadkach system fiskalny może okazać się bardzo dobrym narzędziem ograniczania spekulacji gruntami budowlanymi, zwłaszcza polegającej na wykupywaniu i przetrzymywaniu gruntów hamujących rozwój miast. Wysokie stawki podatkowe powiązane z wysokimi, spekulacyjnymi cenami powodują wysokie obciążenia podatkowe. W konsekwencji właściciele zostają zmuszeni do wystawienia na sprzedaż nieruchomości, które nie są wykorzystywane i nie generują dochodów, na rynek, co skutkuje obniżką cen. W niektórych przypadkach tego typu podatek katastralny okazuje się niewystarczający i wtedy wprowadza się specjalne podatki od terenów niezabudowanych w szczególnych lokacjach (tzw. placowe w przedwojennej Polsce). W ostatnich latach dosyć często można spotkać pogląd, że polityka fiskalna jest najskuteczniejszym narzędziem polityki przestrzennej. Dotyczy to zwłaszcza państw Europy południowej, które w odróżnieniu od państw Europy północnej, mają słabe tradycje w zakresie przestrzegania i egzekucji przepisów. Trzeba jednak też pamiętać, że nadmierny fiskalizm w stosunku do sektora to najszybsza droga do upadku budownictwa i deprecjacji zasobu. Nadmierne wykorzystywanie podatku katastralnego powoduje spadek lokalnych cen nieruchomości, ucieczkę inwestorów i w konsekwencji spadek wpływów podatkowych.

Generalnie mieszkania zarówno własnościowe, jak też na wynajem, są przez fiskusa traktowane łagodniej niż pozostałe dziedziny gospodarki. W większości krajów nie stosuje się opodatkowania zysków kapitałowych otrzymanych ze wzrostu wartości rynkowej nieruchomości. Również podatek katastralny funkcjonuje tylko w niektórych krajach. Podatek katastralny może być traktowany jako skumulowana forma podatku od tzw. czynszów imputowanych, tj. naliczanych właścicielom mieszkań przede wszystkim w krajach, gdzie większość dochodów jest opodatkowana. Zaniechanie poboru podatku katastralnego lub od imputowanych czynszów jest traktowane jako podstawowa polityka popierania prywatnej własności mieszkań i była stosowana w większości krajów w okresie realizacji dużych programów mieszkaniowych. W niektórych jest stosowana również obecnie. Także mieszkania na wynajem są często subsydiowane przez system fiskalny. Podstawowa forma subsydium to stosowanie zwiększonych odpisów amortyzacyjnych oraz operowanie zróżnicowaną stawką podatku dochodowego.

Doświadczenia związane z oddziaływaniem państwa na sektor nieruchomości mieszkaniowych są bardzo bogate. Zwykle dzieli się je na interwencje po stronie popytu bądź podaży.

Interwencja po stronie popytu może mieć charakter socjalny, bądź promujący rozwój sektora.

Oddziaływanie w sferze socjalnej wynika z realizacji założeń państwa socjalnego oraz podstawowego charakteru potrzeb mieszkaniowych. Podstawowe narzędzia realizacji tej polityki to szeroko rozumiane budownictwo socjalne oraz zasiłki mieszkaniowe. Bogate doświadczenia w tej dziedzinie pokazują raczej wady koncepcji budownictwa socjalnego realizowanego zarówno w postaci tzw. budownictwa publicznego czy blokowego, jak też prywatnego budownictwa społecznego. Budownictwo publiczne (Stany Zjednoczone), czy komunalne (Europa) organizowane w postaci wielomieszkaniowych budynków o skromnym standardzie i wysoko subsydiowanym czynszu, sprzyja tworzeniu gett i slumsów poprzez skupianie w jednym miejscu ludzi ubogich i nierzadko nieprzystosowanych społecznie. W dłuższej perspektywie często okazuje się, że nie ma chętnych na tego typu mieszkania. Innego typu problemy generowało budownictwo tzw. społeczne, realizowane jako prywatne mieszkania na wynajem o ograniczonym czynszu współfinansowane przez państwo. Ta forma była szeroko stosowana w Niemczech. Doświadczenia niemieckie dowiodły, że budownictwo społeczne jest kosztowne z dwóch powodów:

- niskiej efektywności tego zasobu,
- braku możliwości kierowania pomocy do potrzebujących.

Niska efektywność ekonomiczna przejawiała się wyższym poziomem kosztów w socjalnym budownictwie prywatnym (uwzględniając pomoc państwa) niż w porównywalnym rynkowym zasobie na wynajem. Niska efektywność społeczna przejawiała się z kolei w przypadkowym dotowaniu wszystkich zamieszkujących tam osób, niezależnie od ich bieżącej sytuacji finansowej. Ponieważ zasób ten jest dobrej jakości, to chętnie korzystają z niego także osoby o relatywnie wysokich dochodach. W konsekwencji osoby o niskich dochodach wchodzące na rynek muszą poszukiwać mieszkań w zasobie komercyjnym, stając się klientami systemu dodatków mieszkaniowych. Zwolennicy tego rozwiązania wskazywali z reguły na stabilizującą, dzięki jego znacznym rozmiarom i stabilnym czynszom, rynkową rolę tego typu zasobu, działającą w znacznej mierze na zasadzie punktu odniesienia dla czynszów w zasobie rynkowym.

Obecnie uważa się, że podstawową, efektywną społecznie i ekonomicznie formą ingerencji państwa są dodatki mieszkaniowe bezpośrednio adresowane do osób o niskich dochodach, niezależnie od formy zamieszkiwania. Umożliwiają one tym osobom zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na poziomie uznanym przez społeczeństwo za niezbędny. Dodatki mieszkaniowe administrowane są na ogół na szczeblu lokalnym, natomiast finansowane często ze środków lokalnych oraz budżetu centralnego. Wymagają one jednak rozbudowanego aparatu administracyjnego.

Polityczny charakter ma stosowana przez niektóre państwa polityka wspierania sektora mieszkaniowego kosztem innych sektorów. Przyjmuje ona różne formy: od bezpośredniego

subsydiowania w postaci grantów czy dopłat do stopy procentowej kredytów lub łączenia tych dwóch form, poprzez zwolnienia podatkowe (odpisy od podatku dochodowego, zwolnienie, bądź obniżenie podatku VAT), do różnego rodzaju gwarancji państwa dających w konsekwencji tańsze finansowanie. Programy tego typu mogą mieć powszechny charakter (jak w Niemczech), wspierać pewne programy socjalne (pierwsze mieszkania, subsydia dla niższych grup dochodowych) lub reagować na jakieś problemy (rehabilitacja, termomodernizacja itp.).

Omawiane regulacje (ich zakres oraz charakter) wynikają z odmiennych doświadczeń historycznych poszczególnych państw i w konsekwencji są silnie zróżnicowane. Równie zróżnicowane są ich konsekwencje. Subsydia w postaci odliczeń podatkowych w połączeniu ze stromymi skalami podatkowymi w krajach, gdzie są na ogół stosowane, mają silnie regresywny charakter. W konsekwencji ich beneficjentami są osoby o wysokich dochodach, których elastyczność dochodowa popytu mieszkaniowego jest wysoka. Tym sposobem subsydiuje się konsumpcję na wysokim poziomie, z drugiej jednak strony często bardzo trudno jest wycofać się z subsydiów tego typu ze względu na konsekwencje makroekonomiczne⁹. Trudno też odrzucić argument, że osoby płacące znacznie wyższe podatki powinny w większym stopniu korzystać z ulg.

Subsydia odsetkowe rodzą obawę o stabilność budżetu państwa, zwłaszcza w warunkach rosnących stóp procentowych, a więc sytuacji, gdy się je najczęściej wprowadza.

Najlepsze, bo najbardziej przewidywalne spośród subsydiów bezpośrednich, granty są z kolei najdroższe.

Polityka promocji sektora mieszkaniowego kosztem innych sektorów nie ma jednoznacznej oceny. Jej zwolennicy wskazują na pozytywne efekty sprawnie działającego i silnego sektora, do których należą elementy istotne dla rozwoju gospodarczego w ogóle¹⁰:

- Generowanie popytu wewnętrznego opartego w dużej mierze na krajowych materiałach oraz sile roboczej, co sprzyja zwiększaniu zatrudnienia w gospodarce, zwiększaniu inwestycji, wzrostowi dochodów oraz PKB w warunkach redukcji deficytu bilansu płatniczego;
- Kształtowanie motywacji produkcyjnych pracowników;
- Stabilizacja społeczna poprzez wspieranie własności prywatnej i w konsekwencji klasy średniej;
- Efekty związane z rozwojem społecznym (poprawą zdrowotności, łagodzeniem ubóstwa);
- Zwiększanie lokalnej oraz przestrzennej mobilności siły roboczej oraz redukcji bezrobocia poprzez rozwinięty i dobrze funkcjonujący rynek mieszkaniowy;

⁹ Badania przeprowadzone w USA pokazały, że wycofanie się z tego typu subsydiów spowoduje spadek globalnego popytu nawet o kilkanaście procent, por. Follain i Melamed (1989).

¹⁰ Por. Bank Światowy (1991a) oraz Habitat (1991).

- Podnoszenie poziomu oszczędności społeczeństwa w celu sfinansowania inwestycji mieszkaniowych, w tym również poprzez specjalne programy oszczędnościowe, czy udział własny w przypadku finansowania kredytem;
- Stabilizacja i rozwój systemu bankowego i finansowego poprzez tworzenie wieloletnich, bezpiecznych portfeli hipotecznych, popytu na produkty ubezpieczeniowe oraz podaży bezpiecznych papierów wartościowych;
- Wzrost stopy oszczędności oraz stymulowanie rozwoju gospodarczego ułatwia kontrolę inflacji oraz deficytu budżetowego. Trzeba jednak stwierdzić, że praktyczne doświadczenia w tym zakresie są jednak zróżnicowane. Często poprzez populistyczne i wadliwie skonstruowane programy dotacyjne sektor mieszkaniowy staje się istotną przyczyną problemów budżetu i generatorem inflacji;
- Zwiększanie bogactwa narodowego;
- Właściwa gospodarka przestrzenna chroniąca środowisko naturalne człowieka.

Trzeba jednak podkreślić, że cele te są teoretycznie realizowane również w sprawnie działającym sektorze bez nadmiernych subsydiów. Jednocześnie przeciwnicy takiej interwencji wskazują na jej trzy istotne mankamenty.

Pierwszy z nich to kwestia kapitalizacji pomocy w cenie nieruchomości. Przeprowadzone w wielu krajach badania¹¹ wykazują, że subsydia są w znacznym stopniu kapitalizowane w cenach nieruchomości, a zwłaszcza terenów budowlanych, podwyższając ich cenę. Redukuje to więc efekty podażowe oraz społeczne. W konsekwencji cofnięcie subsydiów powoduje silne efekty cenowe i szoki, które wpływają na całą gospodarkę narodową.

Drugi problem, tj. przeinwestowanie sektora jako skutek wieloletniej polityki wspierania, prowadzi w dłuższym okresie do spadku cen, pustostanów oraz dekapitalizacji zasobu¹².

Trzeci problem to z reguły wysokie koszty tego rodzaju polityki i jej jednostronna elastyczność.

Dlatego też w ciągu ostatnich kilkunastu lat państwa, zwłaszcza rozwinięte, wycofują się z tej polityki na rzecz pomocy socjalnej oraz znacznie mniej kapitałochłonnej polityki gwarancji.

Z teoretycznego punktu widzenia jest to pytanie o istnienie szczególnych warunków usprawiedliwiających interwencje w sektorze, takich jak zewnętrzne efekty, czy kryzysowy charakter, których skala nie mieści się w tradycyjnym modelu interwencji, czyli bezpośrednio poprzez politykę socjalną oraz pośrednio poprzez sektor finansowy.

Zewnętrzne efekty sektora mieszkaniowego sprowadzają się do wymienionych uprzednio argumentów używanych przez zwolenników interwencji i nie podlegają dyskusji. Nie wyja-

¹¹ Zob. Hendershott (1999) oraz Follain, Ling i McGill (1993), s. 124.

¹² Np. w USA szacuje się, że ok. 30% zasobu mieszkaniowego jest zbędne (Hendershott (1999)).

śniają one też na ogół obserwowanej skali oraz narzędzi interwencji bezpośredniej. Wydaje się, że na pytanie to nie ma prostej i jednoznacznej odpowiedzi i w zasadzie model interwencji w zasadniczej części zależy od preferencji politycznych społeczeństwa¹³, poziomu rozwoju gospodarki oraz polityki ekonomicznej. Doświadczenia historyczne pokazują, że model forsowania sektora był stosowany zarówno w grupie krajów o wysokim poziomie konsumpcji (kraje skandynawskie), w tym mieszkaniowej, jak też w krajach biednych. W tych pierwszych był wyborem politycznym wspierania sektora kosztem innych dziedzin konsumpcji oraz inwestycji produkcyjnych. W długim okresie polityka ta przyczyniła się do szybszego oraz większego niż w pozostałych porównywalnych krajach rozwoju sektora mieszkań. Konsekwencje odejścia od tej polityki były jednak dość bolesne – spadek popytu, cen, problemy przedsiębiorstw oraz banków. Dlatego też w części krajów (najbardziej znany przykład to USA) polityka ta jest kontynuowana pomimo społecznego braku potrzeby jej stosowania.

We współczesnej literaturze dominuje pogląd o zbyt chętnym sięganiu polityków po subsydia dla sektora mieszkaniowego. Mnoży się programy, w konsekwencji trudno jest nawet określić ich cele. Po subsydia jako najłatwiejsze rozwiązanie sięga się często nawet tam, gdzie logiczną drogą byłoby ograniczanie kosztów poprzez wzrost konkurencji. Często też jedne subsydia pociągają za sobą następne. Konsekwencją nadmiernego subsydiovania sektora jest zła alokacja zasobów. Ponieważ mieszkania są kosztowne, jej skala jest często znacząca.

Trudne do jednoznacznej oceny doświadczenia interwencji po stronie popytu powodują, że coraz większe znaczenie przywiązuje się do polityki uelastyczniającej podaż. Sztywna podaż powoduje, że przyrost popytu mieszkaniowego powoduje głównie wzrost cen i w niewielkim tylko stopniu wzrost podaży, która ma zasadnicze znaczenie dla rozwiązywania problemów. Kluczowe znaczenie ma tutaj sprawnie funkcjonujący rynek terenów budowlanych oraz brak restrykcji administracyjnych na rynku mieszkaniowym.

Szczególne odpowiedzialność spoczywa więc na rządzie oraz władzach lokalnych. Istotne znaczenie mają tutaj dobre procedury i praktyka w zakresie planowania przestrzennego, zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Czynnikiem stymulującym rozwój rynku może też być polityka podatkowa. Zasadnicze znaczenie ma jednak polityka gmin, która powinna wspierać przygotowywanie i sprzedaż terenów pod zabudowę mieszkaniową. Towarzyszyć jej powinna dobra polityka informacyjna gmin dotycząca możliwości inwestycyjnych, jak też ogólnie dostępna na szczeblu kraju informacja dla zainteresowanych.

¹³ Które głosuje na określone partie i programy, a często programy te są wyrazem i są tworzone na podstawie opinii klas średnich, czy znacznej części społeczeństwa. Programy mieszkaniowe, które po wygranej lansującej je partii były w znacznej części wdrażane, były istotnym elementem walki wyborczej w Europie.

W krajach rozwijających się jednym z istotnych narzędzi interwencji państwa jest budowa infrastruktury, a zwłaszcza jej doprowadzenie do obszarów określanych jako slumsy (Habitat 1989). Działania te są uzupełniane legalizacją istniejących obiektów, formalizacją użytkowania terenów oraz udzielaniem pożyczek mieszkaniowych w miejsce lichwy.

Kolejnym istotnym czynnikiem jest ograniczanie barier biurokratycznych związanych zarówno z dostępem do terenów, jak też uzyskaniem pozwolenia na budowę. Mają one istotny wpływ na czas i koszty, a w konsekwencji na elastyczność podaży.

Restrykcje administracyjne na rynku mieszkaniowym przejawiają się w kontroli czynszów oraz ochronie lokatorów. Są one związane z prowadzoną przez większość państw europejskich polityką zapewnienia równowagi pomiędzy prawami wynajmującego i lokatora.

Rozwiązania te dotyczyły głównie prywatnego budownictwa na wynajem. Wprowadzenie ich w okresie, gdy to budownictwo było działalnością wysoce zyskową i zaspokajało większość potrzeb mieszkaniowych biedniejszej części ludności miejskiej, stanowiło krok naprzód. Łagodziło nadmierne dysproporcje społeczne spowodowane szybką urbanizacją czy szczególnymi warunkami (wojny, klęski żywiołowe). Doświadczenia nadmiernej i długotrwałej ingerencji pokazały jednak, że jej skutki obracają się przeciwko lokatorom. Nie budowano nowych mieszkań na wynajem, a istniejące popadały w ruinę, gdyż właściciele dążąc do odzyskania kapitału, ograniczali remonty. Dlatego też począwszy od lat 80. ub. wieku w większości państw europejskich odchodzi się od regulacji czynszów i nadmiernie restrykcyjnych warunków kontraktów na rzecz pośrednich form oddziaływania, takich jak: rozwój zasobu komunalnego, stosowanie zasiłków mieszkaniowych, wspieranie budownictwa nie nastawionego na zysk czy wreszcie wspieranie mieszkań własnościowych. Nadmiernie rosnące koszty oraz dobra sytuacja mieszkaniowa powodują, że w ostatnich latach zasadą jest wycofywanie się z ograniczeń nawet w zasobach komunalnych.

Konsekwencją wszystkich tych działań jest obserwowany od 60 lat spadek znaczenia zasobu prywatnych mieszkań na wynajem w Europie. Obecnie stanowi on niecałe 20% zasobów.

Istniejące w tej dziedzinie regulacje są bardzo zróżnicowane zarówno, jeżeli chodzi o formy rozwiązań, ich skalę, jak też restrykcyjność (Dübel i Pfeiffer 1994).

- Regulacje mają charakter strefowy w zależności od napięć na rynku. Często dotyczą tylko stolic.
- Inaczej traktuje się mieszkania wybudowane przy pomocy państwa oraz bez tej pomocy. W przypadku tych pierwszych ingerencja jest znacznie większa, jednakże jest ona od początku elementem kontraktu.
- Skala ochrony zależy od długości kontraktu. Im dłuższy kontrakt, tym większa ochrona. Restrykcje w mniejszym stopniu dotyczą pierwszego kontraktu, w większym kolejnych zawieranych z tym samym lokatorem.

- Skala ochrony zależy od skali przedsięwzięcia. Jest mniejsza w najmie okazjonalnym pojedynczych mieszkań, domów jednorodzinnych, większa przy kamienicach czynszowych, dużych przedsięwzięciach.
- Regulując czynsze uwzględnia się koszty utrzymania nieruchomości oraz stopę zwrotu kapitału na poziomie 69% rocznie.
- Jako instrumenty utrzymania rentowności najmu stosuje się zróżnicowany podatek dochodowy i podatek od osób prawnych oraz stawkę amortyzacji.

Zapewnienie równowagi pomiędzy prawami wynajmujących i lokatorów jest istotnym elementem stabilności społecznej (Kulesza 1986). Nadmierna ochrona lokatorów prowadzi jednak do upadku wynajmu mieszkań (o czym niżej) i nie jest niczym innym jak transferem pomiędzy prywatnym kapitałem zaangażowanym w sektor mieszkaniowy i w pozostałe sektory gospodarki. Dlatego po okresie odbudowy zniszczeń wojennych, rządy europejskie szybko wycofały się z ostrej reglamentacji czynszów.

Niekorzystne konsekwencje silnej ochrony lokatorów są wielorakie i długookresowe. Powodują wycofywanie prywatnego kapitału z budownictwa na wynajem. W konsekwencji nie powstają nowe obiekty tego typu, istniejące zaś ulegają deprecjacji. W dłuższym czasie powoduje to problemy mieszkaniowe, zwłaszcza związane ze zmiennością potrzeb mieszkaniowych, dla których budownictwo czynszowe jest dobrym buforem. Powstają problemy z mobilnością siły roboczej i w konsekwencji z bezrobociem, które zawsze ma charakter lokalny¹⁴. Inną konsekwencją restrykcji jest usztywnienie rynku mieszkaniowego poprzez ograniczenie zamian mieszkań. Niskie, nie odpowiadające wartości rynkowej czynsze nie stanowią bodźca do zamiany mieszkań stosownie do potrzeb i możliwości ekonomicznych. W konsekwencji ogranicza to elastyczność rynku i możliwości poprawy sytuacji mieszkaniowej społeczeństwa. Restrykcje powodują też ucieczkę popytu mieszkaniowego na inne rynki. Subsydiowanie czynszów powoduje redystrybucję dochodów. W konsekwencji pieniądze, które nie są wydatkowane na mieszkanie, przepływają na inne rynki dóbr konsumpcyjnych. Kolejną konsekwencją takiej polityki jest ograniczenie rozmiarów budownictwa własnościowego. Czynniki ten silnie wystąpił w Niemczech, tam też został najlepiej zbadany. Konsekwencją niskich czynszów było pozostanie znacznej części klasy średniej w zasobie mieszkań na wynajem. Nie wystąpiło naturalne przejście do zasobu własnościowego.

Podstawowym problemem rynku mieszkaniowego jako mechanizmu zaspokajania potrzeb jest zestawienie wysoce zmiennego popytu ze sztywną podażą¹⁵. Zarówno doświadczenia historyczne, jak i analiza modelu w pełni wolnorynkowego prowadzą do zniechęcających

¹⁴ Mobilność siły roboczej w prywatnych zasobach czynszowych w krajach europejskich jest od 2 do 7 razy wyższa niż w pozostałych formach własności, Europejski Bank Centralny (2003), s. 34.

¹⁵ O przyczynach zmienności popytu i sztywności podaży była mowa w poprzednim punkcie raportu.

rezultatów z punktu widzenia ekonomicznego oraz społecznego. Złe doświadczenia są też wynikiem nadmiernej regulacji. Rynkowy sektor mieszkaniowy w krajach wysoko rozwiniętych jest złożoną i regulowaną strukturą instytucjonalną. W zasadzie nie ma uniwersalnego modelu tego sektora: znaczne różnice zarówno dotyczące bieżących regulacji, jak też zasłóści historycznych w odniesieniu do polityki socjalnej, sektora finansowego, czy struktury własności przesądają o unikalnym charakterze rozwiązań. Doświadczenia, chociaż bardzo bogate, mają więc na ogół dosyć ogólny charakter. Ogólną jednak tendencją w krajach wysoko rozwiniętych jest wycofywanie się państwa z interwencji bezpośredniej na rzecz oddziaływania pośredniego poprzez regulacje prawne, strukturę instytucjonalną oraz system gwarancji i ubezpieczeń.

Struktura własności mieszkań na poszczególnych rynkach narodowych jest silnie zróżnicowana. We wszystkich gospodarkach rynkowych podstawowym segmentem jest zasób mieszkań prywatnych przy uzupełniającej roli prywatnych mieszkań na wynajem i szeroko rozumianego budownictwa socjalnego. Istnienie tych trzech form własności ze względu na pełnione przez nie funkcje przesądza o kompletności sektora z tego punktu widzenia. W niektórych krajach występuje różnie rozumiane budownictwo organizacji nie nastawionych na zysk lub *quasi-publicznych*. Zróżnicowane są też zarówno proporcje udziału mieszkań prywatnych w stosunku do całości zasobu, jak też ich formy zabudowy. Również kategoria i formy mieszkań socjalnych są zróżnicowane.

Szczególne znaczenie, obok rynku terenów budowlanych, przypada sektorowi finansowemu. Płynny obrót mieszkaniem ze względu na ich trwałość i kapitałochłonność wymaga wieloletniego finansowania bankowego. Zróżnicowanie rozwiązań dotyczących tego segmentu jest szczególnie duże i zmienne w poszczególnych krajach. Generalnie, w literaturze przedmiotu często podkreśla się tendencje do przechodzenia w kierunku instytucji specjalistycznych oraz finansowania opartego na rynku kapitałowym. Chociaż ten kierunek ewolucji znajduje uzasadnienie teoretyczne, to w praktyce występują przykłady ewolucji w kierunku przeciwnym. Rozwinięty rynek finansowy z rozwiniętą infrastrukturą regulacyjną i instytucjonalną, opartą często na gwarancjach państwa lub gwarancjach *implicite*, dzięki ograniczeniu ryzyka tworzy bardzo bogatą ofertę kredytową dla ludności uwzględniającą poziom dochodów, przewidywane dochody, skłonność do ryzyka, zagrożenie inflacyjne, itp. Ponieważ własne mieszkanie jest istotną formą oszczędności, istnieją produkty bankowe pozwalające na ich wycofanie z mieszkania bez konieczności rezygnacji ze standardu mieszkaniowego. Wszystkie te produkty umożliwiają finansowanie mieszkań w bardzo różnych sytuacjach indywidualnych oraz warunkach makroekonomicznych, zwiększając płynność z zasady mało płynnego rynku mieszkaniowego. W konsekwencji zwiększają one dostępność mieszkań dla konsumentów i popyt mieszkaniowy, stymulują też podaż. W niekorzystnych sytuacjach mogą jednak przyczyniać się do większych wahań popytu.

Utworzenie z kredytów hipotecznych finansujących nieruchomości mieszkaniowe bezpiecznej i zyskowej działalności, w której z korzyścią dla konsumenta ostro konkurują banki komercyjne, to efekt wieloletnich doświadczeń i działań interwencyjnych państwa. Wynikały one z założenia, że dobre warunki mieszkaniowe oraz wysoki udział własności mieszkaniowej to istotne czynniki stabilności społecznej. Kredyt mieszkaniowy mający realizować tę koncepcję musiał być duży, o wysokim stosunku do wartości mieszkania, długookresowy i niskooprocentowany. Były to założenia w znacznej mierze sprzeczne z wcześniejszą praktyką. Cel ten osiągnięto poprzez regulacje i instytucje zwiększające bezpieczeństwo kredytodawcy, wspierające płynność wierzytelności hipotecznych, stabilizujące stopy procentowe i rynki nieruchomości. Dzisiejsze systemy finansowania nieruchomości mieszkaniowych, pomimo że realizują ten sam cel, mają bardzo zróżnicowaną strukturę. Występują zarówno systemy oparte na bankach uniwersalnych, jak też specjalistycznych; zasilane z depozytów, a także z rynku kapitałowego; o formule zamkniętej (brak przepływów z otoczenia), jak też otwartej; scentralizowane (tzw. centralny bank hipoteczny) i rozproszone; działające w oparciu o banki, jak i inne instytucje, itd. Chociaż dobrze poznano ich mocne i słabe strony, panuje opinia, że nie ma systemu idealnego, jest natomiast problem dopasowania systemu do warunków konkretnego kraju.

Pomimo strukturalnych problemów rynku nieruchomości, omawiany model rynku mieszkaniowego funkcjonuje na ogół dobrze w krajach rozwiniętych. Znacznie gorsze są doświadczenia z budową takiego mechanizmu w krajach słabo rozwiniętych. Głównym problemem jest jego złożoność i kosztowność oraz niezbędny ogólny poziom regulacji, instytucji czy zachowań związanych zwykle z poziomem rozwoju kraju. Istotne problemy budowy takiego sektora wystąpiły też w krajach postsocjalistycznych, które pomimo zbliżonych warunków startu oraz podobnych problemów transformacyjnych, nie zbudowały dotąd w miarę kompletnego i sprawnego mechanizmu rynkowego, tworząc rozwiązania będące na ogół mało spójnym powiązaniem nadmiernie często zliberalizowanego rynku oraz elementów regulacji i instytucji z poprzedniego systemu. W konsekwencji w ich sektorach mieszkaniowych występują dysproporcje i napięcia.

3.4. Zalecenia dotyczące budowy rynkowego modelu sektora mieszkaniowego i polityki mieszkaniowej

Model rynku mieszkaniowego zakłada istnienie podstawowych podmiotów tego sektora, którymi są: konsument, producent, sektor finansowy, władza lokalna oraz władze cen-

tralne¹⁶. Nie narzuca on kształtu konkretnych regulacji, lecz podaje warunki, w jakich powinny funkcjonować omawiane podmioty. Prezentuje też podejście kompleksowe, tj. uwzględnia zasady racjonalnego działania poszczególnych segmentów sektora, ich wzajemne powiązania, jak też powiązania z gospodarką narodową.

Zasadnicze znaczenie ma spojrzenie z punktu widzenia konsumenta, dla którego sprawny sektor mieszkalnictwa to możliwość optymalnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. To ogólne stwierdzenie przekłada się na szereg szczegółowych mierników i warunków:

- Każdy konsument mieszka, dla każdego, kto ma takie preferencje, jest dostępne samodzielne mieszkanie;
- Cena mieszkania nie jest krotnością wieloletnich dochodów gospodarstwa domowego;
- Ceny mieszkania nie są przedmiotem nierynkowej manipulacji;
- Mieszkania zapewniają odpowiednią powierzchnię do życia, są zdrowe i bezpieczne, tj. zapewniają dostateczną ochronę przed pożarami, katastrofami naturalnymi itp.;
- Mieszkania zapewniają dostępność do mediów i usług komunalnych;
- Lokalizacje mieszkań zapewniają dobry dostęp do usług bytowych, pracy, zatrudnienia;
- Najemca jest zabezpieczony prawnie;
- Gospodarstwa domowe mają wolny wybór pomiędzy różnymi formami własności mieszkań;
- Jest dostępne finansowanie, co oznacza rozłożenie wydatków w czasie i umożliwienie gospodarstwom domowym powiązanie oszczędzania z inwestowaniem;
- Dostępne są informacje ułatwiające dokonanie efektywnego wyboru na rynku;
- Konsumenty uczestniczą w podejmowaniu decyzji wpływających na ich dom oraz sąsiedztwo;

Zalecenia dotyczące idealnego modelu podaży formułuje się następująco:

- Dostępna jest podaż odpowiednich terenów pod budownictwo mieszkaniowe po rozsądnych cenach;
- Stan infrastruktury nie hamuje rozwoju budownictwa;
- Są dostępne po rozsądnych cenach dobre materiały i kwalifikowana siła robocza;
- Brak jest barier dla wchodzenia nowych firm w sektor budowlany;
- Nie ma dyskryminacji, specjalnych pozwoleń, taryf, itp.;
- Jest dostępne rozsądne finansowanie bankowe przedsiębiorstw budowlanych;
- Produkcja mieszkań oraz inwestycje reagują na popyt bez nadmiernych opóźnień;
- Umowy są zawierane bez przymusu, ale zapewniają egzekwowanie ustaleń;

¹⁶ Por. Bank Światowy (1991a) oraz Habitat (1991).

- Regulacje dotyczące przygotowania terenów budowlanych i ich wykorzystania, budownictwa, własności, podatków, specjalnych programów rządowych są dobrze zdefiniowane i przewidywalne, a działalność rządu w tym zakresie jest efektywna, prowadzona we właściwym czasie i zuniformowana;
- Dostępne są informacje pozwalające producentom przewidywać przyszły popyt;
- Stopy zwrotu we wszystkich rodzajach i segmentach mieszkań, łącznie z wynajmem, są wystarczające, aby stanowić zachętę do inwestowania w sektor.

Postulaty dotyczące sprawnie działającego sektora finansowego są następujące:

- Instytucje finansowe sektora mają prawo gromadzić depozyty na takich samych warunkach, jak inne instytucje finansowe; rola kredytów rozdzielanych administracyjnie (sterowanych) jest zminimalizowana;
- Instytucje finansowe sektora nie są zmuszane do konkurencji z instytucjami subsydiowanymi;
- Pożyczki są udzielane na dostępną realnie stopę procentową zapewniającą oszczędzanie przez ludność;
- Marże bankowe są wystarczające, aby pokryć koszty sprawnego funkcjonowania instytucji finansowych;
- Depozyty są dostępne w odpowiedniej ilości i strukturze zapadalności, aby umożliwić finansowanie długoletniego kredytowania hipotecznego;
- Na rynku funkcjonują takie instrumenty kredytowe, na które jest popyt ze strony gospodarstw domowych i które zapewniają odpowiednie bezpieczeństwo instytucji kredytowych;
- System praw własności nieruchomości oraz system egzekucji/eksmisji są tak skonstruowane, że zapewniają bezpieczeństwo pożyczkodawcy;
- Istnieją odpowiednie instytucje, które zapewniają ochronę instytucji finansowych oraz kontrolę przed nadmiernym ryzykiem.

Władza lokalna jest odpowiedzialna za następujące aspekty zaspokajania potrzeb mieszkaniowych:

- Mieszkania i zintegrowana z nimi infrastruktura są odpowiedniej jakości, aby zabezpieczyć zdrowotność ludności, standardy bezpieczeństwa i jakość środowiska;
- Sieć i usługi infrastruktury są na tyle rozbudowane, że zapewniają dostępność w odpowiednim czasie wszystkim jednostkom (grupom lokalnych społeczności);
- Jednostki/grupy mogą efektywnie uczestniczyć w decyzjach władz lokalnych wpływających na ich dobrobyt;
- Jednostki mieszkalne lokalizuje się w pobliżu głównych sieci infrastrukturalnych;
- Wykorzystanie terenów budowlanych jest efektywne;

- Istnieje możliwość uzyskania terenów budowlanych, władza lokalna podejmuje działania, aby tworzyć sieci infrastrukturalne i zapewnić lokalnie dostęp do mediów i usług publicznych;
- Mieszkalnictwo jest dla gmin głównym źródłem środków kierowanych na cele: budownictwa, utrzymania infrastruktury i mediów przeznaczonych dla lokalnych społeczności.

Odpowiedzialność władz centralnych sprowadza się do następujących kwestii:

- Odpowiednie mieszkanie jest dostępne dla wszystkich;
- Dla gospodarstw domowych, które nie są w stanie podołać wydatkom mieszkaniowym, są zapewnione subsydia celowe;
- Polityka sektorowa jest zintegrowana z polityką socjalną oraz planowaniem przestrzennym;
- Sektor mieszkaniowy wpływa na ogólny rozwój społeczno-gospodarczy kraju zarówno bezpośrednio, jak też poprzez efekty zewnętrzne;
- Wyniki sektora mieszkaniowego są regularnie monitorowane.

Na rynku mieszkaniowym występują sprzeczne interesy podmiotów, równocześnie występują silne wzajemne powiązania ekonomiczne. Podejmowane w ramach polityki mieszkaniowej decyzje muszą mieć więc charakter kompleksowy, gdyż w przeciwnym przypadku negatywne efekty mogą być większe niż zaplanowane korzyści. Na przykład, nadmierny rozwój i ekspansja systemu kredytowego przy sztucznej podaży powodują tylko wzrost cen na rynku. To samo dotyczy nadmiernych subsydiów. Większa podaż gruntów może z kolei wiązać się ze zwiększeniem nakładów na media. Ostre przepisy o eksmisji sprzyjają wzrostowi bezpieczeństwa banków i rozwojowi kredytowania hipotecznego, ale oznaczają też eksmisje. Z kolei nadmierna ochrona lokatorów oznacza bezpieczeństwo socjalne dla ludności kosztem rozwoju sektora.

Podstawowym problemem polityki mieszkaniowej państwa jest sposób godzenia tych odmiennych interesów.

Zwykle formuje się następujące postulaty efektywnej polityki mieszkaniowej¹⁷:

- a) Celowość rozumiana jako redystrybucja dochodów w sposób celowo efektywny, tj. trafiająca do określonych grup dochodowych. Innymi słowy dotowanie tych, którzy rzeczywiście nie mają środków, aby płacić;
- b) Sprawiedliwość jest dosyć szeroką kategorią polityczną, tj. za sprawiedliwe uważa się najczęściej to, co jest uważane za sprawiedliwe w powszechnym odczuciu. W polityce mieszkaniowej zwraca się uwagę na dwa aspekty sprawiedliwości:
 - brak regresywności, przy czym za regresywność uważa się sytuację, gdy korzyści

¹⁷ Merrill, S., M. Lea, D. Diamond, M. Sickles-Grabowska, E. Kozłowski, J. Łaszek, R. Lawrence (1998), s. 26.

- rosną w miarę wzrostu dochodów,
- udział kosztów mieszkania ponoszony przez niskodochodowe gospodarstwa domowe przyjmowany na poziomie ok. 30%;
- c) Wspieranie prywatnego rynku oznaczające podejmowanie tylko tych działań i w takim zakresie, w jakim nie zostaną one zrealizowane przez rynek;
- d) Efektywność ekonomiczną rozumianą jako minimalizację nakładów na realizację danego celu;
- e) Efektywność administracyjną rozumianą jako minimalizację czasu i kosztów administracji.

W koncepcjach polityki mieszkaniowej prowadzonej według modelu rynkowego zakłada się, że polityka ta musi uwzględniać dwie płaszczyzny:

1. Makroekonomiczną, którą kreuje wspierające otoczenie;
2. Mikroekonomiczną, która poprzez politykę sektorową umożliwi dobre funkcjonowanie rynku mieszkaniowego.

W obszarze działań makroekonomicznych występują:

- Stymulacja wzrostu gospodarczego i związanych z nim dochodów gospodarstw domowych;
- Hamowanie poprzez właściwą politykę makroekonomiczną inflacji oraz wysokich nominalnych stóp procentowych;
- Podejmowanie działań zmierzających do obniżania realnej stopy procentowej (stabilizacja polityczna i ekonomiczna);
- Odziaływanie na właściwy rozkład dochodów ludności oraz jego korekty związane z polityką socjalną;
- Redukcja subsydiów, szczególnie dla nieefektywnych przedsiębiorstw;
- Przyspieszanie prywatyzacji własności zasobów oraz przedsiębiorstw;
- Wspieranie rynkowego systemu finansowego;
- Tworzenie podstaw prawnych;
- Efektywność w pośrednictwie finansowym;
- Polityka wspierająca mobilizację zasobów dla tych regionów, które posiadają największy potencjał wzrostowy.

Rząd ma do dyspozycji siedem instrumentów: trzy po stronie popytu, trzy po stronie podaży i jeden poprawiający zarządzanie sektorem.

Po stronie popytu są to:

1. Rozwój praw własności. Prawo do posiadania i swobodnej wymiany mieszkań jest zabezpieczone prawnie i egzekwowalne. Prawa te można dodatkowo zabezpieczyć poprzez związaną z nimi rejestrację i odpowiednie regulacje prawne dotyczące własności prywatnej.
2. Rozwój finansowania hipotecznego, tworzenie konkurencyjnych instytucji pożyczkowych, tworzenie możliwości dla dostępu do mieszkaniowych środków finansowych dla osób o niższych dochodach.
3. Racjonalizacja subsydiów, pewność, że subsydia są właściwe, tj. na właściwą skalę, dobrze nakierowane na grupy celowe, przejrzyste i że związane z nimi zakłócenia rynku mieszkaniowego są niewielkie.

Po stronie podaży są to:

1. Tworzenie infrastruktury dla budownictwa mieszkaniowego; koordynacja agencji odpowiedzialnych za media (woda, elektryczność, itp.).
2. Regulacje dotyczące terenów budowlanych i rozwoju budownictwa mieszkaniowego, bilansowanie kosztów i dochodów powodowanych przez te regulacje ze szczególnym uwzględnieniem efektów podażowych wpływających na rynek terenów budowlanych i rynek mieszkaniowy, ograniczanie regulacji podaży oraz budowy mieszkań.
3. Sprzyjanie rozwojowi przemysłu budowlanego poprzez tworzenie większej konkurencji w budownictwie, usuwanie ograniczeń rozwoju lokalnych materiałów, redukcja barier wejścia oraz handlowych.

Wreszcie, rząd może tworzyć instytucjonalne normy dla zarządzania sektorem mieszkaniowym. Chodzi o rozwijanie instytucji mogących zarządzać i wpływać na sektor całościowo, oraz o grupowanie i organizowanie instytucji odgrywających role cząstkowe.

Ogólne zasady oddziaływania po stronie popytu oraz podaży konkretyzuje się, zwłaszcza dla państw tworzących model rynkowy, następująco¹⁸:

Po stronie popytu:

- Prawa własności: osiągnięcie optymalnej proporcji własności prywatnej i publicznej, czystych tytułów prawnych, efektywnego funkcjonowania wszystkich form własności;
- Poziom czynszów w publicznym zasobie powinien być podniesiony co najmniej do poziomu pokrycia kosztów bieżącego utrzymania i ewentualnie do poziomu renty ekonomicznej;
- System subsydiów powinien być zreformowany w kierunku subsydiów celowych-zasiłków dla grup najmniej zarabiających. Nie należy subsydiować budynków;
- Subsytia na budowę mieszkań, przewidywalne i jasne subsytia grantowe zamiast subsydiów do energii, cen materiałów, stóp procentowych;

¹⁸ W przypadku Polski por. raport Banku Światowego (1991c), a zwłaszcza jego zalecenia (tzw. *housing policy statement*). Zalecenia te były też standardowo stosowane także wobec innych krajów transformacji.

Tabela 3.1. Zestawienie działań polityki mieszkaniowej według kryterium celowości stosowania

Instrument	Stosuj	Możesz stosować tylko przejściowo	Nie stosuj/nie dopuszczaj
Rozwój praw własności	<ul style="list-style-type: none"> • Porządkuj prawa własności gruntu • Rozwijaj ewidencję gruntu • Prywatyzuj publiczny zasób mieszkaniowy • Wprowadzaj podatki katastralne 		<ul style="list-style-type: none"> • Masowych eksmisji • Kosztownych systemów własności • Nacjonalizacji gruntów • Ograniczeń transakcji gruntami • Nadmiernego opodatkowania transakcji • Utrzymywania w tajemnicy informacji o cenach transakcyjnych
Rozwój systemu finansowania hipotecznego	<ul style="list-style-type: none"> • Pozwól prywatnemu sektorowi pożyczać • Pożyczaj po dodatniej realnej stopie procentowej • Realizuj egzekucje należności • Zabezpiecz konserwatywne regulacje • Wprowadzaj najlepsze instrumenty kredytowe 	<ul style="list-style-type: none"> • Instytucje typu kredyt kontraktowy 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsydiowania stopy procentowej za wyjątkiem oszczędności • Dyskryminowania mieszkań na wynajem • Niedoceniań wewnętrznej mobilizacji środków • Wysokiego odsetka złych kredytów • Ograniczania informacji o kredytobiorcach i kredytodawcach • Finansowania kredytów mieszkaniowych ze środków budżetowych
Racjonalizowanie subsydiów i bezpieczeństwa socjalne	<ul style="list-style-type: none"> • Przejrzyste subsydia • Celowe subsydia nakierowane na biednych • Subsydiowanie ludzi, nie domów • Dokonuj przeglądu celów subsydiów 	<ul style="list-style-type: none"> • Budowę finansowanego ze środków publicznych zasobu dla ludności o najniższych dochodach • Kontrolę czynszów jako formę subsydiów 	<ul style="list-style-type: none"> • Budowy subsydiowanego budownictwa publicznego • Ukrytych subsydiów • Zniekształcania cen przez subsydia • Do używania kontroli czynszów jako narzędzia subsydiowania lokatorów • Odpisów podatkowych jako subsydiów
Zapewnienie infrastruktury	<ul style="list-style-type: none"> • Koordynacje przygotowania terenów pod zabudowę • Odzyskiwanie kosztów poniesionych na ten cel • Opieraj się na popycie • Poprawiaj infrastrukturę w slumsach 		<ul style="list-style-type: none"> • Do uprzedzeń wobec inwestycji infrastrukturalnych • Argumentów o dewastacji środowiska naturalnego i zagrożeniach zdrowia jako usprawiedliwienia akcji niszczenia slumsów
Regulacje dotyczące inwestycji mieszkaniowych i pozyskiwania terenów budowlanych	<ul style="list-style-type: none"> • Upraszczaj skomplikowane systemy regulacyjne • Oceń koszty regulacji • Usuń zakłócenia cen • Likwiduj sztuczne niedobory 	<ul style="list-style-type: none"> • Publiczne grunty dla pomostowgo rozwiązywania problemów dostępności mieszkań 	<ul style="list-style-type: none"> • Forsowania niedostępnych standardów • Nie egzekwowalnych przepisów • Projektów nie powiązanych z reformami sektora
Organizacja przemysłu budowlanego	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminuj praktyki monopolistyczne • Wspieraj małe firmy • Ograniczaj kontrolę importu • Wspieraj badania związane z budownictwem 	<ul style="list-style-type: none"> • Tworzyć inicjatywy dla rozwiązywania problemów odłożonych remontów oraz budynków wielorodzinnych 	<ul style="list-style-type: none"> • Zbyt długiego procesu udzielania pozwoleń na budowę • Wprowadzania regulacji chroniących przed konkurencją • Kontynuacji publicznych monopolii
Rozwój otoczenia prawno-instytucjonalnego	<ul style="list-style-type: none"> • Wypośredkuj rolę sektora publicznego i prywatnego • Utwórz forum dla zarządzania całym sektorem • Zbuduj strategię umożliwiającą wykorzystanie istniejącego potencjału • Monitoruj efekty sektora 		<ul style="list-style-type: none"> • Włączania się bezpośrednio w dostarczanie przez państwo zasobów publicznych • Lekceważenia zadań samorządów lokalnych • Kreowania instytucji finansowych pozbawionych możliwości przetrwania w oparciu o własną działalność

Źródło: Hegedus, Mayo, Tosics, (1996).

- Instytucje finansowe powinny zwiększyć mobilizację środków:
 - (a) muszą oferować dodatnie realne stopy depozytów,
 - (b) stosować instrumenty chroniące kredytobiorców i kredytodawców, jak np. kredyty podwójnie indeksowane,
 - (c) niektóre problemy techniczne można rozwiązywać poprzez instytucje wyspecjalizowane, nie banki uniwersalne.

Po stronie podaży:

- Podaż mieszkań na rynku powinna być wystarczająca w stosunku do popytu bez pomagania selektywną sprzedażą zasobu publicznego;
- Subsydia do materiałów i budownictwa powinny być zredukowane; podejmowane powinny być intensywne działania na rzecz konkurencji na rynku;
- Regulacje dotyczące budownictwa oraz użytkowania terenów powinny być tak kształtowane, aby uwzględniać uwarunkowania ekonomiczne, np. koszty alternatywne czy zdolność i gotowość płacenia przez ludność;
- Rząd musi pozostać odpowiedzialny za zarządzanie reformami socjalnymi, systemowymi oraz koordynować je z reformami zewnętrznymi w stosunku do sektora.

Podsumowaniem omawianych zaleceń dotyczących polityki mieszkaniowej jest przytoczone zestawienie działań uważanych za właściwe i niewłaściwe z punktu widzenia skutecznej polityki sektorowej¹⁹. Zostały one sformułowane dla gospodarek rynkowych, a następnie uzupełnione o doświadczenia transformacyjne. Rubryka „możesz stosować tylko przejściowo”, jak też tekst wpisany kursywą oraz wytłuszczony dotyczy krajów transformujących swoje gospodarki.

3.5. Sektor mieszkaniowy w Polsce

Sektor mieszkaniowy w Polsce w okresie realnego socjalizmu nie odbiegał znacząco pod względem logiki funkcjonowania oraz poziomu rozwoju od pozostałych państw obozu. Zarówno instytucje, regulacje prawne, jak też proporcje ekonomiczne nie miały swoich odpowiedników, bądź znacznie odbiegały od stosowanych w gospodarce rynkowej. Budowa rynkowego sektora mieszkaniowego związana była więc z koniecznością tworzenia instytucji i regulacji prawnych w znacznej mierze od podstaw. Drugim wyzwaniem były niezbędne zmiany proporcji mikro- i makroekonomicznych, które oznaczały rewolucję w budżetach

¹⁹ Por. Bank Światowy (1991a), s. 24.

i dochodach gospodarstw domowych. Trzecim problemem był wysoce upolityczniony charakter polityki mieszkaniowej, powodujący licytowanie się polityków, niezależnie od orientacji, populistycznymi obietnicami dezorientującymi społeczeństwo i blokującymi rozsądne działania.

Analiza procesów transformacji sektora mieszkaniowego w Polsce pokazuje, że podobnie jak w pozostałych krajach postsocjalistycznych, zmiany w sektorze były w zasadniczym stopniu powodowane czynnikami wobec niego zewnętrznymi. Sektor mieszkaniowy był traktowany przez decydentów i polityków jako absorber szoków społecznych i obszar walki politycznej. W konsekwencji unikano trudniejszych decyzji związanych z budową sprawnej, rynkowej struktury, rozdawano zasób mieszkaniowy i środki budżetu państwa, składano obietnice w znacznej mierze bez pokrycia. Elementy transformacji były z reguły wymuszane przez otoczenie zewnętrzne, a polityka mieszkaniowa miała charakter bardziej działań doraźnych niż podporządkowanych koncepcji budowy systemu.

Analiza oficjalnych programów mieszkaniowych kolejnych rządów oraz podejmowanych przez nie praktycznych działań pokazuje, że polityka mieszkaniowa okresu transformacji jako cel stawiała budownictwo mieszkaniowe, a nie prawidłowe funkcjonowanie całego sektora. Tworzono w znacznym stopniu nierealistyczne, obliczone na efekt polityczny programy budownictwa mieszkaniowego. W sferze realnej często forsowano budownictwo mieszkaniowe niezależnie od jego kosztów czy społecznej racjonalności. Jako główne narzędzie realizacji takiej polityki stosowano znaczne i dosyć przypadkowo udzielane subsydia. W pierwszej połowie lat 90. dominowały subsydia do spółdzielczości mieszkaniowej (tzw. stare kredyty). Subsydia do nowego budownictwa (tzw. ulgi budowlane) miały racjonalne podstawy, gdyż w warunkach znacznej redukcji popytu w pewnym zakresie ograniczały tempo jego spadku. W drugiej połowie lat 90. wraz ze wzrostem popytu w dużych miastach pojawiły się bariery podażowe, a subsydia zostały w znacznym stopniu skapitalizowane w rencie gruntowej oraz cenach mieszkań. Celu, jakim był znaczący wzrost rozmiarów budownictwa, nie udało się zrealizować. Dosyć przypadkowe zmiany skali i form subsydiów powodowały natomiast zaburzenia rynkowe, wpływając na przyspieszenie i pogłębienie załamania budownictwa w 2002 r.

Zmiany ekip rządowych łączyły się najczęściej ze zmianami koncepcji oraz próbami wycofywania się z podjętych przez poprzedników zobowiązań finansowych na rzecz realizacji własnych.

Od początku transformacji brak było całościowej koncepcji funkcjonowania sektora opartej na doświadczeniach zagranicznych oraz uwzględniającej polską specyfikę. Przede wszystkim brak było wizji struktury instytucjonalnej i regulacyjnej, a także planu działań na rzecz jej wdrożenia. Zamiast niej realizowano cele cząstkowe oraz poszukiwano nierealnych roz-

wiązań, mających bez nakładów finansowych i bez kosztów społecznych poprawić sytuację mieszkaniową ludności. Widziano je najczęściej w instytucjach finansowych, które miały samoistnie generować nadwyżki kapitału, bądź w wydatkach budżetowych, które wraz z mnożnikowym wzrostem miały się zamieniać w nadwyżkę budżetową.

Jako narzędzia rozwiązujące większość problemów lansowano kolejno: kredyty hipoteczne, instytucje wtórnego rynku wiarygodności hipotecznych, mieszkania na wynajem oraz system kredytu kontraktowego. O ile lansowanie kredytów hipotecznych oraz instytucji wtórnego rynku okazało się niegroźne w skutkach, poza kompromitacją na kilka lat słusznych idei²⁰, o tyle realizacja pozostałych pomysłów nie była już neutralna z punktu widzenia sektora.

Tworzenie wysoko subsydiowanego programu budowy mieszkań na wynajem o relatywnie wysokim standardzie, dla gospodarstw domowych o dochodach na poziomie średniej, jest przykładem programu, który ze względu na sytuację w sektorze, ograniczenia środków i skalę potrzeb nie rozwiązuje i nie rozwiąże żadnego istotnego problemu. Jest on natomiast typowym programem, gdzie większość biednego społeczeństwa dotuje mniejszość, niekoniecznie najbiedniejszą. Szkodliwość programu polega na zabieraniu środków potrzebnych na budownictwo socjalne i zasiłki mieszkaniowe dla osób najbiedniejszych. Równocześnie kuriozalną ustawą o ochronie lokatorów (narzucają m.in. minimum 3-letni okres najmu) zablokowano i zepchnięto w szarą strefę powoli rozwijający się rynek prywatnych mieszkań na wynajem.

Dyskusowanie nierozwiązywalnych problemów po stronie popytu (chodziło bowiem o to, jak szybko i bezboleśnie zapewnić każdemu mieszkanie o standardzie krajów Europy Zachodniej) oraz prowadzenie nieskoordynowanej polityki w zakresie subsydiowania budownictwa przy braku zainteresowania sferą podaży, szczególnie jej elastycznością, spowodowało znaczny wzrost cen na obszarach wielkomiejskich, a w następnym etapie boom budowlany i wejście budownictwa mieszkaniowego w wielkich miastach na ścieżkę cyklicznego rozwoju. Nie wprowadzono, pomimo dostępu do wzorców zagranicznych oraz posiadania branżowych placówek naukowych, systemów wiarygodnego monitoringu sektora i wczesnego ostrzeżenia jako podstawy prowadzenia polityki. Szczególnym przykładem braku rozeznania realnych procesów było jednoczesne wprowadzenie VAT oraz cofnięcie ulgi budowlanej w sytuacji znacznej nadwyżki podaży nad popytem i początków załamania koniunktury na rynku budowlanym. Działania te należało przeprowadzić dwa lata wcześniej, bądź za kolejne dwa-trzy lata.

Podobnie negatywne konsekwencje miało wprowadzenie kredytów tzw. kontraktowych, warunkiem uzyskania których jest oszczędzanie przez określony okres, bądź (część) zaosz-

²⁰ Ideę kredytów hipotecznych lansowano w 1991 r., kiedy jeszcze nie było do tego jeszcze warunków.

czędzenie określonej kwoty, co stanowi element kontraktu pomiędzy klientem a instytucją finansową. Kredyt kontraktowy uzewnętrznił się w postaci tzw. programu kas mieszkaniowych (inicjatywa rządowa) oraz kas budowlanych (inicjatywa poselska).

Program kas mieszkaniowych, który miał zapewnić tanie kredyty dla niezamożnej ludności, objął swoim zasięgiem głównie najbogatsze grupy społeczne, które skorzystały i korzystają z wysokich subsydiów. Równocześnie kredyty udzielane w ramach tego programu są znacznie mniej dostępne od krytykowanych przez promotorów programu kredytów hipotecznych i nie rozwiązują żadnej istotnej kwestii społecznej. Błędy w regulacjach spowodowały, że stworzono system nie płynny finansowo, w dodatku bez regulacji nadzorczych. Państwo, które miało w początkowym okresie wspierać płynność kas, wycofało się z tego programu. W konsekwencji, o ile banki chętnie przyjmowały depozyty od klientów, o tyle w fazie kredytowania mnożą zaporowe regulacje, aby nie udzielać kredytów na warunkach wprowadzonych w ustawie. Szczęśliwie zasięg programu jest niewielki (około 60 tys. osób), więc związana z nim skala negatywnych zjawisk jest mała.

Znacznie groźniejszy w skutkach mógł się okazać program kas budowlanych uchwalony przez sejm w 1998 r. w ramach gry politycznej, tj. stworzenia konkurencji dla kas mieszkaniowych oraz w wyniku bardzo silnego lobbingu niemieckich kas budowlanych. Konstrukcja ustawy oraz doświadczenia Czech i Słowacji pokazują, że chciano uruchomić program pochłaniający w perspektywie kilku lat całość środków budżetu państwa dostępnych dla sektora mieszkaniowego, przy bardzo niewielkich efektach rzeczowych. System ten jego krytycy nazwali trafnie modelem drogiego pośrednika lub kontrolowanej piramidy finansowej. W dodatku wadliwa konstrukcja ustawy nie dawała możliwości kontroli kas budowlanych przez nadzór bankowy, umożliwiając podział zysku założycielskiego pomiędzy akcjonariuszy, co w ówczesnych warunkach Polski oznaczało wyprowadzenie kapitału z systemu. Głównym źródłem zysku były *de facto* subsydia budżetowe. Ostatecznie ustawę uchylono w 2002 r.

Najbardziej szkodliwym zaniechaniem polityki mieszkaniowej oraz przykładem unikania niepopularnych, lecz koniecznych decyzji, popełnianym zresztą nie tylko w Polsce, było omijanie problemów czynszów w zasobie mieszkań na wynajem o czynszu regulowanym. W całym okresie nie podwyższono realnej wartości czynszów, które pokrywały zaledwie ok. 30% kosztów bieżącego utrzymania zasobu. W konsekwencji postępowała dekapitalizacja mieszkań oraz przekreślono szansę na budowę sektora prywatnych mieszkań na wynajem. Zamiast tego dyskutowano o wielkich programach rewitalizacyjnych całych miast i nierealnych projektach rządowych funduszy remontowych. Problem jakości istniejącego zasobu zarówno w krótko-, jak też średnioterminowej perspektywie jest kluczowy dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, podczas gdy budownictwo mieszkaniowe ze względu na skalę przyrostu zasobu ma przede wszystkim charakter uzupełniający.

Istotnym czynnikiem mającym wpływ na decyzje dotyczące sektora mieszkaniowego, oprócz walki politycznej oraz ulegania sektorowym lobby, wydaje się być przywiązanie do stereotypowych poglądów i ocen, pomimo zmian warunków czyniących te oceny nieaktualnymi. Szybkie tempo tworzenia gospodarstw domowych w latach 70. i 80. i nienadążanie rozmiarów budownictwa były podstawą ukształtowania się opinii o olbrzymim (1,6 mln) deficycie mieszkań. Konsekwencją był wysoki priorytet budownictwa mieszkaniowego oraz reglamentacja zasobu. Przyszłe uwarunkowania, tj. malejący przyrost demograficzny, zmiana struktury wielkości gospodarstw domowych oraz wysoki stopień dekapitalizacji zasobu każą w odmienny sposób niż w przeszłości spojrzeć na priorytety polityki mieszkaniowej i to niezależnie od zmian otoczenia ekonomicznego. Polska będzie się powoli stawać krajem o nadmiarze zasobu w bardzo złym stanie technicznym w stosunku do możliwości ekonomicznych.

Malejąca presja demograficzna oznaczać będzie brak konieczności specjalnej stymulacji budownictwa mieszkaniowego. Należy tylko ograniczyć wciąż istniejące bariery rozwoju oraz uruchomić płytkie rezerwy, co będzie prowadziło do stopniowego wzrostu rozmiarów budownictwa. Czynnikiem zaś o kluczowym znaczeniu powinna się stać płynność rynku mieszkaniowego, która umożliwi realokację zasobu stosownie do potrzeb, uruchamianie znaczących w dalszym ciągu prostych rezerw pozostałych po poprzednim systemie²¹ oraz rekonstrukcję techniczną zasobu. Dlatego czynnikiem o podstawowym znaczeniu powinno być wspieranie stabilnego rozwoju kredytów hipotecznych oraz rynku mieszkaniowego. Oznacza to konieczność odchodzenia od wszelkiego rodzaju reglamentacji i działania na rzecz ograniczenia ryzyka dla instytucji finansowych oraz inwestorów inwestujących w zasób mieszkaniowy. Szczególne znaczenie należy przypisać odchodzeniu od niemądrych regulacji blokujących – poprzez nadmierną ochronę lokatora – rozwój mieszkań na wynajem, które są niezbędnym i bardzo brakującym w Polsce elementem sektora.

Uelastycznienie zasobu będzie odgrywało kluczową rolę w ograniczaniu bezrobocia – najważniejszego obecnie i w najbliższej przyszłości problemu społecznego. Warunkiem niezbędnym jest urynkowanie czynszów w zasobie publicznym i prywatnym czynszowym lub dalsza prywatyzacja zasobów publicznych.

Jest też rzeczą oczywistą, że żadne wielkie programy remontowe oparte na środkach publicznych nie będą w stanie rozwiązać problemu dekapitalizacji zasobu. Jedynym rozwiązaniem jest stworzenie korzystnych warunków dla ludności, aby w sposób długofalowy inwestowała w zasoby, remontując je na potrzeby własne lub na wynajem. Podstawowe znaczenie ma tutaj system bankowy, który – podobnie jak w przypadku nowych mieszkań – umożliwi sfinansowanie remontów poprzez kredyty hipoteczne, a także promieszkaniowe nastą-

²¹ Chodzi tu o nadbudowy, rozbudowy, adaptacje strychów, dogęszczanie istniejących osiedli i terenów zabudowanych.

wienie konsumentów. Jak wykazują proste obliczenia, przy obecnym poziomie stóp procentowych, to nie niska zdolność kredytowa ludności jest tutaj główną barierą, lecz odmienne preferencje konsumpcyjne ludności i uzasadnione, bo wynikające z oceny ryzyka, normy ostrożnościowe banków.

Cechą charakterystyczną polskiego rynku nieruchomości – obok jego słabej przejrzystości i niskiej przewidywalności – są, podobnie jak w innych krajach transformujących gospodarkę, znaczne dysproporcje. Dotyczą one zarówno struktur instytucjonalnych, sfery regulacji, jak też sfery realnej. Doświadczenia związane z przyspieszonym tworzeniem nowych instytucji wzorowanych na gospodarce rynkowej nie zawsze są jednak dobre. Dotyczy to zwłaszcza sektora finansowego, gdzie zamiast rozwiązywania rzeczywistych problemów często tworzono nowe instytucje jako formę ucieczki do przodu. W konsekwencji instytucje te nie realizowały postawionych przed nimi zadań, a ich funkcjonowanie było kosztowne. Równie niejednoznaczne doświadczenia związane są z próbą przystosowania do nowych warunków starych instytucji: w przypadku Polski jest to spółdzielczość mieszkaniowa. Dysproporcje w sferze regulacji poddają się znacznie łatwiej ocenie, co wcale nie oznacza, że jest je łatwiej zmienić (ze względu na interesy). Na ogół przejawiają się one w nadmiernie rygorystycznych regulacjach dotyczących części rynku mieszkaniowego przy całkowitej i niezrozumiałej liberalizacji pozostałych. W przypadku Polski dotyczy to zwłaszcza bardzo restrykcyjnych przepisów chroniących lokatorów w zasobie prywatnych mieszkań na wynajem oraz całkowitego braku ochrony konsumentów kupujących mieszkania budowane przez deweloperów i spółdzielnie mieszkaniowe. Dysproporcja ta wpływa ograniczająco na rozmiary popytu mieszkaniowego zgłaszanego zarówno na mieszkania własnościowe (znaczące ryzyko nieuczciwości dewelopera i spółdzielni), jak też mieszkania na wynajem (przy tak wysokim poziomie ryzyka brak chętnych inwestorów). W konsekwencji niezaspokojony popyt mieszkaniowy przesuwają się na inne rynki. Najdotkliwszą dysproporcją funkcjonalną jest bardzo źle działający rynek terenów budowlanych, natomiast strukturalną – brak w pełni komercyjnego zasobu mieszkań na wynajem. Konsekwencją pierwszej z nich jest słaba elastyczność podaży, co skutkuje cyklami na tym rynku i podnosi ogólny poziom ryzyka, a więc i koszty mieszkań. Główną jej przyczyną to wieloletnia koncentracja polityki mieszkaniowej na sferze popytu i zupełny brak zainteresowania podażą. Bariera ta wcale nie jest łatwa do przezwyciężenia, gdyż związane z nią są problemy polityki gmin, planowania przestrzennego, systemu podatkowego, pozwoleń na budowę oraz lokalnych dostawców mediów. Zahacza więc o wiele ustaw oraz grup interesów. Konsekwencją braku w pełni komercyjnego, tj. oferującego mieszkania po cenie równowagi rynkowej oraz z krótkim okresem wypowiedzenia, zasobu mieszkań na wynajem jest pogłębianie problemów bezrobocia. Zasób ten spełnia rolę podstawowego bufora przy migracjach związanych z poszukiwaniem pracy i nie może być w tej funkcji zastąpiony przez żaden inny. Podstawowym warunkiem jego rozwoju jest, jak

już wspomniano, rozdzielenie funkcji socjalnych i ekonomicznych i związane z tym odejście od reglamentacji czynszów i ochrony lokatora.

W ogólnie raczej pesymistycznym obrazie polskiego sektora mieszkaniowego w okresie transformacji, a zwłaszcza polityki mieszkaniowej, zwraca uwagę dynamiczny rozwój od 1996 r. kredytów hipotecznych. Pomimo wciąż niewielkiego ich wolumenu w stosunku do transakcji rynkowych czy potencjalnego popytu, na tym rynku panuje ostra konkurencja pomiędzy bankami komercyjnymi, uwidaczniająca się w oferowanych warunkach oraz obniżających się marżach kredytów. W literaturze fachowej powszechnie uważa się, że rozwinięty system kredytowania hipotecznego jest, oprócz sprawnego rynku terenów budowlanych, podstawą efektywnego rynkowego sektora mieszkaniowego. Sukcesy Polski są o tyle interesujące, że zalicza się ją do przodujących w tej dziedzinie wśród krajów postsocjalistycznych. Istotną barierą rozwoju sektora finansowego związanego z sektorem mieszkaniowym był w początkowym okresie niedorozwój systemu banków komercyjnych, w okresie późniejszym zaś wysoka inflacja, wadliwe regulacje prawne oraz ryzyko w sektorze. Od samego początku nie było też rozsądnej koncepcji kształtu tego sektora. Kredyty hipoteczne nie były nigdy głównym celem polityki mieszkaniowej kolejnych rządów, wręcz przeciwnie były traktowane jako rozwiązanie marginalne dla bogatych, zgodnie z zasadą, że kogo stać na kredyt hipoteczny, tego stać też na wybudowanie domu bez kredytu. W konsekwencji polityka rządowa pomijała ten problem, bądź forsowała wycinkowe rozwiązania najczęściej nierealistyczne lub wadliwe. Istotnym czynnikiem sukcesu okazał się fakt, że sfera ta w niewielkim stopniu była dotknięta destruktywnym wpływem polityki mieszkaniowej państwa.

Warto zwrócić uwagę, że w latach 2000-2002 wystąpiło szereg pozytywnych czynników przyspieszających rozwój sektora mieszkaniowego:

- zlikwidowano hipotekę ustawową – istotny czynnik ryzyka dla kredytów hipotecznych;
- poprawiono złą ustawę o listach zastawnych i bankach hipotecznych, dając tym ostatnim większe szanse w konkurowaniu z bankami uniwersalnymi;
- anulowano ustawę o kasach budowlanych oraz kasach mieszkaniowych;
- w związku ze spadkiem inflacji oprocentowanie złotych kredytów hipotecznych po raz pierwszy stało się jednocyfrowe, a dzięki konkurencji pomiędzy bankami dalszemu obniżeniu uległy marże.

W sposób bardziej widoczny ujawniły się natomiast znane już od dawna zagrożenia związane z cyklami na rynku budownictwa mieszkaniowego, pogorszeniem koniunktury na rynku nieruchomości komercyjnych oraz ryzykiem kursowym kredytów denominowanych. Nie osiągnięto też znacznego postępu w sprawie wpisów wieczystoksięgowych w dużych miastach. Problem ten jest o tyle bulwersujący, że jego rozwiązywanie zabrało już ponad 10 lat.

Doświadczenia i porażki Polski w dziedzinie polityki mieszkaniowej nie różnią się zasadniczo od doświadczeń pozostałych krajów postsocjalistycznych. W krajach tych, podobnie jak w Polsce, nie zbudowano dotychczas skutecznie funkcjonującego sektora nieruchomości mieszkaniowych. Przyczyny tkwiły w znacznej mierze w błędach polityki mieszkaniowej, w tym w zaniechaniu budowy kompletnego systemu rynkowego. Równie negatywnie jak politykę rządu centralnego, należałoby ocenić lokalną politykę mieszkaniową władz gminnych. Zdecydowana większość z nich nawet nie próbowała tworzyć koncepcji takiej polityki; nie próbowała też prowadzić racjonalniejszej polityki czynszowej i zarządzania zasobem komunalnym. Gminy nie uzyskały jednak od rządu centralnego żadnego wsparcia merytorycznego, chociaż, jak wykazują doświadczenia zagraniczne oraz analizy programów pomocowych, brak dostatecznej wiedzy jest podstawową barierą lokalnej polityki mieszkaniowej.

Podstawowym problemem sektora i głównym problemem politycznym jest takie urealnienie czynszów, żeby powstrzymać dekapitalizację zasobu, a w dalszej perspektywie tworzyć warunki do powstawania prywatnych mieszkań na wynajem. W kwestii tej dalej funkcjonują mity, z których najistotniejszym jest ten mówiący o najuboższych członkach społeczeństwa, którzy poniosą główne koszty tej operacji. Warto więc wiedzieć, że czynsze rynkowe są stosowane w krajach prowadzących bardzo silną politykę socjalną i jak wykazują badania, osoby najuboższe są beneficjentami takiego systemu. Rzeczywiste koszty reformy ponoszą natomiast osoby, które stać na płacenie za mieszkanie pełnych czynszów. Podstawową barierą dla urealnienia wysokości czynszów w Polsce wydaje się jednak polityczny aspekt tematu. Ciekawe, że kilka lat temu, gdy urynkowano ceny energii, wzrosły one tak znacznie, że stały się porównywalne z czynszami. Nikt jednak nie proponował wtedy ich reglamentacji czy ochrony lokatorów.

Konieczne jest dokończenie przekształceń własnościowych zasobu spółdzielczego w sposób umożliwiający normalne funkcjonowanie w warunkach gospodarki rynkowej. Nadal jednak brakuje woli politycznej rozwiązywania rzeczywistych problemów sektora.

W dyskusjach prowadzonych w Polsce jako podstawową przyczynę niepowodzenia polityki mieszkaniowej w omawianym okresie wymienia się często niedostateczny poziom wydatków z budżetu państwa, zwłaszcza na budownictwo mieszkaniowe. W świetle opisywanych faktów pogląd ten nie jest uzasadniony. Należy jednak podkreślić, że problemy występujące w sektorze nie mają charakteru jednorodnego, mają różną wagę ekonomiczną i polityczną, jak też różne przyczyny.

Pierwszym z takich problemów jest niski, w porównaniu z krajami wysoko rozwiniętymi, poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, a zwłaszcza deficyt samodzielnych mieszkań w stosunku do liczby gospodarstw domowych. Dorównanie standardom mieszkaniowym krajów Europy Zachodniej oraz eliminacja deficytu mieszkań były deklaracyjnym celem po-

lityki mieszkaniowej w okresie realnego socjalizmu, bardzo poważnie traktowanym przez środowiska związane z mieszkalnictwem, w tym naukowe. Jednakże, jak wykazują porównania międzynarodowe, poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w Polsce, aczkolwiek niski według standardów krajów wysoko rozwiniętych oraz niższy w stosunku do części krajów postsocjalistycznych, nie odbiega od ogólnego poziomu rozwoju Polski.

Niedostateczny, w stosunku do aspiracji społeczeństwa, poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wynika z niskiego poziomu rozwoju gospodarki i jako problem strukturalny istnieje, i będzie istniał jeszcze przez wiele lat. W znacznej części dotyczy to też kwestii braku samodzielnych mieszkań dla części gospodarstw domowych. Używany jako element gry politycznej argument o głodzie mieszkaniowym nie znajduje natomiast potwierdzenia w rzeczywistych zachowaniach społeczeństwa. W większości ankiet ostatnich lat potrzeby mieszkaniowe nie są potrzebami najsilniej artykułowanymi przez gospodarstwa domowe. Duża, jak na poziom rozwoju kraju, liczba kupowanych samochodów oraz masowość wyjazdów zagranicznych przy niskim poziomie nakładów na remonty dekapitalizowanego zasobu pokazują rzeczywiste preferencje społeczeństwa. W pewnym stopniu wpływ na ten stan rzeczy musiała mieć eksplozja cen, zwłaszcza nowych mieszkań, efekt nieelastycznej podaży, oraz wysokie ryzyko dla konsumenta wynikłe z braku niezbędnych regulacji. Musiały też wywierać wpływ odkładane przez wiele lat w socjalizmie konsumpcja samochodowa oraz turystyka zagraniczna.

Podobnym nieporozumieniem, chociaż artykułowanym już rzadziej niż jeszcze kilka lat temu, jest oczekiwanie na przełomowe programy budownictwa mieszkaniowego. Oczywiście, że generalny przełom w sektorze, rozumiany jako gwałtowne i długookresowe przyspieszenie rozmiarów budownictwa mieszkaniowego, nie jest możliwy ani w ogóle, ani tym bardziej w oparciu o środki budżetu państwa. Kapitałochłonność inwestycji mieszkaniowych powoduje, że problem mieszkaniowy może być rozwiązywany tylko w długim okresie i ze środków ludności. Ewentualne środki budżetowe mogą mieć tylko charakter wspomagający w postaci subsydiów kierowanych w sposób przejrzysty i celowy do określonych grup społecznych i w związku z realizacją konkretnych programów, głównie o charakterze pomocy społecznej, lub wspierające osoby, które bez nich nie mogą zaistnieć na rynku. Budownictwo mieszkaniowe nie rozwiąże więc w perspektywie najbliższego dziesięciolecia problemu deficytu mieszkań. Pewien wpływ na rozwiązanie problemu może mieć natomiast migracja do Unii Europejskiej.

Problem dotowania sektora mieszkaniowego w Polsce jest kolejnym problemem teoretycznym oraz praktycznym. Sektor mieszkaniowy realizuje istotne funkcje zarówno społeczne, jak też ekonomiczne, generujące efekty zewnętrzne. Jest to ważna przesłanka racjonalności subsydiowania sektora. Nie ma dowodów, że efekty te nie są realizowane bez znacz-

nych subsydiów przez prawidłowo działający sektor. Dotowanie sektora wiąże się natomiast z problemem kapitalizacji subsydiów, co dobrze pokazują doświadczenia Polski. Dlatego zasadnie uważa się, że subsydiować można tylko celowe programy o ograniczonej skali i to w warunkach elastycznej podaży oraz pomoc socjalną. Jest to jednak temat zdecydowanie polityczny, i na forum publicznym w Polsce, podobnie jak w innych krajach słabiej rozwiniętych, cały czas używa się argumentu o mnożnikowym efekcie budżetowych wydatków na budownictwo mieszkaniowe i w konsekwencji o wysokich przyszłych wpływach budżetowych.

Mimo argumentów merytorycznych przeciwko, w praktyce znaczna część krajów subsydiuje sektor. Często wynika to z obawy przed wycofaniem się z uruchomionych kiedyś programów (spadek popytu i cen nieruchomości ze wszystkimi konsekwencjami), znacznie częściej jest jednak reakcją na dysproporcje w sektorze i próbą poszukiwania „protez” dla źle działającego rynku. Sytuacja taka miała miejsce również w Polsce. Subsidia odsetkowe na początku lat 90. były „protezą” stabilizacji makroekonomicznej i kredytów. Analiza polskiego sektora mieszkaniowego pokazuje, że sytuacja taka ma miejsce również obecnie. Pomimo dużej skali subsydiowania budownictwa mieszkaniowego sektor jest *de facto* dawcą, a nie biorcą subsydiów w stosunku do gospodarki narodowej, gdyż wskutek reglamentacji czynszów nie realizuje całej wytworzonej wartości netto świadczonych usług mieszkaniowych, a tym samym nie wypracowuje środków dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju. Wobec niskich, subsydiowanych czynszów w zasobie publicznym oraz zasobie prywatnych mieszkań na wynajem (dawny kwaterunek) subsydiowanie budownictwa mieszkaniowego w Polsce jest konieczne, aby stworzyć konsumentom bodźce do inwestowania we własne mieszkania. Obecnie tego typu inwestycje są niedowartościowane. Jedna dysproporcja ciągnie więc za sobą kolejne.

Następną przesłanką subsydiów sektorowych jest chęć rozwinięcia sektora mieszkaniowego powyżej poziomu, który wynikałby z osiągniętego poziomu rozwoju kraju. Subsydiowanie sektora odbywa się wtedy kosztem innych sektorów. Przesłanki takiej sytuacji zaistniałyby z bardzo wysokim prawdopodobieństwem w Polsce po pełnym urynkowaniu czynszów. Relatywnie duża podaż zasobu spowodowałaby, że w znacznej części ośrodków ukształtowałyby się one poniżej obecnego poziomu czynszów rynkowych i zapewne poniżej kosztów reprodukcji. Warunkiem niezbędnym rozwoju budownictwa mieszkaniowego byłyby więc subsydia. Jak pokazują doświadczenia międzynarodowe, polityka tego typu prędzej czy później prowadzi do kryzysów nadprodukcji w sektorze, może mieć jednak pewne uzasadnienie gospodarcze i społeczne, gdy jest umiarkowana i odbywa się kosztem konsumpcji o mniejszych efektach zewnętrznych w stosunku do mieszkania (przykładowo samochody, turystyka zagraniczna).

Racjonalna polityka mieszkaniowa skupiać się powinna przede wszystkim na ograniczeniu przyczyn niekorzystnych zjawisk, a nie ich skutków. Dlatego też lepszą drogą stymulacji

rozwoju budownictwa mieszkaniowego niż powszechne dotacje jest urealnienie czynszów i dotacje o charakterze pomocy socjalnej dla ubogich grup społecznych oraz programy celowe subsydiów lub gwarancji dla osób z niższą niż wymagana przez banki zdolnością kredytową. Jest to rozwiązanie tańsze, a dodatkowym i ważnym jego efektem będzie poprawa jakości istniejącego zasobu i wzrost elastyczności rynku.

Kolejną opinią funkcjonującą w polityce mieszkaniowej w Polsce, a nie wytrzymującą krytyki, jest teza o niższych kosztach i pozytywnym wpływie na bezrobocie mieszkań na wynajem w przeciwieństwie do mieszkań własnościowych. Koszty zarówno budowlane, jak też finansowe są w obu przypadkach takie same, natomiast wpływ na bezrobocie będzie różny. W krajach mających gospodarkę rynkową rzeczywiście przyjmuje się, że mieszkania na wynajem o rynkowych czynszach przyczyniają się do ograniczenia bezrobocia poprzez ich większą elastyczność względem popytu. Sytuacja ta nie ma jednak zastosowania do warunków Polski, tj. głęboko subsydiowanych czynszów i nadmiernej ochrony lokatorów w zasobie na wynajem. W tych warunkach bardziej elastyczny jest w pełni rynkowy zasób mieszkań własnościowych. Aby skutecznie walczyć z bezrobociem niezbędna jest budowa zasobu prywatnych, rynkowych mieszkań na wynajem oferujących mieszkania po cenie równowagi rynkowej. Ze względu na wysokie ryzyko nie da się jednak rozwijać prywatnego zasobu na wynajem bez likwidacji restrykcji w zasobie istniejącym. W skali makro nie są to duże koszty (ok. 200 tys. mieszkań), a dotyczyłyby głównie większych wydatków na dodatki mieszkaniowe. Podporządkowanie polityki mieszkaniowej lobby budowlanemu powoduje jednak, że problem ten nie był nigdy rozpatrywany. Środki budżetowe przeznaczano na popieranie budownictwa mieszkaniowego własnościowego, zaś utrzymanie socjalnych *de facto* mieszkań prywatnych na wynajem przerzucono na barki właścicieli. W zasadzie nie ma sił politycznych zainteresowanych sprawnie działającym rynkiem mieszkań, gdyż większość społeczeństwa jest już w systemie i nie odniesie korzyści ze zmiany sytuacji, a część może ponieść straty (podwyżki czynszu).

Przytoczone argumenty pozwalają na wyznaczenie racjonalnej hierarchii priorytetów polityki mieszkaniowej i związanej z nimi alokacji środków publicznych:

- podwyżka czynszów,
- środki społeczne na dodatki mieszkaniowe,
- budownictwo socjalne, remonty istniejącego zasobu,
- umożliwianie grupom słabszym ekonomicznie zaistnienie na rynku²²,
- budownictwo mieszkaniowe, w tym przede wszystkim prywatne mieszkania na wynajem.

²² Co by wymagało stworzenia programów wspomagających owo zaistnienie na rynku (gwarancje, subsydia). Alternatywne podejście, którym jest stworzenie dla słabszych ekonomicznie grup systemu nierynkowego (budownictwo socjalne) uważamy za gorsze. Tworzy ono getta, podczas gdy podejście pierwsze rozszerza rynek i tworzy miejsce dla zachowań rynkowych.

System subsydiowania budownictwa też może być poddany racjonalizacji. Badania zdolności kredytowej gospodarstw domowych pokazują, że działania rządu powinny być bardziej skierowane na programy gwarancji pozwalających bankom kredytować grupy społeczne o niższych dochodach, które nie spełniają bankowych wymogów bezpieczeństwa niż na subsydia bezpośrednie. Dopiero drugim elementem programu może być program subsydiowania stóp procentowych dotyczący jednak tylko stóp realnych, co wiąże się w przypadku inflacji z koniecznością stosowania specjalnych, indeksowanych instrumentów kredytowych. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że subsydia mogą być niezbędne, gdyż niewielkie kredyty dla osób o niższych dochodach są słabo opłacalne dla banków ze względu na koszty stałe.

Z problemami kosztów usługi mieszkaniowej, równowagi w sektorze oraz jego subsydiowania związany jest kontrowersyjny problem podatku katastralnego. Trudno dyskutować z postulatem powszechnego i umiarkowanego podatku katastralnego *ad valorem* od nieruchomości komercyjnych oraz terenów budowlanych. Jest to podatek od dochodów rzeczywistych bądź imputowanych, generowanych przez czynnik ziemi i może się on przyczynić do jej rozsądniejszej alokacji, co będzie miało pozytywny wpływ na elastyczność podaży. Musi on być jednak w harmonii z istniejącymi podatkami od osób prawnych i fizycznych, jak też innymi obciążeniami tych grup. Wprowadzenie tego podatku jako obciążającego wartość budynków i lokali mieszkalnych w obecnych warunkach Polski jest natomiast kolejnym nieporozumieniem i działaniem wewnątrznie sprzecznym. Mieszkania własnościowe ze względu na masową reglamentację czynszów nie generują dla właścicieli imputowanych dochodów, lecz straty i obłożenie ich dodatkowym podatkiem spowoduje dalszy spadek wartości rynkowej zasobów własnościowych, a w konsekwencji spadek rozmiarów budownictwa mieszkaniowego. Powstaje więc pytanie, po co z jednej strony wprowadzać subsydia mające zwiększyć rozmiary budownictwa, a z drugiej poprzez podatek rozmiary te obniżyć? W przyszłości podatek trudno będzie też wprowadzić w warunkach czynszów zbliżonych do czynszów równowagi. Względny nadmiar zasobu i niewielkie w związku z tym rozmiary budownictwa mogą być skutecznym hamulcem wprowadzania podatku.

3.6. Rekomendacje dla polityki gospodarczej

Struktura prawno-instytucjonalna, a zwłaszcza funkcjonowanie sektora nieruchomości mieszkaniowych w Polsce w znacznym stopniu odbiega jeszcze od tej w rozwiniętych krajach o gospodarce rynkowej. Wynika to nie tylko z ogólnie niższego poziomu rozwoju cywilizacyjnego, lecz w znacznym stopniu jest konsekwencją wysokiego upolitycznienia sektora i złej polityki sektorowej. Problem ten dotyka zresztą nie tylko Polski, ale większości krajów

europjskich. Patrząc z punktu widzenia efektywności działania rynku mieszkań jako mechanizmu alokującego istniejący zasób oraz tworzącego nowy, zgodnie z potrzebami gospodarki, można wskazać na następujące dysproporcje oraz luki:

1. Mało elastyczna podaż mieszkań własnościowych, wysokie ceny;
2. Wysokie ryzyko inwestycji mieszkaniowych dla konsumenta, finansowanie zaliczkowe;
3. Brak rynkowego sektora mieszkań na wynajem z powodu bardzo restrykcyjnych przepisów o ochronie lokatorów;
4. Brak polityki socjalnej gwarantującej minimum standardu mieszkaniowego:
 - brak sektora mieszkań socjalnych niezbędnego bufora eksmisji,
 - marginalny charakter zasiłków mieszkaniowych podstawy urynkowienia zasobu na wynajem z przyzwoleniem społecznym;
5. Forsowanie niewydajnych, trzecich form własności (Towarzystwa Budownictwa Społecznego).

Mało elastyczna podaż mieszkań powoduje dwa negatywne zjawiska: cykliczny rozwój budownictwa oraz niską konkurencję wśród deweloperów. Konsekwencją pierwszego z nich jest wzrost ryzyka na rynku, co przenosi się na wszystkie podmioty, w tym sektor bankowy i konsumentów, ograniczając podaż. Konsekwencją drugiego są wysokie ceny i zyski deweloperów, co ogranicza popyt i możliwości przepływu siły roboczej pomiędzy regionami kraju. Główną przyczyną tego stanu jest źle funkcjonujący rynek terenów budowlanych, a zwłaszcza:

- brak dobrej informacji o terenach, a zwłaszcza tych wystawianych na sprzedaż;
- brak polityki gmin w tym zakresie, a zwłaszcza aktywniejszej polityki prowadzenia przetargów, pozyskiwania i uzbrajania terenów, oddziaływania podatkowego na stymulację podaży poprzez podatek katastralny od wartości terenów, lub inne podatki nakładane na miejskie tereny niezabudowane.

Pewne znaczenie miały też dosyć żmudne procedury pozyskiwania pozwoleń na budowę. Sytuacja w tym zakresie uległa ostatnio poprawie, pojawiła się natomiast nowa bariera: brak aktualnych planów zagospodarowania przestrzennego. Ponieważ wszystkie te zagadnienia leżą w kompetencjach gmin, rozwiązaniem mogą być zapisy ustawowe nakładające na gminy obowiązek prowadzenia aktywnej polityki w gospodarowaniu terenami budowlanymi.

Problem niedostatecznej elastyczności podaży łączy się na polskim rynku nieruchomości mieszkaniowych z problemem nadmiernego ryzyka procesu deweloperskiego. Powoduje ono znaczne ograniczenia popytu ze strony potencjalnych konsumentów, gdyż mieszkania są drogie, wybór jest ograniczony, a zaangażowanie się w inwestycje mieszkaniową oznacza dla konsumenta znaczące ryzyko utraty zainwestowanych środków finansowych lub znacznej ich części, nie wspominając o ryzyku niedotrzymania terminów umowy czy przekroczenia kosztów. Podstawowym czynnikiem ryzyka jest finansowanie procesu inwestycyjnego

z przedpłat przyszłych klientów. W konsekwencji deweloper nie ponosi ryzyka procesu inwestycyjnego oraz ma zapewnione darmowe finansowanie bez jakiegokolwiek kontroli. Sytuacja taka skłania dewelopera do podejmowania ryzykownych przedsięwzięć, a często jest wręcz zachętą do malwersacji środków klientów. Sytuację tę może uzdrowić jedynie tzw. Ustawa deweloperska, która od dłuższego już czasu jest przygotowywana i dyskutowana w Ministerstwie Infrastruktury (dawniej w Urzędzie Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast), nakładająca na dewelopera obowiązek prowadzenia inwestycji poprzez bank (czyli rachunek bankowy) i poddaniu się jego kontroli w przypadku prowadzenia inwestycji ze środków własnych klientów. Kontrola bankowa dotyczyłaby przy tym tylko podstawowych elementów prowadzonej inwestycji, tj. kontroli wypłat transz środków i rzeczowego zaawansowania inwestycji, tak aby ograniczyć ryzyko utraty powierzonych deweloperowi środków.

Brak dobrze funkcjonującego sektora prywatnych, rynkowych mieszkań na wynajem jest kolejną dysproporcją charakterystyczną dla struktury własności zasobu mieszkaniowego w Polsce. Polski zasób mieszkań na wynajem, zarówno komunalny, jak też pochodzący z okresu przedwojennego tzw. zasób mieszkań prywatnych (objętych w czasach socjalizmu publiczną gospodarką mieszkaniową, tzw. kwaterunkiem) poddany jest rygorystycznym przepisom dotyczącym ochrony lokatorów oraz kontroli czynszów. Czynsze ustanowione są na poziomie nie pokrywającym kosztów utrzymania zasobu, zaś prawa lokatora są silniejsze od praw właściciela. W konsekwencji wysokie ryzyko inwestycyjne powoduje, że nie ma szans na rozwój tego zasobu, zaś istniejący ze względu na omawiane ograniczenia nie oferuje wolnych mieszkań. Brak funkcjonującego prawidłowo, tj. na warunkach rynkowych i z czynszem równowagi rynkowej, zasobu powoduje brak możliwości prawidłowego funkcjonowania rynku pracy, dla którego zasób ten jest najważniejszym buforem przy przepływach siły roboczej. Znacząco pogłębia to problemy bezrobocia, które bez rozwiązania tego problemu nie będzie mogło być znacząco ograniczone.

Inną negatywną konsekwencją jednostronnego²³ rozwoju własności prywatnej będzie znaczący wzrost udziałów portfeli hipotecyjnych w aktywach sektora bankowego, zwiększający jego podatność na kryzysy na rynku nieruchomości. Rozwiązaniem problemu jest rozdzielenie funkcji socjalnych i gospodarczych w sektorze mieszkaniowym. Oznacza to szybkie odchodzenie od reglamentacji czynszów i nadmiernej ochrony lokatorów przy wzmocnieniu roli dodatków mieszkaniowych dla osób słabych ekonomicznie oraz zwiększeniu roli mieszkań socjalnych jako przejściowego bufora problemów społecznych.

Brak wyodrębnionego zasobu interwencyjnego mieszkań socjalnych, tj. mieszkań o wysoko subsydiowanym czynszu i podstawowym standardzie dla osób o najniższych dochodach

²³ Jednostronnego w tym sensie, że na rynku istnieje popyt oraz potencjalna podaż na rynkowy zasób na wynajem, ale przepisy o ochronie lokatorów tak wysoko podnoszą premię za ryzyko, że wynajem traci sens.

jest kolejną dysproporcją w sektorze mieszkaniowym w Polsce. Zasób ten, a szerzej rzecz ujmując polityka socjalna gwarantująca każdemu pewne minimum warunków mieszkaniowych, jest niezbędnym elementem rozwoju rynku mieszkań. Bez osłony socjalnej w postaci dodatków mieszkaniowych oraz mieszkań socjalnych nie będzie w Polsce przyzwolenia na eksmisje z tytułu niepłacenia czynszu czy niespłacania kredytów hipotecznych. Elementy te, wstydliwie pomijane przez polskich polityków oraz literaturę, są niezbędnym elementem mechanizmu rynkowego. Wprawdzie w rozwiniętych krajach o gospodarce rynkowej krytykuje się koncepcję mieszkań socjalnych, a jako podstawę polityki mieszkaniowej przyjmuje się zasób rynkowych mieszkań na wynajem i dodatki mieszkaniowe, to jednak rozwiązania tego typu jest przedwcześnie w przypadku Polski. Po pierwsze, zasób rynkowych mieszkań na wynajem nie istnieje i jego reaktywacja oraz rozwój będzie trwał wiele lat. Po drugie, nawet przy dobrze działającym sektorze mieszkań na wymianę potrzebny jest pewien bufor, który jest równocześnie elementem stabilizującym rynek.

Równoległe z ograniczaniem restrykcji w zasobie prywatnym na wynajem i podnoszeniem stawek czynszów do poziomu zapewniającego pełne pokrywanie kosztów funkcjonowania zasobu komunalnego, należy zwiększać skalę i znaczenie dodatków mieszkaniowych, jako podstawowego narzędzia realizacji minimum socjalnego, mającego w tym przypadku postać minimum standardu mieszkaniowego. Dodatki mieszkaniowe w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej są podstawowym wydatkiem budżetu państwa związanym z sektorem mieszkaniowym i podstawowym narzędziem polityki społecznej, podczas gdy ich znaczenie w Polsce jest jak dotychczas marginalne. Wynikało to z faktu, że polityka mieszkaniowa w Polsce pomimo deklaratywnie socjalnego charakteru koncentrowała się na wycinkowych programach rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

Cechą charakterystyczną polskiego sektora mieszkaniowego jest duży udział tzw. trzecich form własności, tj. form pośrednich pomiędzy własnością publiczną a własnością prywatną. Popieranie i rozwój różnych form tej własności w krajach europejskich związane było z eksperymentami socjalnymi i budową państwa dobrobytu – z jednej strony – oraz budową alternatywy dla nadmiernie rozwiniętego sektora mieszkań prywatnych na wynajem z drugiej. Ogólnie rzecz biorąc formy te okazały się na ogół rozwiązaniem drogim, gdyż wymagały subsydiów zarówno w trakcie inwestycji, jak też często po jej ukończeniu. W związku z dużym zakresem ochrony lokatorów oraz czynszami kształtowanymi poniżej ceny równowagi rynkowej, również mobilność zamieszkujących je osób była niewielka. W Polsce duży sektor spółdzielczy będący podstawowym ich reprezentantem jest pozostałością po poprzednim ustroju i pomimo swoich ewidentnych wad będzie zapewne długo jeszcze ze względów organizacyjnych i technicznych elementem sektora mieszkaniowego. Realizowany od połowy lat 90. program tzw. Społecznego Budownictwa Czynszowego (TBS) jest natomiast typowym przykładem programu, co do którego nie wiadomo, jakie właściwie cele realizuje. Jest drogi

w sensie dosłownym (akceptowane koszty) i dla budżetu państwa (państwo dostarcza nie tylko subsydia do stopy procentowej ale również kapitał) i mało konkurencyjny rynkowo (pomimo subsydiów) w porównaniu z budownictwem prywatnym i mieszkaniami na wtórnym rynku. Dlatego też politycy ciągle zwiększają skalę subsydiów. Jednocześnie program tanich mieszkań na wynajem dla ludności dobrze brzmi politycznie, toteż popierają go wszystkie partie polityczne. W rzeczywistości nie rozwiązuje on ani problemów budownictwa dla ubogich (za wysoki standard i za drogo), ani bezrobocia (czynsze poniżej cen rynkowych, ochrona lokatora, wysokie koszty wyjścia). Ze względu na ograniczone możliwości budżetu nie ma też on szans rozwiązać problemów osób o średnich dochodach. Generalnie jest więc typowym programem, gdzie z niejasnych przyczyn większość finansuje mniejszość, która zresztą nie jest z programu zadowolona. Program ten powinien być jak najszybciej zakończony w obecnej postaci i przekształcony w programy budownictwa socjalnego.

Programy budownictwa na wynajem, zarówno prywatnego, jak też publicznego, należy wspierać przy obecnym poziomie stóp procentowych, gwarancjami i subsydiami stopy procentowej, a nie kapitałowo.

Bibliografia do rozdziału 3

- Andrzejewski, A. (1979), *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa.
- Bank Światowy (1991a), *Housing: Enabling Markets to Work*, A World Bank Policy Paper, November 19, Waszyngton.
- Bank Światowy (1991b), *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990*, A World Bank Policy Paper, Waszyngton.
- Bank Światowy (1991c), *Staff Appraisal Report, Poland. First Housing Project*.
- Cegielski, J. (1970), Koncepcje rozwiązywania kwestii mieszkaniowej w Polsce w okresie kapitalizmu, *Materiały i studia*, Nr 13/197, IGM, Warszawa.
- CMHC (Canadian Housing and Mortgage Corporation) (1992), *Econometric and Time Series Models of the Housing Sector and Mortgage Market*, praca zbiorowa.
- Dübel, A., U. Pfeiffer (1994), Private Rental Housing in the EU, *Empirica*, Bonn, maj.
- Engels, F. (1949a), *Położenie klasy robotniczej w Anglii*, KiW, Warszawa.
- Engels, F. (1949b), *W kwestii mieszkaniowej*, KiW, Warszawa.
- Europejski Bank Centralny (2003), *Structural Factors in the EU Housing Market*. Frankfurt, marzec.
- Follain, J.R. i L.S. Melamed (1989), The False Messiah of Tax Policy: What Elimination of the Home Mortgage Interest Deduction Promises and a Careful Look at What it Delivers, *Journal of Housing Research*, No. 9.
- Follain, J.R., D.C. Ling, G.A. McGill (1993), The Preferential Income Tax Treatment Of Owner Occupied Housing: Who Really Benefits? *Housing Policy Debate*, No. 4.
- Goryński, J. (1981), *Ekonomika budownictwa*, PWE, Warszawa.
- Habitat (1989), *Methods for Allocation of Investments in Infrastructure within Integrated Development Planning*, Nairobi.
- Habitat (1991), *Global strategy for shelter to the year 2000*, Nairobi.
- Hendershott, P.H. (1999), *Opodatkowanie i dotowanie mieszkalnictwa*, The Urban Institute, Waszyngton.
- Hegedus, J., S.K. Mayo, I. Tosics, (1996), *Transition of the Housing Sector in the East-Central European Countries*, Metropolitan Research Institute, kwiecień.
- Kulesza, H (1986). *Ochrona lokatorów w ustawodawstwie i praktyce państw*, IGM, Warszawa.
- Lea, M., A. Dübel, J. Łaszek (1997). *The Risk of Commercial Real Estate Lending in Poland*, The Urban Institute, Waszyngton.
- Lea, M (1999). *Bankowość międzynarodowa i kryzysy w sektorze nieruchomości – wnioski dla Polski*. Cardiff Consulting Services, Warszawa.
- Merrill, S. (1984), Home, Equity and the Elderly, w: *Retirement and Economic Behavior*, The Brookings Institution.
- Merrill, S. (1999), *Możliwości szacowania popytu na mieszkaniowe kredyty hipoteczne w Polsce*, The Urban Institute, luty.
- Merrill, S., M. Lea, D. Diamond, M. Sickles-Grabowska, E. Kozłowski, J. Łaszek, R. Lawrence (1998), *Strategie polityki finansowania publicznego sektora mieszkaniowego w Polsce*, The Urban Institute, Waszyngton.
- Renaud, B. (1990), Housing Reform in Socialist Economies, *World Bank Discussion Papers*, No. 125, Bank Światowy, Waszyngton.
- Renaud, B. (1997a), *Real Estate Market in Hong Kong*, The University of Hong Kong, kwiecień.

- Renaud, B (1997b), The 1985 to 1994 Global Real Estate Cycle: an Overview, *Journal of Real Estate Literature*, No. 5.
- Rychlewski, E. (1973), *Popyt budowlany*, PWE, Warszawa.
- Seraphin, H. J. (1955), *Das Eigenheim, eine volkswirtschaftliche analyse*, Koln-Braunfeld.
- Su, J. i J. Kelly. (1995), *Property Cycles in European Office Markets*, Jones Lang Wootton Research, June, London.