

5

SANDRA BARANOWSKA

Ograniczenia liberalizacji konstytucji biznesu

Opiekun naukowy: prof. dr hab. Adam Noga

Sandra Baranowska – studentka prawa w Akademii Leona Koźmińskiego, była przewodnicząca SKN Kapitałni, organizatorka TEDxALK. Uczestniczy w sekcji prawa gospodarczego Studenckiej Poradni Prawnej ALK. Od początku studiów związana z Kancelarią Adwokacką Włodzimierz Rożdżyński-Stańczak. Laureatka stypendiów Rektora ALK dla najlepszych studentów oraz Fundacji Koźmińskich.

Abstrakt

W artykule spróbuję wykazać prawdziwość hipotezy, że nowa konstytucja biznesu jest daleka od oczekiwań przedsiębiorców oraz teorii przedsiębiorczości. Analiza prawno-porównawcza pokaże, że zawiera ona niewielkie modyfikacje w stosunku do ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Jest nawet istotnym regresem w stosunku do tzw. ustawy Wilczka, mimo że reklamowano ją jako powrót do liberalnych zasad ułatwiających prowadzenie działalności gospodarczej. Głównym ograniczeniem zmian jest polski system emerytalny i to on musi być silnie zreformowany dla potrzeb dynamizacji przedsiębiorczości w Polsce. Przedstawię propozycję zmian tego systemu, aby mógł on sprzyjać rozwojowi biznesu i powstrzymał obecnie bardzo już prawdopodobne bankructwo systemu emerytalnego, którego zobowiązania z tytułu przyszłych emerytur wynoszą blisko 5 bilionów złotych.

Słowa kluczowe: konstytucja biznesu, działalność gospodarcza, przedsiębiorstwo, system emerytalny

Restrictions on the liberalization of the business constitution**Abstract**

In the article, I will try to prove the truth of the hypothesis that the new business constitution is far from the expectations of entrepreneurs and the theory of entrepreneurship. The legal and comparative analysis will show that it contains minor modifications to the Act of 2 July 2004 on the freedom of economic activity. It is even a significant recession in relation to the so-called Wilczek's Law, despite the fact that it was advertised as a return to liberal rules facilitating business operations. The main limitation of changes is the Polish pension system and it must be strongly reformed for the needs of enterprise dynamization in Poland. I would like to propose changes to this system so that it would be conducive to the development of business and stopped the very likely bankruptcy of the pension system, whose liabilities due to future pensions amount to nearly PLN 5 billion.

Keywords: business constitution, economic activity, enterprise, pension system

Wprowadzenie

Pakiet ustaw, potocznie zwany „konstytucją biznesu”, został wprowadzony w życie w okresie nieposzanowania i nieprzestrzegania Konstytucji RP z 1997 r. Ta sytuacja nasuwa szereg wątpliwości, czy ustawodawca nie zastosował określenia „konstytucja” ironicznie w stosunku do nowych ustaw, od razu przedstawiając swój stosunek do nich i do materii, które regulują. Niewątpliwie, przy bliższej analizie, której dokonam w niniejszej pracy, okazuje się, że w porównaniu z ustawami dotyczącymi działalności gospodarczej z lat 1988–2018 ustawa – prawo przedsiębiorców, naczelną część konstytucji biznesu, w przeważającej mierze jest tylko pozornie postępową. Można śmiało zaryzykować stwierdzenie, że wprowadzenie pakietu nowych ustaw było chwytem marketingowym ustawodawcy, mającym na celu nastawić przychylnie do niego grupę wyborców, jaką są przedsiębiorcy. W rzeczywistości naiwne jest stwierdzenie, że nowy pakiet ustaw, pozornie tylko innowacyjny, pobudzi przedsiębiorców do działania w sytuacji, gdy w kraju panuje największa od trzydziestu lat niestabilność prawa i lekkomyślne uchwalanie w ekspresowym tempie ustaw zmieniających najważniejsze gałęzie prawa. Obecny rząd, tak jak i poprzednie, boryka się z jednym największych problemów polskiej gospodarki, czyli z niewydolnym systemem emerytalnym, który oddziałuje bardzo negatywnie na przedsiębiorstwa. Rozwiązanie tego problemu i zaproponowanie innowacyjnego systemu emerytalnego nie tylko poprawiłoby sytuację materialną emerytów, lecz także miałyby pozytywny wpływ na polskie przedsiębiorstwa.

1. Pozory postępowości konstytucji biznesu w regulacji działalności gospodarczej w warunkach łamania Konstytucji RP z 1997 r.

Ustawodawca ma obecnie spory problem z terminem „konstytucja”. Z jednej strony uważa go za obrazoburczy termin, z drugiej zaś nadużywa tego terminu do różnego rodzaju pakietów ustaw. Stosunek obecnego rządu do tego terminu nasuwa więc kilka zasadniczych wątpliwości co do potencjalnej skuteczności pakietu ustaw nazywanych popularnie przez rząd „konstytucją dla biznesu”. Pierwsza jest taka, że pod terminem „konstytucja” partia rządząca może rozumieć zupełnie coś innego niż nauki prawne. Sam fakt, że sama ustawa zasadnicza nie jest ostatnio zbyt przestrzegana, obywatele doznają szykan ze strony policji za nadużywanie tego niecenzuralnego słowa, nie wróży dobrze pakietowi ustaw określanych jako konstytucja biznesu. Wszystkie badania barier działania przedsiębiorców na pierwszych miejscach umieszczają brak ich zaufania

do systemów prawa, bardzo często zmienianego i dowolnie interpretowanego przez organy państwa. Tymczasem „konstytucja” musi być instytucją względnie trwałą, długookresową, skalą, na której można bezpiecznie planować i budować działalność gospodarczą. Druga więc wątpliwość wynika stąd, że przestrzeganie nowych ustaw przez władzę może być równie wątpliwe jak przestrzeganie obecnej ustawy zasadniczej. Wprawdzie we współczesnej ekonomii triumf święci ekonomia behawioralna, zakładająca, że zachowania ludzkie są bardzo nieracjonalne (Thaler, 2018), to jednak przedsiębiorcy, w swoich obawach o „łamanie” konstytucji, są akurat bardzo racjonalni (Noga, 2011). I trzecia najważniejsza: w obecnej koncepcji państwa prawa nie zmierza się do tworzenia niezależnych instytucji, kontrolowanych przez niezależne sądownictwo, lecz raczej odwrotnie: nawet takie konstytucyjne niezależne organa jak Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy czy Narodowy Bank Polski podporządkowuje się całkowicie partii rządzącej. Taka sytuacja przekłada się bardzo silnie na zachowanie mikro, małych i średnich przedsiębiorców, których inwestycje spadły w roku 2016, natomiast w latach 2017–2018 bardzo powoli rosły o 3–5%, co jest anomalią w skali światowej i w historii biznesu, ponieważ przy wzroście PKB o 4–5% takie inwestycje zazwyczaj rosły w tempie dwucyfrowym (Koźminski i in., 2017, s. 667).

Ponadto ostatnie lata (okres 2015–2018) nie dostarczają też pozytywnych argumentów dla biznesu, co pokazują światowe rankingi przedsiębiorczości. Z dostępnych najnowszych rankingów światowych instytucji takich jak *Doing Business 2019* Banku Światowego widać, że pomimo dobrej koniunktury pozycja Polski spadła z miejsca 27. w 2017 r. do miejsca 33. w 2018 roku. Podobnie w rankingu Index of Economic Freedom, mimo ogólnej oceny na tym samym poziomie, nawet z niewielkim wzrostem w stosunku do poprzedniego roku – ogólna ocena za rok 2018 to 68,5% przy 68,3% w roku 2017 – już ocena efektywności systemu sądowniczego spadła o 1,4 punktu procentowego w stosunku do 2017 roku¹. Jak pokazują badania przytoczone w podrozdziale 2, niestabilność prawa to druga w kolejności bariera w prowadzeniu własnej działalności gospodarczej. Brak stabilności, niezawisłości sędziowskiej negatywnie wpływa na rozwój przedsiębiorczości. Według większości teorii przedsiębiorczości praworządność to warunek *sine qua non* silnego rozwoju gospodarczego (Kuratko, 2016; Cieślik, 2006; 2014; Glinka i Gudkova, 2011).

Analiza prawno-porównawcza tzw. konstytucji biznesu, która weszła w życie 30 kwietnia 2018 r. i składa się z pakietu pięciu ustaw, wskazuje na kolejne rozczarowania i systemowe trudności liberalizacji działalności gospodarczej. Konstytucja biznesu to:

¹ <https://www.heritage.org/index/visualize?cnts=poland&type=11>

- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U.2018.646 z dnia 30.03.2018), dalej „pr. przed.”;
- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U.2018.650 z dnia 30.03.2018);
- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U.2018.648 z dnia 30.03.2018);
- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy² (Dz.U.2018.647 z dnia 30.03.2018), dalej „ustawa o CEIDG”;
- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.2018.649 z dnia 30.03.2018).

Nie jest to niestety ustawa w duchu tzw. ustawy Wilczka (tj. ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324 – w pierwotnym brzmieniu). Bardziej w ujęciu propagandowym ma być w tym duchu niż jest nią w rzeczywistości ze względu na ograniczenia liberalizacji, na czele głównie eksponowanym w tym artykule ograniczeniu wynikającym z systemu emerytalnego. Sama zaś ustawa Prawo przedsiębiorców to poszatkowana poprzednia ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U.2017.2168 t.j. z dnia 2017.11.24, dalej „u.s.d.g.”) z kilkoma kosmetycznymi poprawkami. Co więcej: zawirowania wokół art. 18 pr. przed. (tzw. ulga na start) pokazują pewien paradoks. Konstytucja biznesu zaczyna się bowiem głównie koncentrować na problemie ZUS-owskim zamiast na tytułowym biznesie. Najważniejszym problemem i największą blokadą w polskim biznesie okazuje się system emerytalny.

Podczas gdy ustawa Wilczka składała się z pięciu stron (ostatecznie po nowelizacjach rozrosła się do 19 stron), z czego dwie strony to zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy przejściowe, to konstytucja biznesu jest pakietem aż pięciu ustaw. Owszem, są w niej przepisy, których nie było w ustawie z 1988 r., a które są relewantną częścią prawa gospodarczego, ale zamiast prawdziwej ich nowelizacji otrzymaliśmy metodą „kopiuj-wklej” stare przepisy z u.s.d.g. Całkowitą nowością jest jedynie powołanie nowej instytucji w postaci Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Na pierwszego rzecznika został powołany w czerwcu ubiegłego roku Adam Abramowicz, jest więc zbyt wcześnie, by oceniać funkcjonowanie tej nowej instytucji.

² Nazwa Punkt Informacji może wprowadzać w błąd, gdyż w istocie jest to nowy kanał komunikacji służący informacjami ogólnymi, a nie, jak mogłoby się zdawać instytucją, w której można uzyskać poradę.

Tabela 1. Definicja „działalności gospodarczej” w ustawach z lat 1988–2018

Definicja „działalności gospodarczej”	
Ustawa z 23.12.88 o działalności gospodarczej (wersja pierwotna – Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324)	Art. 2 ust. 1. – Działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy jest działalność wytwórcza, budowlana, handlowa i usługowa, prowadzona w celach zarobkowych i na własny rachunek podmiotu prowadzącego taką działalność.
Ustawa z dnia 19 listopada 1999 – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. 1999 nr 101 poz. 1178 tj. ze zm.)	Art. 2. ust. 1. – Działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy jest zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, budowlana, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.
Ustawa z 02.07.2004 o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U.2017.2168 t.j. z dnia 2017.11.24)	Art. 2. – Działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.
Ustawa z 06.03.2018 Prawo przedsiębiorców (Dz.U.2018.646 z dnia 2018.03.30)	Art. 3. – Działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

Źródło: opracowanie własne.

Konstytucja biznesu znacząca poprawia definicję z u.s.d.g., gdzie zamiast definicji opisowej mieliśmy tylko wyliczenia. Niestety w dalszej części ustawy (art. 22 pr. przed.) pojawia się problem. Ustawodawca łamie wprowadzoną przez siebie zasadę ciągłości, pozwalając przedsiębiorcy (pod pewnymi warunkami) na zawieszenie działalności na czas nieokreślony. Chodzi w praktyce o to, by otworzyć furtkę do wyrejestrowania się z ZUS i NFZ (Cieślak, 2018).

Definicja przedsiębiorcy pozostała prawie niezmienną. Ustawa nie porusza kwestii przedsiębiorców zagranicznych, odsyłając do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Należy w tym punkcie zgodzić się ze stanowiskiem opisanym w uzasadnieniu do ustawy, że zawarcie przepisów o przedsiębiorcach zagranicznych w u.s.d.g. prowadziło do jej przeregulowania, a równocześnie podmioty zagraniczne były i tak zmuszone do sięgania do uchylonej już ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej.

Tabela 2. Definicja „przedsiębiorcy” w ustawach z lat 1988–2018

Definicja „przedsiębiorcy”	
Ustawa z 23.12.88 o działalności gospodarczej (wersja pierwotna – Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324)	Art. 2. ust. 2 – Podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą, zwanym dalej „podmiotem gospodarczym”, może być osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, utworzona zgodnie z przepisami prawa, jeżeli jej przedmiot działania obejmuje prowadzenie działalności gospodarczej.
Ustawa z dnia 19 listopada 1999 – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. 1999 nr 101 poz. 1178 tj. ze zm.)	Art. 2. ust. 2 – Przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna oraz niemająca osobowości prawnej spółka prawa handlowego, która zawodowo, we własnym imieniu, podejmuje i wykonuje działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1. Art. 2. ust. 3. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, o której mowa w ust. 1.
Ustawa z 02.07.2004 o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U.2017.2168 t.j. z dnia 2017.11.24)	Art. 4. ust. 1 – Przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Art. 4. ust. 2. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.
Ustawa z 06.03.2018 prawo przedsiębiorców (Dz.U.2018.646 z dnia 2018.03.30)	Art. 4. ust. 1 – Przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Art. 4 ust. 2 – Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

Źródło: opracowanie własne.

Przed przejściem do omówienia zasad z konstytucji biznesu warto najpierw umiejscowić ją we właściwej gałęzi prawa. Będzie to miało ogromne znaczenie dla interpretacji naczelnej zasady „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”. Konstytucja biznesu reguluje stosunki między przedsiębiorcą (podmiotem prywatnym) a urzędnikiem/organem władzy państwowej (podmiotem publicznym). W takim stosunku nie ma równości stron, dominuje organ władzy państwowej. Ze względu na obszar regulacji konstytucja biznesu w ogromnej większości (przepisy prawa publicznego i prywatnego mogą znajdować się w jednej ustawie) przynależy do prawa publicznego, a w prawie publicznym wolno tylko to, na co pozwala ustawa. Z tego względu zasada z art. 8 w pełni zadziała tylko w prawie prywatnym, np. w stosunkach między przedsiębiorcami. W ustawie Prawo przedsiębiorców jest to pięknie brzmiąca zasada, ale w istocie pozostanie

w głównej mierze martwa. Oczywiście do relacji przedsiębiorca–urzędnik mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz.U.2018.2096 t.j. z dnia 2018.11.05, dalej „k.p.a.”) i tu okazuje się, że część fundamentalnych zasad mających chronić przedsiębiorcę wprowadzonych reformą z 2018 r. już w polskim porządku prawnym była i to właśnie w k.p.a. (zob. tabela 3).

Tabela 3. Porównanie części zasad z pr. przed. z zasadami ogólnymi z k.p.a.

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U.2018.646 z dnia 2018.03.30)	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz.U.2018.2096 t.j. z dnia 2018.11.05)
<p>art. 11. [Zasada przyjaznej interpretacji przepisów] 1. Jeżeli przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść przedsiębiorcy, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. 2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeśli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego.</p>	<p>art. 7a. [Zasada przyjaznej interpretacji przepisów] § 1 Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. § 2. Przepisu § 1 nie stosuje się: 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.</p>
<p>art. 12 [Zasady pogłębiania zaufania, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania] Organ prowadzi postępowanie w sposób budzący zaufanie przedsiębiorców do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.</p>	<p>art. 8. § 1. [Zasady pogłębiania zaufania, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania] Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.</p>
<p>art. 14. [Zasada pewności prawa] Organ bez uzasadnionej przyczyny nie odstępuje od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.</p>	<p>art. 8. § 2. [Zasada pewności prawa] Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.</p>

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U.2018.646 z dnia 2018.03.30)	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz.U.2018.2096 t.j. z dnia 2018.11.05)
<p>art. 15. [Zasada udzielania informacji] <i>Organ, w zakresie swojej właściwości, udziela przedsiębiorcy informacji o warunkach podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej.</i></p> <p>– Pr. przed. tylko konkretyzuje zasadę informowania stron z art. 9. k.p.a.</p>	<p>art. 9. [Zasada informowania stron i pozostałych uczestników postępowania] <i>Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.</i></p>

Źródło: opracowanie własne.

W polskim porządku prawnym wyróżniamy zasadniczo trzy rodzaje działalności gospodarczej (biorąc jako kryterium swobodę rozpoczynania i wykonywania działalności gospodarczej): działalność wolną, ewidencjonowaną i reglamentowaną. Pierwsza z nich nie istniała pod reżimem u.s.d.g. Obecnie wprowadza ją na nowo art. 5 pr. przed., będący w pewnym stopniu odpowiednikiem art. 9 ustawy z 1988 roku. Działalność ewidencjonowana wymaga do jej prowadzenia zgłoszenia do odpowiedniej ewidencji (szczegółowa procedura jest uregulowana w ustawie o CEIDG). Działalność tę osoba fizyczna może rozpocząć już w momencie zgłoszenia do ewidencji. Osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym bez osobowości prawnej postawiono trudniejsze wymagania, żądając od nich wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym (przy czym spółki kapitałowe mogą już działać przed uzyskaniem wpisu jako spółki w organizacji). Mimo że istnieje internetowy portal S24, system ten jest wciąż daleki od szybkiego i niezawodnego. Do rozpoczęcia prowadzenia działalności reglamentowanej dodatkowo potrzeba uzyskania odpowiednio koncesji, zezwolenia lub wpisu do odpowiedniego rejestru działalności regulowanej.

Tabela 4. Pojęcie „działalności nieewidencjonowanej” w ustawach z lat 1988–2018 r.

Tzw. działalność nieewidencjonowana	
Ustawa z 23.12.88 o działalności gospodarczej (wersja pierwotna – Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324)	Art. 9. ust. 1 – Nie wymaga zgłoszenia do ewidencji działalność gospodarcza prowadzona przez osobę fizyczną osobiście, w zakresie określonym w ust. 2, z której zarobek stanowi dodatkowe źródło dochodu tej osoby (uboczne zajęcie zarobkowe).
Ustawa z dnia 19 listopada 1999 – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. 1999 nr 101 poz. 1178 tj. ze zm.)	
Ustawa z 02.07.2004 o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U.2017.2168 tj. z dnia 2017.11.24)	
Ustawa z 06.03.2018 prawo przedsiębiorców (Dz.U.2018.646 z dnia 2018.03.30)	Art. 5. ust. 1. – Nie stanowi działalności gospodarczej działalność wykonywana przez osobę fizyczną, której przychód należny z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2017 r. poz. 847 oraz z 2018r. poz. 650), i która w okresie ostatnich 60 miesięcy nie wykonywała działalności gospodarczej. Art. 5 ust. 3. Jeżeli przychód należny z działalności, o której mowa w ust. 1, przekroczył w danym miesiącu wysokość określoną w ust. 1, działalność ta staje się działalnością gospodarczą, począwszy od dnia, w którym nastąpiło przekroczenie wysokości, o którym mowa w ust. 1.

Źródło: opracowanie własne.

Wspomniany powyżej art. 5 pr. przed. na nowo wprowadza w polskie prawo gospodarcze działalność nieewidencjonowaną. Zgodnie z jego brzmieniem działalność wykonywana przez osoby fizyczne, których przychód należny nie przekracza w żadnym miesiącu 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia (aktualnie 1050 zł³) nie jest *de facto* traktowana przez prawo jako działalność gospodarcza. Podobną regulację mieliśmy już w ustawie Wilczka w art. 9. (nie taką samą, gdyż w ustawie Wilczka działalność uboczna nadal była określana jako działalność gospodarcza), z tą różnicą, że tam nie było żadnego progu dochodowego; w art. 9. ust 1. mowa jest tylko o „dodatkowym źródle dochodu (uboczne zajęcie

³ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów od 1 stycznia 2019 r. minimalne wynagrodzenie wyniesie 2250 zł (Dz.U. 2018 poz. 1794).

zarobkowe)”. Dodatkowo art. 9 ust. 2 jasno wyliczał, jaka działalność nie podlega ewidencjonowaniu. Pozytywnie należy ocenić, że art. 5 pr. przed. nie wprowadza zamkniętego katalogu przedmiotowego działalności nieewidencjonowanej. Dalej jest niestety gorzej. Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem było wprowadzone przez ustawę z 1988 r. kryterium dodatkowego źródła dochodu, a nie sztywne ograniczenie przychodu do 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia, które zniechęca do przedsiębiorczości. Kolejnym, niezbyt logicznym wymogiem z nowej ustawy jest niewykonywanie działalności gospodarczej w ciągu ostatnich 60 miesięcy. A przecież właśnie o to chodzi w drobnej, ubocznej działalności! Ma być ona dodatkiem, pewnym wsparciem do głównego zajęcia zarobkowego, szczególnie w sytuacji kryzysu gospodarczego lub problemów z utrzymaniem się z głównej pracy zarobkowej.

Tabela 5. Możliwość zawieszenia działalności gospodarczej w ustawach z lat 1988–2018

Zawieszenie działalności gospodarczej	
Ustawa z 23.12.88 o działalności gospodarczej (wersja pierwotna – Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324)	
Ustawa z dnia 19 listopada 1999 – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. 1999 nr 101 poz. 1178 tj. ze zm.)	
Ustawa z 02.07.2004 o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U.2017.2168 tj. z dnia 2017.11.24)	Art. 14a. ust. 1 – Przedsiębiorca niezatrudniający pracowników może zawiesić wykonywanie działalności gospodarczej na okres od 30 dni do 24 miesięcy, z zastrzeżeniem ust. 1a.
Ustawa z 06.03.2018 prawo przedsiębiorców (Dz.U.2018.646 z dnia 2018.03.30)	Art. 23. ust. 1. Przedsiębiorca wpisany do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej może zawiesić wykonywanie działalności gospodarczej na czas nieokreślony albo określony, nie krótszy jednak niż 30 dni. Art. 23. ust. 2. Przedsiębiorca wpisany do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego może zawiesić wykonywanie działalności gospodarczej na okres od 30 dni do 24 miesięcy.

Źródło: opracowanie własne.

Konstytucja biznesu po raz pierwszy wprowadziła możliwość zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej na czas nieokreślony (art. 22 pr. przed.); może to uczynić przedsiębiorca wpisany do CEIDG. W przypadku przedsię-

biorcy wpisanego do KRS ograniczenia pozostają takie same jak w u.s.d.g. Z tego uprawnienia może skorzystać przedsiębiorca niezatrudniający żadnych pracowników (art. 22 ust. 1 pr. przed.) oraz (i tu nowość) przedsiębiorca zatrudniający wyłącznie pracowników przebywających na urlopie macierzyńskim, urlopie na warunkach urlopu macierzyńskiego, wychowawczym lub rodzicielskim niełączących korzystania z urlopu z wykonywaniem pracy u danego przedsiębiorcy (art. 22 ust. 2. pr. przed). Możliwość zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej na czas nieokreślony wiąże się jednak z pewnym problemem, o którym wspomniano już powyżej. Mianowicie jest to w części sprzeczne z definicją działalności gospodarczej z art. 3 pr. przed., konkretnie z przesłanką ciągłości. Ciągłość definiowana jest w doktrynie jako „powtarzające się, regularnie występujące i trwające czynności. [...] ciągłość to zaprzeczenie incydentalności i sporadyczności, okazjonalności i jednorazowości. W powiązaniu z działalnością gospodarczą ciągłość należy odnosić przede wszystkim do realizowania różnego rodzaju czynności składających się na tę działalność, którym ciągłość nadaje „dynamiczny” charakter, pozwala postrzegać je w ciągłym ruchu i we wzajemnej łączności” (Dobaczewska, Powalowski i Wolska, 2018). Owszem, ciągłość nie oznacza, że działalność gospodarczą należy wykonywać bez żadnych przerw, ale w przypadku gdy przedsiębiorca zawiesza działalność na niewiadomy nawet dla niego okres, kiedy on sam nie wie, czy powróci do prowadzenia działalności gospodarczej, trudno mówić o zachowaniu zasady ciągłości. To z kolei może prowadzić do powstania w CEIDG tzw. przedsiębiorstw- Duchów. *De facto* takie przedsiębiorstwa będą istnieć tylko na papierze lub w formie elektronicznej, nie funkcjonując w ogóle w wymiarze ekonomicznym.

Tabela 6. Czas potrzebny na założenie przedsiębiorstwa w wybranych krajach UE

	2008	2011	2014	2017
Unia Europejska	18.3	14.8	12.3	10.0
Belgia	4.0	4.0	4.0	4.0
Austria	25.0	25.0	25.0	23.0
Bułgaria	56.0	25.0	25.0	23.0
Czechy	20.0	15.0	15.0	7.0
Dania	6.5	6.0	6.0	3.5
Francja	6.5	6.5	4.5	3.5
Niemcy	17.5	14.5	14.5	10.5
Łotwa	15.5	15.5	12.5	5.5
Polska	45.0	39.0	37.0	37.0

Źródło: World Development Indicators, series: Time required to start a business (days) (2018).

Niestety nadal niewiele zmieniły się przepisy regulujące zakładanie przedsiębiorstwa. Według raportu Banku Światowego z 2017 r. czas potrzebny na założenie przedsiębiorstwa w Polsce wynosi aż 37 dni (najdłużej w całej Unii Europejskiej)! W Europie przed nami jest tylko Bośnia i Hercegowina (65 dni). Niestety, przy braku zmian w tej materii, wątpliwe, aby ta liczba spadła znacząco w 2018 i 2019 roku.

Nieliczne reformy (w tym zmiany w CEiDG), które mogą przyspieszyć zakładanie przedsiębiorstwa, to:

- mniej danych we wniosku CEIDG (art. 5 i art. 6 ustawy o CEIDG);
- zgłoszenie do ZUS przy rejestracji wniosku CEIDG-1; CEIDG automatycznie przekazuje informację do ZUS, który zapisuje zgłoszonego przedsiębiorcę do systemu ubezpieczeniowego⁴;
- możliwość złożenia wniosku o rezygnacji z podjęcia działalności gospodarczej w każdym terminie (art. 14 ustawy o CEIDG);
- opublikowanie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego CEIDG informacji o pełnomocniku lub prokurencie jest równoznaczne odpowiednio z udzieleniem pełnomocnictwa lub prokury na piśmie i nie podlega opłacie skarbowej (art. 38 i art. 39 ustawy o CEIDG);
- zmiana danych z urzędu w CEIDG; dotyczy m.in. danych zmienionych w rejestrze PESEL (art. 21 ustawy o CEIDG).

Trzeba zaznaczyć, że wyliczone zmiany nie są aż tak znaczące, by mogły przyspieszyć proces zakładania przedsiębiorstwa. Problemem nadal pozostaje powolne działanie urzędów i sądów, w tym Krajowego Rejestru Sądowego. Prawo gospodarcze jest często niezrozumiałe, przy czym spotykamy się obecnie z coraz większą niestabilnością i niepewnością prawa, w tym prawa podatkowego, które jest najczęściej zmienianą gałęzią prawa w Polsce (np. *exit tax*). To wszystko, ze zmianami w polskim sądownictwie na czele, bynajmniej nie zachęca do zakładania coraz większej liczby przedsiębiorstw.

Wolność przedsiębiorstwa jest przyrodzonym prawem człowieka. Można powiedzieć, że przedsiębiorczość leży w naturze ludzkiej (Kuratko, 2016). Jej wykonywanie (w tym zakładanie oraz zakończenie) powinno być wolne i równe dla każdego na tych samych zasadach. Ograniczenia, jakie możemy napotkać, oprócz ograniczeń wyobraźni, pomysłowości oraz wysokości posiadanego kapitału, to ograniczenia prawne i ograniczenia wobec praw i wolności innych osób. Wolność działalności gospodarczej gwarantowana jest na poziomie konstytucyjnym (art. 20 i 31 Konstytucji RP), a w konstytucji biznesu jest tylko potwierdzona przez art. 2

⁴ <http://www.zus.pl/firmy/zgloszenie-platnika/firmy/zgloszenie-przedsiębiorcy-ceidg-> (dostęp: 5.12.2018).

pr. przed. Wolność przejawia się w swobodnym rozpoczęciu prowadzenia działalności gospodarczej (np. wybór formy prawnej, organizacyjnej przedsiębiorstwa), jej wykonywaniu (dalsze wybory) oraz jej zakończeniu (prawo powinno być takie, żeby wychodzenie z biznesu nie rujnowało tego, kto z niego wychodzi).

Patrząc na zawartość ustawy Prawo przedsiębiorców, można odnieść wrażenie, że najwięcej zmian wprowadzono właśnie w zakresie reglamentacji działalności gospodarczej (roz. 4 pr. przed.), czyli rozdziału wprowadzającego wyjątki od zasady swobody działalności gospodarczej. Co prawda w konstytucji biznesu rzeczywiście została ona okrojona do kwestii ogólnych i podstawowych w porównaniu z u.s.d.g., ale to tylko pozory. W istocie większość uregulowań (w tym ograniczeń), które obecne były w u.s.d.g., nie zniknęła z porządku prawnego. Znajdują się one po prostu w szeregu innych ustaw.

Omówmy jednak tych kilka zmian, które rzeczywiście zaszły w dziedzinie działalności reglamentowanej. Konstytucja biznesu po raz pierwszy zrywa z wyliczeniem działalności, do wykonywania których wymagane było uzyskanie koncesji (art. 37 pr. przed.). Nie jest to jednak rozwiązanie w pełni właściwe i bezpieczne. Tylko ogólne określenie działalności, które wymagają koncesji i odesłanie w tym względzie do ustaw szczególnych, oprócz trudności ze znalezieniem odpowiedniej ustawy dla osoby bez przygotowania prawniczego, wprowadza ryzyko nadmiernego rozrostu działalności koncesjonowanych. Wyliczenia, które były obecne w ustawie z 2004 r., miały swój cel – taki, że tylko w tej ustawie, czyli ustawie kluczowej, regulującej ogólnie działalność gospodarczą, mogły być ustanawianie nowe koncesje. Aby wprowadzić lub znieść koncesję do 30 kwietnia 2018 r., należało zmienić ustawę o swobodzie działalności gospodarczej. Teraz nie potrzeba nowelizacji prawa przedsiębiorców, nowe koncesje będzie można nałożyć przez najzwyczajniejsze ustawy. Prowadzi to do dużego zagrożenia wolności działalności gospodarczej, od którego koncesja jest przecież tylko wyjątkiem. Zauważmy, że dzięki takiej regulacji, jak ta w u.s.d.g., liczba koncesji stopniowo malała, tak aby w 2018 r. była wymagana tylko w ośmiu dziedzinach. Kluczowy jest końcowy fragment art. 46. u.s.d.g. „wprowadzenie innych koncesji wymaga [...] zmiany niniejszej ustawy”, podobnego „bezpiecznika” brakuje niestety w konstytucji biznesu.

Kolejną (nieliczną) zmianą jest likwidacja podziału aktów reglamentacyjnych na zezwolenia, licencje i zgody na działalność gospodarczą (art. 41. pr. przed.). Ponownie, tak jak przy koncesji, ustawodawca zrezygnował z wyliczenia ustaw dotyczących wykonywania działalności gospodarczej wymagającej zezwolenia (art. 37. pr. przed.). Obecnie utrzymano tylko koncesję, zezwolenia lub wymóg uzyskania wpisu do rejestru działalność regulowanej, i tę zmianę można ocenić pozytywnie.

Największa hipokryzja objawia się jednak przy rozdziale 5 nowej ustawy – „Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej”. Od zasad ograniczających kontrole więcej mamy wyjątków rozszerzających uprawnienia urzędników. I tak, od uprzedniego dokonania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa mamy 8 wyjątków, od obowiązku zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli – 11, od przeprowadzania czynności kontrolnych w obecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej – 4, od zakazu równoczesnego podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli – 11, od maksymalnego czasu trwania kontroli w jednym roku kalendarzowym aż 12, a od nieprzeprowadzania kontroli, gdy dotyczy ona tego samego przedmiotowego zakresu co kontrola już zakończona – 9 wyjątków. Jest ich tak dużo, że stawiają one pod dużym znakiem zapytania przestrzeganie ograniczeń przez kontrolujących. O ile poważne przestępstwa i wykroczenia, w tym skarbowe, mogą uzasadniać wyłączenie stosowania niektórych przepisów chroniących przedsiębiorcę, o tyle np. nieprzestrzeganie prawnego zakazu (względnie niedopełnienie obowiązku) stwarza tak duże pole interpretacyjne dla urzędnika, że może on czuć się zwolniony z obowiązku przeprowadzania analizy poprzedzającej kontrolę, albowiem istotą kontroli jest badanie przestrzegania zakazów i nakazów (Dobaczewska, Powalowski i Wolska, 2018).

Nie da się też przemilczeć faktu, że cały rozdział dotyczący kontroli został prawie słowo w słowo przereklamowany z u.s.d.g. Nawet ust. 1. art. 46 pr. przed.: „przedsiębiorcy, który poniósł szkodę na skutek wykonywania czynności kontrolnych z naruszeniem prawa, przysługuje odszkodowanie” zawiera znaczącą lukę i ograniczenia możliwości ubiegania się o odszkodowanie. Zgodnie bowiem z wykładnią literalną szkoda, której doznał przedsiębiorca jako skutek wykonywanych czynności, musi wystąpić z naruszeniem prawa przez kontrolującego. Jeśli wystąpiła nawet szkoda ogromnych rozmiarów, która była skutkiem uciążliwości kontroli, ale nie była ona spowodowana naruszeniem prawa przez kontrolującego, to według art. 46 przedsiębiorcy nie przysługuje prawo do odszkodowania.

Zmiany w prawie regulującym działalność gospodarczą są tak marginalne, że trudno oczekiwać, że ułatwią zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej. Wprost przeciwnie, w niektórych przypadkach mogą nawet osłabić pozycję przedsiębiorcy wobec organu.

2. System emerytalny jako ograniczenie rozwoju przedsiębiorczości

Zmiany w konstytucji biznesu, które pokazano w podrozdziale 1, jak również szerokie dyskusje wokół art. 18 pr. przed. (tzw. ulga na start), wskazują, że ustawodawca najbardziej w konstrukcji systemu obawiał się niewydolności

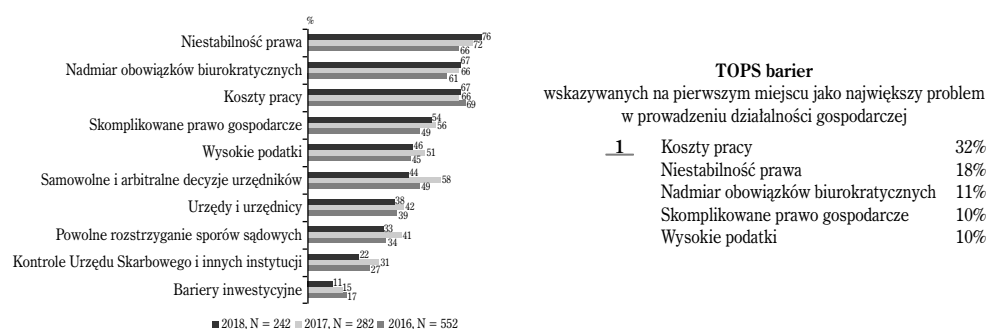
systemu emerytalnego. Tak naprawdę polepszenie warunków działalności prywatnych przedsiębiorców w Polsce zależy od przyszłego modelu systemu emerytalnego. Największą barierą w rozpoczęciu działalności gospodarczej są właśnie koszty pracy, które stale wzrastają, np. tegoroczne wprowadzenie Pracowniczych Planów Kapitałowych (dalej „PPK”) będzie wymagało odprowadzania od pracodawcy kolejnej składki. Paradoksalnie pracownicy danego przedsiębiorcy często mają wyższe świadczenia od niego samego, a realne koszty odprowadzania składki ubezpieczeniowej ponosi właśnie pracodawca. Wydaje się więc, że chcąc wspierać polski biznes, trzeba bardziej skupić się na modelu emerytalnym niż tylko na podstawach prawnych prowadzenia działalności gospodarczej. A w systemie emerytalnym mamy obecnie do czynienia z ogromnie skomplikowaną i niebezpieczną sytuacją.

W 1999 r. reformą Jerzego Buzka wprowadzono system trójfilarowy, ale z łatwością można dostrzec, że cały system nadal opiera się na ZUS-ie. Nie wykorzystano potencjału OFE, żeby skierować społeczeństwo na ścieżkę kapitałową. Przed wprowadzeniem zakazu inwestowania przez OFE w instrumenty skarbowe kapitał z OFE był w dużej części wykorzystywany do zakupu obligacji skarbowych (w 2010 r. instrumenty te stanowiły blisko 60% portfela; zob. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2016, s. 53). Niestety przez wadliwą konstrukcję prawną OFE w rzeczywistości finansowały aktualne zobowiązania ZUS, zamiast inwestować kapitał w polski biznes. Tym samym nie udało się ani stworzyć pozytywnego koła zamkniętego (OFE inwestuje w polskie przedsiębiorstwa, których zyski wracają do emerytów), ani zbudować realnego systemu inwestycyjnego dla polskich emerytów, gdyż podobnie jak w ZUS-ie większość zapisów na indywidualnych rachunkach emerytalnych w OFE była tylko wirtualna. Reforma z 2013 r., która właściwie zmarginalizowała znaczenie OFE, zniszczyła zaufanie społeczeństwa do systemu kapitałowego na wiele lat. Co najgorsze, w kształtowaniu polskiego systemu emerytalnego brakuje długoterminowych celów, przeważają krótkoterminowe, polityczne decyzje, niezależne od opcji politycznej obozu rządzącego. Kluczowe dla sprawności biznesu jest przywrócenie zaufania do systemu emerytalnego oraz stworzenie takiego systemu dla przedsiębiorców i ich pracowników, który wiązałby się z możliwością rozwijania biznesu.

Jak pokazują badania, koszty pracy, których znaczną część stanowią składki odprowadzane na ubezpieczenie społeczne, w tym składki emerytalne (GUS, 2017, s. 13), są na pierwszym miejscu wśród barier prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Wpływają one zarówno na pracodawców, jak i na pracowników. Dla przedsiębiorcy liczy się cena pracy, ile trzeba za nią zapłacić, a dla pracownika: ile otrzymuje na swoje wydatki (Gwiazdowski, 2012). Stąd może wynikać taka antypatia wobec PPK, bo koszty nowego systemu poniesie zarówno

pracodawca, jak i pracownik. Ustawodawca, zamiast zająć się trzonem problemu, dodał do niego kolejny element, mając, że uratuje on przyszłych emerytów przed katastrofą finansową.

Rysunek 1. Bariery prowadzenia własnej działalności gospodarczej



Źródło: Maison & Partners dla Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, styczeń 2018, N: 242, badanie przeprowadzone wśród reprezentatywnej po względem liczby zatrudnianych pracowników, próby firm sektora MSP (do 250 zatrudnionych).

W tym miejscu muszę się odnieść do kosztów pracy w odniesieniu do podwyższenia wieku emerytalnego. To, że jest to konieczne, nie podlega dyskusji. Jednym z koronnych argumentów przeciwników tego rozwiązania jest to, że pracodawcy nie chcą zatrudniać osób starszych. Owszem, wiek ochronny rzeczywiście nie rozwiązuje problemu, pracownicy są zwalniani po prostu przed jego osiągnięciem. Nie jest to dobry i skuteczny bodziec dla pracodawcy. A co by nim było? Oczywiście to, co przedsiębiorców interesuje najbardziej, czyli koszty pracy. Aby przeciwdziałać zwalnianiu osób w wieku przedemerytalnym, należy wprowadzić ulgi w kosztach ich pracy.

Bardziej właściwe byłoby nawet nazywać składki na ubezpieczenie społeczne quasi-podatkami. Ubezpieczenie społeczne to w tym przypadku fikcja ułatwiająca ściąganie składek na finansowanie bieżących świadczeń emerytalnych. Nie dokonuje się żadna ich akumulacja czy kapitalizacja, tylko fikcyjny zapis na koncie emerytalnym. Tyle że psychologicznie łatwiej przekonać ludzi do płacenia składek z wizją odkładania ich dla siebie, uzyskania zwrotu w postaci świadczenia emerytalnego w okresie starości, niż zapłaty kolejnego podatku (Gwiazdowski, 2012).

Wiara w niezawodność państwa jest jednak fałszywa. Nie ma dzisiaj żadnej gwarancji, że nasze emerytury będą realną pochodną płaconych składek. Płynność finansowa państwa jest zależna od tak wielu czynników (np. niekorzystne zmiany demograficzne, zbyt duże zadłużenie, ogólnoswiatowy kryzys),

że gdy jeden z nich wystąpi, świadczenia mogą ulec gwałtownemu obniżeniu i nawet podwyższenie podatków nie poprawi sytuacji. Już teraz przeciętna stopa zastąpienia w Polsce wynosi ok. 53%, a według analiz Aviva w 2047 r. spadnie ona do ok. 37%. Rezultaty badań określiły optymalną docelową stopę zastąpienia w przedziale 60–80%. Wartość poniżej tego zakresu skutkuje niemożnością zachowania poziomu życia z okresu aktywności zawodowej (Jedynak, 2017).

Zasadniczo aktualnie mamy cztery główne bariery, które blokują rozwój innowacyjnego i skutecznego systemu emerytalnego:

- brak długookresowych, stałych celów politycznych i społecznych;
- brak zaufania w społeczeństwie do systemu kapitałowego;
- konieczność finansowania wypłat ze starego systemu emerytalnego (sprzed reformy 1999), a także problem obecnego ogromnego zadłużenia ZUS;
- utrzymywanie branżowych systemów emerytalnych (np. górniczy);
- brak odważnych, innowacyjnych rozwiązań nie tylko w sferze politycznej;; środowisko naukowe również w przeważającej części trzyma się „bezpiecznego” państwowego modelu emerytalnego.

Wszyscy trzymają się asekuracyjnych rozwiązań, tymczasem zmiany na świecie są tak dynamiczne, że trudno przewidzieć, co będzie się działo za pięćdziesiąt lat. Sytuacja systemu emerytalnego jest teraz fatalna. Według oficjalnych szacunków GUS łączna wartość uprawnień emerytalno-rentowych wyniosła w Polsce na koniec 2015 r. **4 959 144 mln zł (276% w relacji do PKB)**⁵, tak więc najmniej prawdopodobna ze wszystkich prognoz jest taka, że zdołamy utrzymać system emerytalny w obecnym kształcie dla osób właśnie wchodzących na rynek pracy. Aby uniknąć katastrofy społecznej za kilkadziesiąt lat (możliwe jest, że nastąpi ona znacznie wcześniej), zmiany należy rozpocząć natychmiastowo. Jednym z największym wyzwani jest zmiana podejścia społeczeństwa do systemu emerytalnego, zbudowanie zaufania, którego obecnie już nie ma, w stosunku do państwowych struktur systemu emerytalnego. System będzie znacznie bardziej wydajny, zmniejszy się problem z unikaniem płacenia składek, zwiększy się zaufanie, jeśli przedsiębiorca/pracownik będzie cały czas odczuwał kontakt z systemem. Badanie z 2016 r., analizujące poziom zaufania do instytucji ZUS, wskazuje, że tylko 4,4% wyodrębnionej grupy uważa ZUS za instytucję, której zdecydowanie można ufać, a aż 18,9% respondentów zdecydowanie nie ma zaufa-

⁵ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/nabyte-uprawnienia-emerytalno-rentowe-w-ramach-ubezpiechen-spolecznych/uprawnienia-emerytalno-rentowe-gospodarstw-domowych-nabyte-w-ramach-ubezpiechen-spolecznych-wedlug-stanu-na-dzien-31-grudnia-2015-r-,1,1.html> (dostęp: 5.12.2018)

nia do ZUS (Perek-Białas, 2017, s. 83). Pracownicze Plany Kapitałowe są krokiem w dobrą stronę, ale niestety na za małą skalą i w kilku punktach powielają błędne rozwiązania z OFE.

Duża część środowiska naukowego, zamiast pracować nad rozwojowym systemem, wspiera konserwatywny państwowy system. Brakuje innowacyjnych myśli, wspierających polską przedsiębiorczość. Prawdziwe wyzwanie to zamiana największego zagrożenia w sukces – jak sprawić, by system emerytalny, będący największym obciążeniem dla gospodarki Polski oraz polskich przedsiębiorców, stał się największym motorem polskiego biznesu?

Owszem, obecny rząd dostrzega problem systemu emerytalnego jako hamulca przedsiębiorczości, a nawet widać pewne próby przemiany problemu w bodziec do zakładania nowych przedsiębiorstw przez wprowadzenie „ulgi na start”, ale nie jest to właściwa droga. Jak trafnie zauważa J. Cieślik (2018, s. A28), nie będzie to żaden „pas startowy” dla przedsiębiorcy, a tylko ucieczka pracowników w samozatrudnienie w celu powiększenia wynagrodzenia netto. Według prognozy J. Cieślika na rok 2019, podczas gdy dochód netto pracownika wyniesie tylko 53,8% wynagrodzenia brutto, to dla osoby prowadzącej własną działalność gospodarczą będzie to aż 76,7%. Dodatkowo taka regulacja wykształca u przedsiębiorców już od samego początku prowadzenia działalności gospodarczej nawyk unikania i obchodzenia (tzw. optymalizacja podatkowa) płacenia danin na rzecz państwa.

Nicholas Barr i Peter Diamond w publikacji *Reformy systemu emerytalnego*, oprócz ogólnej analizy systemów emerytalnych, pokazują również jego wpływ na rynek pracy, a polski system emerytalny funkcjonuje tak, jakby tego wpływu w ogóle nie było. Oczywiście nie sposób nie zgodzić się z autorami, że główne funkcje systemu emerytalnego to: „wyrównanie poziomu konsumpcji w całym okresie życia człowieka (...) oraz zabezpieczenie przed nadmiernym spadkiem dochodów i dobrobytu ludzi w okresie starości; łagodzenie przejawów niedostatku i biedy poprzez odpowiednią redystrybucję dochodów i majątku”. Równocześnie trzeba spojrzeć na system emerytalny holistycznie. W niniejszej pracy skupiam się na pewnym wycinku tego problemu, czyli zarysowanej już na górze relacji systemu emerytalnego i przedsiębiorczości. Polski przedsiębiorca postrzega składkę na ubezpieczenia społeczne jako największą barierę (ubezpieczenia społeczne mieszczą się w pojęciu kosztów pracy), kolokwialnie mówiąc: najgorsze zło konieczne, w prowadzeniu własnej działalności gospodarczej. Tym samym wysiłki wielu przedsiębiorców skupiają się na tym, co zrobić, aby odprowadzać jak najmniejsze składki, a najlepiej, jak nie odprowadzać ich w ogóle. Dzieje się tak dlatego, i ten problem nie dotyczy tylko przedsiębiorców, że nie mają oni w ogóle zaufania do systemu emerytalnego. Kiedy przedsiębiorca odprowadza

składkę ZUS, traktuje ją jako bezzwrotną daninę na rzecz państwa. Szczególnie dotyczy to młodych przedsiębiorców (w wieku 20–30 lat), którzy w perspektywie emerytury za około 40 lat nie czują żadnej realnej więzi z modelem emerytalnym, postrzegając odprowadzenie składek jako stratę części kapitału. Poniekąd jest to uzasadnione podejście: jak już wyjaśniałam powyżej, składka emerytalna w rzeczywistości bardziej przypomina podatek niż składkę ubezpieczeniową.

Mimo trójfilarowego systemu, główny ciężar zapewniania świadczeń spoczywa na ZUS. Właściwie to na państwie, które corocznie zasila ZUS dotacjami z budżetu. Tylko w planach na 2018 r. zapisana była dotacja do FUS 46,6 mld zł⁶. A skąd państwo ma środki na te miliardowe dotacje? Oczywiście od podatników, czyli oprócz finansowania obecnych emerytur przez bezpośrednie składki, jako płatnicy zrzucamy się na świadczenia w każdym podatku, który wpływa do budżetu państwa. System kapitałowy funkcjonuje bardzo słabo, co wynika głównie z braku zaufania (zmarowana szansa OFE), preferowania konsumpcji w czasie teraźniejszym, a nie odkładania na wiek starszy, oraz słabego potencjału oszczędzania.

Tabela 7. Wartość rocznych oszczędności niezbędnych do sfinansowania luki emerytalnej w wybranych krajach europejskich

Kraj	Prognozowana stopa zastąpienia w 2047 r.	Roczne oszczędności zapewniające pokrycie luki emerytalnej (EUR), przy rozpoczęciu oszczędzania w wieku 30 lat	Średnie roczne wynagrodzenie (EUR)	Średnie roczne wynagrodzenie/oszczędności zapewniające pokrycie luki emerytalnej przy rozpoczęciu oszczędzania w wieku 30 lat
Niemcy	42%	3500	37 613	9%
Hiszpania	29%	3500	27 479	12%
Francja	28%	1600	36 491	4%
Polska	37%	2300	11 088	21%

* przy przeliczeniu PLN/EUR – 0,24

Źródło: Jedynak (2017).

⁶ Dzięki bardzo wysokim wpływom składkowym sam zarząd ZUS zdecydował o blokadzie części dotacji. Na koniec września 2018 r. FUS po raz pierwszy od 10 lat zanotował nadwyżkę; <http://www.zus.pl/o-zus/aktualnosci/-/publisher/aktualnosc/1/bardzo-dobra-kondycja-fus/2144165> (dostęp: 5.12.2018).

Na podstawie danych zawartych w tabeli 7 widać, że dysproporcja między prognozowaną stopą zastąpienia w poszczególnych krajach a Polską nie jest aż taka rażąca w porównaniu ze średnim wynagrodzeń oraz oszczędnościami koniecznymi do pokrycia luki emerytalnej. Mimo że prognozowana stopa zastąpienia w Polsce nie wypada aż tak źle w porównaniu z Francją czy Hiszpanią, to statystyczny Polak będzie musiał przeznaczyć procentowo znacznie większą część swojego wynagrodzenia na pokrycie luki emerytalnej.

Na lipiec 2019 r. zaplanowano wprowadzenie kolejnego elementu do systemu emerytalnego. Pracownicze Plany Kapitałowe wydają się pewnym połączeniem OFE i PPE. Przykładowe wątpliwości sukcesu PPK są następujące:

- **nieufność społeczeństwa** po reformie OFE z 2013 r. Wszelkie reformy emerytalne, w tym szczególnie te z elementami systemu kapitałowego wprowadzają obawę, że środki tam zgromadzone przepadną, zostaną w przyszłości przejęte przez państwo i wykorzystane do pokrycia zobowiązań ZUS lub na inne bieżące wydatki państwa;
- **wpływ na dochód netto**. Nie da się ukryć, że środki do PPK będą odprowadzane nową składką – od 2% do 4% przez pracownika (zarabiający poniżej minimalnej pensji może skorzystać z ulgi i odprowadzać tylko 0,5% wynagrodzenia) i od 1,5% do 4% przez pracodawcę⁷. W sumie utrata wynagrodzenia netto może wynieść aż 8%. Jak wskazano powyżej, dochód netto pracownika wynosi tylko 53,8% dochodu brutto. PPK może realnie wpłynąć na zatrzymanie wzrostu wynagrodzeń. Bardziej rozsądne wydawałoby się wyodrębnienie środków na PPK z już i tak wysokiej składki na ubezpieczenia społeczne, ale oczywiście tego zrobić nie można, gdyż zmniejszono by wtedy wpływy do ZUS i podobnie jak było przy OFE, ze środków zgromadzonych w PPK trzeba by było nabywać obligacje Skarbu Państwa, z których środki na powrót zasilałyby ZUS. W ten sposób problem ZUS-owski został przerwany na społeczeństwo, a legislatorzy nadal go bagatelizują, przedstawiając kolejny element systemu emerytalnego, składający o całkiem dobrych założeniach, jednak nierozwiązujący problem finansowania świadczeń emerytalnych. Należałoby się zastanowić nad ograniczeniem wydatków budżetu i zdecydować się na przeznaczenie stałej części PKB na pokrywanie świadczeń emerytalnych;
- **wypłacanie świadczeń z PPK tylko przez 10 lat**⁸. PPK nie jest świadczeniem dożywotnim (annuitet), w czym bardziej przypomina system oszczędnościowy, a nie emerytalny. Nie jest to samo w sobie złym zało-

⁷ Art. 26. i art. 27. ustawy o PPK (Dz.U.2018.2215 z dnia 2018.11.28).

⁸ Art. 99. ustawy o PPK.

żeniem, nawet dosyć ciekawym. Problemem jest jednak mała świadomość społeczeństwa zalet tego rozwiązania oraz okresowości PPK, co może się skończyć gwałtownym i bolesnym obniżeniem poziomu życia po wykorzystaniu wszystkich środków wypłaconych z PPK.

Dosyć sporną kwestią jest dobrowolność PPK. Mimo przedstawiania ich jako dobrowolne, po przeanalizowaniu ustawy stosowniej jest uznać je za **quasi-dobrowolne**. Ustawa zakłada, że od lipca 2019 r. automatycznie do PPK zostaną zapisani pracownicy największych firm (tj. zatrudniających ponad 250 osób), a w kolejnych latach również średnich i mniejszych przedsiębiorstw. Z PPK wypisać można się będzie, składając specjalne oświadczenie. Obowiązkiem nie zostaną objęte także firmy, które korzystają już z PPE (jeżeli programem objętych jest min. 25% pracowników przy składce wynoszącej min. 3,5% wynagrodzenia) oraz firmy zatrudniające do 9 osób, w których wszyscy zrezygnują z udziału w PPK. Ocena ekspertów nie jest jednoznaczna; inaczej jest w przypadku pracodawców, którzy PPK odbierają jako kolejny wzrost kosztów pracy. Należy się jednak przychylić do stanowiska reprezentowanego przez ekonomistów z nurtu ekonomii behawioralnej, że automatyczny zapis do programu pozwala uniknąć niechęci do naruszania *status quo* oraz prokrastynacji, a w konsekwencji gwarantuje skuteczność pozostania w nim nawet na poziomie 90% (Benartzi i Thaler, 2013; za: M. Szczepański, 2017). Można to porównać do sytuacji dobrowolnych form oszczędzania z III filaru systemu emerytalnego. Według danych KNF w IKE i IKZE oszczędza co najwyżej ok. 7% osób podlegających ubezpieczeniom społecznym, a w PPE tylko 2,5%⁹. Twórca PPK Paweł Borys za wzór stawia system zakładowego zabezpieczenia emerytalnego wprowadzony w 2012 r. w Wielkiej Brytanii. Pozostaje tylko mieć nadzieję, że w Polsce osiągniemy podobny sukces jak w Zjednoczonym Królestwie, gdzie uczestnictwo w zakładowym zabezpieczeniu emerytalnym wzrosło z 55% uczestników w 2012 r. do aż 75% w 2015 roku.

Mimo powyższych uwag spora część rozwiązań z PPK wydaje się innowacyjna jak na polski system emerytalny i godna dalszego rozwoju:

- okresowe zawieszenie odprowadzania składki. Firma będzie mogła zawiesić finansowanie emerytury, jeśli na skutek kryzysu finansowego pogorszy się jej kondycja i będzie jej grozić utrata płynności finansowej¹⁰;
- środki zgromadzone w PPK będą mogły być przedmiotem dziedziczenia;
- możliwość wypłaty części zgromadzonych środków przed ukończeniem 60 lat:

⁹ Urząd KNF, *Sektor funduszy emerytalnych w Polsce – ewolucja, kształt, perspektywy*, 2016, s. 61–62.

¹⁰ Art. 25. ust. 4. ustawy o PPK.

- a) wypłata bez określonego powodu wiąże się z obowiązkiem zapłaty podatku od zysków kapitałowych (19%) oraz zwrotu wyjętych środków państwu;
- b) w przypadku określonej choroby uczestnika PPK, jego małżonka lub dziecka można bezzwrotnie i bez obowiązku podatkowego wyciągnąć 25% środków w celu pokrycia kosztów leczenia;
- c) w celu pokrycia wkładu własnego do kredytu mieszkaniowego środki należy zwrócić w ciągu 15 lat¹¹.

Oczywiście PPK nie zastąpi OFE; oba programy będą mogły być stosowane jednocześnie. PPK jest kolejnym elementem z już i tak skompilowanego i rozbudowanego III filaru i trudno liczyć, że uratuje nas przed katastrofą emerytalną. Emerytura nadal opiera się głównie na filarze ZUS-owskim, i dla obecnych 20-latków (jeśli optymistycznie założymy, że ZUS przetrwa kolejne 40 lat) będzie wynosić 30–40% ostatniej pensji. Aby jednak polski system emerytalny był bardziej wydajny, potrzeba bardziej radykalnych zmian. Moje propozycje są następujące:

1. **Wprowadzenie emerytury obywatelskiej** zamiast obecnego świadczenia repartycyjnego z ZUS. Polski emeryt jest skazany na radykalne obniżenie poziomu życia, i to w takim okresie, w którym zazwyczaj pojawiają się dodatkowe koszty, przede wszystkim związane z opieką medyczną. Wysokość składki powinna być zrównana dla każdego oraz dostosowana do wysokości kwoty potrzebnej do wypłacenia określonego przez państwa świadczenia dla każdego emeryta. Przykładowo: każdy emeryt dostaje 1000 zł (jest to kwota przykładowa, zależna od średniego krajowego wynagrodzenia oraz minimum socjalnego), na to minimalne świadczenie składa się każdy płatnik składek i każdy dostaje takie samo świadczenie. Ewentualnie emerytura obywatelska może być finansowana z podatków (i tak corocznie FUS jest zasilany dotacjami z budżetu państwa, więc *de facto* finansowany również z wpływów podatkowych), wtedy znika w ogóle konieczność oskładkowania, tym samym spadają koszty pracy, tworząc bodziec do zakładania nowych przedsiębiorstw oraz zatrudniania kolejnych pracowników. Spadają też koszty administracyjne obsługi skompilowanego systemu zusowskiego (osobnym problemem są patologie wśród urzędników ZUS, patrz tzw. pałace ZUS). Przykładowo koszt publicznych systemów emerytalnych w 2008 r. wyniósł w Irlandii 3,6% PKB, w Nowej Zelandii 4,3%, a w Polsce aż 10,6% PKB (Gwiazdowski, 2012). Ponieważ jest to system powszechny, łagodzący ubóstwo osób starszych, mający zapewnić każdemu obywatelowi emeryturę spełniającą

¹¹ Art. 98., art. 99., art. 101 ustawy o PPK.

minimum socjalne, to również dostęp do niego nie powinien być zależny od takich czynników jak staż pracy (np. problem kobiet wychowujących kilkoro dzieci) czy wysokości odprowadzanych podatków. Kryteria, na podstawie których emerytura obywatelska ma być przyznawana, można wzorować na już istniejących systemach, np. modelu holenderskim. W Holandii pełna emerytura przyznawana jest po przekroczeniu wieku emerytalnego (65 lat) oraz na podstawie okresu zamieszkiwania w kraju (50 lat), za każdy rok pobytu w innym państwie wysokość świadczenia zmniejszana jest o 2% (Barr i Diamond, 2014). Przeciwnikom rozwiązań świadczeń równościowych należy uświadomić, że przecież system emerytalny z założenia jest socjalistyczny. Również w naszym systemie mamy elementy wyrównania wysokości emerytury, np. gdy wysokość emerytury z FUS oraz emerytury kapitałowej jest niższa od kwoty najniższej emerytury gwarantowanej przez państwo, wypłacana jest emerytura minimalna (Gwiazdowski, 2012).

- 2. Połączenie i pełne sprywatyzowanie II i III filaru systemu emerytalnego.** Po reformie z 2013 r. rola OFE została zmarginalizowana. Również uczestnictwo stało się dobrowolne, więc po co tam trzymać oszczędności, skoro państwo po raz kolejny może po nie sięgnąć? To samo budzi wątpliwości przy PPK, bo nie do końca wiadomo, czy jest to twór państwowy, czy prywatny¹². IKE, IKZE, PPE, teraz również PPK, a także kilka innych oferowanych programów emerytalnych z III filaru, sprawiają, że nie jest to system czytelny i przystępny. Sprywatyzowanie środków znajdujących się w OFE (np. przez umieszczenie ich na prywatnych kontach oszczędnościowych przyszłych emerytów) nie tylko mogłoby odbudować utracone zaufanie, lecz także umożliwiłoby stworzenie czytelnego modelu emerytalnego składającego się z emerytury obywatelskiej (element zapewniający bezpieczeństwo egzystencjalne) oraz reszty świadczenia wypłacanego z systemu kapitałowego. System ten gwarantowałby minimalne świadczenie dla każdego emeryta, a jednocześnie nadwyżka byłaby w pełni zależna od wysokości oszczędności zebranych przez daną osobę. Przy reformowaniu systemu emerytalnego należy analizować sytu-

¹² W artykule *Dodatkowa emerytura z PPK* („Gazeta Wyborcza”, 25.09.2018) przywołano wypowiedzi OPZZ i nauczycieli na temat PPK. Jeden z wypowiadających się podkreśla, że nie mamy gwarancji, że środki nie zostaną wykorzystane w przyszłości przez państwo np. podczas kryzysu. Atmosferę wokół PPK podkreśla również afera KNF. Marek Ch., były szef KNF, na nagraniu mówi o możliwości nacjonalizacji środków z PPK; <http://wyborcza.pl/7,155287,24181516,prezydent-podpisuje-ustawe-o-ppk-w-tle-afery-knf-prawnicy.html> (dostęp: 5.12.2018).

ację konkretnego kraju. Polskie doświadczenia (w tym z OFE) pokazują, że istnieje zbyt duże polityczne ryzyko nacjonalizacji i przechwycenia środków zgromadzonych w systemie emerytalnym nie tylko na wypłacanie zobowiązań dla bieżących emerytów, ale również na finansowanie innych wydatków publicznych. W takim przypadku warto zaznaczyć, że III filar powinien być w pełni prywatny (oczywiście z organami państwa pełniącymi funkcje nadzorcze i kontrolne).

3. **Środki zgromadzone w systemie kapitałowym powinny być inwestowane w polskie przedsiębiorstwa.** Tym samym kapitał ze składek emerytalnych powracałby do polskiego biznesu. Eksperci z domów maklerskich przewidują, że kapitał z PPK zasili polską giełdę nawet o 6 mld zł w 2021 r.¹³, ale tu pojawiają się dwa problemy. Po pierwsze, czy pieniądze z giełdy rzeczywiście dopłyną do polskich przedsiębiorców? Sam WIG20, najważniejszy indeks na GPW jest zdominowany przez spółki Skarbu Państwa. Obecna polityka również mocno wspiera państwowe spółki (ostatni nowy plan rządu pod nazwą Fundusz Inwestycji Kapitałowych będzie mógł przeznaczyć aż 2 mld zł na zasilenie spółek państwowych¹⁴). Składki Polaków będą więc szły do zacofanych i nietworzących prawie żadnej dywidendy spółek takich jak: Tauron, Energa, KGHM, PGE czy PGNiG. Wielce wątpliwe jest, czy przy takim zarządzaniu spółkami, jaki mamy, obecnie polski emeryt osiągnie dobrą stopę zwrotu. Co prawda mogą ją wyrównać inne spółki z WIG20 z lepszymi wynikami, ale sam fakt, że społeczeństwo ma dokapitalizować nierentowne i nieekologiczne spółki Skarbu Państwa (nie jest już żadną przesadą stwierdzenie, że sektor energetyczny w Polsce jest tak mało innowacyjny i nieekologiczny, że po prostu truje swoich obywateli) jest skandaliczny. Po drugie, nie musimy szukać daleko w ustawie o PPK, aby dowiedzieć się, jak będzie wyglądał portfel inwestycyjny funduszu. Już z art. 2. ust. 1. pkt. 1. dowiadujemy się, że co najmniej 50% swoich aktywów PPK będą inwestować w część dłużną, czyli w bezpieczne papiery dłużne, wśród których wymienione są obligacje i bony skarbowe. Najbliższe miesiące pokażą, czy zarządzający PPK nie powielą błędów OFE, których portfel w 2010 r. składał się w aż 60% z obligacji skarbowych.
4. **Alternatywny system oszczędzania dla przedsiębiorców.** Obowiązujące przepisy umożliwiają odprowadzanie składki w stałej wyso-

¹³ <https://www.pb.pl/ppk-wpompuja-miliardy-na-gpw-ale-905985> (dostęp: 5.12.2018).

¹⁴ <http://wyborcza.pl/7,155287,24218327,fik-czyli-gigantyczne-kwoty-dla-premiera-mateusza-morawieckiego.html> (dostęp: 5.12.2018).

kości niezależnie od wysokości zarobków. Minimalna podstawa wymiaru składek wynosi 60% średniej pensji. W praktyce oznacza to, że przedsiębiorca, niezależnie od tego, czy zarabia 2000 zł, 5000 zł, czy 15000 zł, odprowadzi składkę w wysokości 1228,70 zł – suma składek z dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym, z czego składka na ubezpieczenie emerytalne wynosi 520,36 zł¹⁵. Dodatkowo wspomniana powyżej ulga na start pozwala uwolnić się od obowiązku składkowego na 6 miesięcy, dalej bez zmian nowy przedsiębiorca może skorzystać z ulgi przez kolejne 2 lata prowadzenia działalności gospodarczej, składek nie odprowadzi również wtedy, gdy zawiesi działalność gospodarczą. Takie rozwiązanie spowodowało dwie patologie: nierówne obciążenie składkami przedsiębiorców o wysokich zarobkach i tych o bardzo niskich. Nie ma co się łudzić, że przedsiębiorcy dobrowolnie zwiększą wysokość odprowadzanej składki (robi to tylko ok. 2% z nich). Z kolei dla osób osiągających bardzo niskie zarobki składka ta stanowi zbyt duże obciążenie, często uniemożliwiająca osiągnięcie realnych zysków z pracy, co skutkuje przeniesieniem się do szarej strefy. W długiej perspektywie samozatrudnieni stanowią (i jeśli nic się nie zmieni nadal będą stanowić) jedną z grup zawodowych z najniższym świadczeniem emerytalnym. Podczas gdy średnia emerytura wypłacana przez ZUS w 2016 r. wyniosła 2136 zł brutto, to przedsiębiorca średnio otrzymuje tylko 1746 zł brutto. Dla porównania średnia emerytura nauczyciela wynosi 2360 zł brutto¹⁶. Nie trzeba nadmieniać, że wprowadzenie ulgi na start oraz możliwości zawieszenia działalności gospodarczej na czas nieokreślony pogłębia tylko problem niskich emerytur samozatrudnionych. Dlatego jedynym rozwiązaniem jest zdecydowana reforma systemu emerytalnego. Moją propozycją jest stworzenie alternatywnego, nakierowanego na przedsiębiorcę systemu oszczędzania na emeryturę, który zbuduje realną więź między przedsiębiorcą a systemem. Samozatrudniony powinien tak jak każdy być objęty emeryturą obywatelską z bodźcami do inwestowania nadwyżki w systemie kapitałowym. Przykładowo: firma może być podstawą emerytury. Samozatrudniony miałby alternatywę dla odprowadzania tradycyjnych składek, np. ZUS byłby akcjonariuszem/udziałowcem w firmie, przy czym należałoby ustanowić pewne zabezpieczenia w razie spadku wartości przedsiębiorstwa np. jako zabezpieczenie istnia-

¹⁵ Składki ZUS przedsiębiorców obowiązujące od 1 kwietnia do 31 grudnia 2018 r. <http://www.zus.pl/baza-wiedzy/skladki-wskazniki-odsetki/skladki/wysokosc-skladek-na-ubezpieczenia-spoleczne> (dostęp: 5.12.2018).

¹⁶ <http://wyborcza.pl/7,155287,21344423,masz-firme-na-emeryture-z-zus-nie-masz-co-liczyc.html> (dostęp: 5.12.2018).

łaby możliwość ustanowienia hipoteki na nieruchomościach przedsiębiorstwa na rzecz ZUS. Tak jak w PPK uczestnicy mają możliwości wcześniejszej wypłaty części zgromadzonych środków (np. na wkład mieszkaniowy, w przypadku choroby), tak samo powinno to dotyczyć przedsiębiorców. Przedsiębiorca powinien mieć przy tym szersze możliwości wypłaty, zwłaszcza w celu inwestycji w swoją działalność gospodarczą przy obowiązku zwrotu pobranych środków w ciągu 15 lat (analogicznie jak przy wkładzie własnym w PPK).

Oczywiście powyższe propozycje nie zawierają analizy wszystkich problemów polskiego systemu emerytalnego, a szczególnie kosztów administracyjnych przekształcenia systemu, kosztów związanych z systemem kapitałowym oraz problemu spłaty zobowiązań wobec osób, które nabyły uprawnienia emerytalne na poprzednich zasadach. Problematyka ta wykracza jednak poza zakres niniejszego opracowania.

3. W poszukiwaniu harmonii między systemami emerytalnymi a wspieraniem przedsiębiorczości

Z dwóch pierwszych podrozdziałów opracowania wynika jednoznacznie, że skuteczne wspieranie polskiej przedsiębiorczości możliwe jest tylko przy gruntownej zmianie polskich systemów emerytalnych. Wszystkie próby wspierania przedsiębiorczości kończą się bowiem restrykcjami wobec przedsiębiorstw, które nie mogą sobie poradzić z obciążeniami emerytalnymi i próbują ich unikać. Można zrozumieć władze państwowe, które odpowiedzialne są za wypłacalność polskiego systemu emerytalnego i wypłacanie emerytur oraz rent ponad dziewięćciu milionom emerytów i rencistów, dramatyczne więc coraz bardziej poszukują składek na ten system. Powoduje to, że w przygotowaniu takich aktów prawnych, jak te składające się na konstytucję biznesu, stosuje się ogromną ekwilibrystykę, w której chce się pokazać, że trochę pomaga się przedsiębiorstwom, ale z drugiej strony, że nie można doprowadzić do bankructwa polskiego systemu emerytalnego. Sami przedsiębiorcy podchodzą też do systemu emerytalnego w zróżnicowany sposób. Jedni traktują ten system jako jedno z największych ograniczeń ich działalności i rozwoju i dramatycznie optymalizują składki w kierunku płacenia możliwie najniższych z nich. Znaczna część ustaw z konstytucji biznesu próbuje troszkę iść w ich kierunku, lecz jest to oczywiście tylko bardzo doraźna i paliatywna pomoc. Osiągnięcia teoretyczne współcześnie bardzo wpływowej ekonomii behawioralnej Thalera (Thaler, 2018) pokazują np. że konieczne jest „szturchanie” przedsiębiorców i obywateli w celu myślenia o zabezpieczeniu na przyszłość, ponieważ dramatyzm walki o utrzymanie się dzisiaj w wysoce konkurencyjnym

biznesie może powodować, że ludzie nie myślą o swojej przyszłości, co powoduje ogromne problemy dla obecnej wypłacalności systemu emerytalnego oraz problemy dla tego systemu w przyszłości i problemy dla ludzi. Przedsiębiorcy bez składek emerytalnych, bez środków do życia na starość? To oczywisty problem nie tylko ich, ale również całego społeczeństwa.

Jak więc pogodzić, zharmonizować te często sprzeczne tendencje: rozwój przedsiębiorczości, zniesienie emerytalnych ograniczeń rozwoju przedsiębiorczości, zapewnienie środków na życie przedsiębiorcom w wieku emerytalnym, zapewnienie wypłacalności systemu emerytalnego?

Dobre rozwiązanie powyższego dylematu warte jest kilku Nagród Nobla w dziedzinie ekonomii. Na pewno nie będzie łatwo je znaleźć, ale próbować trzeba.

Doświadczenia historyczne pokazują, że najłatwiej powyższy problem rozwiązywała demografia. Gdyby Polskę czekał tak dobry układ demograficzny dla emerytur, jaki miała w latach 70. i 80. XX wieku, to oczywiście problem sam by się rozwiązał. Często w historii takie nabrzmiałe problemy potrafią się same rozwiązywać. Jak jednak pokazuje nasza analiza, układ demograficzny zapowiada się w Polsce bardzo niekorzystnie, potęgując powyższy dramat, a nie dostarczając rozwiązania. Nie widać przyszłościowego efektu programu 500+. W demografii podobnie jak w przedsiębiorczości rodziny chcą się rozwijać, gdy dostrzegają przyjazne środowisko rozwoju: stabilne prawo egzekwowane solidnie przez niezależne sądy, bezpieczne granice, bezpieczne życie itp.

Nie sprzyja również rozwiązaniu tego problemu demagogia i populizm, który prezentują nie tylko politycy, działacze związkowi, ale często sporo również grupa utytułowanych naukowców z ekonomii, socjologii, prawa czy z innych nauk społecznych. Według ich ujęcia klucz do rozwiązania leży po stronie państwa, tak więc to państwo i prawo powinny wziąć na siebie pełną odpowiedzialność za przyszły system emerytalny i to Fundusz Ubezpieczeń Społecznych zarządzany przez ZUS powinien być głównym systemem emerytalnym i składki do niego z bezwzględnością danin podatkowych powinny być ściągane (Oręziak, 2013). Takie podejście przypomina raczej szwejkowską lewatywę, która zawsze na wszystkie choroby jest dobra. Przy okazji populistom i demagogom udało się zdezawuować kapitałowe systemy emerytalne typu OFE czy pracownicze systemy emerytalne, przy współudziale – niestety – liberalnej partii PO. Zgodnie z teorią ekonomii behawioralnej systemy te miały dobry charakter „poszturchiwania”, czyli kształcenia obywateli w samoodpowiedzialności za przyszłe warunki życia. Jeśli nawet reformy OFE i PPE miały wady, to można je było eliminować, nie tracąc epokowej korzyści z tych reform, jaką było przekształcanie świadomości społeczeństwa. Fakt, że 2,5 mln Polaków do końca chciało pozostać w systemie OFE jest już na pewno wielkim sukcesem edukacyjnym tego programu i wielkim szo-

kiem dla populistów i demagogów, którzy zakładali znacznie większy stopień głupoty polskiego społeczeństwa. Warto zauważyć, że te 2,5 mln Polaków to ludzie myślący bardzo przedsiębiorczo, chociaż to inna populacja niż populacja przedsiębiorców, i dobrze by więc było, aby populacja przedsiębiorców potwierdziła również swoją przedsiębiorczość w zakresie systemu emerytalnego. Jeśli nie jest w stanie i w ramach systemu emerytalnego podkreślić swojej przedsiębiorczości, to być może nie ma jej i w systemie przedsiębiorczości w ogóle. W każdym razie trzeba jej pomóc przez inne podejście do systemu emerytalnego.

Pewne cechy tego innego systemu, tego poszukiwanego, zaczął zawierać system PPK. W obecnej formule jest on jednakże marginalny, i tylko komplikujący system, tudzież – jak wspomniano – niebudzący politycznego zaufania, raczej groźbę, że skończy gorzej niż OFE. Ale w jego konstrukcji zauważono racjonalne rozwiązania, np. takie jak prywatyzacja emerytur, pewne, jakkolwiek ogromnie ograniczone możliwości innego i wcześniejszego wykorzystania środków itp. Z punktu widzenia przedsiębiorczości i emerytur dla przedsiębiorców jest to dobry kierunek myślenia. Gromadzone przez przedsiębiorców składki na emeryturę powinny sprzyjać również ich działalności przedsiębiorczej, możliwa jest synergia między nimi, a nie silne ograniczenia. Gromadzony kapitał emerytalny powinien stanowić wsparcie, zabezpieczenie biznesowe zarówno w sposób bezpośredni – według prawa i decyzji przedsiębiorcy, jak i pośredni, przez wykorzystanie go przez państwo dla przedsiębiorców i ich przyszłych emerytur.

Wydaje się, że właśnie w tym kierunku powinien podążać system emerytalny, który potrafiłby zharmonizować te dwa pozornie sprzeczne cele: rozwój przedsiębiorczości i zapewnienie wypłacalności systemu emerytalnego. Trzymanie się XIX-wiecznego systemu stworzonego przez O. Bismarcka, w którym tylko jeden procent społeczeństwa dożywał emerytury, jest efektowne populistycznie, lecz zupełnie nierealne ekonomicznie i bardzo pasywne z punktu widzenia możliwości rozwoju kraju. Obecnie odnosi się wrażenie, że pracuje się głównie na emerytury, a i tak składki te są z punktu widzenia zasilenia systemu emerytalnego bardzo niskie i system wymaga ogromnego dotowania ze strony państwa. Na przykład przedsiębiorca, który otrzymuje co miesiąc zlecenie na 10000 złotych, zupełnie duże w przypadku setek tysięcy przedsiębiorców w Polsce, i chciałby zatrudnić dwóch pracowników do pomocy w jego wykonaniu, zapłacić musi im przykładowo 2000 złotych netto, aby zadowolić coraz silniejsze lewicowe domagania się sprawiedliwości społecznej. Z tych 10000 złotych pozostanie mu 3500 złotych brutto, w zależności teraz od systemu podatkowego i innych „strategii” będzie miał do dyspozycji około połowy średniej pensji krajowej.

Jak może wyglądać pożądaný zharmonizowany system emerytalny? Przede wszystkim musi mieć on charakter prawa nabytego, którego nie można w przy-

szłości odebrać tym, którzy już je nabyli; w tym sensie konstytucja biznesu staje się rzeczywiście konstytucją. W ramach tego systemu przedsiębiorca gromadzi kapitał, który może mieć charakter kapitału zgromadzonego w ZUS lub kapitału w emerytalnym systemie kapitałowym. Do tego miejsca nie ma więc sporu między zwolennikami repartycyjnego i kapitałowego systemu emerytalnego. Kapitał ten jest rocznie oprocentowany według stopy pięcioletnich obligacji skarbu państwa. Po pięciu latach przedsiębiorca ma prawo dokonać korekty tego zgromadzonego kapitału. Jeśli zgromadził więcej niż średnio w kraju zgromadzony kapitał przez wszystkich składkowiczów emerytalnych, to może wycofać nadwyżkę z systemu. Jeśli poniżej, to musi dopłacić do średniej. Pozostawienie w systemie emerytalnym nadwyżek ponad średni kapitał powinno być nagradzane, czyli pozytywnie poszturchiwane według ekonomii behawioralnej R. Thaler, tak aby przedsiębiorcom opłacało się gromadzić jak najwięcej nadwyżkowych składek. To nagradzanie mogłoby polegać np. w otrzymaniu pierwszeństwa świadczenia usług przez organy państwowe i samorządowe. W ten sposób następowałyby też weryfikacja zdolności przedsiębiorczej: potrafisz w dłuższej perspektywie prowadzić biznes, albo wręcz staraj się myśleć o swoim biznesie w dłuższej perspektywie, poważniej, a nie chwal się tym, że masz pięć firm, z których żadna nie działa dłużej niż kilka miesięcy, bądź dla siebie swoją własną konstytucją biznesu.

Bibliografia

- Barr, N. i Diamond, P. (2014). *Reformy systemu emerytalnego. Krótki przewodnik*. Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- Cieślik, J. (2018, 13 kwietnia). Konstytucja biznesu: ulgi w ZUS, które mogą szkodzić. *Rzeczpospolita*, 13 kwietnia, A28.
- Dobaczewska, A., Powalowski, A. i Wolska, H. (2018). *Nowe prawo przedsiębiorców*. Warszawa: C.H. Beck.
- Cieślik, J. (2006), *Przedsiębiorczość dla ambitnych*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Cieślik, J. (2014), *Przedsiębiorczość, polityka, rozwój*. Warszawa: Sedno, Wydawnictwa Akademickie.
- Dobaczewska, A., Powalowski, A. i Wolska, H. (2018). *Nowe prawo przedsiębiorców*. Warszawa: C.H. Beck.
- Główny Urząd Statystyczny (2016). *Koszty pracy w gospodarce narodowej w 2016 r.* Warszawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych.
- Gwiazdowski, R. (2012). *Emerytalna katastrofa i jak się chronić przed jej skutkami*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Glinka, B. i Gudkova, S. (2011). *Przedsiębiorczość*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Jedynak, T. (2017). Luka emerytalna a potencjał do oszczędzania w polskich gospodarstwach domowych. *Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej, Organizacja i Zarządzanie*, 73.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U.1997 nr 78 poz. 483 tj. ze zm.).
- Kosikowski, C. (2013). *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, wyd. VII. LexisNexis.
- Majewski, D. (2018). *Prawo przedsiębiorców przewodnik po zmianach przepisów*. Warszawa: INFOR.
- Koźminski, A.K., Noga, A., Piotrowska, K. i Zagórski, K. (2017). Ekonomia społecznych emocji. Równowaga i nierównowaga funkcjonalna w gospodarce polskiej w latach 1999–2016 na podstawie wskaźnika ALK (BDI). *Ekonomista*, 6.
- Kuratko, D. (2016). *Entrepreneurship: Theory, Process, and Practice*, wyd. 10, Cengage Learning.
- Maison & Partners dla Związku Przedsiębiorców i Pracodawców (2018). *Badanie: Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, <http://zpp.net.pl/badanie-zpp-niestabilnosc-prawa-najwiekszym-problemem-prowadzenia-dzialalnosci-gospodarczej-w-polsce/> (dostęp: 5.12.2018).
- Modrzejewska, M. i Okolski, J. (2016). *Prawo handlowe*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Noga, A. (2013). *Teorie przedsiębiorstw*. Warszawa: PWE.
- Oreziak, L. (2013). *Recenzja książki M.A. Orenstein, Prywatyzacja emerytur*. Warszawa: PTE.
- Perek-Białas, J. (2017). Zaufanie obywateli do systemu emerytalnego a skłonność do oszczędzania na starość. *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka*, 2(133).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2018 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej w 2019 r. (Dz.U. 2018 poz. 1794).
- Szczepański, M. (2017). Badanie możliwości wykorzystania ekonomii behawioralnej w reformowaniu systemów emerytalnych. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 5(89), cz. 1: 423–433.
- Thaler, R.H. (2018). *Zachowania niepoprawne. Tworzenie ekonomii behawioralnej*. Warszawa: Media Rodzina.
- The Heritage Foundation. (2018). *2018 Index of economic freedom*, <https://www.heritage.org/index/visualize?cnts=poland&type=11> (dostęp: 5.12.2018).
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. (2016). *Sektor funduszy emerytalnych w Polsce – ewolucja, kształt, perspektywy*. Warszawa: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 2016 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz.U.2018.2096 t.j. z dnia 2018.11.05).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U.2018.646 z dnia 2018.03.30).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U.2018.650 z dnia 2018.03.30).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U.2018.647 z dnia 2018.03.30).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U.2018.646 z dnia 2018.03.30).

- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej (Dz.U.2018.646 z dnia 2018.03.30).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. 1988 nr 41 poz. 324).
- Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. 1999 nr 101 poz. 1178 tj. ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz.U.2018.2215 z dnia 2018.11.28).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U.2017.2168 t.j. z dnia 2017.11.24).
- World Bank. (2019). *Doing business 2019. Training for Reform. 15th edition*. Washington: The World Bank.
- World Bank. (2018). *Doing business 2018. Reforming to Create Jobs. 15th edition*. Washington: The World Bank.
- World Bank. (2018). *Time required to start a business(days)*, https://data.worldbank.org/indicator/IC.REG.DURS_end=2017&name_desc=false&start=2017&type=shaded&view=map&year=2017 (dostęp: 5.12.2018).