

Część 1:

WYBRANE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA ŚWIATOWEJ GOSPODARKI

Dr Jarosław Wierzbicki
Katedra Prawa Administracyjnego i Finansowego Przedsiębiorstw
Szkoła Główna Handlowa
Mgr Michał Weinzieher*

Regulacje gospodarcze – wyzwania współczesności

1. Narzędzia polityki gospodarczej

Pośród sposobów, jakie przyjmowane są dla potrzeb interwencji dokonywanej przez państwo na rynku, a więc narzędzi polityki gospodarczej, jako podstawowe typy zachowań należy wymienić: bezpośrednią działalność wytwórczą podejmowaną przez agendy państwa, oddziaływania o charakterze finansowym wpływające na ceny lub wielkość dochodu osiąganego przez podmioty indywidualne, jak również regulacje czyli oddziaływania o charakterze prawnym¹. W tym zakresie pojawia się szczególnie rola prawodawstwa jako narzędzia polityki gospodarczej, pozwalająca traktować je zarówno od strony narzędziowej, jak również samodzielnie, jako czynnika umożliwiającego efektywne prowadzenie spójnego ciągu czynności składających się na politykę gospodarczą². Regulacja obejmuje swoim zakresem działania z zakresu tworzenia warunków makrootoczenia i działań o jednostkowym charakterze reglamentacyjnym.

Podstawowym sposobem prawnego oddziaływania przez władze publiczne na gospodarkę pozostaje możliwość regulacji normami prawa zasad podejmowania działalności gospodarczej, form jej prowadzenia, oraz zasad, do których prowadzące ją podmioty powinny się stosować zarówno przy jej podejmowaniu, jak i prowadzeniu³. Wskazane zagadnienia mają zasadniczo charakter niezależny od subiektywnego spojrzenia na istotę wolności gospodarczej. Spór pomiędzy zwolennikami traktowania jej jako prawa podmiotowego, bądź prawa o charakterze ustrojowym oraz rozważań dotyczących uwarunkowań politycznych wspomnianej zasady wolności gospodarczej, nie ma bezpośrednio przełożenia praktycznego⁴.

* Mgr Michał Weinzieher aplikant radcowski, jest zatrudniony w departamencie prawnym jednego z polskich banków. Obecnie przygotowuje doktorat w ramach Zakładu Prawa Finansowego WPiA UW.

¹ Na podstawie kryterium oddziaływań bezpośrednich i pośrednich można dokonać rozdziału pomiędzy funkcjami finansowymi na bezpośrednie oddziaływanie finansowe i transfery. Por: N. Barr, *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Second Edition 1993, s. 79 i n.

² Jednym z podstawowych zagadnień związanych z prowadzeniem polityki gospodarczej jest, obok właściwego określenia rozwoju sytuacji w jakich musi być prowadzona, wiarygodność podmiotu podejmującego decyzje, która znajduje osadzenie w skutecznym egzekwowaniu regulacji prawnych. Szeroko na temat wiarygodności: A. Drazen, *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton New Jersey 2000, s. 166-215.

³ Na prawne wyznaczniki działalności gospodarczej postrzegane jako naturalny element otoczenia wolnościowej sfery podejmowania jak i prowadzenia działalności rynkowej wskazuje C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, PWE, Warszawa 1997.

⁴ Podobne rozważania teoretyczne, jak wynika z praktyki, nie do końca możliwe do potwierdzenia, zawiera praca: K. Pawłowicz, *Prawo człowieka do swobodnej działalności gospodarczej* w: A. Rzepliński (red.), *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1994, s. 69 i nast.

Różnorodność celów mających uzasadniać podejmowanie przez państwo aktywności regulacyjnej z zasady wykracza poza sferę ściśle ekonomiczną i prawną, przesuwając się ku uzasadnieniom o charakterze ogólnospołecznym. Wprowadzone rozwiązania mają za zadanie bezpośrednio wpływać na zachowania przedsiębiorców i ich kontrahentów, wpływając na ich wybory w stosunku do stanu pozbawionego regulacyjnej aktywności państwa. Działanie takie odbywa się w przede wszystkim przez prawną limitację zasad funkcjonowania rynku, jako czynność stanowiącą immanentne uprawnienie państwa⁵. Najdonioślejsze znaczenie będą miały w tym zakresie rozpoznawane przez władzę publiczną potrzeby społeczne, jak również, wynikająca z socjotechnicznych uwarunkowań sprawowania władzy konieczność unikania zaistnienia lub pogłębiania niepokojów społecznych, wywołanych również przez kryzysy gospodarcze⁶. Istnienie regulacji jest również uzasadniane przez możliwość powstawania negatywnych efektów zewnętrznych⁷.

2. Znaczenie regulacji w gospodarce

Współczesne państwo, poddane ograniczeniom mającym na celu zabezpieczenie poddanych jego władzy podmiotów przed samowolą organów, posługuje się prawodawstwem jako sposobem porozumiewania się z jednostkami znajdującymi się w sferze jego władzy⁸. Prawo określa zakres oraz formy, jakie są wykorzystywane dla modyfikacji sfery wolnościowej obywateli w zakresie, w jakim państwo realizuje swoje cele. Jakkolwiek zakres zadań przypisywanych organizacji państwowej różni się zarówno w odniesieniu do poszczególnych doktryn ekonomicznych, politycznych, prawnych, jak również praktyki – narzędzie w postaci regulacji prawnych pozostaje podstawowym instrumentem modyfikacji zachowań społecznych. Również w ten sposób regulacje prawne wykorzystywane są w ramach oddziaływania na gospodarkę. Obecny kształt gospodarki nie jest możliwy do wyizolowania spod wpływu regulacji. Badanie tej formy oddziaływania państwa możliwe jest więc jedynie w ramach trwających procesów, nigdy zaś od podstaw.

Regulacje prawne stanowią formę interwencji w swobodę wyboru gospodarczego procesu decyzyjnego podmiotów gospodarujących. Podobnie jak pozostałe sposoby oddziaływań państwa na gospodarkę, znajdują uzasadnienie w sytuacjach gdy alokacja

⁵ Stanowi to podstawowe zadanie organizacji państwowej w państwach współczesnych. Patrz: D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia*, T. I, PWE, Warszawa 1999, s. 99 i nast.; J. E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, W. W. Norton & Company Inc., New York, London, 1988, s. 25. W naukach prawnych wspomina się o genetycznym powiązaniu państwa i prawa zarówno od strony historycznej jak i funkcjonalnej. Szeroko na temat związków państwa i prawa: W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Wyd. III PWN, Warszawa 1986, s. 269 i nast.

⁶ Jak dalece posunąć się mogą skutki społeczne kryzysów instytucji finansowych, widoczne było w szczególności sposób podczas niedawnych upadków funduszy inwestycyjnych operujących na zasadach klasycznych „piramid finansowych” w Albanii na przełomie roku 1996 i 1997.

⁷ Tego typu zjawiskom, jakkolwiek niekiedy mogą być one rozwiązane przez rynek można zapobiegać przez wprowadzenie odpowiednich regulacji, lub opodatkowania czy dotacji. Szerzej: N. Barr, *op. cit.*, s. 82.

⁸ Szeroko na temat roli i funkcji prawa: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 269 i nast.

rynkowa nie ma charakteru w pełni efektywnego⁹. Mają więc na celu nie tyle eliminację mechanizmu rynkowego, lecz taką jego modyfikację, która mogłaby doprowadzić do ograniczenia stanów niepożądanych¹⁰. Utrwalają one określone instytucje rynkowe w postaci skryzalizowanych form organizacyjnych lub wzorców kontraktowych prowadząc do zmniejszenia ryzyka kontraktowego oraz kosztów transakcyjnych. Do tego typu zjawisk należy zaliczyć problemy z przejrzystością rynku, której braki powodują wspomniane koszty transakcyjne jak i występowanie pokusy nadużycia. Najpełniejszy wymiar regulacje prawne przyjmują w odniesieniu do działalności gospodarczej prowadzonej w zakresie monopolu, czy tzw. rynków szczególnie reglamentowanych, do których zaliczyć należy sektory usług finansowych¹¹. W tej ostatniej sferze regulacje przyjmują najbardziej zbliżoną do całościowej formę tego typu oddziaływań państwa na gospodarkę. Prawo dla środowiska gospodarczego w tych sektorach staje się samoistnym wyznacznikiem elementów makrootoczenia gospodarczego, w jakim funkcjonują przedsiębiorcy¹². Regulacje prawne w ramach innych segmentów rynku, jakkolwiek nie posiadają tak kompleksowego charakteru, dotyczą podmiotów aktywnych gospodarczo praktycznie na każdym etapie ich istnienia i funkcjonowania.

Od strony formalno-technicznej, przedmiotowe regulacje występują bądź w formie zakazów, pozostawiających normatywnie zakreśloną, dozwoloną przestrzeń swobodnego wyboru przedsiębiorców, bądź jako jednoznacznie określone dyrektywy postępowania. W zakresie, w jakim możliwe jest odnalezienie wspólnych dla wszystkich segmentów uwarunkowań, konieczne jest poszukiwanie, analizowanie i implementowanie jednorodnych instytucjonalnie wyznaczników prawotwórczej aktywności organów państwa dla prowadzenia spójnej wewnętrznie polityki gospodarczej¹³. Zarówno organizacja państwowa jak i podmioty do których skierowana jest ingerencja państwa odnoszą korzyści z przejrzystości i czytelności zakresu i form oddziaływań państwa. Z kolei przerost czy niejasność zasad podejmowania oddziaływań państwa prowadzi do zanegowania pewności prawa i bezpieczeństwa obrotu. Przypadki, w których nie ma możliwości określenia zakresu oddziaływań państwa prowadzą więc do zwiększenia znaczenia w obrocie negatywnie wartościowanych zmiennych, które organizacja państwowa powinna w swoim funkcjonowaniu eliminować.

⁹ D. Rutheford, *Routledge Dictionary of Economics*, Routledge, London – New York 1995, s. 389.

¹⁰ Możliwe oczywiście są sytuacje skrajne, kiedy regulacja państwowa będzie prowadziła do eliminacji relacji rynkowych. Dotychczas podejmowane próby osiągnięcia podobnych celów nie zakończyły się jednak osiągnięciem stanów zakładanych jako zasadne politycznie.

¹¹ N. Barr, *op. cit.*, s. 79.

¹² O regulacjach prawnych jako zewnętrznych w stosunku do przedsiębiorstw, wyznacznikach kreujących uwarunkowania ich działalności wspomina T. P. Tkaczyk, *Rynek, konkurencja i jej wspieranie*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej SGH, Warszawa 1999, s. 67 i 68.

¹³ Zagadnienia prawotwórczości uznawane są za jedną z najważniejszych nieekonomicznych nauk koniecznych przy prowadzeniu polityki gospodarczej. Por.: *Polityka gospodarcza* pod red. B. Winiarskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 23.

3. Rola organizacji państwowej

Działalność państwa ukierunkowana jest przede wszystkim na wprowadzanie stanów pożądanych przez określone grupy rządzące i jednocześnie postrzeganych jako korzystne z punktu widzenia grup stanowiących zaplecze rządzących. Przez wprowadzanie tego typu przepisów organizacja państwowa ogranicza niebezpieczeństwo powstawania w ramach rynku stanów grożących jego stabilności, narażających stabilność państwa. Takie limitowanie swobody poszczególnych podmiotów gospodarujących przez całokształt regulacji ma na celu ograniczanie ryzyka wystąpienia wspomnianych zjawisk. Powinno więc oddziaływać na rzecz stałości systemu politycznego i ekonomicznego. Organizacja państwowa przez zmonopolizowanie posługiwania się przymusem na podległym sobie terytorium staje się jednocześnie wyznacznikiem zasad podejmowania działalności, jak i gwarantem ich niezakłóconego (w sposób bezprawny) prowadzenia. Osiągane bezpieczeństwo ma charakter współzależny. Stabilność rynku skutkuje stabilizacją społecznych podstaw państwa. Ta ostatnia zaś jest warunkiem stabilności układu rynkowego.

Doktryna „państwa prawa” wraz z postulatami bezpiecznego i przejrzystego obrotu powoduje, iż zasadniczo wszystkie działania podejmowane przez organizację państwową powinny zawierać się w granicach i formach określonych prawem¹⁴. Stąd wynika podstawowy charakter postulatu konstytucyjnego w postaci zapisu o konieczności dokonywania ograniczeń wolności gospodarczej jedynie w drodze regulacji ustawowej ze względu na ważny interes publiczny¹⁵. Szczegółowa regulacja zasad dotyczących wyboru formy prawnej, sposobu i warunków podejmowania działalności, zasad prowadzenia działalności gospodarczej stanowi logiczne następstwo konieczności dokonania wyboru „złotego środka” pomiędzy regulacją a konkurencją: przygotowania prawodawstwa nie stojącego co do zasady w sprzeczności z założeniami gospodarki rynkowej.

Regulacje prawne wprowadzające ściśle reguły funkcjonowania rynku, nawet przy najdoskonalszym i niezakłóconym funkcjonowaniu instytucji państwa i prawa w społeczeństwie, muszą zakładać konieczność stałego monitorowania rodzaju i zakresu legalności form, jakie przybiera aktywność podmiotów gospodarczych. Działania takie muszą prowadzić do określenia stopnia wewnętrznej i zewnętrznej konkurencyjności przyjętych rozwiązań, a także dookreślenia akceptowalnych zasad organizacji rynku zapewniających realizację celów społecznych.

¹⁴ Art 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, sprost. Dz. U. nr 28, poz. 319, dalej zwana „Konstytucją”).

¹⁵ Art 22 Konstytucji.

4. „Ekonomizacja” prawodawstwa

Zgodnie z najbardziej podstawowymi ujęciami nauk ekonomicznych, nie istnieje współcześnie „czysta” (idealna) gospodarka rynkowa¹⁶. Gospodarki państw rozwiniętych, w szerokim zakresie, limitowane są za pośrednictwem prawa. Wprowadzone regulacje poparte państwowym aparatem przymusu mogą i zmierzają zwykle do utrwalenia bądź wprowadzenia określonych modyfikacji relacji państwo-podmioty gospodarcze, silnej szczególnie w zakresie działalności o charakterze organizatorskim¹⁷. Odpowiednie rozwiązania w zakresie, w jakim wyznaczana (efektywnie ograniczana) jest wolność gospodarcza i swoboda kontraktowa, przekładają się na wyniki ekonomiczne przedsiębiorstw. W rezultacie pośrednio znajdują one również odzwierciedlenie w dochodach budżetowych państw. Potencjalnie wyższa efektywność warunkowana swobodą konkurencyjną podlega ograniczeniom, egzekwowanym przez władzę publiczną w celu osiągnięcia stanów uznawanych za korzystniejsze społecznie. Warto pamiętać, że dla potrzeb prawidłowego i niezakłóconego prowadzenia działalności gospodarczej normy prawne powinny w zasadzie stanowić czynnik obojętny, pozostający bez zauważalnego wpływu na istniejące pomiędzy poszczególnymi podmiotami stosunki. Zwykle możliwe jest zapewnienie, choćby w przybliżonym zakresie, wewnętrznej neutralności obciążeń nakładanych przez związki publicznoprawne (dążeniem prawodawcy powinna być przynajmniej zewnętrzna neutralność). Niezależnie od starań władz państwowych, prowadzenie polityki gospodarczej stanowi samodzielny czynnik ryzyka, postrzegany jako jeden z istotniejszych¹⁸.

Prawne determinanty polityki gospodarczej państwa, odnoszące skutek w zakresie określenia stopnia aktywności struktur państwa w odniesieniu do rynku, powinny mieć charakter horyzontalny – w równym stopniu odnosząc się do wszystkich rodzajów działalności gospodarczej dozwolonych na terenie danego państwa. Ich prawidłowe zdefiniowanie może pozwolić na prowadzenie działalności ukierunkowanej na zapewnienie stabilnego wzrostu. Do tego celu nie wystarczy jednak wskazać stanu pożądanego z punktu widzenia społecznego i dobrać podstawowego instrumentarium prawnego bez zastanawiania się nad konsekwencjami o charakterze ekonomicznym i systemowo-prawnym. W każdym wypadku, podejmowanie władczej ingerencji państwa powinno być dokonywane na podstawie szczegółowych analiz ekonomicznych nie tylko pod względem kosztów wprowadzenia zmian czy użycia określonych instrumentów. Podstawową wartością chronioną jest bowiem sam rynek i stosunki ekonomiczne w jego ramach występujące. Z tego też powodu konieczne jest również zapewnienie instytucjonalnego osadzenia kontroli koniunkturalnej, a także zapewnieniu

¹⁶ A. J. Isachsen, C. B. Hamilton, T. Gylfasen, *Zrozumieć gospodarkę rynkową*, Gdańsk 1992, s. 4.

¹⁷ Można spotkać się z opiniami o narastającym zainteresowaniu państwa wspomnianymi sferami aktywności ludzkiej, szczególnie w odniesieniu do prawotwórczej działalności administracji, przejawiającej się również poprzez praktyczną modyfikację treści aktów prawnych w tym również najwyższej rangi. Patrz: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 164.

¹⁸ Szczególny charakter będą miały tutaj wszelkiego rodzaju aktywne formy obecności władz państwowych na rynku. Patrz szerzej: E. H. Rotberg, *Risk Taking in the Financial Services Industry w: Risk Management in Financial Services*, OECD, Paryż 1992, s. 12-13 i 27 i nast.

równowagi na podległych merytorycznie rynkach¹⁹. Kompetencje państwa w zakresie polityki gospodarczej mają charakter rozproszony, jakkolwiek w dzisiejszych uwarunkowaniach gospodarczych nie ma możliwości zapewnienia równowagi wyłącznie na płaszczyźnie jednego państwa. Remedium przyjmuje postać integracyjnych ugrupowań ponadpaństwowych i równoległej polityki regionalnej²⁰.

Uprawnienia prawotwórcze organizacji państwowej w zakresie gospodarki, wynikają z utrwalonego monopolu władzy państwowej na jednostronne stanowienie wzorców i wymogów zachowań. Zainteresowanie w ekonomicznej sile społeczeństwa było i jest współcześnie uzasadnione koniecznością zapewnienia stałego źródła dochodów publicznych. Historycznie zakres kompetencji publicznych nie obejmował w szerszym stopniu niż wynikało to z uwarunkowań fiskalnych, ingerencji państwa w gospodarkę. Obserwowalne zwiększanie roli państwa w gospodarce związane było ze wzrastającymi w państwach nowożytnych, wzajemnymi uwarunkowaniami gospodarki i polityki, dzięki którym władztwo gospodarcze stało się w efekcie ważniejsze niż w innych dziedzinach i poczęło efektywnie warunkować wykonywanie władzy politycznej²¹. W tym zakresie wypracowano zasadę, iż wszelkiego organizatorska działalność państwa w sferze gospodarki powinna mieć charakter ukierunkowany na dobro społeczności²². Z tego powodu koniecznością jest poszukiwanie zasad umożliwiających dobór kompetencji organów administracji publicznej korespondujący z potrzebami kontroli procesów gospodarczych. Przydatnym wskaźnikiem powinny być tu związki, obserwowane w odniesieniu do pozytywnych, dwustronnych korelacji pomiędzy dziedziną regulowaną a podmiotem regulującym lub organem stosującym prawo. W literaturze przedmiotu odnotowuje się występowanie silnych związków pomiędzy ustrojem administracji publicznej a ustrojem gospodarki²³.

Wskutek istnienia wskazanych powyżej związków, konieczne jest doszukiwanie się rozwiązań optymalnych, tym bardziej, że dotychczas organy odpowiedzialne za wykonywanie uprawnień władzy publicznej w odniesieniu do rynków szczególnie reglamentowanych, podobnie jeśli chodzi o określenie zakresu ich kompetencji organizowane były *ad hoc*, w miarę, czy w następstwie pojawiania się sytuacji rozpoznawanych jako naganne. W ten sposób, raczej niezależnie od siebie, powstawały organy odpowiedzialne za regulację i nadzór nad poszczególnymi sektorami gospodarki, które w efekcie z jednej strony częściowo dublują swoje działanie, z drugiej zaś nie obejmują swoimi kompetencjami wszystkich aspektów funkcjonowania podległych im przedsiębiorców. Przez pogłębianie się takich sytuacji mogą powstawać rozwiązania skutkujące kumulowaniem efektywnie sprzecznych działań ukierunkowanych na organizowanie silnie skorelowanych rynków.

¹⁹ K. Sobczak, *Działalność gospodarcza. Uregulowania prawne*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 86-87.

²⁰ Ibidem.

²¹ W. Wróblewski, *Zadania administracji państwa*, Kraków 1917, s. 7.

²² K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji w gospodarce (zagadnienia prawne)*, Warszawa 1992, s. 9.

²³ Związki te, jak wskazuje Autorka powołanej opinii, nie były jak dotąd przedmiotem szczególnych badań: T. Rabska, *Gospodarka rynkowa i jej zasady w: Konstytucja a gospodarka*, pr. zb., Warszawa 1994, s. 88.

W odniesieniu do sfery gospodarczej, jako zasadę nadrzędną, należy przyjmować kompetencję suwerennych organów państwa do reglamentowania każdej formy aktywności podlegających jej władzy podmiotów, opartą na wyznacznikach prawnych, powstałych na zasadzie samoograniczenia, w konstytucji bądź w prawie międzynarodowym. Występujące ograniczenia znajdują odzwierciedlenie w zasadzie państwa prawnego – działania jego organów na podstawie i w granicach prawa.

Niezależnie od przyjmowanych doktryn społecznych, politycznych czy gospodarczych, państwo wkracza i będzie wkraczać w sferę stosunków rynkowych²⁴. W zależności od tego, czy władza zainteresowana będzie w kreowaniu czy też kontroli zjawisk oraz zachowań gospodarczych, dobierane będą odmienne mechanizmy oddziaływań. Formy aktywności państwa w sferze gospodarki krajowej mogą przybierać postać²⁵:

- działalności organizatorskiej (kierowniczej),
- działalności koordynacyjnej,
- działalności reglamentacyjnej,
- działań ekonomicznych i finansowych o charakterze faktycznym,
- działań nadzorczych,
- działań kontrolnych,
- działań ochronnych.

Działalność państwa jako regulatora czy organizatora działalności gospodarczej powinna być odróżniona od sytuacji, w której państwo występuje jako równoprawny uczestnik gry rynkowej. W tym zakresie może bowiem powstawać specyficzna relacja, w której podmiot regulujący staje się równocześnie podmiotem, do którego regulacje są adresowane. W całym systemie powstaje swoista luka dotycząca wyraźnie sprecyzowanych celów organizacji państwowej. Dokonując uproszczeń można wskazać, iż w takich przypadkach regulator traci obiektywizm, o ile tylko podejmowana przezeń działalność dotyczy sektora o charakterze dochodowym. Nie ma bowiem możliwości jednoczesnej maksymalizacji dwojakiego rodzaju premii – zysków z prowadzonej działalności gospodarczej oraz wpływów o charakterze fiskalnym. Wydaje się więc, że nie występuje możliwość łączenia takich sytuacji²⁶. Uzasadnia to konieczność rezygnacji regulatora z aktywności gospodarczej.

Lata dziewięćdziesiąte XX stulecia w rozwiniętych gospodarczo państwach europejskich charakteryzują się szczególnym rozwojem i natężeniem procesów zmian stanu umiędzynarodowienia publicznego prawa gospodarczego. Pod względem zakresu tych zjawisk, można postawić tezę o historycznie bezprecedensowym rozwoju odno-

²⁴ T. Rabska, *op. cit.*, s. 88 i nast.

²⁵ Klasyfikacja zaczerpnięta została z opracowania C. Kosikowskiego, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1995, s. 85.

²⁶ Interesujące, może być przytoczenie wskazywanego w doktrynie niemieckiej, rozróżnienie działalności gospodarczej państwa na dwa rodzaje:

- działalność prowadzoną dla dobra ogółu (do tejże działalności zasada subsydiarności nie ma zastosowania),
- działalność gospodarczą w której państwo występuje li tylko jako podmiot prawa prywatnego, (do tej to formy aktywności zasada subsydiarności ma pełne zastosowanie). K. Strzyckowski, *op. cit.*, s. 50 i nast.

śnego prawodawstwa²⁷. W związku ze stosunkowo łatwo obserwowalnym zjawiskiem równoczesnego rozwoju regulacji, tak wewnętrznych, jak i na poziomie ponadpaństwowym, należy zauważyć, iż procesy te prowadzą również do przenoszenia zainteresowań przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na poziom ugrupowań, w jakich zjawisko to zachodzi, jak również na poszukiwanie na rodzimych rynkach sposobów oddziaływania pozwalających wykorzystać źródła względnych przewag komparatywnych, aż do podejmowania działań mających bezpośrednio wpływać na działalność krajowego prawodawcy łącznie. Naciski te mogą prowadzić do narastania negatywnych konsekwencji w postaci wprowadzania do prawodawstwa rozwiązań preferujących dotychczas działające na rynku wewnętrznym podmioty. Te same podmioty w ponadpaństwowych ramach ugrupowania integracyjnego zainteresowane będą we wprowadzeniu możliwie szerokich swobód działania obowiązujących na wspólnym rynku ugrupowania, tym szerszych, im bardziej ich działalność ma charakter międzynarodowy w momencie dokonywania otwarcia rynków poszczególnych państw.

Organizacja państwowa wywiera wpływ na tworzenie środowiska prawnego w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej²⁸. Wysoce zasadne powinno być zapewnianie standardu prawodawstwa gospodarczego, którego częstotliwość zmian nie będzie powodować stanów niepewności podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, bądź też tych spośród nich, które pragną ją rozpocząć. Przyjmowane i wdrażane rozwiązania normatywne powinny w możliwie szerokim stopniu opierać się o istniejące już przepisy tak, aby nie występowała konieczność nagłego przeorientowania działalności, li tylko w wyniku, znajdującej niekiedy wyłącznie w doraźnych celach politycznych, aktywności prawotwórczej państwa. Sytuacja poszczególnych przedsiębiorstw w kontaktach wzajemnych, jak i uwarunkowaniach gospodarczych nie może być poddawana w wątpliwość na skutek niejasnego czy nieprecyzyjnego sformułowania zapisów prawnych.

5. Współczesne trendy rozwojowe

Procesy transformacji gospodarczej, dokonywanej w zdecydowanej mierze za pośrednictwem prawodawstwa, pokazały, iż konieczne jest koordynowanie przyjmowanych rozwiązań normatywnych z zamierzonymi skutkami społeczno-gospodarczymi jakie mogą powstawać w sferze gospodarczej²⁹.

Wspomniane działania podejmowane są obecnie w państwach rozwiniętych, jak również na forum organizacji ponadpaństwowych i międzynarodowych. Celem podejmowanych działań jest ograniczanie niedostosowań na linii prawo-gospodarka i mini-

²⁷ Przykładowo w odniesieniu do prawa ubezpieczeń, z naciskiem na zakres przyjętych unormowań dotyczących zabezpieczeń społecznych oraz zmian demograficznych: D. Bardwell, R. Rooley, *European Insurance handbook*, Coopers & Lybrand 1997, s. 4.

²⁸ Szeroko na ten temat: C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995; K. Sobczak, *Gospodarka rynkowa a władza publiczna*, Warszawa 1997, szczególnie s. 16 i nast.

²⁹ Obserwacja ta dotyczy zarówno wątpliwych merytorycznie dokonań w postaci ustawowego określania skutków wprowadzenia Euro dla polskiego systemu płatniczego, potwierdzającego zasady prawa, jak również wprowadzanie opodatkowania lokat kapitałowych, wywołujących pojawianie się podręcznikowo opisanego „efektu gorsetu” i powszechnej ucieczki od tego podatku.

malizowanie skutków następczego charakteru regulacji prawnych i jego „zacofanego” charakteru opartego o zakres wiedzy poprzedzający stosowanie wynikającej z niego normy. Doświadczenia polskiego państwa jakie związane są z reformowaniem gospodarki, nie mają w tym zakresie najlepszego charakteru – prawodawstwo traktowane instrumentalnie traciło znacząco na jakości tak, iż konieczne się stało w następstwie dokonanej reformy centrum gospodarczego rządu – Rządowego Centrum Legislacji. Działania te *post factum*, przyniosły znaczącą poprawę technicznej jakości stanowionego prawodawstwa, czego nie można powiedzieć o korelacji celów i środków ich realizacji.

Wypracowane i rozwijane w państwach rozwiniętych sposoby zapewnienia zgodności pomiędzy celami, zasadami prawotwórstwa i polityki gospodarczej uogólniane są na poziomach między i ponadnarodowych. Przeciwdziałanie niekorzystnym, z punktu widzenia całokształtu uwarunkowań gospodarki tendencjom, wymaga przedsięwzięcia zorientowanych systemowo, głęboko przemyślanych działań z zakresu regulacyjnego wymiaru polityki gospodarczej, podejmowanych zarówno przez władzę ustawodawczą, jak i wykonawczą. Odniesienie to nabiera samodzielnego charakteru przy uznaniu konieczności wycofania się państwa z prowadzenia bezpośredniej działalności gospodarczej nie ukierunkowanej na zapewnienie społecznie pożądanego celów, szczególnie jeżeli taka działalność prowadzona była w ramach zagwarantowanych preferencji prawnych czy fiskalnych³⁰. Zachowywanie trudnych do spełnienia i zazwyczaj kosztownych wymogów sfery regulacyjnej, stawianych przedsiębiorcom przez organizację państwową, uniemożliwia funkcjonowanie ograniczonej sfery samoregulacji części sektorów rynku. W tym zakresie konieczne jest bieżące podejmowanie działań pozwalających na takie organizowanie środowiska prawnego, które umożliwia rozwój przedsiębiorstw, a poprzez to również wzrost gospodarczy i jako możliwe następstwo, zwiększenie zatrudnienia³¹. Prowadzone w Polsce na bieżąco procesy dostosowywania rozwiązań prawnych do standardów wynikających z prawa Unii Europejskiej, cały czas umożliwiają stosunkowo płynne przedsięwzięcie tego typu działań, nie generujących samodzielnego bodźców destabilizujących.

Jak wskazują doświadczenia dotychczasowych przedsięwzięć reformatorskich, procesy kompleksowego przekształcania prawa dotyczącego określonej sfery stosunków społecznych zasadniczo nie są możliwe. Celem maksymalizacji efektywności, zamierzone podejście powinno więc mieć charakter pragmatyczny i ograniczać się do sfer najpilniej wymagających działania³². Wspomniane procesy wymagają określenia dziedzin aktywności ludzkiej, które dla gospodarki kraju mogą i powinny mieć szczególne znaczenie z punktu widzenia średnio- i długookresowego rozwoju. Ostatnia

³⁰ *Między państwem a rynkiem; Dylematy polityki gospodarczej Polski*, pod red. M. Okólskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 30.

³¹ Wszystkie działania jakie możliwe są do przedsięwzięcia rozgrywać się mogą wyłącznie w zakresie wyznaczonym przez zjawiska o znakomicie szerszym niż krajowy zasięgu. Nie można mówić o znacznym wzroście zatrudnienia w sytuacji jeżeli realizować się zaczęły zjawiska sygnalizowane w czarniejszych prognozach społecznych i gospodarczych jak np. dość znane przed kilkoma laty „społeczeństwo formuły 20:80; H.-P. Martin, H. Shumann, *Pułapka Globalizacji; Atak na demokrację i dobrobyt*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000.

³² *Reforma Centrum Gospodarczego Rządu: Przesłanki, cele kierunki* pod red. J. Monkiewicza, Poltext, Warszawa 1995, s. 58.

uwaga nie dotyczy tych rodzajów aktywności gospodarczej, których działalność niesie ze sobą najsilniejsze odniesienia społeczne – są to w większości wypadków branże schyłkowe, istotne z uwagi na uwarunkowania polityczne. Ich restrukturyzacja i rewitalizacja, jakkolwiek istotna, dla budżetu oznaczać może ograniczanie wydatków³³. Odmienny charakter powinno mieć przygotowywanie prawodawstwa normującego sektory wywierające najistotniejszy, w ramach pozwalającej się przewidywać przyszłości, wpływ na gospodarkę.

Od strony rynkowej postulat ten powinien dotyczyć przede wszystkim tych sektorów, które w sposób szczególny uzależnione są od prawa. Dla całej gospodarki, będą one miały niekiedy charakter zasadniczy jak ma to miejsce w odniesieniu do sektora usług finansowych. Jednym z możliwych do wykorzystania, systemowych czynników, za pośrednictwem których można dokonywać zmian czy przekształceń obecnego stanu rzeczy, jest ich regulacyjna racjonalizacja w kierunku zwiększenia efektywności oddziaływania, przy jednoczesnym ograniczeniu dolegliwości. W odniesieniu do działalności wyznaczanej prawem takie działanie powinno stanowić podstawowy, dość często lekceważony element prowadzenia działalności. Znacznie mniej dolegliwe w społecznym odbiorze od danin publicznych, regulacje wyznaczają wewnętrzną i międzynarodową konkurencyjność. Prawo stanowi wyznacznik systemowy podatny na zniekształcenia wynikające z zamiaru osiągnięcia dodatkowych celów o charakterze społecznym i gospodarczym. Jego treść w znacznym stopniu warunkowana jest przez czynniki o charakterze doraźnie politycznym, niosące ze sobą najistotniejsze ryzyko związane z prawotwórstwem. W warunkach otwierania się państwowości na konkurencję z zewnątrz dochodzą one do głosu jako czynnik hamujący bądź uniemożliwiający rozwój.

W ramach procesów przygotowywania aktów prawnych dotyczących sfery gospodarczej, za które w większości wypadków odpowiedzialna jest administracja państwowa, jak również w odniesieniu do procedur legislacyjnych wewnątrz parlamentu, z trudem pozwalają się odnaleźć uwarunkowania dla dokonywania kompleksowych analiz skutków gospodarczych, jakie projektowane regulacje mogą ze sobą przynosić³⁴. Dotychczasowa, formalna realizacja procedur przyjmowana dla potrzeb tworzenia prawa zakłada konieczność stwierdzenia, czy i jakie wejście w życie określonego projektu wywoła skutki dla budżetu państwa. W praktyce krótkookresowe zwiększenie wpływów bądź neutralność projektu w tym zakresie, uznawane są za wystarczającą przesłankę dla której może on stać się prawem powszechnie obowiązującym. Potencjalne skutki społeczne analizowane są jedynie w odniesieniu do politycznego kontek-

³³ Obserwacja ta nie ma na celu poddania w wątpliwość zasadności podejmowania działań restrukturyzacyjnych w tych sektorach – bez wątpienia jako efekt mogą one przynieść ograniczenie strumienia wydatków które mają charakter stały. Z tego punktu widzenia są one wysoce zasadne, jednak powinny być skorelowane z tworzeniem warunków rozwojowych dla sektorów od których uzależniony jest rozwój gospodarczy.

³⁴ Stała poprawa otoczenia prawnego prowadzenia działalności gospodarczej należy do oficjalnych, strategicznych celów stawianych sobie przez organy Wspólnoty Europejskiej: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The Strategy for Europe's Internal Market*, s. 2. Prawodawstwo polskie od strony formalnej traktuje te zagadnienia jako istotne, czemu nie odpowiada praktyka działań tak władzy wykonawczej jak i ustawodawczej. Patrz: Art. 31 ust. 2, pkt. 4 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. nr 44, poz. 618 z dnia 15 grudnia 1998 r.); § 9 ust. 2 pkt. 2, Uchwały nr 13 Rady Ministrów z dnia 15 lutego 1997 r., Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. nr 15, poz. 144).

stu przygotowywanych aktów. W związku z powyższym powszechne są sytuacje, w których nie tylko rządzeni, ale prawodawcy ulegają iluzjom dotyczącym rozdziwisku pomiędzy rzeczywistymi i zamierzonymi skutkami funkcjonowania określonych rozwiązań prawnych. O ile można więc stwierdzić, iż jakość polskiego prawa określana względami legislacyjnymi po utworzeniu Rządowego Centrum Legislacji znacząco się poprawiła³⁵, jakość określana przez wyrażaną w uzasadnieniach do projektów ustaw świadomość skutków społecznych i gospodarczych, jakie przyjmowane regulacje wywołają, przedstawia nadal wiele do życzenia. Podejmowane obecnie próby przygotowania podstaw dla dokonywania odpowiednich analiz na poziomie administracyjnym, nie wydają się odpowiadać zapotrzebowaniom zarówno pod względem przedmiotu dokonywanych badań jak i ich zakresu. Dodatkowo, zwiększanie podatności współczesnej administracji na wprowadzanie określonych rozwiązań pod wpływem bieżących interesów politycznych jak i gospodarczych poszczególnych grup nacisku prowadzi do znaczącego pogorszenia jakości stanowionego prawa³⁶. Łącznie procesy te przyczyniają się do pogorszenia jego jakości tak, iż niemożliwe staje się efektywne egzekwowanie prawa i ocena skuteczności funkcjonowania przyjętych rozwiązań. Państwa konkurujące o kapitał rywalizują między sobą właśnie poprzez ograniczanie obciążeń socjalnych oraz ilość i dolegliwość regulacji³⁷. Ograniczenie, bo nie pełne wyeliminowanie tego proceduru, może mieć miejsce jedynie w ramach integracyjnych ugrupowań gospodarczych³⁸.

Trudno jest spodziewać się, iż przygotowywane dotychczas w ramach polskiego prawodawstwa działania zmierzające do poprawy relacji pomiędzy zamierzonymi a rzeczywistymi skutkami regulacji prawnych, mogą zakończyć się sukcesem. Polska administracja nie była i nie jest przygotowana do podejmowania i prowadzenia kompleksowych analiz dotyczących ekonomicznych i społecznych skutków prawodawstwa, szczególnie od strony generowanych odniesień systemowych. Dotychczas przedsięwzięte w ramach polskiego porządku prawnego działania zmierzające do poprawy jakości regulacji miały na celu dostosowanie odpowiednich rozwiązań do założonego członkostwa w Unii Europejskiej. Osiągnięte członkostwo w ramach OECD, o tyle poprawiło tę sytuację, iż Rzeczpospolita Polska została przedstawiona do uczestnictwa w programie reformy regulacji, jaki funkcjonuje w ramach programów tej organizacji³⁹. Co interesujące, podjęte decyzje, mogą sugerować, iż administracja państwowa w

³⁵ Art. 14 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (t. jedn. Dz. U. nr 82/1999 poz. 929 ze zm.), a także Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lutego 1998 r., w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania (Dz. U. nr 24, poz. 134 ze zm.).

³⁶ R. Sumczyński, *Jakość prawodawstwa a reforma sektora publicznego*, DSPA International, czerwiec 2000 (Opracowanie przygotowane w ramach projektu PHARE 9707 – 01 02-0002).

³⁷ L. C. Thurow, *Przyszłość kapitalizmu: jak dzisiejsze siły ekonomiczne kształtują świat jutra*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999, s. 173-174.

³⁸ *Ibidem*, s. 175; O konkurowaniu prawem podatkowym mowa jest również w oficjalnych dokumentach Wspólnoty Europejskiej: *Communication of the Commission, Financial Services: Building a Framework for Action*, COM (1998)625, s. 23.

³⁹ W dniu 21 marca 2000 Rada Ministrów przyjęła decyzję Prezesa Rady Ministrów podjętą na wniosek Ministra właściwego do spraw gospodarki, o poddaniu się w roku 2001 r. przeglądowi stanu realizacji reformy regulacji w Polsce. Szerzej na temat kolejnych procedur związanych z reformą regulacji w Polsce: *Polska w OECD*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2001, s. 38-41.

sposób świadomy realizuje standardy „dobrych regulacji” gospodarczych, społecznych i proceduralnych, dzięki czemu możliwe jest poddanie się sygnalizowanej ocenie. Jednak pewien dysonans poznawczy wywoływać mogą w tym zakresie obserwacje, iż dopiero po zgłoszeniu Polski do programu, powołany został Zespół do Spraw Jakości Regulacji Prawnych jako organ opiniotwórczo-doradczy Rady Ministrów⁴⁰. Prace zespołu od momentu utworzenia nie miały charakteru systematycznego⁴¹.

Niezależnie od przeglądu regulacji, prowadzonego w ramach OECD, działalność władz polskich zmierzająca do zapewnienia systemowego rozwiązania zagadnień prawidłowego prawodawstwa nie przedstawia się imponująco. Zastrzeżenia musi budzić brak rozwiązań znajdujących zastosowanie do wszystkich projektowanych rozwiązań prawnych, analizy adekwatności rozwiązań obowiązujących, wyboru sektorów działalności, które, nie tyle zewnętrznie ile wewnętrznie, przechodzić powinny przegląd regulacyjny, a także instytucjonalnego osadzenia struktur analitycznych właściwych w zakresie stałego nadzoru regulacyjnego⁴². Tego typu rozwiązania jak już wspomniano najistotniejsze będą w odniesieniu do sektorów w sposób szczególnie opartych na normach prawnych, w rozwoju których należy upatrywać przyszłych bodźców rozwojowych dla gospodarki polskiej⁴³.

Jakość regulacji, jak już wspomniano, nie stanowi przepisu na rozwój, podobnie brak odpowiednich rozwiązań nie stanowi warunku uniemożliwiającego rozwój, jednak w sposób wydatny zwiększa jego potencjalne koszty⁴⁴.

6. Wnioski i postulaty

Niewątpliwie powinny zostać zapewnione stabilne ramy regulacyjne ukierunkowane na minimalizację ograniczeń prawnych i organizacyjnych w chwili obecnej w sposób znaczący wpływających na koszty prowadzenia działalności. Warunkiem wstępnym wydaje się być dostosowanie systemu organów administracji publicznej do wymogów sprawowania stałej kontroli systemowej zasadności regulacji. Takie działanie oznacza konieczności dokonywania bieżących przeglądów adekwatności regulacji i dostosowania kanałów wymiany informacji pomiędzy przedsiębiorcami a podmiotem

⁴⁰ Zarządzenie nr 68 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 września 2000 r. w sprawie Zespołu do Spraw Jakości Regulacji Prawnych (nie publikowane).

⁴¹ Sam przegląd dokonywany w ramach reformy regulacyjnej OECD, przewidywał samodzielne spotkania grup roboczych dotyczące zdolności rządu do zapewnienia jakości regulacji polityki konkurencji, otwarcia rynku, telekomunikacji i usług pocztowych, sektora paliwowo – energetycznego (w tym górnictwa węgla kamiennego).

⁴² Istniejącą strukturą administracji predestynowaną do koncentrowania takiej działalności we współpracy z pozostałymi organami administracji państwowej, jako aktywności najbliższej związanej merytorycznie z dotychczas posiadanymi kompetencjami pozostaje Rządowe Centrum Studiów Strategicznych utworzone na podstawie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych (Dz. U. nr 106, poz. 495 ze zm.).

⁴³ Interesujące dane dotyczące reformy regulacyjnej i metod stosowanych przy ocenie ekonomicznych skutków regulacji: *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OECD 1997.

⁴⁴ Interesujące obserwacje dotyczące płaszczyzn współzawodnictwa państw w ramach procesów globalizacji: W. Szymański, *Globalizacja – jej problemy i dylematy*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, SGH, Warszawa 2001, s. 23-25.

(właściwym ministrem) obowiązany do przygotowywania projektów polityki gospodarczej w zakresie swego działu. Dopiero takie rozwiązanie może wspomóc system prawny pod kontem ograniczania barier regulacyjnych rozwoju działalności przedsiębiorstw. Warte zastanowienia jest również pogłębianie kultury prawnej pośród pracowników urzędów państwowych – z praktyki funkcjonowania odpowiednich organów wynika iż specyficznie pojmowana troska o bezpieczeństwo powoduje ograniczanie wolności w ramach rynku⁴⁵.

Z tego punktu widzenia nie wystarczy reforma o charakterze jednorazowym – zmiany rynkowe postępują na tyle szybko, iż bez utworzenia skutecznego od strony organizacyjnej i kompetencyjnej systemu kontroli i nadzoru nie tyle przedsiębiorców ile norm prawnych, nie można myśleć o rozwiązaniach sprawdzających się w okresie średnim i długim. W Polsce nie funkcjonuje obecnie ani system oceny kosztów gospodarczych wprowadzenia i funkcjonowania określonych regulacji prawnych nie będących rozwiązaniami o charakterze fiskalnym, ani też instytucjonalne przygotowanie organów państwa dla potrzeb badania skutków ekonomicznych istniejących rozwiązań. Jak się wydaje, powinno to stanowić to sygnał do przekonstruowania systemu kompetencji organów administracji rządowej właściwych w sprawach gospodarczych.

Na podstawie wskazanych wyżej rozwiązań instytucjonalnych w ramach administracji publicznej właśnie ministrów właściwych do spraw poszczególnych działów⁴⁶, należy określić jako podmioty odpowiedzialne za regulacje sektorowe. Uprawnienia, o jakich mowa odnoszą się do wydawania aktów wykonawczych oraz inicjowania polityki regulacyjnej. Żaden z ministrów nie posiada, w zakresie zainteresowania niniejszego opracowania, kompetencji do wykonywania zwierzchnictwa orzeczniczego nad centralnymi organami administracji rządowej. Podmioty administracji publicznej odpowiedzialne za regulacje sektorowe, z uwagi na określony prawem zakres przedmiotowy i posiadane kompetencje odpowiedzialne są więc za czynności gromadzenia informacji z zakresu wzajemnego przenikania się sfery polityki gospodarczej, praktyki i polityki legislacyjnej. Wszystko to służyć powinno zapewnieniu możliwie najlepszego dopasowania prowadzonej polityki gospodarczej państwa do wymogów rzeczywistości związanej z wykonywaniem działalności gospodarczej.

⁴⁵ Warto zwrócić uwagę na uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2000 r. II S. A. 85/99, w którym *expressis verbis* przypomina on Urzędowi Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi o konstytucyjnym obowiązku działania na podstawie prawa.

⁴⁶ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t. jedn. Dz. U. nr 82/1999 poz. 928 ze zm.).

Bibliografia

1. Bardwell D., Rooley R., *European Insurance handbook*, Coopers & Lybrand, 1997.
2. Barr N., *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Second Edition 1993.
3. Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Ekonomia T. I*, PWE, Warszawa 1999.
4. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The Strategy for Europe's Internal Market.*
5. *Communication of the Commission, Financial Services: Building a Framework for Action*, COM (1998) 625.
6. Drazen A., *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton New Jersey 2000.
7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997, Dz. U. nr 78 poz. 483, sprost. Dz. U. nr 28/2001 poz. 319.
8. Kosikowski C., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1995.
9. Kosikowski C., *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995.
10. Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Wyd. III, PWN, Warszawa 1986.
11. Martin H. P., Shumann H., *Pułapka Globalizacji; Atak na demokrację i dobrobyt*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000.
12. *Między państwem a rynkiem; Dylematy polityki gospodarczej Polski* pod red. M. Okólskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
13. Pawłowicz K., *Prawo człowieka do swobodnej działalności gospodarczej w: Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim* pod red. A. Rzeplińskiego, Warszawa 1994.
14. *Polityka gospodarcza* pod red. B. Winiarskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
15. *Polska w OECD*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2001.
16. Rabska T., *Gospodarka rynkowa i jej zasady w: Konstytucja a gospodarka*, Warszawa 1994.
17. Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 1994.
18. *Regulamin pracy Rady Ministrów*, M. P. nr 15/1997 poz. 144.
19. *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, M. P. nr 44 poz. 618 z dnia 15 grudnia 1998.
20. *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OECD 1997.
21. Rotberg E. H., *Risk Taking in the Financial Services Industry w: Risk Management in Financial Services*, OECD, Paryż 1992.
22. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lutego 1998 r., w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania, Dz. U. nr 24, poz. 134 ze zm.
23. Rutheford D., *Routledge Dictionary of Economics*, Routledge, London – New York 1995.

24. Sobczak K., *Działalność gospodarcza. Uregulowania prawne*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
25. Sobczak K., *Gospodarka rynkowa a władza publiczna*, Warszawa 1997.
26. Stiglitz J. E., *Economics of the Public Sector*, W. W. Norton & Company Inc., New York, London 1988.
27. Strzyczkowski K., *Rola współczesnej administracji w gospodarce (zagadnienia prawne)*, Warszawa 1992.
28. Sumczyński R., *Jakość prawodawstwa a reforma sektora publicznego*, DSPA International, czerwiec 2000.
29. Szymański W., *Globalizacja – jej problemy i dylematy*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej SGH, Warszawa 2001.
30. Thurow L. C., *Przyszłość kapitalizmu; jak dzisiejsze siły ekonomiczne kształtują świat jutra*, Wydawnictwo Dolnośląskie Wrocław 1999.
31. Tkaczyk T. P., *Rynek, konkurencja i jej wspieranie*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej SGH, Warszawa 1999.
32. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, Dz. U. nr 82/1999, poz. 929.
33. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. nr 82/1999 poz. 928.
34. Wróblewski W., *Zadania administracji państwa*, Kraków 1917.
35. Zarządzenie nr 68 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 września 2000 r. w sprawie Zespołu do Spraw Jakości Regulacji Prawnych (nie publikowane).