



Okresowa Ocena Monitorującego Komitetu BCC

Jak jest – jak być powinno

Stan rzeczywistości gospodarczo-społecznej i rekomendacje

lipiec 2009

Dokument dostępny jest również w Internecie: www.bcc.org.pl

SPIS TREŚCI

O MONITORUJĄCYM KOMITECIE BCC	2
GOSPODARKA	6
POLITYKA BUDŻETOWA	15
PRYWATYZACJA	20
UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE, PRACA, ŚWIADCZENIA RODZINNE	24
POLITYKA ROZWOJU I ROZWÓJ REGIONALNY	29
INFRASTRUKTURA DROGOWA	36
BEZPIECZEŃSTWO NA DROGACH	39
NAUKA	42
POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ	46
OCENA PROCESU LEGISLACYJNEGO	51

O Monitorującym Komitecie BCC

W dniu 1 czerwca 2009 roku został powołany Monitorujący Komitet BCC. Jest to swoisty gabinet cieni pro publico bono w skład którego wchodzi osoby piastujące w przeszłości funkcje publiczne, dziś związane z sektorem prywatnym.

1. Gospodarka

dr Janusz Steinhoff, wicepremier (2000-2001), minister gospodarki (1997-2001), poseł na Sejm X, I i III kadencji

2. Finanse

prof. Stanisław Gomułka, wiceminister finansów (2008), doradca ministra finansów (1989-1995 i 1998-2002), konsultant MFW, OECD i Komisji Europejskiej (lata 1980-te), wykładowca London School of Economics

3. Skarb Państwa

prof. dr hab. Aldona Kamela-Sowińska, minister skarbu państwa (2001), wiceminister skarbu państwa (1998-2000)

4. Rozwój Regionalny

dr Jerzy Kwieciński, wiceminister rozwoju regionalnego (2005-2008), ekspert zarządzający projektami w Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce (1993-2004)

5. Infrastruktura

Mirosław Barszcz, minister budownictwa (2007), wiceminister finansów (2005-2006)

6. Sprawiedliwość

prof. dr hab. Zbigniew Ćwiąkalski, minister sprawiedliwości i prokurator generalny (2007-2009), członek Komitetu Nauk Prawnych PAN w kadencji 2007-2010

7. Nauka

Wojciech Szewko, wiceminister nauki i informatyzacji (2003-2005), doradca premiera (2002-2005), doradca wicemarszałka Sejmu (1997-2000)

8. Praca i Polityka Społeczna

dr Wojciech Nagel, wiceprezes Krajowego Urzędu Pracy (1993-1994), członek rady nadzorczej ZUS

9. Sprawy Wewnętrzne i Administracja

gen. Leon Komornicki, gen. dyw. w st. spocz., zastępca Szefa Sztabu Generalnego (1992-1997)

10. Polska – Unia Europejska

dr Jarosław Mulewicz, członek Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Unii Europejskiej, główny negocjator Układu Stowarzyszeniowego Polski z UE, dyrektor Departamentu Ekonomicznego w MSZ (1990-1991)

11. Gospodarka polska w polityce międzynarodowej

dr Jerzy M. Nowak, ambasador RP przy NATO i Unii Zachodnio-Europejskiej (2002-2007)

12. Prace Sejmu

Jan Król, wicemarszałek Sejmu III Kadencji (1997-2001), poseł na Sejm RP X, I, II, III kadencji (1989-2001)

Połączenie doświadczeń wynikających z zaangażowania w praktykę z życia gospodarczego z doświadczeniami wyniesionymi z piastowanych funkcji publicznych powinno przynieść obiektywne oceny i propozycje rozwiązań koniecznych dla przełamania recesji w Polsce. Komitet będzie okresowo publikował i przedstawiał swoje oceny. Koordynatorem Komitetu jest Marek Goliszewski – prezes BCC, a sekretarzem Janusz Zieliński.

Raporty Monitorującego Komitetu BCC będą szeroko prezentowane opinii publicznej. Bezpośrednio będzie otrzymywać je ponad 7 tysięcy dziennikarzy z ponad 2 tysięcy redakcji prasowych, telewizyjnych, radiowych i internetowych,

np. Onet.pl (wg danych Megapanel Gemius/PBI w ciągu miesiąca odwiedza ten portal prawie 10 milionów osób). Są wśród nich zarówno najważniejsze tytuły ogólnopolskie, korespondenci prasy zagranicznej, jak i przedstawiciele mediów regionalnych czy branżowych.

Raporty będą przekazywane bezpośrednio prezydentowi, premierowi, marszałkom Sejmu i Senatu, liderom partii politycznych i szefom klubów parlamentarnych.

Ponadto wszystkie raporty będą zamieszczane na stronie internetowej Business Centre Club (15 tysięcy czytelników miesięcznie) oraz wysyłane specjalną pocztą elektroniczną do 2 tysięcy członków klubu, reprezentujących największe międzynarodowe korporacje, instytucje finansowe, ubezpieczeniowe, firmy telekomunikacyjne, największych polskich producentów, uczelnie wyższe, koncerny wydawnicze itd. Członkami Klubu są także prawnicy, dziennikarze, naukowcy, wydawcy, lekarze, wojskowi i studenci. Również oni otrzymają ten raport.

GOSPODARKA

Bieżąca sytuacja

Dotychczasowy okres funkcjonowania rządu premiera Donalda Tuska wydaje się być czasem zauważalnej niechęci do podejmowania istotnych decyzji, które byłyby trudne w odbiorze społecznym. Wyjątkiem w tej materii, co zasługuje zdecydowanie na pozytywną ocenę, jest podjęcie i przeprowadzenie przez parlament ustawy o emeryturach pomostowych. Wyrazić należy nadzieję, że reformy systemu ubezpieczeń społecznych będą kontynuowane bez zbędnej zwłoki i również obejmą tzw. emerytury mundurowe. Pamiętać należy też, że od tych reform w istotnym stopniu zależeć będzie w przyszłości kondycja finansów państwa.

Celem każdego rządu po 1989 roku było przekształcanie naszej gospodarki na bardziej konkurencyjną i dynamiczną, a w ostatnich latach również opartą na wiedzy. Podobnie rząd Donalda Tuska za kwestie o zasadniczym znaczeniu dla gospodarki uznał:

- poprawę stanu finansów publicznych,
- rozwój przedsiębiorczości,
- szybkie wejście do strefy euro,
- wzrost innowacyjności przedsiębiorstw,
- rozwój i modernizację infrastruktury,

- tworzenie miejsc oraz poprawę zdolności adaptacyjnych na rynku pracy.

W ogłoszonej strategii rządu Donalda Tuska nie zapomniano również zadeklarować wsparcia dla przestrzegania zasad horyzontalnych: zrównoważonego rozwoju w zakresie ekonomicznym, społecznym i środowiskowym, zagwarantowania lepszych regulacji prawnych, wsparcia przedsiębiorczości, rozwoju innowacyjności oraz uwzględniania we wszystkich politykach specyfiki sektora MSP.

Analiza bieżącej sytuacji gospodarczej pozwala na ocenę skuteczności w realizacji tych celów. Ocenę słabą. Szczególnie w konfrontacji z problemami, które wymagają szybkiego rozwiązania, chociażby po to, aby kolejne budżety nie były budżetami przetrwania, ale ekspansywnego rozwoju gospodarczego.

Problemy do rozwiązania

Do takich rzeczywistych obszarów, w których dynamika zmian jest mniejsza niż społeczne oczekiwania oraz daleka od podejmowania decyzji często trudnych, ale koniecznych i kluczowych, należy zaliczyć:

- rzeczywistą i konsekwentną reformę finansów publicznych,
- prywatyzację,
- sytuację w elektroenergetyce, zarówno w kontekście działań prywatyzacyjnych, jak i budowy rynku energii elektrycznej,
- wymienioną już wcześniej, szeroko rozumianą infrastrukturę, której stan zaczyna być istotną barierą wzrostu gospodarczego i absorpcji zewnętrznego kapitału w postaci inwestycji bezpośrednich,
- kwestię ostatnio mocno nagłaśnianą: pomoc publiczną – jej kształt i dopuszczalność,

- wdrażanie pakietu klimatycznego, ale - co bardzo istotne – w połączeniu z oceną ekonomiczno-finansowych skutków tego działania,
- i wreszcie, promocję gospodarczą Polski na rynkach światowych.

Kierunki pożądanych działań

I tak reforma finansów publicznych oznacza dziś konieczność:

- uelastycznienia wydatków publicznych,
- uproszczenie systemu podatkowego,
- weryfikację adresatów transferów socjalnych, m.in. przez przekazanie większych kompetencji samorządom w ramach dalszej implementacji reformy terytorialnej,
- kontynuację reformy systemu ubezpieczeń społecznych; odnotowujemy z zadowoleniem fakt uchwalenia ustawy o emeryturach pomostowych, ale potrzebne jest szybkie rozpoczęcie podnoszenia formalnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 65 lat, z czasem do 67 lat,
- Polska to kraj o najniższym w Europie poziomie zatrudnienia osób powyżej 50. roku życia, a tendencje demograficzne jednoznacznie wskazują na to, że polskie społeczeństwo będzie się starzało z wszystkimi tego konsekwencjami dla systemu zabezpieczenia społecznego; sprawą konieczną, jest także zapowiadana przez rząd reforma KRUS oraz emerytalnych uprawnień tzw. służb mundurowych.

Obszarem wymagającym porównywalnej do reformy finansów publicznych determinacji w działaniu jest polska infrastruktura. Pod tym względem jesteśmy w ariergardzie transformacji krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Statystyki są tutaj bezwzględne: wskaźnik długości sieci autostrad do powierzchni kraju wynosił dla Polski w 2004 r. 0,002. W roku 1990 mieliśmy 257

km autostrad, a 14 lat później 552 km, a więc rocznie budowaliśmy aż... 21 kilometrów. W odniesieniu do infrastruktury kolejowej ma miejsce tendencja odwrotna – likwidacja linii kolejowych. Uzasadnieniem jest racjonalizacja kosztów utrzymania niewykorzystanych często linii oraz kierowanie środków na modernizację linii w korytarzach transgranicznych. Jednak, podobnie jak w budownictwie drogowym, również w transporcie kolejowym tempo inwestycji jest, eufemistycznie rzecz ujmując, umiarkowane. Przyczyna takiego stanu rzeczy? Ciągłe zmiany koncepcji realizacji inwestycji kolejnych rządów oraz prawo, w tym prawo budowlane oraz prawo zamówień publicznych. Uchwalona w 2008 r. specjalna ustawa miała większość tych barier usunąć. Jednak już dziś wiadomo, że nawet perspektywa EURO 2012 znacząco nie przyspieszy budowy dróg.

Stan polskiej infrastruktury od dawna jest już główną barierą inwestycyjną. Dotyczy to również infrastruktury przesyłowej w elektroenergetyce, gazie i paliwach płynnych. Konieczna jest modernizacja i rozbudowa tych sieci. O stopniu bezpieczeństwa energetycznego kraju, obok poziomu zapasów gazu czy paliw płynnych, dywersyfikacji ich źródeł pochodzenia i dróg transportowych, w istotny sposób stanowić będzie rozbudowana sieć połączeń transgranicznych z krajami UE. Trzeba mieć świadomość, że gospodarka polska funkcjonuje w warunkach wspólnego rynku UE i z tego wynika fakt, iż bezpieczeństwo energetyczne to dziś nie tylko domena poszczególnych państw, ale całej Unii Europejskiej. Konsekwencją takiego podejścia powinna być wspólna, spójna polityka w tym obszarze.

Decyzji o przyjęciu zmodyfikowanych dla Polski zasad wdrożenia pakietu klimatyczno-energetycznego powinien towarzyszyć ekonomiczny rachunek szacujący rzeczywiste koszty jego wdrożenia dla naszej gospodarki. Proponowane aktualnie przez partnerów unijnych limity emisji CO₂ i system aukcyjny po 2020 roku dla Polski będzie miał znaczny wpływ na wzrost cen energii elektrycznej, z oczywistymi skutkami dla konkurencyjności naszej gospodarki i poziomu życia obywateli.

Polska elektroenergetyka produkując 1 MWh energii emituje ok. 1 t CO₂ (ok. 60% więcej niż wynosi średnia w UE). A więc zasadne były obawy, iż po 2020 roku, a więc po pełnym wprowadzeniu przez UE dla Polski planowanych aukcyjnych zasad obrotu prawami do emisji CO₂, ceny energii elektrycznej mogłyby się co najmniej podwoić. Wynegocjowany przez polski rząd okres przejściowy dla energetyki (do 2020 r.) oraz możliwość częściowej partycypacji UE w realizacji pilotażowych instalacji sekwestracji CO₂ w elektrowniach znacząco osłabia skutki terapii szokowej, której doświadczy energetyka.

Specyfiką naszej elektroenergetyki jest bowiem wyjątkowo duży, bo prawie 93% udział paliw stałych (węgiel kamienny i brunatny) w bilansie nośników energii. I ta struktura, obok niskiej sprawności bloków energetycznych, decyduje o wielkości emisji CO₂. O stopniu nowoczesności podsektora wytwarzania energii elektrycznej decyduje jej sprawność, która w krajach unijnej 15-stki generalnie przekracza 45%, a w Polsce zawiera się w granicach 35-36%, a więc prawie o 10% mniej! Tak niska sprawność polskich elektrowni wynika z faktu, iż ponad 40% bloków energetycznych zbudowano ponad 35 lat temu. Poziom zatrudnienia w elektroenergetyce jest nadmierny, wydajność pracy zarówno w podsektorze wytwarzania, jak i dystrybucji znacząco odbiega od wielkości osiągniętych w krajach UE. Wyjątkiem są przedsiębiorstwa sprywatyzowane, np. elektrownia Połaniec należąca do belgijskiego Elektrabela czy Górnośląski Zakład Elektroenergetyczny, którego właścicielem jest szwedzki Vattenfall. Negatywie należy ocenić z tego punktu widzenia przeprowadzane procesy konsolidacji, które zamiast spodziewanych efektów synergii stały się źródłem generowania dodatkowych kosztów.

Konsolidacja pionowa polskiej energetyki miała na celu zwiększenie możliwości inwestycyjnych tej branży. Aby jednak ten cel osiągnąć należy przyspieszyć prywatyzację tych podmiotów. Aktualna sytuacja na giełdzie i konieczność poprawy zarządzania powinna skłonić ministra Skarbu Państwa do zmiany strategii prywatyzacji, w której w znacznym stopniu należy dopuścić udział

inwestorów branżowych. Efekty przeprowadzonych wcześniej prywatyzacji (STOEN, GZE, Rybnik, Połaniec) potwierdzają słuszność tej koncepcji.

Polska energetyka potrzebuje więc inwestycji. Większość analityków uważa, iż po 2012 roku powinniśmy budować nowe bloki o mocy 1000-1200 MW rocznie. Wcześniej, biorąc pod uwagę niezbędny czas budowy (7 lat), nie będzie to możliwe. I dlatego po 2012 roku grozić nam może deficyt energii. Niewiadomą jest tylko jego zakres i czas trwania. Ratunkiem może być import, pod warunkiem wszakże, iż szybko rozbudujemy transgraniczne moce przesyłowe. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury przesyłowej dotyczyć musi również istniejącej sieci krajowej. Szczególnie pilna jest rozbudowa sieci 400 kV, co znacząco, obok większych możliwości przesyłu, pozwoli ograniczyć straty w procesie przesyłu.

Skalę deficytu energii ograniczyć może realizacja programu redukcji zużycia energii. Pamiętać należy, że w tej materii mamy wielkie możliwości. Tzw. efektywność energetyczna naszego kraju jest 2,67 razy mniejsza niż 15-tki tzw. starych krajów UE. Przygotowana ustawa o efektywności energetycznej powinna być więc jak najszybciej wdrożona.

Konieczność inwestycji w podsektorze wytwarzania energii elektrycznej wywołuje nieuchronnie pytanie o stosowane nośniki energii: czy dalej, tak jak dotychczas, węgiel będzie podstawowym źródłem energii czy też wystąpi dywersyfikacja stosowanych nośników energii? Za nieuchronny należy uznać proces ewolucji sposobów wykorzystania węgla w elektrowniach: upłynnianie, zgazowanie, CCT i CCS to przyszłościowe technologie, które pozwolą bardziej racjonalnie wykorzystać energię paliw stałych, ograniczając równocześnie oddziaływanie produkcji energii elektrycznej na środowisko naturalne. Pozytywnie należy ocenić decyzję Rady Ministrów o rozpoczęciu budowy elektrowni jądrowych. Doskonałość dostępnych, bezpiecznych technologii oraz ekonomia wskazują na racjonalność tych inwestycji. Trzecim, równie rozsądnym kierunkiem inwestycji jest tzw. mikroenergetyka gazowa, tj. budowa zakładów

kogeneracji zasilanych tam, gdzie jest to możliwe z lokalnych źródeł nośników energii.

Odrębnym wyzwaniem jest prywatyzacja branż energetyki i gazu. Monopolistyczny model działania PGNiG to dowód, że rynek gazu w Polsce praktycznie nie istnieje. Fasadowa prywatyzacja oraz niektóre regulacje spowodowały, że obszar ten jest dziś jeszcze bardziej niepodatny na konkurencję. Sfera nadzoru właścicielskiego wymaga w Polsce pilnego uporządkowania. Realizowanie wyphywających od rządu założeń poprzez „ręczne sterowanie” firmą z udziałem Skarbu Państwa w nieuchronny sposób doprowadza do spadku jej wartości, a może także naruszyć równowagę rynkową i prawa pozostałych właścicieli. Nie mówiąc o tym, że stawia zarządzających spółką w sytuacji nie dającej się pogodzić sprzeczności interesów.

Sprzeczność innego rodzaju dotyczy realizacji obu podstawowych ról państwa w gospodarce – regulacyjnej i właścicielskiej. Działalności każdego regulatora towarzyszy bowiem ryzyko podejmowania decyzji chroniących interesy państwowej własności w gospodarce kosztem pozostałych uczestników rynku. Takie działania, jako naruszające mechanizmy rynkowe, winny być identyfikowane i eliminowane przez UOKiK, którego niezależność wydaje się być w tym kontekście sprawą fundamentalną.

Generalnie funkcje właścicielskie państwo winno realizować przede wszystkim w obszarze podstawowej infrastruktury kolejowej, drogowej i przesyłowej (paliwa płynne, gaz, energia) – tak, by zapewnić równoprawny dostęp do infrastruktury wszystkim podmiotom działającym na rynku. Działania naruszające konkurencję nie mogą być usprawiedliwiane obroną za wszelką cenę tzw. narodowego interesu gospodarczego. Rozwój rynku energii, gazu i paliw płynnych to szansa na rozwój tych branż, konkurencję, a w efekcie końcowym dobrą ofertę dla odbiorców.

Kolejny obszar związany z zaangażowaniem państwa to pomoc publiczna. Kwestia szeroko ostatnio dyskutowana w Europie w kontekście kryzysu gospodarczego. Pod tym pojęciem rozumieć należy wszelką pomoc udzieloną podmiotom gospodarczym przez Państwo Członkowskie UE lub z użyciem zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub może zakłócić konkurencję poprzez faworyzowanie określonych podmiotów lub wytwarzania określonych dóbr. Trzeba mieć świadomość, że fundamentem współczesnej gospodarki jest wolna konkurencja, a wszelkie mechanizmy ją zakłócające – takie jak nieracjonalna pomoc publiczna oraz jawny czy też zakamuflowany protekcjonizm – wcześniej czy później muszą odbić się na niej niekorzystnie. Walka z kryzysem musi być prowadzona wspólnie przez wszystkie kraje Unii w ramach wspólnie przyjętej jednolitej konsekwentnie realizowanej przez kraje członkowskie strategii.

Pomoc publiczna udzielana podmiotom gospodarczym musi mieć – także w kryzysie – taką formę, by zminimalizować negatywne oddziaływanie na wolną konkurencję. Takie kryterium spełnia pomoc o charakterze horyzontalnym. Firmy muszą bowiem działać w oparciu o takie same standardy dotyczące np. prawa pracy, środowiska, czy też dostępu do publicznych pieniędzy. Przykładem racjonalnych działań wspomagających przedsiębiorstwa są regulacje w ramach zwiększenia elastyczności czasu pracy, czy też w trosce o ochronę miejsc pracy partycypowanie państwa w utrzymaniu zatrudnienia w warunkach ograniczenia produkcji.

Kwestia ostatnia, ale tak samo istotna jak poprzednie, to szeroko rozumiana promocja gospodarcza, która powinna być efektywnym kołem zamachowym rodzimej gospodarki.

Obecnie promocję gospodarczą, która funkcjonuje w formule PAIiIZ i innych instytucji trudno nazwać efektywną i wystarczającą. Większość przeznaczanych z budżetu środków na promocję pochłaniają koszty administracyjne. Brak jest systemowych rozwiązań w zakresie finansowania działalności merytorycznej. System oceny jej efektów, wartość zrealizowanych w Polsce inwestycji

zagranicznych to właściwe kryterium oceny skuteczności agencji, w oparciu o którą powinno się budować sposób finansowania.

Równocześnie instytucja promocji, bez względu na formułę funkcjonowania, powinna stać się realnym wsparciem dla biznesu zarówno w kraju, jak i za granicą. Redukowanie środków budżetowych na promocję krajowej gospodarki w połączeniu z zarzutem braku efektów działania, to najczęściej popełniany błąd wynikający z krótkowzroczności w postrzeganiu mechanizmu promocji gospodarczej, który jest przede wszystkim długofalowym procesem pozyskiwania kapitału, ale też tworzenia pozytywnego wizerunku danego kraju.

POLITYKA BUDŻETOWA

Bieżąca sytuacja

W sprawach dotyczących finansów bardzo ważne są przejrzystość i wiarygodność. Dotyczy to zarówno firm, jak i państwa. Tymczasem wypowiedzi niektórych ministrów w ostatnich miesiącach, mocno dystansujące się wobec prognoz i ocen zewnętrznych, spowodowały pojawienie się dużego znaku zapytania w tych dwóch kluczowych kwestiach. W okresie tworzenia ustawy budżetowej na rok 2009 stopień niepewności dotyczący dochodów był bardzo duży. Ale po sześciu miesiącach realizacji tego budżetu są już całkiem solidne podstawy do sformułowania dość dokładnej prognozy dochodów i wydatków w roku 2009. Potrzebna jest także już teraz realistyczna ocena dochodów i wydatków na rok 2010. Trzeba także zaprzestać bałamutnych i aroganckich oskarżeń przedstawicieli rządu pod adresem Komisji Europejskiej, MFW czy komentatorów w polskich mediach o jakoby katastrofizm i ograniczony profesjonalizm w ich ocenach polskich finansów publicznych.

Jeśli duży wzrost deficytu sektora finansów publicznych jest w tym i przyszłym roku nieunikniony, to trzeba też zająć się na nowo kwestią bezpiecznego finansowania tego deficytu, takiego finansowania, które nie doprowadzi do nadmiernego wzrostu kosztów obsługi długu publicznego. Trzeba też podjąć w dyskusji publicznej, w oparciu o odpowiednie analizy rządowe, kwestię wielkości ryzyka przekroczenia przez relację długu publicznego do PKB prognozy ostrożnościowego 55% w r. 2010, po przekroczeniu którego uruchamiana jest tzw. procedura sanacyjna (wstrzymanie wzrostu wynagrodzeń w państwowej

sferze budżetowej, wstrzymanie nowych inwestycji finansowanych z budżetu państwa, ograniczenie waloryzacji rent i emerytur do poziomu inflacji w poprzednim roku budżetowym, zakaz udzielania nowych pożyczek i kredytów z budżetu państwa).

Cały czas mówimy zwykle o budżecie państwa, ale w kluczowej sprawie kosztów obsługi długu publicznego ważny jest deficyt całego sektora. Ten deficyt wyniósł około 50 mld zł w r. 2008. Przy okazji noweli powinniśmy się dowiedzieć, o ile rząd zamierza podnieść ten deficyt w roku bieżącym. Ta informacja powinna być podana nie gdzieś na marginesie, ale powinna być punktem wyjścia centralnych części przemówień premiera i ministra finansów. Przypomnijmy, że według prognozy KE ten deficyt ma wzrosnąć do 6,6% PKB (około 80 mld zł) w br. oraz do 7,3% PKB (około 95 mld zł) w r. 2010.

Popieraliśmy i popieramy deklaracje rządu na rzecz ograniczenia przyrostu tego deficytu w roku 2009 i w roku 2010, ale wyrażamy zaniepokojenie nierealistycznymi ocenami i minimalizującymi zagrożenia oświadczeniami ministrów i samego premiera.

Problemy do rozwiązania

1. Kluczową kwestią są dochody krajowe, podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa. Dane za miesiące styczeń-maj pokazują, że te dochody w bieżącym roku są dość stabilne na poziomie około 4% poniżej dochodów w r. 2008, zamiast zakładanego w ustawie wzrostu o 12,8%. Jeżeli nowela założy kontynuowanie tej relacji do końca roku, to korekta dochodów krajowych na cały rok musiałaby być w skali 40 mld zł. Proponowana korekta dochodów, na poziomie 37 mld zł, jest bliska realistycznej, ale może się okazać optymistyczną.
2. Drugie kluczowe założenie musi dotyczyć prawdopodobnego niedoboru dochodów krajowych, w stosunku do pierwotnej ustawy budżetowej, w

pozostałej części sektora finansów publicznych. Od tej oceny zależeć będzie skala ewentualnego koniecznego powiększenia dotacji dla funduszy celowych, takich jak FUS, Fundusz Drogowy i Fundusz Pracy, oraz dla jednostek samorządu terytorialnego. Jeśli nowela nie przewidzi takiego zwiększenia dotacji, to potrzebne jest wyjaśnienie konsekwencji takiej decyzji.

3. Rząd dysponuje możliwością niewielkiego powiększenia dochodów z tytułu akcyzy, ale podatkowe lub wydatkowe inicjatywy ustawodawcze będą prawdopodobnie wetowane przez prezydenta. W tej sytuacji konsekwencją musi być niestety duży wzrost deficytu sektora finansów publicznych i szybki wzrost długu publicznego w tym roku i w najbliższych kilku latach.
4. Kolejne istotne założenie dotyczy oszczędności w roku 2010 w odniesieniu do tzw. wydatków elastycznych. Prawdziwe oszczędności tego typu w br. oceniamy na około 8-10 mld zł. O takie oszczędności będzie trudniej w r. 2010.
5. W odniesieniu do r. 2010 potrzebne jest założenie, że dochody krajowe będą zbliżone lub nominalnie tylko niewiele większe niż dochody w br.
6. Sporą niewiadomą będą koszty obsługi długu publicznego. Te koszty zależą bowiem od 3-ech dość niepewnych parametrów: rentowności skarbowych papierów wartościowych, kursu złotego oraz wpływów z prywatyzacji. Aby nie dopuścić do nadmiernego wzrostu tych kosztów potrzebne jest mocne odblokowanie prywatyzacji oraz częściowe finansowanie deficytu kredytami MFW i Banku Światowego. Obniżeniu kosztów sprzyjałoby też przejęcie przez budżet państwa deficytu całego lub niemal całego sektora finansów publicznych.

Budżet państwa na rok 2009 był przygotowany w oparciu o szereg mocno optymistycznych założeń po stronie dochodów. Jeżeli nowela lipcowa będzie cierpieć na ten sam syndrom nadmiaru optymizmu, to może być konieczna

jeszcze jedna nowela przed końcem roku. Budżet nie powinien mieć dużych rezerw po stronie wydatków, bo powinien dyscyplinować dysponentów środków budżetowych, zmuszać ich do oszczędnego wydawania. Ale powinien mieć pewne rezerwy po stronie dochodów.

Kierunki pożądanych działań

1. Podstawowe cele polityki fiskalnej sformułowane w imieniu rządu przez ministra finansów w wystąpieniach sejmowych w roku 2008 i 2009 uległy daleko idącej dezaktualizacji. Warto więc przy okazji noweli budżetowej dać nową wykładnię tej polityki, zaczynając od sformułowania jej realistycznych celów w latach 2009-2011. W perspektywie średniookresowej głównym celem powinno być zmniejszenie deficytu sektora wyraźnie poniżej 3% PKB, tak aby urealnić wejście Polski do strefy euro.
2. W r. 2009 podstawowym celem powinno być niedopuszczenie do przekroczenia przez dług publiczny, tym bardziej do znacznego przekroczenia, poziomu 52% PKB. W tej chwili prawdopodobieństwo takiego przekroczenia szacujemy na około 50%.
3. W r. 2010 podstawowym celem powinno być niedopuszczenie do przekroczenia przez dług publiczny, tym bardziej znacznego przekroczenia, progu sanacyjnego 55% PKB. W tej chwili prawdopodobieństwo takiego przekroczenia jest trudne do oszacowania, ale wydaje się być wyższe niż 50%.

Rząd wydaje się teoretycznie doceniać niebezpieczeństwo dla stabilności makrofinansowej Polski wynikające z szybkiego przyrostu długu publicznego i zbyt wysokiego poziomu tego długu w relacji do PKB. Ale z drugiej strony rząd był zaskoczony dużym deficytem sektora finansów publicznych w r. 2008 (3,9% PKB) i podtrzymuje nierealistyczną ocenę wielkości tego deficytu w r. 2009

(4,6% PKB). Niedocenywanie ryzyka jest często powodem bankructw przedsiębiorstw i państw. W naszej sytuacji takie niedocenywanie demobilizuje rząd, utrudnia współpracę z prezydentem i opozycją, a także wprowadza w błąd polskie społeczeństwo.

PRYWATYZACJA

Bieżące uwarunkowania

Struktura własnościowa w Polsce, jak i w innych krajach, ulega ciągłym, dynamicznym zmianom. Nadal jednak Skarb Państwa w Polsce pozostaje jednym z największych i najbogatszych graczy gospodarczych. To w rękach państwa znajduje się 36% gruntów krajowych o wartości ok. 300 mld zł. Zajmują one 11,5 mln ha, co odpowiada 37% terytorium kraju. Najwięcej gruntów użytkują Lasy Państwowe – 7,6 mln ha. W posiadaniu Skarbu Państwa jest 23% budynków i budowli w kraju, których wartość szacuje się na ok. 200 mld zł. Ponad 24% majątku narodowego o szacowanej wartości ok. 200 mld to akcje i udziały w ponad 1300 spółkach z udziałem państwa. Ten wielki majątek zarządzany przez liczne podmioty o charakterze państwowym, z założenia ma służyć obywatelom w formie bezpośredniej lub przez przychody, których dostarcza. Te przychody to głównie dochody z prywatyzacji i dywidendy z zysku spółek z udziałem Skarbu Państwa.

22 kwietnia 2008 r. Rada Ministrów przyjęła „Plan prywatyzacji na lata 2008-2011”. Plan ten oraz przyjęte przez Radę Ministrów programy i strategie sektorowe dla poszczególnych branż, jak np. program dla elektroenergetyki, strategia dla przemysłu naftowego czy też polityka dla przemysłu gazu ziemnego, z uwzględnieniem programu bezpieczeństwa energetycznego kraju warunkować będą działania Ministra Skarbu Państwa w 2009 roku.

Przychody z prywatyzacji zaplanowane na rok 2009 wynoszą 12 mld zł. Na dzień 15 czerwca 2009 r. zrealizowano 1,8 mld zł, co stanowi 15%. W warunkach

recesji, spowolnienia rozwoju gospodarczego, zmniejszenia tempa wzrostu PKB, zwiększenia potrzeb pożyczkowych państwa (w r. 2009 – 155 mld zł) każdy pieniądz ma podwójną wartość.

Wniosek:

Mniejszy pieniądz dziś może działać więcej niż większy pieniądz w czasach rozwoju. Najdroższym dobrem jest dziś pieniądz, zatem i koszty jego pozyskania są wyższe. W przypadku prywatyzacji ten koszt to mniejsza cena za majątek Skarbu Państwa, niż ta, którą można by ewentualnie uzyskać w czasach boomu gospodarczego.

Bez względu zatem na mniejszą cenę za majątek w generalnym rozliczeniu przychody z prywatyzacji w czasach kryzysu i recesji liczą się podwójnie.

Problemy do rozwiązania

Prywatyzacja nigdy nie była celem samym w sobie. Zawsze była narzędziem, instrumentem długofalowej, długookresowej strategii gospodarczej.

- podstawowym mankamentem prywatyzacji w Polsce jest brak strategii gospodarczej, którą prywatyzacja mogłaby realizować; w takiej sytuacji majątkiem Skarbu Państwa się administruje, a nie gospodaruje, natomiast prywatyzacja realizuje jedynie cele fiskalne,
- brak polityki ekonomicznej uniemożliwia wykorzystywanie majątku Skarbu Państwa, zgodnie z kryterium adekwatności społecznej, tzn. do realizacji konkretnych celów społecznych (bezpieczeństwo, komunikacja, edukacja, ochrona środowiska itp.), których realizację ma gwarantować państwo,

- brak nowoczesnych rozwiązań gospodarczych, ekonomicznych, podmiotowych i strukturalnych, do których można wykorzystać majątek Skarbu Państwa,
- „jednokierunkowe” myślenie o zadysponowaniu majątku państwowego, szczególnie o akcjach i udziałach Skarbu Państwa, czyli tylko prywatyzacja, bez rozważenia innych metod jego stosownego wykorzystania,
- polityka dywidendowa w czasach kryzysu wymaga podejścia podmiotowego, a nie makroekonomicznego, czyli zostawić dywidendę w spółkach na przetrwanie, inwestycje i rozwój, co spowoduje przychód do budżetu z podatków VAT i CIT od funkcjonujących firm bez potrzeby ich dotowanie i wspomaganie.

Kierunki pożądaných działań

- a) wykorzystać akcje i udziały Skarbu Państwa, szczególnie spółek giełdowych, pod zastaw zaciąganych kredytów obrotowych i inwestycji w spółkach nie tylko z udziałem państwa i zarabiać na korzystaniu z praw majątkowych,
- b) przeprowadzić sekurytyzację długów spółek z udziałem Skarbu Państwa, które straciły np. na opcjach lub wskutek załamania określonego rynku np. samochodowego, poprzez utworzenie spółki oddłużeniowej, której kapitałem i zabezpieczeniem byłyby akcje spółek giełdowych.

Sekurytyzacja zadłużenia spółek z udziałem państwa może się odbywać:

- bez zwiększenia zadłużenia budżetu,
- bez zwiększenia deficytu budżetowego,
- bez zwiększenia potrzeb pożyczkowych państwa,

- bez zwiększania podatków bezpośrednich czy pośrednich do obywateli,
 - bez zwiększenia składki na ubezpieczenie zdrowotne,
 - bez zmiany prawa i dodatkowych ustaw,
 - bez robienia wyjątków w prawie,
 - bez dyskryminowania firm prywatnych,
- c) przyspieszyć i zwiększyć ofertę prywatyzacji on-line.

UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE, PRACA, ŚWIADCZENIA RODZINNE

I. Ubezpieczenia społeczne

Bieżące uwarunkowania

Reforma emerytalna nie została skończona – po zawetowaniu przez prezydenta nie uchwalono ponownie ustawy o zakładach emerytalnych oraz ustawy o rentach, dostosowanych do nowych zasad. Ustawa o emeryturach pomostowych, której koszt był szacowany na 12,7 mld zł (w latach 2009-2040), została w końcowej fazie prac parlamentarnych (grudzień 2008 r.) poszerzona o tzw. rekompensaty. Będą one wypłacane osobom, które utraciły prawo do wcześniejszych emerytur z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Koszt rekompensat ma wynieść – w analogicznym okresie – 30 mld zł, ponad dwuipółkrotnie więcej aniżeli świadczeń pomostowych. Kwestia ta nie była ostatnio przedmiotem prac ani zainteresowania partnerów społecznych. Należy zwrócić się do rządu o przedstawienie analizy problemu od strony liczby uprawnionych oraz sposobu sfinansowania operacji.

Problemy do rozwiązania

Dyskusje ekspertów oraz przedstawicieli rynku emerytalnego zdominowała w I kwartale bieżącego roku kwestia zmian w systemie opłat pobieranych przez OFE, według propozycji resortu pracy z marca br. Nałożyła się na nią kwestia pogorszenia wyników inwestycyjnych OFE oraz wątpliwości związane z bilansem reformy w 10 lat od jej wprowadzenia. Założenia do zmiany ustawy o OFE (styczeń 2009 r.) wskazywały, iż celem nowelizacji są działania kilkukierunkowe. Ich efektem miały być: wprowadzenie funduszy o profilowanym ryzyku, reforma systemu opłat i kosztów systemu, poprawa adekwatności kapitałowej towarzystw oraz zmiana zasad akwizycji. Następnie resort pracy uznał, iż należy wydzielić zagadnienie opłat z przedstawionych powyżej i uczynić je przedmiotem węższej, szybkiej nowelizacji (2010). Wydaje się jednak, iż co najmniej równie istotne jest wprowadzenie tzw. multifunduszy, których koncepcja została zarysowana w przedstawionych w styczniu założeniach. Znana jest też z rekomendacji KNF z marca 2008 roku. Słabością nowelizacji jest odstępianie od szerszego kontekstu zmian i skoncentrowanie się wyłącznie na kwestii opłat.

Kierunkami pożądanymi działań powinno być rozpoczęcie prac nad wielofunduszowością, zmianami w systemie akwizycji OFE oraz adekwatności kapitałowej i gwarancyjnej PTE. Założenia do tych zmian mogą zostać wypracowane wspólnie w Zespole problemowym TK ds. ubezpieczeń społecznych. Uwagi do założeń nowelizacji ustawy o OFE zostały przekazane przez Business Centre Club resortowi pracy w maju br.

II. Praca

Bieżąca sytuacja

Kluczowym zagadnieniem z tego obszaru wydaje się być spóźnione i niepełne wdrożenie Programu 50+. Został on przyjęty przez rząd 17 października 2008 r.

Następnie w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, (weszła w życie 1 lutego 2009 roku), wprowadzono dwa elementy programu:

1. pracodawca nie odprowadza składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Pracy za zatrudnionych – kobietę powyżej 55 roku życia oraz mężczyznę powyżej 60 roku życia,
2. pracodawca nie odprowadza składek za kobietę powyżej 50 roku życia i mężczyznę powyżej 55 roku życia przez rok, jeżeli przed podjęciem zatrudnienia przez minimum 30 dni byli oni zarejestrowani w urzędzie pracy jako bezrobotni.

Problemy do rozwiązania

Warto zauważyć, iż część zadań Programu 50+ jest lub będzie aktywowana nie tylko na szczeblu centralnym, ale także w regionach. Perspektywa finansowa do roku 2015 opiewa na 12 mld zł, z czego blisko 9,9 mld zł w ramach programu operacyjnego Kapitał Ludzki. Środki krajowe to około 2,1 mld zł.

Słabością realizacyjną programu jest odstępianie od debaty i konsultacji w zakresie:

1. podwyższenia wieku emerytalnego kobiet (a w perspektywie także mężczyzn),
2. programów prozdrowotnych dla pracowników 50+,
3. skrócenie ochrony przedemerytalnej (zmiany w Kodeksie pracy).

Kierunkami pożądanymi działań powinno być wprowadzenie do debaty publicznej wymienionych powyżej zagadnień oraz wdrożenie dokumentu implementacyjnego Programu 50+.

III. Świadczenia rodzinne

Bieżąca sytuacja

Trudna sytuacja budżetowa uniemożliwia w opinii rządu podwyższenie kryterium dochodowego (504 zł lub 583 zł na osobę) uprawniającego do wypłaty zasiłków rodzinnych (ZR). Wyższy będzie tylko zasiłek rodzinny (ma wzrosnąć z 48 zł do 68 zł na dziecko w wieku 0–5 lat, z 64 do 91 zł w wieku 6–18 lat i z 68 zł do 98 zł w wieku 19–24 lata). Nie zostaną podwyższone dodatki do zasiłku rodzinnego oraz zasiłek i świadczenie pielęgnacyjne.

Próg dochodowy ZR nie wzrósł od 2004 roku. Do 2008 roku uprawnienie do świadczeń straciło 47% dotąd uprawnionych. W 2004 roku ZR otrzymywało blisko 5,55 mln osób, a w 2008 roku – niespełna 3,8 mln osób.

Problemy do rozwiązania

Ponieważ w tej sprawie nie ma porozumienia w Trójstronnej Komisji, rząd do 15 sierpnia br. wyda rozporządzenie, na podstawie którego określona zostanie wysokość świadczeń od listopada 2009 r.

Słabością powyższej sytuacji jest zamrożenie kryterium dochodowego, które nie rośnie pomimo inflacji od pięciu lat. Ponadto problemem biedy najbardziej zagrożone są dzieci z rodzin wielodzietnych – według danych GUS w 2008 roku poniżej minimum egzystencji żyło 8,8% rodzin z trojgiem dzieci oraz blisko 18% rodzin wychowujących czworo lub więcej dzieci.

Kierunkami pożądanymi działań powinno być podniesienie o 10% kryterium dochodowego oraz o 20-25% zasiłku rodzinnego. Stanowi to mniej więcej połowę wskaźników proponowanych przez resort pracy w kwietniu br. Kluczowym w tym względzie będzie jednak stanowisko Ministerstwa Finansów.

W tym przypadku należałoby wykazać się pewną empatią, która posłuży utrzymaniu lekkiego dodatniego trendu demograficznego. W przeciwnym razie grozi nam powrót do ujemnego salda z dalszymi konsekwencjami, także finansowymi w niedalekiej przyszłości.

POLITYKA ROZWOJU I ROZWÓJ REGIONALNY

Bieżące uwarunkowania

W ramach Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015, średniookresowej strategii rozwoju Polski, na cele rozwojowe przeznaczonych zostanie minimum 110 miliardów euro, z czego około 85 miliardów z funduszy europejskich. Średniorocznie w tych latach będziemy mieli do dyspozycji fundusze unijne na cele rozwojowe, odpowiadające ponad 4% krajowego PKB. W ten sposób fundusze unijne mogą stanowić około 1/5 wszystkich inwestycji w gospodarce, będąc kwotowo porównywalne z inwestycjami zagranicznymi. Z tych pieniędzy finansujemy i będziemy dalej finansować inwestycje transportowe: drogowe, kolejowe, morskie i lotnicze, inwestycje wodociągowe i kanalizacyjne, infrastrukturę społeczną: edukacyjną, kulturalną i społeczną, wsparcie dla przedsiębiorstw i instytucji otoczenia biznesu, działania dla pracowników, bezrobotnych, na rzecz integracji społecznej i dla szkół.

Rząd zadeklarował wykorzystywanie funduszy europejskich jako jeden ze swoich trzech głównych priorytetów na 2009 rok, obok budowy autostrad i utrzymania miejsc pracy, przy czym zarówno budowa autostrad, jak i działania na rynku pracy są silnie wspierane z funduszy europejskich. Jest to podejście słuszne, ponieważ fundusze europejskie będą w najbliższych dwóch, trzech latach jednym z głównych instrumentów przeciwdziałających już obecnemu spowolnieniu gospodarczemu i grożącej nam recesji. Taka też rola została im nadana w ramach planu anty kryzysowego rządu, tj. Planu Stabilności i Rozwoju, przyjętego w grudniu 2008 roku.

Stopień wykorzystania funduszy strukturalnych z lat 2004-2006 jest pozytywny. Jest szansa na bardzo dobry wynik bliski 100 procentom. Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, do końca kwietnia 2009 roku wypłacono beneficjentom 31,6 miliarda złotych, co wtedy stanowiło 96% dostępnych środków. Podpisane umowy na dofinansowanie przekroczyły dostępną kwotę i wyniosły ponad 106% alokacji na lata 2004-2006. Gorzej wygląda wykorzystanie Funduszu Spójności, który finansuje duże projekty infrastrukturalne transportowe i środowiskowe, ale na jego pełne wykorzystanie mamy czas do końca 2010 roku i jest to w pełni możliwe. Na koniec marca 2009 roku wypłaciliśmy 60% dostępnych środków

Jeśli chodzi o fundusze europejskie na lata 2007-2013, to wreszcie możemy powiedzieć, że po długim rozpędzie „samolot z funduszami unijnymi wystartował”. Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (stan na 7 czerwca 2009 roku), od początku uruchomienia programów złożono 66,1 tys. wniosków (poprawnych pod względem formalnym) na całkowitą kwotę dofinansowania (środki unijne i krajowe) ponad 141 miliardów złotych. Co najbardziej cieszy, z beneficjentami podpisano 13 144 umów o dofinansowanie na kwotę dofinansowania w części UE 26,6 miliarda złotych, co stanowi 9,1% dostępnej alokacji. Wartość wydatków wykazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność i uznanych za kwalifikowalne wyniosła 3,6 miliarda złotych, a w części dofinansowania UE prawie 3 miliardy złotych, co stanowi 1% dostępnej alokacji z UE. Rządowy plan wykorzystania funduszy za 2009 rok określony w obszarze wydatków został wykonany w omawianym okresie w około 18%.

Problemy do rozwiązania

Czerwiec to ostatni miesiąc wydatkowania funduszy strukturalnych na lata 2004-2006. Okres wydatkowania został nam przedłużony przez Komisję Europejską z końca 2008 roku do końca czerwca 2009 roku. To już ostatnie dni

dokonywania płatności i rozliczania projektów. Zazwyczaj na końcu zostają do zakończenia i rozliczenia projekty najtrudniejsze, najdłużej realizowane i tzw. „maruderzy”, więc kończenie programów nie jest łatwe, a pieniądze unijne muszą zostać wypłacone z kont programowych do końca czerwca. Ponadto trzeba pamiętać, że zamykanie i rozliczanie programów operacyjnych z KE zajmie nam jeszcze dobrych parę lat i nie będzie to łatwe zadanie dla naszej administracji, gdyż będziemy to robili po raz pierwszy.

Zbyt wolno wydajemy pieniądze z Funduszu Spójności w ramach starej perspektywy 2000-2006. Wprawdzie w tym przypadku środki unijne mogą być wydawane do końca 2010 roku, ale do wydania mamy razem 2,4 miliarda euro w tym i w przyszłym roku. Musimy więc wydawać po około 1,2 miliarda rocznie, a w I kwartale tego roku wydaliśmy 228 milionów euro. Jeśli nie przyspieszymy i w tym samym tempie będziemy wydawać środki unijne, to stracimy ponad pół miliarda euro.

Jeśli chodzi o analizę realizacji programów z funduszy europejskich na lata 2007-2013 w ramach polityki spójności to możemy stwierdzić, że:

1. beneficjenci funduszy (samorządy, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe, itp.) wykazują wielkie zainteresowanie funduszami unijnymi i składają wiele wniosków, częstokroć wiele razy więcej niż dostępne alokacje,
2. nabór i ocena wniosków oraz podpisywanie umów trwa bardzo długo,
3. rozpoczęcie i realizacja projektów nastrocza beneficjentom poważne trudności.

Biorąc pod uwagę czas pozostały do wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013, w każdym miesiącu powinniśmy średnio wydawać ponad 3 miliardy złotych funduszy unijnych. Jeśli natomiast założymy, że zdecydowaną większość funduszy powinniśmy zakontraktować w ciągu najbliższych 4 lat, to oznacza to, że średnio miesięcznie powinniśmy podpisywać umowy na sporo

powyżej 5 miliardów złotych w części z funduszy unijnych. Jesteśmy bliscy tego wskaźnika. Od marca notujemy wyraźne przyspieszenie. Średnia miesięczna kontraktacja za trzy ostatnie miesiące (od marca do maja) wyniosła 4,4 miliarda złotych. Gorzej jest z wydatkowaniem, ale i tu notujemy przyspieszenie w porównaniu z poprzednimi miesiącami. Średnie wydatkowanie za ostatnie trzy miesiące (od marca do maja) wyniosło 0,5 miliarda złotych. Tempo wydatkowania jest za niskie, aby w tym roku osiągnąć cel rządowy, ale w tym roku znacznie ważniejsza jest kontraktacja środków.

Kierunki pożądaných działań

Sprawą najważniejszą w najbliższym okresie, a w zasadzie tylko do końca czerwca, jest wydatkowanie wszystkich jeszcze pozostałych pieniędzy z funduszy strukturalnych z lat 2004-2006. Na ten cel muszą zostać ukierunkowane w tym miesiące wszystkie możliwe moce. Pieniądze niewykorzystane będą musiały wrócić do Brukseli. Mamy szansę na naprawdę bardzo dobry wynik, bliski 100 procentom wykorzystania środków. Należy tu w pełni docenić wszystkie dotychczasowe wysiłki rządu, władz regionalnych i pozostałych instytucji włączonych we wdrażanie funduszy, aby ten cel osiągnąć. Nie było to łatwe, ponieważ w ostatnich miesiącach przybyło nam około 2 miliardy złotych w wyniku umocnienia się euro.

W przypadku Funduszu Spójności na lata 2000-2006 konieczna jest pełna mobilizacja i ścisłe monitorowanie każdego z około 100 projektów, które są obecnie realizowane w ramach starej perspektywy. Obecna sytuacja na rynku budowlanym sprzyja realizacji tych projektów i należy to wykorzystać. Dzięki mocnemu euro projekty te stały się bardzo opłacalne. Początek roku w tych projektach jest zwykle „senny” i jest nadzieja, że w kolejnych miesiącach będzie lepiej. Wykorzystanie wszystkich środków z Funduszu Spójności to cel do osiągnięcia.

Analiza obecnego stanu zaawansowania realizacji programów operacyjnych na lata 2007-2013 prowadzi do wniosku, że w chwili obecnej najważniejsze jest objęcie jak największej ilości środków z funduszy europejskich umowami o dofinansowanie i rozpoczęcie ich realizacji. Jednocześnie należy zintensyfikować prace przygotowawcze na duże projekty infrastrukturalne. To one, jako tzw. indywidualne projekty kluczowe stanowią i będą stanowić w przyszłości największy problem. Są to zazwyczaj projekty w obszarze transportu drogowego, kolejowego, publicznego, lotniczego i morskiego, gospodarki wodno-ściekowej i odpadowej, infrastruktury przeciwpowodziowej, kultury i dziedzictwa narodowego, infrastruktury, szkolnictwa wyższego, ale także duże projekty badawcze, instytucji otoczenia biznesu i inne. Projekty te występują zarówno w programach krajowych jak i regionalnych i obejmują ponad 1/3 środków na lata 2007-2013.

Wprawdzie plan rządowy jako głównego wskaźnika używa wydatki certyfikowane do KE, ale z punktu widzenia uruchomienia procesów inwestycyjnych w gospodarce ważniejsze w tym roku jest skoncentrowanie się na podpisaniu jak największej ilości umów na jak największe kwoty. Zakontraktowanie środków unijnych na lata 2007-2013 powinno na koniec tego roku osiągnąć poziom 25%. Najbliższe temu celowi z programów krajowych są programy operacyjne Pomoc Techniczna, Kapitał Ludzki i Innowacyjna Gospodarka, których poziom zakontraktowania już osiągnął 17%. Jest to mniej prawdopodobne w przypadku PO Rozwój Polski Wschodniej z poziomem zakontraktowania 7%, a już szczególnie w PO Infrastruktura i Środowisko, w którym poziom zakontraktowania wynosi 3%. Z programów regionalnych najbliższe temu celowi są województwa opolskie, małopolskie i podlaskie.

Należy przy tym pamiętać, aby fundusze były nie tylko wydawane, ale by przyniosły jak największe korzyści dla gospodarki oraz dla społeczeństwa. W celu osiągnięcia założonych celów rekomenduje się następujące działania:

- zobowiązanie wszystkich instytucji uczestniczących w zarządzaniu funduszami europejskimi do przygotowywania rocznych planów działań,

- wprowadzenie silnego mechanizmu koordynacji poprzez powołanie specjalnego komitetu Rady Ministrów ds. wykorzystania funduszy europejskich pod przewodnictwem premiera i złożonego z szefów właściwych resortów i marszałków województw,
- wzmocnienie koordynacji wykorzystywania funduszy europejskich poprzez ustanowienie ministra rozwoju regionalnego wicepremierem, z powierzeniem mu silnej roli koordynacyjnej jeśli chodzi nie tylko o fundusze europejskie w ramach polityki spójności, ale całą politykę rozwoju,
- utrzymanie wynagrodzeń na co najmniej tym samym poziomie dla administracji, zarówno rządowej jak i samorządowej, odpowiedzialnej za zarządzanie funduszami unijnymi i wprowadzenie systemów motywacyjnych,
- przygotowanie kompleksowego programu systemu szkoleń dla całej administracji publicznej włączonej w proces zarządzania funduszami unijnymi ze szczególnym uwzględnieniem tematyki dotyczącej wymogów ochrony środowiska i zamówień publicznych,
- zakończenie prac nad przygotowaniem i przyjęcie wszystkich programów pomocowych,
- wzmocnienie – kadrowo i merytorycznie – jednostek administracyjnych, szczególnie na poziomie regionalnym i lokalnym, zajmujących się procedurami administracyjnymi dla projektów inwestycyjnych,
- ciągłe upraszczanie systemu wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013,
- przyspieszenie procesu naboru i oceny wniosków oraz podpisywania umów z beneficjentami,

- uproszczenie ubiegania się o fundusze unijne dla podmiotów starających się o niewielkie kwoty wsparcia, szczególnie dla małych podmiotów,
- przygotowywanie przed końcem roku poprzedniego, rocznych harmonogramów ogłaszania dużych przetargów dla najważniejszych i dużych projektów kluczowych,
- zapewnienie specjalnego wsparcia doradczego i szkoleniowego dla największych, instytucjonalnych beneficjentów funduszy europejskich, realizacja projektów których będzie krytyczna dla wykorzystania funduszy europejskich,
- wprowadzenie przyjaznych zasad korzystania z zaliczek dla beneficjentów funduszy.

INFRASTRUKTURA DROGOWA

Bieżąca sytuacja

Stan rozstrzygnięcia przetargów

Od stycznia 2009 roku zostały ogłoszone przetargi na budowę autostrad i przebudowę dróg szybkiego ruchu na wartość około 26 miliardów złotych. Zgodnie z planem, do końca roku wartość wszystkich przetargów ma osiągnąć 34,7 miliardów złotych. Biorąc pod uwagę tempo rozstrzygnięcia przetargów, należy uznać, iż realna wartość przetargów zrealizowanych w tym roku nie przekroczy jednak 20 mld złotych.

Wszystkie ogłoszone przetargi są przetargami dwustopniowymi. Tylko w nielicznych z nich (ok. 5%) został rozstrzygnięty pierwszy etap przetargu. W niektórych przypadkach prekwifikacje dalej trwają, mimo upływu 3-4 miesięcy. Należy się spodziewać, iż drugi etap przetargu – znacznie bardziej skomplikowany i czasochłonny – będzie rozstrzygany w czasie istotnie dłuższym.

Biorąc pod uwagę terminy ustawowe procedury przetargowej należy więc oczekiwać, iż przetargi ogłoszone na początku tego roku może będą realizowane dopiero w przyszłym roku.

Istnieje również obawa, że brak rozstrzygnięć przetargów może być powodowany brakiem środków na finansowanie budowy dróg. Sytuację taką należałoby uznać za wysoce niebezpieczną, zagrażającą realizacji Krajowego Programu Budowy Dróg.

Tempo rozstrzygnięcia przetargów należy uznać za wysoce niezadowolające.

Sytuacja firm wykonawczych

Brak rozstrzygnięć powoduje, że polskie firmy wykonawcze dysponują istotną nadwyżką niewykorzystanych mocy produkcyjnych. Dodatkowo, w związku z ogólnoswiatowym kryzysem gospodarczym, w Polsce pojawiło się wielu graczy europejskich i światowych dotychczas nieobecnych na polskim rynku. Firmy te, często nie znając realiów polskiego otoczenia gospodarczego, oferują ceny znacznie poniżej progu zyskowności.

Rosnąca konkurencja i presja na obniżkę cen w sytuacji braku popytu ze strony inwestora publicznego może doprowadzić w krótkim czasie do zapadłości sektora budowlanego.

Problemy

Zamawiający prowadzący procedurę przetargową dwustopniową na budowę dróg klasy A i S dopuszcza do złożenia oferty cenowej wszystkich oferentów spełniających określone wymogi w celu wyboru już na tym etapie określonej ilości podmiotów (min. 10 – max. 20).

W konsekwencji ustalenia niskich kryteriów zakwalifikowane zostają niemal wszystkie podmioty. W praktyce nie rozwiązuje to problemu wyboru najlepszych firm, a znacznie wydłuża procedurę przetargową.

Kolejnym ważnym elementem wydłużającym procedurę przetargową jest brak odpowiedniego przygotowania dokumentacji technicznej, co z kolei powoduje, iż oferenci w celu wyjaśnienia sprzeczności i nieścisłości zadają pytania do zamawiającego, a w przypadku przedmiotowych zadań ilość tych pytań nierzadko przekracza setki, co znacznie wydłuża procedurę.

Dodatkowo należy zauważyć iż w dalszym ciągu brak jest jednolitych standardów prawnych zawieranych umów opartych o FIDIC. W związku z tym wiele umów jest niepotrzebnie tworzonych i analizowanych przez prawników

od nowa. Problemem jest w dalszym ciągu również standardowe przerzucanie jak największej ilości ryzyk z inwestora na firmy wykonawcze – niezgodnie z zaleceniami FIDIC.

Kierunki pożądaných działań

Zamawiający powinien rozważyć rzeczywiste ograniczenie ilości oferentów poprzez stworzenie takich wymagań, aby ilość firm dopuszczonych do drugiego etapu była minimalna, a firmy posiadały efektywny i odpowiedni potencjał do wykonania projektu.

Równocześnie, celowym byłaby weryfikacja wszystkich etapów przygotowania inwestycji – począwszy od wstępnej koncepcji, wykupu terenu, działań dotyczących ochrony środowiska, projektowania, a skończywszy na postępowaniu przetargowym wyłaniającym wykonawcę. W konsekwencji winno to urealnić czas na realizację (który najczęściej jest skracany dodatkowo przez przedłużającą się procedurę przetargową).

Dodatkowo, konieczne jest stworzenie wzoru umowy o realizację projektu opartego o wzór umowy FIDIC, który równoważyłby prawa podmiotów publicznych oraz prywatnych. Umożliwiłaby również znacznie sprawniejsze rozstrzygnięcie przetargów.

BEZPIECZEŃSTWO NA DROGACH

Bieżąca sytuacja

Stan bezpieczeństwa na polskich drogach jest tragiczny. Ginie na nich coraz więcej ludzi (często bardzo młodych), coraz więcej jest rannych i nietrzeźwych. Statystyki są coraz gorsze. Jedną z głównych przyczyn takiego stanu rzeczy, niezależnie od bezpośredniej winy kierowców, jest fatalny stan polskich dróg, który na przestrzeni ostatnich lat nie uległ odczuwalnej poprawie, przy jednoczesnym znaczącym wzroście ilości coraz szybciej poruszających się po nich samochodów. W 2008 roku zarejestrowano w Polsce ponad 312 tys. samochodów osobowych tj. o 15,2% więcej niż 2007 roku.

Ruchu pojazdów samochodowych, jak wynika z danych opublikowanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad za lata 2000-2005 (dane publikowane są co pięć lat, kolejne dane będą opublikowane w 2011 za okres 2005-2010), w wymiarze średniodobowym na sieci polskich dróg był w 2005 r. większy o 18% w porównaniu z rokiem 2000 (8224 pojazdów na dobę).

Na przestrzeni ostatnich lat w znaczącym stopniu wzrosła także ilość poruszających się po polskich drogach samochodów ciężarowych z 1128 na dobę w 2000 roku do 1480 na dobę w 2005 r., tj. o około 31%. Największy wzrost (aż o 49%) zanotowano dla samochodów ciężarowych z przyczepami, mających decydujący wpływ na warunki ruchu na drogach oraz proces niszczenia nawierzchni.

Problemy do rozwiązania

Na polskich drogach prace remontowe i modernizacyjne są niejednokrotnie źle zorganizowane, niewłaściwie oznakowane i głównie realizowane w trybie jednozmianowym. Standardowym przykładem takiego stanu rzeczy jest tylko z nazwy autostrada A-4, gdzie Stalexport Autostrada S.A. od 8 lat odcinek tej autostrady od Krakowa do Katowic permanentnie modernizuje, a to powoduje, że pojazdy samochodowe poruszają się po niej nie szybciej średnio niż 60 km/godz., w warunkach zagrażającym bezpieczeństwu kierowców. Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że powyższe realia, a nie tylko kierowcy, są głównymi przyczynami wypadków na polskich drogach.

Jednym z kluczowych aspektów mających wpływ na zachowanie naszych kierowców na drogach jest nieprzystający do panujących na nich warunkach system szkolenia kandydatów na kierowców. Wydaje się także, że celowym byłoby aby po zakończeniu kursu kandydatów na kierowców i zdaniu przez nich egzaminów wydawać im tymczasowe prawo jazdy („kierowcy stażysty”) na okres jednego roku. Po rocznym „stażu” taki kierowca stawałby ponownie do egzaminu końcowego, o ile przekroczyłby określoną ilość punktów karnych za wykroczenia drogowe popełnione w czasie okresu próbnego. Wydaje się, że takie rozwiązanie formalno-prawne powinno w znacznym stopniu ograniczyć ilość wypadków, które powodują kierowcy (szczególnie młodzi wiekiem) w pierwszym roku po otrzymaniu prawa jazdy.

Istotnym problemem na polskich drogach jest prowadzenie pojazdów w stanie nietrzeźwym. Tutaj negatywny wpływ na takie zachowanie ma akceptacja „siadania nietrzeźwego za kierownicą” przez najbliższą rodzinę, znajomych itp. Ze względu na pogarszający się stan w tym zakresie należy podjąć działania w celu przyjęcia rozwiązań ustawowych pozbawiających nietrzeźwego kierowcę pojazdu, którym kierował.

Kierunki pożądanych działań

Oprócz oprzyrządowywania polskich dróg fotoradarami, których zastosowanie może znacząco poprawić bezpieczeństwo na polskich drogach, należałoby przeznaczyć dodatkowe środki na uruchomienie niezbędnie koniecznej ilości ruchomych, oznakowanych i nieoznakowanych, patroli policyjnych. Taki sposób działań prewencyjnych na drogach, z punktu widzenia psychologicznego, jest bardzo skuteczny w dyscyplinowaniu kierowców. Szczególnie jest to ważne w czasie masowych wyjazdów weekendowych i urlopowych.

Reasumując, stan bezpieczeństwa na polskich drogach wymaga kompleksowych działań administracji państwowej we wszystkich płaszczyznach mających wpływ na bezpieczeństwo na polskich drogach. Ograniczenie się do działań represyjnych bez zdynamiczowania budowy autostrad i modernizacji dróg, zmiany systemu szkolenia kandydatów na kierowców i uzyskiwania przez nich prawa jazdy oraz bez dofinansowania aparatu wykonawczego policji nie przyniesie oczekiwanych, pozytywnych rezultatów w tym bardzo istotnym dla bezpieczeństwa obywateli obszarze.

NAUKA

Bieżąca sytuacja

Wszystkie międzynarodowe badania i raporty wskazują jednoznacznie na złą kondycję polskiej nauki oraz katastrofalny stan informatyzacji na tle pozostałych państw UE. Przyczyny tego stanu rzeczy są znane od wielu lat i możemy je umownie podzielić na koniunkturalne, wynikające z bieżących i nietrwałych błędów, pomyłek lub niedoskonałości oraz strukturalne – wynikające z błędów systemowych lub wieloletnich chronicznych zaniedbań.

Najbardziej znane w świadomości opinii publicznej są zaniedbania takie jak niedofinansowanie, brak zdolności lub kompetencji do podejmowania decyzji przez poszczególnych urzędników, błędy i istotne zaniedbania poszczególnych urzędów, brak zainteresowania kolejnych rządów w uznaniu badań i rozwoju za czynnik warunkujący rozwój gospodarczy.

Dużo groźniejsze dla stanu polskiej nauki i innowacyjności zdają się być problemy strukturalne, wynikające z braku wykształcenia odpowiednich mechanizmów stymulujących rozwój tych dziedzin, niewłaściwego i obarczonego błędami logicznymi zdefiniowania kompetencji i uprawnień urzędów oraz diametralnie innego zdefiniowania priorytetów polityki gospodarczej kolejnych rządów niż te, które są charakterystyczne dla krajów rozwiniętych.

Do zmiany degradującego Polskę i polską gospodarkę stanu rzeczy (jedno z ostatnich miejsc wśród Państw UE, w większości publikowanych przez Eurostat

wskaźników) konieczne jest dokonanie natychmiastowej i zasadniczej zmiany polityki państwa w dziedzinie finansowania nauki oraz stymulowania badań i rozwoju.

Budżet działu nauka wyniósł w 2009 roku 4,95 mld zł (po odliczeniu wydatków obronnych oraz administracyjnych – 4,5 mld zł). Przy szacowanym na 2009 rok PKB w wysokości 1 372 mld zł (i zakładanym wzroście 0,8%), wydatki na naukę stanowią ok. 0,32% PKB (lub 0,36% PKB wliczając wydatki na badania wojskowe). Dla porównania w państwach UE wskaźniki te kształtują się średnio na poziomie 2-3%, czyli siedmio-dziesięciokrotnie większym. Wskaźnik dla Polski powiększy się nieco, jeśli zostaną do niego doliczone wydatki biznesu ponoszone na badania i rozwój (B+R). Wśród tysiąca ujmowanych w statystykach przedsiębiorstw europejskich inwestujących w B+R znajdują się zaledwie cztery polskie: Orlen, BRE, TPSA i Netia.

Szacunkowo dla sektora rządowego, uczelni, wojska oraz firm prywatnych, w tym firm z dominującym udziałem kapitału zagranicznego ale zarejestrowanych w Polsce, Eurostat przyjmuje, że wszystkie wydatki w Polsce na B+R wynoszą około 0,46-0,53% PKB.

Dla porównania państwa „starej” UE zakładają, że do 2012 roku wydatki te powinny kształtować się na minimalnym do zaakceptowania poziomie 3% PKB, czyli sześciokrotnie wyższym .

O słabości Polski w tej dziedzinie na tle pozostałych krajów UE świadczy również załamanie polskiej innowacyjności we wskaźnikach takich jak np. liczba patentów zgłaszanych do Europejskiego Urzędu Patentowego, w którym Polska, czyli polskie przedsiębiorstwa, instytuty oraz naukowcy, zgłaszają rocznie zaledwie około 100 wniosków. Dla porównania Niemcy ok. 25 tys., Włosi ok. 4,5 tys., Turcy ok. 150.

Dla zobrazowania stanu innowacyjności polskiego przemysłu bardziej miarodajnym wskaźnikiem może być udział technologii i dóbr o wysokim stopniu zaawansowania technologicznego w ogólnej wartości eksportu. Dla

Polski wskaźnik ten wynosi zaledwie 3% przy średniej dla całej UE 16,5%. Jednocześnie wskaźniki dotyczące liczby osób zatrudnionych jako naukowcy/badacze w stosunku do tysiąca osób zatrudnionych na pełnych etatach kształtują się w Polsce na poziomie 6%. Wyprzedzają nas tylko Niemcy (26%), Francja (20%) oraz Hiszpania (10%). Podobnie korzystnie (statystycznie) kształtują się dane dotyczące liczby studentów, osób rozpoczynających przewody doktorskie itp. Oznacza to, że nie istnieje związek między ilością osób edukujących się w Polsce lub jakością tego wykształcenia, a logicznym rezultatem takim jak innowacyjność nauki, nowoczesność gospodarki, udział myśli technicznej w eksporcie dóbr i usług itp.

Problemy do rozwiązania

Zestawienie tych faktów wskazuje że problem innowacyjności Polski i polskiej gospodarki ma charakter strukturalny, systemowy i nie ma swojego źródła w np. niskim poziomie edukacji, zasobach ludzkich czy społecznym braku akceptacji dla rozwoju, badań czy kontynuowania nauki.

W Polsce obecnie nie istnieje żaden formalny mechanizm – związany z systemem fiskalnym, metodologią przyznawania grantów lub jakkolwiek inny – skłaniający przedsiębiorców do inwestycji w produkcję o wysokim wskaźniku zaawansowania technologicznego. Nie istnieje również żaden mechanizm skłaniający przemysł do finansowania lub sponsorowania badań polskich instytutów naukowych czy programów badawczych na uczelniach.

Niepokojący jest fakt, że żadne spośród bieżących oraz planowanych prac legislacyjnych nie tylko nie uwzględniają, ale nawet nie postulowały stworzenia jakiegokolwiek mechanizmu sugerującego zmianę tego stanu rzeczy.

Jedynym źródłem środków, innym niż zasoby własne, związanym z inwestycjami technologicznymi, z którego przedsiębiorcy mogą teoretycznie i w wąskich (konkretnych) dziedzinach czerpać środki – jest Program Operacyjny

Innowacyjna Gospodarka, na który w latach 2007-13 przeznaczono ok. 9,7 mld euro. Program ten cieszy się dużym powodzeniem wśród przedsiębiorców. W priorytecie nr 3 „Kapitał dla innowacji” wykorzystano już 61% środków, co stanowi wskaźnik dziesięciokrotnie wyższy, niż wskaźnik całkowitego wykorzystania środków UE. Istnieją jednak istotne bariery związane z tempem rozpisywania i rozstrzygania konkursów oraz kryteriami wyboru wniosków.

Przeszkodą dla sprawnego i przejrzystego wydatkowania tych środków jest brak podstawowych definicji tworzących obiektywne kryteria rozstrzygania konkursów. W tej sytuacji mamy do czynienia z pełną uznaniowością urzędników w definiowaniu, który projekt jest, a który nie jest zgodny z założeniami danego priorytetu. Błąd strukturalny polega również na nielogicznym harmonogramie (tzw. „etapowaniu”) wydatkowania środków, który wobec wniosków prawidłowych, zakwalifikowanych, ale przekraczających roczny limit wydatków, zmusza do opóźnienia rozpoczęcia inwestycji o kolejne lata. W ten sposób obniża się sztucznie wskaźnik wykorzystania środków i poddaje w wątpliwość innowacyjny charakter projektu opóźnianego o kolejne lata.

Kierunki pożądanych działań

Zmianę obecnego, niekorzystnego stanu polskiej innowacyjności oraz odwrócenie trendu wywołanego ponad dwudziestoletnim, chronicznym niedoinwestowaniem polskiej nauki można upatrywać w podjęciu w nowym roku budżetowym przynajmniej następujących działań:

- podniesienia wydatków na naukę do poziomu 1,5% PKB (z obecnych ok. 0,4% PKB) i uznania tego wskaźnika za wartość minimalną niepodlegającą koniunkturalnym obniżkom,
- stworzenia instrumentów i zachęt fiskalnych dla przedsiębiorstw inwestujących w rozwój i wdrożenia rodzimych technologii (finansowanie

badań w polskich instytutach badawczych i na uczelniach wyższych, wdrożenie wypracowanych w tych placówkach technologii),

- zmiany systemu finansowania nauki tworzące nowe kryteria oceny efektywności naukowej placówek technicznych (patenty, wdrożenia, współpraca z przemysłem),
- stworzenie (na wzór mechanizmów wydatkowania środków UE) funduszy grantów dla przedsiębiorstw inwestujących w produkty z dziedziny tzw. wysokich, rodzimych technologii,
- stworzenia rzeczywistych mechanizmów wsparcia eksportu produktów z dziedziny tzw. wysokich technologii, szczególnie ich eksportu poza rynek UE.

POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ

Bieżąca sytuacja

Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz wcześniejszy okres stowarzyszenia to łącznie 18 lat praktycznych doświadczeń z funkcjonowania Unii. Pozwala to na krytyczną ocenę zarówno funkcjonowania Unii, jak również członkostwa Polski w UE.

Nie ulega wątpliwości, że obecny kryzys ekonomiczny w szczególny sposób obnażył istnienie tendencji odśrodkowych, nacjonalizmu, przeregulowania i brak wizji przyszłego rozwoju Unii Europejskiej, jak również brak przywództwa i charyzmatycznych liderów Unii na miarę Jacquesa Delors i państw Unii na miarę Margaret Thatcher, aczkolwiek prezentujących inne wizje polityczne i ekonomiczne.

Unia Europejska w obecnym kształcie – przeregulowana, pozbawiona przywództwa i wizji – chce za wszelką cenę utrzymać osiągnięty poziom dobrobytu i istniejące status quo. Przyjęta w 2000 roku Strategia Lizbońska nie została zrealizowana, mimo jej modyfikacji w 2005 roku, a Unia Europejska nie jest ani najbardziej konkurencyjną, ani jedną z najbardziej konkurencyjnych gospodarek świata, jak sama chciała. Nawet jeżeli Unia przyjmie odnowioną Strategię Lizbońską, nad czym pracuje. Na kolejne dekady, te same słowa nie wystarczą. Rozwój ekonomiczny, to nie zaklinanie deszczu. Europie niezbędne są reformy strukturalne, przecięcie gorsetu fiskalizmu i onnipotencji państwa.

Europejczycy nie chcą głosować w wyborach, bo nie czują swojego wpływu na to, co dzieje się w Unii. Unia bowiem jest dla nich wszechwładną, zadowoloną z siebie biurokracją, która „wie lepiej” niż sam obywatel, czego on chce.

Bilans członkostwa Polski w Unii jest dla naszego państwa jednoznacznie korzystny, biorąc pod uwagę przepływy finansowe i znalezienie się w kolejnej organizacji międzynarodowej, narzucającej pewne ograniczenia suwerenności, a tym samym zapobiegającej nagłym zwrotom polityki ekonomicznej, woluntaryzmowi i rządowi dalekim od demokracji i wolnego rynku. Dla Polski, wzięwszy pod uwagę jej geopolityczne położenie, Unia nie ma alternatywy. Obecna sytuacja braku wizji, przywództwa i zbiurokratyzowania Unii jest dla Polski nie tylko zagrożeniem, ale i szansą.

Wiele państw członkowskich Unii, tak w momencie wejścia Polski do tej organizacji, jak i teraz, poszukiwało sojuszników na drodze reform Unii. Polska po swoim wejściu do Unii nie dokonała wyboru i nie postawiła się w gronie reformatorów. Nadal nasze państwo nie ma określonej wizji UE, a nasza krótkofalowa strategia, podobnie jak innych „nowych” członków Unii, sprowadza się do tego, aby „brać jak najwięcej”.

Problemy do rozwiązania

Co należy zrobić, aby Polska i jej nadchodząca w 2011 roku prezydencja, mogła wywrzeć jakikolwiek wpływ na Unię?

Po pierwsze: należy mieć wizję

Nie tylko rząd, ale wszystkie siły polityczne i społeczne powinny odpowiedzieć na pytanie – jakiej Unii chcemy i w jakim kierunku ma zmierzać Europa. W kierunku skansenu, czy dynamicznej gospodarki opartej na wiedzy, wolności gospodarowania, demokracji, mogącej konkurować ze Stanami Zjednoczonymi, Chinami, Indiami, Brazylią. Jeżeli tak, to we wszystkich państwach Unii

konieczne są strukturalne reformy, likwidacja deficytów budżetowych, zmniejszenie roli państwa, swoboda i wolności gospodarcze. Jeżeli państwo opiekuńcze, to opiekujące się najbiedniejszymi i naprawdę upośledzonymi, a nie armią własnych urzędników, też w pewnym sensie upośledzonych, przez opiekuńcze państwo i Unię.

Polska może być liderem tych zmian, w sojuszu z państwami, które widzą oczywistą potrzebę zmian. Czasy beneficjenta europejskiej kasy dla Polski niedługo się skończą. Sytuacja, w której połowa absolwentów szkół w USA chce podjąć własną działalność gospodarczą, a w Europie, w najbardziej prorynkowej Wielkiej Brytanii, jedynie 5%, jest nie do utrzymania.

Wizja Polski może zakładać zliberalizowanie zasad wejścia do strefy euro, ale i ścisłe przestrzeganie zasad tejże strefy, w postaci utrzymania limitu deficytów budżetowych, co dla większości członków strefy euro powinno być, a nie jest regułą. Powinna ona zakładać rzeczywiste spełnienie fundamentalnych, zapisanych w europejskiej konstytucji, swobód przepływu towarów, usług, osób i kapitału, które nadal pozostają w sferze deklaracji. Nasza wizja nie musi wykraczać ponad to, co już postanowiono, ale nigdy nie zrealizowano. Prawdziwy wolny rynek.

Po drugie: należy stworzyć zespół w kraju

Oprócz wizji, należy mieć zaplecze intelektualne w kraju, które tę wizję stworzy i rozwinie. Sztab ludzi, którzy będą zapleczem rządu, tworzącym nową wizję Unii Europejskiej. Osób niekoniecznie związanych z partiami, ale czujących się Europejczykami i tworzących wizję nowej Europy.

Po trzecie: zespół za granicą

Pora wreszcie stworzyć polski lobbying w Europie. Polscy urzędnicy są w UE i jej organach. Teoretycznie, urzędnicy międzynarodowi i niezależni, poczynając od komisarzy, poprzez dyrektorów generalnych, dyrektorów, asystentów i asystentki, ochronę, tłumaczy i służby obsługi. Ale to Polacy. Należy

skatalogować tę grupę osób. Nigdy nie zaproszono ich do Polskiej Misji przy UE z okazji świąt narodowych czy Bożego Narodzenia. To oczywisty błąd i zaniechanie. Te setki ludzi mogą bowiem mieć wpływ na wiele unijnych decyzji. Wystarczy spotkać się z nimi, o ile teraz zechcą przyjść i poinformować o polskiej racji stanu i polskiej wizji Unii. Dlaczego nie robimy tego, co robią inni i nie wykorzystujemy zaplecza ludzi, którzy Unię świetnie znają? Nie chce nam się chcieć?

Po czwarte: sojusznicy

Bez sojuszy na rzecz zreformowania Unii i sojuszników, Polska pozostanie w Unii marginalnym graczem. Dotychczasowe alianse, zawierane ad hoc, dotyczyły doraźnych korzyści i interesów. Pora przestać myśleć kategoriami „na dziś”, a zacząć w sojuszu, walczyć o długoterminową wizję Unii. Nie jest prawdą, że Niemcy, Francja, Włochy czy Wielka Brytania, dzięki sile głosów, muszą być pierwszoplanowymi graczami. Potrzeba zmian w Unii już dawno dojrzała wśród społeczeństw UE. Atrakcyjna perspektywa dla Unii i jej obywateli, niezależnie od polityki rządów, zdobędzie zwolenników.

Na razie poruszamy się w miejscu, a obecna wizja – „pozyskać jak najwięcej”, mimo że nieobca innym – nikogo w Unii nie porwie. Potrzeba nam Europy solidarnej, nie egoistycznej. Takiej, gdzie wszyscy ciężko pracują na swoją przyszłość, a nie czekają na pomoc.

Kierunki pożądanых działań

Potrzebna jest jedynie odrobina determinacji i zorganizowania się. Musi to zrobić rząd, powołując krajową „Radę Mędrców”, na kształt tej powołanej przez Unię, która opracuje wizję reform i zadania polskiej prezydencji w UE. Zapleczem Rady może być nauka, resorty, organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

Dla powstałej wizji należy zjednać sojuszników. Unijne debaty na temat reform i drugiej Strategii Lizbońskiej są dziś jałowe i bezowocne. Nie powinno być wielkich kłopotów w znalezieniu poparcia dla innej wizji niż Europa socjalna i zbiurokratyzowana, na koszt podatnika decydująca o wszystkim, w jego imieniu. To już przerabialiśmy. Z wiadomym skutkiem.

W zjednywaniu sojuszników, mogą pomóc nasi „brukselczycy”. Oni najlepiej wiedzą, gdzie w Unii i państwach Unii można jeszcze znaleźć ludzi rozsądnych i otwartych na zmiany. Szczególną rolę w tworzeniu sojuszu na rzecz zmian w UE powinien odegrać MSZ i polskie placówki za granicą.

Jeżeli jednej partii, animowanej przez jednego człowieka, udało się zahamować ratyfikację Traktatu Lizbońskiego, stanowiącego nową konstytucję Europy, to potrzeba zmian jest wielka. Byliśmy liderem zmian ustrojowych w Europie Centralnej i Wschodniej. Wiemy jak wiele znaczy entuzjazm i wiara. Potrzeba nam znowu takiego entuzjazmu, jak 20 lat temu.

Jeżeli zmian nie zainicjują rządy, zrobią to same społeczeństwa, bo ani Unia w obecnym kształcie, ani polityka Polski wobec Unii, nie mają racji bytu na dłuższą metę.

„Starej” Europie nie uda się narzucić „nowej” Europie, a tym bardziej światu, swoich standardów, deficytów, podatków, polityki opiekuńczej i socjalnej. Inni pomaszerują do przodu, a Europa zostanie ze starzejącym się społeczeństwem i polityką dobrobytu, której nie będzie miał kto finansować. Czy jest to porywająca wizja? Tak: dla emerytów. Młodzi ludzie już zagłosowali emigracją do państw o wolnej gospodarce. Pojadą dalej, poszukując szans dla siebie. Podobnie jak tysiące naukowców, których Europa nie jest w stanie zatrzymać.

Potrzebne są pilne działania, nie zaś słowa. Tu nie idzie o sondaże i kolejne kadencje dla siebie i kolegów. Tu idzie o los kontynentu i przyszłych pokoleń. Polska może odegrać w tym istotną rolę. Na tym Titanicu płyniemy wszyscy.

OCENA PROCESU LEGISLACYJNEGO

Bieżąca sytuacja

Nie sposób nie docenić wpływu stanowionego prawa na poszczególne obszary życia społeczno-gospodarczego i politycznego, tak w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym. Skutki nie podpisania Traktatu Lizbońskiego przez prezydenta są już odczuwane, gdyż zmniejszają wiarygodność Polski w UE. Chcielibyśmy, aby realizowana była efektywnie konstytucyjna zasada mówiąca o Polsce jako o kraju będącym „demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Stąd też bieżąca ocena jakości stanowionego prawa jest sprawą ogromnej wagi i w sposób chłodny, wolny od politycznego zacietrzewienia winna być dokonywana.

Spojrzenie na proces legislacyjny musi zatem obejmować wszystkie jego cykle, począwszy od przygotowania inicjatyw ustawodawczych przez upoważnione do tego instytucje (rząd, posłowie, senat, prezydent, 100 tys. obywateli), poprzez prace legislacyjne Sejmu i Senatu, stanowisko wobec uchwalanych ustaw Prezydenta RP oraz orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mające charakter ostatecznych.

Ocena prac legislacyjnych może mieć charakter ilościowy i takimi wskaźnikami posługują się na ogół posłowie, chcąc w ten sposób udowodnić, jak ciężko pracują. W bieżącej VI kadencji wniesiono 756 projektów ustaw, z których uchwalono 380. Kluczowa natomiast jest ocena jakościowa stanowionego prawa i z tym od lat mamy poważny kłopot, gdyż jakość stanowionego prawa w Polsce oceniana jest krytycznie.

Wpływ partii politycznych i obowiązujących reguł procesu legislacyjnego na przewidywalność prawodawczą powoduje, iż w naszym kraju, mało stabilnej scenie politycznej towarzyszą stosunkowo liberalne procedury legislacyjne. Sytuacja taka zmniejsza przewidywalność legislacyjną. Jest to szalenie ważne choćby z punktu widzenia podejmowanych decyzji inwestycyjnych. Badania Banku Światowego wykazują, że podniesienie poziomu realizacji zapowiadanych działań prawodawczych, ich wysoka jakość oraz ustawodawcza stabilność może zwiększyć prawdopodobieństwo nowych inwestycji nawet o 30%, a także wpływa na wzrost gospodarczy.

Problemy do rozwiązania

Kluczową rolę w procesie legislacyjnym odgrywać winien rząd oraz większość parlamentarna, która pozwala na jego powołanie i funkcjonowanie. Tymczasem w praktyce polskiej legislacji mamy od lat do czynienia z sytuacją, gdy bardzo często rząd wyręcza się inicjatywami poselskimi. Tłumaczone jest to na ogół skróceniem drogi przygotowania projektów ustaw, gdyż w ten sposób omijane są trudne nieraz uzgodnienia międzyresortowe oraz zasięgnięcie opinii Rządowego Centrum Legislacji (RCL).

Tak postąpił rząd Donalda Tuska na początku swej kadencji z bardzo skomplikowanym pakietem tzw. „ustaw zdrowotnych”. Tak postąpił w przypadku pakietu ustaw w ramach koncepcji „przyjaznego państwa”, gdzie rozdzielił pracę pomiędzy Ministerstwo Gospodarki (pakiet Szejnfelda – ostatecznie wniesiony też jako projekty poselskie) oraz sejmową komisję „Przyjazne Państwo” (pakiet Palikota). W przypadku ustaw zdrowotnych projekty okazały się mało dojrzałe, niekompleksowe i ich uchwalenie zakończyło się fiaskiem, a w przypadku przyjaznego państwa proces legislacyjny zakończył się ograniczonym sukcesem. Wyręczanie się przez rząd posłami jest jednak ucieczką od odpowiedzialności za ostateczny kształt legislacyjnych rozstrzygnięć.

Pozytywnie zatem ocenić należy pomysł zwiększenia roli RCL-u w procesie stanowienia prawa. Jest to też właściwa reakcja na ciągle istniejący podział na Polskę resortową, co nie sprzyja efektywnej realizacji legislacyjnych planów rządu.

Dla skutecznego przeprowadzenia procesu ustawodawczego nie wystarcza zwykła większość w Sejmie. Poszczególne etapy prac legislacyjnych wymagają różnej większości w dodatku dla różnej kategorii ustaw. Dla uchwalenia ustawy zwykłej wystarcza zwykła większość w Sejmie. Ale już odrzucenie poprawek Senatu wymaga bezwzględnej większości w izbie niższej, a odrzucenie weta prezydenta wymaga aż 3/5 głosów poselskich w obecności co najmniej połowy ich ustawowej liczby.

Tak więc rządząca koalicja winna mieć zdolność do zawierania także koalicji parlamentarnych, aby skutecznie wprowadzać proponowane przez nią rozwiązania. Takiej zdolności zabrakło np. przy ustawach zdrowotnych, natomiast udało się ją zawrzeć w przypadku emerytur pomostowych.

Obowiązujący w naszym kraju system stanowienia prawa bardzo rozmywa odpowiedzialność poszczególnych organów władzy za jego efektywność i jakość, nie mówiąc już o niskiej odpowiedzialności poszczególnych parlamentarzysty, którzy głównie przez absencję umywają ręce od tego, co ostatecznie prezydent do podpisu otrzymuje.

Środowisko przedsiębiorców wiele oczekiwało od prac sejmowej komisji „Przyjazne Państwo”, która była specjalnie powołana dla uchwalenia wielu przepisów paraliżujących przedsiębiorczość. Efekty tej pracy można uznać za bardzo skromne, choć udało się m.in.:

- znieść natychmiastową wykonywalność decyzji podatkowych,
- skrócić termin zwrotu podatku VAT (ze 120 do 60 dni),

- zmienić prawo budowlane, zastępując pozwolenia na budowę zwykłą rejestracją (ostatecznie nie ma jeszcze pod tymi zmianami podpisu prezydenta),
- opóźnić płacenie VAT przez importerów korzystających ze składów konsygnacyjnych,
- zlikwidować podatek VAT nakładany na darczyńców przekazujących żywność ubogim,
- wprowadzić obowiązek przechowywania paragonów w formie elektronicznej, a paragonów papierowych nie przez pięć lat, a przez dwa lata.

Częściowo spełnione zostały zapowiedzi wprowadzenia nowych regulacji w ramach tzw. „pakietu Szejnfelda”. 13 z 20 planowanych ustaw już obowiązuje. Do najważniejszych należy m.in.:

- możliwość rozliczenia transakcji w dewizach, a nie tylko w polskim złotym,
- obniżenie minimalnego kapitału spółek z o.o. i spółek akcyjnych,
- zmniejszenie maksymalnych kar dla firm z 20 do 5 milionów złotych,
- podniesienie limitu dochodów uprawniających do prowadzenia uproszczonej księgowości,
- możliwość zawieszania działalności gospodarczej na okres dwóch lat,
- wzmocnienie ochrony przedsiębiorców przed nadużyciami prawa przez organy kontroli (np. dowody zdobyte w toku kontroli prowadzonej z naruszeniem prawa nie będą mogły być wykorzystywane przeciwko przedsiębiorcy),
- wprowadzenie zasady domniemania uczciwości podatnika,

- uchwalenie nowej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Kierunki pożądanych działań

Ciągle oczekiwana jest nowa regulacja dotycząca promocji polskiej gospodarki oraz deregulacja ograniczająca bariery prowadzenia działalności gospodarczej. Wyliczono, że liczba obciążeń biurokratycznych dla przedsiębiorców sięga 5 tysięcy. Komisja Europejska policzyła, że likwidacja co czwartego obowiązku może zwiększyć PKB o 1,9%.

Kierunek odbiurokratyzowania winien zmierzać do wdrożenia zasady „UE+0”, czyli że reglamentacja ma obowiązywać tylko tam, gdzie wymaga tego prawo wspólnotowe. Przeciągające się prace w tym zakresie tłumaczone są koniecznością przeglądu ponad 400 ustaw szczegółowych.

Z dużych spraw zapowiadanych przez premiera Tuska nie udało się dotąd przygotować i przeprowadzić:

- rozdziału prokuratury od resortu sprawiedliwości,
- zmian w ustawie o CBA, aby ograniczyć polityczność działań tej służby,
- nowelizację ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, zarówno jeśli idzie o kompetencje poszczególnych organów, jak też wzmocnienie samorządu terytorialnego kosztem administracji rządowej,
- dopełnienia ustawodawstwa związanego z nowym systemem emerytalnym i zasadniczą reformą KRUS-u,
- propozycji z zakresu planowania przestrzennego.

Wielkiej pilności wymaga przeprowadzenie kompletu ustaw będących odpowiedzią na kryzys gospodarczy, co do których zawarto porozumienie w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.