



Business Centre
Club

Okresowa Ocena Komitetu Monitorującego

(obejmuje okres od sierpnia do października 2009)

listopad 2009

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

Spis treści

O KOMITECIE MONITORUJĄCYM	2
WSTĘP	4
GOSPODARKA	6
ROSNĄCY DEFICYT FINANASÓW PUBLICZNYCH: CZEGO SIĘ DOMAGAMY	10
W PRYWATYZACJI KŁAMSTWO MA CENĘ... PORAŻKI	13
UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE, PRACA, ŚWIADCZENIA RODZINNE	17
POLITYKA ROZWOJU I ROZWÓJ REGIONALNY	22
INFRASTRUKTURA TELEKOMUNIKACYJNA	26
SPRAWY WEWNĘTRZNE I ADMINISTRACJA	31
NAUKA I INNOWACYJNOŚĆ	36
PROCES LEGISLACYJNY	40
POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ: KONIECZNOŚĆ ZMIAN I REFOM	46

O Komitecie Monitorującym

1 czerwca 2009 roku został powołany przez BCC Komitet Monitorujący. Jest to swoisty gabinet cieni pro publico bono, w skład którego wchodzi osoby pełniące w przeszłości funkcje publiczne, dziś związane z sektorem prywatnym. Połączenie doświadczeń wynikających z zaangażowania w praktykę życia gospodarczego z doświadczeniami wyniesionymi z piastowanych funkcji publicznych powinno przynieść obiektywne oceny i propozycje rozwiązań koniecznych dla przełamania recesji w Polsce. Komitet okresowo publikuje i przedstawia swoje oceny. Koordynatorem Komitetu jest Marek Goliszewski – prezes BCC, a sekretarzem Janusz Zieliński.

Członkowie Komitetu:

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 KE w Polsce (1993-2004)

5. Infrastruktura

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

6. Wymiar sprawiedliwości

prof. Zbigniew Ćwiąkalski, minister sprawiedliwości (2007-2009)
(profesor Ćwiąkalski nie jest współautorem niniejszego raportu)

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. Prace Sejmu

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

Wstęp

Niniejszy raport, wzorem poprzedniej publikacji Komitetu Monitorującego BCC z lipca 2009 roku, zawiera analizę bieżących działań rządu i parlamentu w wybranych obszarach polityki gospodarczej i społecznej oraz rekomendacje dla rządzących. Opracowanie jest efektem pracy zespołu – członków Komitetu. **Obejmuje ostatnie trzy miesiące: sierpień, wrzesień i październik.**

Aktualny stan polskiej gospodarki jest obrazem zróżnicowanym. Wprawdzie wszystko wskazuje na to, że jako jedyny kraj UE zakończymy ten rok z dodatnią dynamiką wzrostu PKB, ale jednocześnie mamy do czynienia z katastrofalnym stanem finansów państwa i niejasną perspektywą poprawy sytuacji w tym zakresie. Tegoroczne wpływy z tytułu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa będą o ponad połowę niższe niż zakładano, co nie rokuje dobrze realizacji przyszłorocznych planów prywatyzacyjnych.

Źródłem kontrowersji stały się ostatnio rządowe propozycje doraźnych rozwiązań w obszarze ubezpieczeń społecznych. Z dużym prawdopodobieństwem trzeba zakładać, że **rok 2010 będzie kolejnym okresem degradacji finansowej polskiej nauki i tym samym innowacyjności.** Wprawdzie cieszyć może postęp w rozwoju infrastruktury, zwłaszcza drogowej, ale poważne zapóźnienia dotyczą w dalszym ciągu infrastruktury telekomunikacyjnej i informatycznej.

Sporym sukcesem okazało się wydatkowanie funduszy strukturalnych na lata 2004-2006. Odnotować też trzeba znaczący postęp w realizacji funduszy europejskich z obecnej perspektywy finansowej, co stwarza realną możliwość zakontraktowania na koniec 2009 r. przynajmniej 25 proc. dostępnych środków.

Optylizmem nie napawa niestety bilans działalności legislacyjnej rządu. Skuteczność realizacji zamierzeń w tym zakresie w pierwszej połowie br. na poziomie ok. 30 proc. jest zdecydowanie niewystarczająca. Zwłaszcza biorąc pod uwagę, że przewidywalność stanowienia prawa jest jednym z fundamentów „odpowiedzialnego państwa demokratycznego”, rozumianego jako państwo, w którym rządzące partie dotrzymują wyborczych obietnic.

Gospodarka

Bieżąca sytuacja

Polska gospodarka radzi sobie z kryzysem nader dobrze, choć to raczej zasługa takich czynników, jak zaprogramowane przez poprzedni rząd obniżenie składki rentowej oraz PIT, wywołane przez rynek osłabienie złotego oraz odziedziczone z przeszłości niskie zadłużenie bankowe przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Dużo zawdzięczamy też sprawności polskich przedsiębiorców oraz wcześniej podejmowanym reformom, niewiele zaś działaniom obecnego rządu.

Wszystko wskazuje na to, że jako jedyny kraj UE zakończymy ten rok z ok. 1,5 proc. wzrostem PKB. Aktualnie jednak odnotowujemy znaczący spadek produkcji przemysłowej i silny spadek obrotów w handlu zagranicznym. To odłożona w czasie konsekwencja spowolnienia gospodarczego czy wręcz recesji w krajach zachodniej Europy, będących naszymi głównymi partnerami gospodarczymi.

Dane opublikowane ostatnio przez GUS – wzrost inflacji bazowej o 2,9 proc. (konsumenckiej o 3,6 proc.) i wzrost sprzedaży detalicznej o 2,5 proc. (czyli mniej niż się spodziewano), uzupełniają obraz naszej gospodarki w III kwartale. **Było lepiej niż w poprzednich trzech miesiącach, jednak nie jest to jeszcze znacząca poprawa.** Równocześnie zmiana koniunktury w poszczególnych branżach polskiego przemysłu jest ciągle bardzo zróżnicowana, od dużego pogorszenia do znacznej poprawy.

Wyraźną poprawę widać w górnictwie, szczególnie jeśli chodzi o zapotrzebowanie na węgiel koksujący. Wskazuje to na ożywienie w przemyśle stalowym, który jest głównym odbiorcą koksu.

Najszybciej rozwijającym się sektorem jest budownictwo. Tempo wzrostu wartości dodanej w tym sektorze szacuje się na 8,5 proc., a produkcji sprzedanej na 9,1 proc. **Nieźle radzi sobie per saldo także polski przemysł motoryzacyjny, mimo że jako jedyny kraj w Europie (a może i na świecie) wprowadziliśmy w naszym kraju tzw. antybodyce, podnosząc akcyzę na samochody o większej pojemności.** Polski przemysł motoryzacyjny jest więc raczej beneficjentem mechanizmów napędzających popyt na nowe auta, które zostały zastosowane przez kraje zachodniej Europy.

Problemy do rozwiązania

W chwili, gdy obserwujemy pierwsze symptomy ożywienia, **wchodzą właśnie w życie rozwiązania tzw. pakietu antykryzysowego.** Nie oznacza to jednak **bynajmniej, że są to regulacje spóźnione.** Skutki światowej recesji będziemy odczuwać jeszcze długo, a mechanizmy pakietu pomogą firmom w wychodzeniu na prostą. **Generalnie polski rząd działał w tej materii roztropnie** – nie zastosowano narzędzi ocierających się o praktyki protekcyjnistyczne, nie obciążano budżetu nieracjonalnymi formami pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Można więc stwierdzić, iż zastosowane narzędzia o charakterze horyzontalnym, łagodzące skutki kryzysu, nie naruszają zasad wolnej konkurencji i nie drenują nadmiernie kieszeni podatnika.

Niestety, tej samej dalekowzroczności nie widać już w działaniach (a raczej ich braku) ministra finansów, który zapewne w porozumieniu z premierem publicznie zapowiada niepodejmowanie reform, a jedynie wdrożenie programu prywatyzacji, który ma być całym lekarstwem na chorobę pogłębiającego się deficytu budżetowego oraz zbliżającego się do ustawowej granicy 55 proc. PKB poziomu zadłużenia.

Zapomniano chyba, że prywatyzacja musi być elementem polityki gospodarczej i strategii sektorowej, nie zaś działaniem doraźnym, czasem wręcz otwarciem kramu, w którym państwo wystawia swoje aktywa, by ratować budżet. **Działanie pod taką presją dodatkowo obniża efektywność procesów prywatyzacyjnych.**

Równocześnie minister finansów poprzez przypisywanie sobie kompetencji w zakresie harmonogramu i oczekiwanych wpływów z prywatyzacji, a w końcu decyzji o jej realizacji, próbuje być kreatorem polityki gospodarczej państwa. Brak jakichkolwiek działań w obszarze reformy finansów publicznych nie da się bowiem zastąpić realizacją programu prywatyzacji, z której przychody siłą rzeczy mają doraźny charakter.

Jednak „pomieszanie kompetencyjne” w obecnym rządzie to nie jedyna bariera rzeczywistego ożywienia gospodarczego. **Liczba agencji rządowych i osób, których stanowiska dedykowano wyłącznie walce z korupcją – to namacalny dowód koncentracji klasy politycznej na działaniach o charakterze wyłącznie socjotechnicznym.** To dawanie sygnału na zewnątrz, że Polska jest krajem opresyjnym, o niskiej wiarygodności. **Publiczne wypowiedzi przedstawicieli rządu o charakterze dyskryminującym przedsiębiorców należy ocenić wyjątkowo negatywnie.** Deklaracje o ożywianiu przedsiębiorczości oraz sejmowa komisja „Przyjazne Państwo” nie zmienią społecznego odbioru tych działań.

Kierunki pożądanych działań

Konfliktom kompetencyjnym towarzyszy brak spójności koncepcji i ich przekazu zewnętrznego na poziomie Kancelarii Premiera i poszczególnych ministerstw w zakresie prezentowanych rozwiązań w obszarze polityki gospodarczej czy społecznej. **Zamiast wykorzystania momentu gospodarczej odwilży i podjęcia ofensywy, czyli po prostu trudnych w społecznym odbiorze reform – rząd**

administruje. I nie byłaby to zła taktyka, jednak pod warunkiem, że rozwiązane są kluczowe problemy, a gospodarka ma stabilny wzrost gospodarczy. A Polski do takich krajów niestety zaliczyć nie można.

Oczekiwany przez przedsiębiorców po wyborach proces porządkowania prawa, praktycznie trudno zauważyć. Krytycznie należy ocenić brak profesjonalizmu osób odpowiedzialnych za kluczowe projekty prywatyzacyjne, takie jak sprzedaż majątku stoczni, czy udziałów ENEA. **Obniża to w oczach potencjalnych inwestorów już i tak niską wiarygodność naszego kraju.** Do zaniechań rządu, obok wcześniej wspomnianych, należy zaliczyć również fakt nieprzyjęcia do tej pory dokumentu o takiej randze jak „**Polityka energetyczna państwa**”. W tym obszarze należy również krytycznie ocenić bałagan kompetencyjny, jaki powstał pomiędzy Zespołem ds. bezpieczeństwa energetycznego, którym kieruje premier, Ministerstwem Gospodarki, a Ministerstwem Skarbu Państwa.

Jedynie symptomy pozytywnych zmian widoczne są w obszarze infrastruktury drogowej, której modernizacja i budowa nabiera coraz większego tempa. Zdecydowanym pozytywem działań rządu jest też zakończenie porozumieniem wieloletniego sporu z EUREKO. To jednak za mało, aby przygotować gospodarkę na skuteczne wykorzystanie koniunktury, która nadejdzie po obecnym kryzysie.

Rosnący deficyt finansów publicznych: czego się domagamy

Bieżąca sytuacja

W ostatnich miesiącach napływają do nas niepokojące informacje o stanie finansów państwa. Źródłem tych informacji są już nie tylko instytucje międzynarodowe, takie jak Komisja Europejska czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy, ale także polskie Ministerstwo Finansów i NBP. Od rządu Donalda Tuska powinniśmy domagać się trzech rodzajów działań.

Problemy do rozwiązania

Po pierwsze, potrzebna jest w miarę pełna, możliwie najlepsza na dzień dzisiejszy, informacja o wszystkich typach deficytów i długu publicznym, w tym roku i w latach najbliższych. Niedawna debata sejmowa nad projektem budżetu państwa na 2010 r. ujawniła, że na skutek różnego rodzaju zabiegów definicyjnych **oficjalny deficyt tego budżetu to zaledwie około połowa prawdopodobnego deficytu całego sektora finansów publicznych liczonego według metodologii Eurostatu.** Przedsiębiorcy wiedzą bardzo dobrze, jak ważne w finansach są rzetelność i wiarygodność. Dotyczy to także finansów publicznych. Ta **rzetelność należy się nie tylko inwestorom w skarbowe papiery wartościowe, krajowym i zagranicznym, ale także nam wszystkim – podatnikom.**

Po drugie, domagamy się od ministra finansów rzetelnej oceny ryzyka przekroczenia przez dług publiczny progów ostrożnościowych, 55 proc. i 60 proc. PKB oraz ryzyka dużego wzrostu kosztów obsługi długu publicznego. **Obawiamy się, że istnieje możliwość przekroczenia progu 55 proc. już pod koniec 2010 r. W latach 2009-2011 nie przewiduje się, z racji wyborów prezydenckich i parlamentarnych, działań ustawowych ograniczających**

wydatki. W tej sytuacji dług publiczny będzie prawdopodobnie narastał w tempie ok. 5 pp rocznie, z poziomu ok. 47 proc. PKB pod koniec 2008 r.

Zatem przekroczenie progu 55 proc. PKB jest niemal pewne, jeśli nie w roku 2010, to w 2011 r. Konsekwencją byłby drastycznie restrykcyjny budżet na 2011 lub 2012 r. Tę restrykcyjność wymusza nowa ustawa o finansach publicznych, wchodząca w życie od 1 stycznia 2010 r. **Gdyby parlament nieroztropnie zdecydował się na złagodzenie tej ustawy, to stracimy wiarygodność i w konsekwencji możemy być ukarani przez rynki finansowe silnym wzrostem kosztów obsługi długu.** Taka surowa kara spotkała ostatnio Węgry, co zmusiło ten kraj do silnego obniżania deficytu w okresie światowej recesji. Konsekwencją jest spadek węgierskiego PKB w bieżącym roku o około 7 proc., wobec spadku w UE o około 3-4 proc.

Wreszcie po trzecie, domagamy się realistycznego programu stabilizacyjnego, zarazem takiego, który zapewni obniżanie deficytu nawet w warunkach umiarkowanie szybkiego wzrostu gospodarczego. Nie brakuje propozycji zmian na lepsze w finansach publicznych, wiemy jakie ustawy trzeba zmienić, brakuje natomiast tzw. woli politycznej.

Kierunki pożądanych działań

Od determinacji i odwagi naszych liderów politycznych, obecnych i tych wyłonionych w najbliższych wyborach, zależeć będzie, **czy pójdziemy także w najbliższych latach drogą węgierską, na którą w tym roku już weszliśmy, czy też skierujemy się na drogę prowadzącą – poprzez reformę finansów publicznych i wejście do strefy euro – do usuwania ciągle dużej luki cywilizacyjnej wobec naszych unijnych partnerów w Europie Zachodniej.**

W ciągu ostatniego roku główna uwaga rządów i banków centralnych wielu krajów koncentrowała się na ograniczaniu kryzysu zaufania w sektorze

finansowym i recesji w sektorze realnym. Chociaż dochody budżetowe malały, to rządy zwiększały wydatki. Rezultatem jest ogromny wzrost deficytów i długów publicznych w tych krajach, m.in. w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. **Teraz zainteresowanie władz centralnych przesuwają się na tzw. exit strategy, tj. na zejście z drogi szybkiego i potencjalnie niebezpiecznego narastania długu publicznego.**

Pomimo odmiennych zapowiedzi, Polska w swojej polityce fiskalnej dotąd nie różniła się specjalnie od innych krajów UE, tyle tylko, że poluzowanie tej polityki zaczęło się u nas jeszcze przed kryzysem. Wobec tego nasz kraj też potrzebuje teraz takiego planu stabilizacyjnego na najbliższe lata. Ta potrzeba jest tym większa, że nie dysponujemy takim kapitałem wiarygodności jak np. Stany Zjednoczone, Niemcy czy Japonia. **Ale jak dotąd zamiast inicjatyw ustawodawczych mamy tylko zaniepokojenie ze strony opozycji i prezydenta oraz luźne deklaracje dobrych intencji ze strony rządu.**

W przeszłości na straży stabilności makrofinansowej Polski stały przede wszystkim dwie instytucje – Narodowy Bank Polski i Ministerstwo Finansów. Te instytucje musiały dyscyplinować zarówno rząd, łącznie z premierem, jak i parlament. Wyrazem tego dyscyplinowania były programy stabilizacyjne na 1990 oraz na 1993 r. **Ostatnie miesiące przyniosły sygnały świadczące o podjęciu przez te dwie instytucje (przy pewnym wsparciu ze strony Komisji Nadzoru Finansowego) działań w zakresie swoich naturalnych obowiązków.** W przypadku NBP mamy blisko 100-stronicowy, merytorycznie bardzo dobry raport pt. „Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego”, w dużej części poświęcony ostrzeżeniom w obszarze polityki fiskalnej. Dużą zmianą na lepsze są też tym razem dość realistyczne dokumenty budżetowe, nowela na 2009 r. i projekt budżetu na rok 2010, przygotowane przez Ministerstwo Finansów. **Te dwie instytucje powinny teraz wystąpić w obronie zapisów ostrożnościowych w dopiero co przyjętej ustawie o finansach publicznych.**

W prywatyzacji kłamstwo ma cenę... porażki

Bieżące uwarunkowania

Minister Skarbu jest w imadle, ściśnięty między trudnym rynkiem inwestorów, którzy by chcieli kupić po niskich cenach i Ministrem Finansów z ciągle wyciągniętą ręką.

Brak prywatyzacji ENEA to porażka, ale raczej fiskalna niż prywatyzacyjna. Na brakujące przychody trzeba zaciągnąć dług emitując kolejne obligacje. To kosztuje obciążeniem budżetu, co z kolei grozi przekroczeniem 55 proc. proggu długu do PKB, itd., itd. **Niestety 12 mld zł z prywatyzacji w 2009 roku to już marzenie. Na 16 października br. było to tylko 4,2 mld zł.**

Na początku okresu transformacji wiele mówiono i pisano o jej celach. Podstawową przesłanką tych zmian miała być prywatyzacja majątku publicznego, w szczególności państwowego. **Uzasadnia to znaną tezę, że prywatyzacja jest niezbędnym warunkiem właściwego funkcjonowania ekonomiki wolnego rynku. Jej głównym przesłaniem jest zapewnienie Polsce szybkiego i wieloletniego wzrostu gospodarczego.**

Cel ekonomiczny prywatyzacji zakłada zwiększenie zdolności adaptacyjnej podmiotów gospodarczych, poprawę konkurencyjności i w rezultacie wzrost efektywności gospodarowania. Cel ten zakłada jednocześnie restrukturyzację rynku pracy i wzrost mobilności pracowniczej. Rozwój przedsiębiorczości oznacza przyspieszenie tworzenia miejsc pracy, dając podstawy do poprawy poziomu życia obywateli.

Prywatyzacja w Polsce z reguły nie ogranicza się do formalnej zmiany formy prawnej i statusu własnościowego przedsiębiorstw państwowych, ale jest

punktem wyjścia do rzeczywistych zmian ekonomicznych. Jednocześnie ma także wymiar społeczny. Każdy rząd zmuszony jest do rozwiązywania problemów wynikających z zaspokojenia roszczeń o charakterze społecznym: rekompensaty, reprivatyzacja, wsparcie reformy ubezpieczeń społecznych. Jest oczywiste, że **ważnym celem realizacyjnym jest także zabezpieczenie uzyskania dostatecznych wpływów z prywatyzacji majątku państwowego na realizację programów społecznych. Z tych wielu celów został tylko jeden... pieniądze do budżetu. Słuszny, ale niewystarczający.**

Prywatyzacja to nie żona cesarza, zawsze będzie podejrzana. Takie przeznaczenie i los ministrów skarbu. Ale kłamać społeczeństwu nie wolno. Kłamstwo w prywatyzacji ma swoją cenę zarówno w wymiarze finansowym, jak i politycznym. W tym drugim **jest granatem z opóźnionym zapłonem. No i wybuchł. Nazywa się „Prywatyzacja stoczni”.**

Założenie, że w Polskich stoczniach będzie się budować statki było błędne. Powszechnie znane jest stwierdzenie ekspertów, że przemysł stoczniowy może być kołem zamachowym gospodarki. Może i jest, ale nie u nas. Polska w roku 2007 wytwarzała 2 proc. światowej produkcji statków, a wydajność w polskich stoczniach jest aż pięć razy mniejsza niż u światowych potentatów. Japonia wytwarza 37 proc. światowej produkcji, Chiny 35 proc., Korea 22 proc. Chiny zapowiedziały, że do roku 2015 będą pierwszym producentem stoczniowym w świecie. To są powszechnie znane, łatwo dostępne informacje i analizy.

Jaki więc był cel oszukiwania całego społeczeństwa, a w szczególności stoczniowców, że założeniem prywatyzacji stoczni jest produkowanie statków? Bo w brak wiedzy u ministra i urzędników trudno uwierzyć. A ponadto już wiadomo – Katarczycy nigdy nie chcieli budować statków.

Problemy do rozwiązania

Przy kolejnym etapie prywatyzacji stoczni trzeba jasno powiedzieć, że celem może być:

- **utrzymanie i zwiększenie miejsc pracy** – ale nie przy produkcji statków,
- **alternatywa zagospodarowania terenu i urządzeń** – np. światowe centrum rozbiórki, demontażu, odzysku i utylizacji statków,
- **światowe centrum remontu statków** – w czym mamy doświadczenie,
- **alternatywne nie-stoczniowe zagospodarowanie terenu** – np.:
 - bałtyckie centrum nauki i techniki zbudowane ze środków UE przez inwestora,
 - kompleks ośrodków resocjalizacji dla młodych i więzienia o reżimie lekkim (np. sprawców wypadków samochodowych, czy niepłacących alimentów),
 - kompleks szkół zawodowych uczących kadry wykwalifikowanych pracowników wraz z hotelami, bursami i całym zapleczem.

Tereny stoczni to unikalny obszar. **Być może minister skarbu powinien powołać „Zespół Wyobraźni Prywatyzacyjnej” i postawić nowy pomnik transformacji polskiej gospodarki. Trzeba oderwać się od politycznych kłamstw. Drugi raz nikt się już nie nabierze.**

I na koniec, w przypadku prywatyzacji stoczni cena za nią powinna być ostatnim pod względem ważności elementem decyzji. Liczyć się powinno przede wszystkim wielkie, wieloletnie przedsięwzięcie z gwarancją jego realizacji.

Kierunki pożądanych działań

W czasach kryzysu lub recesji planowanie przyszłości, tworzenie biznesplanów i opracowywanie koncepcji strategicznych jest trudne dla inwestorów. Stąd

zachowują oni dużą dozę ostrożności i zaczynają polegać na informacji z giełd papierów wartościowych. Giełdy zaś odzwierciedlają:

- **informacje** – ale te są wyidealizowane, a inwestor napotyka dwie trudności: asymetrię informacji (zarządy spółek wiedzą lepiej) i informację rozmytą, czyli niepewną,
- **efektywność rynku**, ale rynku pełnego strachu i kryzysowych obaw,
- **zachowania tzw. racjonalnego inwestora** – czyli takiego, który z definicji ma niechęć do podejmowania ryzyka,
- **subiektywne poglądy, opinie i trendy**,
- **brak wiedzy** – inwestorzy mają informacje, ale nie wiedzą.

W czasach kryzysu i recesji prywatyzacja przez giełdę jest mniej efektywna. **Należy wtedy preferować prywatyzację z inwestorem strategicznym**, nastawionym na realizację jasno sprecyzowanego celu z zestawem gwarancji jego realizacji. Giełda jest dobra na czas stabilny i przewidywalny, czyli raczej nie teraz.

Ubezpieczenia społeczne, praca, świadczenia rodzinne

I. Ubezpieczenia społeczne

Bieżące uwarunkowania

Na wniosek przedstawiciela BCC w Zespole Trójstronnej Komisji ds. ubezpieczeń społecznych, w dniu 5 października 2009 r. rozpoczęto analizę propozycji w zakresie tzw. multifunduszy. Miałyby one być tworzone w ramach OFE, charakteryzując się różnym poziomem ryzyka, w zależności od wieku i stażu pracy ubezpieczonego uczestnika.

Obecnie przedmiotem debaty są zmodyfikowane założenia przedstawione przez resort pracy w dniu 28 sierpnia 2009 r., wzbogacane o propozycje i uwagi zgłaszane przez przedstawicieli partnerów społecznych. **Przesądzenia wymaga problem, czy fundusze mają być dwa (typu A i B - jak chce resort pracy), czy też raczej trzy (A,B,C) – jak postuluje BCC.** Fundusz typu C byłby przeznaczony dla osób młodych, o niskim stażu pracy i posiadałby większą ekspozycję na ryzyko inwestycyjne, ale przystąpienie do niego byłoby fakultatywne. Należy przypomnieć, iż **rekomendacja KNF z marca 2008 r. zawierała dalej idącą koncepcję czterech typów funduszy, spotykaną w rozwiązaniach zagranicznych.**

Jednym z problemów związanych z niedokończeniem reformy emerytalnej jest nieznane obciążenie finansowe związane z kosztem tzw. rekompensat, o które poszerzono materię ustawy o emeryturach pomostowych. Stało się to w końcowej fazie prac parlamentarnych w grudniu 2008 r. i może skutkować koniecznością wypłaty ok. 30 mld zł do 2040 roku. Trudna, komplikująca się sytuacja sektora finansów publicznych wymaga przedstawienia autoryzowanych wyliczeń.

Problemy do rozwiązania

Dokończenie reformy emerytalnej w Polsce wymaga przygotowania i uchwalenia przede wszystkim dwóch ustaw, a także podjęcia debaty publicznej w dwóch tematach szczegółowych. W zakresie prawodawstwa, należy:

1. **Określić sposób wypłaty świadczeń emerytalnych z nowego systemu po 2014 roku.** Ustawa o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych, regulująca zasady funkcjonowania tzw. zakładów emerytalnych, nie została ponownie uchwalona po zgłoszeniu weta przez prezydenta. Sensownym rozwiązaniem wydaje się powołanie zespołu ekspertów skupionych przy ministrze pracy, który wypracuje stosowne, zmienione rozwiązania przepisów prawnych.
2. **Przygotować ponownie projekt ustawy o sposobie ustalania rent z tytułu niezdolności do pracy,** uwzględniający nowe zasady naliczania świadczeń emerytalnych wprowadzone reformą. Poprzednia ustawa nie została uchwalona ponownie w 2009 roku przez sejm, wskutek nieodrzczenia weta prezydenta.

Kierunki pożądaných działań

Za pilne, problemowe tematy do wprowadzenia w nurt debaty publicznej, należy uznać:

1. **Podjęcie zagadnienie podwyższenia wieku emerytalnego dla kobiet do 65 lat oraz w drugim kroku dla mężczyzn do 67 lat, dla osób urodzonych po 1969 roku, ewentualnie do 67 lat dla wszystkich.** W tym celu należy podjąć szerokie konsultacje społeczne, badania opinii publicznej, analizy

porównawcze oraz prace eksperckie. **Operacja powinna być przeprowadzona przez kilka lat, nie później aniżeli od 1 stycznia 2014 roku.** Problematyka wieku emerytalnego w Polsce nie była dotychczas przedmiotem szerokiej debaty publicznej.

Wprowadzeniem do niej może stać się orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 27 listopada 2007 r. Należy zwrócić się do TK o wydanie tego orzeczenia w możliwie bliskim czasie. Jego brak nie powinien jednak wstrzymywać rozpoczęcia szerokiej dyskusji społecznej.

- 2. Podjęcie zagadnienia przyszłości Funduszu Rezerwy Demograficznej, który jest funduszem przyszłych pokoleń. Premier podkreślił znaczenie budowania rezerwy demograficznej w expose rządu w 2007 roku. W projekcie budżetu państwa na 2010 rok potraktowano jednak FRD jako prostą rezerwę finansową służącą pokryciu deficytu funduszu emerytalnego FUS (7,5 mld zł). Jej skutkiem może być odebranie kolejnym rządów możliwości użycia rezerwy w przyszłości. Ponadto środki przeznaczone na inwestycje krajowe trzeba będzie aktywować na uzupełnienie deficytu FUS, który za 20 lat wyniesie ok. 30 mld zł rocznie (w prognozie neutralnej).**

Demografia i migracje ograniczą platformę podatkową o ok. 2,5-4 mln płatników po 2025r. Zagraża to utrzymaniu zasady solidaryzmu społecznego przez pokolenia obecnie wchodzące na rynek pracy. **Groźba znacznego podwyższenia podatków może skutkować wzmożonym poszukiwaniem zagranicznej rezydencji podatkowej,** tak jak dzieje się to już obecnie w przypadku ubezpieczeń społecznych (migracja płatników do W. Brytanii i na Litwę). Prowadzi to do omijania obowiązku ubezpieczeniowego w ZUS, które skutkuje ubytkiem wpływów z tytułu ubezpieczeń społecznych. Zbadania wymaga skala zjawiska i wskazanie środków zaradczych.

II. Praca

Bieżąca sytuacja

Stopa bezrobocia rejestrowanego we wrześniu 2009 roku wyniosła 11 proc. i wykazuje nieznaczną tendencję wzrostową. Liczba bezrobotnych wyniosła ponad 1,7 mln i wzrosła o ponad 25 tysięcy osób (w porównaniu miesiąc do miesiąca), co oznacza odwrócenie tendencji ubiegłorocznej (spadek w analogicznym okresie o 28 tys. osób). Założenia, które przyjęto w projekcie budżetu na 2010 rok, przewidują ukształtowanie się stopy bezrobocia na koniec 2010 r. na poziomie 12,8 proc. (12,5 proc. w 2009 r.).

Problemy do rozwiązania

Do realizacji pozostaje nadal pełna implementacja Programu 50+. Został on przyjęty przez rząd 17 października 2008 r., a częściowo wdrożony w lutym bieżącego roku. Nie wiadomo czy ostatecznie będzie zawierał on program prozdrowotny oraz czy nastąpi skrócenie ochrony przedemerytalnej dla jego uczestników.

Wobec komplikującej się sytuacji w systemie repartycyjnym (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) oraz w związku dyskusją nad przyszłością rynku otwartych funduszy emerytalnych (multifundusze – jakie kierunki i rentowność inwestycji?), należy podnieść skłonność Polaków do oszczędzania w tzw. III filarze emerytalnym. W podkomisji sejmowej znajduje się projekt obywatelski (inicjatywa RAZEM) ustawy zwalniającej z PIT wpłaty na cel emerytalny do kwoty 12 tys. złotych rocznie. Mimo, że zdaniem Business Centre Club projekt zawęży problem wyłącznie do indywidualnej zapobiegliwości emerytalnej, pomijając programy na poziomie pracodawcy, uzyskał on nasze poparcie.

Kierunki pożądanych działań

Należy pogłębiać świadomość emerytalną Polaków i wzbudzać poczucie znaczenia indywidualnej przeczności. Ostatni raport KNF wskazuje bowiem, iż oszczędzanie na indywidualnych kontach emerytalnych jest niepopularne i podjęto je zaledwie 5,3 proc. zawodowo czynnych obywateli. **Brak zachęt podatkowych (nie licząc zwolnienia z tzw. podatku Belki) powoduje ponadto, iż liczba prowadzonych kont spadła na przestrzeni roku o około 40 tysięcy rachunków, a kwota na nich zgromadzona (1,8 mld złotych) – realnie nie wzrosła.** Pomimo, iż na IKE można wpłacać kwotę do wysokości blisko 9,6 tys. zł, wartość przeciętnego rachunku wynosi zaledwie 2,2 tys. zł. Przepływ netto na rachunki spadł o 40 proc. w badanym okresie, co spowodowane jest głównie nasileniem wypłat. **Konto emerytalne zaczyna być traktowane jako prosta rezerwa finansowa, zaś doktrynalna niechęć do stosowania sprawdzonych rozwiązań zagranicznych, grozi – podobnie jak w przypadku PPE – ostatecznym uwiązaniem III filaru emerytalnego.**

III. Świadczenia rodzinne

Zgodnie z przedstawionymi w maju br. propozycjami, rząd zdecydował o podniesieniu od 1 listopada 2009 r. zasiłków rodzinnych o 40 proc. (kwotowo od 68 zł do 98 zł), zamrażając do 2012 roku progi dochodowe, stanowiące podstawę do uzyskania świadczeń. Wynoszą one obecnie 583 zł na osobę w rodzinie z dzieckiem niepełnosprawnym oraz 504 zł na osobę w rodzinie.

Oznacza to, iż zarówno propozycje resortu pracy dotyczące podwyższenia progów dochodowych (odpowiednio do 624 zł i 539 zł), jak i BCC – nie zostały uwzględnione. **Jest to nie do zaakceptowania z uwagi na wzrost kosztów utrzymania oraz inflację, szczególnie uderzające w rodziny najuboższe.** Efektem takiej sytuacji będzie – na co wskazywaliśmy w poprzednim raporcie – spadek liczby uprawnionych dzieci (w latach 2004 –2009 około 2,3 mln).

Polityka rozwoju i rozwój regionalny

Stan obecny

W ramach Strategii Rozwoju Kraju, w latach 2007-2015 co najmniej 110 mld euro zostanie przeznaczone na cele rozwojowe, z czego 85 mld euro będą stanowić środki unijne. **Fundusze europejskie stanowią obecnie jeden z podstawowych instrumentów przeciwdziałania spowolnieniu gospodarczemu.**

Wydatkowanie funduszy strukturalnych na lata 2004-2006 zostało zakończone 30 czerwca 2009 roku i okazało się sporym sukcesem z punktu widzenia ilościowego wykorzystania dostępnych funduszy. Beneficjenci ponieśli łącznie 33,4 mld zł wydatków kwalifikujących się do refundacji, co odpowiada 101,3 proc. dostępnej alokacji. **Według naszych szacunków Polska wykorzystywała 99,8 proc. funduszy strukturalnych na lata 2004-2006, co stawia nas w czołówce wśród krajów unijnych.** Gorzej wygląda sytuacja Funduszu Spójności, który finansuje duże projekty infrastrukturalne: transportowe i środowiskowe. Na jego pełne wykorzystanie mamy czas do końca 2010 roku. **Na koniec sierpnia 2009 roku przekazaliśmy do Komisji Europejskiej wnioski o płatność na 3,7 mld euro, tj. na 66,5 proc. dostępnych środków.**

Jeśli chodzi o fundusze europejskie na lata 2007-2013, to wreszcie notujemy znaczący postęp w ich realizacji. Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, do 12 października 2009 roku podpisano z beneficjentami ponad 20 tys. umów o dofinansowanie na kwotę 76,2 mld zł, a w części z UE – 54,7 mld zł (19,9 proc. dostępnej alokacji). Wartość wydatków kwalifikowanych wykazanych we wnioskach o płatność wyniosła 14,2 mld zł, a w części z UE – 11,1 mld zł (5,2 proc. dostępnych środków). **Trend się odwrócił i obecnie**

województwa wykorzystują szybciej fundusze w programach regionalnych niż administracja centralna w programach krajowych.

Problemy do rozwiązania

Wciąż zbyt wolno wydajemy pieniądze z Funduszu Spójności w ramach starej perspektywy 2000-2006. W tym roku powinniśmy przyspieszyć, a mamy takie samo tempo wydawania, jak w zeszłym roku. Mamy do wydania 1,9 miliarda euro w półtora roku. W ostatnim półroczu wydaliśmy około 500 mln euro, czyli tyle co w zeszłym roku, a to oznacza, że **jeśli zachowamy tylko takie samo tempo i nie przyspieszymy, to możemy stracić około 400 mln euro.**

W ostatnich miesiącach widoczne jest wyraźne przyspieszenie, ale potrzebne jest dalsze zwiększenie tempa w wykorzystaniu funduszy europejskich na lata 2007-2013, by skutecznie przeciwdziałać spowolnieniu gospodarczemu i uniknąć utraty części funduszy. Zdecydowaną większość pieniędzy unijnych powinniśmy zakontraktować do końca 2012 roku, czyli średnio miesięcznie powinniśmy podpisywać umowy na sporo powyżej 5 mld zł w części z funduszy unijnych. Dotychczas w tym roku wartość tego wskaźnika wynosi około 4 mld zł.

Nowym zagrożeniem dla płynnego wykorzystywania funduszy unijnych są zmiany wprowadzone przez ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, które na pewno wywołają sporo perturbacji w procesie realizacji i rozliczania projektów unijnych, zarówno dla instytucji zarządzających funduszami jak i dla beneficjentów. Od 1 stycznia 2010 roku wszystkie płatności będą dokonywane przez Bank Gospodarstwa Krajowego. **Trzeba będzie dokonać stosownych zmian we właściwych dokumentach i procedurach około 150 instytucji,** które uczestniczą w zarządzaniu funduszami w Polsce oraz we wszystkich umowach o dofinansowanie z beneficjentami. **Oznacza to konieczność aneksowania ponad 20 tys. już podpisanych kontraktów, a do**

końca roku przybędą jeszcze nowe. Tymczasem nie zostały jeszcze wydane stosowne rozporządzenia do tej ustawy.

Zmiany w umowach o dofinansowanie związane z nową rolą BGK nie są jedynymi jakie nas czekają. W płatnościach dla beneficjentów będą rozróżniane dwa strumienie pieniędzy: środki krajowe i środki unijne. Obecnie takiego rozróżnienia nie ma. Środki unijne będą nadal preferencyjnie traktowane z punktu widzenia podatkowego, ale już część krajowa płatności nie będzie miała tych przywilejów. W przypadku zaliczek (głównie projekty finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego, ale nie tylko) tylko część krajowa otrzymanych pieniędzy będzie wchodziła w tzw. system środków niewygasających, co oznacza, że środki niewykorzystane do końca roku będą musiały być zwrócone do budżetu państwa. Część unijna zaliczek nie będzie temu systemowi podlegała i nie będą one musiały być zwracane.

Kierunki pożądaných działań

Aby fundusze unijne stanowiły silny instrument przeciwdziałania recesji, tak jak planuje to rząd, należy podjąć szereg działań zaprezentowanych poniżej, które zwiększą szybkość i skuteczność wydatkowania.

W przypadku Funduszu Spójności na lata 2000-2006 konieczne jest **przyspieszenie, pełna mobilizacja i ścisłe monitorowanie** każdego z około 100 projektów, które są realizowane w ramach starej perspektywy. Jeśli chodzi o realizację programów operacyjnych na lata 2007-2013 najważniejsze jest obecnie **objęcie jak największej ilości środków z funduszy europejskich umowami o dofinansowanie i rozpoczęcie ich realizacji.** Na koniec 2009 roku przynajmniej 25 proc. funduszy na lata 2007-2013 powinno być zakontraktowane. Należy też zintensyfikować prace przygotowawcze i sukcesywnie uruchomić duże projekty infrastrukturalne (tzw. indywidualne projekty kluczowe), które obejmują ponad 1/3 środków na lata 2007-2013.

Aby fundusze przyniosły jak największe korzyści gospodarcze i społeczne, należy:

- zobowiązać wszystkie instytucje uczestniczące w zarządzaniu funduszami europejskimi do **przygotowywania rocznych planów działań**,
- zdecydowanie **poprawić informację o postępach** w realizacji i wykorzystaniu funduszy unijnych,
- opracować specjalny **system monitorowania** indywidualnych projektów kluczowych,
- wzmocnić **koordynację wykorzystywania funduszy** pomiędzy szczeblem centralnym a regionalnym, zwłaszcza w zakresie projektów kluczowych,
- wprowadzać **motywacyjne systemy wynagrodzenia** w administracji odpowiedzialnej za zarządzanie funduszami i przygotować dla niej kompleksowy program szkoleń,
- **uprościć procedury aplikacyjne**, zwłaszcza dla podmiotów starających się o niewielkie wsparcie.

W zakresie zmian związanych z ustawą o finansach publicznych potrzeba szybko wydać odpowiednie przepisy wykonawcze, wdrożyć je i przeprowadzić szeroką akcję informacyjną dla beneficjentów. Dobrze by było, aby beneficjenci otrzymywali jedną płatność, a nie w rozbiciu na strumień unijny i krajowy.

Infrastruktura telekomunikacyjna

Bieżąca sytuacja

Pod koniec pierwszej dekady XXI wieku jednym z najistotniejszych aspektów inwestycji infrastrukturalnych – w wielu przypadkach ważniejszym od infrastruktury transportowej – jest infrastruktura telekomunikacyjna i teleinformatyczna.

W zakresie infrastruktury teleinformatycznej umożliwiającej szerokopasmowy dostęp do internetu Polska zajmuje obecnie jedno z ostatnich miejsc w Unii Europejskiej. Zaledwie niecałe 10 procent Polaków ma dostęp do szerokopasmowego Internetu. Średnia dla krajów OECD wynosi ok. 22 proc., zaś w wielu krajach – takich jak Holandia czy Dania – przekracza 35 proc. **W ostatnim czasie Finlandia przyjęła ustawodawstwo gwarantujące każdemu obywatelowi Finlandii dostęp do internetu o przepustowości co najmniej 1 Mb/s począwszy od lipca 2010 roku i o przepustowości nie mniejszej niż 100 Mb/s najpóźniej od 2015 roku!**

Zapóźnienie cywilizacyjne Polski w rozwoju technologii teleinformatycznych może spowodować fatalne skutki dla polskiej gospodarki i społeczeństwa. Dlatego niezwykle istotne jest podjęcie działań zmierzających do jak najszybszego rozwoju szerokopasmowego dostępu do internetu.

Problemy do rozwiązania

Główne problemy blokujące rozwój szerokopasmowej infrastruktury telekomunikacyjnej wynikają obecnie z nadmiernych obciążeń biurokratycznych i administracyjnych.

O ile w przypadku inwestycji drogowych niektóre z problemów udało się znacząco zminimalizować, o tyle **inwestorzy budujący infrastrukturę telekomunikacyjną muszą wciąż borykać się z nadmierną i niepotrzebną biurokracją.**

Głównym problemem są czas oraz koszty uzyskiwania:

- **zgód na wykorzystanie nieruchomości** do przeprowadzenia infrastruktury, w szczególności wykorzystanie dróg i pasa drogowego,
- **pozwoleń budowlanych** na budowę infrastruktury,
- **pozwoleń na wykorzystanie infrastruktury innych administratorów.**

Kierunki pożądaných działań

Rozwiązanie problemów związanych z barierami biurokratycznymi i administracyjnymi wymaga co najmniej zmian następujących regulacji prawnych:

Plany zagospodarowania przestrzennego

Obowiązujące przepisy w zakresie tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego są poważną przeszkodą w rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej. **Wiele samorządów nie tworzy nowych planów niemal wcale** – ilość problemów, wysokość nakładów oraz pracochołność stworzenia nowych planów zagospodarowania przestrzennego skutecznie odstrasza od działania wiele gmin.

Przepisy w zakresie tworzenia nowych planów zagospodarowania przestrzennego powinny być zdecydowanie uproszczone. Dodatkowo, należy wprowadzić regulacje dopingujące władze samorządowe do tworzenia planów.

Decyzje lokalizacyjne i środowiskowe

Brak planów zagospodarowania przestrzennego wymusza na inwestorach konieczność każdorazowego uzyskiwania decyzji lokalizacyjnych. **Procedura ta jest bardzo czasochłonna, a terminy faktycznego uzyskania decyzji całkowicie nieprzewidywalne** – wymagają bowiem opiniowania przez setki instytucji i właścicieli działek.

Dodatkowo, w postępowaniach o uzyskanie decyzji administracyjnych wiele obszarów (zwłaszcza tzw. „ściany wschodniej”) jest poddawane szczególnym rygorom związanym z ochroną środowiska. **Każde ulokowanie infrastruktury telekomunikacyjnej na terenach uznanych za cenne ekologicznie wymaga uzyskania decyzji środowiskowej.** Oprócz parków narodowych, krajobrazowych czy rezerwatów od paru lat do terenów będących pod ochroną dochodzą tzw. Obszary Natura 2000, które łącznie pokrywają 21 procent powierzchni kraju.

Spełnienie narzuconych warunków może wręcz uniemożliwić inwestycję, lub – w najlepszym wypadku – znacznie zwiększyć jej koszt. Dodatkowo, **wydanie decyzji jest często poprzedzone długotrwałymi (nawet 2 lata) badaniami i analizami ekologicznymi.**

Konieczne zatem jest wprowadzenie uregulowań prawnych ułatwiających uzyskanie niezbędnych decyzji środowiskowych i lokalizacyjnych w zakresie co najmniej porównywalnym z tzw. „specustawą drogową”. Zwłaszcza, że inwestycje telekomunikacyjne mają o wiele mniejszy negatywny wpływ na środowisko naturalne niż inwestycje drogowe.

Należy również wprowadzić **bezwzględnie obowiązujące urzędników limity czasowe** na wydawanie koniecznych decyzji administracyjnych.

Uzyskanie praw do gruntu, przez który przebiega inwestycja

Częstym problemem inwestorów jest **konieczność uzyskania służebności drogi – gruntów od właścicieli gruntów, przez które ma przebiegać infrastruktura telekomunikacyjna. Niestety, właściciele gruntów często mnożą problemy licząc na uzyskanie od inwestora korzyści finansowych znacznie przekraczających faktyczną wartość służebności drogi. Należy podkreślić, iż w przypadku infrastruktury podziemnej uciążliwość przeprowadzenia infrastruktury telekomunikacyjnej przez cudzy grunt jest praktycznie zerowa.**

Należy wprowadzić regulacje prawne, zgodnie z którymi inwestorzy budujący infrastrukturę telekomunikacyjną mogliby uzyskać niezbędne prawo służebności znacznie prościej i szybciej niż to ma miejsce dzisiaj. **Należy się oprzeć na doświadczeniach innych krajów UE – po nieudanych próbach wynegocjowania ceny z właścicielem nieruchomości następowałoby zajęcie terenu, a wypłata następowałaby na podstawie wyceny uprawnionego rzeczoznawcy majątkowego.**

Dostęp do obcej infrastruktury liniowej

Bardzo często na terenach, na których ma powstać przyszła infrastruktura telekomunikacyjna znajduje się już istniejąca infrastruktura pozwalająca na szybkie i tanie przeprowadzenie procesu inwestycyjnego (np. słupy energetyczne, kanalizacja ściekowa). **Wykorzystanie istniejącej infrastruktury może znacząco skrócić i potanić proces inwestycyjny.**

Powinny zatem powstać uregulowania nakazujące w uzasadnionych przypadkach udostępnienie lub dzierżawę infrastruktury nadziemnej lub podziemnej w celu budowy kabli teletechnicznych.

Projekt ustawy o rozwoju sieci szerokopasmowych w Polsce

Krokiem w dobrym kierunku ze strony rządu jest przygotowana ustawa o rozwoju sieci szerokopasmowych w Polsce. Poważną wadą projektu w obecnym kształcie jest jednak zróżnicowanie w zakresie ułatwień dla inwestycji publicznych i prywatnych. Ustawa określa szczególne warunki lokalizacji regionalnych sieci szerokopasmowych, czyli sieci realizowanych przez samorządy województwa, do lokalizacji których nie stosuje się np. przepisów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zapisy takie powinny obowiązywać również w odniesieniu do inwestycji realizowanych przez operatorów komercyjnych.

Sprawy wewnętrzne i administracja

Bieżąca sytuacja

Przejmując władzę Platforma Obywatelska zapowiadała położenie kresu „Rzeczypospolitej podsłuchów państwa PiS”. Efekty tych zapowiedzi są niestety wątpliwe.

Ponownie służby specjalne znalazły się w centrum uwagi. Wszystko to dzieje się wbrew zasadzie, że im mniej mówi się o służbach specjalnych, tym lepiej dla nich. Co pewien czas mamy bulwersujące doniesienia, jak to specsłużby, prokuratura i sąd nadużywają podsłuchów, a materiały z tych działań „wyciekają” do mediów i służą partyjnym wojnom. **Dzisiaj w Polsce mamy kilkanaście służb specjalnych utrzymujących na etatach tysiące ludzi. Rocznie kosztują nas one prawie 1 mld zł.**

Problemy do rozwiązania

Zasadniczymi problemami wymagającymi rozwiązania w zakresie funkcjonowania służb specjalnych są:

Po pierwsze, brak skutecznej demokratycznej kontroli służb specjalnych, co wynika z braku adekwatnych rozwiązań formalno-prawnych, które by wyposażały w odpowiednie instrumenty władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, umożliwiając skuteczność tej kontroli zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawnego.

Sejmowa komisja ds. służb specjalnych nie ma możliwości formalnie zweryfikować raportów przedstawianych przez funkcjonariuszy służb. W ślad za

tym składający te raporty nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za przedstawione informacje.

Premier wraz z koordynatorem nie posiadają nawet ośrodka analitycznego.

Efektywnej kontroli nie zapewnia Kolegium Służb Specjalnych. Najwyższa Izba Kontroli, która w 2005 roku próbowała kontrolować organizację służb specjalnych i nadzór nad nimi, tak to podsumowała: *„NIK nie miała możliwości przeprowadzenia kontroli sposobu uregulowania zasad i dokumentowania czynności operacyjno-rozpoznawczych i analityczno- informacyjnych ABW z uwagi na odmowę przedłożenia do kontroli stosownych dokumentów i wyjaśnień przez szefa ABW”*. Zdaniem Szefa ABW, nie pozwalały mu na to ustawa i instrukcje wewnętrzne.

Służby i prokuratorzy „ułatwiają” sobie pracę poprzez:

- zastępowanie podsłuchem trudniejszych, ale nie naruszających praw obywateli metod operacyjnych, np. współpracę z agentami,
- podsłuchiwanie także w przypadku przestępstw, gdzie tego robić nie wolno,
- nadużywanie zgody sądu na podsłuchy osób o „nieustalonej tożsamości”, by zataić, że chodzi tu o osoby publiczne,
- nadużywanie „podsłuchów pięciodniowych”,
- przetrzymywanie w archiwach materiałów nieprzydatnych do wykrycia lub zapobieganiu przestępstwu.

Zwykle sądy z automatu dają zgodę na podsłuch, zaś prokuratorzy nie prowadzą żadnej weryfikacji tych działań, a następnie nie prowadzą żadnej ich kontroli.

Po drugie, zbyt powszechne jest stosowanie instytucji zakupu kontrolowanego, świadka koronnego i prowokacji policyjnej.

Po trzecie, brak jest skutecznych procedur kontroli nad wiedzą, którą dysponują służby specjalne, a która może być wykorzystana na użytek polityczny oraz prywatny. W tej sytuacji możliwe jest wykorzystywanie wiedzy przez funkcjonariuszy służb specjalnych w bezpośrednich relacjach z przedsiębiorcą.

Po czwarte, nieczytelny jest podział kompetencji między poszczególnymi służbami. CBA zajmuje się zwalczaniem korupcji, to samo zadanie wypełnia policja i ABW. CBŚ walczy z przestępczością zorganizowaną, to samo czyni ABW. CBA ma chronić interesy ekonomiczne kraju i znowu zderza się z takim samym zakresem działań ABW i CBŚ. ABW walczy dodatkowo z terroryzmem i specjalizuje się w osłonie kontrwywiadowczej, ale w razie potrzeby CBŚ także ma swoich antyterrorystów. Nie wiadomo więc gdzie kończą się kompetencje i obszar działania jednej służby, a gdzie zaczynają drugiej.

Kierunki pożądanych działań

W celu poprawy istniejącego stanu rzeczy pożądane byłyby następujące kierunki działania:

- 1. Przygotowanie regulacji prawnych w zakresie wzmocnienia cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi, powodujących, że:**
 - **Komisja ds. służb specjalnych Sejmu RP będzie miała uprawnienia śledcze** umożliwiające szeroki dostęp do prowadzonych spraw. Komisja o takich uprawnieniach powinna być objęta osłoną kontrwywiadowczą.
 - **Nastąpi reforma Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji**, pozwalająca na wyłonienie silnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z wyłączeniem z niego problematyki administracji (rozwiązanie stosowane w kilku krajach po 11 września). W nowym MSW funkcjonalne komórki spełniałyby funkcje analityczno-zadaniowe i kontrolne wobec służb

specjalnych. W tym systemie kontroli funkcjonować powinno także CBA, zaś jej szef powinien być powoływany przez parlament z zachowaniem kadencyjności, tak żeby zachować jego niezależność od aktualnie rządzących.

2. Przygotowanie i wprowadzenie w życie ustaw dokładnie określających trzy mechanizmy niezależnej kontroli podsłuchów:

- **Uregulowanie procedur zakładania podsłuchów oraz wprowadzenie przepisów obligujących do ujawnienia danych statystycznych** dotyczących ich ilości, przestępstw, do których wykrycia je założono, a także ilości odrzuconych wniosków o założeniu podsłuchów.
- Każda **podsluchiwana osoba powinna mieć prawo po zakończeniu sprawy do uzyskania informacji o podsłuchu** i poznania zebranego materiału.
- **Wprowadzenie kontroli sądu nad materiałami z podsłuchu.** Dzisiaj sąd kontroluje tylko materiał z podsłuchu procesowego. Podsłuchami operacyjnymi całkowicie dysponują służby i nikt nie kontroluje czy niszczą one to, czego nie powinny przechowywać.

3. Rozważenie możliwość integracji służb przy jednoczesnym określeniu ich dokładnych, nienakładających się kompetencji i odpowiedzialności.

Nadmierna liczba służb i nakładające się kompetencje oraz zadania utrudniają koordynacje oraz osłabiają skuteczność działania.

4. Weryfikacja systemu naboru do służb i systemu szkolenia ich funkcjonariuszy.

5. Dokonanie audytu procedur obiegu i ochrony informacji niejawnych w służbach, z których nastąpiły tzw. „wycieki”, celem wyeliminowania podobnych zjawisk w przyszłości.

Służby z zasady powinny być tajemnicze. Śledzą, podsłuchują, prowokują i wyłapują, korzystając z tajnych współpracowników i funkcjonariuszy działających pod przykryciem. Pozwala im na to prawo. Mogą fałszować

dokumenty tożsamości, wręczać łapówki itd. **To rodzi ryzyko, ale także pokusę przekroczenia niezbyt wyraźnie dzisiaj określonych granic prawa. Dlatego po dotychczasowych doświadczeniach, w interesie obywateli i samych służb specjalnych, ważne jest ustalenie granic dla działania operacyjnego.** O tej filozofii mówi się rzadko, zbyt łatwo uznając uprawnienia służb za oczywiste. Niektóre służby chcą zablokować tendencję do zwiększenia jawności i kontroli, ale władze ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska nie powinny im tego ułatwiać. **Od determinacji tych władz zależy będzie czy my, podatnicy i obywatele, żyć będziemy w państwie prawa o standardach demokratycznych.**

Nauka i innowacyjność

Bieżąca sytuacja

Raport Narodowego Banku Polskiego pt. „Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego”, jako jedno z czterech tzw. wąskich gardeł rozwojowych polskiej gospodarki wymienia, *expressis verbis*, „niską innowacyjność i nowoczesność produkcji, niski poziom i niekorzystną strukturę nakładów na B+R”¹. W raporcie tym wskazuje się również na rolę instrumentów fiskalnych, które mogłyby w tym kontekście ograniczyć ewidentnie niekorzystny trend wywołany pogłębianiem się kryzysu polskiej innowacyjności.

Raport ten ma szczególne znaczenie dla dyskusji nad stanem polskiej nauki, ponieważ po raz pierwszy instytucja finansowa posiadająca bogate instrumentarium analityczne uznała, że problem niskiej innowacyjności polskiego przemysłu jest istotnym problemem gospodarczym. Ponadto wskazano, że to konkurencyjność i rozwój gospodarczy są głównymi poszkodowanymi przez słabość polskiego B+R. **Niemal wszystkie międzynarodowe statystyki i rankingi potwierdzają pogłębianie się degradacji innowacyjności polskiej gospodarki wynikające przede wszystkim z chronicznego i strukturalnego niedofinansowania nauki.**

Problemy do rozwiązania

We wszystkich dotychczasowych rozważaniach strategicznych oraz idących w ślad za nimi projektach legislacyjnych, sprawy systemu finansowania nauki pozostawały w sferze zainteresowania samego środowiska naukowego. **Problemy nauki i innowacyjności były dyskutowane i rozstrzygane w przeważającej mierze w oderwaniu od rzeczywistości gospodarczej.** Istnieją

¹ (B+R – badania i rozwój)

tylko nieliczne przykłady jednostek badawczo-rozwojowych, które były zdolne do aktywnego uczestniczenia w systemie gospodarczym i odniesienia w nim sukcesu.

W styczniu 2009 r. rząd skierował do parlamentu pakiet ustaw zmieniających dotychczasowy system zarządzania nauką w Polsce. W ramach tego pakietu w Sejmie znalazły się ustawy:

1. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju,
2. o Narodowym Centrum Nauki,
3. o instytutach badawczych,
4. o Polskiej Akademii Nauk,
5. o zasadach finansowania nauki.

Obecnie trwają intensywne prace w komisjach sejmowych nad ustawami o Polskiej Akademii Nauk oraz o instytutach badawczych. Dyskusja w komisjach koncentruje się jednak głównie na kwestiach proceduralnych i strukturalnych (powoływanie i odwoływanie dyrektorów, długości kadencji, bierne prawo wyborcze dla kandydatów na dyrektorów placówek).

W żadnym dokumencie, ani też w żadnej dyskusji nie są poruszane kwestie, które mogłyby w swoim zamiarze doprowadzić do budowy systemu wiążącego naukę z przedsiębiorczością. W wymienionych ustawach nie zostały stworzone mechanizmy zachęcające przedsiębiorców do inwestowania w badania i rozwój. Również instytucje nauki nie otrzymają dzięki tym ustawom mechanizmów zachęcających do wykorzystywania zdobyczy nauki w procesach gospodarowania.

W wymienionych ustawach pojęcia „przedsiębiorcy” oraz „działanie na rzecz przedsiębiorczości” pojawiają się zwykle tylko w słownikach lub ogólnych

deklaracjach. W treści aktów legislacyjnych na próżno można szukać mechanizmów tworzenia związków nauki z przedsiębiorczością.

Lektura projektów tych ustaw dostarcza też przykładów podmiotowego wyeliminowania przedsiębiorców z udziału w procesach badawczych. W projekcie ustawy o zasadach finansowania nauki czytamy, że (...) „*W konkursie na realizację projektu badawczego mogą brać udział jednostki naukowe, (...), oraz osoby fizyczne...*”². Przywileju tego natomiast nie przyznano przedsiębiorcom. **Przedsiębiorcy nie występują podmiotowo praktycznie w większości kluczowych zapisów tych ustaw.**

Kierunki pożądanych działań

Pominięcie w ustawach dotyczących polskiej nauki sfery gospodarczej ma miejsce na wszystkich szczeblach procesu, od etapu koncepcyjnego – planowania rozwoju polskiej nauki, a kończąc na mechanizmach udziału przedsiębiorców w badaniach naukowych w dowolnym charakterze.

W pakiecie ustaw nie zostały również uwzględnione jakiegokolwiek mechanizmy finansowania nauki przez przedsiębiorców, występujące w europejskiej przestrzeni legislacyjnej.

Reasumując – ustawy te, zarówno w kształcie przyjętym przez Radę Ministrów, jak i w kształcie, który powstaje w trakcie prac legislacyjnych w parlamencie, nie dają żadnej, nawet śladowej szansy na zwiększenie udziału nauki w procesie gospodarowania. System zbudowany przez tę legislację, choć poprawny z punktu widzenia usprawnienia wewnętrznych procedur zarządzania tymi jednostkami, wyłaniania dyrektorów, komitetów, ustanawiania projektów i planów badawczych – **utrwała systemowe bariery rozwoju gospodarczego w**

² Art.27 projektu ustawy o finansowaniu nauki (wg numeracji obowiązującej w druku sejmowym nr 1637, w związku z prowadzonymi pracami legislacyjnymi numeracja artykułów może ulegać zmianie)

postaci niskiego poziomu nakładów na B+R i minimalnego eksportu produktów wysoko innowacyjnych.

Jeśli więc będą zachodziły zmiany w strukturze wykorzystywania innowacji jako środka produkcji oraz innowacji jako produktu, to wyłącznie w wyniku samodzielnej inicjatywy przedsiębiorców oraz pomimo istniejącego i tworzonego systemu.

We wrześniu 2009 r. został skierowany do Sejmu projekt budżetu na rok 2010. W budżecie tym wydatki przewidziane dla działu Nauka, wyniosą ok 4,2 mld zł, natomiast na informatyzację wydane zostanie ok. 37 mln zł. **Na komputeryzację szkół – drugi rok z rzędu – 0 złotych. Tym samym rząd pobije absolutny rekord – notując po raz kolejny najniższe nakłady na informatyzację szkół od 15 lat. Łącznie suma ta stanowi 1,3 proc. wydatków budżetu państwa. Przy zakładanym poziomie PKB w wysokości 1350,2 mld zł, wydatki te to niespełna 0,3 proc. PKB. Wobec polskiego 1 mld euro rocznie, Niemcy wydają na badania i rozwój ok. 62 miliardów euro, Hiszpania 16 mld, a około trzy razy mniejsze Czechy – blisko 2 mld euro.**

Można więc zakładać, że rok 2010 będzie kolejnym rokiem degradacji finansowej polskiej nauki i tym samym innowacyjności, o ile nie pojawią się inne, pozabudżetowe źródła finansowania. Przygotowywane projekty ustaw dotyczących finansowania nauki, PAN oraz instytutów badawczych nie tworzą jednak żadnego systemu motywacyjnego dla inwestycji prywatnych.

Proces legislacyjny

Bieżąca sytuacja

W porównaniu z rokiem 2008, rząd wykazał się w I połowie 2009 r. mniejszą skutecznością w realizacji prac legislacyjnych. Od 1 stycznia do 30 czerwca br. Rada Ministrów przyjęła tylko 44 ze 144 zaplanowanych projektów (ok. 30 proc.). Dla porównania w II połowie 2008 r. wskaźnik ten wyniósł ok. 41 proc.³

Rząd kontynuował praktykę przyjmowania dużej liczby projektów poza planem, co obniżało i tak już niską przewidywalność legislacyjną. A przewidywalność stanowienia prawa stanowi fundament „odpowiedzialnego państwa demokratycznego”, rozumianego jako państwo, w którym rządzące partie dotrzymują wyborczych obietnic. Niestety, w tym zakresie jesteśmy na początku drogi.

Co więcej, utrwała się niebezpieczna tendencja uznawania coraz szerzej przez opinie publiczną, że rezygnacja z wyborczych programów jest czymś naturalnym, czemu nie ma się co dziwić. Towarzyszy temu zjawisku coraz powszechniejsze przekonanie, że politycy jako metodę działania przyjmują zwodzenie opinii publicznej różnorodnymi deklaracjami, do realizacji których nie czują się po wyborach zobowiązani. U podstaw takiego rozumowania leży pojmowanie polityki wyłącznie w kategoriach wyborczego zwycięstwa i utrzymywania się przy władzy. Tymczasem przewidywalność legislacyjna stanowić winna jedno z kluczowych kryteriów politycznej i organizacyjnej wiarygodności rządu. A skuteczność legislacyjna rządu i parlamentu powinna wskazywać w jakim stopniu rządzący panują nad sytuacją i radzą sobie z kierowaniem państwem.

³ „Barometr legislacyjny” – R. Zubek, M. Matczak, A. Cieleń, T. Zalasieński

Na ogół rząd tłumaczy się ze słabej skuteczności legislacyjnej brakiem wystarczającej większości dla przeprowadzenia swoich pomysłów. Ale w takim myśleniu jest tylko część prawdy. Zasadniczą bowiem kwestią jest zdolność do przygotowania dobrych merytorycznie rozwiązań, a także zdolność przekonania politycznych partnerów do ich wsparcia.

Przykład procedowania z pakietem ustaw zdrowotnych, jak też ustaw związanych z funkcjonowaniem mediów publicznych, pokazał właśnie, jak nie należy postępować. I w obydwu przypadkach rząd poniósł klęskę.

Z kolei pozytywnymi przykładami było działanie rządu w sprawie tzw. emerytur pomostowych oraz rozdzielenia funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego. Tutaj rząd przeprowadził swój zamiar nawet przy wecie prezydenta. **Nie jest więc prawdą, że nie można skutecznie realizować rządowych planów legislacyjnych, nie dysponując pełnią władzy skupionej w rękach jednej partii.** A jeżeli już rzeczywiście skuteczności legislacyjnej nie można zapewnić, to należy publicznie to oświadczyć, wskazując okoliczności, z powodu których rząd i wspierająca go większość parlamentarna nie mogły wypełnić swoich zamiarów.

Problemy do rozwiązania

Niska skuteczność legislacyjna rządu bierze się niejednokrotnie nie tylko z braku wystarczającej większości dla jej osiągnięcia, ale też – jak pokazały to smutne doświadczenia z procedowania nad ustawą dotyczącą gier hazardowych – z patologii obecnej w naszym życiu politycznym. Uchwalona 7 lipca 2005 r. ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa miała zapobiegać pozaprawnemu wpływowi bliżej nieokreślonych grup nacisku na kształt uchwalanych ustaw. Okazało się jednak, iż charakter ustawy ograniczający jej zasięg oddziaływania tylko do niewielkiej grupy tzw.

lobbystów zawodowych, pozostawiający jednocześnie zdecydowaną większość faktycznie lobbujących poza kontrolą ustawową, a dodatkowo niskie morale wielu kluczowych polityków powodują, że **w dalszym ciągu prywatnie konkretnych grup interesu, w tym przypadku grupy związanej z „salonami” gier hazardowych, usiłuje wpływać na kształt prawa, posługując się wątpliwymi sposobami działania.**

Dodatkowo okazało się też, że taki tryb postępowania może powodować polityczne trzęsienie ziemi i prowadzić do kryzysu rządowego. W tym miejscu kłania się zatem niezrealizowany postulat, zgłaszany od chwili powołania rządu Donalda Tuska, o potrzebie nowelizacji ustawy lobbingowej oraz przepisów regulujących działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Dotychczasowa praktyka stosowania ustawy lobbingowej pokazuje jej wady, które powodują, iż pojęcie lobbingu utożsamiane jest z „załatwianiem”, a pojawiający się w parlamencie lobbyści traktowani są jak nieproszeni goście. Przede wszystkim **ustawa definiuje lobbing zbyt szeroko, a lobbing zawodowy zbyt wąsko.** Lobbingiem bowiem w rozumieniu ustawy jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi, zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Natomiast zawodową działalnością lobbingową jest zarobkowa działalność prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób.

W związku z tak szeroko zakreśloną definicją lobbingu istnieją poważne wątpliwości co do granicy między lobbingiem a konsultacjami społecznymi, czy w szczególności między lobbingiem a konstytucyjnym prawem do petycji. W konsekwencji takiej definicji każde działanie związane z tworzeniem prawa byłoby lobbingiem, w tym także np. postawienie w opracowaniu naukowym tezy o konieczności zmiany jakiegoś rozwiązania prawnego czy też napisanie opinii prawnej dla parlamentarzystów lub rządu.

Definicja lobbingu winna być precyzyjniejsza i węższa. Praktyka stosowania ustawy też pozostawia wiele do życzenia. Brak jest jednolitych kryteriów funkcjonowania lobbystów i lobbystów zawodowych w parlamencie. **Każda komisja ma inne zasady uczestnictwa lobbystów w posiedzeniach. W posiedzeniach niektórych komisji można uczestniczyć bez przeszkód, w innych, zwłaszcza w Senacie, aby uczestniczyć w obradach trzeba przejść szczegółową procedurę, która trwa około tygodnia.**

Występuje brak jasności między statusem eksperta reprezentującego organizację społeczną czy izbę gospodarczą a lobbystą. Nie ma możliwości udziału przedstawicieli podmiotów zarejestrowanych jako firmy lobbingowe w posiedzeniach podkomisji sejmowych. Tutaj też tkwi przyczyna ucieczki lobbystów w szara strefę. Prace podkomisji są bardzo ważne, a uczestnictwo w nich daje dużą wiedzę i wpływ na ostateczną treść procedowanej ustawy. Lobbyści, by móc na tym etapie oddziaływać na kształt ustawy, często kamuflują faktyczny powód zainteresowania nią, co powoduje z kolei brak transparentności tych działań.

Ciągle występuje brak jednolitości w zakresie publikacji materiałów w Biuletynie Informacji Publicznej poszczególnych resortów. Niektóre ministerstwa nie publikują materiałów zgromadzonych w toku konsultacji społecznych i międzyresortowych.

W konsekwencji niedostatków związanych z ustawą i praktyką lobbingu wśród większości parlamentarzystów występuje całkowicie nieracjonalna, ale faktyczna obawa posądzenia o uleganie lobbingowi. Nawet wówczas, gdy przedstawiane są profesjonalne analizy prawne czy ekonomiczne wskazujące na oczywiste wady danego projektu, to w miejsce kontrargumentów merytorycznych słyszy się w formie wręcz zarzutu, iż owe ekspertyzy są niewiarygodne, gdyż mają lobbingowy charakter. **Niestety pojęcie lobbingu,**

lobbysty czy firmy lobbingowej nie weszło do powszechnego obiegu z pozytywną konotacją. A szkoda.

Kierunki pożądanych działań

Witold Gadomski w artykule „Po co rządzi Platforma” (G.W. z 11-12.10.2009) słusznie konstatuje:

„Bardzo potrzebne jest uporządkowanie i przyspieszenie procesów legislacyjnych. Gdy się słuchało szczegółowych wyjaśnień co do przebiegu prac nad ustawą hazardową ministra Boniego w Sejmie, można było odnieść wrażenie, że uchwalenie dobrej ustawy jest zadaniem ponad siły! A przecież chodzi o stosunkowo prostą rzecz, marginesową działalność, przynoszącą skarbowi państwa śladowe dochody (grubo poniżej 1 proc. budżetu państwa).

*Przypominam sobie jednak wyjątek, gdy Platformie udało się nadzwyczajnie przyspieszyć proces legislacyjny. Chodzi o słynną ustawę o finansowaniu partii, która została pod naciskiem PO znowelizowana w trybie nadzwyczajnym. W tym wypadku chodziło o układ sceny politycznej. **Platforma dla własnych celów potrafiła przeforsować to, co chciała. Ale, gdy chodzi o sprawy państwa, okazywała się niemrawa i bezsilna.**”*

Czyżby partykularyzm działań partii politycznych spotykał się z partykularyzmem grup interesu? Gdyby tak było, to tutaj znajdowałibyśmy odpowiedź na pytanie o ułomność legislacyjnego i planowania, i procedowania.

Szczególnym priorytetem winna cieszyć się zatem wywodząca się ze środowiska przedsiębiorców inicjatywa przeprowadzenia ustawy kreującej rzeczywisty samorząd gospodarczy. Warto pokusić się o dokonanie ważnej ustrojowej zmiany, w rezultacie której samorząd gospodarczy stawałby się ogniwem władzy publicznej, a będąc reprezentantem wielomilionowego

środowiska przedsiębiorców cywilizowałyby relacje pomiędzy światem biznesu i polityki.

Istniejący stan wzajemnych stosunków, charakteryzujący się bądź to izolacją bądź fraternizacją tych środowisk, rodzi patologię i obniża efektywność sprawowanej publicznie władzy. Dobrze byłoby, gdyby na 20-lecie polskich przemian ustrojowych, obok samorządu terytorialnego, który stworzony został u ich zarania i dobrze służy państwu i jego mieszkańcom, powstał samorząd gospodarczy publicznie reprezentujący dobrze rozumiany interes przedsiębiorców.

Polska w Unii Europejskiej: konieczność zmian i reform

Bieżąca sytuacja

Bieżący rok nie przyniósł żadnych rewolucyjnych zmian w dziedzinie stosunków Polski z Unią Europejską. **Rewolucja być może dopiero przed nami, w związku z wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego i co więcej, w związku z polską prezydencją w Unii w 2011 roku.**

Powtórny wybór Manuela Barroso na funkcję przewodniczącego Komisji Europejskiej nie wywołał większej determinacji Komisji w tworzeniu sprzyjającego klimatu dla przedsiębiorczości w Europie. **Odwrotnie, przewodniczący, wybrany na drugą i ostatnią kadencję, zamiast wyjść z nowymi inicjatywami, nie ryzykując stanowiska w kolejnej kadencji, będzie raczej zakładnikiem polityki dużych państw w Unii, zwłaszcza zaś Francji i Niemiec.** Pierwsze jego wystąpienia, po reelekcji, nie dają większych nadziei na jakąkolwiek odnowę.

Kryzys ekonomiczny, przez który przechodzi Europa, nie stanowi dostatecznej zachęty do reform strukturalnych, czy ograniczania deficytów budżetowych. **Wobec 20 państw Unii, w tym Polski, Komisja rozpoczęła procedurę związaną z przekroczeniem dopuszczalnego deficytu.** Takie wydarzenie jest bezprecedensowe w historii Unii Europejskiej.

Szykowana nowa strategia zakłada, że świat dostosuje się do wartości europejskich, zaś rozwój będzie ekologiczny, energooszczędny, handel sprawiedliwy, godna praca dla każdego, banki, podobnie jak firmy, przestaną kierować się tylko zyskiem, ale także celami socjalnymi i dobrem społecznym i w ten sposób nastanie era powszechnej szczęśliwości. Oczywiście czuwać nad tym będzie Unia i setki jej nowych urzędników.

Za sukces i drogę w przyszłość uznano ratyfikację Traktatu Lizbońskiego przez Irlandię. Biurokracja unijna odetchnęła. Polska Traktat ratyfikowała jako przedostatnie państwo, zaś ostatnio, po tygodniach politycznej gry, uczyniły to również Czechy. Powstaną nowe stanowiska przewodniczącego Rady UE i wysokiego przedstawiciela ds. unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wzmocniony zostanie parlament i Rada. W związku z zachodzącymi zmianami postawić należy pytanie: **czy Polska wie, którego kandydata na przewodniczącego UE poprzeć? Jakie interesy artykułować w Unii pod rządami Traktatu Lizbońskiego? Jak będzie wyglądała nasza służba zagraniczna, czy mamy kandydatów do wspólnej służby unijnej?**

Problemy do rozwiązania

Problemy poruszone w raporcie Monitorującego Komitetu BCC z lipca 2009 r. pozostają w większości aktualne.

W 2011 roku Polska obejmie przywództwo w Unii Europejskiej. Okres ten będzie specyficzny, w związku z wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego. Potrzebna jest pełna mobilizacja sił i środków, aby ta prezydencja nie upamiętniła się jak czeska. Tymczasem żadnej mobilizacji na rzecz spraw unijnych w polskim rządzie nie widać. Jest on zajęty zmianami we własnym składzie i walką polityczną wewnątrz kraju. Zapomina się, że granice już nie istnieją i że jako część Europy, będąc jej przewodniczącym, będziemy musieli godnie reprezentować interes wszystkich państw Unii, wewnątrz i na zewnątrz.

Dla sukcesu polskiej prezydencji wystarczy konsekwentne domaganie się realizacji unijnych pryncypiów. Ten, kto na co dzień ma do czynienia z wymianą dóbr, usług, przepływem osób i pieniędzy w Unii wie, że te fundamentalne zasady pozostają ciągle w dużym stopniu na papierze, a brak

harmonizacji i odmienne interpretacje, skutecznie blokują współpracę gospodarczą. Mnożenie tematów, dyskutowanie o polityce energetycznej, ekologicznej, sprawiedliwym handlu, może i byłoby istotne, gdyby fundamentalne zasady – czterech swobód, na których opiera się unijny rynek – weszły już w życie. **Swoboda świadczenia usług, czy przepływu osób, mają dla Polski i naszej gospodarki duże znaczenie. Czy uczynienie z tego motywu przewodniego naszej prezydencji nie zyskałoby poparcia? A kto chciałby oficjalnie negocjować pryncypia Unii?**

Oprócz dobrej wizji, należy mieć zaplecze intelektualne w kraju, które tę wizję stworzy i rozwinie. Nawet jeżeli zaplecza budującego wizję Europy nie stworzymy, to zaplecze takie jest i tak niezbędne w związku z polską prezydencją w Unii. Ten, kto pracował w instytucjach europejskich i obserwował kolejne prezydencje, doskonale wie, że to członkowie gabinetu i rządzącej w Polsce administracji staną się rzecznikami całej Unii w jej kontaktach wewnętrznych i zewnętrznych, że to **polscy ministrowie wypowiadać się będą w imieniu Unii.**

Rodzą się zatem pytania: Czy znają oni procedury unijne, tryb podejmowania decyzji, kontaktowania się z grupami lobbingowymi, nie wspominając o znajomości protokołu dyplomatycznego, kindersztubie i językach. Prezydencja czeska dobitnie pokazała, że znane z historii „pospolite ruszenie” nic tu nie pomoże i do sprawy trzeba podejść profesjonalnie. Sam zapal nie wystarczy. Można się poważnie obawiać, że w wielu obszarach grozi nam kompromitacja.

Podczas polskiej prezydencji niezbędny będzie także odpowiedni zespół w Brukseli i w stolicach państw UE oraz poza nią. Jeżeli zaś chcemy się oprzeć tylko na posiadanych zasobach w polskiej misji przy Unii i ambasadzie RP w Brukseli oraz polskich ambasadach w świecie, to i tak nie unikniemy pytania: **co nasi dyplomaci wiedzą o Unii, procedurach podejmowania decyzji, obecnych i**

przyszłych pracach, najbardziej wrażliwych i kontrowersyjnych dyrektywach, jak np. Dyrektywie o prawach konsumenta? Co wiedzą o stosunkach zewnętrznych Unii i negocjowanych układach? Czy ambasador w Meksyku czy Tokio, będzie umiał na pytania dotyczące takich spraw odpowiedzieć?

Potrzebna jest zatem wielka akcja szkolenia rządu i służby zagranicznej w zakresie spraw UE. Polscy „Brukselczycy” mogą w tym odegrać kluczową rolę.

Bez sojuszy na rzecz reformowania Unii, Polska pozostanie w UE marginalnym graczem. Pora przestać myśleć kategoriami „na dziś”, a zacząć w sojuszu walczyć o długoterminową wizję Unii. Jaki będzie motyw przewodni polskiej prezydencji? Co proponujemy w związku z wchodzącym w życie Traktatem Lizbońskim? Jakie alianse chcemy zawrzeć i jakie kompromisy zaproponować w sprawach trudnych i kontrowersyjnych, jak np. prawa konsumenta?

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 socjalną, kosztem podatnika.

Kierunki pożądanых działań

Rozwiązanie powyższych problemów nie będzie możliwe bez determinacji działania i odpowiedniego zorganizowania się. Musimy mieć jasną wizję reform i precyzyjnie określone zadania polskiej prezydencji w UE. Reformy nie muszą być wizjonerskie. Wystarczy konsekwentne zrealizowanie czterech fundamentalnych swobód, na których opierać się miała Unia.

Mija kolejny rok. **Niewiele zrobiono na rzecz tego, aby polska prezydencja była przynajmniej sprawna, o ile nie przełomowa i historyczna. Konieczne jest zatem przyspieszenie prac przygotowawczych.**