

PAŃSTWO DLA OBYWATELI

**PLAN RZĄDZENIA
2005 - 2009**

Instytut Państwa i Administracji

Warszawa, grudzień 2005

KIEROWNICTWO MERYTORYCZNE

Jan Rokita i Stefan Kawalec

AUTORZY

Raport jest pracą zbiorową. W przypadku osób, które ponoszą współodpowiedzialność, tylko za wybrany rozdział, zaznaczamy przy ich nazwiskach numer rozdziału, którego są współautorami.

Wojciech Arkuszewski	Dariusz Kijowski
Michał Boni	Jarosław Kochaniak
Ewa Bończak-Kucharczyk	Jacek Krawiec
Mirosława Boryczka	Ryszard Nodzyński (II.16)
Tadeusz Diem (III.6)	Janusz Paczocha (I.4, II.3)
Paweł Dobrowolski	Bartłomiej Piotrowski
Irena Dzierzgowska (III.2)	Józef Płoskonka
Jan Friedberg (II.10)	Wojciech Pruss (II.16)
Aleksander Galos	Edward Purchla (II.16)
Grażyna Gęsicka (II.19)	Jan Rokita
Stanisław Gomułka (II.20)	Andrzej Rzepliński
Mirosław Granat (I.1)	Jacek Saryusz-Wolski
Łukasz Hardt (II.13)	Mirosław Stec
Andrzej Jajszczyk (III.3)	Paweł Wojciechowski
Maciej Jankowski	Janusz Zaleski
Stefan Kawalec	Marcin Zalewski (III.4)

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Maciej Jankowski, Stefan Kawalec, Bartłomiej Piotrowski,
Jan Rokita, Joanna Wasicka, Paweł Wojciechowski

PRZYGOTOWANIE DO DRUKU I ADIUSTACJA

Agnieszka Wojtera i Joanna Wasicka

REDAKCJA ZAŁĄCZNIKÓW PRAWNYCH

Maciej Jankowski

DRUK : PPUH „NOKPOL”

**Raport wraz z załącznikami jest dostępny na stronie internetowej
Instytutu Państwa i Administracji
www.ipia.org.pl**

Osoby, z których ekspertyz korzystaliśmy:

Osoby te nie ponoszą, w żadnym stopniu, odpowiedzialności za treść Raportu i nie muszą zgadzać się ze stwierdzeniami i wnioskami w obszarach, których dotyczyły ich ekspertyzy.

Rafał Andrzejewski	Elżbieta Koper	Jerzy Plewa
Rafał Antczak	Irena Kotowska	Piotr Podgórski
Tadeusz Aziewicz	Ryszard Kowalski	Ryszard Pusz
Bogusław Banaszak	Adam Kowalewski	Elżbieta Radziszewska
Eugeniusz Bandoz	Agata Kozłowska	Jarosław Roszkowski
Andrzej Bednarek	Andrzej Kozłowski	Piotr Rymaszewski
Alina Białkowska-Gużyńska	Jerzy Krok	Tomasz Sadowski
Jadwiga Bieńkowska	Grzegorz Kruszyński	Piotr Serafin
Leszek Bosek	Krzysztof Krzysztofiak	Bartłomiej Sienkiewicz
Władysław J.Brzeski	Zenon Kuchciak	Rafał Sikorski
Andrzej Brzeziński	Andrzej Kwieciński	Andrzej Sośnierz
Jacek Cichocki	Antoni Leopold	Kazimierz Stańczak
Marek Cichocki	Tony Levitas	Anna Strężyńska
Agnieszka Chłoń-Domińczak	Jan Lisowski	Dariusz Strojewski
Krzysztof Domaradzki	Jan Macieja	Wojciech Suchorzewski
Sylwester Domitrz	Andrzej Maciejewski	Małgorzata Surdek
Tomasz Dybicz	Jarosław Maćkowiak	Jan Szomburg
Olgierd R. Dziekoński	Waldemar Maj	Urszula Sztanderska
Filip Elżanowski	Marcin Matczak	Paweł Sztwiertnia
Jakub Faryś	Jacek Michałowski	Andrzej Szumański
Adrian Furgalski	Jakub Michałowski	Krystyna Szumilas
Janusz Gałęziak	Konstanty Miodowicz	Iza Szymajda
Marek Gastołek	Paweł Moczydłowski	Jacek Świeca
Janusz Gaworski	Elżbieta Modzelewska-Wąchal	Marcin Świącicki
Andrzej Gołaś	Marian Moszoro	Maciej Świderski
Marek Góra	Mariusz Muszyński	Adam Tański
Cezary Grabarczyk	Elżbieta Nachlik	Krzysztof Tchórzewski
Maciej Grabowski	Sławomir Najniger	Tomasz Tracz
Andrzej Hałasiewicz	Bogdan Nowak	Paweł Węgrzyn
Paweł Jastrzębski	Maciej Nowicki	Mateusz Walewski
Lech Jaworski	Teresa Ogrodzińska	Patryk Wild
Leszek Jesień	Olaf Osica	Jerzy Woźnicki
Małgorzata Kałużyńska	Jan Olbrycht	Leszek Zienkowski
Jacek Kapica	Leszek Pawłowicz	Wojciech Zientara
Dariusz Karłowicz	Ryszard Pessel	Przemysław Żurawski vel Grajewski
Stanisław Kluza	Katarzyna Piętka	Tomasz Żylicz
Janusz Kochanowski	Jarosław Pinkas	
Piotr Kołodziejczyk	Ryszard Piotrowski	

SPIS TREŚCI

PRZEDMOWA.....	8
WSTĘP	12
CZĘŚĆ I RZĄD UCZCIWY, SKUTECZNY I TANI	26
ROZDZIAŁ I.1. PROPOZYCJE ZMIAN W KONSTYTUCJI.....	27
ROZDZIAŁ I.2. SANACJA ŻYCIA PUBLICZNEGO	32
ROZDZIAŁ I.3. SYSTEM STANOWIENIA I NAPRAWY PRAWA	36
ROZDZIAŁ I.4. PRAWO W INTERNECIE	42
ROZDZIAŁ I.5. ZARZĄDZANIE POPRZEZ REZULTATY.....	43
ROZDZIAŁ I.6. KONSOLIDACJA SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH.....	48
ROZDZIAŁ I.7. SAMORZĄD TERYTORIALNY - ADMINISTRACJA RZĄDOWA.....	53
ROZDZIAŁ I.8. STRUKTURA RZĄDU	65
ROZDZIAŁ I.9. ZATRUDNIENIE W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ	73
CZĘŚĆ II WZROST GOSPODARCZY I PRACA DLA POLAKÓW W POLSCE	78
ROZDZIAŁ II.1. SZANSE, BARIERY I SCENARIUSZE ROZWOJU.....	79
ROZDZIAŁ II.2. UŁATWIENIA W PODEJMOWANIU DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ	88
ROZDZIAŁ II.3. OGRANICZENIE REGLAMENTACJI W GOSPODARCE	93
ROZDZIAŁ II.4. ZMNIEJSZENIE LICZBY INSPEKCJI	96
ROZDZIAŁ II.5. INTEGRACJA INSTYTUCJI REGULUJĄCYCH RYNEK	101
ROZDZIAŁ II.6. UPROSZCZENIE I OBNIŻENIE PODATKÓW	103
ROZDZIAŁ II.7. OBNIŻENIE KOSZTÓW PRACY.....	112
ROZDZIAŁ II.8. AKTYWNA POLITYKA RYNKU PRACY	115

ROZDZIAŁ II.9. DOKOŃCZENIE BUDOWY NOWEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO	119
ROZDZIAŁ II.10. ROZWÓJ INFRASTRUKTURY TRANSPORTOWEJ	124
ROZDZIAŁ II.11. GOSPODARKA PRZESTRZENNA.....	134
ROZDZIAŁ II.12. MIESZKALNICTWO	138
ROZDZIAŁ II.13. ROLNICTWO I ROZWÓJ WSI	146
ROZDZIAŁ II.14. OCHRONA ŚRODOWISKA	155
ROZDZIAŁ II.15. GOSPODARKA WODNA.....	160
ROZDZIAŁ II.16. GÓRNICTWO	162
ROZDZIAŁ II.17. DOKOŃCZENIE PRYWATYZACJI	168
ROZDZIAŁ II.18. REPRYWATYZACJA I ZADOŚĆUCZYNIENIE.....	172
ROZDZIAŁ II.19. POLITYKA ROZWOJU – FUNDUSZE EUROPEJSKIE	175
ROZDZIAŁ II.20. STABILNOŚĆ MAKROEKONOMICZNA I EURO.....	190
ROZDZIAŁ II.21. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA W LATACH 2006-2009.....	194
CZĘŚĆ III PAŃSTWO JAKO DOSTARCZYCIEL DÓBR PUBLICZNYCH. 209	
ROZDZIAŁ III.1. OCHRONA ZDROWIA	210
ROZDZIAŁ III.2. OŚWIATA.....	225
ROZDZIAŁ III.3. NAUKA I SZKOLNICTWO WYŻSZE.....	231
ROZDZIAŁ III.4. GŁĘBOKA REFORMA PROKURATURY	236
ROZDZIAŁ III.5. PODNIESIENIE JAKOŚCI SĄDOWNICTWA.....	245
ROZDZIAŁ III.6. OBRONA NARODOWA.....	252
ROZDZIAŁ III.7. POLITYKA ZAGRANICZNA.....	256
ANEKS.....	264

PRZEDMOWA

Dwa lata temu, w lecie 2003 roku, poprosiłem Pana Stefana Kawalca oraz Panów: Wojciecha Arkuszewskiego i prof. Mirosława Steca o stworzenie zespołu, który opracowałby Plan Rządzenia dla nowej Rady Ministrów, która wyłoni się po następnych wyborach powszechnych. Był to czas, w którym upadek rządu w Polsce wydawał się sięgać dna, tak pod względem moralnym, jak i profesjonalno - efektywnościowym. Zarazem był to jednak czas, w którym dawało się już przewidzieć ogromne wzbudzenie nadziei społecznej na oczyszczenie państwa i radykalnie wyższą jakość rządu po następnych wyborach. Stąd logika myślenia, jaką przyjął powstały wkrótce pod moim kierownictwem zespół ekspertów. Była to logika „szarpnięcia cugli”- tzn. wprowadzenia w państwie zmian jakościowych, a nie kosmetycznych. Ten nowy plan miał powstać po to, aby w przyszłości, niemal z dnia na dzień, być gotowym – intelektualnie, organizacyjnie i kadrowo - do przystąpienia do zarządzania państwem i gospodarką według nowych, radykalnie odmiennych niż dotąd i ustawionych bardzo wysoko standardów.

Od początku też całkowicie czytelna była polityczna aksjologia przyszłego Planu Rządzenia. Miał on być budowany na konserwatywno - liberalnym fundamencie ideowym. Przede wszystkim dlatego, że tak zdefiniowaliśmy dwa najbardziej palące wyzwania stojące przed krajem. Pierwsze – niesione przez upadek moralności publicznej, liczne przejawy cynizmu władzy, partyjno - sitwową parcelację wpływów wewnątrz rozkładających się instytucji państwa oraz powszechne pomieszanie pojęć, odnoszących się do oceny najnowszej tradycji i historii narodu. Było oczywiste, że tylko silna dawka wartości konserwatywnych jest w stanie sprostać takiemu wyzwaniu. Drugie - to wyzwanie wynikające z narastającej „zadyszki” Polski - w tym przede wszystkim polskiej gospodarki - w globalizującym się światowym wyścigu o potęgę i dobrobyt. Zadyszki zawinionej przez biurokratyczny paraliż przedsiębiorczości, rosnącą nadregulację prawną życia gospodarczego, chaotyczny system zbyt wysokich podatków, kosztów pracy i fatalnie zorganizowanych świadczeń społecznych oraz najgorszy w Unii Europejskiej stan aktywności zawodowej Polaków. Było więc oczywiste, że tylko silna dawka wolności gospodarczej może być skutecznym lekarstwem na te schorzenia.

Ale duch konserwatywno - liberalny ożywił nasze prace, nie tylko dlatego, że tak definiowaliśmy - i definiujemy nadal - szczególną potrzebę Polski i Polaków w pierwszych latach XXI wieku. Duch ten także ożywił i nadal ożywia nasz sposób myślenia o tym, jak w ogóle najlepiej by było urządzić współczesny świat. Wierzymy bowiem w to, że świat najlepszy z możliwych to taki, w którym ład zbiorowy chroniony jest dzięki tradycji rodziny, sile instytucji religijnych i politycznych, zaś życie gospodarcze niesie postęp dzięki temu, że rządzi się regułami wolności i konkurencji. I odwrotnie, że świat, w którym niewydolne i pozbawione autorytetu instytucje rozpadają się, a państwo wkracza, aby uregulować szczegółowo życie gospodarcze i dystrybuować grupowe przywileje - to świat zdecydowanie z możliwych najgorszy.

Z takiego opisu polskiej rzeczywistości i z takiego stylu politycznego myślenia zrodziły się praktyczne zamiary przedstawianego tu Planu Rządzenia. Syntetycznie zostały one streszczone na początku 2005 roku w wykładzie przedstawionym przeze mnie publicznie na zaproszenie Fundacji Stefana Batorego. Owe praktyczne zamiary można by przyporządkować do czterech wielkich dziedzin.

Pierwsza - to plan naprawy jakości polityki. Obejmuje on przede wszystkim przedsięwzięcia, których celem jest likwidacja przywilejów władzy, drastyczne zaostrzenie odpowiedzialności ludzi władzy, rozpoczęcie procesu odbudowy wspólnoty politycznej, niszczonej w ostatnich latach przez bezwzględny prymat egoizmów jednostkowych, partyjnych i socjalnych.

Dziedzina druga - to plan udroźnienia murszejących instytucji politycznych. Siedem z nich uznaliśmy za priorytetowe: system legislacyjny, wymiar sprawiedliwości, prokuraturę, administrację rządową (z superpriorytetem administracji skarbowej), budżet państwa, szkolnictwo oraz wojsko. Każda z tych instytucji powinna zostać poddana spójnemu, obliczonemu na kilka lat planowi modernizacyjnemu, który uwzględniałby zwłaszcza współczesne osiągnięcia myśli i praktyki państwowej, w pierwszej mierze w krajach anglosaskich, gdzie osiąga ona dzisiaj bezwzględnie najwyższy poziom na świecie.

Trzecia wielka dziedzina Planu Rządzenia - to plan przekształcenia, w ciągu 4 lat, gospodarki polskiej w jedną z najbardziej konkurencyjnych w Unii Europejskiej. Tu mieści się zarówno projekt zmniejszenia klina podatkowego wraz z przełomowym konceptem podatku liniowego, jak i projekty deregulacji życia gospodarczego i twardego ścinania rozbudowanych kosztów państwa, a także przywrócenia ładu w polityce społecznej państwa, rządzonej dzisiaj chaotyczną wypadkową interesów silniejszych niż raczej słabszych grup społecznych.

Wreszcie dziedzina czwarta - to plan twardej obrony i promocji interesu polskiego na zewnątrz kraju, w głównej mierze wewnątrz Unii Europejskiej. Wymaga on przyjęcia postulatów solidarności wewnątrz Unii - w wymiarze finansowym i politycznym - oraz wsparcia dla wspólnotowej (a nie międzyrządowej) metody rozwiązywania problemów Unii - jako stałych pryncypiów polskiej polityki europejskiej. Ale dotyczy on także kwestii jakości rządzenia wewnątrz Polski. Procedury i sposoby działania w większości urzędów rządowych wymagają gruntownej przebudowy, jeśli polityka polska ma w ogóle mieć strukturalną szansę wywierania wpływu na bieg zdarzeń na europejskiej arenie.

Można generalnie powiedzieć, że kwestia jakości rządzenia stoi w jakiejś mierze w centrum przedstawionego tu Planu Rządzenia. Mamy bowiem wrażenie, że ani opinia publiczna, ani świat polityczny nie docenia tego, jak wiele można by w Polsce zmienić na lepsze, jedynie konsekwentnie podnosząc przez kilka lat jakość rządzenia. Polska jest krajem głębokiej nieznajomości współczesnej myśli i światowych doświadczeń w dziedzinie „good governance”. A często zmieniające się rządy, nie przygotowane intelektualnie do wprowadzania nowoczesnych metod rządzenia, bagatelizują ten problem w obliczu codziennego natłoku małej polityki.

Stawiamy w tej mierze bardzo mocną tezę. Bez wiedzy i woli zaprowadzenia reguł dobrego rządzenia w Polsce, żadna władza nie uzyska wymarzonego przez siebie stanu społecznej satysfakcji z rządzenia. W Polsce o tę satysfakcję szczególnie trudno. Ale mimo trudności - jej osiągnięcie w jakiejś mierze jest możliwe. Wymaga to jednak porzucenia prostackiego w polityce punktu widzenia, iż zmienienie nawet gorszych ludzi u władzy na lepszych, bez zmiany mechanizmów rządzenia - przynosi oczekiwane, widoczne rezultaty.

Jak wiadomo rząd - z takim konserwatywno - liberalnym Planem Rządzenia - po ostatnich wyborach nie powstał. Publikacja ta nie jest zatem, jak być miała - projektem

strategii działania nowej Rady Ministrów. Jest jednak czymś więcej, niż po prostu syntezą dwuletnich prac, w których wzięło udział około stu pięćdziesięciu ekspertów i powstało kilka tysięcy stron szczegółowych analiz i opracowań, które będą zarchiwizowane w Instytucie Państwa i Administracji. Publikacja ta jest aktualną propozycją naprawy Państwa i gospodarki. Przedkładając, wraz z Zespołem Autorskim, tę syntezę Planu Rządzenia wszystkim, którzy mają potrzebę w jakikolwiek sposób z niej skorzystać, nie ukrywam zarazem, że liczę w pierwszym rzędzie na to, że będzie ona inspiracją intelektualną dla Platformy Obywatelskiej. Prace nad programem dla Polski w instytucie Państwa i Administracji będziemy kontynuować. Wierzę, że wcześniej czy później większość przedstawionych tu pomysłów i postulatów zostanie zrealizowana.

Plan Rządzenia wpisuje się także świadomie w zdefiniowane na nowo w 2005 roku cele Strategii Lizbońskiej Unii Europejskiej. Jak wiadomo, członkowie Unii zobowiązali się do unarodowienia globalnych celów Strategii Lizbońskiej, poprzez wprowadzenie do swego wewnętrznego porządku politycznego trzyletnich Krajowych Programów Reform oraz powierzenie określonego członkowi rządu funkcji „Pani/Pana Lizbony”. Jest to dość dobra okazja, aby po raz pierwszy spójną, strategiczną koncepcję przemian instytucji i regulacji w Polsce umieścić w europejskiej perspektywie. Przedstawiany tu Plan Rządzenia aspiruje do roli niemal kompletnego projektu Krajowego Programu Reform na lata 2006-2008. W perspektywie europejskiej – bez wątplenia – jego głównym celem jest podniesienie konkurencyjności systemowej Polski w Unii Europejskiej. I nie ulega wątpliwości, że przedstawiona w nim koncepcja rządu zakłada, że polskim „Panem Lizboną”, czyli przywódcą owej strategii zmian, może i musi być tylko premier.

Dziś, pragnę z serca podziękować w pierwszej kolejności Panu Stefanowi Kawalcowi, który w te prace włożył dwa lata swojego życia, jako ich kierownik. Dziękuję Panom: Wojciechowi Arkuszewskiemu i prof. Mirosławowi Stecowi - za wybitny intelektualny i organizacyjny udział w całości prac. Dziękuję Panu prof. Mirosławowi Granatowi i dr. Maciejowi Jankowskiemu - za prowadzenie prac nad niezbędną nowelizacją Konstytucji RP. Dziękuję Pani Mirosławie Boryczce i Panu Rafałowi Antczakowi - za stworzenie znakomitej grupy znawców finansów publicznych. Dziękuję Panom: dr. Józefowi Płoskonce, prof. Dariuszowi Kijowskiemu i prof. Januszowi Zaleskiemu - za wniesienie w te prace ogromnej wiedzy o nowoczesnej myśli i praktyce administracji publicznej. Dziękuję Panu dr. Michałowi Boniemu - za stworzenie twórczego zespołu pracującego nad palącymi zagadnieniami demografii, rynku pracy i polityki społecznej. Dziękuję znakomitemu zespołowi Fundacji „Ius et Lex” i jej prezesowi Panu dr. Januszowi Kochanowskiemu - za nowatorskie przemyślenia, dotyczące legislacji i wymiaru sprawiedliwości. Dziękuję Panom: Jarosławowi Kochaniakowi i Jackowi Krawcowi - za największy wkład w koncepcję unowocześnienia polskiej gospodarki. Dziękuję Panu dr. Janowi Friedbergowi - za kierowanie pracami nad koncepcją rozwoju infrastruktury transportowej. Dziękuję Panom: Pawłowi Dobrowolskiemu, dr. Dariuszowi Karłowiczowi i prof. Andrzejowi Rzeplińskiemu - za twórcze idee w kilku obszarach naszych prac. Dziękuję wszystkim osobom, kierującym grupami tematycznymi i ekspertom uczestniczącym w pracach tych grup. Dziękuję Panu Bartłomiejowi Piotrowskiemu - za dwuletnie kierownictwo organizacyjne całości prac. Dziękuję politykom Platformy Obywatelskiej, którzy swoją wiedzą wsparli prace nad Planem Rządzenia, zwłaszcza Paniom Poseł: dr Elżbiecie Radziszewskiej i Krystynie Szumilas oraz Panom Posłom: Zbigniewowi Chlebowskiemu, Waldy Dzikowskiemu, Cezaremu Grabarczykowi, prof. Jackowi Saryusz-Wolskiemu i dr. Andrzejowi Sośnierzowi. Dziękuję serdecznie Panu Romanowi Zaleskiemu -

za wsparcie naszych prac. Dziękuję w końcu prestiżowym kancelariom, które zechciały nam pomóc, zwłaszcza w przygotowywaniu projektów aktów prawnych: Kancelarii Domański, Zakrzewski, Palinka; Kancelarii CMS Cameron McKenna, Kancelarii Hogan&Hartson, Kancelarii Lovells, Kancelarii „Centrum Prawa Konkurencji” Elżbiety Modzelewskiej-Wąchal oraz zespołowi departamentu podatkowego PricewaterhouseCoopers. Dziękuję Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych - za pomoc w analizie skutków proponowanych przez nas zmian w systemie ubezpieczeń społecznych oraz Ministerstwu Finansów - za pomoc w analizie skutków proponowanych zmian podatkowych. Składam publiczne podziękowania każdej spośród tak licznych Wybitnych Osób, które zechciały wziąć udział w tych pracach, albo je w jakiś sposób wspomóc.

Jan Rokita

Warszawa, grudzień 2005

WSTĘP

Niniejszy Raport stanowi podsumowanie dwuletnich prac zespołu ekspertów utworzonego z inicjatywy Jana Rokity dla przygotowania programu rządu, który miał powstać po wyborach parlamentarnych 2005 roku. Osoby pracujące w zespole mogły mieć różne sympatie polityczne, lecz łączyło je przekonanie, że państwo i gospodarka jest dobrem wspólnym, a nie własnością jednej partii. Najważniejszym celem naszej pracy było to, aby nowy rząd Polski otrzymał jak najlepsze propozycje programu gospodarczego i naprawy państwa.

Raport jest efektem pracy zbiorowej, w której uczestniczyło sto kilkadziesiąt osób. Dla potrzeb publikacji dokonaliśmy wyboru i pominęliśmy niektóre wątki naszych prac, a pozostałe przedstawiliśmy w sposób syntetyczny, pomijając wiele szczegółowych analiz. Raport jest podzielony na trzy części, zawierające w sumie 37 rozdziałów. W aneksie zamieszczamy listę załączników do poszczególnych rozdziałów. Załączników tych ze względu na ich objętość (ponad sześćset stron) nie dołączamy do publikacji książkowej, lecz są one dostępne na stronie internetowej wydawcy Raportu - Fundacji Instytut Prawa i Administracji: www.ipia.org.pl.

Wielkim wyzwaniem dla rządu i pozostałych organów władzy RP jest dziś przywrócenie zaufania i szacunku obywateli do państwa i instytucji publicznych. Dla przywrócenia zaufania i szacunku obywateli niezbędna jest: po pierwsze uczciwość i przyzwoitość władzy publicznej, po drugie sprawność działania i skuteczność w osiąganiu zadeklarowanych celów, po trzecie oszczędność. Władza nieuczciwa, skorumpowana i rozrzutna nie może liczyć na szacunek obywateli, tak jak i władza niesprawna, źle zorganizowana, niezdolna do realizacji zadeklarowanych celów. Nasze propozycje w tej dziedzinie przedstawione są **w pierwszej części Raportu pt. „Rząd uczciwy, skuteczny i tani”**.

Przedstawiamy **projekt nowelizacji konstytucji**, zawierający zmiany mające ułatwić naprawę państwa. Postulujemy zniesienie Senatu, ograniczenie liczebności Sejmu i wybór posłów w głosowaniu większościowym w jednomandatowych okręgach wyborczych. Proponujemy ograniczenie immunitetu posłów i sędziów. Chcemy, aby Rada Ministrów mogła bezpośrednio w drodze rozporządzenia regulować strukturę i organizację administracji rządowej, a także wprowadzać do polskiego systemu prawnego dyrektywy Komisji Europejskiej. Proponujemy zmiany, zwiększające wpływ rządu na proces legislacyjny w Sejmie i ograniczające możliwość chaotycznego wprowadzania poprawek do projektów ustaw. Chcemy wprowadzić zmiany, ułatwiające wprowadzenie współpłacenia za usługi w publicznym systemie opieki zdrowotnej oraz umożliwiające wprowadzenie odpłatności za studia w wyższych uczelniach państwowych.

Proponujemy likwidację Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Chcemy wprowadzenia zasady, że samorządy zawodowe nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu, ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Zmiany te omawiamy rozdziale I.1.

Przedstawiamy projekty aktów normatywnych mających ograniczyć nieuczciwe i nieetyczne zachowania ludzi władzy. Rozwiązania te omawiamy w rozdziale I.2.

W następnych rozdziałach omawiamy propozycje mające zapewnić, aby rząd był skuteczny i oszczędny.

W rozdziale I.3. przedstawiamy diagnozę systemu stanowienia prawa i proponujemy rozwiązania instytucjonalne, których celem jest **powstrzymanie inflacji złych przepisów i usuwanie wadliwych regulacji**. Chcemy zmienić sytuację, w której prawo tworzone jest w sposób chaotyczny pod wpływem partykularnych interesów resortów oraz grup lobbystycznych reprezentowanych w parlamencie, a interes ogólnospołeczny nie jest należycie uwzględniany. Dlatego proponujemy:

- mechanizm, zapewniający kontrolę centrum rządu nad inicjatywami resortowymi;
- skupienie obsługi legislacyjnej Rządu i Parlamentu w profesjonalnym Narodowym Centrum Legislacji, nawiązującym do brytyjskiego Urzędu Radcy Parlamentarnego;
- upublicznienie i uspołecznienie procesu legislacyjnego poprzez zwiększenie wymagań co do Oceny Skutków Regulacji, określenie procesu prowadzenia konsultacji, wprowadzenie instytucji publicznego wysłuchania;
- ograniczenie możliwości psucia ustaw chaotycznymi poprawkami w Parlamencie;
- wprowadzenie systematycznego Przeglądu Regulacji, w wyniku, którego usuwane będą niepotrzebne akty prawne.

Przedstawiamy projekt zapewnienia powszechnego dostępu do oficjalnych wersji aktów prawnych w internecie (Rozdział I.4). Proponujemy wprowadzenie nowoczesnego systemu zarządzania sektorem publicznym, w którym ministrowie i podległe im agendy rządowe otrzymują budżet nie na utrzymanie etatów i budynków, lecz na osiągnięcie określonych rezultatów, z których są rozliczani. Systemu, w którym przed końcem roku nie trzeba wydawać wszystkich pieniędzy na niepotrzebne zakupy, po to by przyznane środki nie przepadły i w którym możliwe jest racjonalne wieloletnie planowanie (Rozdział I.5.). Chcemy zmienić sytuację, w której zadania mniej istotne nieraz marginalne, są często finansowane obficie ze środków publicznych, podczas, gdy zadania najbardziej istotne dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa są poważnie niedofinansowane. Dlatego, proponujemy konsolidację sektora finansów publicznych poprzez włączenie do budżetu gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, znacznej części agencji i funduszy celowych (Rozdział I.6.).

Zgodnie z ideą „Państwa dla obywateli”, proponujemy **wzmocnienie kompetencji samorządu terytorialnego i odpowiednie zawężenie zadań rządowej administracji terytorialnej**. Między innymi postulujemy, by wojewoda był w stosunku do samorządu województwa jedynie organem nadzoru z punktu widzenia legalności działania oraz przedstawicielem Rady Ministrów w ustawowo określonych sytuacjach. Wszelkie agencje i fundusze wydające publiczne pieniądze w zakresie rozwoju cywilizacyjnego województwa powinny zostać podporządkowane samorządowi województwa (Rozdział I.7.).

Dotychczas rząd był w znacznym stopniu federacją resortów. Minister czuł się przede wszystkim reprezentantem interesów resortu na forum rządu i wobec ministra finansów, a Premier był okazjonalnym rozjemcą w sporach między ministrami. Tak funkcjonujący rząd nie może być skuteczny w naprawie państwa. **Minister nie powinien myśleć głównie o tym, co państwo i rząd mają zrobić dla dobra jego resortu, lecz o tym jakie działania i**

zmiany w jego resorcie są potrzebne dla dobra państwa. Premier powinien wziąć na siebie odpowiedzialność za wyznaczanie ministrom celów, przydzielanie środków na ich realizację i rozliczanie z efektów. Aby to było możliwe konieczne jest wzmocnienie merytorycznego zaplecza premiera i zmniejszenie liczby resortów. Spory w rządzie można zminimalizować, podporządkowując jednemu ministrowi działy administracji, znajdujące się w stałym konflikcie między sobą. Przy okazji umożliwi to także znaczne oszczędności. Proponowaną strukturę rządu przedstawiamy w rozdziale I.8. Przedstawiamy **mechanizmy ograniczenia zatrudnienia w administracji rządowej.** Jednocześnie proponujemy uelastycznienie wynagrodzeń, tak by możliwe było pozyskiwanie do administracji ludzi o odpowiednich kwalifikacjach (Rozdział I.9.).

Głównym zadaniem w obszarze gospodarki jest zapewnienie wzrostu gospodarczego i nowych miejsc pracy. Temu zagadnieniu poświęcona jest **druga część Raportu pt. „Rozwój gospodarczy i praca dla Polaków w Polsce”.** Wejście do Unii Europejskiej otworzyło przed Polską wielką szansę. Dzięki gwarancji dostępu naszych produktów i usług do wielkiego rynku Unii Europejskiej, napływowi inwestycji zagranicznych i środków z funduszy strukturalnych UE mamy w najbliższych latach szanse na przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych miejsc pracy. Trzeba jednak usunąć bariery, które utrudniają działalność gospodarczą w Polsce, zniechęcają ludzi do tworzenia nowych firm i przyczyniają się do utrzymywania wysokiego bezrobocia. Trzeba umiejętnie wykorzystać fundusze strukturalne, a także zachować równowagę makroekonomiczną i uniknąć nadmiernej aprecjacji złotego. W pierwszym rozdziale tej części (Rozdział II.1) omawiamy kluczowe wyzwania i prezentujemy **trzy scenariusze rozwoju.** Następnie omawiamy działania w poszczególnych obszarach potrzebne dla realizacji scenariusza optymistycznego, w którym tempo wzrostu gospodarczego w Polsce będzie znacznie szybsze niż średnia dla krajów UE, a rozwój gospodarki będzie się łączył z tworzeniem milionów nowych miejsc pracy. Proponujemy **zmiany, ułatwiające podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej szczególnie istotne dla małych firm.** Trzeba umożliwić przyszłym przedsiębiorcom uzyskiwanie już na etapie planowania działalności, wiążących interpretacji dotyczących nie tylko przepisów podatkowych, lecz także wszelkich danin publicznych i innych warunków działania. Proponujemy uwolnienie przedsiębiorców z obowiązku uzyskiwania przed rozpoczęciem działalności pozytywnych opinii od rozmaitych organów kontrolnych (typu inspekcja sanitarna, straż pożarna, nadzór budowlany itp.). Opinie te są faktycznie quasi zezwoleniami, wydłużają znacznie czas rozpoczęcia działalności firmy i wiążą się często z wymuszaniem łapówek. Przedsiębiorca przy rejestracji składałby oświadczenie o spełnieniu warunków określonych dla prowadzenia danej działalności i mógłby od razu ją rozpocząć, a organy kontrolne byłyby zobowiązane w określonym czasie przeprowadzić pierwsze kontrole przede wszystkim o charakterze instruktażowym. Proponujemy również znaczne obniżenie minimalnego kapitału spółki akcyjnej (do kwoty odpowiadającej minimalnym wymogom określonym w dyrektywach unijnych) oraz ustalenie minimalnego kapitału spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na bardzo niskim, prawie symbolicznym poziomie. Proponujemy ograniczenie częstotliwości składania przez małe firmy deklaracji podatkowych, uproszczenie formularzy podatkowych i ZUS-owskich. Aby faktycznie zmniejszyć obciążenie firm kontrolami, proponujemy znaczne

zmniejszenie liczby instytucji kontrolnych, dalsze ograniczenie czasu i częstotliwości kontroli oraz wprowadzenie mechanizmów zapewniających przestrzeganie tych ograniczeń (Rozdział II.2.).

W ciągu ostatnich 15 lat liczba rodzajów działalności gospodarczej objętych różnymi formami reglamentacji (koncesje, zezwolenia, licencje, dopuszczenia do obrotu i do zawodu, limity produkcji i obrotu itd.) zwiększyła się o ponad 50% i przekroczyła 600. Proponujemy konsekwentną politykę **monitorowania i ograniczania wszelkich form reglamentacji działalności gospodarczej**. (Rozdział II.3.). Przedstawiamy projekt konsolidacji instytucji uprawnionych do kontrolowania przedsiębiorców poprzez **utworzenie trzech inspekcji w miejsce kilkunastu obecnie istniejących** (Rozdział II.4.). Państwo powinno zapewnić ochronę rynku przed monopolami i wprowadzać regulacje w sektorach, w których naturalne ograniczenia konkurencji lub względy ochrony konsumentów tego wymagają. W Polsce przeciwdziałaniem praktykom monopolistycznym i regulacją w sektorach, w których występuje naturalne ograniczenie konkurencji zajmuje się kilka instytucji, a efekty tego są często mizerne. Proponujemy **połączenie kompetencji Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i kilku regulatorów branżowych w jednym Urzędzie Antymonopolowym, po to by zwiększyć skuteczności regulacji prokonkurencyjnej** (Rozdział II.5.)

Przedstawiamy **dwie kompromisowe propozycje podatku liniowego z kwotami wolnymi w PIT dla każdego z małżonków i na każde dziecko w rodzinie**. Podstawowa propozycja to wariant „3x16”, zakładający jedną stawkę 16% dla podatków VAT, PIT i CIT. Propozycja alternatywna to wariant „1x16 i 2x19” ze stawką 16% dla VAT oraz 19% dla CIT i PIT, zakładający dodatkowo obniżenie o 3 punkty procentowe składki na ubezpieczenie rentowe. Prezentujemy przy tym **projekt nowej ustawy o VAT** napisany według naszych generalnych wskazówek przez profesjonalnych ekspertów podatkowych. Oprócz wprowadzenia jednolitej stawki dla wszystkich transakcji - z wyjątkiem zwolnień wymaganych przez przepisy wspólnotowe – projekt zakłada wprowadzenie szeregu rozwiązań przewidzianych opcjonalnie w prawie wspólnotowym, a także innych uproszczeń i udogodnień, o które od dawna występował przedsiębiorcy. Uważamy, że wprowadzenie tych porządkujących przepisów, a zwłaszcza ujednoczenie stawki VAT ułatwi wywiązywanie się z obowiązku podatkowego, zmniejszy „szarą strefę” oraz poprawi skuteczność kontroli skarbowej. (Rozdział II.6.)

W Polsce stosunkowo bardzo mało ludzi legalnie pracuje, a duża liczba osób otrzymuje różnego rodzaju świadczenia finansowane z obowiązkowych składek ubezpieczeniowych, obciążających wynagrodzenia oficjalnie zatrudnionych. Wysokie składki na ubezpieczenia społeczne sprawiają, że bardzo wysoki jest tzw. „klin podatkowy”, czyli różnica między kosztami wynagrodzenia pracowniczego, jakie ponosi pracodawca, a płacą jaką otrzymuje pracownik na rękę. Wysoki klin podatkowy zniechęca pracodawców do oficjalnego zatrudniania pracowników, czyli przyczynia się do niskiego poziomu zatrudnienia i wysokiego bezrobocia. Ponieważ liczba oficjalnie pracujących jest niska, to muszą oni płacić wysokie składki, aby sfinansować potrzeby systemu ubezpieczeniowego. **Musimy przerwać to**

błędne koło, jakie tworzy wysoki klin podatkowy i niska liczba pracujących. W tym celu należy obniżyć wydatki finansowane ze składek na ubezpieczenia społeczne. Należy dokonać przeglądu przyznanych rent, tak aby wyeliminować przypadki niezasadnie uzyskanych świadczeń. Trzeba dopasować wymiar rent do nowego systemu emerytalnego, tak aby renta nie była wyższa od emerytury. Trzeba ograniczać świadczenia społeczne o charakterze pasywnym, które nie są niezbędne (w przeciwieństwie do aktywnych instrumentów przeciwdziałających bezrobociu, na które wydatki powinny rosnąć). W związku z tym, że poziom bezrobocia jest najwyższy wśród osób młodych proponujemy zniesienie lub radykalne ograniczenie składki rentowej dla osób po raz pierwszy podejmujących pracę. Mogłoby to zapoczątkować rozłożoną na 1-2 pokolenia przebudowę obecnego systemu rentowego (Rozdział II.7.). Aby rozwiązać problem wysokiego bezrobocia **konieczna jest aktywna polityka rynku pracy.** Bezrobotni powinni otrzymywać oferty pracy i być motywowani do ich przyjmowania. Trzeba radykalnie zmienić system pośrednictwa pracy poprzez kontraktowanie usług zatrudnieniowych na rynku podmiotów komercyjnych i wśród organizacji pozarządowych. Należy ukierunkować politykę społeczną tak, aby promowała aktywność zawodową. Potrzebna jest również liberalizacja prawa pracy oraz promowanie elastycznych form zatrudnienia. Jednak liberalizacji prawa pracy powinny towarzyszyć bardziej skuteczne działania organów państwowych, zapobiegające i zwalczające przypadki rażącego naruszania prawa pracy. Wprowadzenie proponowanych rozwiązań wraz z rozpoczęciem procesu obniżania kosztów pracy, powinno doprowadzić w okresie 2006 – 2009 do znaczącego obniżenia stopy bezrobocia oraz poprawy innych wskaźników rynku pracy (Rozdział II.8.).

Wprowadzenie nowego powszechnego systemu emerytalnego w roku 1999 roku było bardzo doniosłym krokiem. Odeszliśmy od dawnego systemu, któremu groziło załamanie. Reforma emerytalna wymaga jednak dokończenia poprzez włączenie do powszechnego systemu wszystkich grup zawodowych, wprowadzenie „emerytur pomostowych” oraz wprowadzenie regulacji, określających funkcjonowanie instytucji odpowiedzialnych za wypłaty emerytur. Jednak przyjęta w końcu ubiegłej kadencji Sejmu ustawa o emeryturach górniczych oznacza podważenie podstawowej zasady powszechnego systemu. Należy podkreślić, że istota sporu o emerytury górnicze nie dotyczy tego, ile lat powinni pracować górnicy, lecz tego, kto powinien sfinansować ich emerytury. Ustawa przyznaje górnikom świadczenia w postaci wcześniejszych emerytur, lecz nie nakłada na przedsiębiorstwa górnicze obowiązku finansowania tych świadczeń (np. w formie podwyższonej składki emerytalnej) obciążając tym obowiązkiem budżet państwa, czyli wszystkich podatników. Jest to sprzeczne z oczywistą zasadą, że świadczenia pracownicze we wszystkich gałęziach gospodarki, powinny być finansowane przez pracodawców, a nie przez budżet państwa (Rozdział II.9.).

Rozwój infrastruktury transportowej, a w szczególności budowa autostrad i poprawa jakości polskich dróg powinny być jednym z priorytetów rządu. Po 10 latach od chwili uruchomienia programu budowy autostrad posiadamy w eksploatacji zaledwie pół tysiąca kilometrów autostrad (z czego blisko połowę stanowią zmodernizowane odcinki autostrad wcześniej istniejących, w tym przedwojenne autostrady niemieckie) oraz niepełna ćwierć

tysiąca kilometrów dróg ekspresowych. Przy obecnym tempie, zakończenie budowy planowanej sieci autostrad trwałoby to 12 lat, a sieci dróg ekspresowych ponad 140 lat! Tymczasem przeprowadzone analizy wskazują, że **w ciągu najbliższych czterech lat możliwe jest zrealizowanie ponad 80% planowanego układu autostrad i blisko połowy docelowego układu dróg ekspresowych**. Przedstawiamy rozwiązania organizacyjne i finansowe umożliwiające realizację tego celu. Drugim kluczowym wyzwaniem jest **powstrzymanie degradacji kolei i stworzenie warunków do jej zdrowego funkcjonowania**. Należy sprywatyzować PKP Cargo i PKP Intercity. Należy ograniczyć długość czynnych linii kolejowych i zapewnić stabilne środki budżetowe wspierające utrzymanie i rozwój linii kolejowych, które pozostaną w eksploatacji oraz zagwarantować wieloletnie finansowanie dla samorządów województw na zamawianie regionalnych przewozów kolejowych. **Trzeba wykorzystać szansę, jaką stwarza konkurencja na rynku usług lotniczych**. Dogodne i tanie połączenia lotnicze powinny przybliżyć stolicy polskich regionów do siebie i do innych miast europejskich. Dzięki temu przyspieszy się rozwój gospodarczy i kulturalny pozastolecznych regionów. Dla wykorzystania tej szansy potrzebna jest aktywność władz samorządowych, uniezależnienie lotnisk regionalnych od warszawskiego portu lotniczego Okęcie oraz prokonkurencyjna regulacja w lotnictwie (Rozdział II.10.).

Stan gospodarki przestrzennej stanowi barierę dla rozwoju gospodarczego. Brak planów miejscowych dla większości obszarów gmin sprawia, że inwestorzy nie wiedzą, co i gdzie mogą wybudować. Muszą występować o indywidualne decyzje o warunkach zabudowy, przy czym zdani są na pełną uznaniowość władz lokalnych, co stwarza niepewność i rodzi sytuacje korupcyjne. Samo uzyskanie pożądanej decyzji o warunkach zabudowy nie rozwiązuje problemów inwestora, gdyż pozostaje niepewność dotycząca zagospodarowania terenów w okolicy. Zdarza się, że władze lokalne nieoczekiwanie wyrażają zgodę np. na budowę fabryki płyt wiórowych w sąsiedztwie kompleksu wypoczynkowego. Chaos w gospodarce przestrzennej to niepewność dla inwestorów i niepotrzebny wzrost cen budynków i lokali, wynikający z małej dostępności gruntów budowlanych. Konieczne są odważne zmiany rozwiązań prawnych regulujących gospodarkę przestrzenną, nie oznacza to jednak, że pożądana jest rewolucja legislacyjna. Kluczowe jest stworzenie odpowiednich bodźców i zachęt, skłaniających władze samorządowe do szybszego opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego (Rozdział II.11).

Pierwszoplanowym zadaniem państwa powinno być usuwanie barier utrudniających budowę mieszkań. Jeśli ich nie usuniemy lub istotnie nie złagodzimy, to zwiększanie wydatków na cele mieszkaniowe nie będzie owocować wzrostem liczby nowooddawanych mieszkań, lecz jedynie wzrostem ich cen. Tymi barierami są: brak planów zagospodarowania przestrzennego (duża część planów wygasła z końcem 2004r.); brak dostępnych gruntów budowlanych i wysoka cena tych, które są dostępne; zbyt małe rozmiary inwestycji w uzbrojenie gruntów. **Drugie zadanie to ratowanie przed zniszczeniem nieremontowanych od lat zasobów mieszkaniowych.** Bardzo często należą one do właścicieli, którzy sami sobie z tym zadaniem nie poradzą (wspólnoty mieszkaniowe, gminy,

osoby fizyczne przez lata dofinansowujące zamieszkiwanie przymusowych lokatorów). Wsparcie remontów poprzez gwarancje kredytowe i uzupełnianie kredytów dotacjami powinno być jednym z priorytetów polityki mieszkaniowej państwa w najbliższym czasie. **Trzecie zadanie, to wspieranie budowy mieszkań dla osób ubogich i mieszkań na wynajem**, by ułatwić zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych dla osób, których nie będzie stać na zakup i utrzymanie własnego mieszkania (Rozdział II.12.).

Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej, krajowa polityka rolna została zastąpiona przez europejską Wspólną Politykę Rolną (WPR). W Brukseli zapadają kluczowe decyzje odnośnie regulacji rynków rolnych i mechanizmów wsparcia. Rolą polskiego rządu jest walka o jak najkorzystniejsze – z punktu widzenia potrzeb naszego rolnictwa i wsi – mechanizmy tejże polityki oraz skuteczne administrowanie tymi mechanizmami. W najbliższych latach środki finansowe dostępne dla polskiego rolnictwa w ramach WPR będą systematycznie rosły. Spożytkowanie tak ogromnych środków jest dużym wyzwaniem organizacyjnym dla administracji rządowej, która już teraz nie radzi sobie z rozdysponowaniem znacznie mniejszych funduszy. Dystans cywilizacyjny pomiędzy wsią, a miastem w Polsce jest kolosalny. Sytuację obszarów wiejskich pogarsza wysokie bezrobocie strukturalne. Konieczna jest wielowymiarowa polityka rozwoju obszarów wiejskich, której celem będzie zmniejszenie dystansu cywilizacyjnego pomiędzy wsią a miastem oraz rozwój pozarolniczych miejsc pracy (Rozdział II.13.).

Od początku lat 90-tych Polska dokonała imponującego postępu w ochronie środowiska. Wzrost gospodarczy łączył się w tym okresie z wyraźnym obniżeniem stopnia zanieczyszczenia – w szczególności wód i powietrza. Była to radykalna zmiana w stosunku do sytuacji sprzed 1989 roku, gdy rozwój gospodarki odbywał się kosztem dramatycznej degradacji środowiska. Wciąż jeszcze jest bardzo dużo do zrobienia, aby osiągnąć zadowalający poziom ochrony środowiska w całym kraju. Naczelnym zadaniem w najbliższych latach jest **wypełnienie zobowiązań Polski wobec Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska, któremu powinna sprzyjać pełna i efektywna absorpcja środków przeznaczonych dla Polski w programach pomocowych UE**. Zmianie powinien ulec sposób finansowania ochrony środowiska. Należy odejść od utrzymywania struktury pozabudżetowych funduszy specjalnych, co prowadziło do rozpraszania środków na zadania o niskim priorytecie dla kraju lub regionów. Dochody Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i funduszy wojewódzkich powinny stać się dochodami budżetu państwa i budżetów samorządowych, a biura tych funduszy po odpowiedniej restrukturyzacji powinny przejąć rolę instytucji wdrażających dla projektów ekologicznych Europejskiego Funduszu Spójności (Rozdział II.14.). Gospodarka wodna była dotychczas zdominowana przez zagadnienia związane z ochroną środowiska. Słusznie przywiązywano wagę do kwestii czystości wód, lecz niesłusznie zaniedbywane były inne zagadnienia systemu wodnego. Zarządzanie tym obszarem trzeba uporządkować tak, aby zapewnić odpowiednie traktowanie wszystkich istotnych celów gospodarki wodnej, tj. ochrony zasobów wodnych, ochrony przed powodzią i przeciwdziałania skutkom suszy oraz społeczno-gospodarczego wykorzystania wód (II.15.).

W ciągu ostatnich 16 lat wdrożono w Polsce siedem rządowych planów restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego. Jednocześnie różnymi sposobami starano się osłaniać nierentowne kopalnie, powodując poważne koszty dla całej gospodarki. W efekcie, **w porównaniu z innymi krajami europejskimi w stosunkowo krótkim czasie uzyskano dostosowanie zdolności wydobywczych węgla do popytu krajowego i możliwości eksportowych**. Obecnie wobec dokonanego obniżenia zdolności produkcyjnych oraz niezłych perspektyw dotyczących zapotrzebowania na węgiel w Polsce i na rynku Unii Europejskiej, **górnictwo powinno stać się zdrową i rentowną gałęzią polskiej gospodarki**. Należy odejść od stosowanych w przeszłości i proponowanych również dzisiaj rozwiązań naruszających zasady gospodarki rynkowej, a mających poprawiać sytuację finansową przedsiębiorstw górniczych kosztem całej gospodarki. Potrzebne są konsekwentne działania dla zwiększania konkurencyjności polskiego górnictwa, a w szczególności: modernizacja kopalń, rozpoczęcie procesu prywatyzacji górnictwa, wyeliminowanie patologii w obrocie węglem, wdrożenie spójnego rządowo - samorządowego programu rewitalizacji gmin górniczych oraz skutecznych działań osłonowych (II.16).

W ciągu najbliższych 4 lat powinien zostać dokończony proces prywatyzacji. Warunkiem realizacji tego celu jest przywrócenie społecznego zaufania do prywatyzacji. **Trzeba bardziej klarownie określić cele prywatyzacji i zwiększyć przejrzystość reguł**. Należy wyraźnie określić obszary, które ze względów strategicznych mają pozostać w ręku państwa. Uważamy, że w chwili obecnej powinno to dotyczyć tylko newralgicznych obszarów infrastruktury gospodarczej. Pozostałe przedsiębiorstwa powinny zostać sprzedane w drodze przejrzystych transakcji poprzez giełdę lub sprzedaż inwestorom strategicznym. Trzeba wprowadzić zasadę jawności umów prywatyzacyjnych. Poza wyjątkowymi przypadkami nie należy pozostawiać mniejszościowych udziałów Skarbu Państwa w sprywatyzowanych firmach, gdyż doświadczenia z takiego łączenia własności państwowej i prywatnej są bardzo złe. Prywatyzacja jest niezbędna dla przyspieszenia wzrostu gospodarczego i oddzielenia sfery gospodarki od bieżących układów politycznych. Przychody z prywatyzacji w ciągu najbliższych 4 lat powinny wynieść 50 miliardów zł (Rozdział II.17.). **Przedstawiamy propozycje całościowego uregulowania kwestii roszczeń wynikających z aktów nacjonalizacyjnych lat powojennych, uwzględniających możliwości finansowe państwa**. Nierozwiązanie problemu reprivatyzacji i pasywna postawa polskich władz wobec innych historycznych roszczeń wobec Skarbu Państwa stanowi poważny problem dla porządku prawnego Rzeczypospolitej. Nie chodzi tu tylko o wynagrodzenie krzywd wyrządzonych dawnym właścicielom. Ostateczne rozwiązanie problemu reprivatyzacji jest niezbędne dla zapewnienia poczucia stabilności u obecnych właścicieli, a także dla oddalenia niebezpieczeństwa nieustających procesów przed polskim i międzynarodowym wymiarem sprawiedliwości. Postępowania sądowe, wszczynane przez dawnych właścicieli wpływają bardzo negatywnie na obraz Polski. Przyczyniają się także do wytworzenia przekonania, iż poza znanymi i określonymi zobowiązaniami finansowymi państwa istnieją i w każdej chwili mogą stać się wymagalne – zobowiązania, wynikające z podejmowanych w przeszłości bezprawnych decyzji nacjonalizacyjnych o skali trudnej do oszacowania. (Rozdział II.18.).

Dostępność poważnych funduszy zewnętrznych, które dodatkowo będą musiały być uzupełnione wkładem własnym sprawia, że jednym z priorytetowych zadań powinno być zapewnienie pełnego i efektywnego ich wykorzystania dla modernizacji kraju. Zadanie to musi stać się osią polityki rozwoju. W najbliższych dziesięciu latach Polska może liczyć na blisko 100 mld euro funduszy pomocowych, które będą mogły być przeznaczone na publiczne wydatki rozwojowe. Potencjalne transfery unijne stanowią mogą corocznie około 3,6-4,0% polskiego PKB. Stwarza to wyjątkową szansę na przyspieszenie rozwoju i skok cywilizacyjny. Szansa ta jest unikalna, gdyż w następnej perspektywie finansowej Polska może nie mieć już okazji na uzyskanie tak wysokich środków z budżetu UE. (Rozdział II.19). Warunkiem wykorzystania szansy rozwoju, jaką stwarza członkostwo UE jest zachowanie stabilności makroekonomicznej. Aby powstrzymać proces lawinowego zadłużania Państwa, trzeba ograniczać wielkość deficytu budżetowego. W przypadku utrzymywania nadmiernego deficytu budżetowego nastąpić może bardzo znaczne osłabienie złotego, duży wzrost inflacji i wzrost stóp procentowych. Nastąpi spadek poziomu inwestycji prywatnych i znaczny spadek tempa wzrostu gospodarczego. Polska zamiast nadrabiać będzie tracić dystans do bogatych krajów starej Unii Europejskiej. Przy bardziej roztropnej polityce fiskalnej zagrożenie nam może inne niebezpieczeństwo. Nastąpić może gwałtowne umocnienie się złotego, które osłabi wzrost gospodarczy i zahamuje wzrost zatrudnienia. Uważamy, że aby uniknąć niebezpieczeństwa nadmiernego umocnienia się złotego oraz, aby zapewnić stabilne warunki dla wzrostu gospodarczego, należy wejść do strefy euro, a wcześniej ograniczyć aprecjację złotego w ramach mechanizmu ERM2. Przedstawiamy założenia strategii makroekonomicznej, która określa ramy dla polityki fiskalnej w kolejnych latach. 2006-2010 (Rozdział II.20).

W ostatnim rozdziale drugiej części Raportu (Rozdział II.21) **przedstawiamy propozycje struktury budżetu państwa w latach 2006-2009**. Bardziej szczegółowo omawiamy propozycje zmian w budżecie 2006 w stosunku do projektu rządu Marka Belki. Proponujemy istotne ograniczenie wydatków powtarzalnych budżetu, przede wszystkim poprzez oszczędności w administracji. Propozycje budżetu na lata 2007-2009 uwzględniają spadek dochodów podatkowych w wyniku obniżenia i uproszczenia podatków (omówionego w rozdziale II.6.) oraz zmiany systemowe omawiane w innych rozdziałach tej części. Proponowany budżet na okres kadencji spełnia założenia strategii makroekonomicznej (przedstawionej w rozdziale II.20), a w szczególności zapewnia spełnienie w 2009 kryterium fiskalnego Maastricht (deficyt budżetowy poniżej 3% PKB), co pozwala na wejście w 2010 do strefy euro.

W trzeciej części Raportu pt. „Państwo jako dostarciciel dóbr publicznych” przedstawiamy nasze propozycje, w niektórych obszarach kluczowych usług społecznych i dóbr publicznych.

W pierwszym rozdziale tej części (Rozdział III.1.) omawiamy, najtrudniejszą być może i budzącą najwięcej kontrowersji, kwestię ochrony zdrowia. **W ciągu ostatnich 15 lat nastąpiła w Polsce istotna poprawa podstawowego wskaźnika zdrowotności jakim jest oczekiwana długość życia**. Spierając się o zasady funkcjonowania publicznej opieki

zdrowotnej należy pamiętać, że medycyna naprawcza, która pochłania gros zasobów systemu ochrony zdrowia ma ograniczony wpływ na oczekiwaną długość życia. Decydujące znaczenie ma tu poziom i styl życia oraz działania profilaktyczne takie, jak szczepienia. Medycyna naprawcza ma natomiast olbrzymie znaczenie dla jakości życia i poczucia bezpieczeństwa obywateli. Jest to jednocześnie obszar, w którym dostawcy świadczeń (lekarze) mają absolutną przewagę informacyjną nad odbiorcą (pacjentem) i wydatki uzasadniane potrzebami mogłyby rosnąć praktycznie bez granic. **System publicznej służby zdrowia w ostatnich latach przeżył dwie rewolucje organizacyjne i dziś potrzebuje uporządkowania.** Kolejne zmiany powinny odbywać się w drodze dobrze przygotowanych kroków ewolucyjnych. Przedstawiamy wizję ewolucji systemu i omawiamy również rolę, jaką w tym systemie pełnić mogą prywatne ubezpieczenia zdrowotne. Najpilniejszym zadaniem na dziś jest zmiana formuły prawnej, w której funkcjonują szpitale, która nie tylko umożliwia, lecz wręcz motywuje do nieodpowiedzialnego zadłużania się. Szpital może się, bowiem samodzielnie zadłużać, a nie może zbankrutować i za jego długi de facto nikt nie odpowiada. Uważamy, że **organy założycielskie muszą ponosić odpowiedzialność za przeterminowane długi szpitali**; proponujemy jednocześnie rozwiązania przejściowe ułatwiające wprowadzenie takiej zmiany (III.1.).

W międzynarodowych testach porównawczych **polscy uczniowie szkół średnich mają przeciętnie gorsze wyniki niż ich koledzy z krajów OECD.** Na ten słaby rezultat w skali kraju składają się niezłe wyniki młodzieży w dużych miastach i metropoliach oraz bardzo słaby średni wynik wśród młodzieży na wsi i w małych miastach. Aby Polska mogła sprostać wyzwaniu cywilizacyjnemu przyszłości konieczne jest jednoczesne podnoszenie jakości nauczania oraz wyrównywanie szans w dostępie do edukacji. Kluczowe rozwiązania dla poprawy jakości szkół to:

- zewnętrzna ocena jakości nauczania szkoły poprzez jednolite krajowe testy oraz zewnętrzne oceny eksperckie,
- dostęp rodziców i uczniów do ocen jakości nauczania poszczególnych szkół,
- możliwość wyboru szkoły przez rodziców i uczniów,
- system finansowania szkół powiązany z bonem edukacyjnym, sprawiającym, że gros środków finansowych w oświacie „idzie” automatycznie za uczniem,
- autonomia szkoły i kompetencje dyrektora, pozwalające na odpowiedni dobór kadry oraz kształtowanie programów i organizacji, tak by poprawiać jakość nauczania i dostosowywać szkołę do rosnących oczekiwań rodziców i uczniów.

Dla umożliwienia i ułatwienia wprowadzenia powyższych rozwiązań proponujemy dodatkowo zmiany instytucjonalne i organizacyjne, a w szczególności:

- włączenie subwencji oświatowej do subwencji wyrównawczej,
- likwidację kuratoriów oświaty,
- uchwalenie nowej ustawy o systemie oświaty, która zastąpi Kartę Nauczyciela.

Kluczowe działania dla poprawy dostępu do edukacji to upowszechnienie przedszkoli oraz obniżenie wieku szkolnego (Rozdział II.2.).

W ostatnich 16 latach liczba studentów w Polsce wzrosła blisko pięciokrotnie, powstało blisko 300 prywatnych uczelni. Jakkolwiek ten boom edukacyjny uznajemy za jeden z

największych sukcesów III Rzeczypospolitej, to nie może to jednak przesłonić zasadniczych słabości polskiej nauki i szkolnictwa wyższego. Ważnym zadaniem jest wyrównanie szans młodzieży w dostępie do studiów wyższych. Zaledwie około 1/3 ogółu studentów w Polsce studiuje na studiach bezpłatnych dziennych w uczelniach publicznych i jest to przeważnie młodzież z rodzin zamożniejszych z dużych miast. Natomiast prawie 2/3 studentów – z rodzin gorzej sytuowanych z mniejszych miejscowości - korzysta z płatnych studiów. Proponujemy rozważenie propozycji, aby bezpłatny był pierwszy rok studiów we wszystkich uczelniach wyższych natomiast na kolejnych latach studia na wszystkich uczelniach byłyby w pewnym zakresie odpłatne. Pierwszy bezpłatny rok studiów dawałby szanse dla zdolnej młodzieży na osiągnięcie dobrych wyników i uzyskanie uprawnień do stypendiów, umożliwiających finansowanie dalszej nauki. Powszechna odpłatność za studia ze stypendiów i kredytów studenckich przyczyniłaby się również do lepszego dostosowania kierunków studiów do rynku pracy. Jako pomocniczy instrument proponujemy również uruchomienie tzw. kierunków zamawianych, dofinansowanych z budżetu. Najważniejszym zadaniem powinno być podniesienie poziomu nauki i kształcenia na poziomie wyższym. Proponujemy między innymi, aby wraz ze zwiększeniem wymagań dotyczących uzyskania stopnia doktora, rozważyć zniesienie stopni doktora habilitowanego i państwowego tytułu profesora, a także rozważenie wprowadzenia zakazu zatrudniania przez uczelnie wypromowanych przez siebie doktorów przez okres pięciu lat. W zakresie finansowania badań naukowych, głównym problemem naszego kraju jest niski udział środków spoza budżetu w nakładach na badania. Dlatego główny akcent powinien być położony na motywowanie ośrodków badawczych do poszukiwania partnerów wśród podmiotów gospodarczych (Rozdział II.3).

Obecny ustrój prokuratury nie zdaje egzaminu, utrudnia zwalczanie przestępczości i ochronę przestrzegania prawa. Proponujemy:

- uproszczenie struktur: zlikwidowanie prokuratur apelacyjnych oraz prokuratury krajowej, a także prokuratury wojskowej; zastąpienie Prokuratury Krajowej i rozbudowanych komórek Ministerstwa odpowiedzialnych za Prokuraturę niewielkim Biurem Prokuratora Generalnego,
- zlikwidowanie nadzoru instancyjnego. Zażalenia na decyzje prokuratorów powinny być rozpatrywane przez specjalnego sędziego do spraw śledztw,
- zlikwidowanie nadzoru służbowego w obecnej postaci. Nadzór służbowy nad prowadzącym postępowanie prokuratorem powinien sprawować szef danej prokuratury,
- zniesienie samorządu prokuratorowskiego,
- wprowadzenie kadencyjności pracy szefów prokuratur rejonowych i okręgowych z ograniczeniem jej powtarzalności. Szefowie byliby odpowiedzialni za bieżącą pracę prokuratury i swoich pracowników,
- wprowadzenie zasady „odpowiedzialności prokuratora za sprawę”. Prokurator prowadzący postępowanie przygotowawcze powinien prowadzić sprawę na wszystkich etapach i o ile to możliwe występować na każdej rozprawie, również w postępowaniu odwoławczym i kasacyjnym,
- utworzenie instytucji „prokuratora wyznaczonego” powoływanego przez premiera na wniosek prokuratora generalnego do prowadzenia spraw szczególnie ważnych

politycznie, w których podejrzanymi mogą być wyżsi funkcjonariusze publiczni. Prokuratorzy tacy byliby wyznaczani spośród autorytetów prawniczych spoza prokuratury i dysponowaliby pełną samodzielnością w podejmowaniu decyzji śledczych. Prokuratura zapewniałaby im obsługę organizacyjną,

- oddzielenie politycznej funkcji ministra sprawiedliwości od podlegającego mu fachowego zwierzchnika prokuratury, jakim powinien zostać Prokurator Generalny. Rozwiązanie takie pozwoli na utrzymanie odpowiedzialności Rady Ministrów za politykę karną państwa przy wyeliminowaniu niebezpieczeństw wynikających z sytuacji, w której polityk jest zwierzchnikiem prokuratury (Rozdział II.4.).

System wymiaru sprawiedliwości wymaga korekty, której celem powinno być przede wszystkim przyspieszenie orzekania i egzekucji orzeczeń, a także polepszenie jakości moralnej i profesjonalnej sędziów. Proces sądowy jest fundamentalną i bardzo kosztowną instytucją życia publicznego i powinien być stosowany tam i tylko tam, gdzie dobre rozstrzygnięcie sprawy wymaga pełnej niezawisłości. Sądy trzeba uwolnić od obowiązku rozpatrywania spraw, które mogą być rozstrzygane w trybie pozasądowym, spraw niespornych oraz prostych spraw cywilnych, w których orzekać mogą notariusze. Sędziowie powinni również zostać odciążeni od obowiązku prowadzenia rejestrów państwowych: Krajowego Rejestru Sądowego, ksiąg wieczystych, Rejestru Dłużników Niewypłacalnych i Rejestru Zastawów. Potrzebna jest jawność praktycznej strony pracy sądu, gdyż hermetyczność wiedzy o kondycji wymiaru sprawiedliwości jest jedną z najpoważniejszych przyczyn pogarszania się tej kondycji. Trzeba unowocześnić zarządzanie sądami, zwiększając uprawnienia i odpowiedzialność ich prezesów. W dziedzinie prawa i postępowania karnego proponujemy wprowadzenie instytucji „szybkiego sądu”, jako szczególnego trybu pierwszego stopnia dla rozpatrywania spraw karnych, prostych pod względem faktycznym i prawnym, ale dotyczących przestępstw popełnianych nagminnie i społecznie dolegliwych. Proponujemy również wprowadzenie nowego prawa o egzekucji długów. Proponujemy utworzenie Krajowej Szkoły Służby Sprawiedliwości przy Prezisie Rady Ministrów, ograniczenie funkcjonowania immunitetu sędziowskiego oraz utworzenie instytucji Sądu Dyscyplinarnego Zawodów Prawniczych, który orzekałby o odpowiedzialności dyscyplinarnej wszystkich zawodów prawniczych (Rozdział III.5).

Podstawowe cele polityki obronnej naszego państwa będą osiągnąć w warunkach członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim i Unii Europejskiej. Polska w sposób znaczący współtworzy podstawy współistnienia państw Europy, pozostając w szczególnych związkach strategicznego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej. Aby skutecznie realizować zobowiązania sojusznicze musimy dysponować coraz lepiej wyszkoloną i nowoczesną armią, która będzie sprawnie zarządzana, mobilna i wyposażona w nowoczesne uzbrojenie. Minister Obrony Narodowej, powinien skoncentrować się na zwiększeniu zdolności obronnych i potencjału militarnego RP, biorąc pod uwagę, że **podstawowym kryterium przydatności wszystkich struktur sił zbrojnych powinna być zdolność do wykonywania zadań bojowych w strukturach sojuszniczych**. Dlatego proponujemy: po pierwsze - gruntowną reorganizację Sił Zbrojnych i MON, szczególnie struktur dowódczych, po drugie - racjonalizację wydatków na obronę narodową i ich

konsolidację w gestii MON, po trzecie - pełną profesjonalizację armii, ponieważ na współczesnym polu walki liczą się wyłącznie żołnierze zawodowi (Rozdział III.6.).

Polska polityka zagraniczna wkracza w nowy etap. Większość celów w polityce zagranicznej, które postawiliśmy sobie na początku lat dziewięćdziesiątych zostało już osiągniętych - Polska jest pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej i NATO, a stosunki z naszymi sąsiadami są oparte na solidnych podstawach traktatowych. Konieczne jest podjęcie próby wyzwolenia się z mentalnych ograniczeń, wynikających z naszej dotychczasowej sytuacji państwa, ubiegającego się o formalne uznanie swego równorzędnego statusu wobec państw Europy Zachodniej. Państwa te powinny przestać być dla nas adwokatem, czy recenzentem, powinny stać się natomiast partnerem, z którym potrafimy współdziałać i jasno, precyzyjnie wyrażać własne interesy oraz poglądy. Nasza pozycja będzie przede wszystkim zależeć od zdrowia naszego państwa, dynamizmu naszej gospodarki, witalności naszych struktur społecznych oraz od wiarygodności w wypełnianiu zaciągniętych przez Polskę zobowiązań. Nowy paradygmat polskiej polityki zagranicznej wymaga, aby Polska prowadziła swoje działania w sposób samodzielny, a nie naśladowczy, w sposób odważny i aktywny, a nie zachowawczy i reaktywny. **Wraz z akcesją do UE po części zacierają się granice między polityką zagraniczną i wewnętrzną.** Większość aspektów do tej pory kojarzonych tylko i wyłącznie z polityką wewnętrzną, realizowanych będzie na płaszczyźnie unijnej. W ramach procedur unijnych rozstrzygana jest blisko jedna czwarta polskiego budżetu oraz połowa polskiej legislacji. Polityka zagraniczna powinna sobie stawiać za zadanie wspieranie trwałego wzrostu ekonomicznego i zwiększanie możliwości gospodarczych obywateli i przedsiębiorstw, zapewnienie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, wzrost szans modernizacji państwa oraz wzmocnienie jego pozycji międzynarodowej (Rozdział II.7.).

Przedstawiając to subiektywne i selektywne omówienie raportu chciałbym jeszcze raz podziękować wszystkim, którzy uczestniczyli w jego pracach lub je wspierali. Dziękujemy, tym, którzy przekazywali nam ekspertyzy oraz uczestniczyli w dyskusjach. Prosimy o wybaczenie tych, którzy uznali, że ich wkład nie został należycie odnotowany, a o wyrozumiałość tych, którzy uczestniczyli w naszych pracach, a nie mogą zgodzić ze stwierdzeniami zawartymi w Raporcie.

Stefan Kawalec

CZEŚĆ I

**RZĄD UCZCIWY,
SKUTECZNY I TANI**

ROZDZIAŁ I.1.

PROPOZYCJE ZMIAN W KONSTYTUCJI

I.1.1. KONIECZNOŚĆ ZMIANY KONSTYTUCJI

Obowiązująca Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku utrudnia wprowadzenie w Polsce zmian prowadzących do tego, aby nasze państwo było uczciwe i odpowiedzialne, sprawne i tańsze oraz zdolne do samonaprawy. Brak instytucji egzekwujących wysokie standardy życia publicznego, wadliwy mechanizm tworzenia prawa, rozbudowane i rozmnożone instytucje administracyjne, nieskuteczna władza wykonawcza, przewaga korporacyjnych przywilejów i interesów powodują, iż nie możemy pozwolić sobie na odłożenie na następne lata debaty nad nową ustawą zasadniczą. Potrzebna jest szybka nowelizacja, usuwająca najbardziej dotkliwe słabości obecnej Konstytucji. Przygotowany projekt takiej nowelizacji¹ omawiamy w niniejszym rozdziale. Konieczne zmiany trzeba wprowadzić jak najszybciej. Umożliwi to rozpoczęcie naprawy państwa i poprawę jakości polskiej polityki, tak krytycznie ocenianej przez obywateli. W dalszej kolejności należy rozważyć przygotowanie i uchwalenie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej, pozbawionej wad okresu przejściowego pomiędzy komunizmem a wolnością.

I.1.2. PAŃSTWO UCZCIWE I ODPOWIEDZIALNE

1. Bez podniesienia standardów życia publicznego i zaostrzenia odpowiedzialności ludzi, sprawujących władzę, naprawa państwa będzie niemożliwa. Dlatego Konstytucja powinna poszerzyć, bardzo wąski dotąd, katalog obowiązków obywatelskich poprzez zobowiązanie wyższych funkcjonariuszy publicznych (tj. osób pełniących funkcje w konstytucyjnych organach Rzeczypospolitej) do zachowania najwyższej staranności przy wykonywaniu swoich obowiązków. Norma taka ustanowi podwyższony standard zachowań wyższych funkcjonariuszy publicznych. Jego niezachowanie może oznaczać spełnienie jednej z przesłanek odpowiedzialności: karnej, administracyjnej lub dyscyplinarnej, zaś po nowelizacji przepisów o Trybunale Stanu – w szczególności odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, prowadzącej do pozbawienia funkcji publicznej.
2. Wielkim problemem polskiego życia publicznego jest brak wrażliwości, na często występujące konflikty interesów, któremu towarzyszy obojętność i lekceważenie, kiedy ktoś zwróci na to uwagę. Nie można mówić o uczciwym państwie, jeżeli pozostawanie w sytuacji konfliktu interesów jest bezkarne. Z tego powodu Konstytucja powinna określać w sposób jednoznaczny, iż obowiązkiem funkcjonariusza publicznego jest unikanie sytuacji, mogących prowadzić do konfliktu pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym.
3. Duże okręgi wyborcze i głosowanie na listy partyjne powodują, iż nikły jest związek posłów z wyborcami. Prowadzi to z jednej strony do pełnego uzależnienia parlamentarzysty od kierownictwa ugrupowania, z którego kandyduje, z drugiej - do

¹ Projekt ustawy konstytucyjnej o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz tekst jednolity obowiązującej Konstytucji z naniesionymi, proponowanymi zmianami, zamieszczamy w załącznikach, szczegóły w Aneksie.

rosnącej obojętności wyborców, dla których zasady wyłaniania zwycięzców wyborów są skomplikowane i niejasne. Poseł odpowiedzialny przed wyborcami, to poseł wybierany w jednomandatowym okręgu wyborczym w wyborach większościowych.

4. Zupełnie oczywista, wydaje się konieczność wprowadzenia zakazu ubiegania się o mandat poselski osób skazanych za popełnione przestępstwa umyślne. Dla uniknięcia prób eliminowania rywali za pomocą prawa karnego i ryzyka ograniczenia debaty publicznej, należy przewidzieć wyjątek dla osób skazanych za popełnienie przestępstw wynikających z nadużycia wolności słowa. Biernego prawa wyborczego powinny być pozbawione również osoby, które Trybunał Stanu pozbawił mandatu poselskiego za sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu. Skazanie posła prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne oznaczać musi wygaśnięcie sprawowanego mandatu.
5. Wprowadzenie uroczystej przysięgi parlamentarzystów oraz sędziów i najwyższych funkcjonariuszy publicznych, w miejsce dotychczasowego ślubowania, nie będzie wyłącznie zmianą symboliczną. Sprzeniewierzenie się złożonej przysiędze może prowadzić do utraty pełnionej funkcji. Nowe, jednolite rotety przysięgi parlamentarzystów i osób obejmujących kluczowe urzędy w państwie, odwoływać się będą przedmiotowo – do Konstytucji oraz dobra Narodu i Państwa, podmiotowo zaś – do wartości honoru i sumienia!
6. Należy rozszerzyć zadania i uprawnienia Trybunału Stanu. Złożony z 17 członków wybieranych przez Sejm na 9 lat spośród osób nieskazitelnego charakteru, mających wyższe wykształcenie i wyróżniających się osiągnięciami zawodowymi, powinien mieć prawo pozbawienia funkcji osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie, jeżeli sprzeniewierzą się złożonej przysiędze i uchybią godności sprawowanej funkcji.
7. Trybunał Stanu powinien być wyższym sądem dyscyplinarnym dla sędziów i innych zawodów prawniczych. Wprowadzenie tej zasady przełamie brak odpowiedzialności sędziów, wynikający z ochrony udzielanej im przez własne środowisko. Zmiany te powinny być skorelowane z systemową reformą odpowiedzialności dyscyplinarnej prawników, pozwalającą na utworzenie jednolitego Sądu Dyscyplinarnego Zawodów Prawniczych, powoływanego przez Prezydenta RP, jako sąd I instancji.
8. Immunitet sędziowski w obecnej postaci, zakładający regułę braku odpowiedzialności i umożliwiającą nakazanie przez prezesa właściwego sądu natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego, nawet w przypadku ujęcia go w momencie popełniania przestępstwa, nie może być utrzymany. Należy go zastąpić prawem sędziego, któremu przedstawiono zarzut popełnienia czynu sprzecznego z prawem karnym, do zwrócenia się do Trybunału Stanu o udzielenie mu immunitetu. Nie dotyczyłoby to sędziego zatrzymanego na gorącym uczynku.

I.1.3. PAŃSTWO SPRAWNE

1. Z materii ustawodawczej należy wyłączyć regulacje jednostkowe, dotyczące organizacji administracji rządowej i dysponowania majątkiem Skarbu Państwa, a także wprowadzania w życie obowiązkowych dyrektyw organów Unii Europejskiej. Ta zmiana zagwarantuje zasadniczy spadek ilości i objętości uchwalanych ustaw i częstotliwości ich zmian. Ustawy najczęściej zmieniane dotyczą właśnie tych materii. W celu wykonania zadań polegających na kierowaniu administracją rządową, tworzeniu organów, urzędów i innych instytucji administracji rządowej, określaniu ich organizacji i limitu zatrudnienia,

koordynowaniu i kontrolowaniu prac organów administracji rządowej oraz chronieniu interesów Skarbu Państwa i dysponowaniu jego majątkiem, Rada Ministrów będzie wydawała rozporządzenia. Rozporządzenia będą mogły być przez nią wydawane również w celu wykonywania prawa stanowionego przez organizację międzynarodową lub organ międzynarodowy, którym Rzeczpospolita Polska przekazała na podstawie umowy kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Jest to zasadnicza reforma ustroju legislacji w Państwie, zmierzająca do ocalenia klasycznej koncepcji normy ustawowej jako normy abstrakcyjnej i ogólnej, a tym samym zapobiegająca narastającej inflacji ustawodawstwa. Jej drugim celem jest zrealizowanie konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy, która implikuje posiadanie przez egzekutywę rządową autonomicznego pola kompetencji regulacyjnej. Tak więc, akty o charakterze jednostkowym i konkretnym (akty indywidualne) w praktyce politycznej wydawane bardzo często dla ustanowienia struktur bądź kompetencji administracji rządowej, albo dla ochrony majątku państwowego, bądź zadysonowania nim – zastrzeżone zostaną do gestii Rady Ministrów.

2. Obowiązek nałożony na wnioskodawców projektu ustawy przedstawienia skutków finansowych jej wykonania - nie wystarczy. Skoro rząd jest odpowiedzialny za realizację budżetu, projekt ustawy, której wykonanie zmniejszy dochody publiczne lub zwiększy zaangażowanie środków publicznych, musi być zaakceptowany przez Prezesa Rady Ministrów.
3. Należy wprowadzić zasadę rozpatrywania projektu ustawy w dwóch czytaniach oraz wyłączyć możliwość poddawania pod głosowanie poprawek, które nie były uprzednio przedłożone odpowiedniej komisji sejmowej. Z jednej strony usprawni to proces legislacyjny, z drugiej znacznie ograniczy ryzyko uchwalania ustaw z błędami technicznymi, sprzecznych wewnątrznie, wywołujących skutki, których nie przewidywano.
4. Stanowienie prawa przez Sejm musi stać się mniej chaotyczne. Służyć temu powinien przyjmowany przez Radę Ministrów plan prac legislacyjnych, który określałby kalendarz procedowania nad poszczególnymi projektami ustaw. Wniosek ten jest stawiany ostatnio przez analityków polskich i zagranicznych, jako podstawowy warunek naprawy polskiego systemu legislacyjnego². Rząd powinien mieć również prawo zastrzeżenia, iż przedłożony przez niego projekt ma być przyjęty bez zmian lub odrzucony w całości. Jest to bardzo ważne w przypadku projektów ustaw, stanowiących na tyle spójną całość, że wszelkie poprawki prowadzą do pogorszenia jakości i przejrzystości uchwalanego prawa.
5. Należy wprowadzić możliwość połączenia głosowania nad wyrażeniem wotum zaufania z uchwaleniem ustawy. Może to zapobiec paraliżowi występującemu, kiedy nie mający poparcia parlamentu i nie będący w stanie uzyskać uchwalenia przedłożonych przez siebie projektów ustaw, rząd mniejszościowy trwa tylko dlatego, ponieważ nie można zbudować sejmowej większości zdolnej zastąpić go innym.

I.1.4. PAŃSTWO TAŃSZE, BEZ PRZYWILEJÓW DLA LUDZI WŁADZY

1. Zasada, iż pełnienie funkcji publicznej jest służbą i nie może być źródłem przywilejów powinna stać się zasadą konstytucyjną. Tylko wtedy będzie można zaskarżać do Trybunału Konstytucyjnego przyznawane funkcjonariuszom publicznym uprawnienia

² Por.: Klaus H. Goetz i Radosław Zubek, „Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa”, Sprawne Państwo. Program Ernst & Young, Maj 2005.

- niedostępne zwykłym obywatelom. Praca dla państwa nie może oznaczać przejścia do uprzywilejowanej grupy nie objętej ogólnie obowiązującymi przepisami prawa.
2. Immunitet poselski powinien zostać ograniczony wyłącznie do odpowiedzialności za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego. W pozostałym zakresie powinien zostać zniesiony.
 3. Postulowanie tańszego państwa nie może się sprowadzać do proponowania kosmetycznych zmian. Musi oznaczać rzeczywistą przebudowę instytucjonalną, zauważalną i odczuwalną przez obywateli. Zniesienie Senatu i zmniejszenie liczby posłów o połowę nie tylko przyniesie znaczne oszczędności, ale będzie widocznym znakiem, iż zmiany nie są zmianami pozornymi.
 4. Konstytucja nie może wprowadzać do systemu prawnego instytucji zbędnych, powielających uprawnienia innych organów państwowych, których aktywność sprowadza się w praktyce do uzasadniania potrzeby swego istnienia. Takimi instytucjami są: Rzecznik Praw Dziecka, Rada Bezpieczeństwa Narodowego czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Postanowienia Konstytucji, przewidujące ich powołanie powinno zostać uchylone.

I.1.5. PAŃSTWO ZDOLNE DO SAMONAPRAWY

1. Samorządy zawodowe osób wykonujących zawody zaufania publicznego nie mogą być instytucjami skoncentrowanymi na chronieniu partykularnych interesów swoich członków kosztem pozostałej części społeczeństwa. Należy wyraźnie stwierdzić, iż samorządy tych osób są tworzone dla ochrony interesu publicznego i również one nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu, ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.
2. Należy umożliwić udział pacjentów w finansowaniu publicznego systemu opieki zdrowotnej. Obowiązujący zapis konstytucyjny, mówiący o równym dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych interpretowany jest czasami w sposób utrudniający wprowadzenie racjonalnych form współpłacenia przez pacjentów. Prowadzi to w praktyce do pełnej uznaniowości w podejmowaniu decyzji, kogo leczyć i na jakich warunkach. Sprzyja to utrzymywaniu się gigantycznej szarej strefy wokół polskiej służby zdrowia oraz zachęca do zachowań korupcyjnych. Celem proponowanej zmiany w tym obszarze jest umożliwienie pacjentom zgodnego z prawem i korzystnego dla całego systemu wpływu na jakość i zakres otrzymywanych świadczeń. Ponieważ żaden polski obywatel nie może być pozbawiony opieki medycznej, należy wprowadzić konstytucyjny obowiązek władz publicznych do zapewnienia dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej.
3. Skuteczne zwalczanie zorganizowanej przestępczości i organizacji terrorystycznych wymaga współdziałania wielu krajów. Władze polskie powinny mieć możliwość porozumiewania się i współpracy z innymi państwami, co do wykonywania na zasadach wzajemności tzw. międzynarodowego nakazu aresztowania. Należy uchylić konstytucyjny zakaz ekstradycji obywatela polskiego. Dopuszczona ona będzie jednak wyłącznie w ramach określonych w zawartej przez Polskę umowie międzynarodowej.
4. Należy przeprowadzić gruntowną reformę Krajowej Rady Sądownictwa. Powinna przestać być organem korporacji sędziowskiej i stanąć na straży prawa obywatela do uzyskania sprawiedliwości. Członków Krajowej Rady Sądownictwa powinien wybierać

Sejm, spośród kandydatów zgłoszonych przez senaty wyższych uczelni akademickich. Powinny to być osoby nieskazitelnego charakteru, mające wyższe wykształcenie i wyróżniające się osiągnięciami zawodowymi. Wprowadzenie do Rady osób z autorytetem moralnym i zawodowym spoza środowiska sędziowskiego jest niezbędne, nie tylko po to, aby Rada stała się reprezentantem interesów obywateli – klientów Sądu, ale także by była efektywną instytucją obywatelskiego wglądu i kontroli nad procesem doboru i nominacji sędziów, sprawujących bardzo istotną część władzy w Państwie. Proces ten nie spełnia obecnie wymogów ładu demokratycznego - dobór sędziów w praktyce odbywa się w zamkniętym dla obywateli kręgu korporacyjnej kooptacji.

5. Polskie szkolnictwo wyższe i polska nauka potrzebują rzeczywistej konkurencji instytucjonalnej, zapewniającej szybki rozwój ośrodków najlepiej odpowiadających oczekiwaniom współczesności i potrzebom kraju oraz stopniowe eliminowanie niepotrafiących sprostać wyzwaniom. Obowiązująca Konstytucja, zakazująca odpłatności za naukę w publicznych szkołach wyższych w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację prawną uczelni, w zależności od jej statusu własnościowego. Uniemożliwia to wprowadzenie jasnych reguł gry, pozwalających na obiektywną ocenę efektywności nauczania i badań naukowych, prowadzonych na poszczególnych uczelniach i w instytucjach naukowych, ocenę niezakłóconą konsekwencjami utrzymywanych przywilejów. Ubocznym skutkiem obowiązującej regulacji jest dzielenie studiującej młodzieży na 2 grupy: mniej liczną, której studia finansowane są przez państwo oraz drugą, liczniejszą, samodzielnie płacącą za możliwość kształcenia na poziomie wyższym. Badania wykazują, że paradoksalnie, członkowie tej pierwszej grupy wywodzą się na ogół z rodzin o wyższym statusie materialnym, podczas gdy należący do drugiej pochodzą raczej ze środowisk uboższych. System ten nie powinien być utrzymywany. Nowelizacja odpowiednich przepisów konstytucyjnych umożliwi przeprowadzenie reformy systemu kształcenia, na poziomie wyższym w Polsce tak, aby był nie tylko bardziej efektywny, ale także bardziej sprawiedliwy.
6. Najwyższa Izba Kontroli powinna badać nie tylko sposób działania i gospodarkę finansową rządu i samorządu, ale również rezultaty osiągane przy wykonywaniu zadań państwa. Obywatel ma prawo wiedzieć, jakie korzyści wynikają z istnienia i działalności danej instytucji publicznej. Związane jest to z szerszą koncepcją rozliczania administracji z wykonania stawianych jej zadań.
7. Trzeba wprowadzić wieloletnie planowanie budżetowe. Bez niego trudno efektywnie i odpowiedzialnie gospodarować publicznymi finansami oraz w pełni wykorzystać fundusze unijne.

ROZDZIAŁ I.2.

SANACJA ŻYCIA PUBLICZNEGO

I.2.1. WPROWADZENIE

Dobrze funkcjonujący system demokratyczny wymaga ustanowienia takich reguł prawnych, które uniemożliwią funkcjonariuszom publicznym wykorzystywanie swej uprzywilejowanej pozycji. Od ich skuteczności zależy jakość życia publicznego. W Polsce nadal nie ma jasnych i precyzyjnych standardów, które by obowiązywały w tym zakresie. Ich niezbędność uwidoczniły dyskusje nad głośnymi aferami ostatnich lat oraz działalność parlamentarnych komisji śledczych. Obnażyły one słabość obecnych regulacji prawnych, zezwalających na tolerowanie sytuacji niejednoznacznych, umożliwiających funkcjonariuszom publicznym unikanie odpowiedzialności za złe decyzje i naganne zachowanie. Wspomniane afery oraz niewydolność aparatu ścigania i wymiaru sprawiedliwości zachwiały obywatelską wiarę w uczciwość elit rządzących i skuteczność mechanizmów prawnych, kontrolujących ich działania. Elity te, w powszechnym mniemaniu, działają powodowane interesem własnym, dalece rozbieżnym, a często nawet sprzecznym z interesem kraju.

W toczącej się obecnie debacie publicznej, powróciły pytania o charakter udziału w życiu publicznym osób skompromitowanych działalnością w komunistycznym aparacie bezpieczeństwa, osób opierających się o ukształtowane tam powiązania.

Sfera działalności publicznej musi być praworządna i przejrzysta dla obywateli. Demokracja potrzebuje autorytetu władzy, wyrażającego się w odpowiedzialnym kierowaniu sprawami państwa. Obecny stan poważnie osłabia więzi obywateli z państwem, a jego dalsze utrzymywanie prowadzić będzie do głębokiej, niebezpiecznej dla przyszłości Narodu destrukcji wspólnoty politycznej. Dlatego uważamy za konieczne szybkie przyjęcie ustawodawstwa nadzwyczajnego, które będzie zmierzało do osiągnięcia trzech głównych celów. Są to:

1. Zniesienie przywilejów materialnych ludzi władzy i określenie podwyższonych standardów ich postępowania w życiu publicznym.
2. Zwalczenie bezkarności elity życia publicznego przez wprowadzenie całego szeregu restrykcji zaostrzających odpowiedzialność ludzi władzy, w tym środków nadzwyczajnych, m.in. instytucji prokuratora wyznaczonego lustracji majątkowej i wymogu najwyższej staranności przy prowadzeniu spraw publicznych.
3. Przewyciężenie bezsilności Państwa w przywracaniu moralnych podstaw życia publicznego, zwłaszcza przez zapewnienie władzy publicznej możliwości stanowczej i skutecznej interwencji wszędzie tam, gdzie lekceważone jest prawo i nie są respektowane standardy, a egoizmy grupowe silniejsze od ewidentnego dobra wspólnego.

I.2.2. PODWYŻSZENIE STANDARDÓW I LIKWIDACJA PRZYWILEJÓW WŁADZY

1. Zniesienie prawa wyższych funkcjonariuszy publicznych do przyjmowania darowizn o wartości powyżej 500 złotych.

2. Zakaz przyjmowania jakichkolwiek rabatów, upustów lub bonifikat przy zakupie towarów i usług, za wyjątkiem ofert skierowanych do wszystkich.
3. Zakaz zbywania przez wyższych funkcjonariuszy rzeczy i usług komukolwiek po cenach wyższych niż rynkowe.
4. Ograniczenie nieodpłatnego korzystania z jakiegokolwiek mienia publicznego, (np. telefonów komórkowych, sprzętu elektronicznego etc.) – premier otrzymuje prawo do bardzo szczegółowych reglamentacji w tej mierze.
5. Likwidacja samochodów służbowych, służących do przewozu funkcjonariuszy publicznych. Zarówno rząd, jak i samorząd terytorialny mają obowiązek wprowadzenia w tej dziedzinie rynkowej zasady „outsourcingu”.
6. Wprowadzenie specjalnej procedury kontroli na zlecenie premiera podstaw prawnych i ceny nabycia przez funkcjonariuszy publicznych, nieruchomości od Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego.
7. Zniesienie bezpłatnych biletów komunikacyjnych dla parlamentarzystów i wszystkich, innych wyższych funkcjonariuszy publicznych.
8. Zakaz przyjmowania orderów przez wyższych funkcjonariuszy publicznych.

I.2.3. ZWALCZANIE BEZKARNOŚCI ELITY ŻYCIA PUBLICZNEGO

1. Wprowadzenie podwyższonej, w stosunku do wszystkich innych obywateli, przesłanki odpowiedzialności cywilnej, karnej, administracyjnej i dyscyplinarnej wyższych funkcjonariuszy publicznych, wyrażającej się obowiązkiem dochowania przez nich, przy sprawowaniu swoich funkcji najwyższej, a nie tylko należytej staranności.
2. Zakaz dokonywania obrotu papierami wartościowymi przez wyższych funkcjonariuszy, zagrożony sankcją karną 2 lat pozbawienia wolności.
3. Obowiązek notyfikacji stanu majątku przez wyższego funkcjonariusza publicznego i jego małżonka urzędowi skarbowemu. Urząd ten zarazem jest zobowiązany wszcząć procedurę lustracji majątkowej, w trakcie której obowiązek dowiedzenia legalności posiadanego majątku spoczywa, w razie wątpliwości, na samym funkcjonariuszu. Sankcją, w tym przypadku, jest karne opodatkowanie przychodów pochodzących z nieujawnionych źródeł lub uznanych za takie oraz kara pozbawienia wolności do lat dwóch.
4. Wprowadzenie obowiązkowego orzekania przez sąd pozbawienia praw publicznych wyższego funkcjonariusza publicznego w przypadku skazania go za przestępstwo umyślne. Ten sam obowiązek dotyczy orzekania kary zakazu zajmowania określonych stanowisk, jeśli sprawca umyślnie nadużył stanowiska wyższego funkcjonariusza publicznego.
5. Zwiększenie o połowę dolnej i górnej ustawowej granicy kary wymierzanej przez sąd, jeśli jest ona skutkiem przestępstwa popełnionego przez wyższego funkcjonariusza publicznego w związku z pełnieniem przez niego funkcji publicznej. Zmiana ta sankcjonuje regułę wyższej odpowiedzialności ludzi władzy za ich czyny w stosunku do innych obywateli.
6. Nałożenie obowiązku zawieszenia wyższego funkcjonariusza publicznego w czynnościach służbowych, jeżeli został on oskarżony o popełnienie przestępstwa.
7. Wprowadzenie instytucji niezależnego prokuratora, wyznaczanego przez Premiera, na wniosek Prokuratora Generalnego, jeśli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia

przestępstwa związanego ze sprawowaną funkcją przez wyższego funkcjonariusza publicznego. Jest to środek nadzwyczajny, służący większej skuteczności prowadzenia śledztw w sprawach, w których podejrzanymi są członkowie elity władzy, którzy nadużywają swoich funkcji publicznych.

8. Wyposażenie NIK w kompetencję kontrolowania wszystkich oświadczeń i deklaracji majątkowych, składanych przez funkcjonariuszy publicznych. Prawo to dotyczy także sędziów, których kontrolę uniemożliwia ostatnio Krajowa Rada Sądownictwa.

I.2.4. PRZEWYCIĘŻENIE BEZSILNOŚCI PAŃSTWA

1. Bezsilności władzy publicznej przy egzekwowaniu dotychczasowych przepisów. Przyznanie premierowi prawa wprowadzenia na czas do 6 miesięcy Zarządu Komisarycznego w publicznych instytucjach autonomicznych, jeśli rażąco łamią one prawo przy wykonywaniu swoich zadań publicznych. Dotyczy to jednostek samorządu terytorialnego, korporacji zawodowych, państwowych szkół wyższych, publicznych zakładów opieki zdrowotnej, polskich związków sportowych i samorządu rolniczego.
2. Obowiązek orzekania zakazu wykonywania zawodu wobec lekarza, który popełnił przestępstwo poświadczenia nieprawdy. Wiąże się to z wyjątkowo negatywnymi konsekwencjami społecznymi takich przypadków, do których należą, np. umożliwienie wyłudzenia rent, albo paraliżowanie orzekania wyroków przez sądy.
3. Wprowadzenie karalności kłamstwa oskarżonego w procesie karnym, jeśli w ten sposób świadomie rzuca on fałszywe oskarżenie na osoby niewinne. Bezkarność kłamstw oskarżonych w procesach karnych stała się plagą wymiaru sprawiedliwości i sejmowych komisji śledczych.
4. Wprowadzenie nowego przestępstwa dopuszczenia przez funkcjonariusza publicznego do przedawnienia karalności przestępstwa, zagrożonego w postaci kwalifikowanej karą do 10 lat pozbawienia wolności.
5. Wprowadzenie nowego przestępstwa inkryminującego bierność funkcjonariusza publicznego, który wiedząc o karalnym przygotowaniu, usiłowaniu lub dokonaniu przestępstwa przez innego funkcjonariusza nie zawiadamia o tym organów ścigania, zagrożonego karą do 3 lat pozbawienia wolności. Przepis ten nakłada na funkcjonariuszy bezwzględny obowiązek denuncjacji wszystkich form stadialnych przestępstw innych funkcjonariuszy.
6. Zwolnienie z obowiązku zachowania jakiegokolwiek tajemnicy osoby, która zawiadamia organy powołane do ścigania o popełnieniu przestępstwa. Celem tej normy jest likwidacja patologii celowego obejmowania tajemnicą państwową lub zawodową faktów lub dokumentów, mogących stanowić przesłankę wszczęcia postępowania karnego.
7. Wprowadzenie dla skuteczniejszej niż dotąd egzekucji należności skarbowych, obowiązku zabezpieczenia roszczeń Skarbu Państwa na majątku oskarżonego w sprawach o przestępstwa związane z poważną szkodą w mieniu publicznym.
8. Rozszerzenie uprawnień policji w sprawach, dotyczących korupcji funkcjonariuszy publicznych, a także przestępstw nielegalnego handlu alkoholem.
9. Wprowadzenie obowiązku orzekania zakazu prowadzenia działalności gospodarczej dla firm, które dopuszczają się łamania przepisów reglamentujących handel alkoholem. Potrzeba zwiększenia restrykcji wynika z całkowitej bezsilności władzy publicznej, przy egzekwowaniu dotychczasowych przepisów.

I.2.5. SPOSOBY ODBUDOWYWANIA AUTORYTETU WŁADZY

W celu pełniejszej realizacji art.150 Konstytucji, opracowane zostały zasady działania członków Rady Ministrów³. Podwyższenie standardów pracy w rządzie i jego gabinetach politycznych jest warunkiem wstępnym do uzyskania wiarygodności przez klasę polityczną. Dla sekretarzy i podsekretarzy stanu, kierowników urzędów centralnych, wojewodów zostały przygotowane zasady działania innych niż członkowie Rady Ministrów osób sprawujących kierownicze funkcje w administracji rządowej⁴. Zasady te wyznaczają standardy zachowań tam, gdzie dotychczas granice były płynne i uzależnione od subiektywnego poczucia przyzwoitości lub dozwolenia politycznego. Ich wdrożenie i stosowanie będzie ceną pomocą dla Prezesa Rady Ministrów w ocenie postaw członków swojego gabinetu. By w sposób pełny uregulować kwestię funkcjonowania aparatu politycznego administracji państwowej, zostały przygotowane zasady pracy doradców w administracji rządowej, w tym członków gabinetów politycznych ministrów⁵. Zasady te oddzielają to, co publiczne od tego, co partyjne lub prywatne. Ich wdrożenie będzie ważnym etapem budowania państwa prawa. Jest to początek trudnego procesu poprawy jakości życia politycznego, a przez to odbudowywania autorytetu władzy.

Nie może być sanacji życia publicznego bez rzetelnego odniesienia się do spuścizny ustroju totalitarnego. Nie jest to możliwe w oparciu o obecną ustawę o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, gdyż należy rozszerzyć podmiotowo uprawnienia dostępu do akt komunistycznej bezpieki. Dlatego niezbędna nowelizacja ustawy o IPN, wymaga zapewnienia każdemu prawa do zapoznania się z dokumentami świadczącymi o służbie, pracy lub współpracy z komunistycznymi służbami bezpieczeństwa osób pełniących funkcje publiczne, podlegających lustracji. Ponadto partia polityczna, organ samorządu zawodowego, związek zawodowy oraz stowarzyszenie powinny móc wystąpić do Instytutu Pamięci Narodowej o udzielenie informacji, czy w zasobie archiwalnym Instytutu znajdują się dokumenty, wskazujące na współpracę z organami bezpieczeństwa, osób zgłaszanych przez te organizacje do sprawowania funkcji publicznych. Należy także rozszerzyć kategorie osób podlegających lustracji, jak również umożliwić lustrację osobom, które zostały nieprawdziwie, ich zdaniem, pomówione publicznie o służbę, pracę lub współpracę z organami bezpieczeństwa państwa. W związku z potrzebą zapewnienia wnioskodawcom prawa dostępu do sądu położonego względnie najbliżej miejsca zamieszkania oraz prawa do rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie, należy utworzyć sądy lustracyjne przy wszystkich jedenastu sądach apelacyjnych.

Zbudowanie uczciwej przestrzeni publicznej nie jest zadaniem łatwym, ani też nie może być planowane w krótkim horyzoncie czasowym. Jak każde budowanie trwałego systemu kultury zachowań jest działaniem mozolnym, powoli wpisującym się w obszar działania funkcjonariuszy publicznych.

Scharakteryzowane powyżej propozycje aktów prawnych są jedynie właściwym początkiem działań.

³ Zasady działania członków Rady Ministrów.

⁴ Zasady działania innych niż członkowie Rady Ministrów osób sprawujących kierownicze funkcję w administracji rządowej.

⁵ Zasady pracy doradców w administracji rządowej, w tym członków gabinetów politycznych ministrów, szerzej w Aneksie.

ROZDZIAŁ I.3.

SYSTEM STANOWIENIA I NAPRAWY PRAWA

I.3.1. WPROWADZENIE

Coraz większym problemem dla funkcjonowania państwa i gospodarki jest inflacja przepisów prawnych i dramatycznie niska jakość tworzonych regulacji. Liczba i objętość aktów prawnych systematycznie rośnie. W ciągu czterech lat objętość rocznika Dziennika Ustaw zwiększyła się prawie trzykrotnie - od blisko 7,5 tysiąca stron w roku 2000 do ponad 21 tysięcy stron opublikowanych w roku 2004. Tworzone prawo jest niespójne, nieprzejrzyste i niestabilne.

BRAK OGRANICZENIA MATERII USTAWOWEJ W KONSTYTUCJI

Jedną z przyczyn inflacji prawa jest obecna Konstytucja, która nie ogranicza dopuszczalnego obszaru regulacji ustawowej, a jednocześnie bardzo wąsko określa obszary, w których władza wykonawcza może działać bez uchwalania i zmieniania ustaw. W Polsce każda kwestia może zostać uregulowana ustawą, w przeciwieństwie, np. do Francji, gdzie materia ustawowa jest w konstytucyjnie ograniczona. Natomiast bardzo ograniczone są w Polsce obszary samodzielnego działania rządu. Rząd polski nie posiada tzw. władzy organizacyjnej, którą dysponuje, np. rząd niemiecki – pozwalającej na samodzielne kształtowanie struktury administracji rządowej. Konstytucja nie przewiduje również możliwości wprowadzenia w życie obowiązujących dyrektyw organów Unii Europejskiej bez przechodzenia każdorazowo drogi ustawowej. W efekcie rządzenie w Polsce, a w szczególności działalność Rządu, znacznie częściej niż w innych krajach, wymaga przygotowywania i kierowania do Parlamentu projektów nowych ustaw lub nowelizacji ustaw istniejących.

PROCES STANOWIENIA PRAWA

Drugą niezależną przyczyną inflacji i niskiej jakości prawa jest proces legislacyjny, obejmujący tak procedurę przygotowywania regulacji w ramach rządu, jak i tryb uchwalania ustaw w parlamencie. Prawo tworzone jest w sposób chaotyczny pod wpływem urzędników resortów oraz grup lobbystycznych reprezentowanych w parlamencie, a kontrola rządu nad procesem stanowienia prawa jest bardzo ograniczona⁶.

Na etapie przygotowania rządowych projektów ustaw wiodącą rolę pełnią resorty i resortowe grupy nacisku. Ze względu na obszerność i małą przejrzystość przygotowywanych rozwiązań ustawowych ministrowie mają często bardzo ograniczoną możliwość efektywnego nadzoru nad kształtem szczegółowych rozwiązań przygotowywanych przez urzędników w ich resortach. W trakcie uzgodnień międzyresortowych ministerstwo, inicjujące projekt ustawy jest zmuszone do uwzględniania interesów innych resortów. Suma partykularnych interesów reprezentowanych przez urzędników różnych resortów, uczestniczących w uzgodnieniach

⁶ Powtarzamy tu w znacznej mierze diagnozę sformułowaną w pracy: Klaus H. Goetz i Radosław Zubek, „Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa”, Sprawne Państwo. Program Ernst & Young, Maj 2005.

nie zawsze jest zgodna z interesem ogólnospołecznym. Kontrola ze strony Premiera i Rady Ministrów następuje na etapie akceptacji gotowego projektu ustawy i ma w praktyce bardzo ograniczony wpływ na liczbę i zawartość projektów legislacyjnych kierowanych przez rząd do Sejmu.

Z chwilą, gdy projekt rządowy znajdzie się w parlamencie, polski Rząd - w przeciwieństwie do rządów w wielu demokracjach zachodnioeuropejskich - nie ma formalnych instrumentów dla ograniczenia zakresu zmian wprowadzanych do jego projektu⁷. Jednocześnie posłowie mają w praktyce nieograniczone możliwości zgłaszania własnych projektów ustaw, często konkurencyjnych wobec projektów rządowych. W toku prac w parlamencie na kształt ustawy wpływają w dużym stopniu interesy partykularne, a interes ogólnospołeczny nie zawsze jest odpowiednio silnie reprezentowany. Wynika to z tego, że o kształcie ustawy decydują w znacznej mierze podkomisje złożone z ograniczonej liczby posłów, którzy wyrazili zainteresowanie pracą nad daną ustawą. Są to często posłowie związani lub poddani wpływowi wąskich grup elektoratu bezpośrednio zainteresowanych ustawą. Wpływ wąskich grup nacisku na kształt ustaw ułatwia także praktyka, umożliwiająca zgłaszanie na ostatnim etapie poprawek do ustawy i poddawanie tych poprawek pod głosowania bez analizy ich skutków. Umożliwia to wprowadzanie w ostatniej chwili do ustaw zmian, których istota jest niezrozumiała dla większości głosujących posłów, a które służą realizacji partykularnych interesów wąskich grup kosztem dobra ogólnego.

I.3.2. KIERUNEK I ZAKRES ZMIAN W RAMACH OBECNEJ KONSTYTUCJI

Przedstawiona powyżej diagnoza wskazuje, że istotną przyczyną inflacji prawa są regulacje na poziomie Konstytucji. Całościowa zmiana w tym zakresie wymaga, więc jej nowelizacji. Propozycje w tym zakresie omawiamy w następnym podrozdziale.

Uważamy jednak, że również bez nowelizacji Konstytucji, możliwe jest wprowadzenie daleko idących zmian w systemie przygotowania aktów prawnych na szczeblu rządu i parlamentu, tak, aby ograniczyć liczbę i poprawić jakość regulacji. Omówione poniżej zmiany strukturalno – organizacyjne, jak i funkcjonalne można wprowadzić przy obecnej Konstytucji, pod warunkiem, że wolę ich wprowadzenia będzie miał: Rząd, Sejm, Senat i Prezydent Rzeczypospolitej.

NARODOWE CENTRUM LEGISLACJI

Elementem spajającym proponowane zmiany w procesie stanowienia prawa jest koncepcja powołania w Polsce Narodowego Centrum Legislacji (NCL), jako urzędu odpowiedzialnego za jakość tworzonego prawa na wszystkich etapach procesu legislacyjnego. Narodowe Centrum Legislacji, wzorowane na brytyjskim Urzędzie Radcy Parlamentarnego⁸, powinno wykonywać usługi legislacyjne dla potrzeb Rządu, Sejmu, Senatu, ewentualnie Prezydenta i wszystkich podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą. NCL byłoby odpowiedzialne za redakcję aktów prawnych tak w trakcie prac rządowych, jak i parlamentarnych. Zadaniem NCL powinno być przygotowanie projektu ustawy na podstawie szczegółowych założeń przedstawionych przez rząd lub inny podmiot

⁷ Por. Klaus H. Goetz i Radosław Zubek, op.cit., str. 32.

⁸ Por. Ewa Karpowicz, "Urząd Radcy Parlamentarnego Parliamentary Counsel Office (PCO)", Kancelaria Sejmu - Biuro Studiów i Ekspertyz, Grudzień 2003, Informacja nr 997; założenia projektu ustawy o Narodowym Centrum Legislacji.

dysponujący inicjatywą ustawodawczą. Następnie NCL dokonywałby wszelkich zmian w tekście projektów aktów prawnych, zarówno w przypadku zmian założeń w toku uzgodnień międzyresortowych, jak w wyniku prac nad ustawami w parlamencie. Należy wprowadzić „zasadę jednego pióra”, zgodnie, z którą za redakcję tekstu ustawy odpowiedzialny jest od początku do końca jeden legislator wyznaczony przez Prezesa NCL, który wprowadza do tekstu zmiany odpowiadające merytorycznym rozstrzygnięciom w trakcie procesu legislacyjnego.

Wdrożenie koncepcji NCL w pełnym zakresie i w „twardej” formie, jako urzędu łączącego w sobie służby legislacyjne Rządu i obu izb Parlamentu, a zatem obsługującego, zarówno władzę wykonawczą, jak i ustawodawczą wymaga zmian konstytucyjnych.

Bez zmian konstytucyjnych możliwe jest jednak wdrożenie koncepcji NCL w „miękkiej” formie. Powinno to nastąpić poprzez uchwalenie ustawy powołującej Narodowe Centrum Legislacji, jako instytucji, która prowadzić będzie obsługę legislacyjną rządu, a jednocześnie będzie zobowiązana do świadczenia analogicznych usług legislacyjnych na rzecz Sejmu, Senatu, Prezydenta PR (oraz innych podmiotów, posiadających inicjatywę ustawodawczą) na ich wnioski. Szef NCL powinien być powoływany przez Premiera w porozumieniu z Marszałkami Sejmu i Senatu. Wynagrodzenia dla legislatorów powinny być ustalane przez Premiera w uzgodnieniu z Marszałkami Sejmu i Senatu na takim poziomie, by zapewnić w NCL kadrę o wysokich kwalifikacjach. NCL zastąpi obecne Rządowe Centrum Legislacji, lecz jego zadania będą oczywiście znacznie szersze.

Przejęcie przez NCL roli służby legislacyjnej Sejmu i Senatu może również nastąpić bez zmiany Konstytucji. Wystarczą do tego odpowiednie zarządzenia marszałków, dotyczące organizacji obsługi legislacyjnej i odpowiednie zmiany w regulaminach izb. Istotną będzie zgoda marszałków na przejście specjalistów z biur prawnych obu izb do NCL i rezygnacja z utrzymywania odrębnych służb legislacyjnych. Dla wprowadzenia „zasady jednego pióra”, należy w regulaminach Sejmu i Senatu zagwarantować, między innymi, prawo legislatora NCL, redagującego ustawę do uczestnictwa we wszystkich posiedzeniach organów izb (posiedzenie plenarne, komisje, podkomisje) zajmujących się daną ustawą.

KONTROLA CENTRUM RZĄDU NAD INICJATYWAMI LEGISLACYJNYMI RESORTÓW

Powinna nastąpić wyraźna koncentracja kierowania procesem stanowienia prawa w centrum rządu. Inicjatywy legislacyjne resortów powinny móc nabrać biegu dopiero po wpisaniu programów do planu legislacyjnego rządu. Wpisanie do planu następować powinno na podstawie wstępnych założeń, po kontroli zgodności z programem rządu i upewnieniu się, że proponowana ustawa jest potrzebna z punktu widzenia ogólnospołecznego, a nie tylko interesów resortowych.

Należy dążyć do ograniczenia liczby projektów kierowanych przez rząd do parlamentu oraz obszerności aktów prawnych, zwłaszcza ustaw, w których reguluje się często kwestie, nadające się do ujęcia w aktach wykonawczych lub wręcz, które powinny być nienormowane. Trzeba zdecydowanie przeciwstawić się rozpowszechnieniu, niestety, przekonaniu, że duża liczba kierowanych do Sejmu ustaw jest sama w sobie pozytywnym dowodem aktywności rządu i poszczególnych ministerstw, a wszystkie materie i zagadnienia, wymagające regulacji prawnej muszą być unormowane przepisami ustawowymi.

Jednym z instrumentów ograniczania niepokonanej aktywności legislacyjnej powinna być kontrola czasu legislacyjnego (czasu pracy legislatorów NCL przeznaczonego na

przygotowanie projektu i pracę nad nim na wszystkich etapach procesu legislacyjnego). Wstępne założenia ustawy powinny zawierać prognozę czasu legislacyjnego, a NCL powinien monitorować i podawać do wiadomości faktyczny czas pracy nad poszczególnymi aktami prawnymi. Premier powinien określać niezbędną pulę czasu legislacyjnego dla projektów rządowych i rozdzielać limity między resortami.

Generalną zasadą powinna być praca merytoryczna nad projektami rozwiązań regulacyjnych w formie szczegółowych założeń, przedstawiających wszystkie istotne rozstrzygnięcia merytoryczne. Chodzi o to, by dyskutować o propozycjach rozwiązań zapisanych w języku zrozumiałym dla uczestników dyskusji i osób podejmujących decyzję, a dopiero po przyjęciu tych założeń formułowany jest przez legislatorów NCL tekst normatywny. Dotyczy to również poprawek do projektów aktów normatywnych, zarówno na etapie prac rządowych, jak i w parlamencie. Poprawki powinny być najpierw formułowane w języku nieprawniczym po to, aby wyjaśnić, jakie konkretnie zmiany proponuje się w meritem regulacji i skoncentrować dyskusję nad kwestią merytoryczną, jaką chce się rozstrzygnąć. Natomiast po rozstrzygnięciu problemu merytorycznego legislatorzy NCL powinni dokonywać odpowiednich zmian w tekście prawnym.

ELASTYCZNOŚĆ W RZĄDOWEJ PROCEDURZE LEGISLACYJNEJ

Konieczne jest uelastycznienie i zróżnicowanie rządowej procedury legislacyjnej w zależności od znaczenia, charakteru i rodzaju aktu prawnego. Obok podstawowego *pełnego* trybu opracowywania ustaw należy dopuścić również tryb skrócony oraz tryb pilny.

Tryb pełny, właściwy dla wszystkich nowych ustaw i istotnych ich nowelizacji, oznacza najpierw pracę nad szczegółowymi założeniami do ustawy, przedstawiającymi wszystkie istotne rozstrzygnięcia merytoryczne.

Tryb skrócony, polegający na przygotowywaniu od razu tekstu normatywnego wraz z uzasadnieniem (czyli tak, jak to dzieje się obecnie w odniesieniu do wszystkich projektów ustaw) powinien znajdować zastosowanie w sytuacjach, gdy nowelizacje mają charakter częściowy lub uzupełniający.

Tryb pilny, powinien być stosowany tylko w wyjątkowych sytuacjach na podstawie decyzji premiera.

Aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rządowego procesu legislacyjnego premier powinien jasno przypisać konkretnym osobom lub organom odpowiedzialność za: przygotowanie planu legislacyjnego i rozliczanie z jego wykonania, zgodność projektów z programami Rządu, kontrolę prawidłowości Oceny Skutków Regulacji i kontrolę prawidłowości publicznych konsultacji.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI (OSR)

Absolutnie konieczne jest przygotowywanie dla każdego projektu ustawy lub istotnej nowelizacji rzetelnej Oceny Skutków Regulacji (OSR)⁹.

Ocena ta powinna przybierać zróżnicowany kształt:

- jako OSR wstępna, niezbędna w chwili wnioskowania o wprowadzenie projektu ustawy do programu legislacyjnego Rządu (jej brak dyskwalifikuje wniosek), albo

⁹ Podręcznik Oceny Skutków Regulacji.

- jako OSR pełna (jeżeli w planie legislacyjnym tak ustalono), dołączana do projektu założeń przygotowanych przez właściwego ministra i poddanych publicznej dyskusji oraz postępowaniu wewnątrz rządowemu.

Ocena Skutków Regulacji (OSR) wstępna, powinna być zawsze przygotowywana przez wnioskującego ministra, natomiast OSR pełna może być przygotowywana zarówno przez ministra (przy pomocy własnych służb, jak i zewnętrznych podmiotów) i wówczas jest weryfikowana przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (także przez zlecenie wykonania zewnętrznych recenzji), jak i przez same RCSS (o czym decyduje się w programie legislacyjnym Rządu). Aby Ocena Skutków Regulacji (OSR) spełniała swoje zadanie, konieczne jest przygotowanie podręcznika dla urzędników, a także systemu szkoleń i warsztatów dla osób odpowiedzialnych w resortach za jej przygotowanie. Projektom bez prawidłowego OSR nie należy nadawać biegu.

UPUBLICZNIENIE I USPOŁECZNIENIE PROCESU STANOWIENIA PRAWA

Należy wprowadzić obowiązek podawania projektów do publicznej wiadomości (w internetowym Biuletynie Informacji Publicznej) i przeprowadzania konsultacji w odpowiednio sformalizowanej procedurze. Obowiązkowe powinno być publikowanie raportów z konsultacji z wyjaśnieniem - kto (przedstawiciele, jakich grup podmiotów dotkniętych proponowaną regulacją) zgłosił zastrzeżenia i które z tych zastrzeżeń zostały przyjęte, a jakie nieuwzględnione i dlaczego.

Należy wprowadzić specjalną procedurę **publicznego wysłuchania**, polegającą na dopuszczeniu w uporządkowany sposób do głosu wszystkich, którzy będą dotknięci skutkami projektowanej ustawy¹⁰. Publiczne wysłuchanie jest czasochłonne, lecz umożliwia najlepszą ocenę wpływu nowej regulacji na różne aspekty życia społecznego i sytuację różnych podmiotów. Publiczne wysłuchanie mogłoby być zarządzane przez przewodniczącego komisji sejmowej pracującej nad projektem, w przypadku ustaw o szczególnej doniosłości i szerokich skutkach społecznych.

Uniemożliwienie głosowania w Parlamencie poprawek, które nie zostały poddane analizie merytorycznej i legislacyjnej.

W toku prac parlamentarnych trzeba wyeliminować nagminną praktykę przyjmowania poprawek zgłoszonych w ostatniej chwili, co prowadzi do:

- przyjmowania rozwiązań ustawowych bez właściwej oceny ich możliwych skutków;
- przyjmowania ustaw z błędami technicznymi;
- realizacji nie ujawnionych otwarcie celów grup lobbystycznych.

Można tego dokonać poprzez odpowiednie zmiany w regulaminach izb¹¹. Należy wprowadzić obligatoryjną zasadę, że warunkiem poddania poprawki pod głosowanie izby jest uprzednie rozpatrzenie jej przez komisję oraz przedstawienie uzasadnienia, spełniającego w regulaminie określone wymogi.

Przestrzegania zasady, że inicjatywa ustawodawcza w zakresie budżetu i długu państwa należy wyłącznie do rządu.

¹⁰ Por. Paweł Dobrowolski i Łukasz Gorywoda, „Publiczne wysłuchanie. Kontrola stanowienia prawa przez obywateli”, 2004.

¹¹ Projekt Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Poprzez zmiany w regulaminie Sejmu należy zapewnić przestrzeganie zasady, że rozwiązania ustawowe o skutkach budżetowych i skutkach w zakresie długu (zobowiązań) państwa mogą być zgłaszane tylko przez rząd.

PRZEGLĄD REGULACYJNY

Należy wprowadzić ustawowy obowiązek corocznego publikowania przez poszczególnych ministrów raportów regulacyjnych, zawierających ocenę skutków istniejącej regulacji normatywnej. Raporty te powinny prowadzić do wniosków o zmniejszenie obciążeń nakładanych na adresatów legislacji, w szczególności kosztów finansowych danej regulacji (kosztów dostosowawczych) oraz obciążeń administracyjnych (procedur obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych) oraz zapewnienie większej przejrzystości przepisów, tj. spójności definicji, jednoznaczności interpretacji, łatwości zrozumienia i stosowania.

Kluczowym elementem takiego przeglądu jest system konsultacji z partnerami społecznymi. Wynikiem przeglądu powinna być lista aktów prawnych, które w danym okresie programowania powinny zostać uproszczone, zastąpione rozwiązaniami alternatywnymi lub wyeliminowane. Przedstawiana lista propozycji powinna również zawierać wskazanie priorytetów działania w ramach procesu uproszczenia, tj. określenie w zakresie, jakich elementów procedur prawnych koncentruje się lista propozycji uproszczeniowych – przykładowo: proces licencjonowania działalności gospodarczej, sprawozdawczość finansowa, sprawozdawczość, system kontroli, dostęp do informacji, itp.

I.3.3. KIERUNKI DALESZYCH ZMIAN, ZWIĄZANYCH Z NOWELIZACJĄ KONSTYTUCJI

Realizacja dalej idących postulatów dla poprawy jakości prawa wymaga zmiany Konstytucji. Należy wyłączyć z materii ustawodawczych regulacje jednostkowe, dotyczące organizacji administracji rządowej i dysponowania majątkiem skarbu Państwa, a także obejmujące wprowadzanie w życie obowiązkowych dyrektyw organów Unii Europejskiej. Nowe regulacje powinny być wprowadzane w formie rozporządzeń Rady Ministrów. Zmiana zagwarantuje zasadniczy spadek liczby uchwalanych ustaw i częstotliwości ich zmian, bowiem ustawy najczęściej do tej pory zmieniane dotyczą właśnie takich materii.

Niezbędne jest zasadnicze zwiększenie wpływu Rządu na treść i przebieg parlamentarnej procedury legislacyjnej m. in. poprzez wprowadzenie priorytetu dla przyjętego przez Radę Ministrów programu legislacyjnego na posiedzeniach Sejmu, możliwość zażądania przyjęcia projektu ustawy bez zmian lub odrzucenia go, wprowadzenie wymogu akceptacji Prezesa Rady Ministrów dla projektów mogących wywoływać istotne skutki, a wręcz podważyć finanse publiczne oraz wprowadzenie prawa związania głosowania nad ustawą z wotum zaufania dla Rządu.

Należy powrócić do konstrukcji dwóch czytań i zniesienia możliwości zgłaszania poprawek do ustaw na sali sejmowej. Rozwiązanie to powinno prowadzić do radykalnego zmniejszenia liczby głosowań w Sejmie i ma zasadnicze znaczenie dla spójności i wewnętrznej koherencji przyjmowanych ustaw, a także dla spójności całego systemu prawnego.

ROZDZIAŁ I.4.

PRAWO W INTERNECIE

W związku z gwałtownym wzrostem liczby obowiązujących aktów normatywnych, istnieje pilna potrzeba poprawy ich dostępności. Nadszedł czas, aby dla potrzeb promulgacji i upowszechniania przepisów prawnych został wykorzystany Internet oraz system poczty elektronicznej wraz z podpisem elektronicznym.

I.4.1. ELEKTRONICZNE PUBLIKOWANIE AKTÓW NORMATYWNYCH

Proponujemy uruchomienie tzw. Internetowego Biuletynu Legislacyjnego (IBL), w którym będą dostępne przepisy obowiązujące, archiwalne i oczekujące na ogłoszenie projekty, będące w trakcie procesu legislacyjnego (od konsultacji założeń do przyjęcia regulacji)¹². Niniejsza propozycja jest nakazem chwili, ponieważ na wielu publicznych stronach internetowych (Sejm, KPRM, ministerstwa itd.) zamieszczane są niepełne zbiory aktów normatywnych, które mają wyłącznie charakter informacyjny, tzn., że zainteresowana osoba nie może się powoływać na przepis pozyskany z takiego źródła. Równocześnie na rynku są dostępne produkty komercyjne (Lex, LexisNexis), które co prawda, oferują wszystkie akty prawne wraz z bogatymi przypisami, komentarzami, wypisami z orzecznictwa i innymi dodatkami ułatwiającymi pracę prawnikom, ale przepisy i ich wersje „ujednolicone” również mają status wyłącznie informacyjny.

Internetowy Biuletyn Legislacyjny, zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych z 20 lipca 2000 roku, ma służyć do oficjalnego ogłaszania przepisów i ich tekstów jednolitych. Nie będzie zastępował bogatej oferty produktów komercyjnych.

IBL to uniwersalna platforma dostępu do całego dorobku prawnego. Z dniem ogłoszenia nowelizacji danej regulacji byłby dostępny jej tekst jednolity. Każda regulacja posiadałaby aktywne odnośniki do przepisów wykonawczych i związanych (krajowych i zagranicznych).

Kompleksowość propozycji wymaga włączenia do Internetowego Biuletynu Legislacyjnego obowiązku publikowania orzecznictwa Sądu Najwyższego. Z kolei powiązanie IBL stosownymi odnośnikami z Biuletynem Informacji Publicznej zapewni powszechność i łatwość konsultacji wszelkich założeń i projektów regulacji.

Dostępność do wojewódzkich dzienników urzędowych zostanie zapewniona poprzez uruchomienie odnośników do zasobów wojewódzkich. Zasoby wojewódzkie IBL będą tworzone identycznie na poziomie wojewódzkim lub zcentralizowane dla zapewnienia jednolitości i uproszczenia jego funkcjonowania.

Ze względu na powszechne przyzwyczajenie do obecnego papierowego sposobu promulgacji przepisów, należy przewidzieć okres przejściowy – np. 5-letni – równoległego funkcjonowania Internetowego Biuletynu Legislacyjnego i obecnego systemu.

Proponowane założenia elektronicznej promulgacji aktów normatywnych są zgodne z analogicznymi rozwiązaniami już wdrożonymi w wielu krajach.

¹² Założenia Internetowego Biuletynu Legislacyjnego

ROZDZIAŁ I.5.

ZARZĄDZANIE POPRZEZ REZULTATY

I.5.1. WPROWADZENIE

Coraz powszechniej stosowaną w świecie metodą zarządzania publicznego jest zarządzanie zorientowane na osiąganie zaplanowanych rezultatów (zarządzanie poprzez cele i rezultaty). Metoda ta wykorzystuje, na tyle na ile to możliwe, praktyki zarządzania stosowane w sektorze prywatnym. Koniecznym dopełnieniem metody zarządzania poprzez rezultaty jest odpowiednia metodologia przygotowywania i rozliczania budżetu, a przede wszystkim: przyznawanie środków budżetowych na zadania (budżet zadaniowy), możliwość przesuwania środków budżetowych na kolejne lata (zasada n+2) oraz wprowadzenie budżetów wieloletnich. W codziennej praktyce polskiej administracji te nowoczesne metody zarządzania sferą publiczną nie są stosowane, z wyjątkiem - w pewnym zakresie - programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Od administracji publicznej oczekuje się zwiększania efektywności działania przy równoczesnym obniżeniu kosztów oraz przejrzystości procesu zarządzania i odpowiedzialności administracji za własne działania. Tak więc, sprawne zarządzanie sektorem publicznym wymaga, aby każda instytucja publiczna miała jasno określone cele, działania oraz aby tym celom były przypisane wskaźniki mierzące rezultaty działalności. Budżet instytucji powinien być rozpisany na zadania powiązane z planowanymi rezultatami. Chodzi o to, aby można było określić koszt osiągnięcia poszczególnych rezultatów, zarówno na etapie planowania jak i oceny realizacji. Sposób wykonywania i oceny wykonania zadań publicznych powinien być jednakowy bez względu na to, czy są to zadania związane z programami wspieranymi przez fundusze strukturalne Unii Europejskiej, czy też zadania realizowane wyłącznie ze środków krajowych.

Przedstawiona tu propozycja modernizacji zarządzania sektorem publicznym ma na celu przekształcenie administracji koncentrującej się na procedurach, w administrację koncentrującą się na odpowiedzialności za osiągnięte rezultaty¹³. Powinno to jednocześnie umożliwić rozliczanie polityków oraz menadżerów sektora publicznego z rezultatów, które uzyskują korzystając z określonych zasobów publicznych. Administracja może być sprawna tylko wtedy, gdy władza publiczna precyzyjnie wie, co chce osiągnąć, ma świadomość dróg prowadzących do wyznaczonych celów oraz potrafi oceniać na ile to, co zamierzała, zostało osiągnięte.

I.5.2. ZARZĄDZANIE POPRZEZ CELE I REZULTATY

Centrum rządu, obecnie, incydentalnie ingeruje w funkcjonowanie poszczególnych ministerstw i agend rządowych, nie sprawując systematycznego nadzoru nad skutecznością i efektywnością tych urzędów. Często administracja, marnotrawi powierzone jej publiczne zasoby, wykonuje usługi o niskiej jakości.

Dla każdego działu administracji rządowej powinny zostać określone odpowiednio zhierarchizowane cele działania. Na najwyższym poziomie w tej hierarchii znajdują się cele

¹³ Por. J. Płoskonka „Zarządzanie poprzez rezultaty, jako metoda wykonywania zadań publicznych”, 2004 r.

strategiczne zawarte w programie rządu. Na najniższym poziomie znajdują się cele operacyjne, definiujące niezbędne działania kończące się osiągnięciem określonych rezultatów. Dla celów operacyjnych zostaną określone wskaźniki wykonawcze. Ministrowie i szefowie agend rządowych będą rozliczani przez Premiera z porównania tego, co zamierzali, z tym, co osiągnęli jako rezultat działań; w oparciu o wskaźniki wykonawcze, które będzie monitorował określony departament w Kancelarii Premiera.

Metoda zarządzania poprzez rezultaty - coraz powszechniej stosowana na świecie - służy do tego, by centrum rządu, bez konieczności zastępowania, czy wyręczania ministrów i szefów innych agend rządowych w ich indywidualnych decyzjach, mogło zapewnić, że administracja będzie wykonywała efektywnie zadania na rzecz obywateli i realizowała strategiczne cele rządu.

Upublicznienie celów nadanych poszczególnym jednostkom administracji oraz publikowanie wartości osiąganych wskaźników wykonawczych czyni działania administracji bardziej przejrzystymi i ułatwia kontrolę jej działania przez opinię publiczną.

I.5.3. BUDŻET ZADANIOWY

Wprowadzeniu zarządzania poprzez rezultaty powinna towarzyszyć zmiana metodologii określania budżetu resortów. Ministrowie nie powinni dostawać środków na funkcjonowanie ich urzędów, lecz na realizację konkretnych zadań czy programów, służących do osiągnięcia zaplanowanych rezultatów. Co więcej, powinni umieć udowodnić, że danego zadania nie da się zrealizować w inny, tańszy sposób. Po zakończeniu roku powinni być rozliczani z tego, czy wykonali całe zadanie, czy koszty nie przerosły kosztów zakładanych pierwotnie i czy udało im się wygospodarować oszczędności.

W trakcie realizacji zadań i programów musi istnieć możliwość przesuwania posiadanych nadwyżek środków pomiędzy programami i pomiędzy instytucjami je realizującymi. Zatajanie istnienia takich nadwyżek, (co jest w tej chwili nagminne), nie powinno się opłacać, ponieważ każdy będzie tym gorzej oceniony, im wyższe będą koszty realizowanych przez niego zadań. Pozostawienie zbędnych środków lub wydanie ich na nieuzasadnione potrzeby zawyży koszty realizacji zleconych zadań.

Zasada przydzielania środków na realizację określonych zadań, rozliczania z ich wykonania oraz weryfikacji ponoszonych kosztów powinna być rozciągnięta także na te jednostki, w których gospodarka nie jest prowadzona w formie jednostek budżetowych, a więc agencje, fundusze celowe (te, które pozostaną po konsolidacji sektora finansów publicznych).

I.5.4. ZASADA N+2

W obecnym systemie jednostki administracji pod koniec roku wydają wszystkie środki budżetowe, często na niezbyt potrzebne zakupy, po to tylko, by niewykorzystane do 31 grudnia pieniądze nie przepadły.

Aby uniknąć wydawania za wszelką cenę środków pod koniec roku oraz po to, aby ułatwić realizację programów i zadań, należy wprowadzić zasadę, że wydatki przyznane na realizację konkretnego programu, w oparciu o budżet danego roku, mogą być realizowane jeszcze w kolejnych dwóch latach. Taka zasada w programach unijnych określana jest jako *n+2*. Wprowadzenie zasady *n+2* umożliwi realizację zadania nawet przy przedłużających się procedurach przetargowych i pozwoli na bardziej racjonalne gospodarowanie środkami w

ramach programu. Dla zachowania kontroli nad wydatkami przechodzącymi na kolejne lata, każdy budżet powinien zawierać także informacje o wydatkach z lat poprzednich realizowanych w danym roku.

Zasada n+2 nie powinna dotyczyć jednak wydatków na koszty działania administracji. Korzystne wydaje się jednak przedłużenie prawa do korzystania z przyznaných limitów w okresie kilku (dwóch - trzech) miesięcy następnego roku. Pozwoli to na opłacenie tych faktur i zobowiązań, które powstały w roku, którego budżet dotyczy, a nie mogły być zapłacone przed końcem roku (np. za usługi i dostawy realizowane pod koniec roku, media, telefony). Przedłużenie prawa do korzystania z limitów na wydatki administracyjne przestanie być potrzebne z chwilą odejścia w rachunkowości budżetowej od metody kasowej i wprowadzenia zasady memoriałowości.

I.5.5. ZASADA MEMORIAŁOWOŚCI

Docelowo do rozliczeń budżetu państwa powinna zostać wprowadzona, obowiązująca w sektorze prywatnym, zasada memoriałowości, a więc przypisywania wydatków budżetowych, traktowanych jak koszty, tym okresom, których dotyczą, nie zaś tym, w których zostały dokonane. Przykładowo – dodatkowe wynagrodzenie roczne pracowników państwowej sfery budżetowej (tzw. trzynastka), wypłacana w marcu jest kosztem roku poprzedniego. Przy kasowej metodzie rozliczania wydatków obciąża budżet roku, w którym została wypłacona. Przy metodzie memoriałowej – obciążałaby budżet roku, którego dotyczy.

I.5.6. BUDŻETY WIELOLETNIE

Rząd powinien przedstawiać parlamentowi ramowy plan finansowy na kolejnych pięć lat. Plan ten ustalałby kwoty wydatków w kolejnych latach przeznaczanych na finansowanie państwa w podziale na działy administracji oraz strategiczne programy rządowe. Plan opracowany w tzw. cenach stałych, powinien być, co roku, uaktualniany zgodnie z realiami makroekonomicznymi. W szczególnych przypadkach mógłby być także zmieniany.

Wieloletni plan finansowy wyznaczać będzie ramy dla konstruowania rocznych budżetów państwa. Umożliwi to każdemu z ministrów podjęcie zawczasu odpowiednich działań po to, by wykonać przyjęte do realizacji cele w ramach przewidzianych środków. Szefowie resortów będą dzięki temu m.in. mieli możliwość podjęcia z wyprzedzeniem odpowiednich kroków dla dostosowania poziomu tzw. wydatków sztywnych, które przy obecnym systemie planowania budżetowego zasadniczo ograniczają elastyczność budżetu¹⁴.

Wieloletni plan finansowy powinien, oczywiście, być zgodny ze strategią przewidującą obniżanie udziału wydatków publicznych w PKB, redukcję deficytu budżetowego i obniżanie długu publicznego oraz powinien przewidywać spełnienie wymagań w zakresie deficytu budżetowego i długu publicznego, wynikających z przyjętej ścieżki wejścia do strefy euro.

¹⁴ W dotychczasowym systemie rocznego planowania budżetowego, w chwili, gdy na jesieni danego roku rząd dyskutuje o projekcie budżetu na rok następny, większość wydatków jest już zdeterminowana przez istniejące ustawy, umowy o pracę, kontrakty i inne zobowiązania. Wielu ustaw określających wydatki nie da się zmienić z dnia na dzień. Gdyby na przykład podjąć wtedy decyzję o likwidacji niepotrzebnej agencji lub redukcji etatów, to w budżecie w następnym roku nie pojawią się oszczędności. Trzeba będzie wypłacić odprawy, ponieść koszty likwidacji itp. W dłuższym, choćby 2-3 letnim okresie wydatki są już znacznie mniej zdeterminowane i można podjąć działania, by istotnie zmienić ich wysokość i strukturę. Dlatego tak ważne jest wprowadzenie kilkuletniego horyzontu planowania budżetowego na poszczególne zadania, za które odpowiedzialność ponoszą ministrowie.

Dla zapewnienia skuteczności wieloletniego planowania budżetowego, pożądane jest wprowadzenie odpowiednich zapisów do Konstytucji. Należy jednak przyjąć, że także przed dokonaniem takich zmian, możliwe jest, w drodze konsensusu politycznego, uznanie mocy obowiązującej ogłaszanych wieloletnich planów budżetowych.

I.5.7. PRZENIESIENIE ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA STRONĘ WYDATKOWĄ BUDŻETU DO KANCELARII PREMIERA

Proponowane wyżej zmiany w zarządzaniu administracją publiczną zakładają, że Prezes Rady Ministrów, jako zwierzchnik administracji rządowej, będzie faktycznie określał cele dla ministrów i będzie ich rozliczał z osiągniętych rezultatów. Nakładanie zadań na ministrów powinno się łączyć z przyznawaniem środków na ich realizację, a rozliczanie z wykonania powinno być połączone z oceną kosztów poniesionych dla ich realizacji. Dlatego przewidujemy, że odpowiedzialność za przygotowanie wydatkowej strony budżetu zostanie przeniesiona z ministerstwa finansów do kancelarii Premiera.

Minister Finansów powinien pozostać członkiem rządu odpowiedzialnym za stabilność finansów państwa. Powinien określać prognozy makroekonomiczne, prognozę wpływów budżetowych, dopuszczalny poziom deficytu budżetowego i wynikające stąd maksymalne kwoty wydatków w poszczególnych latach. Powinien też określać wysokość wydatków sztywnych w jego obszarze, tj. wydatków na obsługę długu, subwencję ogólną dla samorządów, wpłatę do budżetu Unii Europejskiej, a także powinien weryfikować wraz z Premierem kalkulacje kwoty wydatków w obszarach innych ministrów. Powinien być również odpowiedzialny za bieżące zarządzanie wykonywaniem budżetu (zarządzanie płynnością, przekazywanie środków dysponentom, ew. blokady wydatków, kontrolowanie wysokości kosztów ponoszonych na realizację poszczególnych zadań).

Natomiast szef rządu powinien określać merytoryczne cele działania ministrów i rozdzielać środki budżetowe między programy i zadania wykonywane przez poszczególne resorty w celu osiągnięcia zaplanowanych rezultatów. Premier powinien również nakładać na ministrów zadania mające na celu obniżenia poziomu wydatków administracyjnych w kolejnych latach. Obniżenie poziomu wydatków można zapewnić, zmniejszając koszt uzyskania danego zadania („tyle samo za mniej”), albo zwiększając liczbę produktów przy utrzymaniu takiego samego kosztu („więcej za tyle samo”). Premier rozliczałby ministrów z wykonania zadań, a w oparciu o informacje Ministra Finansów o poniesionych kosztach.

I.5.8. WDROŻENIE NOWEJ METODY ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Doświadczenia krajów wprowadzających zarządzanie poprzez rezultaty i budżet zadaniowy pokazują, że wdrożenie tych metody nie jest łatwe. Stosunkowo najprostsze jest wprowadzanie odpowiednich zmian prawnych i organizacyjnych. Trudniejsze jest dokonanie zmiany mentalnej i spowodowanie, że urzędnicy przestawią się z myślenia wyłącznie o zgodności z prawem, również na myślenie o osiągniętych rezultatach oraz o ich kosztach. Towarzyszyć temu musi wykształcenie umiejętności potrzebnych do tego, by precyzyjnie definiować cele i opisać oczekiwane od administracji rezultaty. Przy określaniu oczekiwanych rezultatów trzeba pamiętać o tym, by nie koncentrować się na samych działaniach, lecz na wynikach, które mają zostać osiągnięte. Nie chodzi, np. o to, by wykonać zaplanowaną liczbę szkoleń dla bezrobotnych, lecz o to by, jak najwięcej przeszkolonych uzyskało pracę, i aby byli oni zdolni utrzymać się w pracy przez dłuższy czas.

Zmiany prawne i organizacyjne dla wdrożenia nowego systemu zarządzania przeprowadzić można w przeciągu kilku miesięcy natomiast zmiany mentalne i wykształcenie umiejętności, to proces, który przy dobrze prowadzonym wdrożeniu trwać może około 2-4 lata.

Zarządzanie poprzez rezultaty powinno być wdrożone wraz z budżetem zadaniowym, gdyż dopiero łączne wprowadzenie tych rozwiązań stwarza możliwość systematycznego rozliczania administracji z osiąganymi przez nią rezultatów z uwzględnieniem efektywności kosztowej prowadzonych działań.

Warunkiem niezbędnym do udanego wdrożenia nowej metody zarządzania sektorem publicznym jest zaangażowanie kierownictwa rządu z Premierem na czele. Premier musi chcieć wykorzystywać instrumenty w postaci określania celów i definiowania oczekiwanych rezultatów oraz budżet zadaniowy, jako narzędzia kierowania podległą sobie administracją. Bez spełnienia tego warunku wprowadzenie najlepszych nawet procedur formalnych - wzorowanych na wiodących rozwiązaniach zagranicznych lub opracowanych przez najlepszych konsultantów – stanie się, po prostu, dodatkowym balastem biurokratycznym.

ROZDZIAŁ I.6.

KONSOLIDACJA SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

I.6.1. WPROWADZENIE

Reforma finansów publicznych jest hasłem, wokół którego od wielu lat skupiają się najczęściej w okresie przedwyborczym, kolejne formacje polityczne. Gdy jednak przyjrzymy się temu, co działo się w finansach publicznych w ciągu minionych piętnastu lat, to okaże się, że niezależnie od głoszonych haseł, rzeczywistość finansów jest ciągle taka sama. Taka sama – a więc niestety bardzo daleka od ideału.

Najczęściej w trakcie dyskusji o reformie finansów publicznych mówi się o konieczności likwidacji (lub, co najmniej – poważnego ograniczenia) środków specjalnych, gospodarstw pomocniczych, agencji i funduszy celowych. Wszystkie te jednostki prowadzą swoją gospodarkę finansową poza budżetem, mają zapewnione środki na swoje funkcjonowanie, niezależnie od sytuacji finansowej, a dodatkowo w dużej części - mimo kolejnych prób ograniczania takiej możliwości - są z niego dofinansowywane. To, na ile istotny jest to problem, pokazują dane Ministerstwa Finansów (por. *Zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w roku 2005*, w: uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2005 rok), z których wynika, że jednostki pozabudżetowe wydają łącznie 220 miliardów złotych. Gdy do tego dołożymy fakt, że możliwość wpływu, tak organów przedstawicielskich, jak i wykonawczych na to, w jaki sposób, będą wydawane pieniądze w tych jednostkach, jest w najlepszym wypadku ograniczona, a w najgorszym – niemożliwa, to okaże się, że anachroniczna organizacja sektora finansów publicznych, z którą wciąż mamy do czynienia, powoduje silne zróżnicowanie możliwości finansowania zadań państwa. **Bardzo często zadania, najbardziej istotne dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa są poważnie niedofinansowane, a zadania mniej istotne, nieraz marginalne, finansowane są bez większych przeszkód ze środków publicznych.**

I.6.2. GOSPODARSTWA POMOCNICZE I ZAKŁADY BUDŻETOWE

Zastanawiając się nad tym, czy utrzymywać, czy też likwidować gospodarstwa pomocnicze i zakłady budżetowe, nie można uciec od pytania o zakres sektora finansów publicznych. A ściślej mówiąc, od pytania o to, które zadania powinny być finansowane ze środków publicznych, a które będą lepiej i taniej wykonywane wtedy, gdy podda się je regułom gospodarki rynkowej.

W większości, bowiem, zadania tych jednostek, jakby nie było finansowanych ze środków publicznych, są zadaniami, których nie utożsamiamy z typowymi zadaniami państwa. Dostarczają one usług powszechnie dostępnych na rynku: sprzątnięcia, bieżącej obsługi technicznej, małej i dużej poligrafii, prowadzą stołówki i bufety, oferują wynajem samochodów wraz z kierowcami. Ale także zajmują się prowadzeniem hoteli i ośrodków wypoczynkowych, stacji obsługi samochodów, administrowaniem budynkami, produkcją towarów. Co gorsza, z uwagi na to, że są one wyłączone ze zwykłej gry rynkowej (kolejne ustawy o zamówieniach publicznych pozwalają dokonywać w nich zakupów z pominięciem jakichkolwiek procedur), usługi i towary w nich produkowane są niewspółmiernie droższe niż

dostępne powszechnie na rynku – nie mają one żadnych bodźców do tego, by obniżyć koszty produkcji czy też zmniejszać zatrudnienie.

Łącznie gospodarstwa pomocnicze i zakłady budżetowe wydadzą w 2005 roku blisko 11 miliardów złotych (2 mld zł w sektorze rządowym i 9 mld zł, w sektorze samorządowym). Dotacje z budżetów do tych jednostek wynoszą w sektorze rządowym, co prawda tylko 96 milionów złotych, a w sektorze samorządowym 2,2 miliarda złotych, ale - jak zaznaczyliśmy wcześniej - większość wydawanych przez nie pieniędzy to środki pochodzące z zakupu usług i towarów przez urzędy, czyli i tak z kieszeni podatnika. Jakkolwiek dwa, czy dziewięć miliardów złotych może wydawać się sumą zawrotną, to jednak warto pamiętać, że kwota ta stanowi jedynie ułamek wszystkich pieniędzy wydawanych poza budżetem.

Proste przekształcenie zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych w jednostki budżetowe, rozliczające się ze wszystkich uzyskanych dochodów z budżetem, nie przyniesie spodziewanych efektów. Włączenie ich do budżetu i dalsze utrzymywanie tego typu rodzaju działalności ze środków publicznych, spowoduje, że będzie ona jeszcze mniej efektywna. Obowiązek odprowadzania wszystkich środków do budżetu z prawem pokrywania wydatków z budżetu powoduje w takich przypadkach zanik jakichkolwiek bodźców sprzyjających racjonalnemu gospodarowaniu. Tak więc, te jednostki, które zajmują się prowadzeniem zwykłej działalności usługowej lub produkcyjnej powinny zostać wyłączone z sektora publicznego i poddane zasadom rynku. Urzędy zmuszone kupować usługi i towary na rynku zrobią to taniej, a zakres zadań finansowanych ze środków publicznych zbliży się do tego, który po 15 latach stopniowego wycofywania się państwa z gospodarki uważamy za właściwy.

Trzeba jednak uważać, by w ramach likwidowania wszystkich form gospodarki pozabudżetowej nie doprowadzić do likwidacji warsztatów szkolnych prowadzonych obecnie w formie gospodarstw pomocniczych. Pozostawienie tych warsztatów w obecnej formie prawno-organizacyjnej można zaakceptować jako wyjątek uzasadniony względami edukacyjnymi.

I.6.3. AGENCJE I FUNDUSZE CELOWE

O wiele poważniejszym od gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych problemem, tak z uwagi na wielkość środków, którymi dysponują, jak i problemy systemowe z nimi związane, są działające w obszarze finansów publicznych agencje i fundusze celowe. Te pierwsze powołane po to, by sprawniej i efektywniej realizować zadania państwa, w większości realizują zadania drogo i powoli, znaczącą część środków, którymi dysponują, przeznaczając na własne funkcjonowanie. Te drugie, mając ustawowo określone, stałe wpływy, zapewniają finansowanie określonego zadania, niezależnie, od bieżących decyzji politycznych i sytuacji budżetu. Problemem jednak pozostaje celowość wyłączenia z puli ogólnie dostępnych w budżecie środków, ogromnej kwoty, która zabezpiecza finansowanie tylko wybranych działań. Jak się wydaje, nie wzbudza już większych emocji istnienie tych funduszy, które w wyodrębniony sposób gospodarują pieniędzmi pochodzącymi z płaconych przez nas składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, mogąc przeznaczać je wyłącznie na jasno sprecyzowane cele.

Jednak musi niepokoić tworzenie coraz to nowych funduszy, których istnienie pokazuje, że państwo, a w szczególności ten obszar, który jest odpowiedzialny za zarządzanie środkami publicznymi, jest słabe i nie radzi sobie z presją tych czy innych środowisk, które

wymuszają na nim zapewnienie finansowania celów, z punktu widzenia całości społeczeństwa, tak naprawdę marginalnych.

W Polsce istnieje obecnie 28 funduszy celowych, zarządzanych przez administrację rządową, a ponadto funkcjonuje Narodowy Fundusz Zdrowia, który choć nie jest zaliczany do klasycznych funduszy celowych, to działa na analogicznych zasadach. Fundusze te dysponują w 2005 roku, łącznie, kwotą 209 miliardów złotych, (dla porównania: dochody budżetu państwa planowane na ten rok to 173 miliardy złotych). Wiele z nich to wydatki funduszy, zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Narodowy Fundusz Zdrowia. Blisko 6 miliardów złotych wpływa do innych funduszy celowych i jest tam zablokowane na finansowanie różnego typu przedsięwzięć, które niewątpliwie są dla kogoś ważne, ale być może jednak z punktu widzenia całego społeczeństwa nie najważniejsze. I nie na tyle ważne, by poświęcić dla nich niezbudowane drogi, albo niedofinansowane sądy czy policję.

Państwowe agencje wydadzą w roku 2005 około 6 miliardów złotych. Większość z tych agencji wykonuje zadania, które bez większych problemów, zazwyczaj za niższą pensję, mogliby wykonywać pracownicy administracji. Część z nich gospodaruje zazwyczaj bez większych sukcesów, państwowym mieniem, część pośredniczy pomiędzy urzędami a przedsiębiorcami czy też obywatelami, część wykonuje zadania czysto administracyjne.

Istotne jest także to, że część – tak funduszy, jak i agencji - mimo posiadanych środków, nie realizuje postawionych przed nimi zadań i w najlepszym wypadku po prostu przechowuje publiczne pieniądze, które w innych warunkach mogłyby być spożytkowane na zaspokojenie ważnych, publicznych celów. W najgorszym wypadku wykorzystuje je do pośredniego lub bezpośredniego finansowania prywatnych przedsięwzięć, np. kupując akcje lub obligacje spółek¹⁵. Co więcej, duża część środków, którymi dysponują te jednostki pochodzi z budżetu państwa. Na blisko 6 miliardów złotych, które wydadzą w tym roku agencje, 3 miliardy pochodzą z budżetu państwa. Transfery do funduszy celowych z budżetu państwa wyniosą w tym roku 37 miliardów złotych, przy czym z tego źródła pochodzą aż 87% dochodów uzyskiwanych przez Fundusz Emerytalno - Rentowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i 100% dochodów Funduszu Kombatantów.

Kolejne próby podejmowane pod hasłami uporządkowania tego obszaru finansów publicznych, niestety, jak do tej pory nie przyniosły wymiernych efektów. Najlepszym tego przykładem jest ogłoszona z początkiem 2005 roku likwidacja środków specjalnych, pozabudżetowych rachunków urzędów, których środki wykorzystywane były na premie i nagrody oraz finansowanie poza budżetem państwa inwestycji i zakupów (wg pierwotnego planu w 2005 roku miało być na nich zgromadzonych ponad 4 miliardy złotych) doprowadziła do powstania trzynastu nowych funduszy celowych oraz dwóch nowych typów jednostek sektora finansów publicznych, także gospodarujących swoimi środkami poza budżetem, tj. rachunków funduszy motywacyjnych i rachunków dochodów własnych, z dużo szerszym niż do tej pory katalogiem źródeł, z których mogą pochodzić pieniądze gromadzone na rachunkach tych ostatnich. Przedłożony Sejmowi w grudniu 1999 roku dokument „Analiza celowości działania funduszy celowych i agencji”, który miał pozwolić na dokonanie istotnych zmian w tym obszarze, choć trafił pod obrady, także obecnego Sejmu, ciągle pozostaje nierozpatrzone. Zmiany przeprowadzone w 2001 roku z inicjatywy kolejnego rządu nie przyniosły większych efektów. Mimo, że od 1998 roku wydatki agencji wzrosły tylko o 16%,

¹⁵ Proceduru takiego zabrania dopiero uchwalona przez Sejm nowa ustawa o finansach publicznych, 25 lipca 2005 roku skierowana przez Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego.

to udział ich wydatków finansowanych z dotacji z budżetu państwa wzrósł o 130%, a liczba funduszy celowych stale rośnie.

I.6.4. ZADANIA DLA NOWEGO RZĄDU

Nowy rząd musi podjąć zdecydowane działania mające na celu konsolidację finansów publicznych. Gospodarstwa pomocnicze i zakłady obsługi działające w formie zakładów budżetowych powinny zostać sprywatyzowane lub zlikwidowane. Niezmiernie istotnym jest, aby w okresie przejściowym zostały one objęte zasadami zamówień publicznych, co pozwoli na obniżenie kosztów obsługi urzędów. Wydaje się uzasadnionym, by z zasady tej wyłączone zostały warsztaty szkolne, działające w formie gospodarstw pomocniczych. Z konsolidacji, polegającej na włączeniu dochodów i wydatków, objętych nią jednostek sektora finansów publicznych do budżetu państwa, powinny zostać wyłączone fundusze obsługiwane przez ZUS i KRUS, Narodowy Fundusz Zdrowia, a także agencje obsługujące wypłatę środków unijnych (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która jednak powinna zostać połączona z Agencją Rynku Rolnego). Ze swej istoty nie powinny też zostać włączone do budżetu rachunki dochodów własnych określone w art. 18a ust 1, obecnie, obowiązującej ustawy o finansach publicznych, tworzone z odszkodowań za zniszczone lub utracone mienie, spadków i darowizn oraz opłat za specyfikacje istotnych warunków zamówienia. Wydaje się też wskazanym, by pozostawić w obecnej formie fundusze motywacyjne, tworzone z odpisów od dochodów uzyskanych z tytułu przepadku rzeczy lub korzyści majątkowych, pochodzących z ujawnienia przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu oraz przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych.

Przy konsolidacji agencji i funduszy istotnym jest też, by część środków lub mienia, którymi gospodarują, została przekazana jednostkom samorządu terytorialnego. W szczególności do dyspozycji samorządu powinno zostać przekazane mienie, którym dysponują obecnie Agencja Mienia Wojskowego oraz Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa, a także środki będące we władaniu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Funduszu Pracy oraz funduszy tworzonych z dopłat do gier losowych, wojewódzkich i powiatowych funduszy gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym, wojewódzkich, powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz terenowych funduszy ochrony gruntów rolnych.

Nie miejmy jednak złudzeń. Reforma finansów publicznych, koncentrująca się jedynie na zmianach w obszarze nie objętym budżetem państwa nie przyniesie większych efektów. Paradoksalnie, w pierwszym okresie może spowodować pogorszenie stanu finansów państwa. Niezależnie od zwykłych problemów związanych ze zmianami organizacyjnymi, trzeba pamiętać o tym, że im większy będzie budżet państwa, tym problem właściwego nim zarządzania będzie istotniejszy. Jakkolwiek nie można kwestionować podstawowych zalet prowadzenia gospodarki środkami publicznymi poprzez budżet, tj. przede wszystkim objęcia ich rygorystycznymi zasadami wydatkowania, poddania daleko idącej kontroli władz przedstawicielskich i organów kontroli, to nie można także zapominać, że ta forma gospodarowania, o ile nie zostanie poddana daleko idącej reformie, ma też wady. W obecnym stanie finansów publicznych bardzo poważne. Należą do nich przede wszystkim: brak zapewnienia, a priori, ciągłości finansowania konkretnych zadań, możliwość nieracjonalnego wydatkowania środków w wyniku działania (wewnętrznych lub zewnętrznych

względem administracji) grup nacisku oraz, co wydaje się najważniejsze – niska efektywność ponoszonych wydatków. Gdy do tego dodamy to, że nasz system budżetowy jest skostniały, mało mobilny i skoncentrowany przede wszystkim na procedurach wydatkowania pieniędzy, nie zaś na rezultatach uzyskiwanych dzięki ponoszonym nakładom, to uzyskamy niemal pełny obraz kłopotów, jakie nas spotykają i jakie w większej skali mogą nas spotkać, jeżeli bez zreformowania budżetu nakażemy mu wchłonąć o wiele większą niż dotychczas porcję środków publicznych.

Dlatego istotne jest, by konsolidacji sektora finansów publicznych towarzyszyła modernizacja zarządzania sektorem publicznym, o której piszemy w rozdziale 1.5., „Zarządzanie poprzez rezultaty”.

ROZDZIAŁ I.7.

SAMORZĄD TERYTORIALNY - ADMINISTRACJA RZĄDOWA

I.7.1. SAMORZĄD TERYTORIALNY

WZMOCNIENIE USTROJOWEJ POZYCJI I ZAKRESU KOMPETENCJI SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA

1. Niezbędne jest istotne wzmocnienie pozycji samorządu województwa jako trwałego i zasadniczego elementu władzy publicznej w Polsce, odpowiedzialnego za szeroko rozumiany rozwój cywilizacyjny w województwie. W związku z tym, należy jednoznacznie przesądzić, że wojewoda - w stosunku do samorządu województwa - jest jedynie organem nadzoru z punktu widzenia legalności działania oraz przedstawicielem Rady Ministrów w ustawowo określonych sytuacjach. Wszelkie agencje i fundusze wydające publiczne pieniądze w zakresie rozwoju województwa powinny zostać zespolone z samorządem województwa. Należy też przekazać samorządowi województwa określone zadania koordynacyjne w programowaniu (w standardach Unii Europejskiej) i realizacji rozwoju regionalnego.
2. Należy zwiększyć możliwości prawotwórcze samorządu województwa w zakresie koordynacji działań jednostek samorządowych województwa, w szczególności w sprawach związanych z zagospodarowaniem przestrzennym i wykorzystaniem funduszy europejskich.
3. Należy również tak zmienić sposób wykonywania administracji publicznej przez jednostki organizacyjne samorządów województw, aby zapewnić realizację najnowocześniejszych praktyk planowania i zarządzania strategicznego. Zarządzanie precyzyjnie zdefiniowanymi celami danej jednostki powinno odbywać się według metodologii zarządzania poprzez rezultaty.

WZMOCNIENIE ROLI SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA W KOORDYNACJI DZIAŁAŃ SAMORZĄDU LOKALNEGO

1. Istotną metodą działania samorządu województwa powinno być wypracowywanie – w partnerskim procesie decyzyjnym - wieloletnich programów rozwoju. Należy dążyć do formalnego zacieśnienia kontaktów między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego w ramach województwa. Wymaga to bliższego i bardziej jednoznacznego sprecyzowania form wzajemnej współpracy, jednoznacznego wyznaczenia wspólnych spraw oraz zakresu odpowiedzialności. Tego rodzaju współdziałanie wzmocni pozycję samorządu w stosunku do administracji rządowej. Samorząd województwa powinien odgrywać szczególną rolę w koordynowaniu działań w województwie. Niezbędne jest zatem, wyposażenie samorządu w znaczące narzędzia koordynacyjne, w szczególności w zakresie wykonywania usług publicznych na obszarze województwa.
2. Należy wprowadzić do polskiego porządku prawnego zasadę, zgodnie, z którą każde zadanie publiczne wykonywane przez, co najmniej, dwa rodzaje samorządu terytorialnego (np. gminę i powiat, powiat i województwo) wymaga określonych działań

koordynacyjnych, zwiększających efektywność współdziałania poszczególnych jednostek. Każda jednostka samorządu terytorialnego w województwie powinna przygotować strategię działania i rozwoju w obszarze poszczególnych usług publicznych, uwzględniając jednak fakt istnienia strategii innych jednostek samorządowych wykonujących analogiczne usługi. Strategie te powinny być zapisywane w formie planu operacyjnego, formułującego cele i mierzalne rezultaty, uzgadniane pomiędzy poszczególnymi jednostkami.

Strategie takie powinny powstać przynajmniej dla:

- ochrony zdrowia,
- przeciwdziałania bezrobociu,
- pomocy społecznej,
- edukacji publicznej,
- transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- zagospodarowania przestrzennego.

Uzgodniona - ze wszystkimi jednostkami samorządu terytorialnego województwa - strategia wojewódzka, której załącznikami byłyby uzgodnione strategie lokalne, byłaby traktowana jako prawo regionalne.

3. Ponadto należy przyjąć zasadę, że każdy dokument strategiczny przygotowany w gminie, powiecie czy województwie powinien być poddany szerokiej konsultacji z partnerami zewnętrznymi w stosunku do władzy publicznej (organizacje przedsiębiorców, organizacje obywateli itp.). Komitety monitorujące powinny być uruchomione jak najszybciej, w składach odzwierciedlających rzeczywiste liczenie się z opinią partnerów z samorządów lokalnych (inne gminy i/lub powiaty), z samorządu regionalnego oraz partnerów społecznych i gospodarczych.

ZWIĘKSZENIE ZASOBÓW SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA NIEZBĘDNYCH DO WYKONYWANIA POLITYKI REGIONALNEJ – Z UWZGLĘDNIENIEM CELÓW POLITYKI RZĄDU ORAZ CELÓW POLITYKI STRUKTURALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ NA OBSZARZE WOJEWÓDZTWA

1. Zwiększenie zasobów samorządu województwa, umożliwiających realizację polityki regionalnej wymaga podjęcia całego szeregu trudnych rozwiązań organizacyjnych i funkcjonalnych.

Pierwszy zakres koniecznych zmian obejmuje sferę programowania rozwoju obszarów wiejskich, a następnie wykonywania konkretnych działań i ponoszenia za nie odpowiedzialności. Konflikt kompetencji i odpowiedzialności między ministrem rolnictwa i samorządami województw powinien być rozstrzygnięty jednoznacznie na rzecz samorządów województw. Proponowanym rozwiązaniem powinno być przekazanie przez ministra rolnictwa samorządowi województwa „decyzyjności” i odpowiedzialności w zakresie programowania i zarządzania programem rozwoju obszarów wiejskich w szczególności poprzez kontrakt wojewódzki. Zadaniem ministra byłoby określenie w kontrakcie ogólnych ram (adekwatnych do sytuacji w konkretnym województwie) oraz nadzór nad realizacją przedsięwzięć.

2. Druga płaszczyzna zmian odnosi się do wielokrotnie dyskutowanego na przestrzeni ostatnich lat problemu funkcjonowania Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Fundusze te posiadają osobowość prawną i są wojewódzkim funduszem celowym. Każdy Fundusz posiada kilkusobowy zarząd oraz odpowiednio liczną radę nadzorczą i tylko poprzez te organy samorząd województwa może

sprawować nad nim kontrolę. Rozwiązanie takie wydaje się być głęboko nieracjonalne i korupcjogenne. Za trafne i celowe należy uznać rozwiązanie, zgodnie z którym Fundusze Wojewódzkie tracą osobowość prawną, a ich przychody – gromadzone na odrębnym rachunku bankowym z przeznaczeniem na ochronę środowiska – stają się częścią budżetu województwa.

3. Istotnym elementem jest uelastycznienie gospodarowania środkami publicznymi. W pierwszej kolejności należy wprowadzić możliwość wieloletniego programowania wydatków publicznych nie tylko dla projektów i programów inwestycyjnych, ale również dla programów o nie inwestycyjnym charakterze. Ponadto, należałoby ustawowo określić pewne narzędzia, które pomogłyby zwiększyć racjonalność wyboru zadań inwestycyjnych i realizować je w sposób minimalizujący czas i środki. Istnieje konieczność zdefiniowania i wpisania w polski system prawny, systemu ewaluacji i zarządzania wieloletnimi inwestycjami, finansowanymi w całości lub w części z pieniędzy publicznych. W szczególności oceny ex ante w postaci studiów wykonalności i opłacalności powinny zapobiegać rozpoczynaniu zadań inwestycyjnych, które nie spełniają takich kryteriów jak: racjonalność, efektywność czy celowość wydatków.

WZMOCNIENIE USTROJOWEJ POZYCJI MARSZAŁKA W SAMORZĄDZIE WOJEWÓDZTWA, W TYM TAKŻE W ZARZĄDZIE WOJEWÓDZTWA

1. Marszałek województwa powinien pełnić funkcję faktycznego „gospodarza województwa”. Wzmocnienie jego pozycji ustrojowej powinno nastąpić przynajmniej na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze – marszałek województwa powinien zostać uznany we wszystkich ustawach prawa materialnego (w ustawie ustrojowej taka zasada jest wyraźnie przewidziana – art.46) organem administracji samorządowej, wydającym jednoosobowo indywidualne akty administracyjne. Należy zatem, pilnie dokonać przeglądu ustawodawstwa pod tym względem i zaproponować odpowiednie zmiany. W ten sposób zarząd województwa przestanie być organem zajmującym się wykonywaniem kompetencji administracyjnych przewidzianych prawem materialnym, co dziś stanowi jego dominujące zadanie.
2. Należy wzmocnić pozycję marszałka w samym zarządzie, Naszą propozycją jest uczynienie z marszałka organu wykonawczego województwa. Sejmik województwa wybierałby - na dotychczasowych zasadach – marszałka, który miałby prawo, w drodze zarządzenia, powoływać swoich zastępców oraz określić ich liczbę. Należy równocześnie przyjąć, jako zasadę, że powołani przez marszałka jego zastępcy nie mogliby być równocześnie radnymi sejmiku województwa.

WZMOCNIENIE POZYCJI PRAWNEJ WÓJTA I JEGO KOMPETENCJI JAKO KONSEKWENCJA BEZPOŚREDNIEGO TRYBU JEGO WYBORU

1. Wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) powinno pociągnąć za sobą istotne zmiany pozycji ustrojowej wójta wobec innych organów, zwłaszcza rady, jak i zakresu nadanych temu organowi kompetencji, tak by, z jednej strony, pozwalały mu na skuteczne zarządzanie jednostką samorządową, z drugiej zaś, zmuszały go do ponoszenia odpowiedzialności przed wyborcami za ich wykonywanie.
2. Wzmocnienie pozycji i kompetencji, a w konsekwencji także odpowiedzialności, wójta wymaga przede wszystkim zmiany generalnego układu kompetencji organów w gminie. Zgodnie z obowiązującym przepisem art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do

właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Obowiązujące domniemanie kompetencji rady gminy powinno zostać zastąpione domniemanie kompetencji wójta. Do właściwości wójta powinny zostać przekazane wszystkie sprawy pozostające w gestii gminy jako j.s.t., z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do kompetencji rady gminy.

3. Sprawne zarządzanie sprawami lokalnymi niejednokrotnie utrudnione jest przez konieczność uzyskiwania przez wójta uchwał swoich rad w bardzo drobiazgowych sprawach. Ustawa ustrojowa oraz przepisy szczególne narzucają na gminy obowiązek regulowania zasad wykonywania zadań gmin w uchwałach właściwych rad w przypadkach, gdy sprawy te mają już względnie szczegółową regulację ustawową (np. emitowanie obligacji, gospodarowanie nieruchomościami gminnymi, zaciąganie długoterminowych kredytów i pożyczek, zaciąganie zobowiązań w zakresie inwestycji i remontów), bądź też, w których pozostawienie radom uprawnienia do wyłącznego ich regulowania nie jest konieczne (np. stanowienie o kierunkach działania organu wykonawczego, uchwalanie programów gospodarczych, określanie zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez zarząd, tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek). Postulować należy, aby zadania polegające na zarządzaniu sprawami gminy były realizowane samodzielnie przez wójta pod odpowiednią kontrolą rady gminy i jej komisji rewizyjnej.
4. Kompetencje rady gminy jako organu stanowiącego należy zawęzić do takich, które można określić ogólnie, jako dotyczące ustanawiania – w granicach prawa – zasad i warunków wykonywania zadań gminy. Zaproponować należy rezygnację z tych kompetencji rady, przewidzianych w art. 18 ust. 2 ustawy, które dotyczą zarządzania sprawami gminy lub polegają na „dublowaniu” regulacji zawartych w ustawach i innych powszechnie obowiązujących aktach prawnych. W konsekwencji umocni to pozycję organu wykonawczego, zapewniając mu warunki do sprawnego zarządzania, za którego rezultaty ponosić on będzie odpowiedzialność przed radą oraz przed wyborcami.
5. Przyjęciu zasady wybierania wójta w powszechnych wyborach powinna towarzyszyć rezygnacja z wyznaczania mu przez radę wynagrodzenia (jego wysokość określać powinno rozporządzenie wydawane na podstawie odpowiednio skonstruowanego upoważnienia ustawowego). Zadania wójta wynikać powinny z obowiązującego prawa, budżetu gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także z innych uchwał rady, jeżeli zdecyduje się ona je podjąć. Natomiast odpowiedzialny przed wyborcami wójt powinien móc – w tych granicach – także samodzielnie obierać kierunki swego działania, bez asekuranckiego zastaniania się bezczynnością rady.
6. Należy wprowadzić – łącznie z wprowadzeniem samorządowej służby cywilnej - stanowisko dyrektora urzędu jako kierownika urzędu, przejmującego od wójta te kompetencje, które są związane z kierowaniem urzędem, w tym wykonywanie uprawnień zwierzchnika służbowego w stosunku do wszystkich pracowników urzędu. Dyrektor urzędu powinien stać na czele fachowego personelu administracyjnego, stanowiącego stałą i stabilną część urzędu, kierować jego pracami i odpowiadać za jego gotowość do wykonywania zadań urzędu ustalonych przez ustawodawstwo oraz decyzje właściwych organów j.s.t.
7. Zmiana układu kompetencji organów gminy powinna zostać tak przeprowadzona, aby zapewnić radzie, jako organowi stanowiącemu i kontrolnemu, możliwość sprawowania

skutecznej kontroli działalności wójta. Powyższemu służyć ma m.in. koncepcja wzmocnienia pozycji komisji rewizyjnej.

8. Należy wrócić do rozwiązań, przewidzianych w projekcie ustawy, dotyczącym bezpośredniego wyboru wójta przygotowanym przez Platformę Obywatelską w 2002 r., przewidujących konieczność połączenia głosowania na kandydata na wójta z głosowaniem na listę „prowadzoną” przez tego kandydata. Komitety wyborcze zgłaszają, zatem kandydata na wójta i kandydatów na radnych łącznie, tzn. warunkiem zgłoszenia kandydatów na radnych jest zgłoszenie kandydata na wójta. W ten sposób tworzy się warunki do uzyskania przez wybranego wójta istotnego poparcia w radzie (a nawet uzyskania większości, jeżeli wójt zostanie wybrany w pierwszej turze).

PRZESĄDZENIE POZYCJI PRAWNEJ STAROSTY JAKO ORGANU WYKONAWCZEGO POWIATU

1. Samorząd powiatowy, będący drugim szczeblem samorządu lokalnego, powinien w kwestiach ustrojowych rządzić się zasadami analogicznymi do samorządu gminnego. Dlatego, należy wprowadzić w ustawie ustrojowej zmiany obowiązujące od początku tej kadencji samorządu w samorządzie gminnym oraz te, o których mowa w poprzednim punkcie. Oznacza to przede wszystkim zastąpienie dotychczasowego kolegiального organu wykonawczego – zarząd powiatu – organem jednoosobowym – starostą, wybieranym podobnie, jak wójt w wyborach bezpośrednich. Staroście jako organowi wykonawczemu powinny przysługiwać wszelkie kompetencje należące do powiatu, z wyjątkiem kompetencji należących do wyłącznej właściwości rady powiatu. Zakres kompetencji rady powiatu powinien zostać skorygowany, według wzorca kompetencji rady gminy. Natomiast wzmocniona powinna być funkcja kontrolna komisji rewizyjnej rady powiatu.
2. Należy ponownie wprowadzić do porządku prawnego zasadę zespolenia powiatowych inspekcji, służb i straży pod zwierzchnictwem ogólnym starosty, która to reguła została w ostatnich latach bardzo wyraźnie naruszona przez zmiany wprowadzane do ustrojowych ustaw o Policji, Inspekcji Weterynaryjnej i Inspekcji Sanitarnej.
3. Zasadniczą rolę powinien też odgrywać samorząd powiatowy, a zwłaszcza starosta, w sferze zarządzania kryzysowego. Poziom powiatu jest, bowiem, najbardziej newralgiczny dla właściwego funkcjonowania systemu reagowania kryzysowego. Powinno to znaleźć swój wyraz w nowej ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

WPROWADZENIE SAMORZĄDOWEJ SŁUŻBY CYWILNEJ

Należy zbudować jeden korpus samorządowej służby cywilnej poprzez wprowadzenie systemu samorządowej służby cywilnej, respektujący zasady: równości, otwartości, konkurencyjności i profesjonalizmu. Systemem tym objęci byłiby pracownicy urzędów gminnych, marszałkowskich oraz starostw powiatowych, jak również pracownicy zatrudnieni w innych jednostkach samorządowych, np. jednostkach pomocniczych i związkach komunalnych. Istniałyby dwie prawne podstawy nawiązania stosunku pracy umowa o pracę oraz mianowanie. Organ wykonawczy samorządu zostałby wyposażony w uprawnienia do uruchamiania niektórych procedur, np. konkursów na wyższe stanowiska, a do systemu zarządzania kadrami w samorządowej służbie cywilnej należałoby wprowadzić nowe elementy na wzór występujących w służbie cywilnej w administracji rządowej, w tym m.in.

naboru do służby, ocen okresowych, awansu i motywacji, oraz rozwoju i doskonalenia zawodowego.

W konsekwencji w ramach samorządowej służby cywilnej występowałyby stanowiska urzędnicze, natomiast poza nim funkcjonowałyby stanowiska polityczne, czyli te, które obsadzane są w drodze wyboru (wójt, burmistrz, starosta, marszałek, członkowie zarządów), oraz stanowiska pomocnicze i obsługi podlegające kodeksowi pracy.

ZMIANY W PODZIALE KOMPETENCJI MIĘDZY TERYTORIALNYMI ORGANAMI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Istnieje znaczna liczba zadań i kompetencji przypisanych administracji rządowej, które z powodzeniem mogłyby być realizowane przez jednostki samorządowe, a także, występuje istotna liczba zadań, przypisana wyższym szczeblom samorządu terytorialnego, które również mogą być wykonywane przez jednostki samorządowe niższych szczebli. Co więcej, zakres instrumentów i narzędzi, jakie w wyniku nieodpowiedniego rozłożenia kompetencji pozostały do dyspozycji samorządowi powiatowemu, a zwłaszcza wojewódzkiemu, czyni realizację szeregu ich kompetencji zadaniem niemal nierealnym. W takich dziedzinach jak porządek i bezpieczeństwo publiczne, prawo ochrony przyrody, zarządzanie drogami publicznymi, rybactwo śródlądowe, ochrona roślin, ochrona zwierząt, ochrona środowiska, działalność turystyczna, sprawy obywatelskie, transport zbiorowy, konieczne są, zatem „przesunięcia” kompetencji prawotwórczych i orzeczniczych administracji rządowej na rzecz organów samorządowych, bądź modyfikacje stosownych przepisów w ramach struktur samorządu terytorialnego, eliminujące przypadki ograniczania samodzielności (prawotwórczej i wykonawczej) j.s.t., niemające konstytucyjnego „usprawiedliwienia” i gwarantujące j.s.t. niższych szczebli uprawnienia do rozstrzygania wszystkich spraw o znaczeniu lokalnym.

UŁATWIENIE RACJONALNEGO ZARZĄDZANIA FINANSAMI SAMORZĄDOWYMI

Reforma finansów samorządowych powinna mieć trzy zasadnicze cele:

- zniesienie zbędnych ograniczeń w gospodarowaniu środkami budżetowymi przez jednostki samorządu terytorialnego,
- zwiększenie udziału dochodów własnych w ogólnej puli dochodów samorządowych,
- konsolidację dochodów.

W tym celu należy:

1. Odejść od budowy jednolitego systemu finansowego, w tym – systemu dochodów, dla wszystkich j.s.t. danego typu. Zamiast tego należy wyodrębnić kilka różnych systemów dochodowych (np. dla województw, powiatów ziemskich, miast na prawach powiatów, gmin miejsko-wiejskich, wiejskich i miejskich).
2. Samorządowi terytorialnemu przekazać należy – jako dochody własne – jak największą część dochodów publicznych, które służą finansowaniu zadań samorządowych, lecz znajdują się w gestii rządowych instytucji pozabudżetowych, w tym, przede wszystkim, w gestii państwowych funduszy celowych.
3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego powinny być bardziej zróżnicowane niż obecnie. Należy, więc poszukiwać możliwości rozszerzenia katalogu tych dochodów. W szczególności warte rozważenia jest powiązanie części dochodów jednostek samorządu

terytorialnego (zwłaszcza województw) z wpływami pochodzącymi z podatku od towarów i usług (VAT).

4. Takie podejście do dochodów samorządowych pozwoliłoby na ustanowienie wysokich dochodów własnych dla miast na prawach powiatu i – ewentualnie – dla innych miast, przy jednoczesnym ograniczeniu zasilania tych jednostek z budżetu państwa. Pozwoliłoby to, z jednej strony, wzmocnić zachętę do podejmowania działań na rzecz uzyskania wyższych dochodów w gminach o większym potencjale, a jednocześnie ograniczyłoby transfery z budżetu państwa i poprawiło proporcje dochodów własnych do dochodów ogółem w całym sektorze samorządowym, bez potrzeby tworzenia rozbudowanych systemów wyrównawczych. Pozwoliłoby to jednocześnie na rezygnację z kontrowersyjnego mechanizmu „opodatkowania” najbogatszych gmin. Zróżnicowanie systemów dochodowych powinno opierać się na:
 - zróżnicowaniu udziałów w podatkach, stanowiących dochód budżetu państwa (byłyby one wyższe dla gmin miejskich),
 - wzmocnieniu wyrównawczego charakteru subwencji (wysokość subwencji powinna w większym stopniu zależeć od potencjału dochodowego poszczególnych jednostek, a nie od hipotetycznych wydatków, jak to ma miejsce obecnie),
 - zróżnicowaniu katalogu źródeł dochodów.
5. Powinien zmienić się charakter dotacji celowych z budżetu państwa. Po likwidacji dotacji na finansowanie zadań zleconych, dotacje powinny stać się instrumentem wspierającym wybrane rodzaje działalności samorządowej zgodne, co do kierunku z założeniami rządowej polityki regionalnej i powinny zawsze być związane z osiągnięciem przez samorząd rezultatów, wynikających z zawartego kontraktu wojewódzkiego. W takim kształcie dotacje stanowiłyby mechanizm koordynujący działania rządowego i samorządowego segmentu sektora finansów publicznych.
6. Przekazanie samorządowi terytorialnemu dochodów instytucji pozabudżetowych oznaczałoby w szczególności przejęcie przez j.s.t. całości lub zasadniczej większości dochodów:
 - Funduszu Pracy,
 - Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
 - Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
 - środków specjalnych Generalnego Inspektora Ochrony Środowiska.

Dochody tych instytucji pozabudżetowych byłyby nadal gromadzone w dotychczasowy sposób (np. składki na Fundusz Pracy – przez ZUS), lecz od początku miałyby status środków własnych odpowiednich j.s.t.. Oznacza to, że ZUS pełniłby rolę poborcy dochodów samorządowych, (za co winien otrzymywać odpowiednią prowizję), a Fundusz Pracy i PFRON – gdyby ich dalsze funkcjonowanie zostało uznane za niezbędne – zasilany byłby odpisami z dochodów samorządowych. Działania Funduszu Pracy i PFRON powinny być przy tym ograniczone wyłącznie do realizacji zadań o charakterze ogólnopolskim.

Przeprowadzenie takiej operacji dochodowej należałoby połączyć z weryfikacją schematu podziału kar i opłat związanych z ochroną środowiska między poszczególne rodzaje władz publicznych, a także z przeglądem innych funkcjonujących obecnie środków specjalnych.
7. Powiązanie części dochodów z wpływami z VAT zachęcałoby j.s.t. do podejmowania działań na rzecz rozwoju sieci usługowej. Dałoby także województwom lepszą podstawę

do wypełniania funkcji koordynatora strategii regionalnej, a gminom obsługującym dużą liczbę przyjezdnych, pozwoliłoby sfinansować dodatkowe koszty z tym związane, np. konieczność posiadania bardziej rozbudowanej, niż wynikałoby z liczby mieszkańców, infrastruktury komunalnej, koszty utrzymywania większej straży miejskiej i służb porządkowych itp.

8. W celu konsolidacji dochodów samorządowych należy zlikwidować wszystkie samorządowe fundusze celowe, a pobierane przez nie dochody włączyć do odpowiednich budżetów samorządowych – oczywiście z jednoczesnym przejęciem przez budżet j.s.t. finansowania zadań przypisanych dotychczas funduszom.

Przedsięwzięcia te w zasadzie nie zwiększają dochodów j.s.t., lecz przez zgromadzenie wszystkich należnych j.s.t. środków w budżecie i zniesienie ograniczeń w ich wykorzystywaniu, powinny pozwolić na bardziej efektywne gospodarowanie środkami. Likwidacja samorządowych funduszy celowych, wraz z włączeniem do odpowiednich budżetów ich dotychczasowych dochodów oznaczałaby przejęcie przez budżety gmin, powiatów i województw dotychczasowych dochodów:

- gminnych, powiatowych, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- wojewódzkich funduszy ochrony gruntów rolnych,
- gminnych, powiatowych i wojewódzkich funduszy gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym.

W odniesieniu do funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej powinno nastąpić nie tylko przejęcie dochodów przysługujących obecnie funduszom terenowym, ale i ponowne określenie zasad podziału wpływów z tytułu opłat i kar związanych z użytkowaniem środowiska. Zmiany powinny polegać na zasadniczym zmniejszeniu udziału w tych dochodach Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (powinien on dysponować tylko środkami niezbędnymi dla realizacji programów ogólnopolskich) oraz zmniejszeniu lub zniesieniu odpisu tych dochodów na rzecz środka specjalnego, działającego przy Generalnym Inspektorze Ochrony Środowiska (odpis ten równy jest obecnie 20% dochodów z opłat i kar pobieranych przez marszałków i wojewodów).

Włączenie dochodów funduszowych do odpowiednich budżetów nie tylko zwiększyłyby elastyczność gospodarowania środkami finansowymi samorządów, ale również zachęciłyby do bardziej racjonalnego wydatkowania środków przeznaczonych na działalność socjalną.

Ponadto, należy zagwarantować samorządom takie warunki organizacyjno – prawne, aby mogły pozyskiwać i łączyć środki zewnętrzne ze środkami własnymi

II.7.2. WOJEWODA I TERYTORIALNA ADMINISTRACJA RZĄDOWA

Ustrojowa pozycja wojewody sformułowana w ustawie o *Radzie Ministrów* i praktyka blisko 10 lat jej stosowania wskazuje na całkowite rozminięcie się zamierzeń ustawodawcy i osiągniętych rezultatów. Powszechnie oczekuje się dziś zaproponowania nowej, zmienionej formuły prawnej pozycji i roli wojewody jako reprezentanta rządu w terenie. W tym zakresie propozycje zmian obejmują trzy zasadnicze aspekty.

WYŁĄCZENIE WOJEWODY Z „KORPUSU POLITYCZNEGO”

1. Wyłączenie wojewodów z korpusu politycznego wzmocni i uwiarygodni ich pozycję jako organu władzy administracji ogólnej w województwie. Pierwszą istotną zmianą, jaką

należy dokonać w polskim systemie prawnym, jest zlikwidowanie obowiązku podawania się do dymisji przez wojewodów i wicewojewodów w razie przyjęcia dymisji rządu przez Prezydenta RP. Wojewoda powinien być powoływany – na czas nieokreślony – przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

2. Odwołanie powinno następować – również na wniosek ministra właściwego – jedynie w enumeratywnie wymienionych przypadkach:
 - rażąco naruszenie swoich obowiązków,
 - utrata zaufania Prezesa Rady Ministrów,
 - choroba trwale uniemożliwiająca wykonywanie zadań,
 - skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie, a także tymczasowe aresztowanie,
 - złożenie rezygnacji,
 - powołanie na inne, równorzędne lub wyższe, stanowisko w administracji rządowej.
3. Wicewojewoda (jeden) powinien być powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody. Wniosek o odwołanie powinien być składany również wyłącznie w przypadkach przedstawionych powyżej. Takie umocowanie wojewody (i jego zastępcy) powinno spowodować zachowanie ciągłości sprawowania władzy administracyjnej na obszarze kraju oraz dać podstawy do rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa na obszarze województwa.
4. Powołanie na stanowisko wojewody uzależnione powinno być od spełnienia przez kandydatów następujących warunków i wymogów:
 - przez okres 2 lat przed rozpoczęciem urzędowania nie powinni pełnić funkcji w partiach politycznych i nie mogą w chwili powołania na stanowisko wojewody pełnić funkcji posła, senatora, europarlamentarzysty, radnego sejmiku województwa, rady powiatu, rady gminy;
 - powinni posiadać minimum 5-letni staż pracy na:
 - wyższych stanowiskach w administracji rządowej w rozumieniu ustawy o służbie cywilnej oraz kierowniczych stanowiskach w rozumieniu ustawy o służbie dyplomatycznej;
 - kierowniczych stanowiskach w administracji państwowej w rozumieniu ustawy o „R”;
 - kierowniczych stanowiskach w administracji publicznej nieobjętej systemem służby cywilnej, a podlegającej Prezesowi Rady Ministrów,
 - kierowniczych stanowiskach, nie będących wyższymi w rozumieniu ustawy o służbie cywilnej, w administracji rządowej objętej systemem służby cywilnej;
 - powinni posiadać wyższe wykształcenie magisterskie oraz spełniać wymóg biegłej (udokumentowanej) znajomości przynajmniej jednego języka obcego z głównych języków Unii Europejskiej (angielski, francuski, niemiecki).
 - przez okres 3 lat po odwołaniu ze stanowiska obowiązuje ich zakaz kandydowania w wyborach na obszarze województwa (do parlamentu, sejmiku województwa, rady powiatu lub gminy).

W przypadku kandydatów na wicewojewodów wszystkie powyższe wymogi pozostają aktualne, a rozważyć można jedynie krótszy okres stażu pracy na stanowisku kierowniczym (np. 2 lata).

WZMOCNIENIE POZYCJI WOJEWODY JAKO ZWIERZCHNIKA ADMINISTRACJI ZESPOLONEJ

1. Zasadniczą funkcją wojewody jest realizacja celu, który można określić jako sprawne, skuteczne i efektywne wykonywanie ustawowych funkcji państwa przez administrację publiczną na obszarze województwa. Administrację publiczną w województwie wykonuje rządowa administracja wojewódzka (zespólona i niezespólona), jak też inne organy administracji publicznej, oraz samorząd terytorialny z obszaru województwa wykonujący swoje zadania własne oraz zadania z zakresu administracji rządowej. W przypadku samorządu terytorialnego wojewoda wykonuje nadzór z punktu widzenia kryterium legalności. W tym zakresie należy doprecyzować uprawnienia kontrolne i koordynacyjne wojewody.
2. Istotnym problem nadal pozostaje zespolenie rządowej administracji wojewódzkiej pod zwierzchnictwem wojewody. To bowiem państwowe służby, inspekcje i straże pod zwierzchnictwem wojewody odpowiedzialne są za najszerzej rozumiane bezpieczeństwo państwa, obywateli i środowiska, zaś szczególnym zadaniem wojewody jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego w zakresie zarządzania kryzysowego, stanów nadzwyczajnych i obronności. Jednak wskutek działań lobbingskich w parlamencie w ostatnich latach doszło do „wyłamania się” z wojewódzkiego zespolenia Państwowej Inspekcji Sanitarnej, jak również utworzenie Inspekcji Transportu Drogowego jako administracji niezespólonej. W związku z powyższym niezbędne jest ponowne zespolenie z wojewodą obu tych Inspekcji.
3. Z powyższą kwestią wiąże się (wykraczająca w części poza pułap województwa, bowiem obejmująca także strukturę administracji centralnej) konieczność uproszczenia nadmiernie rozbudowanego, ściśle branżowego podziału zadań w poszczególnych częściach zespolonej administracji wojewódzkiej. Głęboka reorganizacja państwowych służb inspekcji i straży powinna być kompleksowa i powinna rozpocząć się od zlikwidowania ich stricte branżowego charakteru na szczeblu centralnym (szerzej w rozdziale II.4 dotyczącym inspekcji).
4. Również istotną kwestią jest przyznanie wojewodzie szerszych uprawnień koordynacyjnych w stosunku do administracji niezespólonej, działającej na obszarze województwa. Przykładem takiej potrzeby jest funkcjonowanie Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, jako ciał koordynujących działania w zakresie realizacji na obszarze województwa polityki finansowej państwa, w szczególności polityki podatkowej, celnej i kontrolnej, które wprowadziła ustawa z 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych. Ustawodawca nie uczynił wojewody członkiem Kolegium (obok dyrektora izby skarbowej, celnej i urzędu kontroli skarbowej), a jedynie zezwolił mu na udział w posiedzeniach Kolegium. W kontekście pozycji ustrojowej wojewody, co wiąże się też z rolą, jaką kontrola skarbową odgrywa w kontroli gospodarowania środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej, za niezbędne uznaje się wprowadzenie wojewody jako pełnoprawnego członka Wojewódzkiego Kolegium Skarbowego i powierzenie mu funkcji przewodniczącego tego gremium.

OGRANICZENIE ZADAŃ I KOMPETENCJI WOJEWODY W ZAKRESIE ADMINISTRACJI ŚWIADCZĄCEJ I ORZECZNICZEJ.

1. Aktualnie obowiązujące ustawodawstwo zawiera liczne upoważnienia dla wojewody do stanowienia prawa miejscowego w sferach, za które odpowiedzialny jest samorząd

województwa (zwłaszcza w ochronie środowiska). Dlatego, ich wydawanie powinno być powierzone władzom samorządowym szczebla wojewódzkiego lub powiatowego.

2. Rozważenia wymagają zadania wojewody w zakresie polityki regionalnej. Jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie, wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki rządu na terenie województwa. Podstawą tej odpowiedzialności – w obszarze polityki regionalnej państwa – powinien być wieloletni dokument strategiczny (Strategia działań rządu w województwie), przedstawiany wszystkim zainteresowanym podmiotom z terenu województwa, w którym zawarte byłyby priorytety polityki państwa, realizowane w regionie (zbiór polityk wdrażanych przez państwo), dostosowane do konkretnych warunków województwa. Głównym celem takiego dokumentu jest wzmocnienie przejrzystości, efektywności i spójności działania rządowych służb publicznych (szczebla centralnego oraz wojewódzkiego) na terenie województwa. Dokument ten powinien powstać przy udziale wojewody oraz poszczególnych członków rządu, szefów urzędów centralnych oraz wojewódzkich jednostek sektora finansów publicznych (funduszy i agencji), a następnie powinien zostać przyjęty przez Radę Ministrów jako oficjalny dokument rządowy. Wszelkie działania w obszarze wspierania przez rząd polityki regionalnej, wykonywanej przez samorząd województwa, wojewoda powinien opierać na zapisach w tym dokumencie. Z drugiej strony, samorzady regionalne oraz lokalne z terenu województwa posiadałyby pełną wiedzę na temat wszystkich rządowych projektów w województwie. Warto również rozważyć, czy to wojewoda nie powinien być odpowiedzialny za koordynowanie wdrożenia na terenie województwa publicznych polityk Wspólnoty Europejskiej, za które odpowiada rząd centralny (np. polityki rolnej).
3. Istotnym obszarem potencjalnego konfliktu na osi marszałek – wojewoda jest aktualna rola wojewody w realizacji kontraktu wojewódzkiego oraz realizacji Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionu (ZPORR). W obu sytuacjach rolą wojewody powinno być wyłącznie przekazywanie środków pochodzących z Unii Europejskiej lub budżetu państwa oraz kontrola ich wykorzystania pod względem prawidłowości formalnej, zgodności z dokumentami programowymi, stosowania przyjętych kryteriów przy wyborze projektów oraz prawidłowości realizacji (legalności pozwoleń i decyzji, wyłonienia wykonawcy zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych itp.). Konieczne jest zapobieżenie aktywnym działaniom wojewody w obszarze programowania wykorzystania tych środków, jako aktywności zastrzeżonej dla samorządu województwa. Generalnie, właściwym rozwiązaniem byłoby uznanie, że na obszarze województwa kompetencje kontrolne wykonywane w obszarze gospodarowania środkami publicznymi oraz pochodzącymi z Unii Europejskiej wykonują Regionalne Izby Obrachunkowe oraz kontrola skarbowa. Zgodnie ze zmianami, jakie zaszły w ustawie o kontroli skarbowej w 2002 i 2003 r., do jej zakresu należy między innymi kontrola celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi oraz pochodzącymi z Unii Europejskiej, jak również wywiązywania się z warunków finansowania pomocy z tych środków. Ponadto, w ramach kontroli skarbowej następować ma proces certyfikacji i wydawania deklaracji zamknięcia pomocy finansowej ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. Zadania te wykonywał będzie Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej przy pomocy komórek organizacyjnych, wyodrębnionych w tym celu w strukturze urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Kontroli skarbowej podlegać mają wszyscy wydatkujący, przekazujący i otrzymujący środki publiczne oraz

pochodzące z Unii Europejskiej. Nie wydaje się, zatem właściwe, aby dublować podmioty wykonujące czynności kontrolne w tych samych obszarach.

4. W obszarze polityki regionalnej wojewoda powinien ponosić odpowiedzialność za wykonywanie polityki regionalnej rządu na terenie województwa, w szczególności poprzez udział w komitetach monitorujących wykonywanie tych zadań, które (w ramach kontraktu wojewódzkiego) są finansowo wspierane przez rząd. Należy tu wziąć pod uwagę fakt, że rola Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, które jest Instytucją Zarządzającą Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego jest rolą przejściową – jedynie na lata 2004 – 2006. Jeżeli więc lata 2004 – 2006 mają być latami przygotowania do budowy systemu szesnastu Regionalnych Instytucji Zarządzających, to instytucjami pośredniczącymi w zarządzaniu ZPORR powinny być właśnie Urzędy Marszałkowskie. Wszelkie rozbudowywanie Urzędów Wojewódzkich w tym obszarze jest działaniem niecelowym, będącym ewidentnym marnotrawstwem sił oraz środków publicznych.

ROZDZIAŁ I.8.

STRUKTURA RZĄDU

I.8.1. WPROWADZENIE

Od wielu lat trwa w Polsce dyskusja na temat złego funkcjonowania i słabości władzy wykonawczej. Jedną z przyczyn są złe zapisy w konstytucji, o czym wspominaliśmy w rozdziałach wcześniejszych¹⁶. Na złe funkcjonowanie władzy wykonawczej wpływa również niewłaściwa często struktura i organizacja rządu, które można poprawić bez zmiany konstytucji¹⁷.

POZYCJA PREMIERA

W konstytucji jest mowa o tym, że premier kieruje pracami Rady Ministrów, wyznacza zadania jej członkom, koordynuje i kontroluje prace członków Rady Ministrów. Premier może wykorzystywać rozporządzenia atrybucyjne do nadawania ministrom zadań do wykonania, ale wydaje je zwykle na początku pracy rządu i trudno uznać to za normalną praktykę wydawania poleceń ministrom. Istotnym uprawnieniem Premiera jest możliwość skierowania do Prezydenta wniosku o zmiany w składzie rady ministrów.

Gdyby Premier chciał i potrafił korzystać ze swoich uprawnień, to mógłby bardzo skutecznie kierować pracami rządu. Bardzo poważnym czynnikiem ograniczającym skuteczność działania Premiera jest brak odpowiedniego zaplecza merytorycznego i analitycznego. Obecnie Premier nie jest w stanie przygotowywać koncepcji strategii rządzenia, koncepcji reagowania na wydarzenia, poza zebraniem niewielkiego grona swoich osobistych współpracowników. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie posiada pionu zdolnego do takich analiz, ani pionu zdolnego do oceny jakości pracy resortów. Jak premier może skutecznie kierować pracami Rady Ministrów, kiedy nie jest w stanie ocenić pracy ministrów, ani przygotowanych przez nich projektów ustaw, poza rzadkimi, nietypowymi przypadkami z tytułu, że wcześniej był szefem danego resortu. W praktyce stanowisko danego ministra jest zawsze ostatecznym stanowiskiem rządu, albo rząd nie ma żadnego stanowiska w danej sprawie, czyli de facto rząd jest federacją ministerstw.

NIESKUTECZNA KOORDYNACJA

Podstawową konstytucyjną funkcją premiera jest koordynacja prac rządu. Sposobem na koordynację prac rządu są komitety Rady Ministrów, a dokładniej przewodniczenie tym komitetom. Tymczasem praktyka polityczna jest taka, że komitetom przewodniczą inni ministrowie, czasami przywódcy innych partii politycznych, czasami rywale polityczni premiera we własnej partii. To oni wykorzystują koordynację prac rządu w zakresie im podlegającym do realizacji własnych interesów politycznych lub do realizacji branżowych celów danego resortu.

¹⁶ Por. rozdziały: „Propozycje zmian konstytucji” oraz „System stanowienia i naprawy prawa”.

¹⁷ W załączniku projekty ustaw o: działach administracji rządowej, zmianie ustawy o Radzie Ministrów i regulaminu organizacyjnego kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

INFLACJA DOKUMENTÓW RZĄDOWYCH

Liczba dokumentów przyjmowanych przez Radę Ministrów rośnie. Prawdopodobnie obecnie Rada Ministrów przyjmuje przynajmniej pięć razy więcej dokumentów tygodniowo, niż rząd Tadeusza Mazowieckiego (nie uwzględniając znacznej ilości dokumentów wysyłanych, co tydzień, w imieniu Rady Ministrów do Brukseli, dokumentów, które idą poza Radą Ministrów z pewnym naruszeniem ducha konstytucji). Rząd stał się maszynką do produkcji dokumentów, jeżeli coś zostało uzgodnione we właściwej procedurze staje się dokumentem rządu.

Biorąc pod uwagę nie ilość dokumentów, a ich grubość, możemy mieć jeszcze większy problem. Rząd przyjmuje liczne dokumenty, liczące setki stron, których żaden członek rządu nie czytał, bo nie ma na to czasu. Ważne jest jedno – przeszły poprawną procedurą uzgodnień stanowiska w rządzie.

Inflacja dokumentów w rządzie ma też inne negatywne konsekwencje – proces uzgodnień w rządzie trwa coraz dłużej i popełnia się w nim coraz większą ilość błędów. Ponieważ ilość uzgadnianych dokumentów bardzo wzrosła nad procesem uzgodnień wielu z nich nikt nie panuje, tzn. ani minister, ani jego zastępcy nie są zorientowani w stanie uzgodnień. Powoduje to, w skrajnych przypadkach, zatrzymanie procesu uzgodnień, czasami nawet na lata. Czasami zamienia się to w pat w wyniku konfliktu między kilkoma resortami. Typowe konflikty blokujące uzgodnienia to spory między Skarbem Państwa i Gospodarką lub Ochroną Środowiska i Rolnictwem.

I.8.2. RZĄD NASZYCH OCZEKIWAŃ

Uważamy, że rząd, nawet w ramach obecnej konstytucji, może być dużo bardziej skuteczny niż obecnie. W szczególności, chodzi nam o to, żeby rząd:

- zapewniał wyższą sterowność niż rządy dotychczasowe, to wymaga rozwiązania wspomnianych wcześniej problemów związanych z funkcjonowaniem premiera (zbudowania zaplecza dla premiera i odzyskanie przez niego możliwości koordynacji prac RM),
- umożliwił przywrócenie kolegialności w Radzie Ministrów w rozumieniu konstytucyjnym,
- minimalizował potencjalne konflikty wewnętrzne,
- był oszczędny i skuteczny,
- przygotowywał regulacje na znacznie wyższym poziomie niż rządy dotychczasowe¹⁸.

STWORZENIE SPRAWNEGO ZAPLECZA PREMIERA

Rozwiązanie dwóch pierwszych, z wymienionych problemów, wymaga przede wszystkim:

- przekształcenia Rządowego Centrum Studiów Strategicznych w zaplecze merytoryczne premiera, albo zbudowanie od podstaw odpowiedniego pionu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- odzyskania przez premiera pełnej kontroli nad koordynacją prac rządu przez przyjęcie zasady, że przewodniczącym komitetów RM jest szef KPRM lub inna osoba upoważniona przez premiera.

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów konieczne są także zmiany w zakresie:

¹⁸ Por. rozdział I.3., „System stanowienia i naprawy prawa”.

- przeniesienia do niej nadzoru nad systemem audytu wewnętrznego (przenosimy część odpowiedniego departamentu z MF),
- utworzenia trzech nowych departamentów:
 - budżetu programów, który zajmowałby się planowaniem wydatków państwa, podzielonych na programy, które określają sposób realizacji zadań stojących przed administracją rządową,
 - programowania i ewaluacji prac rządu, który zajmowałby się przygotowaniem programów prac rządu i oceną stopnia ich realizacji,
 - zarządzania kryzysowego, który zajmowałby się funkcjonowaniem państwa w sytuacjach kryzysowych.

To umożliwiłoby premierowi planowanie prac rządu i ocenę stopnia realizacji planowanych zadań przez poszczególnych ministrów.

Znaczny wpływ na poprawę jakości funkcjonowania rządu będzie miało Rządowe Centrum Studiów Strategicznych. Planowane przez nas zadania RCSS – mogą być także wykonywane bezpośrednio w KPRM. Powinny one składać się z dwóch podstawowych obowiązków: RCSS kieruje uruchomieniem i funkcjonowaniem systemu Oceny Skutków Regulacji (OSR) oraz jest zapleczem intelektualnym premiera. Zespół doradców premiera staje się radą naukową RCSS.

Obecnie w rządzie istnieje wymóg przygotowania OSR, ale niestety funkcjonuje źle. W naszym projekcie każdy resort ma obowiązek przygotować OSR dla swoich projektów (musi mieć w tym celu odpowiedni pion w resorcie) zaś RCSS recenzuje (przy udziale i pomocy zewnętrznych recenzentów) jakość przygotowanych przez resorty OSR – bez pozytywnej recenzji RCSS nie dopuszcza się projektów na posiedzenie Rady Ministrów.

Zaplecze intelektualne premiera przygotowywałoby koncepcje, strategie postępowania, tezy do programów strategicznych – krótkie kilkustronicowe dokumenty, które mogłyby być podstawą pracy premiera z najbliższym otoczeniem lub być przedmiotem prawdziwej dyskusji na Radzie Ministrów i po ewentualnym przyjęciu stać się podstawą przygotowania dokumentu programowego rządu w dotychczasowym znaczeniu regulaminu Rady Ministrów. Zadanie to RCSS wykonywałby pod nadzorem Zespołu Doradców premiera, we współpracy z doradcami odpowiednich ministrów, co oznacza poziomą współpracę doradców między resortami i z KPRM.

Realizacja tego ostatniego zadania umożliwiłaby, zarówno premierowi wraz z najbliższym otoczeniem, pracę nad przyszłą strategią rządu, jak i całej Radzie Ministrów wspólne przyjmowanie najbardziej fundamentalnych rozstrzygnięć. Przywrócimy, w ten sposób, kolegialny charakter odpowiedzialności członków rządu. Takie działania umożliwią zmianę charakteru pracy rządu – rząd nie może reagować tylko na wydarzenia, rząd powinien przejąć inicjatywę.

Ponadto Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zarządzałyby również istotnymi dla państwa projektami zmian w administracji i prawie, tj.:

- w zakresie modernizacji zarządzania sferą publiczną oraz porządkowania i likwidacji zbędnych struktur. Oczekiwany rezultat: oszczędności w obszarze funkcjonowania administracji w najbliższych latach,
- dotyczącymi stałej corocznej procedury przeglądu prawa pod kątem poprawy jego jakości oraz uproszczenia. Zajmowałby się tym zespół międzyresortowy ds. oceny jakości istniejących regulacji, deregulacji i upraszczania prawa, który przygotowywałby okresowe raporty o jakości regulacji, na podstawie raportów resortów odpowiedzialnych za

funkcjonowanie ustaw. W późniejszym okresie będzie można rozważyć przeniesienie tego zadania do Najwyższej Izby Kontroli – która sporządzałyby (co rok lub co dwa lata), obok corocznego sprawozdania z wykonania budżetu, także sprawozdanie o stanie regulacji w Państwie. Oczekiwany rezultat: porządkowanie prawa i likwidacja zbędnych regulacji.

ŁĄCZENIE MINISTERSTW

Konflikty w rządzie można zminimalizować, podporządkowując jednemu ministrowi działy administracji znajdujące się w stałym konflikcie między sobą. Dotychczasowa praktyka była taka, że resorty znajdujące się w strukturalnym konflikcie przyznawano dodatkowo jeszcze różnym członkom politycznych koalicji tworzących rząd (np., gdy przedstawiciel jednej partii zostawał Ministrem Skarbu Państwa, to przedstawiciel drugiej zostawał Ministrem Gospodarki). W rezultacie zaoigniały się konflikty międzyresortowe, stając się czasami konfliktami między różnymi partiami politycznymi. Zadaniem ministra, obejmującego działy administracyjne jest znalezienie racjonalnego kompromisu między postulatami podlegających mu działów. Ponadto, łączenie resortów umożliwi znaczne oszczędności. Proponujemy połączenie:

1. Ministerstwa Gospodarki, Skarbu i Infrastruktury (obejmuje też obecny dział budownictwa) – w dotychczasowych rządach spory między resortami gospodarczymi, a szczególnie między gospodarką i skarbem państwa paraliżowały rząd; w takim resorcie ma nastąpić uzgodnienie stanowiska przed przedstawieniem go RM (z resortów gospodarczych wyodrębniamy departamenty zarządzające funduszami strukturalnymi, z których powstanie Ministerstwo Rozwoju).
2. Ministerstwa Rolnictwa i Środowiska – w przeszłości również były konflikty między tymi dwoma resortami. Połączenie obu resortów umożliwi prowadzenie polityki harmonijnego rozwoju kraju, w którym interesy przyrody i rolników będą racjonalnie wyważone.
3. Ministerstwa Zdrowia, Pracy i Zabezpieczenia Społecznego. Połączone ministerstwo pracy i zabezpieczenia społecznego ma głębokie uzasadnienie. Minister odpowiedzialny za politykę społeczną i ochronę zdrowia powinien być zainteresowany dążeniem do tego by te ważne dziedziny nie cierpiały na brak środków finansowych. Natomiast minister odpowiedzialny za rynek pracy i wzrost zatrudnienia powinien dążyć do tego, by obciążające koszty pracy obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowie były możliwie niskie. Połączenie tych odpowiedzialności w jednym resorcie powinno skłaniać ministra do koncentracji na efektywnym wykorzystaniu środków w ochronie zdrowia i polityce społecznej, a także do takiego kształtowania świadczeń społecznych by nie powodowały one odchodzenia ludzi z rynku pracy¹⁹.
4. Ministerstwo Edukacji, Szkolnictwa Wyższego, Nauki. Takie połączenie działów będzie wzmocniało pozycję wyższych uczelni. Liczba młodzieży w szkołach powszechnych zmniejsza się i jest to proces, który będzie trwał przez następne dziesięć lat. Zatem celowe i możliwe byłoby przesunięcie części środków finansowych z oświaty do nauki lub do uczelni wyższych. Takie rozwiązanie umożliwi kształcenie następnego pokolenia polskiej nauki na wyższym jakościowo poziomie. Z uwagi na ambicje resortowe zawsze łatwiej jest przesunąć środki finansowe w ramach jednego resortu niż od jednego ministra do drugiego. Połączenie działu Sport z MEN'em oznacza, że naszym głównym

¹⁹ Por. rozdział „Aktywna polityka rynku pracy”.

zadaniem w obszarze sportu jest upowszechnianie kultury fizycznej wśród młodzieży, a nie sport wyczynowy bardzo małej grupy zawodników.

5. Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego, Wyznań Religijnych i Dialogu z organizacjami pozarządowymi – do dotychczasowego resortu kultury przyłączamy wyznania religijne. W związku z planowanym przez rząd zwiększeniem wydatków na remonty zabytków sakralnych i zastąpieniem, w ten sposób, dotychczasowych kościelnych przepisów podatkowych, problemy wyznań religijnych będą ściśle powiązane z ochroną dziedzictwa. Przyłączenie do tego Ministerstwa departamentu z działu zabezpieczenia społecznego (departament ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi), umożliwi uczynienie z tego resortu ministerstwa dialogu ze wszystkimi organizacjami pozarządowymi, poza związkami zawodowymi, które pozostałyby tam gdzie dotychczas. Oczekiwany rezultat, to: nowa administracja będzie dużo bardziej otwarta na zewnętrzną współpracę, niż dotychczasowa, a minister przygotowuje konkretną koncepcję realizacji tego zamierzenia.
6. Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej – połączenie tych dwóch działów administracji zakończy okres licznych konfliktów. Uporządkowanie struktur zajmujących się polityką zagraniczną Polski powinno zawierać jeszcze:
 - zintegrowanie działań w zakresie polityki zagranicznej prezydenta, premiera i ministra spraw zagranicznych w jeden spójny strukturalnie system,
 - podporządkowanie wszystkich struktur rządowych za granicą ambasadorom RP,
 - biura radcy handlowego znajdujące się obecnie w dziale gospodarka muszą przejść do MSZ,
 - MSZ winien mieć nadzór nad wydatkami ponoszonymi przez polską administrację zagranicą (służbowe wyjazdy zagraniczne, udział w konferencjach czy też przynależność do różnych organizacji międzynarodowych),
 - zgodny ze standardami państw zachodnich model relacji między MSZ, a MON i służbami specjalnymi,
 - w MSZ powinien powstać departament bezpieczeństwa ekonomicznego państwa (w szczególności energetyki),
 - powołana zostanie nowoczesna agencja promocji Polski za granicą.

MINISTERSTWA BEZ ZMIAN

Należy radykalnie zmienić ich sposób funkcjonowania:

1. Ministerstwo Obrony Narodowej – będzie odpowiedzialne za wszystkie zadania administracji związane z obroną narodową, również te wykonywane w innych ministerstwach i urzędach centralnych. Natomiast podległa MON struktura zarządzania armią powinna ulec radykalnej zmianie.
2. Ministerstwo Sprawiedliwości.

UTWORZENIE NOWYCH MINISTERSTW

Konieczne jest utworzenie nowych resortów o strategicznym znaczeniu dla przyszłości Polski. Priorytetami są poprawa jakości administracji oraz poprawa poziomu absorpcji funduszy strukturalnych (ze względu na praktyczny brak absorpcji - obecnie wykorzystanie

mamy na poziomie poniżej 1% w 2004 i około 3% środków w 2005, tymczasem wielkość środków którymi będziemy dysponować po roku 2006 gwałtownie rośnie).

Dlatego proponujemy utworzenie:

1. Ministerstwo Administracji – w gestii ministra administracji będzie uporządkowanie administracji przez całą kadencję – 4 lata. W tym celu, powinien przeprowadzać systematycznie audyty wykonania zadań w urzędach i działach administracji rządowej. W porozumieniu z innymi ministrami, kierując zespołem ds. modernizacji administracji, przeprowadzać będzie rozłożoną na lata restrukturyzację administracji (odchudzanie, cięcia zbędnych struktur, eliminację powtarzających się kompetencji itd.) oraz będzie odpowiedzialny za wdrożenie do funkcjonowania w administracji metody zarządzania poprzez osiągnięte rezultaty.
2. Ministerstwo Rozwoju – jako narzędzie do niezwłocznego zwiększenia absorpcji środków unijnych i ustalenia koncepcji wydawania środków unijnych na lata 2007 – 2013. Usprawnienie absorpcji wymaga błyskawicznej inicjatywy. Szczegóły znajdują się w rozdziale II.19., „Polityka rozwoju - Fundusze Europejskie” .

REORGANIZACJE WEWNĄTRZ MINISTERSTW:

1. Ministerstwo Finansów – z Ministerstwa Finansów chcemy wydzielić:
 - odpowiedzialność za kształtowanie strony wydatkowej budżetu, przenosząc ją do KPRM (w przeciągu dwóch najbliższych lat zmieniając budżet wydatków państwa na tzw. budżet zadaniowy), w MF zostałyby odpowiedzialność za określenia dopuszczalnego całkowitego poziomu wydatków rządu, a także bieżące zarządzanie wykonywaniem budżetu²⁰,
 - nadzór nad audytem wewnętrznym i przenieść do KPRM,W przyszłości proponujemy utworzyć jeden centralny urząd odpowiedzialny za pobór podatków, ceł i składek na ubezpieczenia społeczne po to, aby zintegrować funkcje i aparaty egzekucyjne funkcjonujące obecnie odrębnie w ramach aparatu skarbowego, urzędów celnych oraz ZUS. Celem takiej integracji powinno być nie tylko obniżenie kosztów i zwiększenie skuteczności poboru, ale również zmniejszenie obciążeń administracyjnych podmiotów gospodarczych, wynikających z konieczności przygotowywania odrębnych sprawozdań i rozliczeń dla różnych instytucji pobierających podatki i przymusowe świadczenia. Łączyć się to powinno z zasadniczym uproszczeniem w kalkulacji podatków i paropodatków m.in. usunięcie nieuzasadnionych różnic w określaniu dochodu dla celów podatkowych i dla celów naliczenia składek na ubezpieczenia społeczne²¹.
2. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – do działu sprawy wewnętrzne przenosimy sprawy związane z rejestrami (ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów z działu administracja publiczna oraz sprawy związane z informatyzacją w administracji publicznej.

KONSOLIDACJA REGULATORÓW KONKURENCJI ORAZ POŁĄCZENIE INSPEKCJI

Istotnymi przedsięwzięciami w zakresie reorganizacji administracji państwowej są również propozycje omówione w drugiej części Raportu. Mianowicie połączenie kompetencji Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i kilku regulatorów branżowych w jednym -

²⁰ Omawiamy to szerzej w rozdziale I.5., „Zarządzanie poprzez rezultaty”.

²¹ Piszemy o tym w rozdziale II.6. „Uproszczenie i obniżenie podatków”.

Urzędzie Antymonopolowym - po to by zwiększyć skuteczność polityki prokonkurencyjnej²². Ponadto, połączenie kilkunastu urzędów inspekcyjnych i utworzenie w ich miejsce trzech nowych zespolonych inspekcji: Inspekcji Nadzoru Rynku, Inspekcji Zdrowia i Żywności oraz Inspekcji Bezpieczeństwa Wewnętrznego²³.

I.8.3. DODATKOWE ZMIANY PORZĄDKUJĄCE STRUKTURĘ RZĄDU

Poza zmianami struktury resortów potrzebnych jest wiele zmian szczegółowych wewnątrz administracji resortowej. Tym powinien zajmować się zespół międzyresortowy, którym kierowałby Minister Administracji, odpowiedzialny za budżet i zarządzanie działami podległymi ministrowi. Powinien być on głównym (docelowo cywilnym) urzędnikiem, który nie składałby automatycznie rezygnacji wraz ze zmianą rządu. Można też zamiast takiego nietypowego wiceministra zwiększyć uprawnienia dyrektora generalnego, tak by stał się dyrektorem generalnym działu (ewentualnie działów) a nie urzędu ministra. Mógłby on być członkiem międzyresortowego zespołu ds. administracji, którym kierowałby Minister Administracji.

Dlatego proponujemy:

1. Wykorzystanie rozporządzeń atrybucyjnych do szczegółowego określenia zadań (w formie zestawu działań) poszczególnych ministrów służących realizacji programu rządu – ustawa dopuszcza taką interpretację, nawet ją sugeruje²⁴.
2. Wprowadzenie szczegółowych portfolio, zawierających programy realizacji zadań (działań) do wykonania w ramach poszczególnych działów administracji rządowej. Minister wyznacza zadania oraz ustala rezultaty do osiągnięcia w ramach wykonywania tych zadań, dla dyrektora generalnego urzędu obsługującego ministra oraz dla podporządkowanych ministrowi organów, urzędów i jednostek. Portfolia mogłyby – po zatwierdzeniu przez Premiera - stać się załącznikami do rozporządzeń atrybucyjnych – wtedy byłyby jednoznacznie wiążące dla ministrów i kierowników urzędów.
3. Zbudowanie systemu kontroli zarządczej, rozumianej jako organizacja i procedury używane do zapewnienia, że:
 - przyjęty program prac rządu oraz program realizacji zadań są skutecznie realizowane,
 - zasoby użyte do osiągania wyznaczonych ministrom rezultatów są używane oszczędnie i wydajnie, w tym zwłaszcza są chronione przed marnotrawstwem, oszustwem i złym kierowaniem.System taki ustanawia się na szczeblu Premiera oraz ministrów działowych, w celu uzyskania rozsądnej (racjonalnej) pewności, że na dane cele zostały osiągnięte.
4. Likwidację departamentów europejskich w resortach przez podzielenie ich na część odpowiedzialną za kontakty i delegacje, włączoną do sekretariatu ministra (współpracowałaby ona blisko z Ministerstwem Spraw Zagranicznych) oraz część merytoryczną włączoną do poszczególnych departamentów merytorycznych. Chodzi o to, by prace nad projektami poszczególnych resortów były prowadzone od początku przy

²² Por. rozdział II.5., „Integracja instytucji regulujących rynek”.

²³ Por. rozdział II.4., „Zmniejszenie liczby inspekcji”.

²⁴ Przykład rozporządzenia atrybucyjnego w załączniku, w proponowanym projekcie nie przesądza się ostatecznego kształtu ministerstwa, zajmującego się polityką społeczną – to jedynie pokazanie prawnego instrumentu, służącego szczegółowemu określeniu zadań ministrów.

- założeniu, że obowiązuje nas prawo europejskie i należy wykorzystywać istniejące możliwości.
5. Włączenie UKiE do MSZ, jednocześnie należy rozwiązać departament UKiE, zajmujący się badaniem zgodności z prawem wspólnotowym, a dokładniej część odpowiedzialną za przygotowywanie opinii o zgodności (druga część przygotowuje stanowisko Polski przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości i ona powinna zostać). System opiniowania gotowych projektów przez recenzentów pod kątem ich zgodności z prawem europejskim jest szkodliwy – prowadzi do stosowania zawężającej interpretacji prawa europejskiego i uniemożliwia wykorzystanie tkwiącej w nim elastyczności i różnorodności rozwiązań korzystnie dla Polski
 6. W departamentach analitycznych, które powinien posiadać każdy resort należy utworzyć pion (np. wydział) oraz wyznaczyć osobę odpowiedzialną, (np. wicedyrektora) za funkcjonowanie OSR w danym resorcie.
 7. Utworzenie Narodowego Centrum Legislacji (NCL) w miejsce dotychczasowego Rządowego Centrum Legislacji, które ma obsługiwać w zakresie legislacji Rząd, Sejm i Senat (gdyby pozostał !). Dzięki temu jeden legislator prowadziłby daną ustawę od początku do końca (od autorów w resorcie, przez parlament, do podpisu prezydenta). W konsekwencji oznacza to, podporządkowanie wszystkich legislatorów w administracji rządowej²⁵ Narodowemu Centrum Legislacyjnemu.
 8. Aby ograniczyć słabe regulacje należy zmienić regulamin RM. W tym celu należy ustalić warunki, dopuszczające projekty regulacji na posiedzenie Rady Ministrów. Przy wszystkich dużych projektach regulacyjnych przedmiotem uzgodnień międzyresortowych i akceptacji RM powinny być założenia do projektu ustawy. Prace nad projektami powinny być od początku otwarte na zainteresowane nią środowiska – prowadzić należy cały czas szerokie konsultacje.
 9. Utworzenie zespołu międzyresortowego do faktycznego wdrożenia systemu Oceny Skutków Regulacji (oceny projektów przed ich przyjęciem przez RM). Autorzy projektu ustawy lub założeń do ustawy przygotowują OSR, wymagany przez regulamin RM. RCSS recenzuje OSR na podstawie, których dopuszcza się dany projekt na RM. W tym celu wskazane byłoby przygotowanie podręcznika dla urzędników oraz stworzenie odpowiedniego systemu szkoleń i warsztatów.
 10. Wprowadzenie nowego podręcznika Oceny Skutków Regulacji, który stawia znacznie wyższe wymagania od dokumentów dotychczas tak nazywanych w regulaminie RM i wprowadzenie znacznie większych wymagań od wykonywanych przy zgłaszanych projektach regulacji badaniach oceny społeczno ekonomicznej skutków regulacji²⁶.

²⁵ Koncepcję Narodowego Centrum Legislacji omawiamy w rozdziale I.3., „System stanowienia i naprawy prawa”.

²⁶ Podręcznik OSR w załączniku, szerzej w Aneksie.

ROZDZIAŁ I.9.

ZATRUDNIENIE W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

I.9.1. WPROWADZENIE

Przeciętne zatrudnienie w 2004 roku, w państwowej sferze budżetowej (dla objętych i nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagradzania) wyniosło²⁷:

- w jednostkach budżetowych – ok. 463 tysiące, w tym 218 tysięcy - stanowili żołnierze i funkcjonariusze policji, 14 tysięcy – funkcjonariusze służby celnej, 106 tysięcy – członkowie korpusu służby cywilnej, 6 tysięcy – prokuratorzy (oraz oddelegowani do jednostek podległych Ministrowi Sprawiedliwości sędziowie) i 118 tysięcy – osoby nie objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń,
- w zakładach budżetowych i gospodarstwach pomocniczych nie dotowanych oraz środkach specjalnych – 19 tysięcy osób.

Ponadto w instytucjach, obsługujących państwowe fundusze celowe pracowało, w tym samym okresie 57 tysięcy osób, a w agencjach, realizujących zadania rządowe, około 7 tysięcy osób.

Zmiany w zatrudnieniu w jednostkach budżetowych wynikać powinny z czterech rozłącznych przyczyn:

- decentralizacji zadań wykonywanych przez administrację rządową,
- deregulacji zadań administracji rządowej,
- zmian strukturalnych w administracji rządowej (łączenie lub likwidacja jednostek organizacyjnych),
- zmian w metodach działania administracji rządowej (podniesienie jakości działania w obszarach oszczędności i wydajności).

Osiągnięty rezultat: zmniejszenie zatrudnienia w administracji rządowej.

I.9.2. ZADANIA DO PRZEKAZANIA SAMORZĄDOWI TERYTORIALNEMU

Zadania te rozbić można na kilka rozłącznych – aczkolwiek związanych ze sobą grup problemowych.

Pierwsza z nich dotyczy przekazania znaczącej części kompetencji wojewody, zwłaszcza zadań, które powinny być wykonywane przez organy samorządu województwa (zadania z zakresu polityki regionalnej, służby zdrowia, doradztwa rolniczego, ochrony środowiska itp.). Powinno to spowodować znaczący spadek zatrudnienia w urzędach wojewódzkich.

Druga dotyczy przekazania określonych wojewódzkich jednostek organizacyjnych, bądź podległych wojewodzie (ośrodki doradztwa rolniczego, parki krajobrazowe), bądź posiadających osobowość prawną i będących poza budżetem państwa (Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska).

Trzecia grupa związana jest z przekazaniem jednostek organizacyjnych lub zdecentralizowanie zarządzania określonymi funduszami celowymi z poziomu centralnego.

²⁷ J. Płoskonka „Zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej – wybrane zagadnienia” – maszynopis (lipiec 2005r.).

Dotyczy to: Ochotniczych Hufców Pracy czy ośrodków regionalnych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad lub Funduszu Pracy lub Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub PFRON czy Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.

W związku z planowanym przekazaniem samorządom województw zadań z zakresu wydatkowania funduszu strukturalnego, dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich, rozważyć należy możliwość przekazania określonej liczby pracowników Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

I.9.3. DEREGULACJA ZADAŃ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Zwolnienia związane z deregulacją zadań wystąpią zwłaszcza w obszarze:

- w którym zlikwiduje się niepotrzebnie rozbudowane struktury administracji,
- reglamentowania działalności gospodarczej,
- ministerialnego nadzoru urzędów centralnych, które ulegną likwidacji, połączeniu lub przekazaniu do samorządu terytorialnego.

Należy przyjąć zasadę, że za każdą deregulacją musi iść redukcja administracji, że dane o wysokości tej redukcji muszą być integralnym załącznikiem (lub elementem obowiązkowym) w dokumencie o nazwie Ocena Skutków Regulacji oraz, że zadaniem dyrektorów generalnych jest „skonsumowanie” tych zapisów po wejściu danego prawa deregulacyjnego w życie.

Przykładem działania deregulacyjnego powinno być rozwiązanie problemu Kuratoriów Oświaty. Zadania, które wykonują Kuratoria podlegające wojewodzie, są zbędne. Jedynym zadaniem państwa w tym obszarze powinien być nadzór weryfikacyjny wojewody nad uchwałami organów samorządów terytorialnych dotyczącymi szeroko pojętej edukacji. Można zaproponować, więc likwidację zadań wykonywanych przez Kuratoria, przekazanie około 5 % osób z Kuratorium do Wydziałów Nadzoru UW oraz zwolnienie pozostałych 95 %. W tym konkretnym przypadku, to zmniejszenie zatrudnienia na poziomie wojewódzkim o około 2.150 osób.

Następny przykład może dotyczyć konsekwencji wprowadzenia podatku liniowego. Skutkować to powinno uproszczeniem kwestionariuszy PIT, a co za tym idzie zmniejszeniem liczby stanowisk pracy, związanych z ich „obsługą”.

Z kolei planowana likwidacja większości koncesji i różnego rodzaju zgód dla przedsiębiorców, powinna spowodować likwidację wielu stanowisk w ministerstwach i urzędach centralnych.

I.9.4. ZMIANY STRUKTURALNE W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Zmiany strukturalne w administracji (łączenie lub likwidacja jednostek organizacyjnych) stanowią bardzo istotne działania związane z restrukturyzacją w obszarze zatrudnienia. Planowane są następujące działania:

- rozwiązanie problemu istnienia kilku urzędów regulacyjnych branżowych (oraz jednego horyzontalnego (UOKiK) → połączenie ich w jeden urząd regulacyjny;
- uporządkowanie, w związku wejściem w życie dyrektyw nowego podejścia, problemu inspekcji → połączenie większości istniejących inspekcji w nowe trzy inspekcje;

- uporządkowanie problemu agencji rolniczych: połączenie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z Agencją Rynku Rolnego oraz likwidacja Agencji Nieruchomości Rolnych.
- Konsolidacja zadań emerytalno-rentowych w jednym urzędzie → połączenie ZUS i KRUS oraz „mundurowych” urzędów emerytalno-rentowych;
- Likwidacja NFOŚiGW i włączenie jego zadań do ministerstwa.

I.9.5. ZMIANY W METODACH DZIAŁANIA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Zmiany w metodach działania są podstawową formą szukania oszczędności w zatrudnieniu w administracji rządowej. Polegać one powinny na przeglądzie wszystkich zadań z punktu widzenia sposobu ich wykonywania oraz zbudowaniu takich zmian systemowych, które preferować będą oszczędność, wydajność i skuteczność w działaniu administracji. Celowi temu służyć powinna pełna reorientacja sposobu działania administracji w kierunku „zarządzanie poprzez rezultaty” oraz wdrożenie budżetu zadaniowego. Następnie należy przeprowadzić takie zmiany organizacyjne, które spowodują, iż rezultaty osiągnięte poprzez działania będą oszczędniejsze, sprawniejsze i skuteczniejsze. Zwłaszcza należy zwrócić uwagę na działania jednostek pomocniczych, wspierających departamenty merytoryczne.

Zmiany w zatrudnieniu w zakładach budżetowych i gospodarstwach pomocniczych wynikać powinny z:

- przeprowadzenia analizy funkcjonowania zakładów budżetowych, związanych z poszczególnymi częściami budżetu państwa, wszystkie te które można usunąć z państwowej sfery budżetowej, powinny być usunięte (prywatyzacja, likwidacja, inne),
- przeprowadzenia likwidacji wszystkich gospodarstw pomocniczych, zajmujących się obsługą: na szczeblu centralnym - ministerstw i urzędów centralnych, a na szczeblu województwa – urzędów wojewódzkich i innych urzędów administracji publicznej (za wyjątkiem obsługi służb mundurowych).

W miejsce zlikwidowanych gospodarstw pomocniczych należy powołać jedną centralną jednostkę – najlepiej przy KPRM - oraz 16 wojewódzkich (przy UW). Szef KPRM oraz wojewodowie mieliby jako jedno ze swoich zadań, w ramach „dyscyplinowania wydatków z budżetu państwa”, doprowadzić do połączenia jednostek, a potem do ich głębokiej restrukturyzacji. Najszybsze kroki wdrożenia systemu opisanego powyżej, można osiągnąć w sposób następujący:

- Premier nakazuje (polecenie służbowe), aby ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie wydali (zgodnie z art. 20 ust.3 ustawy o finansach publicznych) polecenie o likwidacji gospodarstw pomocniczych i wniesienia majątku likwidowanego gospodarstwa do wskazanej jednostki (Centrum Obsługi Administracji i/ lub 16 Regionalnych Centrów Obsługi Administracji). Powinien to być zakład budżetowy,
- na bazie gospodarstwa pomocniczego przy KPRM oraz 16 gospodarstw pomocniczych przy urzędach wojewódzkich, powołuje się 1 (plus 16 oddziałów) albo 17 niezależnych (z powodów czysto wdrożeniowych, optujemy - za tym drugim rozwiązaniem) jednostek, które zostają natychmiast poddane procesowi restrukturyzacji.

Po restrukturyzacji, należy rozważyć możliwość utworzenia z tego zakładu budżetowego podmiotu prawa handlowego i jego ewentualne sprywatyzowanie.

Jeżeli chodzi o zmiany w obszarze państwowych funduszy celowych to proponujemy:

1. Likwidację urzędów, bądź jednostek organizacyjnych, obsługujących następujące fundusze i przekazanie ich obsługi do urzędów obsługujących organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego:
 - Państwowy Fundusz Pracy,
 - Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
 - Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
 - Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych,
 - Państwowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.
2. Likwidację urzędów, obsługujących następujące fundusze (i przekazanie ich obsługi do ministerstw):
 - Państwowy Fundusz Kombatantów,
 - Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Docelowym rezultatem działania w tym obszarze powinny być dwa państwowe fundusze celowe - których finanse powinny być w pełni włączone do budżetu państwa) tzn.: Zakład Ubezpieczeń Społecznych (skonsolidowany z KRUS-em oraz innymi biurami emerytalno-rentowymi) oraz Narodowy Fundusz Zdrowia.

I.9.6. WYNAGRODZENIA W ADMINISTRACJI A KWALIFIKACJE

Istotną barierą dla sprawności działania administracji jest w niektórych przypadkach brak możliwości zaangażowania pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. Administracja stoi i stawać będzie przed bardzo poważnymi wyzwaniami, dla których wykonania uzasadnione będzie zaangażowanie sprawdzonych menadżerów lub ekspertów z rynku prywatnego. Praca w administracji łączy się ze stabilnością oraz prestiżem i dlatego specjaliści w administracji nie muszą zarabiać tyle samo, co w firmach prywatnych. Jeżeli różnica ta będzie jednak nadmierna, to ściągnięcie lub utrzymanie w administracji ekspertów o niektórych kwalifikacjach będzie niemożliwe.

Dlatego część oszczędności, wynikających z odchudzenia administracji należy przeznaczyć na podwyżki wynagrodzeń dla niektórych kluczowych stanowisk. Warto wcześniej przeprowadzić analizę rynkową, aby ocenić wynagrodzenie, jakie otrzymują osoby o takich kwalifikacjach w sektorze prywatnym. W sektorze publicznym można zaoferować wynagrodzenia niższe, np. o 20-50%, niż porównywalne w sektorze prywatnym.

CZĘŚĆ II

WZROST GOSPODARCZY I PRACA DLA POLAKÓW W POLSCE

ROZDZIAŁ II.1.

SZANSE, BARIERY I SCENARIUSZE ROZWOJU

II.1.1. SZANSA, JAKĄ STWARZA CZŁONKOSTWO W UNII EUROPEJSKIEJ

Polska w porównaniu z krajami Europy Zachodniej jest krajem biednym, zarówno w kategorii dochodu na głowę, jak i szczególnie w kategorii nagromadzonego bogactwa na jednego mieszkańca. Jest przy tym krajem, gdzie na 1000 mieszkańców mało osób pracuje, a bardzo duża liczba osób utrzymuje się z rozmaitych świadczeń społecznych. W rezultacie jest krajem przytłoczonym przez wydatki publiczne²⁸.

Członkostwo w Unii Europejskiej otwiera przed Polską olbrzymie potencjalne możliwości. Wraz z naszym wejściem do UE, produkty i usługi wytwarzane w Polsce uzyskały gwarancję trwałego dostępu do wielkiego unijnego rynku. W Polsce żyją miliony ludzi, którzy pracują lub szukają pracy za płace kilkakrotnie niższe niż te, jakie otrzymują pracownicy w sąsiednich Niemczech i w innych bogatych krajach UE. Niższe płace w Polsce wynikają z faktu, że przeciętna wydajność pracy jest u nas kilkakrotnie niższa niż w bogatych krajach UE, co znajduje swoje odbicie w analogicznej różnicy między Produktami Krajowymi Brutto na jednego zatrudnionego. W dobrze zorganizowanych i wyposażonych zakładach produkcyjnych w Polsce wydajność pracy może być jednak zbliżona do wydajności w podobnych zakładach w Europie Zachodniej. Stwarza to niezwykle silny bodziec dla krajowych i zagranicznych producentów do inwestowania w Polsce, by wykorzystując relatywnie taną pracę wytwarzać pracochłonne produkty i usługi pod potrzeby rynku UE.

Musimy zrobić wszystko, by wykorzystać duże zasoby taniej pracy, które dziś są głównym czynnikiem naszej przewagi konkurencyjnej. Musimy jednocześnie stwarzać warunki do tego, by mogły w Polsce zaistnieć nowe czynniki przewagi konkurencyjnej, które będą niezbędne w przyszłości, gdy tania praca nie będzie już naszym atutem.

II.1.2. BARIERY I WYZWANIA

Coraz więcej młodych Polaków studiuje. W ciągu ostatnich piętnastu lat liczba studentów wzrosła blisko pięciokrotnie. Absolwenci mają jednak trudności ze znalezieniem pracy i nie widzą sprzyjających warunków do podejmowania samodzielnej działalności gospodarczej.

Uaktywnienie słabo wykorzystanego zasobu pracy w Polsce nie jest zadaniem prostym – wymaga kapitału, przedsiębiorczości i przezwyciężenia poważnych barier. Zwracamy tu uwagę na kluczowe wyzwania, z którymi musimy się uporać. Szczegółowe propozycje działań, dla sprostania tym i innym wyzwaniom, omawiamy w następnych rozdziałach pierwszej części Raportu.

BŁĘDNE KOŁO, JAKIE TWORZY WYSOKI KLIN PODATKOWY I NISKA LICZBA PRACUJĄCYCH

Na początku lat 1990-tych, w pierwszych latach transformacji gospodarki, starano się łagodzić pojawiający się wówczas po raz pierwszy problem bezrobocia, poprzez ułatwienie

²⁸ Udział wydatków publicznych w PKB wynosi w Polsce około 48% i jest o około 16 punktów procentowych wyższy, niż zgodnie ze statystycznym trendem powinien wynosić w kraju o takim, jak Polska poziomie PKB (wg siły nabywczej) na głowę.

pracownikom przechodzenia na wcześniejsze emerytury i renty. Polityka ta opierała się na intuicyjnie przekonywującym rozumowaniu, że przesunięcie części pracowników poza siłę roboczą zmniejszy liczbę bezrobotnych. Na krótką metę tak istotnie było, ale na dłuższą metę rozumowanie to okazało się całkowicie błędne. Polityka dezaktywacji przyniosła ten skutek, że mamy dziś najniższy w UE stopień aktywności zawodowej (mierzony udziałem osób zainteresowanych znalezieniem pracy w grupie ludności w wieku produkcyjnym), a mimo to mamy najwyższą stopę bezrobocia (mierzoną procentem ludzi aktywnych zawodowo, którzy nie są w stanie znaleźć pracy).

Dzisiaj w Polsce zaledwie 52% ludzi w wieku 15-64 pracuje legalnie, podczas gdy w krajach „starej” Unii Europejskiej (UE-15) wskaźnik ten wynosi 64%, a cel określony w Strategii Lizbońskiej zakłada podniesienie tego wskaźnika do 70%.

W Polsce bardzo duża grupa osób w wieku produkcyjnym utrzymuje się z rozmaitych świadczeń społecznych – przede wszystkim z liberalnie przyznanych rent i wcześniejszych emerytur. Świadczenia te finansowane są ze składek na ubezpieczenia społeczne, obciążających wynagrodzenia osób legalnie pracujących. Wysokie składki na ubezpieczenia społeczne sprawiają, że różnica między ponoszonymi przez pracodawcę kosztami zatrudnienia pracownika a płacą, jaką otrzymuje pracownik jest bardzo duża. Ta różnica to tzw. klin podatkowy.

Mamy do czynienia z mechanizmem błędnego koła. Wysoki klin podatkowy zniechęca pracodawców do formalnego zatrudniania pracowników i zachęca pracowników do poszukiwania pracy na czarno zamiast oficjalnego zatrudnienia. Duże wydatki publiczne oznaczają z kolei, że sektor prywatny ma ograniczone środki na inwestycje, a więc na tworzenie nowych miejsc pracy. Prowadzi to w sumie do utrzymywania się niskiego poziomu oficjalnego zatrudnienia. Niska liczba oficjalnie zatrudnionych oznacza niską liczbę płatników składek na ubezpieczenia społeczne. Przy wysokich potrzebach systemu ubezpieczeń społecznych skłania to do wysokiego obciążania składkami każdego legalnie zatrudnionego, czyli do utrzymywania wysokiego klina podatkowego.

Po to, aby kraj się szybko rozwijał liczba pracujących Polaków musi się istotnie zwiększyć, a to nie będzie łatwe, jeżeli nie zmniejszymy obciążenia pracowników i przedsiębiorców kosztami świadczeń społecznych. Trzeba przerwać błędne koło, jakie tworzą wysokie pozapłacowe koszty pracy i niska liczba pracujących. Konieczne jest, więc stopniowe zmniejszanie obciążenia płacy i przedsiębiorców podatkami i składkami na ubezpieczenia społeczne.

PRZESZKODY INSTYTUCJONALNE DLA PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ I NIECHĘĆ MŁODYCH LUDZI DO TWORZENIA WŁASNYCH FIRM

Na przełomie lat 1980-tych i 1990-tych dokonano w Polsce głębokiej liberalizacji i deregulacji gospodarki w wyniku, której setki tysięcy ludzi podjęło ryzyko samodzielnej działalności gospodarczej. W ostatnich latach Polska stała się krajem znacznie mniej przyjaznym dla biznesu. W wielu obszarach warunki do prowadzenia działalności gospodarczej uległy pogorszeniu.

- Przepisy skarbowe i aparat skarbowy stawał się coraz mniej przyjazny dla prywatnych firm. Niejasność przepisów podatkowych, olbrzymie uprawnienia aparatu skarbowego i brak należytej kontroli nad tym aparatem stwarza olbrzymie ryzyko dla podmiotów

prowadzących działalność gospodarczą. Szczególnie trudno jest się bronić przed tym ryzykiem drobnym przedsiębiorcom.

- Rozbudowała się nowa struktura administracji państwowej i samorządowej obrastająca w układy korupcyjne.
- Proces deregulacji był kontynuowany bardzo opornie. W wielu dziedzinach następował proces odwrotny i pojawiały się regulacje i rozwiązania organizacyjne ograniczające konkurencję, przywracające monopolistyczne struktury, wprowadzające nowe ograniczenia, wymogi licencji itp.
- Konieczność dostosowywania polskiego prawa do wymogów Unii Europejskiej administracja państwowa wykorzystwała w wielu dziedzinach jako okazję do wprowadzenia regulacji, ograniczających swobodę działalności w stopniu daleko wykraczającym poza wymagania UE.

W międzynarodowych rankingach, oceniających warunki prowadzenia biznesu, Polskę wyprzedza zarówno 15 krajów starej Unii Europejskiej, jak i wszystkie nowe kraje członkowskie²⁹. Polska zajmuje natomiast wysoką pozycję w międzynarodowych rankingach najbardziej skorumpowanych krajów³⁰.

Niesprzyjające warunki dla prowadzenia biznesu są jedną z przyczyn, że młodzi ludzie kończący studia nie podejmują działalności gospodarczej w Polsce, lecz myślą przede wszystkim o wyjeździe za granicę³¹.

Konieczna jest, zatem zasadnicza poprawa warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej, co wymaga zdecydowanych działań w kilku obszarach.

1. Potrzebne jest zasadnicze uproszczenie podatków i zmiana zasad funkcjonowania aparatu skarbowego. System podatkowy powinien zapewnić zebranie przez Państwo niezbędnej kwoty podatków, powodując możliwie jak najmniejsze perturbacje w działalności gospodarczej i życiu obywateli. Potrzeby społeczne powinny być rozwiązywane po stronie wydatków budżetowych. Oznacza to odejście od filozofii rozwiązywania wszelkich problemów poprzez majstrowanie w podatkach. Oznacza to również, że aparat skarbowy i aparat kontroli skarbowej powinny liczyć się z kosztami, jakie powodują dla podatników. Należy maksymalnie uprościć podatki i zwiększyć jednoznaczność przepisów podatkowych, po to by zmniejszyć koszty dla przedsiębiorców związane z analizą przepisów podatkowych i dostosowaniem się do nich. Chodzi o to, aby zasadniczo obniżyć ryzyko podatkowe działalności gospodarczej.
2. Potrzebna jest przełomowa deregulacja, polegająca na zniesieniu tych ograniczeń dla działalności gospodarczej, które nie są niezbędne i które nie przynoszą korzyści wyraźnie większych niż koszty ich stosowania.
3. Konieczne jest zasadnicze zwiększenie skuteczności działań antymonopolowych, szczególnie po to, by spowodować poprawę dostępności i umiarkowane ceny usług w

²⁹ Wg rankingu World Economic Forum „The World Competitiveness Report 2005-2006”, Polska pod względem konkurencyjności sytuuje się na 51 miejscu na świecie i wyprzedzają ją wszystkie pozostałe kraje Unii Europejskiej. Pod względem kosztów życia i prowadzenia biznesu Polska jest jednym z najdroższych krajów w dziesiątce nowych członków Unii Europejskiej. Koszty wynikają z utrzymywania monopolii, ograniczania konkurencji i wysokich podatków i obciążeń na ubezpieczenia społeczne. Por. „Drogo, bo w Polsce” (Wprost nr 9 z 29 lutego 2004).

³⁰ Transparency International Corruption Perception Index 2005, szeregujący kraje od najmniej skorumpowanych do najbardziej skorumpowanych, umieszcza Polskę na 70 pozycji, daleko za innymi krajami Unii Europejskiej.

³¹ Wg niedawnych badań 59% Polaków w wieku 15-29 chce pracować za granicą.

takich obszarach jak: telekomunikacja, dostawy elektryczności, gazu, usług komunalnych, dostęp do infrastruktury kolejowej.

4. Potrzebna jest generalna poprawa sprawności sądownictwa, aby zasadniczo skrócić kompromitujący Polskę czas rozpatrywania spraw sądowych³².
5. Potrzebna jest zdecydowana kampania antykorupcyjna. Jej istotnym elementem powinna być działalność wyspecjalizowanych komórek w policji i w prokuraturze nastawionych na aktywne działania (w tym również prowokacje policyjne) po to, by zdobywać dowody korupcji i doprowadzać do szybkiego skazania winnych.
6. Wreszcie, konieczne są działania propagandowe i osobiste zaangażowanie się czołowych osób w państwie, aby zachęcić Polaków do zakładania i rozwijania przedsiębiorstw i spowodować, że aparat państwowy będzie w tym ich sojusznikiem³³.

EFEKTYWNOŚĆ RYNKU PRACY

Dla rozwiązania problemu wysokiego bezrobocia, szczególnie bezrobocia długotrwałego, konieczna jest również aktywna polityka rynku pracy. Bezrobotni powinni otrzymywać oferty pracy i być motywowani do ich przyjmowania. Obecnie urzędy pracy nie wykonują należycie zadania aktywnego pośrednictwa pracy, lecz skupiają się na problemach obsługi formalnej i wypłacie świadczeń.

Potrzebna jest również liberalizacja prawa pracy. Wiele regulacji polskiego prawa pracy jest bardziej restrykcyjnych niż wymagania Unii Europejskiej. Regulacje te przeszkadzają firmom w dostosowaniu do zmieniających się warunków konkurencji (m.in. utrudniają bardziej elastyczne regulowanie godzin pracy oraz zatrudnianie pracowników tymczasowych), tym samym podnoszą koszty oraz ryzyko pracodawców związane z zatrudnianiem pracowników.

Liberalizacji prawa pracy powinny towarzyszyć bardziej skuteczne działania organów państwowych, aby zapobiegać i zwalczać przypadki rażącego naruszania prawa pracy.

SIEĆ DROGOWA

Na początku lat 1990-tych dwoma najpoważniejszymi barierami, utrudniającymi rozwój działalności gospodarczej był niedorozwój telekomunikacji oraz zły stan sieci drogowej. W pierwszym obszarze w ciągu ostatnich lat nastąpiła duża jakościowa poprawa. Dzisiaj sieć telefoniczna nie stanowi już bariery rozwoju. Przeszkodą są ceny usług telekomunikacyjnych, wyższe niż w Europie, a także brak dostępu do szerokopasmowych łącz internetowych na obszarach poza dużymi miastami.

Nie nastąpiła natomiast jakościowa poprawa sieci drogowej. Wręcz przeciwnie, w stosunku do rosnących potrzeb – wyznaczanych liczbą samochodów osobowych i skalą przewozów towarowych – w tym obszarze nastąpiło znaczne pogorszenie. Brak autostrad i

³² Wg raportu Banku Światowego „Doing Business 2005”, średni czas rozstrzygnięcia spraw gospodarczych w sądzie w Polsce wynosi 1000 dni.

³³ W „Raporcie otwarcia 2005/2006” Centrum im. Adama Smitha (21 listopada 2005) w paragrafie pod wymownym tytułem "Przedsiębiorczość częstym wyborem" stwierdza się, że "Największy odsetek rozpoczynających własną działalność gospodarczą w Europie odnotowano właśnie w naszym kraju". Stwierdzenie to wprowadza w błąd, jeśli nie odnotuje się faktu, że znaczna część zarejestrowanych jako prowadzący własną działalność to osoby, które często z inicjatywy pracodawców zostały skłonięne do przejścia na "samozatrudnienie". Dotyczy to dość powszechnie osób pracujących między innymi jako: sprzątaczkę, portierkę, księgową, konserwatorzy, recepcjonistów itd. Jest to, więc raczej inna forma świadczenia pracy stymulowana przez korzyści w postaci niższych składek na ZUS i niższego obciążenia podatkowego. Niewiele to ma wspólnego z przedsiębiorczością.

dróg ekspresowych stanowi obecnie poważną barierę dla prowadzenia działalności gospodarczej, obniża istotnie atrakcyjność inwestycyjną kraju, ogranicza możliwości wykorzystania przez Polskę atutu jej położenia geograficznego i potencjału siły roboczej. W tej dziedzinie po latach zastoju potrzebny jest przełom.

BARIERY EDUKACYJNE

W międzynarodowych testach podstawowych umiejętności intelektualnych polska młodzież z dużych miast uzyskuje już wyniki na europejskim poziomie. Natomiast młodzież na wsi i w małych miastach osiąga przeciętnie wyniki znacznie poniżej europejskiej średniej. Ta luka edukacyjna stanowi dużą przeszkodę dla rozwoju aktywności gospodarczej w tak zwanej Polsce „B”, a jednocześnie ogranicza możliwości migracji do dużych miast w celu znalezienia pracy lub kontynuacji wykształcenia. Przyczynia się to do utrzymywania wysokiego poziomu bezrobocia i poczucia braku perspektyw zatrudnienia w wielu obszarach kraju.

Przewyciężenie tej bariery edukacyjnej jest konieczne do tego, by cała Polska mogła czerpać korzyści z rozwoju gospodarczego.

EFEKTYWNE WYKORZYSTANIE TRANSFERÓW Z UNII EUROPEJSKIEJ

W okresie najbliższych 10 lat Polska może potencjalnie uzyskać z budżetu Unii Europejskiej łączne środki w wysokości prawie 100 miliardów euro z przeznaczeniem na publiczne wydatki rozwojowe. Transfery unijne mogą stanowić corocznie około 3,6-4,0% polskiego Produktu Krajowego Brutto. Stwarza to unikalną szansę na skok cywilizacyjny. Transfery z UE mogą przynosić gospodarce bardzo znaczne korzyści. Ale dopóki kurs złotego nie będzie usztywniony wobec euro, transfery te przyczyniać się będą do umocnienia polskiej waluty.

Realna aprecjacja złotego jest zjawiskiem nieuniknionym i będzie tak, czy inaczej, postępować, dopóki wydajność pracy w Polsce będzie rosła znacznie szybciej niż w krajach strefy euro³⁴. Przyspieszenie aprecjacji złotego, w wyniku napływu funduszy unijnych, nie będzie szkodliwe dla konkurencyjności polskich przedsiębiorstw pod warunkiem, że będzie temu towarzyszyło odpowiednie przyspieszenie tempa wzrostu wydajności pracy. Natomiast, jeśli nie będzie odpowiedniego wzrostu wydajności pracy, to przyspieszona - w wyniku napływu środków unijnych - aprecjacja złotego, będzie powodować osłabienie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw i przyczyniać się do wzrostu bezrobocia. Można powiedzieć krótko: **Źle wydane pieniądze unijne oznaczają większe bezrobocie.**

Istnieje niestety duże ryzyko, że znaczna część środków z UE zostanie wydana nieefektywnie. Sprzyja temu wrażenie obfitości środków i powszechne przekonanie polityków, że kryterium sukcesu w tym obszarze jest zdolność do wydatkowania jak największego procentu potencjalnie dostępnych funduszy unijnych. Dlatego konieczne jest właściwe określenie celów i sposobów wykorzystania funduszy europejskich.

Przy wydatkowaniu środków unijnych trzeba unikać wprowadzania mechanizmów zakłócających rynek. Należy przeznaczać środki unijne na zadania, których wykonywanie przez sektor publiczny jest zasadne, a unikać przeznaczania tych środków na zadania, które

³⁴ Po usztywnieniu kursu złotego transfery z UE przyczyniać się będą do przyspieszenia konwergencji cenowej poprzez presję na wzrost cen usług, nieruchomości i innych aktywów, przez co również w pewnym stopniu przyczyniać się będą do pogarszania konkurencyjności polskich przedsiębiorstw.

powinien wykonywać sektor prywatny. Zgodnie z tą zasadą, w szczególności celowe jest finansowanie programów publicznych, które poprawią warunki i obniżą koszty działania wszystkich przedsiębiorców oraz programów niezbędnych dla wykonania zobowiązań władz publicznych wobec UE. Należy natomiast unikać finansowania programów, zakładających dotowanie indywidualnych przedsiębiorców na podstawie decyzji urzędników, zarządzających funduszami unijnymi. Dotacje bezpośrednie dla firm (głównie MSP) powinny być przyznawane jedynie w przypadku wystąpienia niedoskonałości rynku, obniżających pozycję konkurencyjną tych przedsiębiorstw lub w przypadku żywotnych interesów państwa w danej dziedzinie.

Kierunki wydatkowania środków najbardziej istotne dla poprawy warunków do prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce to m.in.: rozwój infrastruktury komunikacyjnej i teleinformacyjnej na terenie całego kraju, rozwój infrastruktury na wsi, poprawa innych elementów infrastruktury biznesu (np. wsparcie przy tworzeniu miejscowych planów zagospodarowania), starannie dobrane inicjatywy edukacyjne. Warto jednak pamiętać, że w każdym z kierunków wydatkowania środków możliwe jest ich wydatkowanie nieefektywne³⁵. Dlatego potrzebne są właściwe mechanizmy i kryteria selekcji projektów oraz stworzenie skutecznego aparatu administracyjnego do obsługi funduszy europejskich. Skuteczność powinna przy tym polegać nie tylko na zdolności do spowodowania wydatkowania środków, lecz również na zapewnieniu, że środki te zostaną wydatkowane na przedsięwzięcia najbardziej efektywne z punktu widzenia poprawy konkurencyjności gospodarki.

ZACHOWANIE STABILNOŚCI MAKROEKONOMICZNEJ I UNIKNIĘCIE NADMIERNEJ APREJCACJI ŻŁOTEGO

Warunkiem wykorzystania szansy rozwoju, jaką stwarza członkostwo UE jest zachowanie stabilności makroekonomicznej. Aby powstrzymać proces lawinowego zadłużania Państwa, trzeba ograniczyć wielkość deficytu budżetowego. Ograniczenie deficytu nie może się przy tym odbywać poprzez podnoszenie obciążeń podatkowych. Wręcz przeciwnie, po to by nie dławić działalności gospodarczej, należy obniżyć podatki i obciążenia paropodatkowe, takie jak składki na ubezpieczenia społeczne. Obniżanie deficytu budżetowego przy jednoczesnym obniżaniu obciążeń fiskalnych jest możliwe tylko przy znacznym obniżeniu wydatków Państwa.

Poważnym zagrożeniem dla wzrostu gospodarczego okazać się może nadmierne umocnienie się złotego. Czynniki wpływającymi na umocnienie złotego będą: wzrost wydajności pracy w polskiej gospodarce szybszy niż w strefie euro, napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, napływ środków z budżetu UE oraz wzrost transferów dla rodzin osób pracujących za granicą. Jeżeli proces aprecjacji krajowej waluty nie zostanie powstrzymany, to nadmiernie mocny złoty może spowodować zahamowanie wzrostu

³⁵ Przykładem nieefektywnego mechanizmu wydatkowania środków unijnych wydaje się być funkcjonujący obecnie sposób przeznaczania ich na szkolenia. Środki te oferowane są firmom szkoleniowym, które dzięki temu mogą oferować głęboko subsydiowane szkolenia swoim klientom. Szef jednej z dynamicznie rozwijających się prywatnych firm odzieżowych (Atlantic) stwierdził, że pieniądze z UE na szkolenia zepsuły rynek szkoleń. Atlantic uznał za konieczne zorganizowanie własnego działu szkoleń, po tym jak w trakcie kolejnych spotkań przedstawiciele zewnętrznych firm szkoleniowych zajmowali się wyłącznie przekonywaniem jak można za ich pośrednictwem wykorzystać środki unijne na szkolenia, a nie zajmowali się proponowaniem jak wykorzystać szkolenia dla rozwiązania problemów klienta. (Wypowiedź podczas dyskusji nad NPR 2007-2013 zorganizowanej przez Konfederację Pracodawców Polskich w dniu 3 lutego 2005).

gospodarczego i wzrost bezrobocia. Powstrzymanie aprecjacji polskiej waluty może nastąpić poprzez usztywnienie złotego wobec euro, a następnie wejście Polski do strefy Euro.

II.1.3. DWIE TEZY I TRZY SCENARIUSZE ROZWOJU

Warto sformułować dwie tezy.

Teza pierwsza: Wysokie pozapłacowe koszty pracy oraz instytucjonalne przeszkody dla działalności gospodarczej to bariery łatwiejsze do pokonania dla dużych firm zagranicznych niż dla drobnych firm i osób rozpoczynających działalność gospodarczą.

Wielkie firmy zagraniczne dzięki wysokim nakładom kapitałowemu, skali działalności i zastosowanym technologiom są w stanie osiągnąć w Polsce wydajność pracy na tyle wysoką, że ich działalność jest opłacalna, pomimo wysokich pozapłacowych kosztów pracy. Jednocześnie firmy te mogą sobie pozwolić na zaangażowanie profesjonalnych doradców i pośredników do reprezentowania ich przed różnymi organami administracji, załatwienia rozmaitych zezwoleń, decyzji itp.. Duże firmy zagraniczne mogą poza tym liczyć na wsparcie administracji rządowej, np. agencji wspierającej inwestycje zagraniczne. Przy dużej skali działalności koszty pokonywania przeszkód biurokratycznych w relacji do kwoty inwestycji nie są prohibicyjne³⁶. Te same pozapłacowe koszty pracy i ograniczenia instytucjonalne są natomiast barierą nie do przebiccia dla wielu mniejszych firm, a przede wszystkim dla osób dopiero pragnących rozpocząć działalność gospodarczą i dysponujących skromnym kapitałem. Wiele z tych potencjalnych firm nie będzie w stanie osiągnąć na tyle wysokiej wydajności pracy, by móc zaabsorbować wysokie pozapłacowe koszty pracy. Jednocześnie, dla małych podmiotów lub osób pragnących dopiero rozpocząć działalność, relacja kosztów pokonywania barier biurokratycznych do kosztów inwestycji okazać się może prohibicyjna.

Teza druga: Same inwestycje dużych firm zagranicznych nie spowodują wzrostu zatrudnienia. Dla zasadniczego zmniejszenia bezrobocia niezbędne jest powstanie i rozwój dużej liczby małych i średnich firm.

Duże, sztandarowe inwestycje zagraniczne związane z dużymi nakładami kapitałowymi są ważnym źródłem nowych technologii i przyczyniają się do wzrostu gospodarczego oraz wzrostu eksportu. Inwestycje takie łączą się jednak zwykle z tworzeniem relatywnie niewielu miejsc pracy o wysokiej wydajności. Wzrost zatrudnienia i zasadniczy spadek bezrobocia nastąpić może tylko dzięki powstaniu i rozwojowi działalności setek tysięcy małych i średnich firm produkcyjnych i usługowych. Firmy te będą w stanie wykorzystać również „nisze” na rynku pracy, tzn. zatrudniać osoby, po które nigdy nie sięgną wielkie firmy zagraniczne.

³⁶ Oczywiście o inwestycje dużych inwestorów zagranicznych konkurować będą z nowe kraje członkowskie UE, takich jak Słowacja, Węgry i Czechy i kraje bałtyckie oferujące porównywalny poziom kosztów pracy. Biorąc jednak pod uwagę, że wszystkie te kraje mają łącznie mniejszą liczbę ludności niż Polska można liczyć na to, że nawet w umiarkowanie pesymistycznym wariantcie znacząca część inwestycji zagranicznych kierowanych do nowych krajach członkowskich UE trafi do Polski.

CHARAKTERYSTYKA TRZECH SCENARIUSZY ROZWOJU POLSKI W NASTĘPNYCH LATACH:

Scenariusz bardzo pesymistyczny

Zakłada brak zdolności do ograniczenia dotychczasowych wydatków Państwa i jednocześnie pojawienie się nowych tytułów wydatkowych. Deficyt budżetowy zostanie ustalony „przejściowo” na wysokim poziomie, lecz realizacja planu jego obniżenia będzie przesuwana z roku na rok. Rosnąć będzie szybko dług publiczny i nastąpi wzrost długoterminowych stóp procentowych. W efekcie coraz większą część budżetu państwa pożerać będą koszty obsługi długu. Jeśli dodatkowo Polska nie będzie przestrzegać uzgodnionej z Komisją Europejską ścieżki ograniczania nadmiernego deficytu budżetowego³⁷, to może zostać pozbawiona dostępu do funduszy strukturalnych. Nastąpić może bardzo znaczne osłabienie złotego, duży wzrost inflacji i wzrost stóp procentowych. Nastąpi spadek poziomu inwestycji prywatnych i znaczny spadek tempa wzrostu gospodarczego. Polska zamiast nadrabiać będzie tracić dystans do bogatych krajów starej Unii Europejskiej. Utrzymywać się będzie niski poziom aktywności zawodowej i bardzo wysokie bezrobocie. W wielu regionach kraju brak będzie w ogóle perspektyw zatrudniania. Bardziej aktywni ludzie będą emigrowali w poszukiwaniu pracy i lepszych perspektyw.

Scenariusz umiarkowanie pesymistyczny

Deficyt budżetowy jest utrzymywany w jako takich ryzach. Nie następują natomiast istotne zmiany w zakresie wysokości pozapłacowych kosztów pracy, regulacji rynku pracy oraz instytucjonalnych przeszkód dla prowadzenia działalności gospodarczej, a fundusze strukturalne z UE zostają rozdzielone tak, aby zadowolić wszystkich na zasadzie „każdemu po trochu”. Ze względu na trudności ze spełnieniem kryterium fiskalnego Polska przez długi czas nie wchodzi do strefy Euro i utrzymuje się płynny kurs złotego, który ulega silnym wahaniom.

W efekcie wzrost gospodarczy w naszym kraju będzie tylko nieco szybszy niż w krajach UE i będzie odbywał się bez wzrostu zatrudnienia. Rozwój gospodarczy będzie się koncentrował w metropoliach i w wybranych regionach, w których lokować będą swoje zakłady duzi inwestorzy zagraniczni. Dzięki osiągnięciu w tych zakładach wysokiej wydajności pracy, zbliżonej do wydajności w Europie Zachodniej, inwestorzy ci będą odnosili korzyści z niskich płac, wystarczające dla zrekompensowania wysokich pozapłacowych kosztów i innych niedogodności związanych z prowadzeniem działalności w Polsce. Jednocześnie wysokie pozapłacowe koszty pracy i ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej stanowiąc będą istotną barierę dla powstawania i rozwoju lokalnych firm w Polsce. Rosnąć będzie wydajność pracy w efekcie wysokiego wzrostu wydajności w wybranych segmentach gospodarki. Transfery z UE nie zostaną efektywnie wykorzystane i poprzez wpływ na aprecjację złotego przyczynią się do osłabienia konkurencyjności polskiej gospodarki. Nie będzie poprawy sytuacji na rynku pracy i spadku bezrobocia. Również i w tym scenariuszu najbardziej aktywni młodzi ludzie myśleć będą przede wszystkim o znalezieniu pracy za granicą.

³⁷ Obecne uzgodnienia zobowiązuje nasz kraj do corocznego obniżania deficytu, o co najmniej, 0,5% PKB.

Scenariusz optymistyczny

Nastąpi ograniczenie wydatków państwa i systematyczne zmniejszanie deficytu budżetowego. Pozapłacowe koszty pracy zostaną istotnie obniżone; nastąpi liberalizacja rynku pracy i usprawnienie systemu pośrednictwa pracy; zostaną usunięte lub złagodzone najważniejsze przeszkody instytucjonalne dla prowadzenia działalności gospodarczej. Fundusze strukturalne z UE zostaną przeznaczone na najbardziej efektywne przedsięwzięcia, poprawiające istotnie warunki do prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, takie jak rozwój infrastruktury komunikacyjnej i teleinformacyjnej. Proces aprecjacji polskiej waluty zostanie powstrzymany poprzez usztywnienie złotego wobec euro, a następnie wejście Polski do strefy Euro.

W efekcie wzrost gospodarczy będzie znacznie szybszy niż średnia w UE i łączył się będzie z tworzeniem milionów nowych miejsc pracy. Wzrośnie współczynnik aktywności zawodowej i spadnie bezrobocie. Obok inwestycji dokonywanych przez wielkie firmy zagraniczne, powstawać i rozwijać się będą setki tysięcy małych i średnich firm produkcyjnych i usługowych. Najbardziej aktywni młodzi ludzie tworzyć będą nowe firmy. Wiele spośród nowopowstających i rozwijających się firm będzie wprowadzać nowe innowacyjne rozwiązania, budując w ten sposób trwałe podstawy przewagi konkurencyjnej na przyszłość, gdy niska cena pracy przestanie być atutem polskiej gospodarki.

* * *

W dalszych rozdziałach tej części Raportu omawiamy działania w obszarze gospodarki potrzebne do tego by ziścił się scenariusz optymistyczny.

ROZDZIAŁ II.2.

UŁATWIENIA W PODEJMOWANIU DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

II.2.1. WPROWADZENIE

Rozwój przedsiębiorczości jest kluczowy z punktu widzenia wzrostu zatrudnienia i utrzymania wysokiego wzrostu gospodarczego. Zasadniczy spadek bezrobocia na terenie całego kraju nastąpić może, tylko dzięki powstaniu i rozwojowi małych i średnich firm produkcyjnych i usługowych. Dlatego trzeba zdecydowanie usuwać bariery utrudniające podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej.

Bariery te są szczególnie uciążliwe dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). W Polsce sektor MSP, liczący 3,5 miliona przedsiębiorstw³⁸ - tworzy prawie połowę PKB. Jednocześnie tylko połowa przedsiębiorstw jest aktywna. Wskaźnik przetrwania firm powyżej 3 lat wynosi 51%. Oznacza to, że co druga firma nie jest w stanie przetrwać więcej niż 3 lata³⁹. Najtrudniej jest przetrwać pierwszy rok. W tym okresie kończy działalność średnio, aż około 40% firm, w tym około 5% w ogóle nie podejmuje działalności a jedynie 20% dopuszcza możliwość ponownego podjęcia działalności po czasowym jej zawieszeniu. W dłuższym okresie większe szanse przeżycia mają firmy większe i silniejsze. Z badań oceny trudności w rozwoju przedsiębiorczości przeprowadzanych przez PARP⁴⁰ wynika, że pod koniec lat 90-tych około 40% firm nie natknęło się na żadne bariery. Natomiast w ostatnich 5 latach sytuacja ta uległa pogorszeniu⁴¹. Liczba firm, które nie napotykały na trudności spadła do około 30%. Najczęściej wymienianymi są trudności: popytowe, związane z konkurencją oraz finansowe klientów. Rzadziej wskazywane były bariery podażowe, takie jak niedostateczne środki własne czy trudności w uzyskaniu kredytu bankowego.

Istotnymi barierami są też bariery biurokratyczne. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 o swobodzie działalności gospodarczej, wprowadziła szereg korzystnych zmian w zakresie uproszczenia procedur zakładania przedsiębiorstw, redukcji zakresu koncesjonowania działalności gospodarczej, zmniejszenia zakresu i liczby kontroli przeprowadzanych przez organy kontroli. Wszystkie te zmiany są jednak niewystarczające. Po ponad rocznym funkcjonowaniu tej ustawy wydaje się, że jedyną dostrzegalną korzyścią związaną z jej uchwaleniem, jest nieznaczne ograniczenie kontroli podatkowych dla większych firm oraz wprowadzenie wiążących interpretacji prawa podatkowego. Aby poprawić warunki zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej małym i średnim przedsiębiorcom potrzebne są daleko idące zmiany⁴².

³⁸ W systemie statystycznym REGON było zarejestrowanych w roku 2003 - 3,644 mln przedsiębiorstw, a 99.8% tych przedsiębiorstw zaliczanych jest do sektora MSP, czyli przedsiębiorstw zatrudniających do 249 pracowników. Liczba aktywnych przedsiębiorstw wynosiła w roku 2003 - ok. 1,79 mln według szacunków PARP. Znaczna część zarejestrowanych jako prowadzący własną działalność to osoby, które często z inicjatywy pracodawców zostały skłonięne do przejścia na „samozatrudnienie”.

³⁹ Krajowa Strategia Zatrudnienia (projekt niepublikowany), Ministerstwo Gospodarki i Pracy, wrzesień 2004

⁴⁰ Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, w latach 2002-2003, PARP, 2004.

⁴¹ Dotyczy to lat 2001-2002.

⁴² Omawiane poniżej propozycje są bardziej szczegółowo przedstawione w założeniach do projektu ustawy upraszczającej zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej (patrz: załącznik w Aneksie).

Przygotowując nowy pakiet rozwiązań pobudzający przedsiębiorczość, należy mieć na uwadze trzy etapy związane z działalnością gospodarczą.

- planowanie,
- rejestrowanie,
- prowadzenie działalności gospodarczej.

Taki podział pozwala trafniej określić rozwiązania konieczne dla pobudzenia przedsiębiorczości.

II.2.2. PLANOWANIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Już na etapie planowania pojawiają się bariery, które utrudniają, a nawet uniemożliwiają rozpoczęcie działalności gospodarczej. Przedsiębiorcom brakuje wielu istotnych i wiążących informacji, które są konieczne, aby przygotować analizę biznesową i podjąć decyzję o jej rozpoczęciu. W efekcie rośnie ryzyko biznesowe, które często prowadzi do zaniechania rozpoczęcia nowego przedsięwzięcia.

W związku z tym należy rozszerzyć zakres i zapewnić jednolitość wiążących interpretacji prawa. Dlatego, osoby planujące podjęcie działalności gospodarczej, a nie tylko prowadzące już działalność, powinny mieć prawo do ubiegania się o wiążące interpretacje. Należy rozszerzyć zakres wiążących interpretacji prawa podatkowego, na inne niż podatki daniny publiczne (m. in. składki ZUS) oraz wprowadzić zapytania dotyczące warunków prowadzenia działalności.

Docelowo wydaniem wiążących interpretacji powinny zajmować się:

- Urzędy skarbowe — w zakresie prawa podatkowego,
- Oddziały i inspektoraty Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - w zakresie składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne,
- Państwowa Inspekcja Pracy — w zakresie prawa pracy,
- Urzędy gmin i powiaty — w zakresie opłat lokalnych i warunków niektórych rodzajów działalności,
- Specjalistyczne inspekcje — w zakresie warunków prowadzenia reglamentowanych rodzajów działalności.

Jednolitość interpretacji należy zapewnić poprzez zobowiązanie Ministra Finansów, Prezesa ZUS i innych organów administracji do wyznaczenia jednego urzędu w kraju do wydawania wiążących interpretacji (analogicznie do sytuacji, gdzie jeden wyznaczony wojewódzki urząd statystyczny wydaje numery klasyfikacji statystycznej dla firm z całego kraju). Oznacza to, w szczególności, wyznaczenie jednego urzędu skarbowego dla wydawania interpretacji podatkowych, przy czym, wnioski podatników o interpretacje byłyby składane za pośrednictwem lokalnych urzędów skarbowych. Należy również publikować wydawane interpretacje w portalu internetowym⁴³.

II.2.3. REJESTROWANIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Trzeba uprościć rejestrację działalności gospodarczej w urzędach gminy i Krajowym Rejestrze Sądowym. Należy wprowadzić powszechnie — szybciej niż zaplanowano w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej — zasadę, tzw. „jednego okienka” – szybkiej i prostej rejestracji w trzy dni.

⁴³ Można w tym celu wykorzystać, istniejący już internetowy Biuletyn Informacji Publicznej.

Rejestracja działalności gospodarczej powinna dawać jednocześnie prawo do wykonywania zgłoszonych rodzajów działalności (wyjątki muszą dotyczyć obszaru objętego przepisami prawa unijnego, gdzie istnieje konieczność przeprowadzenia odrębnej procedury). Należy uwolnić przedsiębiorców z obowiązku uzyskania przed rozpoczęciem działalności pozytywnych opinii od rozmaitych organów kontrolnych (np. Inspekcji Sanitarnej, straży pożarnej, nadzoru budowlanego). Wydawanie takich opinii — będących quasi zezwoleniami — wydłuża czas rejestracji firmy i wiąże się często z wymuszaniem łapówek. Zamiast opinii *ex ante* należy wprowadzić obowiązek złożenia wraz z wnioskiem o rejestrację działalności oświadczenia o spełnianiu warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Forma oświadczenia realizowałaby również zasadę pogłębionego zaufania państwa do przedsiębiorców.

W myśl zaproponowanego rozwiązania organy administracji miałyby prawo kontrolować *ex post*, czy warunki prowadzenia działalności gospodarczej rzeczywiście zostały spełnione podczas pierwszej kontroli.

Przedmiotem takiej kontroli byłoby sprawdzenie, czy przedsiębiorca spełnił zadeklarowane w oświadczeniu warunki oraz, czy nie dopuścił się rażących uchybień.

Naturalnie, przedsiębiorca może jednak obawiać się, że pierwsza kontrola wykaże zbyt dużo uchybień, jeśli chodzi o spełnianie warunków prowadzenia danego rodzaju działalności. Oznaczałoby to dla niego straty finansowe, bowiem, aby rozpocząć działalność musiał ponieść pewne nakłady finansowe. Wobec tego, proponujemy ograniczyć sankcje pierwszej kontroli przede wszystkim do pouczenia przedsiębiorcy i sformułowania ewentualnych zaleceń. Sankcje w postaci kar lub zakazu działalności mogłyby być stosowane tylko w przypadku zlekceważenia zaleceń z pierwszej kontroli, lub zawsze w przypadku zagrożenia dla życia i zdrowia.

Właściwe byłoby również wprowadzenie możliwości wnioskowania o przeprowadzenie kontroli uprzedniej, tuż przed rejestracją działalności gospodarczej. Przedmiotem takiej kontroli byłaby weryfikacja spełnienia warunków dla prowadzenia działalności. Po zarejestrowaniu działalności gospodarczej kontrole przedsiębiorcy przeprowadzane byłyby na zasadach ogólnych.

Aby skrócić maksymalnie czas rozpatrywania wniosku o zezwolenie w obszarze regulowanym przepisami unijnymi należy wprowadzić zasadę, że nie wydanie decyzji w określonym terminie jest równoznaczne z decyzją pozytywną. Wówczas organy administracji szybciej musiałyby zajmować się sprawami przedsiębiorców. Takie rozwiązanie może przynieść pozytywne skutki w krótkim okresie.

Powyższe rozwiązania sprawią, że urzędnicy nie będą mogli już skutecznie blokować powstawania, zwłaszcza małych firm, co w efekcie skróci okres rejestracji działalności gospodarczej. Może również zachęcać do zakładania lub rozszerzania zakresu działalności.

Jedną z barier utrudniających podejmowanie działalności w formie spółek kapitałowych jest obecnie wymagana minimalna wysokość kapitału założycielskiego. Według potocznej opinii kapitał założycielski stanowi zabezpieczenie na wypadek bankructwa firmy. Według opinii praktyków nominalny kapitał założycielski nie stanowi skutecznego zabezpieczenia dla wierzycieli, natomiast wysoka nominalna wielkość tego kapitału w nieuzasadniony sposób utrudnia przedsiębiorcom podejmowanie działalności w formie najbardziej im odpowiadającej. Opinię tę potwierdzają doświadczenia międzynarodowe, najbardziej

rozwinęte gospodarczo kraje zaczynają odchodzić od określania minimalnego kapitału dla spółek z ograniczoną odpowiedzialnością⁴⁴.

Proponujemy zmniejszenie kwoty minimalnego kapitału spółki akcyjnej z 500 tysięcy zł do 100 tysięcy zł (odpowiada to wysokości minimalnego kapitału wg dyrektyw unijnych, który wynosi 25 tys. euro) oraz spółki z o. o. - z 50 tysięcy złotych do co najwyżej 1 tysiąca złotych (w załączniku projekt ustawy, upraszczającej zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej).

II.2.4. PROWADZENIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Dla pobudzenia przedsiębiorczości niezbędne są zmiany zasad opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne przez osoby, które rozpoczynają działalność gospodarczą.

Wysokie koszty pracy, a w tym wysokość składek odprowadzanych przez przedsiębiorców do ZUS to najpoważniejsza finansowa przeszkoda w rozpoczynaniu działalności gospodarczej. Mając niskie lub żadne dochody zmuszeni są ponosić wysokie koszty. Wielu w takiej sytuacji rezygnuje z własnego biznesu.

Jednocześnie wysokość składek to źródło wielu patologii. Przedsiębiorcy, np. zawierają umowę o pracę lub zlecenia tylko po to, aby płacić niższe składki. Dlatego proponujemy wprowadzenie preferencyjnych zasad opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne przez osoby po raz pierwszy rozpoczynające działalność gospodarczą. Należy rozważyć wprowadzenie stopniowego „schodkowego” podnoszenia wysokości składek na ubezpieczenia społeczne dla rozpoczynających działalność. Progresja nie dotyczyłaby stawki składek, ale podstawy ich naliczania. W pierwszym półroczu działalności przedsiębiorca płaciłby symboliczną składkę naliczoną od podstawy wynoszącej 1% przeciętnego wynagrodzenia, przez następne sześć miesięcy podstawa naliczania składek wynosiłaby 10 proc. przeciętnego wynagrodzenia, a następnie rosłaby, co pół roku o 10 pkt. proc. W konsekwencji, po trzech latach prowadzenia działalności gospodarczej, podstawa wymiaru składek osiągnęłaby taką wysokość, jaka ma zastosowanie dla pozostałych przedsiębiorców (tj. 60% przeciętnego wynagrodzenia).

Ważnym elementem zmian otoczenia prawno-administracyjnego przedsiębiorców są zasady przeprowadzania kontroli. W ustawie o swobodzie działalności gospodarczej — po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie — zostały określone ograniczenia czasu i częstotliwości kontroli u przedsiębiorcy. Uregulowania te nie dokonały jednak przełomu. Po to, by dokonać istotnego zmniejszenia obciążeń związanych z kontrolami – szczególnie dla małych firm – proponujemy działania w trzech obszarach.

Po pierwsze, należy zmniejszyć liczbę instytucji, uprawnionych do dokonywania kontroli⁴⁵. Po drugie, trzeba wprowadzić dalej idące ograniczenia czasu i częstotliwości kontroli przeprowadzanych w firmach, zwłaszcza małych i średnich. Po trzecie, należy skutecznie zapewnić przestrzeganie tych ograniczeń. W tym celu trzeba wprowadzić obowiązek monitorowania liczby i czasu kontroli oraz przekazywania do wojewody (lub

⁴⁴ Autorzy raportu Banku Światowego tak piszą o koncepcji minimalnego kapitału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością: „w praktyce, współczynniki odzyskania należności, w przypadku upadłości nie różnią się między tymi krajami, które stosują wymogi minimalnej wielkości kapitału, a tymi, które go nie stosują. Kraje, które wprowadziły tę koncepcję w XVIII wieku – Anglia i Francja – już z niej zrezygnowały”. Por. „Doing Business 2005. Usuwanie barier wzrostu”, The World Bank, Washington 2005.

⁴⁵ Propozycje w tym zakresie przedstawiamy w rozdziale „Zmniejszenie liczby inspekcji”.

odpowiedniego organu władzy samorządowej) sprawozdań dotyczących przypadków, w których dany organ kontrolny skorzystał z nadzwyczajnego uprawnienia do przedłużenia czasu kontroli. Zadaniem rządu i władz samorządowych powinno być dyscyplinowanie kierowników tych organów kontrolnych, które zbyt często korzystała będą z uprawnień do nadzwyczajnego przedłużenia czasu kontroli.

Proponujemy ograniczenie częstotliwości składania przez małe firmy deklaracji podatkowych, uproszczenie formularzy podatkowych i ZUS-owskich. Należy także upowszechnić wykorzystanie Internetu do składania deklaracji. W szczególności proponujemy:

- Likwidację obowiązku składania comiesięcznych deklaracji na zaliczkę podatku dochodowego oraz deklaracji wypełnianych przez ryczałtowców. Przedsiębiorca mógłby dokonywać tylko jednego rocznego rozliczenia. Zmiana dotyczyłaby małych przedsiębiorców, którzy na podstawie prowadzonej dokumentacji przychodów i rozchodów odprowadzaliby podatek raz w roku,
- Likwidację obowiązku składania miesięcznych deklaracji na podatek VAT (wprowadzenie rocznego rozliczenia). Przedsiębiorca nadal prowadziłby jednak rejestr sprzedaży i zakupów. Na podstawie tych danych odprowadzałby podatek.

Ważną funkcją państwa jest nie tylko ograniczanie formalności, biurokracji, ale również aktywne wsparcie postaw przedsiębiorczości i stwarzanie przyjaznego klimatu dla rozwoju przedsiębiorczości. Promocję należy kierować przede wszystkim do ludzi młodych, rozważających rozpoczęcie działalności gospodarczej, poprzez tworzenie i rozwijanie internetowych baz danych i platform, wydawanie bezpłatnych materiałów informacyjnych oraz tworzenie punktów informacyjnych poświęconych rozwojowi przedsiębiorczości. W tych działaniach niezbędne jest współdziałanie z gminami, urzędami pracy, organizacjami pozarządowymi.

Rozwój przedsiębiorczości ma również wymiar międzynarodowy. Państwo poprzez swoje wyspecjalizowane agendy powinno jeszcze aktywniej wspierać integrację polskich firm z partnerami zagranicznymi poprzez współorganizowanie i współuczestnictwo w targach, wystawach i misjach handlowych.

ROZDZIAŁ II.3.

OGRANICZENIE REGLAMENTACJI W GOSPODARCE

II.3.1. WPROWADZENIE

W 1989 roku Polska odeszła od państwowej gospodarki „centralnie sterowanej”. Jednak, w wielu obszarach wraz z likwidacją monopolu przedsiębiorstw państwowych wprowadzone zostały rozmaite formy reglamentacji działalności gospodarczej narzucone przez urzędy państwowe, poprzez koncesje, zezwolenia, licencje, dopuszczenia do obrotu i do zawodu, limity produkcji i obrotu itd.

W ciągu ostatnich szesnastu lat mieliśmy do czynienia z dużą aktywnością administracji państwowej oraz korporacji zawodowych, prowadzących do rozwoju zakresu różnorodnych form reglamentacji działalności gospodarczej. Proces ten przebiegał chaotycznie bez zdefiniowania i usystematyzowania jego zakresu i form. Również bez określenia obszarów gospodarki, które powinny być objęte stosownymi (zróżnicowanymi), metodami kontroli państwa. W całym okresie transformacji utrzymywała się natomiast tendencja wzrostowa w zakresie poziomu reglamentacji działalności gospodarczej. Jej poziom w latach 1989 – 2003 wzrósł o 50%. Szczegółowe zestawienie zawiera poniższa tabela:

Rodzaj reglamentacji	1989	1993	1997	2001	2003 ^x	2004 ^{xx}
A. Koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej	53	72	82	35	33	31
B1. Zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej	116	124	146	208	222	191
B2. Dopuszczenia produktów, wyrobów i usług do obrotu	52	56	64	83	84	b.d.
B3. Dopuszczenia urządzeń i instalacji do eksploatacji	24	25	29	36	42	b.d.
B4. Limitowanie produkcji i obrotu	1	1	3	13	13	b.d.
B5. Licencje na prowadzenie działalności gospodarczej	20	20	27	33	38	b.d.
B6. Dopuszczenia do wykonywania zawodu	93	101	120	127	131	b.d.
Razem:	403	443	515	579	607	
C. Zgłoszenia działalności gospodarczej ^{xxx}	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	44	42
D. Rejestracja działalności regulowanej ^{xxx}	0	0	0	0	0	36

Źródło: J. Paczocha: Reglamentacja gospodarki w latach 1989 – 06.2003 z suplementem NBP, 2004

^x – dane z połowy IV kadencji Sejmu (czerwiec 2003 r.).

^{xx} – skutki wejścia w życie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z 2 lipca 2004 r..

^{xxx} – zgłoszenia i rejestracje w wielu przypadkach nie różnią się od zezwoleń.

Przygotowywana aktualizacja monografii na koniec IV kadencji Sejmu (wrzesień 2005), potwierdza utrzymanie się tendencji wzrostowej reglamentacji gospodarki.

Należy podkreślić przy tym, że reglamentacja działalności gospodarczej ogranicza konkurencję i podnosi koszty dla odbiorców. W związku tym, reglamentacja powinna występować tylko tam, gdzie w sposób oczywisty służy interesowi publicznemu tzn. korzyści z jej istnienia są wyraźnie wyższe, niż jej koszty dla producentów i odbiorców. Jednocześnie – jeśli już istnienie reglamentacji jest uzasadnione - należy dążyć do stosowania, jak najmniej dotkliwych jej instrumentów.

II.3.2. PROPONOWANE DZIAŁANIA NAPRAWCZE

Istniejący w Polsce zakres i formy reglamentacji działalności gospodarczej jest w wielu przypadkach wynikiem partykularnych interesów resortowych i korporacji zawodowych.

Potrzebne są więc, zdecydowane i konsekwentne działania, aby zredukować zakres i zrationalizować formy reglamentacji gospodarki.

DZIAŁANIA UŁATWIAJĄCE OGRANICZANIE REGLAMENTACJI GOSPODARKI:

- Ogłoszenie moratorium na zweryfikowanie rodzajów reglamentacji (oświadczenie Premiera),
- Wprowadzenie obowiązku przeprowadzania Okresowych Przeglądów Regulacji (OPR), w celu usuwania lub upraszczania przepisów najbardziej restrykcyjnych i uciążliwych dla przedsiębiorców i obywateli (ustawa o Radzie Ministrów plus przepis wykonawczy). Częstotliwość Okresowych Przeglądów Regulacji w pierwszej kadencji powinna wynosić raz na rok. W następnych kadencjach – na początku i w połowie kadencji. Czteroletni i cztery roczne, Okresowy Przegląd Regulacji powinien zatwierdzać Premier lub Rada Ministrów.
- Ustanowienie Kodeksu Działalności Gospodarczej, zawierającego:
 - definicje poszczególnych rodzajów reglamentacji i obszarów, objętych koncesjonowaniem, zezwoleniami, zgłoszeniami i licencjami zawodowymi.
 - zasady ogólne rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej, mające pierwszeństwo przed uregulowaniami ustaw szczegółowych. Jest to warunek racjonalnego zhierarchizowania i uporządkowania reglamentacji (obecnie poszczególne rodzaje reglamentacji są trudne do rozróżnienia, ich nazwy mylące – np. zgłoszenia i rejestracje, które są faktycznie zezwoleniami, a ustawy szczegółowe nadużywają instytucji *lex specialis*).
- Wdrożenie obowiązku szacowania rocznych Kosztów Obowiązków Administracyjnych (KOA), zawartych w poszczególnych ustawach (metodologia holenderska przetestowana pilotażowo w Polsce). Jest to konieczne, aby ułatwić typowanie „najdroższych” ustaw do Okresowego Przeglądu Regulacji (OPR).
- Wdrożenie specjalnego przeglądu regulacji, stanowiących implementację dorobku prawnego UE, z naciskiem na wyodrębnienie regulacji wprowadzających przepisy, celem zminimalizowania biurokracji.
- Przyjęcie generalnej zasady nadzorowania przez administrację publiczną egzaminów, dopuszczających do wykonywania zawodów reglamentowanych. Natomiast poszczególne samorządy zawodowe zajmowałyby się przestrzeganiem standardów i tradycji poszczególnych środowisk.
- Wprowadzenie przepisów, dotyczących postępowań administracyjnych, tak, aby zawierały zamknięte katalogi wymaganych zaświadczeń, oświadczeń, opinii, procedur itp., dla uniknięcia uznaniowości, asekuracji i wydłużania postępowań w celu wymuszania łapówek.

OCZEKIWANE REZULTATY:

- Wytypowanie przepisów reglamentacyjnych, procedur administracyjnych, załączników i druków, które należy: uchylić, zweryfikować bądź zmienić.

- Wytypowane zmiany powinny być umieszczone w tzw. ustawach czyszczących lub w specjalnych pakietach ustaw nowelizujących (analogicznie w rozporządzeniach).
- Raporty z każdego zakończonego Okresowego Przeglądu Regulacji powinny zawierać liczbę:
 - uchylonych ustaw,
 - zniesionych rodzajów reglamentacji,
 - złagodzonych rodzajów reglamentacji,
 - uwolnionych obszarów reglamentacji,
 - zlikwidowanych postępowań i obowiązków administracyjnych (w tym dane o ograniczeniu częstotliwości obowiązków),
 - uproszczonych postępowań i obowiązków (w tym dane o wycofanych drukach, załącznikach do podań, opiniach organów itp.),
- Zaoszczędzone koszty, wynikające ze zniesienia lub uproszczenia postępowań i obowiązków administracyjnych.

ROZDZIAŁ II.4.

ZMNIEJSZENIE LICZBY INSPEKCJI

II.4.1. WPROWADZENIE

System administracyjnej kontroli rynku powinien być prosty i sprawny, a jego struktura przejrzysta, zrozumiała dla konsumentów i przedsiębiorców, jak również przyjazna. Środki publiczne przeznaczone na czynności kontrolne powinny być wykorzystywane jak najbardziej efektywnie.

W chwili obecnej powyższe założenia są realizowane w niewielkim stopniu. Na rynku działa kilkanaście inspekcji i organów kontrolnych, należących do administracji rządowej. W pewnych obszarach ich kompetencje nakładają się na siebie. W niektórych natomiast wręcz przeciwnie - trudno jest stwierdzić, jaki organ jest odpowiedzialny za przeprowadzenie konkretnej kontroli. Dodatkowo system kontroli komplikuje zbyt duża liczba regulacji prawnych. Przepisy te, z uwagi na ich ilość, a także wielość egzekwujących je podmiotów, nie są realizowane.

Konsekwencją nakładania się na siebie kompetencji wielu inspekcji i skupienia czynności kontrolnych w niektórych działach rynku, jest nadmierne obciążenie przedsiębiorców. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej wprowadziła ograniczenia dopuszczalnej liczby i czasu kontroli w firmie. Wobec dużej liczby organów kontrolnych ograniczenia te są w praktyce często fikcyjne, a przepisy ustawy w tym obszarze są krytykowane zarówno przez przedsiębiorców, jak i organy kontroli.

Oprócz opisanych problemów, nie można zapominać o kwestii finansowania tak rozległego i mało efektywnego systemu. Utrzymanie inspekcji, ich rozbudowanych struktur (z reguły składają się z głównych inspektoratów oraz oddziałów bądź organów terenowych, w tym aparatu zapewniającego ich administracyjno-prawną obsługę oraz laboratoriów ogólnych i specjalistycznych należących do poszczególnych inspekcji), pochłania znaczącą ilość środków publicznych, które powinny zostać przeznaczone na wykonywanie czynności kontrolnych, a nie na utrzymywanie zbędnej administracji lub laboratoriów.

II.4.2. NOWE SKONSOLIDOWANE INSPEKCJE

Proponowanym rozwiązaniem, które uporządkuje struktury administracji w tym obszarze oraz pozwoli na sprawne, tańsze i skuteczne wykonywanie funkcji policji administracyjnej jest zmniejszenie liczby inspekcji. Umożliwi to również dokonanie kompleksowej analizy przepisów prawnych, określających uprawnienia i obowiązki organów kontroli oraz ich uporządkowanie. Miejsce obecnych kilkunastu niezależnych od siebie struktur powinno zająć kilka profesjonalnych inspekcji o jednoznacznie określonym obszarze działania. Należy dokonać przeglądu istniejących laboratoriów specjalistycznych i ogólnych z punktu widzenia ich zadań i wydajności, a także ich dublowania się. W efekcie „odchudzona” zostanie struktura administracji i wyeliminowane powielanie kompetencji oraz przeprowadzonych badań. Tym sposobem więcej zasobów publicznych zostanie przeznaczonych na prowadzenie czynności kontrolnych, w tym zwłaszcza w obszarze kontroli rynku, a mniej na utrzymanie samego systemu administracji.

Reforma zakłada powstanie trzech nowych skonsolidowanych inspekcji: Inspekcji Bezpieczeństwa Powszechnego, Inspekcji Nadzoru Rynku, Inspekcji Zdrowia i Żywności oraz na włączeniu Państwowej Inspekcji Pracy do struktur administracji rządowej i podporządkowaniu jej ministrowi właściwemu do spraw pracy.

INSPEKCJA BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO (IBP)

IBP odpowiedzialna za kontrolę zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego, w tym zagrożeń kryzysowych, przejmie kompetencje:

- **Inspekcji Ochrony Środowiska** w zakresie:
 - wykonywania zadań dotyczących poważnych awarii,
 - państwowego monitoringu środowiska,
 - wykonywania zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 1-13, 14a-15a ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska,
- **Inspekcji Sanitarnej** z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności przejmuje nadzór nad warunkami:
 - higieny środowiska,
 - higieny radiacyjnej,
 - higieny procesów nauczania i wychowania,
 - higieny wypoczynku i rekreacji,
 - higieniczno-sanitarnymi, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne
- **Urzędu Dozoru Technicznego** w zakresie zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania urządzeń technicznych (ustawa o dozorcze technicznym).
- **Organów nadzoru budowlanego** – w zakresie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego.
- **Inspekcji wykonywanej przez Państwową Straż Pożarną**, dotyczącej ochrony przeciwpożarowej (ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez rozpoznawanie zagrożeń oraz nadzór nad przestrzeganiem odpowiednich przepisów).

INSPEKCJA NADZORU RYNKU (INR)

Inspekcja Nadzoru Rynku (INR) – podległa Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – powstanie na bazie obecnej Inspekcji Handlowej. INR będzie sprawowała nadzór nad rynkiem i wykonywaniem działalności gospodarczej ze szczególnym uwzględnieniem:

- kontroli legalności i rzetelności działań przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą,
- kontroli nad rynkiem usług,
- kontroli jakości i bezpieczeństwa artykułów rolno-spożywczych w obrocie,
- kontroli produktów nieżywnościowych w produkcji i na rynku.

W ramach działań związanych z nadzorem rynku Inspekcja będzie współpracowała z organami celnymi zgodnie z Rozporządzeniem Rady 339/93/EWG z dnia 8 lutego 1993 roku w sprawie kontroli zgodności z przepisami, dotyczącymi bezpieczeństwa produktów przywożonych z państw trzecich.

Inspekcja Nadzoru Rynku przejmie zadania:

- **Inspekcji Handlowej,**
- **Inspekcji Ochrony Środowiska,** w zakresie wykonywania zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska,
- **Inspekcji Sanitarnej,** w zakresie nadzoru nad warunkami zdrowotnymi żywności, żywienia i przedmiotów użytku oraz kontroli wymagań higienicznych i zdrowotnych,
- **Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych,** w zakresie kontroli gotowych produktów żywnościowych w obrocie,
- **Organów nadzoru budowlanego,** w zakresie kontroli wyrobów budowlanych,
- **Głównego Urzędu Miar,** w zakresie kontroli urządzeń pomiarowych oraz przestrzegania obowiązku stosowania legalnych jednostek miar,
- **Urzędów Morskich,** w zakresie kontroli spełniania zasadniczych wymagań wskazanych w Dyrektywach Nowego Podejścia,
- **Wyższego Urzędu Górniczego,** w zakresie kontroli spełniania zasadniczych wymagań wskazanych w Dyrektywach Nowego Podejścia.

Ponadto Inspekcja Nadzoru Rynku przejmie kompetencje kontrolne (lecz nie regulacyjne) Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Urzędu Transportu Kolejowego, Urzędu Regulacji Energetyki, Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

INSPEKcja ZDROWIA I ŻYwnoścI (IZŻ)

Inspekcja Zdrowia i Żywności (IZŻ), która będzie wykonywała zadania związane z urzędową kontrolą produkcji **żywności**, nadzorem nad produkcją i obrotem **farmaceutykami** oraz preparatami biobójczymi. Realizując postanowienia rozporządzenia 882/2004 IZŻ, zajęłaby się **kontrolą produkcji żywności** w łańcuchu „od pola do stołu” (kontrolą gotowych produktów żywnościowych od momentu wyprodukowania, poprzez poszczególne ogniwa dystrybucji zajmować się będzie Inspekcja Nadzoru Rynku).

Inspekcja Zdrowia i Żywności przejmie zadania, realizowane aktualnie przez:

- **Inspekcję Farmaceutyczną,** czyli nadzór nad warunkami wytwarzania i importu produktów leczniczych, jak również nad jakością i obrotem produktami leczniczymi oraz wyrobami medycznymi, w celu zabezpieczenia interesu społecznego w zakresie bezpieczeństwa zdrowia i życia obywateli przy stosowaniu produktów leczniczych i wyrobów medycznych, znajdujących się w hurtowniach farmaceutycznych, aptekach, punktach aptecznych i placówkach obrotu pozaaptecznego,
- **Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych** (z wyjątkiem kontroli gotowych produktów żywnościowych zastrzeżonej do Inspekcji Nadzoru Rynku),
- **Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa,** do której należą zadania związane z nadzorem nad zdrowiem roślin, zapobieganiem zagrożeniom związanym z obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin oraz nadzorem nad wytwarzaniem, oceną i obrotem materiałem siewnym, określone w ustawie o ochronie roślin oraz w przepisach o nasiennictwie i przepisach innych ustaw,
- **Inspekcję Weterynaryjną,** do której zadań należy ochrona zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwo produktów pochodzenia zwierzęcego,
- **Inspektora ds. Preparatów Chemicznych,**
- **Inspektorów Rybołówstwa Morskiego.**

II.4.3. DOTYCHCZASOWE ORGANY KONTROLNE, KTÓRE POZOSTANĄ

Poza tym systemem pozostawałyby te istniejące organy (i ich aparaty pomocnicze), których ze względu na wysoką specjalizację, bądź też obszar działania, nie można włączyć do żadnej z powyższych inspekcji. Proponuje się pozostawienie:

- Państwowej Inspekcji Pracy, która zostanie podporządkowana ministrowi właściwemu do spraw pracy.
- dyrektorów urzędów morskich (bez wykonywania kontroli zasadniczych wymagań wskazanych w Dyrektywach Nowego Podejścia – zadania te przejmuje INR),
- dyrektorów okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych (bez wykonywania kontroli zasadniczych wymagań wskazanych w Dyrektywach Nowego Podejścia – zadania te przejmuje INR),
- dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej,
- dyrektorów izb skarbowych, naczelników urzędów skarbowych, dyrektorów urzędów kontroli skarbowej,
- dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej,
- dyrektorów izb celnych i naczelników urzędów celnych,
- okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego.

Wymienione wyżej organy, to istniejące obecnie organy administracji niezespólonej, wskazane w załączniku do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001r. Nr 80, poz. 872), w których gestii znajdują się m.in. kompetencje związane z wykonywaniem zadań kontrolnych.

Natomiast, co do pozostałych organów administracji niezespólonej, wykonujących zadania ze sfery „policji administracyjnej”, proponuje się, aby:

- wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego zostali włączeni w struktury Policji lub do IPB,
- powiatowi oraz graniczni lekarze weterynarii zostali włączeni do Inspekcji Zdrowia i Żywności, ale jako wyodrębniona struktura,
- państwowi inspektorzy sanitarni zostali zlikwidowani, a ich kompetencje przejęły trzy nowopowstałe inspekcje,
- dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych i naczelnicy obwodowych urzędów probierczych oraz dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar zostali pozostawieni w obecnym kształcie lub zlikwidowani, a ich kompetencje zostały przejęte przez INR.

II.4.4. WZMOCNIENIE RZECZNIKA KONSUMENTÓW

W celu stworzenia systemu przyjaznego i przejrzystego dla obywateli, należy wzmocnić pozycję rzeczników konsumentów (należące do struktur samorządu terytorialnego), do których każdy obywatel miałby łatwy dostęp. Byłoby to zgodne z konstytucyjną zasadą pomocniczości. W tym celu należy wzmocnić pozycję powiatowego (miejskiego) **rzecznika konsumentów**, który działałby przy pomocy wyodrębnionych ze starostw (urzędów miast na prawach powiatu) jednostek organizacyjnych. Rzecznik konsumentów odpowiedzialny byłby m.in. za rozpatrywanie sporów i prowadzenie mediacji pomiędzy lokalnymi przedsiębiorcami a konsumentami. Rzecznik konsumentów współpracowałby z inspekcjami (w szczególności z INR), sprawnie i szybko przekazując informacje uzyskane od obywateli. Inspekcja, na

podstawie wniosku rzecznika, mogłaby zająć się sprawą w zakresie swoich zadań i kompetencji. Dzięki temu szybciej i sprawniej byłyby rozwiązywane lokalne problemy.

Przedmiotem szczegółowych regulacji powinien być podział kompetencji (w tym – kompetencji kontrolnych) pomiędzy rzecznika konsumentów, a poszczególne inspekcje.

II.4.5. KORZYŚCI DLA PRZEDSIĘBIORCÓW

Z punktu widzenia przedsiębiorcy skonsolidowany system inspekcji będzie bardziej przejrzysty. Zamiast wielu inspekcji kontrolę będzie przeprowadzać jedna lub dwie, które będą mogły skontrolować wszystkie aspekty prowadzonej działalności. Proponowane rozwiązanie spowoduje zmniejszenie obciążenia przedsiębiorców, umożliwiając faktyczne ograniczenia czasu i częstotliwości czynności kontrolnych przeprowadzanych w firmach, zwłaszcza małych i średnich, (o czym piszemy w rozdziale II.2., „Ułatwienia w podejmowaniu działalności gospodarczej”).

ROZDZIAŁ II.5.

INTEGRACJA INSTYTUCJI REGULUJĄCYCH RYNEK

II.5.1. WPROWADZENIE

Państwo powinno zapewnić ochronę rynku przed monopolami i wprowadzać regulacje w sektorach, w których naturalne ograniczenia konkurencji lub względy ochrony konsumentów tego wymagają. W Polsce przeciwdziałaniem praktykom monopolistycznym i regulacją w sektorach, w których występuje naturalne ograniczenie konkurencji zajmuje się kilka instytucji. W wielu branżach (np. telekomunikacja i energetyka) Polska ma prawo, które w teorii umożliwia zwiększenie konkurencji i efektywności gospodarki. Regulacja nie jest jednak skuteczna. Jaskrawym przykładem jest telekomunikacja – branża o kluczowym znaczeniu dla rozwoju nowoczesnej gospodarki i postępu cywilizacyjnego. Nakładają się tu uprawnienia Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) oraz Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTiP), a ceny usług należą do najwyższych w Europie⁴⁶. Słabość obecnych rozwiązań regulacyjnych wynika z⁴⁷:

- powiązania regulatorów branżowych z interesami branżowymi,
- nakładania się kompetencji regulatorów branżowych i UOKiK
- braku jednoznacznie przypisanej odpowiedzialności UOKiK za stworzenie warunków konkurencji na rynku.

Formuła UOKiK jako amorficznego urzędu, posiadającego tylko część ustawowych narzędzi (pozostałe są u regulatorów branżowych), skazanego na działanie w sytuacji, gdy spora część sukcesu w zwiększaniu efektywności rynku zależy od regulatorów branżowych prowadzących własną politykę oraz UOKiK-u, zajmującego się olbrzymią ilością różnorodnych i często sprzecznych zadań jest szkodliwa.

Proponujemy nową organizację regulacji w celu bardziej skutecznego realizowania polityki prokonkurencyjnej, kierującej się interesem społecznym, a nie wąskimi interesami branżowymi. Wymaga to rozbicia układów opartych o branżowe urzędy regulacyjne, po to by zmniejszyć wpływ podmiotów regulowanych (zarówno producentów, jak i konsumentów) na kształt tej regulacji. Konieczne jest przy tym jasne przypisanie odpowiedzialności za decyzje do konkretnych urzędów.

Dzisiejszy UOKiK należy zastąpić silnym i sprawnym Urzędem Antymonopolowym, który korzystając z narzędzi ustawowych - dziś rozproszonych po różnych regulatorach - bez obawy o nieporozumienie lub sabotaż ze strony regulatorów branżowych zajmie się przeciwdziałaniem praktykom antykonkurencyjnym bez względu na branżę, której dotyczą i bez względu na to czy są one podejmowane przez przedsiębiorców czy też przez inne instytucje państwa.

⁴⁶ Por. Jan Hagemeyer, „Porównanie kosztów ponoszonych przez konsumentów usług telekomunikacyjnych oraz energii elektrycznej i gazu w Polsce oraz wybranych krajach Unii Europejskiej i OECD”, Raport dla Instytutu Państwa i Administracji, Warszawa 22 września 2005.

⁴⁷ Wykorzystujemy tu opracowanie: Paweł Dobrowolski: "Zwiększenie skuteczności ochrony konkurencji. Od UOKiK do Urzędu Antymonopolowego. Przypisanie odpowiedzialności oraz kontrydiktoryjność, maszynopis, listopad 2005.

II.5.2. PROPONOWANE ZMIANY INSTYTUCJONALNE⁴⁸

1. Dla stworzenia właściwego otoczenie instytucjonalne polityki antymonopolowej proponujemy utworzenie jednego **Urzędu Antymonopolowego (UA)**, odpowiedzialnego za egzekwowanie prokonkurencyjnych rozwiązań w całej gospodarce poprzez:
 - kontrolę koncentracji (prawo blokowania przejęć lub fuzji prowadzących do zbyt wysokiego udziału w rynku);
 - zwalczanie praktyk monopolistycznych (czyli tzw. regulację *ex post*);
 - regulowanie *ex ante* w sektorach, w których obecnie - ze względu na brak warunków do swobodnej konkurencji (spowodowany ograniczeniami technicznymi) - regulatorzy branżowi określają niektóre parametry umów między podmiotami działającymi na rynku, a także wydają koncesje lub zezwolenia.
2. Urząd Antymonopolowy przejąłby kompetencje Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), przy czym kompetencje UOKiK w zakresie regulacji *ex post* pozostałyby na trwałe w UA, natomiast kompetencje UOKiK w zakresie ochrony konsumentów zostałyby docelowo przekazane do nowoutworzonej zintegrowanej Inspekcji Nadzoru Rynku⁴⁹
3. Urząd Antymonopolowy przejąłby również kompetencje w zakresie regulacji *ex ante* należące obecnie do regulatorów branżowych: Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTIP), Urzędu Regulacji Energetyki (URE), Urzędu Transportu Kolejowego (UTK), Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiTV).
4. URTIP i URE zostałyby zlikwidowane ich zasoby w całości przejąłby UA. Docelowo ich kompetencje w zakresie dozoru technicznego i bezpieczeństwa publicznego zostałyby przejęte przez nowo utworzoną Inspekcję Bezpieczeństwa Publicznego, a kompetencje w zakresie ochrony konsumentów przez Inspekcję Nadzoru Rynku.
5. UTK i ULC pozostałyby jako wyspecjalizowane urzędy, odpowiedzialne za bezpieczeństwo w transporcie kolejowym i lotniczym.
6. KRRiTV pozostałaby jako instytucja odpowiedzialna za ocenę działalności programowej nadawców i byłaby organem opiniującym przyznawanie przez UA statusu nadawcy społecznego.

Projektowana regulacja wyeliminuje spory branżowo-kompetencyjne, które rozwiązywane będą wewnątrz jednego organu, co sprzyjać będzie przyspieszeniu rozstrzygnięcia spornych spraw, podwyższenia skuteczności i efektywności działania nowego regulatora w stosunku do dotychczasowych. Sprzyjać temu będzie oderwanie regulatorów od podmiotów regulowanych sektorów. Ponadto nastąpi ograniczenie kosztów funkcjonowania regulatorów.

⁴⁸ W załączniku projekt ustawy o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw i ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw.

⁴⁹ Por. rozdział „Zmniejszenie liczby inspekcji”.

ROZDZIAŁ II.6.

UPROSZCZENIE I OBNIŻENIE PODATKÓW

II.6.1. WPROWADZENIE

W Polsce obciążenia fiskalne (podatki oraz obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne) są bardzo wysokie w relacji do PKB i powinny być obniżane, po to, aby kraj mógł się szybko rozwijać i nastąpił wzrost zatrudnienia.

Polski system podatków i świadczeń społecznych jest przy tym niepotrzebnie skomplikowany. Różne elementy systemu powodują wzajemnie sprzeczne efekty dla sytuacji dochodowej podatników i w efekcie złożoność systemu nie służy realizacji klarownych celów. Skomplikowanie systemu stwarza natomiast olbrzymie utrudnienie dla podatników, hamuje rozwój gospodarczy i ogranicza tworzenie nowych miejsc pracy.

II.6.2. OBCIĄŻENIE FISKALNE UMOWY O PRACĘ

Szczególnie jaskrawym obszarem skomplikowania i sprzeczności jest obciążenie fiskalne związane z umową o pracę, gdzie progresywny podatek od dochodów osobistych PIT, występuje jednocześnie z degresywnymi składkami na ubezpieczenia społeczne.

- Progresja w PIT wywołana jest, po pierwsze - istnieniem kwoty wolnej, a po drugie - wzrastaniem stawki podatku (aż do 40%) wraz z przekraczaniem przez podatnika kolejnych progów dochodu.
- Degresja obciążeń składkami na ubezpieczenia społeczne wywołana jest tym, że z jednej strony nie ma tu kwoty wolnej (tzn. płaci się składki wg pełnej stawki procentowej nawet od najmniejszego zarobku), a z drugiej strony od kwoty wynagrodzenia, powyżej określonego pułapu, nie płaci się już składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

Efekt jest taki, że chociaż istnieje duża rozpiętość w efektywnych stopach obciążeń podatkowych od 0 do blisko 40%, to rozpiętość efektywnych stóp wszystkich obciążeń podatkowych i paropodatkowych, jest znacznie mniejsza. Ponadto po przekroczeniu pewnego poziomu dochodów całkowite obciążenie staje się degresywne, tzn. efektywna stopa obciążenia fiskalnego obniża się wraz ze wzrostem dochodu. Widać to w Tabeli 1, pokazującej dla różnych poziomów wynagrodzeń wielkość obciążeń podatkowych i paropodatkowych, związanych z umową o pracę w relacji do kosztu pracy ponoszonego przez pracodawcę (w przypadku osób rozliczających się samodzielnie).

Tabela 1. Obciążenie fiskalne płacy (rozliczenie samodzielne)⁵⁰

	Wynagrodzenie brutto pracownika w zł		Całkowity koszt roczny dla pracodawcy w zł	Relacja podatku PIT do przychodu brutto pomniejszonego o składki ZUS	Relacja wszystkich obciążeń płacy do całkowitego kosztu dla pracodawcy
	Miesięczne	Roczne			
Bardzo niskie	412	4 943	5 861	0,0%	31,5%
Minimalne	849	10 188	12 267	9,8%	39,6%
Przeciętne	2 290	27 480	32 988	15,6%	43,3%
Wysokie	6 000	72 000	86 337	21,5%	47,3%
Bardzo wysokie	100 000	1 200 000	1 254 718	38,9%	44,3%

Trzeba też zwrócić uwagę, że podstawa opodatkowania, dla celów PIT, jest zdefiniowana i skalkulowana nieco inaczej niż podstawa do wyliczenia należnych składek na ubezpieczenia społeczne. Ta, niczym nie uzasadniona, różnica dodatkowo zmniejsza przejrzystość systemu i prowadzi do nie potrzebnego zwiększenia kosztów obsługi finansowo-płacowej firm.

II.6.3. ZRÓŻNICOWANIE STAWEK VAT

Jedną z bardziej kłopotliwych i kosztownych komplikacji systemu podatkowego jest zróżnicowanie stawek VAT. VAT jest podatkiem powszechnie obowiązującym w krajach Unii Europejskiej i jest jednym z podstawowych źródeł dochodów państwa, lecz jest to podatek dość skomplikowany, stwarzający często trudności przedsiębiorstwom i organom kontroli podatkowej. Jedną z przyczyn tych trudności jest właśnie zróżnicowanie stawek podatku. Jest to źródło poważnego ryzyka podatkowego, wynikającego z możliwości zastosowania błędnej stawki VAT. Zdarzają się przypadki, że takie same lub prawie takie same wyroby wytwarzane są przez różnych producentów, naliczających różne stawki VAT i może się zdarzyć, że jest to poparte interpretacjami lokalnych urzędów skarbowych. Zróżnicowanie stawek utrudnia, poza tym kontrolę podatkową, gdyż kwota naliczonego VAT w relacji do wartości sprzedaży, może być w każdej firmie inna, w zależności od struktury produktów i usług z różnymi stawkami VAT.

II.6.4. PUNKT WYJŚCIA DLA NOWEJ STRATEGII PODATKOWEJ

Uważamy, że system podatkowy powinien zapewnić zebranie przez Państwo niezbędnej kwoty podatków, powodując możliwie jak najmniejsze perturbacje w działalności gospodarczej i życiu obywateli. Natomiast potrzeby społeczne powinny być rozwiązywane poprzez odpowiednie kształtowanie wydatków budżetu.

Należy maksymalnie uprościć podatki i zwiększyć jednoznaczność przepisów podatkowych, po to by zmniejszyć koszty dla przedsiębiorców, związane z analizą przepisów

⁵⁰ Na podst. oprac. Jerzy Krok "Podatkowe strategie kompromisu", 2005. Do obciążeń para-podatkowych związanych z umową o pracę zaliczone są składki na: ubezpieczenia społeczne płacone przez pracodawcę i pracownika, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Państwowy Fundusz Ochrony Osób Niepełnosprawnych, podatku dochodowego i pełnych składek na ubezpieczenie zdrowotne; ale nie uwzględnione są ulgi podatkowe.

podatkowych i dostosowaniem się do nich oraz zasadniczo obniżyć ryzyko podatkowe działalności gospodarczej. Uproszczenie podatków powinno oznaczać obniżenie podstawowych stawek podatków przy jednoczesnej rezygnacji z wszelkich ulg i stawek preferencyjnych.

Kierując podobnymi przesłankami w ostatnich latach wiele krajów naszego regionu, będących konkurentami Polski w przyciąganiu inwestycji bezpośrednich, zdecydowało się na wprowadzenie podatków liniowych. Uczyniły tak m.in.: Słowacja, Estonia, Litwa, Łotwa, Rosja, Ukraina, Rumunia. Wprowadzając podatek liniowy, kraje te zachowały pewne ulgi, głównie jako wynik kompromisu politycznego oraz ceny, jaką musiały zapłacić rządy za zdobycie poparcia dla reform. Słowacja wprowadziła jednolitą stawkę 19% dla podatków VAT, CIT i PIT, wprowadzając jednocześnie kwoty wolne dla podatnika, małżonka i dzieci.

Najdalej idącą propozycją w kierunku uproszczenia podatków, nie tylko w Polsce, ale i w regionie, była sformułowana w 2004 roku propozycja Platformy Obywatelskiej podatku liniowego „3x15”, oznaczającego stawkę 15% dla podatków VAT, PIT i CIT, przy jednoczesnej rezygnacji z wszelkich ulg i stawek preferencyjnych.

Podczas negocjacji przy próbie stworzenia koalicji rządowej w październiku 2005 eksperci PO przedstawili partnerom z Prawa i Sprawiedliwości kompromisową propozycję, uwzględniającą w pewnym stopniu zastrzeżenia PiS do propozycji podatku liniowego i wychodzącą naprzeciw postulatowi wprowadzenia rozwiązań prorodzinnych. Propozycja ta zakładała wprowadzenie do podatku liniowego kwoty wolnej na małżonka i/lub każde dziecko. W rezultacie pierwotna koncepcja 3x15 uległa modyfikacji na 3x16 z kwotą wolną po 1000 zł na każdego z małżonków i każde dziecko. Tę kompromisową propozycję, zgłoszoną w trakcie negocjacji koalicyjnych przedstawiamy tutaj jako podstawowe rozwiązanie. Prezentujemy również alternatywny wariant podatku liniowego, w którym stawki CIT i PIT ustalone są na poziomie 19%, (czyli wyższym niż w wariantcie podstawowym), natomiast obniżeniu o 3 punkty procentowe ulega składka na ubezpieczenie rentowe.

II.6.5. DWA WARIANTY NOWEJ STRATEGII PODATKOWEJ

1. Strategia „3x16” zakłada:

- a) zrównanie wszystkich stawek podatków VAT, PIT i CIT na poziomie 16%;
- b) ustalenie kwoty wolnej w PIT na w wysokości 1000 zł na każdego członka rodziny (tj. dla podatnika, małżonka i każdego dziecka).

Realizację strategii „3x16”, od roku 2007, założono w propozycji budżetu państwa przedstawionej w rozdziale II.21 - „Wydatki budżetu państwa w latach 2006-2009”.

2. Strategia „16 i 2x19” zakłada:

- a) jednolitą stawkę VAT na poziomie 16%;
- b) zrównanie stawek PIT i CIT na poziomie 19%;
- c) ustalenie kwoty wolnej dla w wysokości 3000 zł dla podatnika i małżonka oraz 1500 zł na każde dziecko;
- d) powszechne obniżenie składki na ubezpieczenia rentowe o 3 punkty procentowe (1,5 pkt. procentowego w części płaconej przez pracownika i 1,5 pkt. procentowego w części płaconej przez pracodawcę);

Obie strategie zakładają, że równocześnie wprowadzone zostaną propozycje obniżenia składki rentowej dla wchodzących na rynek pracy przedstawione w rozdziale II.7., „Obniżenie kosztów pracy”.

II.6.6. SKUTKI DLA FINANSÓW PUBLICZNYCH ORAZ NIEZBĘDNE WARUNKI DLA WPROWADZENIA PROPONOWANYCH ZMIAN

Analizy wpływów zmiany systemu podatkowego na dochody sektora finansów publicznych dokonano w warunkach statycznych, nie uwzględniając pozytywnego wpływu zmian na poziom aktywności gospodarczej. Przy tym konserwatywnym założeniu proponowane zmiany (hipotetycznie wprowadzone w 2006 roku) spowodowałyby łączne uszczuplenie budżetów sektora finansów publicznych na poziomie około **14.5 miliarda zł dla strategii „3x16” lub około 14 miliardów zł dla strategii „16 i 2x19”**.

Tabela 2. Wpływ rozważanych strategii zmian podatkowych na budżety sektora finansów publicznych ⁵¹		
	w miliardach złotych	
	Strategia „3x16”	Strategia „16 i 2x19”
Skutki negatywne (w wyniku spadku dochodów podatkowych i składki rentowej)		
VAT	- 1,96	- 1,96
PIT na zasadach ogólnych	- 8,26	- 7,04
PIT dla działalności gospodarczej	- 1,14	-
CIT	- 4,18	-
Podatek od odsetek i zysków dochodów kapitałowych (na giełdzie)	- 0,24	-
Składka rentowa	-	- 6,93
Skutki pozytywne		
W wyniku niższych wydatków rządu i samorządów w skutek obniżki stawki VAT	+ 1,16	+ 1,16
Dodatkowe dochody z PIT z tytułu wyższych dochodów pracowników w skutek obniżenia składki rentowej w części płaconej przez pracownika o 1,5 punktu procentowego	-	+ 0,66
Dodatkowe dochody z CIT z tytułu wyższych dochodów przedsiębiorstw w skutek obniżenia składki rentowej w części płaconej przez pracodawcę o 1,5 punktu procentowego	-	+ 0,14
Łączne skutki	- 14,62	- 13,97

Gdyby przyjąć założenie, że obniżenie CIT, PIT, średniej stawki VAT i uproszczenie podatków spowoduje wzrost aktywności gospodarczej – przekładający się na wzrost PKB, wzrost zatrudnienia, wzrost funduszu płac w gospodarce i wzrost zysków - to efektem tego byłyby dodatkowe dochody budżetowe z podatków i składek na ubezpieczenia społeczne i zmniejszyłyby się ujemny skutek obniżenia podatków na dochody sektora finansów publicznych.

Nie zmienia to faktu, że obie strategie podatkowe powodują znaczące obniżenie dochodów sektora finansów publicznych. Zaproponowanie takich strategii jest wynikiem świadomego dążenia do zmniejszania kosztów państwa i obniżania relacji wydatków oraz dochodów sektora finansów do PKB.

Proponowane obniżenie i uproszczenie podatków nie przyniesie korzyści w zakresie wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia, jeśli obniżka podatków spowoduje destabilizację finansów państwa w efekcie obniżki dochodów. Dlatego **warunkiem**

⁵¹ Obliczenia na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

wdrożenia proponowanych tu strategii jest jednocześnie dokonanie oszczędności po stronie wydatkowej budżetu państwa. Propozycje takich oszczędności przedstawiamy w rozdziale II.21 - „Wydatki budżetu państwa w latach 2006-2009”. Pod warunkiem realizacji takich oszczędności możliwa jest realizacja wybranego wariantu, proponowanych tu strategii podatkowych przy zachowaniu parametrów stabilności fiskalnej, opisanych w rozdziale II.20 - „Stabilność makroekonomiczna i euro”.

II.6.7. SKUTKI DLA GOSPODARSTW DOMOWYCH

Dla oceny skutków proponowanych zmian podatkowych na gospodarstwa domowe dokonano symulacji w prostym modelu, który uwzględnia zarówno zmianę siły nabywczej w wyniku zmiany cen dóbr konsumpcyjnych w koszykach gospodarstw domowych, w skutek zmiany stawek VAT; jak i wzrost dochodów rozporządzalnych z tytułu obniżenia podatków.

Symulacji dokonano przy **bardzo konserwatywnych**, statycznych założeniach:

- Założono, że zmiany stawek VAT przełożą się w pełni na ceny detaliczne towarów. Faktycznie, w warunkach silnie konkurencyjnego rynku, wzrost cen żywności będzie znacznie niższy niż wzrost stawek VAT. Tym samym znacznie mniejszy będzie wpływ zmian VAT na wartość koszyków gospodarstw domowych,
- Pominięto udział zakupów żywności bez VAT na targowiskach i w sprzedaży sąsiedzkiej. Obliczając wpływ zmian podatkowych na budżety gospodarstw domowych przyjęto dla uproszczenia, że cały koszyk dóbr kupowany jest po cenach uwzględniających VAT. Faktycznie część zakupów gospodarstw domowych odbywa się z pominięciem VAT. Dotyczy to w szczególności żywności kupowanej na targowiskach lub w sprzedaży sąsiedzkiej na wsi. Stąd wpływ podniesienia stawki VAT na żywność, na budżety gospodarstw domowych będzie mniejszy niż wynika z naszej kalkulacji. Różnica ta będzie większa dla gospodarstw domowych w małych miejscowościach, a jeszcze większa w gospodarstwach rolników. Przy uwzględnieniu tego czynnika, skutek zmian VAT na cenę koszyka dóbr będzie generalnie lepszy – a w gospodarstwach rolników znacznie lepszy - niż pokazuje nasza kalkulacja.

Przyjęcie tak konserwatywnych założeń sprawia, że w tej symulacji wpływ ocenianych wariantów podatkowych na sytuację dochodową gospodarstw domowych wygląda gorzej niż byłoby to w rzeczywistości. Wobec braku danych dla skonstruowania bardziej precyzyjnego modelu, zdecydowaliśmy się przedstawić wyniki przy wspomnianych upraszczających założeniach, zwracając czytelnikom uwagę na ich zniekształcenie.

Tabele 3 i 4 przedstawiają wynik symulacji kolejno dla strategii „3x16” oraz „16 i 2x19”.

Tabela 3. STRATEGIA „3x16”					
WPLYW NA SIŁĘ NABYWCZĄ GOSPODARSTW DOMOWYCH (w skali roku)					
Symulacja przy konserwatywnych, statycznych założeniach					
RODZAJ GOSPODARSTWA DOMOWEGO		% zmiana ceny koszyka	% zmiany dochodów	Łączny skutek w zł	Łączny skutek w %
Gospodarstwa pracownicze	przeciętne	0,89%	1,68%	268,8	0,94%
	najbiedniejsze 20%	1,69%	1,10%	-23,8	-0,16%
	pozostałe 80%	0,82%	1,77%	339,5	1,11%
Gospodarstwa rolników	przeciętne	1,49%	0,00%	-396,8	-1,49%
	najbiedniejsze 20%	2,54%	0,00%	-388,8	-2,54%
	pozostałe 80%	1,27%	0,00%	-386,7	-1,27%
Działalność gospodarcza	przeciętne	0,71%	2,08%	534,7	1,49%
	najbiedniejsze 20%	1,88%	-0,12%	-283,4	-2,00%
	pozostałe 80%	0,67%	2,15%	612,9	1,61%
Emeryckie	przeciętne	1,29%	0,23%	-223,9	-1,05%
	najbiedniejsze 20%	1,87%	-1,07%	-366,6	-3,02%
	pozostałe 80%	1,27%	0,38%	-195,5	-0,87%
Niezarobkowe źródła utrzymania	przeciętne	1,19%	-0,43%	-280,2	-1,62%
	najbiedniejsze 20%	1,82%	-1,41%	-383,5	-3,21%
	pozostałe 80%	1,06%	-0,23%	-246,0	-1,29%
Przeciętne gospodarstwo domowe		0,94%	1,18%	77,6	0,31%

Tabela 4. STRATEGIA „16 i 2x19”					
WPLYW NA SIŁĘ NABYWCZĄ GOSPODARSTW DOMOWYCH (w skali roku)					
Symulacja przy konserwatywnych statycznych założeniach i bez skutków obniżenia składki rentowej					
RODZAJ GOSPODARSTWA DOMOWEGO		% zmiana ceny koszyka	% zmiany dochodów	Łączny skutek w zł	Łączny skutek w %
Gospodarstwa pracownicze	przeciętne	0,89%	1,01%	62,4	0,22%
	najbiedniejsze 20%	1,69%	2,47%	251,1	1,73%
	pozostałe 80%	0,82%	0,87%	38,8	0,13%
Gospodarstwa rolników	przeciętne	1,49%	0,00%	-396,8	-1,49%
	najbiedniejsze 20%	2,54%	0,00%	-388,8	-2,54%
	pozostałe 80%	1,27%	0,00%	-386,7	-1,27%
Działalność gospodarcza	przeciętne	0,71%	0,88%	80,1	0,22%
	najbiedniejsze 20%	1,88%	3,52%	213,9	1,51%
	pozostałe 80%	0,67%	0,80%	67,9	0,18%
Emeryckie	przeciętne	1,29%	0,53%	-157,9	-0,74%
	najbiedniejsze 20%	1,87%	2,00%	33,1	0,27%
	pozostałe 80%	1,27%	0,46%	-177,2	-0,79%
Niezarobkowe źródła utrzymania	przeciętne	1,19%	1,22%	1,1	0,01%
	najbiedniejsze 20%	1,82%	3,10%	149,7	1,25%
	pozostałe 80%	1,06%	0,84%	-45,9	-0,24%
Przeciętne gospodarstwo domowe		0,94%	0,96%	20,3	0,08%

Wobec stopnia konserwatywności założeń, wynik symulacji uznać można za bardzo zachęcający. Efekt łączny zmian jest pozytywny dla przeciętnego gospodarstwa dla obu strategii podatkowych.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że w symulacji dla wariantu „16 i 2x19” nie uwzględniono wzrostu wynagrodzenia netto o około 1.22%, w wyniku obniżenia składki na ubezpieczenie rentowe o 1,5 punktu procentowego w części płaconej przez pracownika.

Symulacja dla obu wariantów zdaje się wskazywać, że oba warianty zmian podatkowych są stosunkowo najmniej korzystne dla gospodarstw rolnych. Gospodarstwa rolne nie są objęte podatkiem dochodowym PIT i nie uzyskują żadnych korzyści z tytułu obniżenia podatków od dochodów osobistych, które mogłyby kompensować wzrost cen z tytułu ujednoczenia stawek VAT. Jednakże w przypadku gospodarstw rolnych założenie, że cała żywność kupowana jest po cenach uwzględniających 16 procentową stawkę VAT jest szczególnie niekorzystne. Jeśli uwzględnimy fakt znaczącego udziału w koszyku gospodarstw rolniczych żywności, kupowanej bez VAT na targowiskach i w sprzedaży sąsiedzkiej, to wpływ wariantów zmian podatkowych na sytuację tych gospodarstw okaże się znacznie lepszy niż wynika, to z symulacji.

II.6.8. NEUTRALIZACJA PODNIESIENIA STAWKI VAT NA LEKI

Niezależnie od poprawy sytuacji dochodowej większości gospodarstw, znajdują się takie grupy gospodarstw, które zostaną dotknięte najmocniej wzrostem cen na niektóre artykuły (w wyniku wzrostu VAT), głównie ze względu na stosunkowo sztywną strukturę wydatków. Dotyczy to, np. sytuacji emerytów i rencistów w odniesieniu do cen leków. Aby zniwelować negatywne efekty podwyższenia stawki VAT na leki z 7% do 16%, proponujemy zrównoważyć tę podwyżkę poprzez system refundacji leków. Wszystkie limity refundacji zostaną podniesione o 8%, a stawki odpłatności 30% i 50% zostaną obniżone odpowiednio do 28% i 46%.

II.6.9. UPROSZCZENIE I USZCZELNIENIE PIT

Niewątpliwie największą zaletą wprowadzenia podatku liniowego od dochodów osobistych i ujednoczenia stawek PIT, CIT i VAT jest radykalne uproszczenie systemu. Dotyczy to zarówno ograniczenia liczby formularzy i częstotliwości składania deklaracji, obiegu dokumentów, ale również przejrzystości systemu. I tak w systemie PIT, aby uzyskać przejrzystość najważniejszym elementem jest ujednoczenie stawek, eliminowanie ulg w celu zbliżenia stawek efektywnych do stawek krańcowych. Należy jednak zauważyć, że wprowadzenie strategii „3x15” wymagałoby stworzenia systemu rekompensat dla tych osób, które straciłyby przy jej wprowadzeniu. A to z kolei oznaczałoby, że możliwości uproszczenia systemu byłyby mniejsze od oczekiwanych.

Uważamy, że samo wprowadzenie kwoty wolnej stanowi, możliwie najmniejszą, komplikację systemu podatku PIT. O tym, że system nadal powinien pozostać stosunkowo przejrzysty, świadczy choćby to, że formułę opodatkowania można wyrazić w zaledwie kilku słowach, mianowicie „dochodem do opodatkowania jest przychód⁵² pomniejszony o iloczyn powstały z przemnożenia kwoty wolnej przez liczbę członków najbliższej rodziny na utrzymaniu”.

⁵² Oczywiście mowa tu o przychodzie pomniejszonym o składki na ubezpieczenia społeczne.

Niewiele większe komplikacje występują, przy ustalaniu mechanizmu praktycznego korzystania z kwoty wolnej przez podatników, w celu obniżenia pobieranych zaliczek na podatek dochodowy. Już obecnie występuje możliwość obniżania zaliczek na podatek dochodowy (przysługujące, np. przy łącznym rozliczeniu małżeńskim, poprzez odpowiednie oświadczenie podatnika składane płatnikowi i weryfikowane ostatecznie w rocznym zeznaniu podatkowym). Jednak mechanizm ten może zawsze rodzić pokusę do nadużyć typu: „dwie osoby zgłaszają te same dzieci”. Aby uszczelnić system można wyobrazić sobie dwa modele weryfikacji oświadczeń podatników: przed decyzją o zmniejszeniu zaliczek (*ex ante*) i na koniec roku podatkowego (*ex post*). W modelu *ex post* obniżenie wpłacanych zaliczek w równych częściach w okresie rocznym następuje na podstawie oświadczenia podatnika o liczbie członków rodziny na utrzymaniu. Pod koniec roku, urząd skarbowy weryfikowałby uproszczone zeznanie podatkowe. Dla uszczelnienia systemu można wyobrazić sobie również kontrolę *ex ante*, polegającą na nałożeniu na pracodawców obowiązku weryfikacji w urzędach skarbowych, czy podatnik właściwie zgłosił do pracodawcy osoby na utrzymaniu, w celu wykorzystania kwoty wolnej. Takiej weryfikacji można dokonywać na podstawie nr PESEL w urzędach skarbowych lub ZUS, a następnie rozliczać pro-rata łączną kwotę wolną (np. dzieląc ją przez 12 miesięcy). W takim modelu odpowiedzialność za uznawanie kwoty wolnej ponosiłby zarówno płatnik, przy obniżaniu zaliczki „u źródła”, oraz urzędy skarbowe przy rozliczeniu podatku *ex post*.

II.6.10. NOWE ROZWIĄZANIA DLA PODATNIKÓW VAT

Uproszczenie VAT-u ma polegać na wprowadzeniu jednolitej stawki dla wszystkich transakcji, z wyjątkiem tych zwolnień, które są wymagane przez przepisy wspólnotowe oraz zwolnienie z prawem do odliczenia podatku (stawka 0% VAT). Do takich wyjątków będą należeć, np. dostawy towarów objętych procedurą składu celnego, ponieważ z formalnego punktu widzenia są one poza obrotem gospodarczym w Polsce. Również będzie istniała możliwość skorzystania ze zwolnienia z VAT w odniesieniu do transakcji najmu nieruchomości, co powinno stanowić udogodnienie dla niektórych grup podatników. Rozwiązania są przedstawione szczegółowo w projekcie nowej ustawy o podatku od towarów i usług⁵³. Projekt ustawy o VAT przewiduje także szereg rozwiązań przewidzianych opcjonalnie w prawie wspólnotowym, a w szczególności:

- Możliwość tworzenia „grupy podatkowej VAT” w przypadku przedsiębiorstw powiązanych finansowo i organizacyjnie, co uprości rozliczenia transakcji wewnątrz grup kapitałowych i zwiększy konkurencyjność kraju, ponieważ rozwiązanie to jest postrzegane jako przyjazne inwestorom;
- Wprowadzenie jednolitych kryteriów powstawania obowiązku podatkowego dla wszystkich krajowych transakcji opodatkowanych VAT (obowiązek podatkowy powstaje z chwilą wystawienia faktury lub otrzymania płatności, w zależności, które z tych zdarzeń wystąpiło wcześniej)⁵⁴, to rozwiązanie zmniejszy uciążliwość korekt deklaracji VAT-7;
- Wprowadzenie możliwości odliczenia podatku naliczonego związanego z wydatkami, które nie mogą być zaliczone do kosztów uzyskania przychodu, w celu zrównania praw

⁵³ W załączeniu projekt ustawy o podatku od towarów i usług I wraz z uzasadnieniem”

⁵⁴ Być może należy również rozważyć zapis, o uniemożliwieniu dla kupującego zwrotu podatku VAT przed dokonaniem zapłaty, w celu ograniczenia zatorów płatniczych.

polskich podatników z podatnikami innych krajów UE w zakresie możliwości odliczania VAT.

Te porządkujące przepisy, a zwłaszcza ujednoczenie stawki VAT pozytywnie wpłynie na uproszczenie rozliczeń podatku VAT, zmniejszenie uciążliwości wywiązywania się z obowiązku podatkowego, zmniejszą „szarą strefę” oraz poprawi skuteczność kontroli skarbowej.

II.6.11. KIERUNKI DALSZYCH ZMIAN PODATKOWYCH

Z przedstawionych na początku rozdziału danych wynika wniosek, że wprowadzenie przejrzystego i prostego systemu fiskalnego nie może ograniczać się tylko to uproszczenia systemu podatkowego, lecz powinno obejmować również składki na ubezpieczenia społeczne.

Najdalej idący postulat to przeprowadzenie kompleksowego uporządkowania obciążeń fiskalnych, związanych z umową o pracę, wprowadzającą liniowe obciążenie przychodów jedną stawką, zawierającą w sobie obecne obciążenia z tytułu PIT oraz składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, fundusze celowe itp.

ROZDZIAŁ II.7.

OBNIŻENIE KOSZTÓW PRACY

II.7.1. WPROWADZENIE

Wysokie obciążenia podatkowe i parapodatkowe są istotnym problemem rynku pracy. Wykorzystanie pracy w procesie produkcji staje się mniej opłacalne, a wykonywanie pracy przynosi mniejsze dochody pracownikowi. Wysokie pozapłacowe koszty pracy powodują wysokie bezrobocie, spadek przedsiębiorczości i produktywności, a w wymiarze indywidualnym często prowadzą do zjawiska wykluczenia społecznego. Dlatego jednym z najważniejszych zadań rządu powinno być istotne długofalowe obniżanie „klina podatkowego”⁵⁵. Propozycje w tym zakresie przedstawione są w rozdziale II.6., „Uproszczenie i obniżenie podatków”.

Obciążenia parapodatkowe, które rozkładają się nierównomiernie, najmocniej uderzają w osoby najmniej zarabiające, najmniej produktywne i najgorzej wykształcone. Najczęściej jest to młodzież (19-25 lat), rozpoczynająca pracę, osoby w starszym wieku (powyżej 55 lat), osoby niepełnosprawne i długo bezrobotne. Dlatego celem polityki rządu, powinno być obniżanie parapodatków, w sposób możliwie równomierny dla wszystkich pracujących; a także obniżanie parapodatków dla pracowników po raz pierwszy podejmujących pracę. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że skala tych obniżek powinna być uzależniona od możliwości ograniczania wydatków państwa, w tym uszczelniania systemu transferów socjalnych.

Analiza możliwych wariantów obniżenia „klina podatkowego” wskazuje jednoznacznie, że wśród obecnie obowiązujących składek na ubezpieczenia społeczne, szczególnie wysokie są składki na ubezpieczenie rentowe (13% wynagrodzenia brutto), które stanowią 40%⁵⁶ wszystkich wpływów ZUS ze składek na ubezpieczenia społeczne (nie licząc ubezpieczeń zdrowotnych). Podobnie w strukturze wydatków socjalnych, renty rodzinne i świadczenia dla osób niepełnosprawnych (głównie renty) stanowią aż 33% wydatków socjalnych, czyli dwukrotnie więcej niż w krajach UE-15⁵⁷. Tak wysoki poziom wydatków wynika z zasad orzecznictwa obowiązujących przed rokiem 1998, które zaowocowały przyznaniem rent, co, do których zasadności przyznania można mieć obecnie wątpliwości. Dlatego ważnym zadaniem nowego rządu powinno być uporządkowanie systemu rentowego, nie tylko w celu uszczelnienia systemu, ale również po to, aby nie powodować zniekształceń na rynku pracy w postaci pułapek bezrobocia i dezaktywacji.

II.7.2. UPORZĄDKOWANIE SYSTEMU RENTOWEGO

Należy dokonać przeglądu przyznanych rent, pod kątem jednorodności stosowanych wcześniej oraz obecnie kryteriów tak, aby maksymalnie wyeliminować ewentualne przypadki

⁵⁵ „klin podatkowy” rozumiany jako suma obowiązkowych narzutów na koszty pracy w relacji do całkowitych kosztów pracy.

⁵⁶ Na podstawie danych Ministerstwa Finansów – w roku 2004, wpływy na fundusz rentowy wyniosły 30 miliardów złotych, w porównaniu do wpływów ze składek emerytalnych (34.7 miliarda zł), składek na fundusz chorobowy (4.97 miliarda zł) i składek na fundusz wypadkowy (3.68 miliarda zł).

⁵⁷ Na podstawie Social Expenditure Database, OECD, 2004

niezasadnie uzyskanych świadczeń. W tym celu trzeba stworzyć jednolity zestaw reguł i procedur przy orzecznictwie rentowym w związku z uzyskiwaniem statusu niepełnosprawności dla wszystkich systemów orzecznictwa rentowego (ZUS i KRUS). Takie działania umożliwią roczne oszczędności w wydatkach ZUS w wysokości od 1,2 do 1,4 miliarda zł.⁵⁸

Należy dopasować wymiar rent do nowego systemu emerytalnego, co oznacza zmianę wysokości rent w taki sposób, żeby świadczenia osób w porównywalnym wieku po 2009 roku z tytułu rent nie były wyższe, niż przyznane emerytury z nowego systemu. Należy również ograniczyć zainteresowanie w pozyskiwaniu rent, poprzez wprowadzenie minimalnej renty z powodu niezdolności do pracy, na poziomie określonej kwoty, ale tylko dla osób, które płaciły składki, co najmniej przez 20 lat (kobiety) i 25 lat (mężczyźni)⁵⁹, od co najmniej minimalnego wynagrodzenia. Zmiana zasad przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy, spowoduje spadek wydatków na renty o 0,6 mld zł w 2006 r. i dalej rosnąco - 1,7 mld zł w 2007 i 2,5 mld złotych w 2008 r. i 2,8 mld w 2009 roku.⁶⁰

II.7.3. NIŻSZA SKŁADKA RENTOWA DLA WSZYSTKICH PRACOWNIKÓW

Obniżenie wydatków ZUS, poprzez uszczelnienie systemu rentowego i ograniczenie wydatków państwa, powinno odegrać ważną rolę w zapoczątkowaniu procesu obniżania składki rentowej. W rozdziale II.6., „Uproszczenie i obniżenie podatków” zaproponowane jest obniżenie składki rentowej dla wszystkich pracowników o 3 pkt. procent - z obecnych 13% do 10%. Proponujemy obniżenie o 1,5 pkt. procentowego zarówno składki płaconej przez pracodawcę, jak i pracownika. Każdy punkt procentowy obniżenia składki na ubezpieczenie rentowe oznacza ubytek dochodów ZUS o 2.3 miliarda złotych. Dlatego istotne jest ograniczanie świadczeń społecznych, zwłaszcza tych, które są instrumentami pasywnymi (a nie np. aktywnych instrumentów przeciwdziałającym bezrobociu, na które wydatki powinny wzrosnąć). Do grupy instrumentów pasywnych, które powinny zostać przebudowane należą, między innymi, takie świadczenia, jak dodatki mieszkaniowe czy zasiłki pogrzebowe. Systemy te powinny zostać przebudowane w taki sposób, aby ich przyznawanie uzależnić od kryterium majątkowo-dochodowego, a nie tylko od dochodowego, co zwiększy adresowalność tych świadczeń i ograniczy wydatki ZUS w łącznej wysokości ok. 2.8 miliarda złotych rocznie. Inne ograniczenia wydatków socjalnych wynikają z przyczyn naturalnych, bądź już przewidzianych przez obowiązujące przepisy prawa. Skala wydatków na świadczenia rodzinne i pomoc społeczną zmniejszy się również z przyczyn demograficznych, a wydatki na emerytury zmniejszą się w związku z ograniczeniem możliwości korzystania z wcześniejszych emerytur i wprowadzaniem emerytur pomostowych (patrz rozdział II.9., „Dokończenie budowy nowego systemu emerytalnego”). Wszystkie te działania związane z uszczelnianiem i racjonalizacją transferów socjalnych umożliwią długofalowe obniżanie składek na ubezpieczenie społeczne.

⁵⁸ Na podstawie oprac. Michał Boni „Model Aktywnej Polityki Społecznej”, 2005

⁵⁹ Podobnie jak w systemie emerytalnym

⁶⁰ Na podstawie oprac. Michał Boni „Model Aktywnej Polityki Społecznej”, 2005

II.7.4. NIŻSZA SKŁADKA RENTOWA DLA OSÓB WCHODZĄCYCH NA RYNEK PRACY PO RAZ PIERWSZY

W związku z tym, że poziom bezrobocia jest najwyższy wśród osób młodych i wynosi około 37%⁶¹, proponujemy radykalne obniżenie kosztów pracy dla tej grupy osób, poprzez zniesienie składki rentowej, lub ewentualnie ustalenie jej na niskim poziomie (np. 3%) dla osób po raz pierwszy podejmujących pracę. Koszt dofinansowania składki rentowej z budżetu państwa dla zwolnienia jednorocznego, wynosiłby około 0.5 miliarda złotych.⁶² Taki sposób promocji zatrudnienia powinien doprowadzić do istotnej poprawy sytuacji na rynku pracy wszystkich ludzi młodych, a nie tylko określonej grupy (np. bezrobotnych absolwentów). Związanie ulgi tylko z pierwszą pracą konkretnego pracownika jest lepszym sposobem na zwiększenie zatrudnienia młodzieży, niż np. stymulowanie zatrudnienia poprzez stosowanie innych instrumentów, takich jak ulgi w podatku dochodowym przedsiębiorstw dla pracowników nowo zatrudnianych (ze względu na możliwość wystąpienie dużej „rotacji” pracowników zmieniających pracę, ponieważ pracodawcy chcieliby skorzystać z ulg w CIT).

Taka forma promocji zatrudnienia powinna sprzyjać również powrotowi części osób pracujących w „szarej strefie”, zwłaszcza najmniej zarabiających do legalnego zatrudnienia.

Jednym z wariantów do rozważenia jest zmiana filozofii ubezpieczenia rentowego i rozpoczęcie procesu przebudowy systemu, co powinno trwać 1- 2 pokolenia. Oznaczałoby to, iż osoby wstępujące na rynek pracy nie płaciłyby dotychczasowej składki na fundusz rentowy, a tylko – składkę z części pracowniczej (między 2 – 3%) na podstawowe ubezpieczenie rentowe prowadzone w odrębnym funduszu. Możliwe byłyby dodatkowe ubezpieczenia rentowe o charakterze uzupełniającym do pozyskania na rynku. Zarazem, ze środków budżetowych uzupełniany byłby funkcjonujący fundusz rentowy tak, by zbilansować jego potrzeby związane z wypłatą obecnych rent, czy potencjalnych rent dla osób, które już rozpoczęły ubezpieczenie rentowe.

Byłby to proces – na trwałe, i w wysokiej skali obniżający koszty pracy w Polsce. Aczkolwiek rozwiązanie to wymaga dyskusji, choćby ze względu na długofalowy wzrost dotacji z budżetu (w części rekompensowany oszczędnościami w transferach socjalnych), jak i ze względu na ograniczenia, jakie mogą rodzić się w związku z obecnością na rynku pracy przez dłuższy okres dwóch (w sensie wielkości obciążeń kosztami pracy) grup pracowników.

⁶¹ Za rok 2003

⁶² Przy założeniu, że liczba osób nowowstępujących na rynek pracy jest wyższa niż obecnie i wynosi od 250.000 do 300.000, koszt dofinansowania z budżetu składki rentowej tylko na 1 rok.

ROZDZIAŁ II.8.

AKTYWNA POLITYKA RYNKU PRACY

II.8.1. WPROWADZENIE

Model aktywnej polityki społecznej⁶³ jest zintegrowanym programem ukierunkowanym na zmianę charakteru polityki społecznej na system promujący aktywność zawodową. Jest to ważne dlatego, iż kluczowym wyzwaniem na polskim rynku pracy jest niska stopa zatrudnienia (tylko 52%, cel Strategii Lizbońskiej na 2010 – 70%). Dlatego zarówno aktywna polityka społeczna, zintegrowana polityka zatrudnienia, system ubezpieczeń społecznych oraz aktywizacja bezrobotnych i nieaktywnych na rynku pracy – powinny być skupione na głównym celu, jakim jest poprawa zatrudnialności (zdolność do bycia zatrudnionym) oraz wzrost wskaźnika zatrudnienia. W zakresie polityki społecznej najważniejsze są: zmiany w zarządzaniu aktywną polityką rynku pracy, zmiana modelu pomocy społecznej oraz zwiększenie elastyczności rynku pracy. Wszystkie te zadania są ze sobą nierozzerwalnie związane, dlatego proponujemy aby kompetencje i odpowiedzialność za ich wykonania były skupione w jednym resorcie.

II.8.2. ZMIANY W ZARZĄDZANIU AKTYWNA POLITYKĄ RYNKU PRACY

Obecnie w Polsce udział wydatków na aktywne polityki rynku pracy w strukturze wydatków socjalnych wynoszą zaledwie około 1%. Udział tych wydatków jest znacznie niższy, niż w innych krajach UE⁶⁴. Aby skutecznie realizować aktywną politykę rynku pracy należy zwiększyć wydatki budżetowe na ten cel do poziomu 0,4/0,5% PKB z dzisiejszego – 0,2% PKB rocznie; pomiędzy rokiem 2004 a 2009, przy czym udział środków z EFS⁶⁵ winien wzrosnąć do ok. 60% w tych wydatkach.

Proponujemy radykalną zmianę zarządzania aktywną polityką rynku pracy. Ma ona polegać na lepszym adresowaniu polityki rynku pracy i poprawie jej efektywności. Kluczowymi grupami, do których w największym stopniu powinno być kierowane wsparcie, są te grupy, gdzie jest najwyższe bezrobocie oraz najniższy wskaźnik zatrudnienia. Do nich należą osoby młode wchodzące na rynek pracy, osoby starsze (średni wiek wyjścia z rynku pracy – 58 lat, najniższy w UE, a wskaźnik zatrudnienia grupie 55-60/65 lat tylko 26%), niepełnosprawni i osoby długotrwale bezrobotne, a także kobiety i warunki ich startu zawodowego oraz powrotu na rynek pracy.

DOPASOWANIE NARZĘDZI POLITYKI RYNKU PRACY DO GRUP WYSOKIEGO RYZYKA

Dla tych grup ryzyka niezbędne jest dopasowanie odpowiednich instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. I tak, młodym ludziom należy stworzyć możliwości poprawy warunków startu zawodowego, przede wszystkim poprzez lepsze dopasowanie systemu edukacji do wymagań rynku pracy oraz upowszechnienie umiejętności zarządzania własną karierą

⁶³ Program autorstwa dr. Michała Boniego, 2005

⁶⁴ Według raportu OECD (2004), Social Expenditures Database, udział wydatków na aktywne polityki rynku pracy wyniósł 4% wydatków socjalnych UE-15 w roku 2001.

⁶⁵ Europejski Fundusz Społeczny

zawodową. W stosunku do osób u schyłku kariery zawodowej należy dążyć, z kolei do utrzymania zatrudnienia poprzez rozwijanie kompetencji uzupełniających i wykorzystywanie elastycznych form zatrudnienia (promocja polityki zarządzania wiekiem wśród pracodawców). W celu poprawienia warunków zatrudniania dla osób niepełnosprawnych, należy rozszerzyć dostęp do doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy oraz stworzyć system podążania środków za osobą niepełnosprawną, postrzeganą przez pryzmat nie jej ograniczeń wynikających z niepełnosprawności, ale możliwości i umiejętności, jakie mogą być przydatne na rynku pracy. Należy również dopasować odpowiednie instrumenty dla osób długotrwale bezrobotnych. Do takich instrumentów należy między innymi umożliwienie podejmowania pracy na próbę, np. w ramach kontraktu socjalnego polegającego na przekazywaniu im świadczeń, pod warunkiem rozpoczęcia działań na rzecz podjęcia pracy. Istotnym elementem jest stworzenie warunków do upowszechnienia modelu uczenia się przez całe życie (life-long learning), rozwiązania problemu finansowania edukacji dorosłych (środki publiczne, środki pracodawców, środki własne osób indywidualnych), a w efekcie dążenie do podwyższenia wskaźnika udziału w edukacji dorosłych (25 lat – 60/65 lat) z obecnego poziomu 5,5% do 15-20% (osiągnięcie średniej europejskiej).

Ważne jest to, aby adresować wsparcie, tylko do tych bezrobotnych, którzy chcą poszukiwać pracy. Należy wykreślać z rejestru, te osoby, które odmawiają podjęcia pracy oraz tak zmienić przepisy, aby sam status bezrobotnego nie był formą uprawnienia do korzystania z systemu ochrony zdrowia.

POLITYKA RODZINNA A RYNEK PRACY

Ważnym elementem aktywnej polityki społecznej i nowego sposobu zarządzania aktywną polityką rynku pracy jest umiejętne połączenie działań z tych obszarów z celami polityki rodzinnej, prowadzącej do wzrostu wskaźnika dzietności w Polsce. Niezbędna tutaj jest poprawa warunków startu życiowego młodych rodzin – opracowanie specjalnego programu na rzecz rozwoju rodziny po dobrej identyfikacji problemów, zapewniającego właściwą opiekę nad kobietą w okresie macierzyństwa, wspierającego możliwość łączenia pracy zawodowej z funkcjami rodzicielskimi, z wykorzystaniem elastycznych form zatrudnienia, czasu i organizacji pracy przez mężczyzn i kobiety, ze zwiększeniem dostępu do taniej opieki nad dziećmi, z rozwojem usług opieki przedszkolnej (szczególnie w małych miastach i na wsi) – tak, by obniżyć poziom lęku przed „wypchnięciem z rynku pracy” związanego z urodzeniem dziecka i stworzyć warunki dla urodzin drugiego i kolejnych dzieci. Ważne jest również bardziej efektywne i lepiej adresowane wykorzystywanie świadczeń rodzinnych i wsparcia rodziców samotnie wychowujących dzieci, a także rozwój rodzinnych domów dziecka – w celu poprawy sytuacji i warunków startu życiowego dzieci i młodzieży pozbawionych naturalnych rodziców.

LEPSZE POŚREDNICTWO, DORADZTWO ZAWODOWE I PROGRAMY AKTYWIZACJI

Konieczny jest rozwój, na większą skalę niż obecnie, podstawowych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, takich jak pośrednictwo, doradztwo zawodowe i programy aktywizacji. Jeśli obecnie na 1 doradcę zawodowego przypada 7000 bezrobotnych, a na 1 pośrednika pracy przypada 2300 bezrobotnych, to trudno skutecznie realizować zadanie zwalczania bezrobocia. Należy dążyć do radykalnej poprawy tej sytuacji poprzez kontraktowanie usług zatrudnieniowych na rynku podmiotów komercyjnych i wśród

organizacji pozarządowych. Musi to być powiązane z jasnym określeniem celów kontraktowania usług, mierników ich realizacji, osiągnięciem wysokiej efektywności oraz stosowaniem przejrzystych zasad dostępu podmiotów niepublicznych do środków publicznych. Częściowa prywatyzacja usług zatrudnieniowych powinna istotnie zwiększyć skalę tak, aby umożliwić objęcie programami aktywizacji co najmniej 30% populacji bezrobotnych, czyli ok. 550 tys. osób w 2004 roku do przeszło 1 miliona w 2008 i 2009 roku.

II.8.3. ZMIANA MODELU POMOCY SPOŁECZNEJ

Cechą charakterystyczną dotychczasowej polityki społecznej było utrwalanie postaw biernych i roszczeniowych. Do połowy lat dziewięćdziesiątych stwarzano korzystne warunki dla wycofywania z rynku pracy osób starszych za pomocą wcześniejszych emerytur, rent z tytułu niezdolności do pracy (przyznawanych do roku 1997), zasiłków przedemerytalnych (lata 1997-2001) oraz świadczeń przedemerytalnych (od roku 1997). Chociaż działania sprzyjające wczesnej dezaktywacji zawodowej, zostały w ostatnich latach ograniczone, jednak nadal obecny system transferów socjalnych utrwała postawy bierności i uzależnienia. Brak pracy oznacza powstawanie biedy. Dlatego należy ukierunkować tak politykę społeczną aby promowała aktywność zawodową, aby w efekcie prowadziła do zwiększenia zdolności do zatrudnienia grup biernych zawodowo. W tym celu należy, po pierwsze - zwiększyć adresowalność pomocy społecznej, tak aby kierować ją tam gdzie jest naprawdę potrzebna. I po drugie - należy stosować aktywizujące instrumenty w stosunku do osób zainteresowanych podjęciem pracy. Jednym z takich instrumentów są, wspomniane już powyżej, kontrakty socjalne. Celem stosowania instrumentów rynku pracy powinno być, nie uzależnianie beneficjentów od świadczeń, ale tworzenie warunków dla ich aktywności w kierunku podjęcia pracy.

II.8.4. ZWIĘKSZENIE ELASTYCZNOŚCI RYNKU PRACY

Pomimo istotnych modyfikacji prawa pracy w Polsce, których celem było uelastycznienie rynku pracy, nadal bardzo niewielki udział firm stosuje elastyczne formy zatrudnienia. Przyszły rząd powinien dążyć do upowszechnienia stosowania elastycznych form zatrudnienia, organizacji pracy oraz czasu pracy takich jak:

- stworzenia elastyczności czasu pracy poprzez wydłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy do 12 miesięcy (a także wprowadzenie indywidualnych kont czasu pracy);
- wprowadzenie warunków dla wykorzystywania tzw. atypowych form zatrudnienia i pracy: praca czasowa – wydłużenie możliwości pracy u jednego pracodawcy-użytkownika (agencje pracy czasowej), telepraca itp.;
- poszerzenie warunków dla wykorzystywania samozatrudnienia jako formy zatrudnienia (między innymi anulowanie rozwiązań z ustawy ograniczającej zatrudnianie pielęgniarek w formie kontraktów – umów o charakterze cywilnoprawnym);
- powiększenie elastyczności płacowej poprzez np. rozważenie regionalizacji płacy minimalnej.

Mimo znacznych zmian w prawie pracy nadal pozostaje szereg przepisów ograniczających elastyczność pracy. W związku z tym proponujemy:

- zrezygnować z regulacji - trzecia umowa o pracę - na czas nieokreślony na rzecz określenia maksymalnego czasu obowiązywania umów na czas określony;

- rozważyć możliwość rezygnacji z obligatoryjności odpraw pieniężnych w sytuacji zwolnień z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy na rzecz umownego charakteru tego świadczenia;
 - dążyć do dalszego ograniczenia zakazu pracy w święta przy pracach o znacznej użyteczności publicznej (np. remonty lub przebudowa dróg);
 - uelastyczyć regulację, dotyczącą wykorzystania zaległego urlopu wypoczynkowego pracownika (wydłużenie okresu do końca następnego roku, a nie końca I kwartału);
 - wprowadzić warunki dla skutecznego wypowiedzenia umowy o pracę (czyli możliwość składania oświadczeń woli w trakcie trwania stosunku pracy), co ograniczy skalę stosowania „ucieczki w urlopy i w chorobę” w obawie przed wręczeniem wypowiedzenia;
- Równie ważnym zadaniem jest rozwijanie form dialogu społecznego między pracodawcami i pracownikami. W związku z tym, proponujemy:

- wzmocnienie roli Komisji Trójstronnej, wraz z wyposażeniem jej w narzędzia i wsparcie analityczne – tak, by na jej forum próbowano budować realne kompromisy i porozumienia dotyczące m.in. poprawy sytuacji na rynku pracy w oparciu o rzetelne podstawy ekonomiczne;
- zwiększenie roli układów zbiorowych pracy (poziom przedsiębiorstw jest najbardziej odpowiednim i efektywnym poziomem do zawierania tego rodzaju porozumień; należy w związku z tym ograniczyć regulacje ustawowe w tym zakresie);
- wzmocnienie działań na rzecz poprawy przestrzegania praw pracowniczych (uporządkowanie i zwiększenie przejrzystości przepisów, tak, by niejasne przepisy i interpretacje nie powodowały dodatkowych napięć w dialogu społecznym),
- stworzenie warunków wymuszających integrację działających w zakładzie pracy przedstawicielstw związkowych, często nie potrafiących osiągnąć wspólnego stanowiska, tak by proces dialogu społecznego uczynić bardziej skutecznym.

EFEKTY NA RYNKU PRACY

Równoczesność wprowadzenia wszystkich tych rozwiązań i narzędzi (wraz z rozpoczęciem procesu obniżania kosztów pracy) powinna doprowadzić do realizacji celów polityki zatrudnienia, wyrażonych w poprawie następujących wskaźników (w okresie 2005 – 2009):

- wzrost wskaźnika zatrudnienia z 51,6% do 56%,
- obniżenie stopy bezrobocia z 17,5% do 11/12% (poniżej 2 mln bezrobotnych),
- obniżenie stopy bezrobocia ludzi młodych (19-24 lat) z 37% do 20%,
- obniżenie stopy bezrobocia długotrwalego z 10,5% do 7%,
- wzrost wskaźnika zatrudnienia w grupie powyżej 55 lat (do wieku emerytalnego) z 26% do 30/32%
- wzrost wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych z 16% do 25%
- wzrost udziału osób dorosłych (25-60/65 lat) w edukacji ustawicznej z 5,5% do 15-20%.

ROZDZIAŁ II.9.

DOKOŃCZENIE BUDOWY NOWEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO

II.9.1. WPROWADZENIE

Reforma systemu emerytalnego zapoczątkowana w roku 1999 nie została dokończona. Powszechny system emerytalny obejmuje obecnie 78% emerytów. Pozostali świadczeniobiorcy otrzymują emerytury z systemu rolniczego (18.5%) oraz z systemów zaopatrzeniowych służb mundurowych, sędziów i prokuratorów (3.6%). System powszechny jest w największym stopniu samofinansujący się, podczas gdy system rolniczy jest dotowany w 94%, a systemy zaopatrzeniowe są w całości finansowane z budżetu⁶⁶. Między poszczególnymi częściami systemu występują też znaczne różnice w kryteriach wypłaty emerytur oraz wysokości minimalnych emerytur. Wspólne są natomiast zasady waloryzacji świadczeń.

Do najważniejszych zadań przyszłego rządu powinno należeć przede wszystkim:

- 1) ujednoczenie stosowanych zasad powszechnego systemu emerytalnego dla wszystkich grup zawodowych,
- 2) reforma systemu ubezpieczeń rolniczych,
- 3) wprowadzenie „emerytur pomostowych” oraz
- 4) dokończenie reformy powszechnego systemu emerytalnego.

II.9.2. UJEDNOLICENIE ZASAD POWSZECHNEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO DLA WSZYSTKICH GRUP ZAWODOWYCH

Proponujemy, aby rząd przyjął długofalowy plan zapewnienia powszechności systemu emerytalnego dla wszystkich grup zawodowych. Oznacza to podjęcie trudnych decyzji dotyczących:

- włączenia do systemu powszechnego służby mundurowych, wraz ze stopniowym wyrównywaniem dysproporcji między systemem mundurowym i powszechnym;
- ujednoczenia modelu emerytalnego dla sędziów i prokuratorów, uwzględniając status niezawisłość sędziów i status pracowniczy prokuratorów;
- przeniesienia administrowania wszystkim systemami emerytalnym do ZUS, w pierwszej kolejności dotyczy to przeniesienia biur emerytalno-rentowych z MON, MSWiA i MS do ZUS oraz ewentualnie także włączenia KRUS do ZUS⁶⁷;

Podjęcie powyższych decyzji ma na celu ograniczenie poczucia niesprawiedliwości społecznej z powodu nadmiernej redystrybucji dochodów dla niektórych grup zawodowych, które nie są obecnie objęte systemem powszechnym.

⁶⁶ W roku 2004 dotacje z budżetu do FUS wyniosła 23 mld zł, do FER 16,5 mld zł.

⁶⁷ MON- Ministerstwo Obrony Narodowej, MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, MS – Ministerstwo Sprawiedliwości, ZUS - Zakład Ubezpieczeń Społecznych, KRUS – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

II.9.3. REFORMA SYSTEMU UBEZPIECZEŃ ROLNICZYCH

Ważnym argumentem za wprowadzeniem systemu powszechnego jest uzależnienie wysokości emerytur od zapłaconych składek. W systemie ubezpieczeń rolniczych istnieje niewielki związek między emeryturą i składkami. Nadal składka traktowana jest jak „podatek socjalny” i nie spełnia funkcji oszczędzania na starość. Celem reformy systemu rolniczego powinno być przywrócenie systemowi charakteru ubezpieczeniowego, zarówno po stronie składek jak i świadczeń. Dlatego proponujemy, zróżnicowanie składki w zależności od dochodu gospodarstwa rolnego. Natomiast w odniesieniu do wypłaty świadczeń z KRUS, proponujemy zwiększenie adresowalności świadczeń dla tych rolników, którzy rzeczywiście potrzebują wsparcia dochodowego i zrjonalizowanie transferów dla tych rolników, których sytuacja dochodowa jest dobra. Te propozycje powinny zostać zrealizowane wraz z jednoczesną reformą systemu rentowego w KRUS, ponieważ renta rolnicza jest bardzo często substytutem wczesnej emerytury lub ubezpieczenia od bezrobocia. Świadczy o tym bardzo wysoki 41%-towy udział świadczeń rentowych w strukturze transferów socjalnych na wsi.

II.9.4. WPROWADZENIE „EMERYTUR POMOSTOWYCH”

Zgodnie z logiką wprowadzania systemu emerytalnego powinny zostać uregulowane przywileje pewnych grup zawodowych, związane z możliwością przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Ustawa o emeryturach pomostowych⁶⁸ wprowadza świadczenia rekompensujące likwidację możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę, dla kręgu osób spełniających kryterium wieku, zawodu i stażu pracy, którym w dniu wejścia w życie reformy emerytalnej (1.01.1999) przysługiwałoby prawo do wcześniejszej emerytury. Należy doprowadzić do ostatecznego uregulowania tej kwestii, aby w przyszłości na trwałe usunąć jakiegokolwiek rekompensaty z tytułu gorszych warunków pracy z powszechnego systemu emerytalnego. Dlatego należy dążyć do uchylecia nowelizacji ustawy o emeryturach górniczych⁶⁹. Wcześniejsze emerytury można było pobierać tylko do końca roku 2006, natomiast nowelizacja tej ustawy przyznała górnikom bezterminowo - możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę po 25 latach pracy bez względu na wiek. Koszty nowelizacji tej ustawy są ogromne. Dodatkowe obciążenie budżetu wyniesie około 93.5 miliarda złotych do 2020r. Przyznanie jednej grupie zawodowej tego przywileju łamie wszystkie zasady nowego systemu emerytalnego. Chociaż zrozumiałe jest, że pracownicy pracujący w szczególnie uciążliwych warunkach powinni pracować krócej, jednak uważamy, że kosztami wcześniejszych emerytur powinni być obciążani wyłącznie ich pracodawcy. Oznacza to, że dla tych grup zawodowych powinien być zbudowany osobny system dodatkowych ubezpieczeń, związanych z wcześniejszą emeryturą wraz z systemami wsparcia zmiany zawodu.

⁶⁸ Projekt rządowej ustawy o emeryturach pomostowych i rekompensatach z dnia 27 maja 2005r.

⁶⁹ Rząd Marka Belki złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie ustawy o emeryturach górniczych jako niezgodnej z konstytucyjną zasadą równości i sprawiedliwości społecznej, natomiast premier Marcinkiewicz zapowiedział wycofanie jej z TK.

II.9.5. DOKOŃCZENIE REFORMY POWSZECHNEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO

WYPŁATA EMERYTUR

Chociaż już w 2009 roku, niektórzy uczestnicy nowego systemu emerytalnego będą przechodzili na emerytury (dotyczy to kobiet, które ukończą w tym roku 60 lat), wciąż nie ma stosownych regulacji dotyczących technicznych zasad wypłaty emerytur z II filaru. Istnieje pilna potrzeba uregulowania sposobu przekształcania stanu indywidualnych kont w OFE na strumień wypłat. Z chwilą przejścia na emeryturę członek OFE powinien otrzymać określone uprawnienia emerytalne, powstałe z zamiany zgromadzonego kapitału w OFE na strumień świadczeń emerytalnych. W innych krajach, w których występują kapitałowe systemy emerytalne o zdefiniowanej składce, członek funduszu otrzymuje do wyboru kilka form wypłat. Najczęściej są to emerytura dożywotnia lub wypłata programowana. Uważamy, że emerytury z II filaru powinny być wypłacane w formie emerytury dożywotniej, albo kombinacji emerytury dożywotniej i programowanej wypłaty. Największą zaletą emerytury dożywotniej jest to, że ryzyko inwestycyjne i ubezpieczeniowe jest przenoszone z klienta na zakład emerytalny. Może to być, albo klasyczna emerytura dożywotnia, albo emerytura rodzinna - dla dwóch beneficjentów. Programowana wypłata, z kolei, może być wypłacana bezpośrednio przez fundusz emerytalny, ponieważ ryzyko inwestycyjne i ubezpieczeniowe nie jest przenoszone na zakład emerytalny. Aby uniknąć sytuacji, w której nastąpi zbyt wczesne wyczerpanie środków, proponujemy aby zachować na rachunku przynajmniej takie środki, które pozwolą na wykup emerytury dożywotniej w takiej wysokości, aby łączna wypłata emerytur z I i II filaru dawała np. 120% lub 150% minimalnej emerytury. Możliwe jest zatem zastosowanie programowanych wypłat, pod warunkiem, przeznaczenia tej rezerwy na wykup renty dożywotniej – mamy wówczas do czynienia z kombinacją emerytury dożywotniej i programowanej wypłaty.

Istotne jest również rozstrzygnięcie – jakie instytucje powinny być uprawnione do zarządzania wypłatami emerytur? Uważamy, że takimi podmiotami powinny być w szczególności zakłady ubezpieczeń na życie oraz otwarte fundusze emerytalne (ale w zakresie wyłącznie programowanych wypłat). Takie rozwiązanie zapewni konkurencję, która korzystnie wpłynie na ceny oferowanych produktów i jakość obsługi. Należy jednocześnie ograniczać koszty funkcjonowania rynku, zwłaszcza kosztów akwizycji poprzez wprowadzenie elektronicznych przetargów dla każdego klienta. Każdy klient otrzymywałby w ramach elektronicznego przetargu ofertę od wszystkich podmiotów uprawnionych do wykonywania wypłat.

II.9.6. ZRÓWNANIE WIEKU EMERYTALNEGO DLA KOBIEI I MĘŻCZYŹN

Chociaż przy wypłacie emerytur z nowego systemu emerytalnego, przyjęte są te same wskaźniki trwania życia dla obu płci, jednak nie wyrównuje to wysokości w emeryturach między kobietami i mężczyznami, ponieważ kobiety przechodzą wcześniej na emeryturę. Dodatkowe pięć lat gromadzenia oszczędności emerytalnych skutkuje wyższymi oszczędnościami o blisko 20%⁷⁰. Oznacza to, że stopy zastąpienia⁷¹ będą znacząco niższe

⁷⁰ Krajowa Strategia Emerytalna, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005

⁷¹ Stopa zastąpienia jest relacją sumy świadczeń emerytalnych w pierwszym roku po przejściu na emeryturę do sumy dochodów w ostatnim roku pracy.

dla kobiet, niż dla mężczyzn. Według projekcji na rok 2050, stopa zastąpienia dla kobiety po 35 latach pracy, osiągającej w wieku 60 lat wiek emerytalny wyniesie około 32%, a dla mężczyzn przechodzących na emeryturę w wieku 65 lat, wyniesie ok. 44%. Każdy rok dodatkowej pracy przynosi wzrost stopy zastąpienia od 2 do 3 pkt. proc. W efekcie zróżnicowanego wieku emerytalnego kobiety będą otrzymywać emerytury o 1/3 niższe niż mężczyźni, przy założeniu osiągnięcia takich samych dochodów. Ponieważ propozycja stopniowego wyrównywania wieku emerytalnego nie została przyjęta przez Sejm IV kadencji, wobec tego proponujemy wprowadzenie tzw. dobrowolnego wydłużania wieku emerytalnego. Oznacza ono, że kobiety miałyby możliwość przesunięcia daty przejścia na emeryturę, bez możliwości odmowy pracodawcy, ale nie później niż w wieku 65 lat.

Docelowo jednak należy dążyć do zrównania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn, a także wszystkich innych warunków związanych z wypłatą emerytur, aby nie było żadnych przejawów dyskryminacji ze względu na płeć. Różny wiek emerytalny dla obu płci uzasadnia stosowanie różnych tablic dalszej długości życia dla obu płci. Oznacza to w konsekwencji bardzo niskie emerytury dla kobiet, które nie tylko mniej zarabiają, ale również dłużej żyją, a ich oszczędności emerytalne są rozłożone na dłuższy okres życia, niż dla mężczyzn. Z kolei zastosowanie jednolitych tablic długości życia, przy różnym wieku emerytalnym, dyskryminuje mężczyzn. Zatem, jedynym nie dyskryminującym rozwiązaniem jest pełne zrównanie warunków dla obu płci, czyli zrównanie zarówno wieku emerytalnego jak i stosowania jednolitych tablic długości życia (*unisex*). Kwestia wieku przechodzenia na emeryturę jest tu wtórna, pod warunkiem, że mieściłaby się w granicach od 60 lat (wiek emerytalny kobiet) do 65 lat (wiek emerytalny mężczyzn). Można zarówno podnieść wiek emerytalny kobiet do 65 lat, jak i obniżyć wiek emerytalny mężczyzn do 60 lat, albo przyjąć inny jednolity dla obu płci wiek emerytalny pomiędzy 60-tym i 65-tym rokiem życia. Niezależnie od ustalenia jednolitego wieku emerytalnego, państwo powinno gwarantować minimalną emeryturę dopiero począwszy od 65 roku życia, co skutecznie zneutralizuje jakiegokolwiek zagrożenie dla finansów państwa (z powodu wypłaty minimalnych emerytur).

II.9.7. STWORZENIE INSTYTUCJI AKTUARIUSZA KRAJOWEGO.

System emerytalny jest największym systemem transferów socjalnych. Wyróżnia się największym udziałem w składkach na ubezpieczenia społeczne (19,52% wynagrodzenia brutto), największym udziałem w wydatkach w strukturze wydatków socjalnych (ok. 37%), oraz największą liczbą uczestników i świadczeniobiorców. Jakkolwiek wprowadzenie reformy emerytalnej pozytywnie wpłynęło na długofalową stabilność finansów państwa⁷², poprzez ujawnienie ukrytego długu publicznego, wynikający z przyszłych zobowiązań emerytalnych; to nadal tendencje demograficzne stanowią poważne zagrożenie dla systemu emerytalnego. Wzrost przeciętnej długości życia o prawie 4 lata dla obu płci w latach 1990 - 2013 (do 79 lat dla kobiet i 71 lat dla mężczyzn), spadek współczynnika dzietności – do 1.22, stanowiąc może zagrożenie powodujące starzenie się ludności, którego efektem będą istotne przesunięcia w proporcjach między liczbę osób w wieku produkcyjnych i poprodukcyjnym.

⁷² „W Polsce, w przeciwieństwie do pozostałych krajów OECD, zmiana systemu emerytalnego buduje nadwyżkę, która w zależności od kształtowania się innych wydatków zależnych od wieku (np. wydatków na świadczenia zdrowotne, opiekę nad osobami starszymi, świadczenia rodzinne i edukację), wynosi od 1 do niemal 3 punktów procentowych PKB” oprac. Agnieszka Chłoń-Domińczak, „Długookresowe zobowiązania systemów emerytalnych w kontekście nowego systemu emerytalnego w Polsce”

Stwarza to poważne wyzwanie dla oszacowania wpływu zjawisk demograficznych na stabilność finansową systemu emerytalnego. Aby temu zadaniu podołać z dala od bieżących zadań polityki społecznej, proponujemy utworzenie specjalistycznej instytucji Aktuariusza Krajowego, którego zadaniem będzie prognozowanie zjawisk demograficznych i ich wpływu na długoterminową stabilność finansową systemu emerytalnego. Utworzenie tej instytucji zapobiegłoby możliwości formułowania politycznych obietnic „bez pokrycia” i manipulowaniu przy wydatkach społecznych.

ROZDZIAŁ II.10.

ROZWÓJ INFRASTRUKTURY TRANSPORTOWEJ

II.10.1. WPROWADZENIE

Jest kilka powodów, dla których rozwój infrastruktury transportowej powinien w najbliższych latach być jednym z głównych priorytetów polityki gospodarczej państwa.

Po pierwsze, stan infrastruktury transportowej nie odpowiada potrzebom polskiej gospodarki. Obniża istotnie atrakcyjność inwestycyjną kraju, a w niektórych regionach stanowi barierę rozwojową.

Po drugie, infrastruktura transportowa jest naturalnym obszarem odpowiedzialności i aktywności władzy publicznej. Szczególnie w sytuacji, w której stan tej infrastruktury jest krytyczny, a same mechanizmy rynkowe nie dają szans na rozwiązanie tego problemu, konieczne jest zaangażowanie państwa. Niezbędne jest przyjęcie przez Państwo odpowiedzialności za efektywne planowanie i monitorowanie rozwoju systemu transportowego oraz roli regulatora rynku i czynnika, kreującego te elementy infrastruktury, których w rynkowy sposób nie da się racjonalnie wykreować (drogi publiczne, niektóre linie kolejowe, żegluga), usuwanie istniejących barier w jej rozwoju oraz racjonalna alokacja środków.

Po trzecie, w najbliższych latach Polska może przeznaczyć na cele rozwojowe duże środki z UE. Uważamy, że z różnych możliwych kierunków wykorzystanie funduszy europejskich, najoczywistsze efekty w postaci zwiększenia konkurencyjności gospodarki mogą przynieść dzisiaj, właśnie wydatki na racjonalne inwestycje w infrastrukturze transportowej. Dlatego uzasadnione jest przeznaczenie na ten cel poważnej części dostępnych funduszy unijnych, co pozwoli pokryć znaczącą część potrzeb finansowych w tym obszarze.

Po czwarte wreszcie, inwestycje w infrastrukturze transportowej tworzyć będą racjonalny efekt popytowy, pożądany w sytuacji wysokiego bezrobocia.

GŁÓWNE ZADANIA

Najważniejsze zadanie w obszarze infrastruktury transportowej to **przełomowe przyspieszenie realizacji programu budowy autostrad i dróg ekspresowych** oraz poprawa jakości dróg. Uważamy, że w ciągu najbliższych czterech lat możliwe jest zrealizowanie ponad 80% planowanego układu autostrad i blisko połowy docelowego układu dróg ekspresowych.

Drugim kluczowym wyzwaniem jest **powstrzymanie degradacji kolei i stworzenie warunków do jej zdrowego funkcjonowania**. Należy zakończyć restrukturyzację grupy PKP. Sprywatyzować PKP Cargo i PKP Intercity. Należy ograniczyć długość czynnych linii kolejowych i zapewnić stabilne środki budżetowe wspierające utrzymanie i rozwój linii kolejowych, które pozostaną w eksploatacji. Należy zagwarantować wieloletnie finansowanie dla samorządów województw na zamawianie regionalnych przewozów kolejowych.

Potrzebne jest też stworzenie odpowiednich instrumentów prawnych, niezbędnych dla zarządzania i rozwoju transportu publicznego w miastach i regionach, w szczególności

wprowadzenie unijnej zasady samorządowego organizatora przewozów – podmiotu, który bada potrzeby, kształtuje politykę i w razie potrzeby zamawia usługi.

Trzeba wykorzystać szansę, jaką stwarza konkurencja na rynku usług lotniczych. Dogodne i tanie połączenia lotnicze powinny przybliżyć stolicy polskich regionów do siebie i do innych miast europejskich. Dzięki temu przyspieszy się rozwój gospodarczy i kulturalny pozastołecznych regionów. Dla wykorzystania tej szansy potrzebna jest aktywność władz samorządowych, rozsądne działania ze strony rządu oraz prokonkurencyjna regulacja w lotnictwie. Trzeba odejść od koncepcji centralizacji ruchu lotniczego w rejonie Warszawy i uniezależnić lotniska regionalne od warszawskiego portu lotniczego Okęcie.

II.10.2. DROGI

Na początku lat 1990-tych dwoma najpoważniejszymi barierami, utrudniającymi rozwój działalności gospodarczej był zły stan telekomunikacji i sieci drogowej. W pierwszym obszarze w ciągu ostatnich lat nastąpiła duża jakościowa poprawa. Nie nastąpiła natomiast jakościowa poprawa sieci drogowej. Wręcz przeciwnie, w stosunku do rosnących potrzeb – wyznaczanych liczbą samochodów osobowych i skalą przewozów towarowych – w tym obszarze nastąpiło pewne pogorszenie.

Sieć dróg jest w Polsce wystarczająco gęsta, ale ich stan jest fatalny, a odsetek autostrad i dróg szybkiego ruchu w drogach ogółem jest najniższy w porównywalnych krajach Unii Europejskiej. Tymczasem czeka nas dalszy wzrost natężenia ruchu na drogach, spowodowany wzrostem liczby samochodów i wzrostem mobilności mieszkańców, odwiedzających oraz wzrostem potrzeb rozwijającej się gospodarki. Brak autostrad i dróg ekspresowych⁷³ stanowi obecnie poważną barierę dla prowadzenia działalności gospodarczej i ogranicza możliwości wykorzystania przez Polskę atutu jej położenia geograficznego i potencjału siły roboczej.

Począwszy od pierwszej połowy lat 1990-tych dokonywano, co kilka lat, radykalnych zmian systemu finansowania dróg, w tym autostrad, jednak, jak dotychczas żaden z nich nie utrwalił się. Po 10 latach od chwili uruchomienia programu autostradowego posiadamy w eksploatacji zaledwie pół tysiąca kilometrów autostrad (z czego blisko połowę stanowią zmodernizowane odcinki autostrad wcześniej istniejących)⁷⁴ oraz niepełna ćwierć tysiąca kilometrów dróg ekspresowych. Plany na rok 2005 przewidują ukończenie 122 km autostrad i 36 km dróg ekspresowych. W tym tempie zakończenie budowy planowanej sieci autostrad trwałoby 12 lat, a sieci dróg ekspresowych ponad 140 lat!

W tej dziedzinie po latach zastoju potrzebny i możliwy jest przełom.

JAK SZYBKO MOŻNA BUDOWAĆ?

Przeprowadzone analizy wskazują, że możliwe jest zrealizowanie w okresie do roku 2013 całości podstawowego układu drogowego obejmującego blisko 2,1 tysiąca kilometrów autostrad i 5,5 tysiąca kilometrów dróg ekspresowych. Przy czym już za 4 lata tj. do roku 2009 można mieć w eksploatacji ok. 1800 km autostrad (88% docelowej sieci) oraz 2500 km dróg ekspresowych (47% docelowej sieci).

⁷³ Są to drogi dwujezdniowe a wyjątkowo jedno-jezdniowe o dostępie ograniczonym tylko do węzłów i skrzyżowań, (tzn. nie ma na nie wyjazdu z posesji), o niższych niż autostrady parametrach, ale o wysokiej sprawności i poziomie bezpieczeństwa ruchu.

⁷⁴ W tym 129 kilometrów stanowią przedwojenne autostrady niemieckie.

Koszt tego programu szacujemy na 27,5 miliarda euro, na lata 2006-2013, z tego kwota 18,7 miliarda euro będzie potrzebna w latach 2006-2009.

Źródła finansowania to środki publiczne z krajowego Funduszu Drogowego (ok. 21%), fundusze unijne (ok. 59%) oraz kapitał prywatny pozyskany w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego dla zbilansowania potrzeb finansowych (20%). Przedstawia to poniższa tabela.

Tabela: Podsumowanie proponowanego programu budowy autostrad i dróg ekspresowych

	2005	2006 – 2009		2010 - 2013		2006 - 2013
	Stan na koniec 2005 - km	Stan na koniec okresu - km	Koszt, mln EUR	Stan na koniec okresu - km	Koszt, mln EUR	Koszty łącznie
Autostrady	550	1820	8860	2066	692	9552
Drogi ekspresowe	224	2533	9852	5439	8062	17914
Suma	758	4353	18712	7505	8754	27466
Finansowanie:						
KFD ⁱ (budżet)	x	x	5015	x	851	5866
Środki UE	x	x	9955	x	6152	16107
środki prywatne ⁱⁱ	x	x	3742	x	1751	5493

ⁱ Pokazano tylko środki bezpośrednio na inwestycje, bez obsługi zadłużenia oraz kwot na gwarancje dla koncesjonariuszy (w tym gwarancje ruchu)

ⁱⁱ Bezpośrednie wydatki inwestycyjne koncesjonariuszy i w ramach PPP, bez wyróżnienia formy pozyskania kapitału

Dla wstępnej kalkulacji potrzeb finansowych przyjęliśmy konserwatywne szacunki potrzeb finansowych oparte na istniejących kontraktach i ich ekstrapolacji na odcinki nie objęte umowami. Wynikowy średni koszt jednego km wynosi 6,2 mln euro dla autostrady i 3,5 mln euro dla drogi ekspresowej. Koszt ten, zgodnie z wieloma ekspertyzami, może być obniżony o 25 - 30 % przy lepszym zarządzaniu całym programem. Chodzi w szczególności o:

- zachowanie realnie konkurencyjnych warunków doboru koncesjonariuszy (czego nie dochowano np. w wypadku koncesji na A1);
- przedstawienie wiarygodnych planów długoterminowych, co pozwoli na wyprzedzającą promocję projektów i ściągnięcie do kraju większej liczby poważnych firm, budujących i zarządzających drogami;
- ograniczenie nadmiernie kosztownych elementów projektów.

PREFEROWANY MODEL FINANSOWANIA

W szerokim zakresie należy zastosować formułę systemu koncesyjnego według następujących zasad:

1. Koncesjonariusz buduje drogę i eksploatuje ją przez okres umowny (np. 30 lat),
2. Państwo płaci koncesjonariuszowi przez okres umowy opłatę roczną za udostępnienie drogi w określonej z góry wysokości. Opłata ta jest jedyną płatnością na rzecz koncesjonariusza i uwzględnia ona pokrycie kosztów budowy, eksploatacji i zysku koncesjonariusza.
3. Koncesjonariusz nie otrzymuje żadnych dochodów z tytułu ewentualnych opłat za użytkowanie drogi. Opłaty takie mogą być ustanowione na niektórych drogach, lecz

powinny być bardzo umiarkowanej wysokości, aby nie powodować odpływu ruchu na inne – niepłatne – drogi. O ewentualnym ustanowieniu opłaty na danej drodze, i jej wysokości, decyduje państwo. W takim przypadku opłaty są technicznie pobierane przez koncesjonariusza, lecz stanowią dochód państwa.

4. Środki na finansowanie budowy pozyskuje koncesjonariusz. Państwo może uczestniczyć w finansowaniu wykorzystując środki krajowe, granty UE i inne (np. kredyty z EBI), co spowoduje obniżenie udziału koncesjonariusza w finansowaniu i ustaleniu w umowie z koncesjonariuszem niższej opłaty rocznej za udostępnienie drogi.

ZALETY PRZEDSTAWIONEGO MODELU:

- Pozwala na szybką realizację programu budowy autostrad i dróg ekspresowych przy ograniczeniu zaangażowania środków budżetowych. Według reguł EUROSTAT-u, zobowiązania państwa do płacenia przez okres np. 30 lat koncesjonariuszowi ustalonej opłaty za udostępnienie drogi nie jest wliczane do długu publicznego.
- Umowa, gwarantująca koncesjonariuszowi opłaty od państwa za udostępnienie drogi, w z góry określonej wysokości, niezależnej od faktycznego natężenia ruchu, obniża zdecydowanie koszty zdobycia przez koncesjonariusza finansowania na rynku, co powoduje obniżenie całkowitych kosztów projektu.
- Fakt, że koncesjonariusz otrzymuje zapłatę nie za oddanie drogi, lecz za jej udostępnianie przez okres np. 30 lat, powoduje racjonalizację zarządzania budową i eksploatacją. Koncesjonariusz zarządzający przedsięwzięciem jest bowiem zainteresowany obniżeniem łącznych kosztów budowy i utrzymania drogi w okresie jej „życia” technicznego. Skłania to do dbania o jakość materiałów i robót drogowych, tak by zapewnić wieloletnią trwałość nawierzchni i obniżyć późniejsze koszty utrzymania i remontów.

Proponujemy zastosowanie tego modelu do budowy dróg ekspresowych oraz tych odcinków autostrad, wobec których nie uruchomiono procedur przetargowych wg dotychczasowego systemu koncesyjnego, lub które nie będą finansowane bezpośrednio z budżetu.

PROPONOWANY MODEL ZARZĄDZANIA DRÓGAMI

Proponujemy:

1. Utworzenie Agencji Autostrad (AA, Agencja), odpowiedzialnej za organizację budowy autostrad i dróg ekspresowych oraz nadzór nad kontraktami PPP.
2. Przekształcenie części GDDKiA w Zarząd Dróg Krajowych (ZDK), odpowiedzialny za utrzymanie dróg krajowych, przeznaczonych do przekształcenia w autostrady lub drogi ekspresowe, do czasu przekazania tych dróg do Agencji Autostrad dla realizacji projektów autostradowych i dróg ekspresowych (po tym okresie ZDK byłby zlikwidowany).
3. Przekazanie pozostałych dróg krajowych samorządom wojewódzkim.
4. Likwidacja Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) i podział jej zasobów odpowiednio między nowoutworzoną Agencję Autostrad (AA), Zarząd Dróg Krajowych (ZDK) i samorzady wojewódzkie.

5. Pozostawienie Krajowego Funduszu Drogowego jako rachunku w Banku Gospodarstwa Krajowego, będącego w dyspozycji ministra właściwego dla spraw transportu,
6. Wydanie przez Ministra właściwego dla spraw transportu rozporządzeń wykonawczych, określających standardy utrzymania dróg oraz uaktywnienie technicznego nadzoru budowlanego do nadzoru stosowania tych przepisów⁷⁵.

JAK ZBUDOWAĆ AUTOSTRADY ?

Ponad 2/3 długości planowanych autostrad jest oddanych do eksploatacji, w budowie, w trakcie negocjacji z koncesjonariuszami lub objęte przetargami, które ogłoszono lub które mają być ogłoszone w 2005 r.⁷⁶ **Ze względu na zaawansowanie, prace nad budową autostrad powinny być kontynuowane:** (1) podpisane umowy z koncesjonariuszami powinny być respektowane; (2) rozpoczęte negocjacje – kontynuowane i zakończone; (3) przetargi ogłoszone - rozstrzygnięte; (4) przetargi przygotowane - ogłoszone i rozstrzygnięte. Budowa autostrad powinna być kontynuowana zgodnie z obowiązującą Ustawą o płatnych autostradach. Autostrady powinny być bezpłatne dla samochodów ciężarowych. W związku z tym, koncesjonariusze powinni otrzymywać rekompensatę utraconych dochodów.

Nadzór nad realizacją budowy oraz eksploatacji autostrad na szczeblu rządowym powinien zostać powierzony Agencji Autostrad (AA, Agencja). W strukturze Agencji należy utworzyć Biuro Projektów Budowy Autostrad. Projekt organizacji Biura, wymagania stawiane pracownikom, procesy i narzędzia niezbędne do sprawnego funkcjonowania Biura powinny zostać opracowane przez firmę doradczą. Główne założenia organizacji:

- Zgodnie z planem przygotowanym przez GDDKiA, sieć autostrad została podzielona na 31 odcinków, z których 10 oddano do eksploatacji, a 21 jest na różnych etapach realizacji. W związku z tym należy utworzyć wydzielone zespoły projektowe dla poszczególnych odcinków, po 3-5 osób w zespole w zależności od zaawansowania prac, których jedynym zadaniem będzie zakończenie prac budowy autostrad zgodnie ze zmodyfikowanym planem, tj. do 2009 roku wszystkie odcinki z wyjątkiem odcinków Warszawa do granicy wschodniej oraz Rzeszów do granicy wschodniej; dwa odcinki wschodnie zostałyby oddane do eksploatacji do 2013 roku.
- Zespoły projektowe Agencji byłyby zlokalizowane w obecnych oddziałach terenowych GDDiKA lub przy urzędach wojewodów, najbliższych nadzorowanych odcinków autostrad, np. w Gdańsku, Łodzi, Katowicach, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu i Krakowie.
- Prace, związane z przygotowaniem koncepcji, lokalizacją autostrady, przygotowaniem inwestycji i finansowaniem oraz przygotowaniem przetargu realizowane byłyby przez doradców zewnętrznych, wyłonionych w drodze konkursu.

Należy opracować standardową dokumentację przetargową i procesy przetargowe na wyłonienie doradców zespołów projektowych oraz koncesjonariuszy. Zadanie to powinno być wykonane przez zewnętrznego doradcę, z wykorzystaniem dotychczasowych doświadczeń.

Należy zidentyfikować główne przeszkody na różnych etapach realizacji projektów budowy autostrad i określić sposoby ich przewyciężenia. Zadanie to powinno być wykonane

⁷⁵ Po zmniejszeniu liczby organów kontrolnych obowiązki te powinna przejąć skonsolidowana Inspekcja Bezpieczeństwa Publicznego. Por. rozdział „Zmniejszenie liczby inspekcji”

⁷⁶ 550 km (26%) oddanych do eksploatacji; 383 km (18%) w budowie; 105 km (5%) negocjowane z koncesjonariuszami; 395 km (19%) objęte przetargami, które ogłoszono lub, które mają być ogłoszone w 2005 roku.

przez zewnętrznego doradcę z wykorzystaniem dotychczasowych doświadczeń. Przykładowe istotne przeszkody na wybranych etapach:

- Prace koncepcyjne: Przewlekły proces związany z brakiem kryteriów wyboru wariantu optymalnego.
- Postępowanie lokalizacyjne: Przewlekły proces uzgodnień międzyresortowych oraz z władzami samorządowymi.
- Nabywanie nieruchomości: Protesty właścicieli nieruchomości, zbyt późne rozpoczęcie procedur, niesprawność w wywłaszczeniach, brak konsultacji społecznych, w tym – ekologicznych.

Należy opracować szczegółowe plany działania w odniesieniu do każdego z 21 odcinków sieci autostrad wraz z wstępnym planem finansowym. Zadanie to powinno być wykonane przez zewnętrznego doradcę.

JAK ZBUDOWAĆ DROGI EKSPRESOWE?

Plan działania jest zbliżony do przedstawionego powyżej planu dla autostrad, choć w szczegółach jest bardziej jednorodny ze względu na brak zaawansowania prac.

Budowa dróg ekspresowych powinna być realizowana w oparciu o ustawę o partnerstwie publiczno-publicznym. Drogi ekspresowe powinny być bezpłatne. W związku z tym konsorcja prywatne powinny otrzymywać roczne opłaty za udostępnienie drogi przez okres odpowiadający żywotności wybudowanej lub zmodernizowanej drogi.

Nadzór nad realizacją budowy dróg ekspresowych na szczeblu rządowym powinien zostać powierzony Agencji Autostrad, w ramach której należy utworzyć Biura Projektów Budowy Dróg Ekspresowych.

JAK EKSPLOATOWAĆ AUTOSTRADY I DROGI EKSPRESOWE?

Za eksploatację autostrad i dróg ekspresowych odpowiadałyby odrębne zespoły w strukturze Agencji. Płatności należne podmiotom prywatnym eksploatującym autostrady i drogi ekspresowe (np. rekompensaty za bezpłatny przejazd samochodów ciężarowych, opłaty za udostępnienie drogi), byłyby uzależnione od spełnienia kryteriów jakości i dostępności autostrad i dróg.

Nadzór nad spełnianiem kryteriów jakości i dostępności autostrad i dróg mógłby być sprawowany przez niezależnych od Agencji inspektorów.

II.10.3. KOLEJ

Kolej jest zdolna zaspakajać potrzeby w zakresie przewozów masowych przy niskiej, w porównaniu transportem samochodowym i lotniczym, uciążliwości dla środowiska. Polityka transportowa UE przykładą duże znaczenie do rozwoju i modernizacji kolei. Komisja Europejska wymaga, by znaczna część funduszy spójności i strukturalnych przeznaczonych na transport była przeznaczana na infrastrukturę kolejową i inne formy transportu publicznego.

Stosunkowo gęsta sieć linii kolejowych, jaką dysponuje Polska, nie jest należycie wykorzystana. Udział kolei w przewozach pasażerskich i towarowych systematycznie spada. Kolej przegrywa z samochodami, a już wkrótce odbierać jej będą pasażerów tanie połączenia lotnicze. Sytuacja organizacyjna i finansowa kolei jest przy tym dramatyczna. Spółce PKP Przewozy Regionalne grozi upadłość. Stwarza to zagrożenie dla innych firm

Grupy, w szczególności PKP Energetyka, PKP Cargo i PLK S.A., które mogą stanąć przed perspektywą braku środków własnych, koniecznych do wykorzystania pomocy z funduszy europejskich.

Najogólniej mówiąc, są trzy generalne przyczyny tego stanu rzeczy. Po pierwsze, brak jest długofalowej polityki, określającej zaangażowanie państwa w utrzymanie i rozwój infrastruktury linii kolejowych. W efekcie wieloletnich zaniedbań w rozwoju i utrzymaniu linii, czasy przejazdu na większości odcinków są kompromitująco długie, co utrudnia kolei konkurencję, szczególnie w ruchu pasażerskim. Po drugie, brakuje określenia zadań władzy publicznej jako organizatora przewozów regionalnych, określenia roli kolei w tych przewozach i brak stabilnego wsparcia finansowego państwa na ten cel. Po trzecie wreszcie, za mało komercyjne i rynkowe jest zachowanie przedsiębiorstw kolejowych, które często nie potrafią lub nie chcą dostosować oferty do potrzeb klientów, pozbyć się niewykorzystanych zasobów i obniżyć kosztów funkcjonowania⁷⁷.

Naprawa kolei powinna być oparta na następujących podstawowych założeniach⁷⁸:

1. Określenie stabilnych zasad wsparcia państwa dla utrzymania i rozwoju infrastruktury kolejowej, przy czym dostęp tej infrastruktury odbywać się będzie na zasadach konkurencyjnych.
2. Samorządy wojewódzkie otrzymają gwarancję wieloletniego finansowania na zamawianie regionalnych przewozów kolejowych.
3. Ruch towarowy i pasażerski ruch dalekobieżny odbywać się będzie na zasadach w pełni rynkowych i spółki PKP Cargo i PKP Intercity zostaną sprywatyzowane.

Celem powinno być, co najmniej, utrzymanie obecnego udziału kolei w przewozach towarowych (ok. 16 %) oraz zwiększenie udziału przewozach w pasażerskich (obecnie około 20%).

ZAKOŃCZENIE RESTRUKTURYZACJI I REALIZACJA PLANÓW PRYWATYZACJI

Konieczne jest dokończenie procesu restrukturyzacji Grupy PKP, a w szczególności:

- Zlikwidowanie PKP S.A. z dniem 1 stycznia 2007 r. z powierzeniem spraw, będących konsekwencją procesów restrukturyzacji, innym agendum państwa.
- Uwłaszczenie kolei na mocy ustawy, pod warunkiem zachowania ochrony praw osób trzecich i z zachowaniem trybu odszkodowawczego.
- Szybkie dokończenie wnoszenia majątku państwowego do spółek przez PKP S.A., niezbędnego do ich funkcjonowania: linii kolejowych, budynków, budowli wraz z gruntem i urządzeń ściśle związanych z zarządzaniem liniami kolejowymi.
- Przyspieszenie sprzedaży oraz komunalizacji zbędnego majątku.
- Przeprowadzenie planowanej redukcji zatrudnienia w całej Grupie PKP S.A. o ok. 22 tys. pracowników. Koszty redukcji w wysokości ok. 330 mln złotych, powinny zostać poniesione z budżetu państwa.

⁷⁷ Przykładem mogą być negocjacje w sprawie przewozów regionalnych, w których spółka PKP Przewozy Regionalne oczekuje od samorządów wojewódzkich finansowania obsługi konkretnych linii, a często nie potrafi lub nie chce dostosować rozkładu jazdy i wielkości składów pociągów do potrzeb ruchu pasażerskiego. Nie rzadko jeszcze połączenia ustanawia się w rozkładzie jazdy po to by maszyniści mogli wyjeździć swoje godziny kontraktowe, a czas odjazdów ustala się nie wtedy, gdy jest najwięcej pasażerów, lecz wtedy gdy jest to wygodne dla kolejarzy.

⁷⁸ Wykorzystujemy tu opracowanie: Adrian Furgalski: „Kierunki działań zmierzających do naprawy sytuacji polskich kolei”, marzec 2005.

- Przyspieszenie sprzedaży mieszkań zakładowych i przekazanie przez PKP S.A. do dnia 1 stycznia 2007 roku, niesprzedanych zasobów mieszkaniowych nieodpłatnie gminom.
- Przekazanie przez PKP S.A. samorządom przystanków i dworców kolejowych (z zabezpieczeniem zachowania funkcji kolejowych), w zamian za anulowanie zaległości w podatku od nieruchomości.
- Przekazanie przez PKP S.A. nieodpłatnie na rzecz PKP Cargo udziałów w spółkach spedytorskich.
- Zaprzestanie świadczenia przez PKP Cargo S.A. usług trakcyjnych na rzecz pasażerskich spółek przewozów oraz dokonanie podziału lokomotyw i drużyn maszynistów pomiędzy spółki pasażerskie.

Trzeba bez zwłoki zrealizować istniejące plany prywatyzacyjne. W tym celu należy:

- Przekazać kierowanie procesami prywatyzacyjnymi z PKP S.A. do Ministra właściwego dla Skarbu Państwa.
- Sprywatyzować spółki PKP Cargo S.A. i PKP InterCity Sp. z o.o. (po przekształceniu w akcyjną) najpóźniej do końca 2007 r. poprzez sprzedaż inwestorowi strategicznemu lub poprzez giełdę. Obecnie brak przygotowanych decyzji w tej kwestii, mimo wielokrotnych ekspertyz.
- Utworzyć wewnętrzny fundusz infrastrukturalny, na który trafiłyby środki z prywatyzacji spółek kolejowych, z wyjątkiem 15% środków przekazywanych na Fundusz Własności Pracowniczej. Doprowadzić na mocy zapisów ustawowych do obowiązkowego i odpłatnego zbycia udziałów samorządów w tworzonych z PKP Przewozy Regionalne spółkach na rzecz inwestorów, przed wprowadzeniem w UE liberalizacji rynku przewozów pasażerskich (najpóźniej 2010 r.);

W wyniku procesu restrukturyzacji i prywatyzacji grupy PKP **istniejący dług** (około 6 mld zł PKP S.A. z tytułu wyemitowanych obligacji i kredytów restrukturyzacyjnych + 1,6 mld PKP Przewozy Regionalne z tytułu długu z bieżącej działalności) **powinien zostać przejęty przez budżet państwa**; w części może być spłacony z przychodów z prywatyzacji, lecz tylko w odniesieniu do zobowiązań PKP SA z tytułu obligacji i kredytów restrukturyzacyjnych.

Należy **umocnić PLK SA jako podmiot państwowy, zarządzający infrastrukturą kolejową** (ład korporacyjny, realne zarządzanie majątkiem, porządkowanie spraw własnościowych, racjonalizacja organizacji zakładów terenowych).

STABILNE ZASADY FINANSOWANIA INFRASTRUKTURY KOLEJOWEJ

Niezbędne jest opracowanie Programu Odnowy i Rozwoju Infrastruktury Kolejowej⁷⁹ jako gałęziowego programu wieloletniego, obejmującego:

- Usunięcie wąskich gardeł i lokalnych ograniczeń w funkcjonowaniu systemu kolejowego,
- Wprowadzenie nowoczesnego systemu sterowania ruchem (w tym ERTMS),
- Realizację przedsięwzięć inwestycyjnych i modernizacyjnych w najważniejszych korytarzach transportowych oraz węzłach kolejowych,
- Wyłączenie z zarządu PLK S.A. ponad 6 tys. linii kolejowych, gdzie nie ma ruchu pociągów bądź jest on marginalny i ograniczenie zarządzanej sieci kolejowej do 16 500 km,

⁷⁹ Powinien on również spełnić rolę kolejowego master-planu wymaganego przez Komisję Europejską i niezbędnego dla uzyskania funduszy europejskich na rozwój infrastruktury kolejowej.

- Dokonanie przeglądu zarządzanych i utrzymywanych przez PLK S.A. linii o charakterze wyłącznie obronnym,
- Utworzenie podległej bezpośrednio ministrowi ds. transportu grupy kapitałowej PLK S.A. poprzez kapitałowe powiązanie ze spółkami infrastrukturalnymi, tj. PKP Energetyka oraz połączonymi PKP Telekomunikacja Kolejowa i PKP Informatyka Kolejowa,
- Obniżenie przez PLK S.A o 15% stawek dostępu do linii kolejowych, w celu zwiększenia konkurencyjności transportu kolejowego,

Dotacja z budżetu państwa na działalność operacyjną PLK S.A. powinna wynieść ok. 300 mln zł., zaś na budowę i modernizację infrastruktury kolejowej w wysokości 500 mln zł., w tym jako wkład własny do projektów finansowanych z Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

ORGANIZACJA I STABILNE ZASADY FINANSOWANIA PRZEWOZÓW REGIONALNYCH

Należy przekazać samorządom województw zamawianie usług w przewozach regionalnych (w tym aglomeracyjnych) oraz międzywojewódzkich w formie porozumień ministra właściwego ds. transportu z samorządami, a także umożliwić udział w tych działaniach samorządom obszarów metropolitalnych. Środki wspierania tych zamówień „oznakować”, aby nie były przeznaczane na inne cele (przynajmniej do czasu unormowania się sytuacji).

- Dotacja budżetowa (lub inna forma wsparcia finansowania mieszanego) dla samorządów wojewódzkich na finansowanie przewozów regionalnych powinna wynieść około 650 mln zł rocznie,
- Finansowanie z budżetu państwa przewozów międzywojewódzkich należy ustalić na poziomie 200 mln zł rocznie oraz przewozów międzynarodowych na poziomie 100 mln złotych.
- Konieczna jest refundacja ulg ustawowych w wysokości ok. 350 zł rocznie.

PKP Przewozy Regionalne, po oddłużeniu, należy poddać restrukturyzacji z możliwością podziału na kilka niezależnych podmiotów, mogących ubiegać się o zamówienia samorządów; wraz z otwarciem na prywatyzację i dokapitalizowanie przez inwestorów branżowych. W efekcie spółki te konkurować powinny o kontrakty oferowane w zamówieniach publicznych ogłaszanych przez samorządy.

Rozszerzając odpowiedzialność i uprawnienia samorządu wojewódzkiego do organizowania przewozów regionalnych, należy jednocześnie ustawowo zakazać tworzenia przez samorząd własnych spółek przewozowych.

II.10.4. TRANSPORT PUBLICZNY W MIASTACH I REGIONACH

Istotnym problemem jest brak odpowiednich instrumentów prawnych, niezbędnych dla zarządzania i rozwoju transportu publicznego w miastach i regionach, w tym niejasna rola samorządów. Przyjęty model jest bliski deregulacji, co nie zdaje egzaminu w warunkach porównywalnych krajów i jest negowane przez Komisję Europejską. Polski system prawny nie daje instrumentów prawnych dla innych metod zarządzania i regulacji rynku, tak jak to stanowią przepisy UE.

Potrzebna jest ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, która oprze polski system prawny i organizacyjny na rozwiązaniach sprawdzonych w Unii Europejskiej i zapewni wieloletni system finansowego wsparcia tego rodzaju transportu. Ustawa powinna

wprowadzić unijną zasadę samorządowego organizatora przewozów – podmiotu, który bada potrzeby, kształtuje politykę i w razie potrzeby zamawia usługi.

II.10.5. LOTNICTWO

Większość regionalnych portów lotniczych jest uzależnione od Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” (PPL) i od interesów lotniska Okęcie, co hamuje rozwój regionalnych lotnisk i tanich krajowych przewozów lotniczych. Najszybciej rozwijają się te lotniska, gdzie dominuje kapitał niezwiązany z PPL (Gdańsk, Katowice) oraz, gdzie istnieje silna presja władz regionalnych i lokalnych (Kraków).

Wobec trudnej sytuacji finansowej i postępującego zaostrzania konkurencji przyszłość PLL LOT SA jest zagrożona, zwłaszcza, że firma nie posiada strategii działania uwzględniającej tendencje na rynku lotniczym.

Podstawowym kierunkiem działania powinno być otwarcie rynku lotniczego poprzez usunięcie barier, hamujących konkurencję między krajowymi portami lotniczymi i utrudniających rozwój poszczególnych przewoźników, w tym nisko-kosztowych (tzw. „tanich”). Wykorzystanie potencjału lotnisk regionalnych spowoduje zmniejszenie nacisku na centralny port lotniczy.

Główne zadania to:

- Przekształcenie PP PPL w spółkę operatorską portu warszawskiego, oddzielenie od niej innych portów.
- Wydzielenie Agencji Ruchu Lotniczego (uczestnik systemu sterowania i kontroli ruchu we Wspólnej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej), jako państwowej osoby prawnej lub spółki akcyjnej Skarbu Państwa, nadzorowanej przez ministra właściwego ds. transportu.
- Zmiany ustawy o PPL i dostosowanie prawa lotniczego (usunięcie zbędnych ograniczeń w swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej, z uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa i równej konkurencji).

ROZDZIAŁ II.11.

GOSPODARKA PRZESTRZENNA

II.11.1 STAN OBECNY I KLUCZOWE PROBLEMY

Wszystko, co dzieje się w gospodarce i w społeczeństwie ma swoje umiejscowienie w przestrzeni. Nie da się jej powiększyć, więc jest dobrem niezwykle cennym, a to, co z nią robimy może na wiele lat stworzyć warunki do rozwoju gospodarczego albo go zahamować.

Tymczasem w Polsce mamy od wielu lat narastający kryzys gospodarki przestrzennej, która staje się sferą zdominowaną albo przez przypadkowe i chaotyczne decyzje, albo skorumpowaną ze szkodą dla interesu publicznego. A na poziomie państwa jest dziedziną lekceważoną z powodu niezrozumienia jej podstawowego znaczenia dla możliwości rozwoju gospodarczego kraju.

Kryzys ten ma liczne przyczyny, począwszy od lekceważenia lub niezrozumienia problematyki planowania przestrzennego przez elity rządzące, poprzez niedostatek urbanistów i brak regulacji odpowiednio równoważących skutki planów miejscowych dla podmiotów publicznych i prywatnych, zbyt czasochłonne i kosztowne procedury opracowania i uchwalania planów, aż po niewłaściwe zachowania władz gmin, uznających wbrew interesowi publicznemu, że brak planu jest korzystniejszy od jego posiadania, bo pozwala dowolnie negocjować z inwestorami lokalizację dowolnej inwestycji.

Ten stan kryzysu niekorzystnie odbija się na możliwościach inwestowania, a zła gospodarka przestrzenna może nawet w różnych miejscach grozić obstrukcją inwestycyjną.

Skutkami dotychczasowych, w dużej mierze niedoskonałych przepisów są: niespójność i niedoskonałość planowania przestrzennego na różnych poziomach (w tym rozproszenie kompetencji na szczeblu krajowym), przerwanie ciągłości procesu planowania przestrzennego poprzez utratę mocy obowiązującej planów uchwalonych przed 1995 r., brak miejscowych planów dla większości obszarów gmin i co za tym idzie, chaos urbanistyczny, narastająca korupcja, marnotrawstwo środków publicznych i prywatnych związane z niezorganizowaną i rozproszoną zabudową, przedłużające się procedury lokalizowania inwestycji, obstrukcja inwestycyjna i zaprzepaszczenie części szans rozwojowych w wielu gminach.

Do katalogu wad stanu obecnego należy zaliczyć także:⁸⁰

- brak prawnych podstaw dla określenia celów polityki przestrzennej i brak prawnych definicji podstawowych pojęć, a także brak hierarchii ważności tych celów, nieprecyzyjnie zdefiniowane kryteria i sposoby oceny różnych aspektów interesu publicznego, deklaratywne traktowanie pojęcia rozwoju zrównoważonego,
- regulacje prawne, które abstrahują od realiów, możliwości ekonomicznych i organizacyjnych podmiotów działających w przestrzeni, nakładając na władze publiczne nierealne zadania,
- prawo nie stymulujące prawidłowego funkcjonowania instytucji publicznych w dziedzinie gospodarki przestrzennej, które nie wyposaża ich w narzędzia kontrolowania procesów przestrzennych i nie wprowadza jasnego podziału kompetencji w gospodarce przestrzennej, nie stwarza też odpowiednich warunków do oddziaływania administracji urbanistycznej na

⁸⁰ Wg raportu Krajowego Sekretariatu „Habitat” „Bariery i problemy gospodarki przestrzennej w Polsce (sfera planowania i zagospodarowania przestrzennego), 2003.

prawidłowość merytoryczną rozwiązań, choć zgodnie z ogólnymi deklaracjami ustaw ona ponosi za nie odpowiedzialność,

- nie nałożenie na władze lokalne obowiązku sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów działań inwestycyjnych i przewlekłe procedury administracyjne,
- brak podstaw do efektywnego prowadzenia działań modernizacyjnych i rewitalizacyjnych w zabudowie miejskiej, zwłaszcza brak rozwiązań dla partnerstwa publiczno-prywatnego.
- brak określenia formalnej pozycji wielu dokumentów planistycznych, zwłaszcza jednoznacznego określenia funkcji planu przestrzennego województwa (jego niska ranga formalna zmniejsza użyteczność planu jako instrumentu polityki regionalnej),
- brak formalnego, właściwego powiązania planów miejscowych, studiów uwarunkowań i planów zagospodarowania przestrzennego województw, a także koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, z instrumentami polityki rozwoju w innych sferach niż gospodarka przestrzenna, zwłaszcza z programami o charakterze sektorowym i problemowym, brak też uregulowań prawnych, zapewniających właściwą koordynację programów i decyzji, podejmowanych w różnym czasie przez różne podmioty,
- brak standardów i norm jakościowych dla zabudowy i sposobu zagospodarowania terenów, zwłaszcza mierników niezbędnych dla określania warunków życia mieszkańców (prawo nie reguluje nadal, w sposób wystarczający i prawidłowy, ani zakresu ani formy opracowań planistycznych, zarówno ich części tekstowej, jak i rysunkowej),
- przepisy dają zbyt szeroką możliwość swobodnej, uznaniowej interpretacji (nieostre definicje lub brak definicji pojęć, które stanowią element normy prawnej), niektóre z nich stymulują korupcję,
- brak nowoczesnych rutyn planistycznych, obowiązku przeprowadzenia rzetelnej i pełnej analizy długookresowych korzyści i kosztów decyzji zawartych w studiach i planach zagospodarowania przestrzennego.

Kryzys w gospodarce przestrzennej powoduje niepotrzebny wzrost cen budynków i lokali (w tym mieszkań), wynikający z małej dostępności gruntów budowlanych i wysokich kosztów ich uzbrojenia (choć to ostatnie związane jest także z gospodarką nieruchomościami i zakresem działań inwestycyjnych). Niemniej, brak aktualnych planów zagospodarowania przestrzennego (a tym samym brak w tych planach odpowiednich gruntów przeznaczonych pod zabudowę) przyczynia się do tego, że popyt rośnie szybciej niż podaż.

Konieczne działania powinny obejmować zarówno zmiany prawa, jak i zmiany organizacji instytucji wykonujących zadania z zakresu planowania przestrzennego (w tym określenie jednego organu państwa odpowiedzialnego za całokształt tej problematyki i nadanie mu odpowiednich do potrzeb kompetencji).

II.11.2. KLUCZOWE CELE I NIEZBĘDNE DZIAŁANIA

Dla rozwiązania problemów w zakresie gospodarowania przestrzenią, proponujemy określenie następujących kluczowych celów:

- **Zahamowanie kryzysu gospodarki przestrzennej** poprzez jej uporządkowanie, polegające, przede wszystkim, na zharmonizowaniu planowania na różnych szczeblach (krajowym, wojewódzkim, gminnym), skupieniu kompetencji w zakresie gospodarki przestrzennej w jednym resorcie (w tym na uniemożliwieniu Ministrowi Środowiska wprowadzania regulacji dotyczących planowania przestrzennego, lokalizacji inwestycji,

czy uzyskiwania pozwoleń na budowę, często hamujących inwestycje i wprowadzających zbędne procedury) i na zmianach regulacji prawnych umożliwiających sprawniejsze inwestowanie w oparciu o przepisy gminne,

- Zharmonizowanie rozwoju gospodarczego i przestrzennego kraju,
- Zapewnienie spójności kraju, rozumianej jako wyrównywanie szans rozwoju gospodarczego, społecznego i racjonalnego zagospodarowania przestrzeni - w tym: umożliwienie w szerszym zakresie rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast i miasteczek oraz poprawa dostępności mieszkań dla osób o niskich i średnich dochodach, w tym poszukujących pracy poza dotychczasowym miejscem zamieszkania,
- **Stworzenie lepszych warunków do inwestowania i rozwój inwestycji infrastrukturalnych**, w tym: zapewnienie integracji i modernizacji sieci transportowych oraz infrastruktury energetycznej i telekomunikacyjnej.

Można wyróżnić dwie sfery pożądanых działań, zmierzających do realizacji wymienionych celów.

Po pierwsze, zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz reforma instytucji, zajmujących się gospodarką przestrzenną, w tym uporządkowanie sposobu prowadzenia gospodarki przestrzennej (również zapewnienie sprawnego planowania obszarów przeznaczonych pod zabudowę na szczeblu gminy i zharmonizowanie inwestycji ponadlokalnych, z planami miejscowymi.).

Po drugie, określenie w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, w planach zagospodarowania przestrzennego województw oraz w wykazie zadań rządowych i programach inwestycji współfinansowanych przez państwo, np. najważniejszych inwestycji drogowych, z zakresu infrastruktury technicznej i ochrony środowiska, a także zapewnienie (m.in. przez wieloletnie programy inwestycyjne) środków na wykonanie tych inwestycji.

Szerszego omówienia wymaga kwestia zapewnienia sprawnego planowania obszarów przeznaczonych pod zabudowę, inwestycje infrastrukturalne. Wymaga to zmian ustawodawstwa, zmierzających do lepszej koordynacji planowania przestrzennego na różnych szczeblach, ale też skupienia kompetencji w tym zakresie w rękach jednego ministra (najlepiej Ministra Rozwoju), który powinien koordynować prace nad koncepcją przestrzennego rozwoju kraju, nad umiejscowieniem w przestrzeni inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym (ujętych w programach rządowych, kontraktach wojewódzkich i wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego) oraz pracę nad kontraktami regionalnymi, NPR i finansowaniem ze środków UE, dającymi podstawy realizacji tych inwestycji.

Wymaga to także zapewnienia warunków do zmiany zachowań samorządów gminnych w kierunku usprawniania tworzenia planów miejscowych dla obszarów przeznaczonych pod zabudowę. Zarówno warunków prawnych, jak i finansowych (poprzez rozsądne rozłożenie skutków nowych planów pomiędzy gminę i podmioty publiczne, a podmioty prywatne), oraz kadrowych (liczba urbanistów i różnego rodzaju specjalistów, zajmujących się opracowywaniem planów zagospodarowania przestrzennego i przygotowanych do kształtowania polityki przestrzennej samorządów jest dużo mniejsza od potrzeb mierzonych obszarem pozbawionych planów terenów, które przeznaczone są lub powinny być pod zabudowę).

Podstawowym efektem reformy systemu prawa, regulującego zagospodarowanie przestrzenne w Polsce powinno być zniesienie barier utrudniających inwestowanie. Aby to osiągnąć nie należy wprowadzać rewolucji w postaci kolejnych, nowych ustaw zrywających

ciągłość z poprzednimi, lecz lepiej modyfikować istniejące przepisy i uzupełniać je o nowe rozwiązania.

W katalogu niezbędnych działań powinny się znaleźć:

- Likwidacja decyzji o warunkach zabudowy, lokalizacji inwestycji celu publicznego i zastąpienie jej obowiązkiem sporządzenia planu o ograniczonym zakresie (koncepcji przestrzennego zagospodarowania obszarów związanych z planowaną inwestycją), którego rozstrzygnięcia należałoby uwzględniać w kolejnych takich koncepcjach, a w razie sporządzania później planu miejscowego dla obszarów, dla których sporządzona została taka koncepcja, należałoby je odpowiednio uwzględniać w tych planach (przy czym, inne rozstrzygnięcia planu przynosiłyby takie same skutki jak zmiana planu obowiązującego).
- Wprowadzenie możliwości uchwalania nowych przepisów gminnych, przepisów urbanistyczno-budowlanych dla obszarów o już istniejącej zabudowie (gdzie nowa zabudowa ma być uzupełniająca oraz występować będą ewentualnie rozbudowy lub przebudowy obiektów istniejących) oraz ewentualnie planów ochrony, które mogłyby też zawierać zapisy, wykluczające bądź ograniczające zabudowę (na obszarach chronionych).
- Skrócenie i uproszczenie procedur sporządzania planu miejscowego m.in. poprzez:
 - zastąpienie wymogu uzyskania zgód - opiniami,
 - wyeliminowanie analizy zasadności przystąpienia do planu, jako zbędnego powielania czynności wykonanej przy opracowaniu studium, w którym wskazuje się obszary do zaplanowania,
 - wprowadzenie zasady, że wnioski do projektu planu rozpatruje się w trybie ciągłym, w trakcie projektowania, a nie w odrębnej fazie poprzedzającej sporządzenie planu. Natomiast ustosunkowanie się do wniosków składanych do projektu planu, następuje w uzasadnieniu do tego projektu.
- Dopuszczenie możliwości opracowania w tym samym czasie projektu planu miejscowego i dokonywania zmiany Studium (tak, aby obydwa akty były ze sobą zgodne).
- Zniesienie ochrony gruntów rolnych na obszarach zabudowanych i wskazanych w planie miejscowym jako przeznaczone do zabudowy.
- Modyfikacja przepisów, dotyczących skutków finansowych zmiany przeznaczenia gruntów w wyniku uchwalenia nowego planu lub zmiany planu obowiązującego (obowiązujących do czasu wprowadzenia podatku od wartości nieruchomości).
- Wprowadzenie obowiązku szacowania skutków finansowych planu miejscowego w czasie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w celu wybrania najkorzystniejszego społecznie i ekonomicznie wariantu, a nie po opracowaniu projektu planu.
- Wprowadzenie obowiązku zapewnienia zgodności ustaleń studium z wieloletnim planem finansowym obejmującym okres 7 lat (odpowiadający terminom planowania europejskiego) oraz 25-letnim wieloletnim programem inwestycyjnym gminy.
- Ustalenie odrębnych zasad prowadzenia polityki w zakresie gospodarki przestrzennej przez władze lokalne i odrębnych w zakresie wykonywania tej polityki poprzez opracowywanie planów miejscowych.

ROZDZIAŁ II.12.

MIESZKALNICTWO

II.12.1. WPROWADZENIE

Pod względem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych Polska zdecydowanie odstaje od bardziej rozwiniętych krajów Europy. Mamy 327 mieszkań ogółem na 1 tys. mieszkańców i 308 mieszkań stale zamieszkiwanych na 1 tys. mieszkańców, podczas gdy średnia w UE wynosi odpowiednio 466 i 396⁸¹. A przy tym deficyt mieszkań w Polsce (liczony jako różnica liczby gospodarstw domowych i liczby stale zamieszkałych mieszkań) wzrósł w latach 1988 – 2002 o 314 tys. mieszkań, głównie z powodu wzrostu liczby jednoosobowych gospodarstw domowych.

Wielu osób (gospodarstw domowych) w Polsce nie stać nie tylko na zakup własnego mieszkania ale i na pokrywanie pełnych kosztów związanych z jego utrzymaniem. Konieczna jest zatem odpowiednia polityka socjalna.

II.12.2. BUDOWA NOWYCH MIESZKAŃ

Jeśli uwzględnimy, że nie każda wielopokoleniowa rodzina chce mieszkać osobno, mamy ujemny przyrost naturalny, część mieszkań będzie dziedziczona i wiele można uratować od zniszczenia remontując, to poziom potrzeb mieszkaniowych w Polsce nie przekracza 2 mln mieszkań (w 2002r. różnica między liczbą gospodarstw domowych, a liczbą stale zamieszkałych mieszkań wynosiła 1,567 mln).

Na podstawie analizy dochodów można szacować, że blisko 1 milion gospodarstw domowych, potrzebujących własnego mieszkania, jest zbyt uboga, aby je kupić lub wybudować. Dodatkowo na około pół miliona szacować można liczbę potrzebujących mieszkania gospodarstw domowych, które są w stanie wybudować mieszkania jedynie pod warunkiem uzyskania dość niewielkiej pomocy ze środków publicznych (i wykorzystaniu kredytu). A więc zakres pomocy udzielanej ze środków publicznych nie powinien dotyczyć większej niż ok. 1-1,5 mln liczby mieszkań.

Faktyczne problemy mieszkaniowe Polaków powiększa jednak to, że utrzymują się duże regionalne różnice w warunkach i standardzie zamieszkiwania, a część mieszkań leży tam, gdzie nie ma pracy (głównie na wsi), a tam, gdzie ona jest wolnych mieszkań brakuje lub są relatywnie droższe. Skala migracji ze wsi do miast wzrosła w Polsce w latach 1988-2002 z 22% do 29%, ale wciąż jest za mała, by mówić o pełnym dostosowaniu ruchów ludności do potrzeb gospodarki. Przy tym, Polacy migrują także z innych przyczyn, niż poszukiwanie pracy (najczęściej w związku z zawarciem małżeństwa).

Jednocześnie, wydajemy coraz więcej środków na budowanie mieszkań (obecnie ok. 20 mld zł rocznie), zaciągamy coraz więcej kredytów hipotecznych na mieszkania i domy (w roku 2004 prawie 16 mld zł), a wieloletni kredyt hipoteczny na mieszkanie (dzięki spadkowi

⁸¹ Ale niewiele odstawiamy od Irlandii i Hiszpanii (gdzie liczba stale zamieszkałych mieszkań na 1 tys. mieszkańców wynosi 342, choć liczba mieszkań ogółem w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców wynosi ok. 500, co świadczy o dużych rozmiarach budownictwa wakacyjnego i pustostanów).

oprocentowania i wydłużeniu okresu kredytowania) staje się dostępny nawet dla osób, których dochody kształtują się poniżej średniej krajowej i wynoszą miesięcznie 2-2,5 tys. zł.

W nabywaniu nowych mieszkań przeszkadza jednak rosnąca wciąż cena 1m2 powierzchni użytkowej mieszkań. Ten wzrost cen związany jest zarówno z wahaniami koniunktury na rynku nieruchomości, ciągłymi zmianami polityki podatkowej (wcześniej ulg w podatkach dochodowych, a obecnie VAT-u), jak i z wejściem polski do UE. Jednak zmiany systemu ulg budowlanych, poczytywane kilka lat temu za główny powód wzrostu cen i mizernych efektów budownictwa mieszkaniowego, nie powodują większych zmian w dłuższej perspektywie, a jedynie wahania decyzji inwestycyjnych w krótkim czasie i nie są wystarczającym wytłumaczeniem dla obserwowanych wzrostów cen.

Stały wzrost cen nowobudowanych mieszkań wynika także z tego, że podaż mieszkań nie nadąża za popytem. Oznacza to, że mamy w Polsce bariery, uniemożliwiające wybudowanie w krótkim czasie dużo większej liczby mieszkań i nie są to bariery finansowe.

Barierami tymi są:

- brak planów zagospodarowania przestrzennego (duża część planów wygasła z końcem 2004 r.),
- brak dostępnych gruntów budowlanych i wysoka cena tych, które są dostępne,
- zbyt małe rozmiary inwestycji w uzbrojenie gruntów.

Jeśli, więc postanowimy nagle wydać na budowanie mieszkań dużo więcej środków niż obecnie, to wybudujemy dużo mniej mieszkań niż się spodziewany, za to ich cena wzrośnie gwałtownie.

Chcąc budować więcej mieszkań trzeba:

- zażegnać kryzys w gospodarce przestrzennej,
- usprawnić gospodarkę nieruchomościami,
- zbroić grunty budowlane.

A dopiero, następnie, wyraźnie zwiększać środki wydatkowane bezpośrednio na budowę mieszkań. I choć do tego czasu wzrost wydatków na budowanie mieszkań także powinien stale następować, to najlepiej, by utrzymywał się on w granicach możliwości budowy przy aktualnym poziomie cen.

Proces inwestycyjny można skrócić poprzez uproszczenie przepisów regulujących różne etapy inwestycji budowlanych. Dotyczy to w szczególności: przepisów o przeznaczaniu gruntów rolnych i leśnych na cele budowlane, ekspertyz i ocen związanych z oceną wpływu inwestycji na środowisko, uprawnień różnych organizacji społecznych i branżowych do wpływania na decyzje o budowie części obiektów oraz niektórych wymogów Prawa Budowlanego.

Odrębną kwestią jest zakres finansowego wspierania przez państwo budownictwa mieszkaniowego – to, kogo i jak wspierać, oraz, czy mają to być mieszkania na własność, czy na wynajem.

Skoro prawie każdy, kto jest w stanie później utrzymać własne mieszkanie, może już zaciągnąć na nie kredyt, albo kupić tani lokal na wtórnym rynku, to zakres wsparcia finansowego państwa dla budowy takich mieszkań nie powinien być zbyt duży. I bardzo precyzyjnie zaadresowany do tych, którym pomoc taka naprawdę jest potrzebna. Sporo mógłby pomóc sensowny system oszczędzania na cele mieszkaniowe. Tymczasem na skutek likwidacji ulg w podatku dochodowym, zlikwidowany został w praktyce system oszczędzania w kasach mieszkaniowych, a na wprowadzenie kas budowlanych nie mogliśmy sobie pozwolić ze względu na kolosalne obciążenia budżetu państwa premiami

wypłacanymi przez budżet osobom oszczędzającym w tym systemie. Wskazane byłoby zatem, wprowadzenie jakiegoś systemu pośredniego.

Dużo większe potrzeby występują w zakresie budowy mieszkań i domów, w których zamieszkać mają osoby bezdomne i ubogie, albo takie osoby, które z różnych przyczyn nie mogą lub nie powinny mieszkać w samodzielnych mieszkaniach. Do tej grupy należy w Polsce do 40% gospodarstw domowych. Ocenia się, że łącznie nieco ponad 50% gospodarstw domowych wciąż powinno być w kategorii najemców, bo nie są w stanie utrzymać własnych domów lub mieszkań.

Trzeba, więc budować mieszkania socjalne i komunalne, tanie czynszówki i budynki zbiorowego zamieszkania. Mieszkań takich budujemy bardzo niewiele, bo gminy nie posiadają wystarczających środków, sektor prywatny nie jest tym zainteresowany i nie ma innych podmiotów, które by je budowały na większą skalę, bo do tego potrzebne im by było wsparcie finansowe.

Potrzebne są też mieszkania na wynajem, lokatorskie dla osób średnio zarabiających, przemieszczających się za pracą, młodych, będących na dorobku. Takich osób, które stać na zapłatę czynszu, wystarczającego na utrzymanie budynku, ale które z różnych względów nie mogą kupić mieszkania. Takie mieszkania budowane są dziś przez towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe przy użyciu preferencyjnego kredytu ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (należałoby podtrzymać rozwój tego kredytowania obejmującego obecnie ok. 60 tys. mieszkań) i w większym stopniu powinny być budowane przez sektor prywatny, (dziś jest to zbyt ryzykowny interes, bo trudno pozbyć się złych lokatorów, których przepisy chronią przed eksmisją lub którym zobowiązane do tego gminy nie dostarczają lokali socjalnych, bo ich nie budują).

II.12.3. UTRZYMANIE ISTNIEJĄCYCH ZASOBÓW MIESZKANIOWYCH

Trzeba uratować przed zniszczeniem część nieremontowanych od lat budynków, zwłaszcza tych, których remont kosztuje wyraźnie taniej niż budowa nowych mieszkań. Potrzeby w tym zakresie wynoszą ok. 40 mld zł. Mogą wzrosnąć z powodu wycofania się państwa z ulgi remontowej i dotyczą budynków, których większość należy do właścicieli, których nie stać na ich wyremontowanie (wspólnot mieszkaniowych, gmin, osób fizycznych przez lata dofinansowujących zamieszkiwanie przymusowych lokatorów). Część tych budynków to zabytki lub obiekty o walorach zabytkowych. Zatem, wsparcie remontów powinno być jednym z priorytetów polityki mieszkaniowej państwa w najbliższym czasie.

Coraz wyraźniejsza staje się też potrzeba wsparcia rewitalizacji zdegradowanych obszarów zabudowy, rozumianej nie tylko jako odnowa architektoniczno-budowlana tych obszarów, ale też jako odnowa gospodarcza i społeczna, czasem kulturalna, dająca szansę na szybszy rozwój. Tym bardziej, iż gminy nie radzą sobie same z tym problemem. Potrzebne są odpowiednie przepisy, ułatwiające rewitalizację i otwierające szersze możliwości wykorzystania środków z różnych źródeł, w tym wydatkowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) i pochodzących z funduszy UE (w załączniku projekty ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych oraz ustawy o partnerstwie publiczno-prawnym).

Gospodarowanie istniejącymi zasobami mieszkaniowymi także jest źródłem wielu problemów. W sektorze mieszkań własnościowych na czoło wysuwa się problem biednych właścicieli, którzy nabyli lokale z zasobów publicznych po bardzo niskich cenach, a teraz nie

zawsze są w stanie je utrzymać. Akcja taniej wyprzedaży mieszkań publicznych trwa od początku lat 90-tych do dziś, nie tylko dlatego, że właściciele publiczni chcą pozbyć się mieszkań, do których muszą dopłacać, ale też dlatego, że jest stymulowana skłaniającymi do tego przepisami. Pozostaje ona w sprzeczności z istniejącymi potrzebami (sektor mieszkań na wynajem skurczył się do poziomu $\frac{1}{4}$ zasobów mieszkaniowych w Polsce, a potrzeby w tym zakresie są 2 razy większe) i z zadaniami gmin oraz potęguje problemy z utrzymaniem mieszkań po ich sprzedaży.

W sektorze mieszkań czynszowych, zwłaszcza objętych wcześniej czynszem regulowanym, najważniejsze są wciąż zaniżone czynsze powodujące, że właściciel (tak publiczny, jak i prywatny) wciąż dotuje każdy metr posiadanego przez siebie mieszkania, bez względu na to, czy mieszkają w nim osoby biedne, czy bogate. W konsekwencji nadal brak środków na remonty, a nawet na bieżącą eksploatację budynków. Występują też duże zaległości w opłacaniu należności za mieszkania, związane zarówno ze złą kondycją finansową użytkowników, jak i z przepisami kreującymi bezkarność.

Zarówno we własnościowych, jak i w czynszowych zasobach występują problemy z oszczędnością energii, rosną koszty usług dostarczanych do budynków i lokali, zarządzanie pozostawia wiele do życzenia i zbyt drogo kosztuje (w wielu miejscowościach zarządzają komunalne jednostki, zajmujące monopolistyczną pozycję na lokalnym rynku).

Trudno jest zamienić mieszkanie, które nie stanowi własności zamieniającego. Bo zbyt dużo jest różnych tytułów prawnych do używania mieszkań (najem umowny i najem nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej, lokatorskie spółdzielcze prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, inne formy korzystania z lokalu) i obowiązują w stosunku do nich różne przepisy, a także różne przepisy regulują postępowanie różnych właścicieli publicznych.

II.12.4. ROZWÓJ RYNKU NIERUCHOMOŚCI

Szybszy rozwój rynku nieruchomości nie tylko zwiększa dostępność mieszkań, ale jest korzystny dla całej gospodarki. W rozwoju rynku nieruchomości przeszkadzają: brak pełnej komputeryzacji ksiąg wieczystych, co wydłuża oczekiwanie na wpis i zbyt duże obciążenia związane z obrotem (podatki dochodowy i od czynności cywilno-prawnych, koszty zakładania ksiąg wieczystych i wpisów do ksiąg, koszty wpisu hipoteki do księgi wieczystej, czasem koszty ubezpieczeń).

Możliwości rozwoju rynku nieruchomości (i budowania) są też ograniczane przez nierozwiązany wciąż problem reprivatyzacji i brak koncepcji rozwiązania na szerszą skalę problemu roszczeń byłych właścicieli nieruchomości warszawskich.

Nie ma też możliwości stymulowania inwestycji budowlanych pieniędzmi lokowanymi na dłuższy czas przez drobnych ciułaczy. Wskazane wydaje się, więc stymulowanie rozwoju tego rynku, także poprzez działania na finansowym rynku wtórnym, upowszechnienie sekurytyzacji i wprowadzenie inwestycyjnych funduszy nieruchomościowych, co pomogłoby w sposób bezpieczny inwestować oszczędności drobnych ciułaczy w nieruchomości. Tego typu instrumenty wspierają nie tylko budowę, ale też i obrót nieruchomościami.

KONIECZNOŚĆ HARMONIZACJI POLITYKI PAŃSTWA Z POTRZEBAMI GMIN

Państwo i samorządy posiadają znaczący odsetek mieszkań, a na gminę nałożono różne zadania mieszkaniowe, których wykonaniu powinna sprzyjać polityka państwa.

W obszarze działu „budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa”, skupione są instrumenty potrzebne, aby tworzyć warunki do inwestowania i budowania. Instrumenty te dotyczą gospodarki przestrzennej, rozwoju miast, gospodarki nieruchomościami, gospodarki komunalnej, przepisów architektoniczno-budowlanych oraz geodezji kartografii. Większość z nich to instrumenty prawne i finansowe.

Co istotne, część tych instrumentów znajduje się w gestii gmin. To one decydują o istnieniu i treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, o lokalnej polityce mieszkaniowej, o dostępności gruntów budowlanych na lokalnym rynku oraz, o budowie dużej części dróg i infrastruktury technicznej (zwłaszcza o możliwościach zbrojenia gruntów pod wielorodzinne budownictwo mieszkaniowe).

Jednocześnie, większość polityki mieszkaniowej polskie samorzady i państwo muszą realizować z własnych środków, gdyż środki z funduszy UE dotychczas nie mogą być wykorzystywane na te cele (z wyjątkiem działań związanych z infrastrukturą, ochroną środowiska i niektórych prac związanych z rewitalizacją zdegradowanych obszarów zabudowy).

Zatem, polityka państwa wymaga zharmonizowania z zadaniami i potrzebami gmin.

II.12.5. KIERUNKI ZMIAN W POLITYCE MIESZKANIOWEJ

Proponujemy przyjąć następujące priorytety:

- nadrobienie zaległości remontowych (uratowanie dużej liczby budynków, w tym zabytków przed zniszczeniem i podniesienie standardu życia)
- tworzenie warunków do inwestowania i budowania, zwłaszcza zahamowanie kryzysu gospodarki przestrzennej w zakresie:
 - gospodarki przestrzennej - zmiana przepisów i instytucji oraz powiązanie planowania na wszystkich szczeblach z rządowymi programami i inwestycjami,
 - gospodarki nieruchomościami - usprawnienie gospodarowania i obrotu,
 - zbrojenia gruntów - wsparcie inwestycji infrastrukturalnych,
 - usuwania barier prawnych - upraszczanie i zmiany przepisów różnych ustaw.
- wspieranie budowy mieszkań dla osób/rodzin bardzo ubogich i ubogich, także dla bezdomnych, a w dalszej kolejności osiągających niski pułap dochodów mieszczących się w pojęciu dochodów średnich - będą to głównie mieszkania na wynajem, w tym lokale socjalne oraz obiekty zbiorowego zamieszkania, których część powinna być komunalna, część budowana ze środków KFM, a część budowana przez inne podmioty,
- wspieranie na szerszą skalę rewitalizacji zdegradowanych obszarów zabudowy przy wykorzystaniu m.in. środków z funduszy UE, środków j.s.t. i państwa oraz środków prywatnych (potrzebna jest nowa ustawa, dotycząca warunków remontów, rewitalizacji i zasadnicze zmiany ustawy o PPP),
- tworzenie warunków do wzrostu budownictwa mieszkaniowego (skuteczne lecz nie przekraczające możliwości państwa, wsparcie oszczędzania na cele mieszkaniowe, różne działania zwiększające dostępność kredytu dla osób o średnich dochodach i inne).

Wśród zadań dodatkowych można byłoby wymienić:

- wspieranie działań zwiększających oszczędność energii i wody, oraz obniżenie kosztów eksploatacji mieszkań,
- korekty przepisów, umożliwiających odbudowy po klęskach żywiołowych,

- umożliwienie, w szerszym zakresie, zamian mieszkań (poprzez zmiany i ujednocianie przepisów, dotyczących różnych podstaw prawnych zajmowania mieszkania),
- zahamowanie chaotycznej wyprzedaży mieszkań publicznych za bezcen,
- umożliwienie przeznaczania przez drobnych inwestorów środków na inwestycje budowlane za pomocą funduszy inwestycyjnych nieruchomościowych.

II.12.6. PROPONOWANE DZIAŁANIA

- Zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i reforma instytucji, zajmujących się gospodarką przestrzenną,
- Wsparcie remontów budynków mieszkalnych poprzez wdrożenie systemu gwarancji dla kredytów na remonty budynków mieszkalnych i uzupełnienie tych kredytów dotacjami/grantami dla wspólnot mieszkaniowych, gmin i innych właścicieli budynków mieszkalnych objętych wcześniej czynszem regulowanym) oraz modyfikacja przepisów dotyczących zabezpieczania takich kredytów,
- Wsparcie inwestycji, mających na celu uzbrojenie gruntów budowlanych, w tym, modyfikacja preferencyjnego kredytu dla gmin na uzbrojenie gruntów pod budownictwo mieszkaniowe (tak, by zwiększyć zakres jego stosowania i ewentualnie powiązać go z możliwością korzystania ze środków UE),
- Opracowanie i wdrożenie systemu pomocy finansowej udzielanej przez państwo gminom i organizacjom pożytku publicznego w budowaniu lokali socjalnych i obiektów zbiorowego zamieszkania przeznaczonych dla najuboższych i bezdomnych,
- Opracowanie ustawy o rewitalizacji umożliwiającej sprawne prowadzenie procesów rewitalizacyjnych i ułatwiającej wykorzystanie do tych celów środków Unii Europejskiej,
- Ograniczenie kręgu osób, którym w świetle przepisów przysługuje prawo do otrzymania lokalu socjalnego w razie eksmisji oraz zmiany przepisów dotyczących najmu, ochrony praw lokatorów, spółdzielni mieszkaniowych (w tym wyeliminowanie dostrzeżonych wad i nieścisłości i umożliwienie w większym stopniu korzystania przez gminy wynajmowania mieszkań w cudzych zasobach i podnajmowania ich ubogim najemcom),
- Określenie kategorii mieszkań, które objęte będą polityką społeczną i powinny korzystać ze specjalnego wsparcia państwa (np. rekompensaty podwyższenia VAT, przy jednoczesnym odejściu od zasady powszechnego zwrotu VAT-u),
- Utrzymanie wsparcia z budżetu państwa dla Krajowego Funduszu Mieszkaniowego
- Utrzymanie systemu kredytu termomodernizacyjnego,
- Zmiana przepisów i uruchomienie nowych zasad wsparcia oszczędzania na cele mieszkaniowe, m.in. uwzględniających niewielkie dotacje dla niektórych grup oszczędzających lub wsparcie premią efektów oszczędzania,
- Zmiana różnych przepisów w celu ułatwienia zamiany mieszkań i zmiana przepisów ustaw o gospodarce nieruchomościami i o zasadach zbywania mieszkań stanowiących własność przedsiębiorstw państwowych w celu ograniczenia chaotycznej wyprzedaży mieszkań publicznych za bezcen,
- Rozszerzenie możliwości lokowania funduszy inwestycyjnych w nieruchomościach,
- Ujednoczenie przepisów, dotyczących uprawnień mieszkaniowych żołnierzy i służb mundurowych oraz zmiana tych przepisów w celu umożliwienia lepszego wykorzystania istniejących zasobów na potrzeby wojska i służb mundurowych.

- Rozszerzenie prawnej definicji klęski żywiołowej stosowanej w odniesieniu do udzielania pomocy przy odbudowie budynków mieszkalnych,
- Zmiany przepisów prawa energetycznego oraz ustawy o wodzie i ściekach, m.in. w celu wzmocnienia uprawnień odbiorców, lepszego stosowania mechanizmów rynkowych, umożliwienia indywidualnych rozliczeń z odbiorcami i przyspieszenia instalowania urządzeń pomiarowych,
- Zmiany ustawy o gospodarce komunalnej prowadzące do eliminacji monopolizowania zarządzania nieruchomościami mieszkaniowymi przez komunalne jednostki organizacyjne.

II.12.7. POŻĄDANE WYNIKI

- Zahamowanie narastania luki remontowej, i przeprowadzenie w ciągu 4 lat remontów, co najmniej 30%, budynków wymagających remontów kapitalnych.
- Utrzymanie rozmiarów budownictwa mieszkaniowego na poziomie ponad 160-170 tys. mieszkań rocznie.
- Stworzenie w ciągu 5 lat oferty wynajęcia 800 tys. do 1 mln mieszkań i pomieszczeń przeznaczonych do wynajęcia osobom o niskich dochodach.
- Zwiększenie w okresie 5 lat arealu w pełni uzbrojonych gruntów budowlanych o ok. 50% w porównaniu ze stanem obecnym.

Przewidywane wydatki

Budżet w dziale na lata 2006-2008 (prognoza)⁸²:

w mln. zł

Część	Dział	Rozdział	Wyszczególnienie	2006	2007	2008
			1	4	5	6
18	700		Gospodarka mieszkaniowa			
		70005	Premie gwarancyjne do książeczek mieszkaniowych	575,00	585,00	615,00
		700017	Wykup odsetek od kredytów spółdzielczych	255,00	205,00	155,00
		700016	Premie za systematyczne oszczędzanie	0,03	0,02	0,01
		70019	Krajowy Fundusz Mieszkaniowy	575,00	625,00	670,00
		70020	Fundusz Termomodernizacyjny	120,00	125,00	130,00
		70022	Fundusz Dopłat i Fundusz Remontowy	48,00	147,00	352,00
			Wspomaganie obiektów zbiorowego zamieszkania i mieszkań socjalnych	50,00	50,00	50,00
			Infrastruktura towarzysząca budownictwu mieszkaniowemu	20,00	50,00	110,00
			Rewitalizacja	1,00	25,00	24,00
			Oszczędzanie na mieszkanie	18,00	70,00	90,00
		70019	Pomoc w usuwaniu skutków klęsk żywiołowych	30,00	30,00	20,00
			Inne	15,00	25,00	24,00
		70095	Pozostała działalność	3,50	3,40	3,40
		70005	Gospodarka nieruchomościami	1,50	1,50	1,50
	710		Działalność usługowa			
		71013	Prace geodezyjne i kartograficzne (nienwestycyjne)	9,50	9,70	9,80
		71015	Nadzór budowlany	13,50	4,50	4,60
		71021	Główny Urząd geodezji i Kartografii	13,50	-	-
		71095	Pozostała działalność	1,30	1,20	1,20
	750		Administracja:			
		75001	Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	22,50	30,50	30,60
		75064	Współpraca naukowo-techniczna z zagranicą	2,50	2,60	2,80
		75095	Pozostała działalność	0,30	0,30	0,30
	752		Obrona narodowa			
		75212	Pozostałe wydatki obronne	0,20	0,20	0,20
	801		Oświata i wychowanie			
		80195	Pozostała działalność	0,60	0,70	0,80
		RAZEM:		1775,93	1991,62	2295,21

⁸² Prognoza uwzględnia skutki wdrożenia przygotowanego projektu ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych oraz uwzględnia stan po likwidacji GUGiK-u i GUNB-u. Prognoza nie uwzględnia wykonywania zadań nadzorczych w stosunku do spółdzielni mieszkaniowych, jakimi obarczono ministra w wyniku dokonanej w 2005r. nowelizacji ustaw O Spółdzielniach Mieszkaniowych i Prawo Spółdzielcze.)

ROZDZIAŁ II.13.

ROLNICTWO I ROZWÓJ WSI

II.13.1. WPROWADZENIE

Dystans cywilizacyjny pomiędzy wsią, a miastem w Polsce jest kolosalny. Jedynie 4,3% ludności ma wyższe wykształcenie, w miastach 13,7%; do sieci gazowej podłączonych jest 15,9% gospodarstw domowych, na terenach miejskich 76,7%; centralne ogrzewanie posiada jedynie połowa rodzin, w miastach około 80%. Sytuację obszarów wiejskich pogarsza wysokie bezrobocie strukturalne oraz brak pozarolniczych miejsc pracy. Modernizujące się rolnictwo nie zapewni miejsc pracy dla rosnącej liczby ludności w wieku produkcyjnym, a raczej będzie stanowiło dodatkowe źródło jej podaży. Wszystko to powoduje, że konieczna jest wielowymiarowa polityka rozwoju obszarów wiejskich, której celem będzie zmniejszenie dystansu cywilizacyjnego pomiędzy wsią a miastem.

Uważamy, że dzięki objęciu polskiego rolnictwa mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), a także szeregiem innych działań finansowanych przez Unię Europejską (np. programy strukturalne), polską wieś można zmodernizować.

Wspólna Polityka Rolna nie rozwiąże jednak wszystkich problemów rolnictwa i wsi – potrzebna jest odpowiedzialna polityka państwa, której zręby prezentujemy w niniejszej części Raportu.

II.13.2. CELE POLITYKI ROZWOJU WSI

Podstawowym celem polityki rozwoju obszarów wiejskich (ROW) jest poprawa jakości życia mieszkańców wsi i małych miast, tj.:

- zmniejszenie dystansu cywilizacyjnego pomiędzy wsią a miastem, m.in. pod względem poziomu wykształcenia, infrastruktury, ochrony zdrowia,
- modernizacja rolnictwa poprzez działania na rzecz zwiększenia wydajności produkcji, a także poprawy jakości i zmiany struktury agrarnej,
- zwiększenie liczby małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) poprzez działania o charakterze instytucjonalnym, m.in. uproszczenie zakładania biznesu, instytucje doradcze, a w szczególnych przypadkach wsparcie bezpośrednie,
- ochrona środowiska naturalnego.

Sukces w zmniejszaniu dystansu cywilizacyjnego pomiędzy wsią a miastem, będzie zależał od powodzenia w realizacji celów określonych w każdym z powyższych obszarów. O bogactwie wsi nie decyduje jedynie zasób kapitału technicznego, ale również społeczny, ludzki, kulturowy, przedsiębiorczości, jak też jakość środowiska naturalnego. Wielowymiarowa polityka rozwoju wsi powinna prowadzić do zrównoważonego wzrostu zasobów tychże form kapitału.

II.13.3. KONKURENCYJNE ROLNICTWO – ZASOBNA WIEŚ

Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej, krajowa polityka rolna została zastąpiona przez Wspólną Politykę Rolną (WPR). To w Brukseli zapadają kluczowe decyzje odnośnie regulacji rynków rolnych i mechanizmów wsparcia. Rolą polskiego rządu jest

administrowanie WPR, ale też walka o jak najkorzystniejsze – z punktu widzenia potrzeb naszego rolnictwa i wsi – mechanizmy tejże polityki. Temu też musi być podporządkowana struktura i zadania ministerstwa. Dlatego zadaniem ministra właściwego ds. rolnictwa musi być:

1. Poprawa konkurencyjności rolnictwa:
 - Realizacja WPR (obsługa systemu płatności, koordynacja uczestnictwa Polski we Wspólnej Organizacji Rynków, zarządzanie zmianą WPR),
 - Poprawa efektywności i dochodowości gospodarstw rolnych (poprawa dostępu rolników do rynku, promocja polskiego rolnictwa, ulepszenie systemu doradztwa).
2. Poprawa konkurencyjności przetwórstwa produktów rolnych.
3. Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego.
4. Rozwój rybołówstwa morskiego i rybactwa śródlądowego.
5. Zmniejszenie kosztów funkcjonowania ministerstwa.
6. Ograniczenie zadań i kompetencji państwa.

W najbliższych latach środki finansowe dostępne dla polskiego rolnictwa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) będą systematycznie rosły. Wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rybołówstwo (bez KRUS) wzrosną z 5 080 mld złotych w 2003 roku, do planowanych 9 749 mld złotych w 2005 roku, to jest o 92%. Spożytkowanie tak ogromnych środków jest dużym wyzwaniem organizacyjnym dla administracji rządowej, która już teraz nie radzi sobie z rozdysponowaniem znacznie mniejszych funduszy.

Wyzwaniem dla nowego rządu będą negocjacje wielkości środków dla rolnictwa i wsi w ramach Nowej Perspektywy Finansowej (NPF). Fiasko szczytu Rady w czerwcu tego roku i powiązanie przez Wielką Brytanię negocjacji nad NPF z reformą Wspólnej Polityki Rolnej pokazuje, iż cięcia budżetu w dziale 2 (rolnictwo i wieś) są nieuniknione. Dylemat sprowadza się do tego, czy ograniczać dopłaty, czy środki na rozwój wsi? Biorąc pod uwagę fakt, iż wydatki na dopłaty bezpośrednie są zamrożone tzw. pułapem z Brukseli, a środki na interwencje rynkowe są stosunkowo niewielkie, to cięcia uderzą najprawdopodobniej w środki na rozwój wsi, co zostało zresztą zaproponowane przez Luksemburg w czerwcu b.r.

Polska powinna sprzeciwić się cięciom na rozwój obszarów wiejskich. Równe traktowanie i uwzględnienie obiektywnych potrzeb nowych państw członkowskich w tym zakresie polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich (ROW) powinno łagodzić mniejszą w stosunku do UE-15 wysokość dopłat bezpośrednich. Istotne cięcia w środkach na rozwój wsi będą zaprzeczeniem logiki ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej, zakładającej wzrost znaczenia II filara. Środki na rozwój obszarów wiejskich powinny przyczyniać się do realizacji polityki spójności, skoro są wliczane do limitu 4% dla funduszy strukturalnych.

Polska powinna twardo obstawać przy kohezyjnym kluczu absorpcji w przypadku Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich EFRROW (preferencja dla państw słabiej rozwiniętych). Jeśli utrzymanie alokacji dla wsi na ROW (dział 2 NPF) na poziomie zaproponowanym przez Komisję w lutym 2004 r. okaże się obecnie niemożliwe, to należy zaproponować mniejsze przesunięcie środków z działu 1b (spójność) do działu 2 (rolnictwo i wieś), a pozostawione środki przeznaczyć na realizowanie działań na obszarach wiejskich (np. w ramach sektorowych programów operacyjnych), które nie mogą być realizowane w EFRROW. Innymi słowy, zagwarantowanie możliwie największej puli środków na Rozwój Obszarów Wiejskich nie koniecznie musi oznaczać maksymalizację wielkości alokacji środków na rzecz ROW w ramach WPR (dział 2 NPF). Konieczne jest jednak

porozumienie w ramach rządu, aby środki z działu 1b (spójność) rzeczywiście na wieś trafiły. Utworzenie ministerstwa rozwoju powinno to zagwarantować.

Nowy rząd będzie musiał zmierzyć się z rosnącą presją na budżet krajowy w wyniku opóźnień w realizacji niektórych programów Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich PROW i programów strukturalnych dla rolnictwa. Praktyczny brak wydatkowania środków na te programy (poza dopłatami bezpośrednimi) w 2004 roku i opóźnienia w 2005 roku, przy liczbie złożonych wniosków w niektórych działaniach zbliżonych do poziomu środków dostępnych w całym okresie 2004-2006, prowadził będzie do kumulacji wypłat z budżetu krajowego szczególnie w 2006 roku i latach następnych. Wobec powyższego, środki na współfinansowanie z budżetu krajowego będą najwyższe w 2006 roku i przekroczą 1,5 mld euro (tj. o ¼ więcej niż w 2004 r.). Rośnie też ryzyko uruchomienia środków z rezerwy budżetowej na pokrycie ewentualnych zmian w poziomie dopłat, wynikających z fluktuacji kursu EUR/PLN. Wiadomo już, że dopłaty za 2005 r. będą rozliczane wg kursu 3,9 PLN/EUR, co oznacza obniżenie ich wysokości w stosunku do 2004 r. (z 503,5 w 2004 r. do 490,4 w 2005 r.). Chcąc utrzymać je na niezmiennym poziomie rząd będzie musiał wziąć na siebie ryzyko kursowe i pokryć je ze środków budżetowych. Winę za ten stan rzeczy ponosi rząd SLD, który nie zagwarantował mechanizmów „osłonowych” przed zmianami kursu.

Polska, co roku będzie traciła środki na dopłaty z powodu zawyżenia powierzchni obszarów rolnych przeznaczonych do dopłat objętych Systemem Jednolitej Płatności Obszarowej (SAPS). Jest to rezultat zgłoszonego przez MRiRW prawie 1 mln hektarów powierzchni więcej, niż powierzchnia wynikająca z wniosków złożonych przez rolników o dopłaty za 2004 rok⁸³. W sposób niezadowolający funkcjonują instrumenty rynkowe (subsytia eksportowe i skup interwencyjny). Niewielkie kwoty rozdysponowane przez Agencję Rynku Rolnego na realizację instrumentów rynkowych kontrastują z jej wysokimi kosztami funkcjonowania.

Zadaniem priorytetowym dla ministra właściwego ds. rolnictwa będzie:

- usprawnienie wdrażania Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich i SPO rolnego (przeгляд procedur i zasad funkcjonowania Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa); zwiększenie wykorzystania instrumentów rynkowych (niespożytkowane środki wracają do budżetu UE),
- obniżenie kosztów działania ARR oraz renegecja wysokości kwoty SAPS.

Niemal równie istotną kwestią będzie przygotowanie się do absorpcji znacznie większych środków w latach 2007-2013, a także przygotowania polskiego rolnictwa do spełnienia wymogów cross-compliance⁸⁴, które staną się dla nas obowiązujące od 2009 roku. **Jak najszybciej trzeba podjąć działania w celu przebudowy systemu wypłacania dopłat** – najpóźniej w 2009 roku. Polska musi wprowadzić system płatności jednolitej i odejść od dotychczasowej jednolitej płatności obszarowej.

Jedną z pierwszych kwestii z zakresu zmian Wspólnej Polityki Rolnej, z jaką zderzy się minister właściwy ds. rolnictwa będzie reforma rynku cukru. Z punktu widzenia interesów Polski, propozycja Komisji nie jest korzystna: redukcja cen buraków cukrowych znacznie obniży dochody plantatorów, a produkcja cukru w Polsce spadnie. Problemem jest też to, iż

⁸³ MRiRW wystąpiło do Komisji Europejskiej o obniżenie kwoty SAPS do 14 337 tys. ha. W chwili obecnej nie jest znana odpowiedź Komisji.

⁸⁴ Uzależnienie wypłaty dopłaty bezpośredniej od spełnienia szeregu warunków (m.in. z zakresu ochrony środowiska, jakości produkcji, dobrostanu zwierząt).

polscy producenci znajdują się w gorszej sytuacji niż ich konkurenci ze „starej” UE, którzy przez wiele lat korzystali z obecnych regulacji rynku cukru, przez co mieli dostęp do środków na modernizację swoich zakładów. Polskie cukrownie i plantatorzy takiej możliwości nie mieli. Rząd powinien sprzeciwić się reformie rynku cukru, zaproponowanej przez Komisję Europejską i dążyć do jej modyfikacji tak, aby uwzględniała interesy Polski. Rosnące ceny ropy naftowej, a także sytuacja dochodowa plantatorów rzepaku powoduje, iż należy podjąć działania na rzecz promocji biopaliw, ale w taki sposób, aby zyskali na nich przede wszystkim producenci rolni, a nie zakłady przetwórcze i pośrednicy.

II.13.4. POLITYKA ROZWOJU WSI

Polityka Rozwoju Obszarów Wiejskich (ROW) powinna składać się z:

- **części interwencyjnej**, tj. działań finansowanych przez UE (program rozwoju obszarów wiejskich, inne działania finansowane, np. w ramach polityki spójności),
- **części instytucjonalnej**, tj. likwidacji barier o charakterze systemowym i regulacyjnym, które uniemożliwiają dynamiczny rozwój polskiej wsi.

Obie części polityki ROW powinny być ze sobą powiązane, a realizowane działania podporządkowane osiągnięciu z góry ustalonych celów. Rząd powinien przygotować **Strategię Rozwoju Obszarów Wiejskich (SROW)**, która wyznaczałaby cele strategiczne państwa wobec wsi, które zostały wymienione powyżej⁸⁵ oraz definiowałaby też kształt instytucjonalny polityki ROW w Polsce (m.in. polityka scentralizowana, czy też realizowana na poziomie województw). Polityka ROW w Polsce powinna mieć charakter horyzontalny, gdyż tylko wtedy będzie mogła skutecznie rozwiązywać podstawowe problemy wsi (m.in. brak pozarolniczych miejsc pracy). Strategia ROW, powinna więc formułować rekomendacje wobec wszelkich polityk państwa, oddziałujących na wieś (edukacyjnej, przedsiębiorczości, rolnej, ochrony środowiska), powinna również zawierać propozycje zmian regulacyjnych na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, a nie jedynie być spisem obszarów, na które zostaną wydane pieniądze z Unii Europejskiej.

Programowanie polityki ROW odbywa się przede wszystkim na poziomie Narodowego Programu Inwestycji (NPI). Na kanwie NPI opracowywana jest Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich – dokument, który będzie stanowił podstawę do przygotowania programów sektorowych tak, aby odpowiadały one na problemy rozwojowe polskiej wsi i realizowały cele zapisane w SROW. Przygotowanie programów nadzorowane będzie przez ministerstwo rozwoju (funkcja koordynująca)⁸⁶. Najbardziej „szybki” jest program operacyjny rozwój

⁸⁵ Opracowana przez MRiRW „Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020)” nie będzie mogła wypełnić roli spajającej poszczególnych polityk sektorowych, gdyż:

- a) jest to dokument o charakterze sektorowym, w którym – choć wskazuje się na potencjalną rolę działań finansowanych z EFS i EFRR w ROW, to jednak brakuje propozycji konkretnych działań realizowanych z tych funduszy;
- b) nadrzędny cel Strategii nie został rozpisany na szereg kwantyfikowalnych wskaźników docelowych, których realizację można by na bieżąco monitorować (np. docelowa liczba osób z wyższym wykształceniem, liczba nowych pozarolniczych miejsc pracy, liczba gospodarstw niskotowarowych, udział gospodarstw domowych utrzymujących się z działalności pozarolniczej, liczba MSP na 1000 mieszkańców, wskaźniki z zakresu zdrowotności ludności i stanu środowiska naturalnego). Skoro nie określono parametrów docelowych rolnictwa i wsi pod koniec 2013 r., to monitorowanie realizacji Strategii będzie utrudnione;
- c) w Strategii nie przewidziano mechanizmu przeglądu realizowanych polityk (rozwiązanie instytucjonalne umożliwiające modyfikację wdrażanych inicjatyw/alokacji środków na nie w obliczu niepowodzenia w realizowaniu Strategii). Opracowanie SROW będzie jednym z pierwszych zadań ministra właściwego ds. rozwoju wsi.

⁸⁶ Spójność realizowanych działań będzie wzmacniała ustawa o koordynacji polityki strukturalnej (zob. Rozdział o polityce rozwoju i funduszach europejskich).

obszarów wiejskich (PO ROW), gdyż ogranicza się on jedynie do wybrania odpowiedniej palety działań z tych zawartych w Europejskim Funduszu Rolnym Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

Polska musi opracować Narodową Strategię Rozwoju Obszarów Wiejskich (NSROW), która będzie formułowała rekomendacje odnośnie PO ROW, jak też uwzględniała priorytety zawarte w „The Community Strategic Guidelines on Rural Development” (zob. Schemat 1)⁸⁷.

Rozporządzenie EFRROW dopuszcza, aby polityka ROW była zregionalizowana, tj. realizowana – w przypadku Polski – przez 16 programów wojewódzkich. To województwo samorządowe byłoby jednostką zarządzającą programem na swoim terenie. Swobodę województwa ograniczałaby NSROW, która odnosiłaby się tylko do środków i działań EFRROW oraz rozporządzenie Rady.

Uważamy, że **zdecentralizowany mechanizm wdrażania PO ROW gwarantowałby w długim okresie większą efektywność w wydatkowaniu środków, jednakże ze względu na ryzyko niższej absorpcji (konieczność zbudowania odpowiedniej struktury instytucjonalnej w krótkim okresie) jego wprowadzenie w latach 2007-2013 stwarza ryzyko niskiego wykorzystania środków z UE⁸⁸. Wobec powyższego uważamy, że politykę ROW (EFRROW) należy realizować poprzez jeden program centralny.** Gdyby jednak miała być zdecentralizowana, to wtedy trzeba podjąć odpowiednie działania, aby zapewnić spójność regionalnych PO ROW z innymi programami operacyjnymi, a przede wszystkim tymi, które są finansowane z EFRR. W przypadku powstania 16 PO ROW funkcję agencji płatniczej powinna zachować ARiMR.

Program Operacyjny Rozwoju Obszarów Wiejskich (wariant scentralizowany) musi być jednak maksymalnie elastyczny:

- działania powinny być zróżnicowane wg województw (innych narzędzi wsparcia potrzebuje rolnictwo w woj. zachodniopomorskim, a zupełnie innych w podkarpackim,
- wybór projektów do realizacji musi pozostać w gestii województwa;
- środków nie należy dzielić równo pomiędzy województwa, ale dać więcej tym, w których udział rolnictwa jest znaczący (np. mierzony liczbą zatrudnionych), jak też wieś dotknięta jest problemami strukturalnymi;
- alokacje środków na poszczególne działania powinny być zróżnicowane wg województwa (np. tam, gdzie udział gospodarstw niskotowarowych jest istotny, środków na ich wsparcie powinno być stosunkowo więcej niż w województwach ze znaczącym udziałem rolnictwa towarowego).

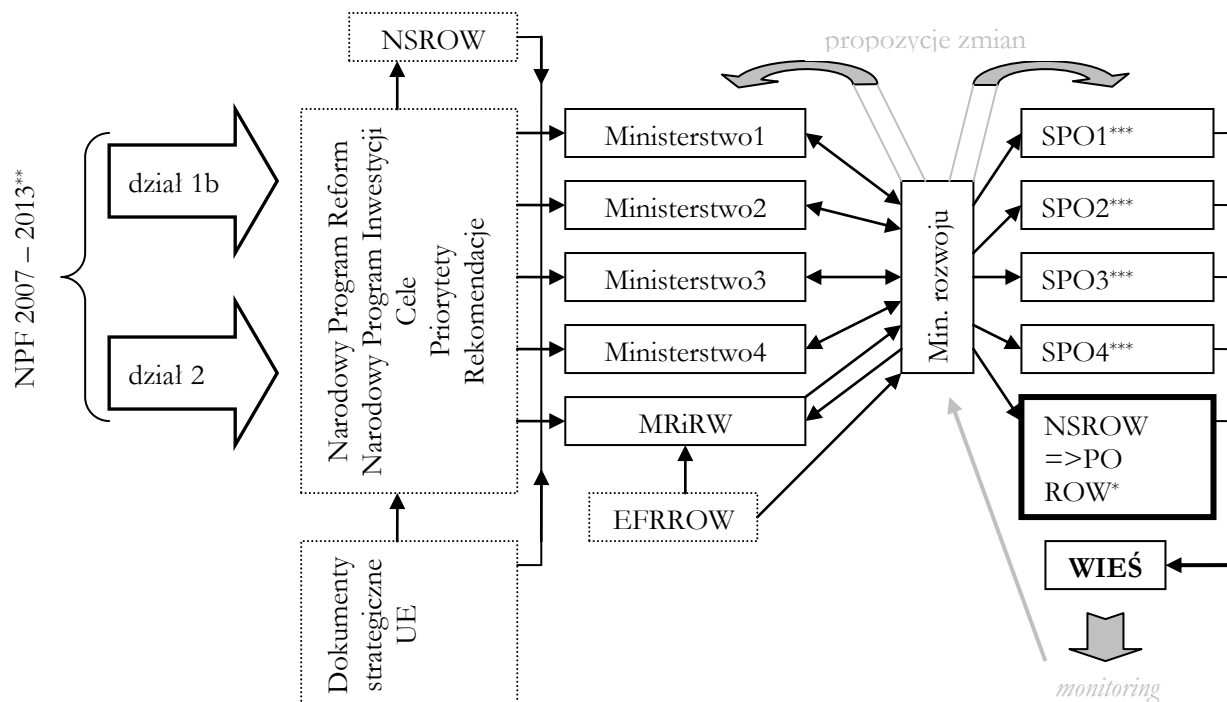
Utrzymanie polityki ROW w formie scentralizowanej (jeden Program Operacyjny Rozwoju Obszarów Wiejskich) nie wyklucza uwzględnienia specyfiki poszczególnych województw, a jednocześnie gwarantuje wysoką absorpcję środków. Cele zapisane w Strategii ROW powinny zostać skwantyfikowane, tak, aby można było na bieżąco monitorować stopień realizacji programu. W przypadku opóźnień w osiągnięciu wskaźników

⁸⁷ Uwaga: SROW będzie dokumentem nadrzędnym w stosunku do NSROW, gdyż będzie to dokument formułujący rekomendacje w stosunku do wszystkich programów operacyjnych, a nie wyłącznie PO ROW.

⁸⁸ System zdecentralizowany miałby również tę wadę, że odpowiedzialność za podejmowane na poziomie województw decyzje ponosiłby rząd (przed KE za realizację EFRROW odpowiada państwo członkowskie), co mogłoby prowadzić do problemów z audytem wykonania programów ROW przez KE (wskazują na to doświadczenia innych państw członkowskich). Z drugiej jednak strony, w długim okresie województwa mogłyby nauczyć się wdrażać własne PO ROW, a poprzez lepszy dostęp do informacji o potrzebach obszarów wiejskich, lepiej dopasowywać kształt działań do specyfiki rolnictwa i wsi na swoim terenie. Województwa mogłyby też swobodnie wybierać z menu działań EFRROW (przy ograniczeniu w postaci min alokacji na osie priorytetowe). W przypadku programu scentralizowanego w każdym województwie wdrażana jest ta sama paleta działań.

docelowych (np. liczby osób z wyższym wykształceniem), powinny być podejmowane działania korygujące (np. zmiana alokacji środków). Monitoring powinien leżeć w gestii ministerstwa rozwoju oraz właściwych ministerstw sektorowych.

Schemat 1. Instytucjonalizacja polityki ROW (EFRROW) (wariant scentralizowany)



* EFRROW

** wg propozycji KE z lutego '04

*** Programy sektorowe uwzględniające rekomendacje SROW

II.13.5. WIEŚ TO NIE TYLKO ROLNICTWO

Europejski Fundusz Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) „podchodzi” do rozwoju wsi poprzez pryzmat rolnictwa. Finansowane są albo działania na rzecz modernizacji gospodarstw, albo innych inicjatyw bezpośrednio odnoszących się do sfery rolniczej. Uważamy, że w kolejnym okresie programowania (2007-2013) wzmocnić należy działania na rzecz szeroko rozumianych inwestycji poza rolniczych, co powinno być zapisane w SROW. W tej części polityki ROW proponujemy, aby skoncentrować się na:

1. **Inwestycjach w edukację.** Podniesienie poziomu wykształcenia ludności wiejskiej powinno odbywać się na dwóch płaszczyznach:
 - jakość kształcenia (podniesienie poziomu nauczania w wiejskich szkołach, system dowozu uczniów do szkół w miastach, ale to szkoły powinny konkurować o uczniów (np. wprowadzić „bon edukacyjny”), wtedy to podmioty prywatne/miejskie szkoły samorządowe będą starały się o uczniów ze wsi – albo organizując sieć dowozu dzieci, albo przejmując/otwierając wiejskie placówki),
 - system stypendialny (zdolni ludzie ze wsi powinni mieć możliwość podejmowania studiów wyższych, obecnie wielu spośród nich ze względów finansowych tego nie może uczynić, często, więc studiują na studiach zaocznych, a w ten sposób pośrednio finansują studentów dziennych, którzy wywodzą się głównie z miast).

2. **Budowie infrastruktury**, ale głównie infrastruktury, która łączy wieś z miastem (drogi, telekomunikacja; a następnie infrastruktura podstawowa na terenie wsi, tj. kanalizacja, gaz, wodociąg).
3. **Ochronie środowiska**. Czyste środowisko może być ogromnym atutem polskiej wsi (produkcja rolna, ale też turystyka). Dlatego należy finansować te inwestycje, które służą ochronie przyrody, np. oczyszczalnie ścieków. Dzięki niemu można będzie produkować żywność wysokiej jakości, na którą jest duże zapotrzebowanie w innych krajach UE.
4. **Działaniach na rzecz MSP**, ale działania te nie mogą zastąpić reform regulacyjnych, które są najważniejsze dla zdynamizowania przedsiębiorczości na wsi! Jeśli już, to wspierać: powstawanie przedsiębiorstw (np. doradztwo, ale też subwencje bezpośrednie, bo MSP na wsi tworzą pozytywne efekty zewnętrzne, za które nie są wynagradzane), ale też MSP już funkcjonujące.

Uzasadnienie ekonomiczne dla interwencji państwa w tych obszarach jest następujące:

- infrastruktura dla wsi oraz czyste środowisko na obszarach wiejskich to dobra publiczne, których sam rynek nie dostarczy – musi interweniować państwo;
- inwestycje w edukację (kapitał ludzki) mają znaczną wartość dodaną, a wzrost zasobu kapitału ludzkiego jest często warunkiem koniecznym we wdrażaniu innych elementów polityki ROW;
- prowadzenie biznesu na wsi tworzy pozytywne efekty zewnętrzne (dawanie przykładu innym, że opłaca się być przedsiębiorczym);
- tworzenie ogólnie dostępnej wiedzy;
- obniżanie kosztów działania innych podmiotów poprzez tzw. efekt sieci), za które firmy je produkujące nie są wynagradzane.

Powoduje to, że niezbędna jest polityka państwa, która mogłaby te pozytywne efekty zewnętrzne sfinansować.

W ramach poszczególnych sektorowych programów operacyjnych należy wprowadzić takie mechanizmy podziału środków, aby były one osiągalne dla podmiotów wiejskich. Uważamy, że odpowiednim mechanizmem alokacji środków UE dla beneficjentów z obszarów wiejskich jest:

- określenie minimalnych alokacji na ROW w ramach poszczególnych SPO;
- wprowadzenie preferencji dla podmiotów z obszarów wiejskich. Rozwiązanie to jest kompromisem pomiędzy „efektywnościowym” sposobem alokacji (brak preferencji), a „absorpcyjnym” (duże minimalne alokacje). W chwili obecnej trudno jednoznacznie wyznaczyć punkt równowagi pomiędzy tymi dwoma celami (poziom absorpcji, a z drugiej strony jej efektywność). Konieczne są dalsze analizy (m.in. dane o wykorzystaniu funduszy w ramach obecnie wdrażanych SPO – ile środków trafia do podmiotów wiejskich), jak też dane dot. wielkości środków UE dla Polski w latach 2007 – 2013.

II.13.6. LICZĄ SIĘ NIE TYLKO PIENIĄDZE, RÓWNIEŻ INSTYTUCJE

Same transfery finansowe nie wystarczą, aby zdynamizować rozwój gospodarczy polskiej wsi. Konieczne są proste reguły gry, które będą określały ramy, w jakich podmioty zlokalizowane na obszarach wiejskich będą prowadziły swoją działalność. Dobrze przemyślane zasady przydzielania dotacji mogą stanowić doskonały system bodźców dla podmiotów o nie się ubiegających (np. stwarzać zachętę do podnoszenia wydajności, ograniczania kosztów, wprowadzania kontroli jakości, stosowania rozwiązań z zakresu

ochrony środowiska). Nadrzędną zasadą w budowaniu instytucji dla rozwoju wsi powinno być wprowadzanie tam, gdzie tylko to możliwe, konkurencji pomiędzy podmiotami (firmami, samorządami, osobami prywatnymi).

Po pierwsze - unikać należy wprowadzania mechanizmów zakłócających rynek, np. zamiast bezpośrednio dotować instytucje otoczenia biznesu (doradztwo), lepiej dać przedsiębiorcom bon (voucher), za który będą mogli kupić usługi doradcze. Podobnie w przypadku systemu doradztwa rolniczego.

Po drugie - tam, gdzie to możliwe i zasadne dostarczanie dóbr i usług publicznych w ramach szeroko pojętej polityki ROW powinno być realizowane przez sektor prywatny (np. wspieranie powstających przedsiębiorstw)⁸⁹.

Po trzecie - nowowprowadzane instytucje powinny nawiązywać do już istniejących. Należy unikać „importu” instytucji, które nie przystają do tradycji, sposobów myślenia mieszkańców wsi, jak też obecnych uregulowań prawnych.

Instytucje powinny służyć lepszej wymianie informacji pomiędzy podmiotami gospodarczymi i społecznymi; pomiędzy tymi, którzy tworzą politykę ROW a jej beneficjentami; pomiędzy mieszkańcami wsi a odpowiedzialnymi za przygotowanie strategii rozwoju lokalnego. Jeśli nie powstaną instytucje gwarantujące dobry przepływ informacji z „dołu” (informacje o sytuacji społeczno-gospodarczej wsi w danym regionie) do „góry” (odpowiedzialni za przygotowanie programów rozwoju obszarów wiejskich, np. marszałkowie), to realizowane działania – nie prowadzą do likwidacji barier w ROW – doprowadzą do fiaska polityki ROW.

Konkretną instytucją prowadzącą do poprawy przepływu informacji od „dołu” do „góry” mogłoby być „**Obserwatorium Rozwoju Obszarów Wiejskich**”, które zbierałoby kluczowe dane o sytuacji wsi w danym regionie i przetwarzałoby je w konkretne rekomendacje w stosunku do polityki ROW.

Instytucje powinny obniżać koszty transakcyjne funkcjonowania podmiotów zlokalizowanych na wsi, a zwłaszcza producentów rolnych i firm, ale też samorządów i administracji rządowej. I tak: wprowadzenie mechanizmu wymiany najlepszych praktyk może znacząco obniżyć koszt przygotowania lokalnych strategii rozwoju wsi; wprowadzenie instrumentów służących lepszemu dostępowi do informacji rynkowej (np. ICT) może zarówno obniżyć koszty transakcyjne jej pozyskiwania, jak też zredukować koszty produkcji (np. poprzez uzyskanie dostępu do nowych dostawców środków produkcji). Z kolei doprecyzowanie praw własności ziemi rolnej może istotnie obniżyć zarówno koszty związane z jej wymianą rynkową (np. koszt alternatywny czasu poświęconego na wyjaśnianie statusu własnościowego), jak też obniżyć ryzyko z nią związane (ryzyko sporu sądowego ex post); instytucja wspólnego wypełniania wniosków o pomoc z UE może znacznie obniżyć koszty transakcyjne ubiegania się o środki unijne; przyspieszenie przygotowywania lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego może ułatwić wdrażanie szeregu działań finansowanych z UE (np. inwestycje w gospodarstwach rolnych związane z budowa nowych obiektów); itp.

Przyszła strategia rozwoju wsi, jak też programy rozwoju obszarów wiejskich oprócz rozwiązań czysto fiskalnych (transfery funduszy) powinna zawierać propozycje rozwiązań instytucjonalnych na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich ROW. Tylko wtedy polityka ROW

⁸⁹ Por. Hardt, Ł. (2003), 'Przedsiębiorczość w poszerzonej Unii Europejskiej', w: *Lepsze regulacje dla biznesu*, (red. Grabowski, M.), PFSL, Gdańsk – Warszawa, s. 32 – 57.

będzie kompletna i będzie stwarzała nadzieję na rzeczywiste podniesienie poziomu cywilizacyjnego polskiej wsi.

Jesteśmy przekonani, że mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej, programy sektorowe (infrastruktura, edukacja, przedsiębiorczość), działania na rzecz lepszych instytucji (deregulacja, uproszczenie prawa, ukrócenie samowoli urzędników, przyspieszenie czasu realizacji procedur) pozwolą na zdynamizowanie rozwoju wsi. Pomimo obecnych trudności w negocjacjach nad budżetem UE 2007-2013 przyznane Polsce środki i tak będą bezprecedensowej wielkości. Zadaniem rządu jest ich jak najlepsze wykorzystanie. Taka szansa już się nie powtórzy w kolejnym okresie programowania. Polityka ROW (2007-2013) musi przygotować polską wieś do funkcjonowania w warunkach mniejszego wsparcia publicznego po 2013 r⁹⁰.

⁹⁰ Zakładamy, że naciski na reformę WPR doprowadzą do obniżenia jej budżetu, co w połączeniu z prawdopodobnym przyjęciem Turcji do UE musi oznaczać zmniejszenie wielkości środków na ROW dla Polski.

ROZDZIAŁ II.14.

OCHRONA ŚRODOWISKA

II.14.1. DIAGNOZA STANU OBECNEGO

W ostatnich piętnastu latach Polska osiągnęła znaczący postęp w dziedzinie ochrony środowiska. Zmiana systemu politycznego uruchomiła szereg procesów, które sprzyjały poprawie stanu środowiska. Ceny energii, wody i surowców - w coraz większym stopniu - odzwierciedlają rzeczywiste koszty ich uzyskiwania, a to zaczyna sprzyjać ich oszczędzaniu.

W systemie demokratycznym zmieniła się też rola państwa. Z właściciela zakładów przemysłowych, państwo stało się reprezentantem interesów obywateli, kontrolującym procesy produkcyjne pod kątem ich szkodliwości dla środowiska. W latach 1989–1991 wprowadzone zostały trzy, niezwykle istotne mechanizmy, służące temu celowi:

- zreformowano prawo, wprowadzając konkretne sankcje za nadmierne zanieczyszczanie środowiska,
- utworzono Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska, zwaną też policją ekologiczną, z szerokimi uprawnieniami kontrolnymi,
- wprowadzono powszechny system opłat za emisję zanieczyszczeń do powietrza, wód i gleby oraz system kar za nadmierne zanieczyszczanie środowiska.

Podjęte działania zaczęły szybko przynosić efekty w postaci zmniejszania oddziaływania przemysłu na środowisko oraz poprzez budowę setek urządzeń i sieci komunalnych, takich jak stacje uzdatniania wody, oczyszczalnie ścieków, systemy kanalizacji, systemy gospodarki odpadami itd.

Od początku lat 90-tych Polska dokonała imponującego postępu w ochronie środowiska, osiągając większość założonych celów w tej dziedzinie i ograniczając zależność wzrostu gospodarczego od presji na środowisko (wg raportu OECD z 2003 roku). Wzrost gospodarczy łączył się w tym okresie z wyraźnym obniżeniem stopnia zanieczyszczenia – w szczególności wód i powietrza. Była to radykalna zmiana w stosunku do sytuacji sprzed 1989 roku, gdy rozwój gospodarki odbywał się kosztem dramatycznej degradacji środowiska.

Należy zauważyć, że ochrona środowiska funkcjonuje według najdoskonalszego schematu branżowego: odrębny minister, odrębna ustawa i odrębny fundusz specjalny.

Ogromne zasoby funduszy specjalnych w ochronie środowiska zagwarantowały tej branży wyjątkową pozycję w stosunku do innych sektorów. Praktycznie, co roku, blisko miliard złotych trafia do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a podobne kwoty przychodów zasilają Fundusze Wojewódzkie, które posiadają również osobowość prawną. Środki te na dodatek funkcjonują poza budżetem.

Zaskakującym trendem ostatnich lat jest jednak spadek zainteresowania inwestycjami ekologicznymi, zarówno ze strony podmiotów publicznych, jak również podmiotów gospodarczych. Wynika to z jednej strony z pewnego nasycenia tymi inwestycjami, z drugiej strony przyczyną może być po 15 latach inwestowania, uznanie innych obszarów za priorytetowe przez inwestorów. Wskazywanie, że powodem jest czekanie na napływ środków Unii Europejskiej w niewielkim stopniu tłumaczy to niepokojące zjawisko.

Bardzo sprzyjające warunki, a przede wszystkim poziom wydatkowania środków, umożliwił na przestrzeni minionych 15 lat rozwój bardzo silnego biznesu ekologicznego, obejmującego firmy konsultingowe, projektantów, wykonawców i dostawców technologii.

Pomimo tak znaczących postępów, jest jeszcze bardzo dużo do zrobienia, aby osiągnąć zadowalający poziom ochrony środowiska w całym kraju i standardy, obowiązujące w Unii Europejskiej. Konieczne jest wydatkowanie w ciągu najbliższych kilkunastu lat wielu miliardów euro. Potencjalnie dużą pomoc mogą stanowić fundusze pomocowe Unii Europejskiej (Fundusz Spójności oraz Fundusze Strukturalne).

Polska podjęła w Traktacie Akcesyjnym z Unią Europejską wiele bardzo ambitnych zobowiązań, których niewypełnienie skutkować będzie spadkiem prestiżu naszego kraju oraz poważnymi karami pieniężnymi. Z drugiej jednak strony wymagane przez UE standardy stanowią najlepszy bodziec do intensyfikacji działań tak, aby stan środowiska w Polsce nie stanowił zagrożenia, nie tylko dla życia i zdrowia obywateli, ale również dla samej przyrody.

II.14.2. KIERUNEK I ZAKRES NIEZBĘDNYCH ZMIAN

Należy uznać, że na najbliższe lata podstawowymi kierunkami działań w zakresie ochrony środowiska powinno być:

- wypełnienie zobowiązań Polski wobec Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska, któremu powinna sprzyjać pełna i efektywna absorpcja środków przeznaczonych dla Polski w programach pomocowych UE,
- poprawa efektywności zarządzania w całym sektorze ochrony środowiska,
- usprawnienie systemu finansowania ochrony środowiska, tak aby stanowił zabezpieczenie przed rozpraszaniem środków na zadania o niskim priorytecie dla kraju lub regionów,
- integracja gospodarowania środowiskiem ze sferą ekonomiczną i społeczną w celu realizacji konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju kraju,
- zapewnienie uczestnictwa Polski w działaniach na arenie międzynarodowej, przy równoczesnej optymalizacji kosztów z tym związanych.

II.14.3. ZOBOWIĄZANIA POLSKI WOBEC UNII EUROPEJSKIEJ

W celu zagwarantowania wypełnienia zobowiązań Polski wobec Unii Europejskiej przede wszystkim kluczowe jest:

- stworzenie realnego krajowego programu działania dla realizacji zobowiązań w ochronie środowiska, skorelowanego z możliwymi do wygenerowania w poszczególnych latach środkami na ten cel,
- poprawienie dotychczas opracowanych dokumentów strategicznych dla poszczególnych działów ochrony środowiska (krajowe programy działania), nadanie im charakteru dyrektywnego, skorelowanego z planem finansowym oraz ewentualne uzgodnienie tych planów sektorowych z Komisją Europejską,
- Jak najszybciej musi zostać przeprowadzona szczegółowa i wiarygodna analiza stanu zaawansowania wdrażania zobowiązań traktatowych, a na jej podstawie przygotowana strategia ewentualnej renegotjacji zobowiązań Polski wobec UE. Końcowym etapem prac powinno być przeprowadzenie tych renegotjacji,
- Zakończone powinny być też negocjacje z Komisją Europejską w zakresie sieci NATURA 2000, których wyniki satysfakcjonowałyby obie strony. Rozwiązania wymaga

sprawa tzw. „shadow list” – dodatkowej listy zgłoszonej przez organizacje ekologiczne, Brak uzgodnienia z Komisją Europejską, które obszary z tzw. „shadow list”, zostaną dołączone do sieci NATURA 2000 sprawia, że KE uzależnia finansowanie z funduszy unijnych od traktowania w działaniach inwestycyjnych wszystkich obszarów z tej listy jako obszarów podlegających szczególnej ochronie. Ogranicza to możliwość realizacji wielu inwestycji rozwojowych,

- Zapewniony musi zostać sprawny i zgodny z interesem rozwojowym Polski udział naszego kraju w tworzeniu prawa europejskiego w zakresie ochrony środowiska,
- Według standardów unijnych w roku 2010 powinniśmy osiągnąć 12 procentowy udział energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii elektrycznej. Obecnie spełnianie wymogu zapewnienia udziału energii odnawialnej odbywa się w dużym stopniu poprzez spalanie w elektrowniach drewna jako biomasy. Należy rozważyć zmianę definicji biomasy (traktowanej jako jednej z odnawialnych źródeł energii), tak, aby nie obejmowała ona surowego drewna, i aby antyekologiczne, przemysłowe spalanie surowego drewna nie było drogą do osiągnięcia wymaganego udziału energii ze źródeł odnawialnych.

II.14.4. POPRAWA EFEKTYWNOŚCI ZARZĄDZANIA W CAŁYM SEKTORZE OCHRONY ŚRODOWISKA

- Przegląd obowiązujących przepisów w zakresie ochrony środowiska doprowadzić powinien do odstąpienia od wymagań i procedur bardziej rygorystycznych niż wynika to z prawa Unii Europejskiej.
- W celu zagwarantowania rozwoju gospodarczego muszą zostać przygotowane i wdrożone uproszczenia regulacji z zakresu ocen oddziaływania na środowisko. Zmiany te sprzyjać powinny przyspieszeniu realizacji inwestycji strategicznych dla rozwoju gospodarczego państwa i regionów, z uwzględnieniem niezbędnych wymagań środowiskowych. Rozwiązany zostać musi problem utrudniania realizacji lub wręcz blokowania, ważnych inwestycji rozwojowych.
- W wyniku analizy kompetencji w zakresie decyzji administracyjnych nastąpić powinno przeniesienie, od wojewody, na poziom powiatu decyzji administracyjnych, dotyczących inwestycji szczególnie uciążliwych dla środowiska i przeniesienie drugiej instancji z Ministerstwa Środowiska do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Działaniu temu towarzyszyć musi jednak również – szczególnie w początkowym okresie wprowadzenie zmian – koordynacja, gwarantująca jednolitość decyzji i działań w ramach krajowego systemu prawnego.
- Niezbędne jest racjonalne dysponowanie zasobami leśnymi, tak, aby przy poszanowaniu posiadanych ekosystemów leśnych, prowadzona w nich gospodarka leśna była również dostosowana do potrzeb gospodarczych kraju i rozwoju eksportowej produkcji przemysłu przetwórstwa drewna. W tym celu wydają się niezbędne zmiany organizacyjne i funkcjonalne w LASACH PAŃSTWOWYCH oraz przeanalizowanie gospodarki drewnem pod kątem konfliktu z przemysłem przetwórczym.
- Racjonalizacja dysponowania zasobami drewna w dostosowaniu do potrzeb gospodarczych kraju osiągnięta powinna być również w wyniku realizacji programu zalesień, zapewniającego zwiększenie areалу lasów oraz opracowania administracyjnych regulacji, dotyczących dysponowania tymi zasobami (np. zmiana definicji biomasy, aby

znieść bodźce do wykorzystywania drewna do spalania w elektrowniach, o czym była mowa powyżej).

- Celowe jest też włączenie tematyki rybołówstwa (aktualnie w dziale rolnictwa) do tematyki ochrony środowiska, ponieważ różnorodność populacji ryb jest ważnym wskaźnikiem jakości środowiska wodnego. Osiągnięty w ten sposób zostanie efekt synergiczny z połączenia z działaniami w obszarze rolnictwa.
- Przegląd uczestnictwa w międzynarodowych ciałach i gremiach powinien mieć na celu ograniczenia obecności, do rzeczywiście niezbędnych i związanych z realizacją polskich interesów strategicznych. Przede wszystkim opracowane muszą zostać zasady wyznaczania przedstawicieli Polski oraz ich udziału w pracach tych gremiów, z uwzględnieniem celowości wydatkowania środków na tego typu działania.
- Aktywność na arenie międzynarodowej powinna być wykorzystywana również do udzielania pomocy technicznej dla krajów rozwijających się i promowania krajowej branży w dziedzinie ochrony środowiska.

II.14.5. POPRAWA EFEKTYWNOŚCI ZARZĄDZANIA ŚRODKAMI WYDATKOWANYMI NA OCHRONĘ ŚRODOWISKA

- Powinien zostać przeprowadzony przegląd systemu wdrażania środków UE w celu dokonania niezbędnych uproszczeń w systemie sprzyjającym przyspieszeniu absorpcji środków. Gwarantować powinien on również efektywne i celowe wydatkowanie funduszy.
- Niezbędna jest reforma systemu finansowania ochrony środowiska ze środków krajowych, a zmiany dotyczyć powinny systemu funduszy ochrony środowiska. Jej podstawowym celem jest optymalizacja wydatkowania środków i ograniczenie kosztów administracyjnych. Jednym z kluczowych elementów zmian jest przekształcenie Narodowego i Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w instytucje wdrażające dla Funduszu Spójności (w ekologicznej części jego wydatków), a likwidacja funduszy powodować powinna przekazanie ich dochodów odpowiednio do budżetu państwa i budżetów samorządów.
- Takie zmiany będą jednak skutkowały koniecznością zbudowania systemu dofinansowywania różnicy między odsetkami na rynku bankowym, a funkcjonującym obecnie oprocentowaniem preferencyjnych kredytów z NFOŚ i WFOŚ na bazie istniejącego kapitału wymienionych instytucji, tak aby nie doprowadzać do zapaści tej gałęzi gospodarki przez likwidację dotychczasowego systemu finansowania inwestycji.
- Uwzględnione musi też być wykorzystanie nowych, zagranicznych źródeł i mechanizmów finansowania ochrony środowiska, takich jak: handel emisjami, inicjatywy Joint Implementation, program Prototype Carbon Fund Banku Światowego, środki programów badawczo-wdrożeniowych UE itp.
- Nastąpić musi intensywna promocja partnerstwa publiczno-prywatnego dla realizacji inwestycji w ochronie środowiska.
- Nieodzowne jest stworzenie dogodnych warunków prawnych i ekonomicznych dla większego zaangażowania prywatnego kapitału krajowego i zagranicznego w bezpośrednie inwestowanie w ochronę środowiska i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

II.14.6. SKUTECZNE WDRAŻANIE STOSOWANIA ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

- Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju odbywać się powinna poprzez dotarcie do jak najszerszego grona polityków i działaczy gospodarczych, rzeczywiście rozumiejących tę kwestię. Powinna być ona również priorytetowo traktowana zarówno w krajowych, jak i regionalnych programach oraz strategiach rozwoju. Stymulowany powinien być także rozwój krajowego przemysłu ochrony środowiska i programów badawczo-rozwojowych w tym zakresie,
- W celu realizacji zrównoważonego rozwoju kraju nastąpić musi współdziałanie ze wszystkimi resortami: (w tym przede wszystkim z resortem ds. gospodarki, transportu, rolnictwa, turystyki i edukacji),
- Stymulowane powinno być tworzenie tzw. „zielonych” miejsc pracy, szczególnie przy budowie i eksploatacji urządzeń służących ochronie środowiska, przy produkcji, transporcie i wykorzystaniu biomasy jako paliwa oraz innych odnawialnych źródeł energii, przy przebudowie drzewostanów w lasach w celu dostosowania ich do warunków siedliskowych, we wszelkiego rodzaju inicjatywach gospodarczego wykorzystywania odpadów itd.,
- Przy współdziałaniu z resortem finansów przeprowadzona powinna być „ekologiczna reforma podatków”, prowadząca do zmniejszenia obciążeń podatkowych za pracę przy podniesieniu podatków za korzystanie z nieodnawialnych zasobów Ziemi (surowce, paliwa kopalne) i z dóbr ogólnych (woda, powietrze, powierzchnia ziemi), co powinno stymulować oszczędne nimi gospodarowanie,
- Wyeliminowane muszą zostać antyekologiczne subsydia, co jest zresztą zalecane przez UE,
- Doprowadzenie do etykietowania produktów z punktu widzenia ochrony środowiska, oszczędności energii, możliwości recyklingu itp., powinno w efektywny sposób spowodować wzrost zainteresowania produktami przyjaznymi środowisku oraz rozwój racjonalnej gospodarki odpadami i ich skutecznego przetwarzania,
- Przy współdziałaniu z resortem rolnictwa stworzony powinien zostać system atestacji żywności, spełniającej wymogi żywności ekologicznie czystej,
- Współdziałanie z resortem rolnictwa dotyczyć powinno także realizacji programów rolnośrodowiskowych i wdrażaniu systemu NATURA 2000,
- Współpraca z resortem gospodarki dotyczyć powinna natomiast stymulacji rozwoju krajowego przemysłu z branży ochrony środowiska, dla którego otwiera się większy niż dotąd rynek, ze względu na konieczność wypełniania zobowiązań wobec UE.

ROZDZIAŁ II.15.

GOSPODARKA WODNA

II.15.1. WPROWADZENIE

Ochrona środowiska w minionych dziesięcioleciach dominowała nad działaniami dotyczącymi gospodarki wodnej. W efekcie tego podporządkowania sprawy ochrony czystości wód całkowicie zdominowały inne ważne zagadnienia gospodarki wodnej, takie jak ochrona przed powodzią, transport wodny i gospodarcze wykorzystanie zasobów wodnych. Sprzyjało temu rozdzielenie w strukturach organizacyjnych ministerstwa gospodarki wodno – ściekowej oraz gospodarowania zasobami wodnymi, co jest nieuzasadnione. Osłabieniu znaczenia gospodarki wodnej sprzyjał również utworzony system finansowania, oparty na Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkich Funduszach Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, łączących środki, przynajmniej z nazwy, w tych dwóch dziedzinach. Wydatki zdominowały jednak wyłącznie projekty z zakresu ochrony środowiska, pozostawiając finansowanie gospodarki wodnej wyłącznie w ramach bardzo ograniczonego budżetu państwa.

Efektom wieloletnich zaniechań jest utrata charakteru transportowego Odry, jedynej w Polsce drogi wodnej. Jakie są ogromne braki w zakresie działań, dotyczących ochrony przeciwpowodziowej uświadoczyły w ostatnich latach katastrofalne powodzie w roku:1997, 1998 i 2001.

Ze względu na minimalne nakłady planowane na nieliczne inwestycje, będące w trakcie realizacji, istotnie wydłużał się czas trwania wieloletnich inwestycji. Z tego powodu wzrastała również ich wartość kosztorysowa.

Bez nadania odpowiedniej rangi gospodarce wodnej i zreformowania systemu jej finansowania nie będzie możliwe wykorzystanie posiadanych zasobów wodnych i racjonalne nimi gospodarowanie. W kontekście europejskiej polityki wodnej, gospodarka wodna realizuje trzy podstawowe cele w ujęciu zintegrowanym:

- ochronę zasobów wodnych,
- społeczno – gospodarcze wykorzystanie wód,
- ochronę przed powodzią i przeciwdziałanie skutkom suszy.

II.15.2. GENERALNY KIERUNEK ZMIAN

W najbliższych latach, podstawowymi kierunkami działań, w zakresie gospodarki wodnej, powinno być:

- Wypełnienie zobowiązań Polski wobec Unii Europejskiej, wynikających z dyrektywy wodnej, którym powinna sprzyjać możliwość finansowania niektórych działań ze środków przeznaczonych dla Polski w programach pomocowych UE,
- Doprowadzenie do zintegrowanego traktowania całej gospodarki wodnej z równorzędnym traktowaniem wszystkich jej celów tj. ochrony zasobów wodnych, społeczno–gospodarczego wykorzystania wód oraz ochrony przed powodzią i przeciwdziałania skutkom suszy,

- Poprawa efektywności zarządzania w sektorze oraz zapewnienie skutecznych mechanizmów finansowania, zarówno utrzymania, jak i odtworzenia infrastruktury, a także jej rozwoju,
- Integracja gospodarowania zasobami wodnymi ze sferą ekonomiczną i społeczną, w celu realizacji konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju kraju i poprawy bezpieczeństwa,
- Zapewnienie uczestnictwa Polski w działaniach na arenie międzynarodowej, przy równoczesnej optymalizacji kosztów z tym związanych.

Podstawowymi zadaniami koniecznymi do realizacji wyznaczonych celów jest:

- Utworzenie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW) jako urzędu centralnego, odpowiedzialnego za zapewnienie realizacji zadań państwa w obszarze gospodarki wodnej,
- Uporządkowanie problemów zarządzania wałami przeciwpowodziowymi i polderami przez przekazanie urządzeń i budowli wodnych w gestię samorządów województw,
- Zachowanie obecnie istniejących Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej, podporządkowanie ich KZGW, ale znaczące ograniczenie sekcji nadzoru inwestorskiego i eksploatacyjnych w związku z przekazaniem zarządu budowli do samorządów województw,
- Stworzenie wieloletniej perspektywy finansowej, z uwzględnieniem środków unijnych, umożliwiającej realizację zarówno zadań bieżącego utrzymania, jak i niezbędnych inwestycji,
- Opracowanie i wdrożenie do realizacji strategii oraz programów interdyscyplinarnych działań zlewniowych w sposób zintegrowany, obejmujących gospodarkę zasobami wodnymi, ochronę przed powodzią, wykorzystanie żeglowności, prewencję, planowanie przestrzenne, rozwój gospodarczy regionów przy jednoczesnym zachowaniu wysokich standardów ochrony środowiska i dbaniu o wartości przyrodnicze. Dobrym przykładem może być opracowany dla zlewni Odry „Program dla Odry 2006”, który wymaga obecnie zaktualizowania i uzupełnień do tak szerokiego zakresu jak powyżej,
- Ulokowanie zadań, dotyczących sytuacji kryzysowych (powodzie i susze) w KPRM i MSWiA,
- Reforma struktury IMGW, dostosowująca ją do światowych standardów służb hydro-meteorologicznych,
- Opracowanie systemu ubezpieczeń przed powodzią,
- Przeniesienie zagadnień transportu wodnego do działu administracji – transport.

ROZDZIAŁ II.16.

GÓRNICtwo

II.16.1. WPROWADZENIE

Polityka wobec górnictwa węgla kamiennego w ostatnich 15 latach nastawiona była na ograniczanie wydobycia wobec zmniejszającego się zapotrzebowania na węgiel. Jednocześnie różnymi sposobami starano się osłaniać nierentowne kopalnie, powodując poważne koszty dla całej gospodarki. Obecnie nastąpiło już generalnie dostosowanie zdolności produkcyjnych do popytu i można odstąpić od dalszego ograniczenia potencjału wydobywczego za wyjątkiem kopalń wyczerpujących zasoby węgla.

Polityka wobec górnictwa w najbliższych latach powinna skupiać się na następujących zadaniach⁹¹:

- Modernizacja górnictwa prowadząca do zwiększenia wydajności i efektywności wydobycia oraz poprawy jakości węgla, po to by zapewnić konkurencyjność węgla na rynku energetycznym,
- Rozpoczęcie procesu prywatyzacji górnictwa węgla kamiennego, (w pierwszej kolejności Jastrzębskiej Spółki Węglowej S.A., LW „Bogdanka” S.A. i KWK „Budryk” S.A.) oraz dokonanie restrukturyzacji kapitałowo-organizacyjnej (Kompania Węglowa S.A., Katowicki Holding Węglowy S.A.) w celu wydzielenia kopalń do prywatyzacji, restrukturyzacji, bądź likwidacji,
- Wyeliminowanie patologii w obrocie węglem,
- Wdrożenie spójnego, rządowo - samorządowego programu rewitalizacji gmin górniczych, mikroregionów i regionów jako całości,
- Wdrożenie skutecznych działań osłonowych.

II.16.2. DOSTOSOWANIE ZDOLNOŚCI PRODUKCYJNYCH

Podstawowym celem reform w górnictwie w ostatnich piętnastu latach było dostosowanie wydobycia węgla kamiennego do możliwości popytu, który był znacznie niższy od potencjału produkcyjnego. Spadek energochłonności polskiej gospodarki, będący rezultatem naturalnych zmian strukturalnych, spowodował spadek popytu na węgiel kamienny, który jest podstawowym surowcem energetycznym w Polsce. Udział węgla kamiennego w pokryciu potrzeb energetycznych w Polsce wynosi obecnie około 40%, podczas gdy w 1989 roku, wynosił prawie 70%. Zmniejszył się także znacznie eksport polskiego węgla, przede wszystkim ze względu na silną konkurencję taniego węgla⁹² oraz brak węgla o odpowiedniej wyższej jakości.

Dostosowanie wydobycia węgla do zmniejszonego popytu było możliwe poprzez wdrożenie siedmiu rządowych planów restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego. Tak,

⁹¹ Wykorzystujemy tu opracowanie „Założenia ustawowe do reformy górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2006-2010” Zespół ekspertów ds. gospodarki energetycznej pod przewodnictwem Wojciecha Prussa i Edwarda Purchli, styczeń 2005.

⁹² Przede wszystkim z Australii, RPA i USA.

więc w stosunkowo krótkim okresie restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce⁹³ uzyskano dostosowanie zdolności wydobywczych węgla do popytu krajowego (ok. 85 mln t rocznie) i realizowanego obecnie eksportu (ok. 20 mln t rocznie). Popyt krajowy na węgiel kamienny utrzyma się do 2010 roku na obecnym poziomie⁹⁴, natomiast występują uwarunkowania (wzrost cen surowców energetycznych, dywersyfikacja źródeł energii) do efektywnego zwiększenia dostaw polskiego węgla do innych krajów Unii Europejskiej⁹⁵. Łączne zapotrzebowanie krajowe i zagraniczne na węgiel kamienny powinno w najbliższych 5 latach kształtować się na poziomie około 105 mln ton rocznie.

W obecnych warunkach polski węgiel, przy rentownym eksporcie, jest cenowo konkurencyjny ponieważ bardzo wzrosły ceny węgla i innych surowców energetycznych na rynkach światowych. Utrzymanie tej konkurencyjności w dalszej perspektywie, kiedy być może ceny sprzedaży węgla nie będą już tak korzystne, wymaga dalszego obniżenia kosztów jego wydobycia i poprawy jakości. Prognozuje się, że dostawy polskiego węgla na rynek wewnętrzny UE, a także do innych krajów, wynoszące obecnie około 20 mln ton rocznie, mogą zwiększyć się do 2010 roku nawet o 50% - do 30 mln ton rocznie.

II.16.3. KOSZTY DOTYCHCZASOWEGO MODELU OCHRONY GÓRNICTWA

Dotychczasowa polityka ograniczania zdolności produkcyjnych i ochrony górnictwa wywoływała ogromne koszty dla gospodarki. Koszty bezpośrednie to wartość środków z pomocy publicznej, związanych z wydatkami na likwidację około 30 kopalń. Koszty pośrednie, to koszty ochrony górnictwa związane z działaniami podejmowanymi w celu utrzymania wysokich cen i popytu na polski węgiel. Do tych działań należy zaliczyć między innymi: określanie minimalnych cen zbytu węgla, zakazywanie elektrowniom nabywania węgla poniżej cen minimalnych, ograniczanie tańszego importu, tworzenie nieefektywnych pośrednich struktur mających na celu ochronę nieefektywnych kopalń. O ile wysokość kosztów bezpośrednich jest znana to trudno oszacować koszty pośrednie dla gospodarki. Bardzo prawdopodobne jest to, że pośrednie koszty są wyższe niż koszty bezpośrednie.

Dodatkowym elementem wspierania górnictwa są wcześniejsze emerytury górnicze, wprowadzone ustawą uchwaloną w 2005r. Ustawa ta przyznaje górnikom świadczenia w postaci wcześniejszych emerytur, lecz nie nakłada na przedsiębiorstwa górnicze obowiązku finansowania tych świadczeń (np. w formie podwyższonej składki emerytalnej), obciążając tym obowiązkiem budżet państwa, czyli pośrednio całą gospodarkę. Jest to sprzeczne z oczywistą zasadą, że świadczenia pracownicze we wszystkich gałęziach gospodarki, powinny być finansowane przez pracodawców, a nie przez budżet państwa.

Należy odejść od stosowanych w przeszłości i proponowanych również dzisiaj rozwiązań naruszających zasady gospodarki rynkowej, a mających poprawiać sytuację finansową przedsiębiorstw górniczych kosztem całej gospodarki. Obecnie wobec dokonanego

⁹³ W innych krajach UE procesy dostosowawcze są prowadzone dłużej, nawet ponad 30 lat.

⁹⁴ W dokumencie „Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w latach 2004-2006 oraz strategia na lata 2007-2010”, przyjętym przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2004 roku, przewiduje się, że krajowy popyt na węgiel kamienny będzie spadał z 80.2 mln ton w roku 2004 do 61.1 mln ton w roku 2010. Szacunki te są jednak dość konserwatywne. Uwzględniając wzrost popytu wywołany wyższym wzrostem gospodarczym i cenami innych surowców energetycznych należy oczekiwać ustabilizowania się popytu krajowego na poziomie ok. 85 mln ton do roku 2010.

⁹⁵ Import węgla wynosił w krajach UE ok. 170-180 mln ton rocznie.

obniżenia zdolności produkcyjnych oraz niezłych perspektyw dotyczących zapotrzebowania na węgiel w Polsce i na rynku Unii Europejskiej, górnictwo powinno stać się zdrową i rentowną gałęzią polskiej gospodarki. Potrzebne są konsekwentne działania dla zwiększenia konkurencyjności polskiego górnictwa.

II.16.4. POTRZEBY MODERNIZACYJNE GÓRNICTWA

Baza zasobowa udostępnionych pokładów węgla kamiennego wystarczy na pokrycie dotychczasowego zapotrzebowania na węgiel kamienny przez okres kilku lat. Już jednak obecnie powinna się rozpocząć działalność przygotowawcza i inwestycyjna, w celu udostępnienia nowych partii złóż węgla kamiennego - ze względu na stosunkowo czasochłonny proces inwestowania w górnictwie. Górnictwu bardzo potrzebne są nie tylko inwestycje na podtrzymanie zdolności wydobywczych, lecz także na polepszenie konkurencyjności polskiego węgla, poprzez poprawę jego jakości, zastosowanie nowoczesnych technologii, zwiększenie wydajności pracy i obniżenie kosztów wydobycia węgla przy równoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa pracy górników. W tym celu należy ukierunkować działania, między innymi, na: udostępnienie pokładów gwarantujących osiągnięcie najwyższej rentowności; zmniejszenie liczby czynnych ścian i zwiększenie średniego dziennego wydobycia węgla ze ściany; modernizację i wymianę urabiających maszyn ścianowych w kierunku zwiększenia ich wydajności; rezygnację z eksploatacji pokładów węgla silnie zanieczyszczonych; pogłębienie procesów wzbogacania węgla; zmniejszenie stanu posiadania gruntów zajmowanych przez kopalnie na cele przemysłowe do granic przedsiębiorstw górniczych; kontynuowanie działań proekologicznych i rekultywacyjnych.

Wymagać to będzie dodatkowych środków finansowych (większych niż dotychczas wydatkowane), na dalszą restrukturyzację techniczną i technologiczną kopalń.

II.16.5. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA MODERNIZACJI

Jakkolwiek wyniki finansowe górnictwa węgla kamiennego poprawiły się w ostatnich dwóch latach⁹⁶ są one niewystarczające, w obliczu niezbędnych inwestycji. Tę poprawę górnictwo zawdzięcza głównie umorzeniu ogromnych zobowiązań przedsiębiorstw górniczych (18.1 mld zł w roku 2003) oraz skokowi cen na surowce energetyczne. Jednocześnie trzeba stwierdzić, że mimo oddłużenia o zobowiązania publiczno-prawne, górnictwo węgla kamiennego jest nadal zadłużone wobec różnych grup wierzycieli, przede wszystkim z tytułu zobowiązań cywilno-prawnych. Obecnie skala tego zadłużenia, szczególnie Kompanii Węglowej S.A., przerasta możliwości jego spłaty.

Korzystna dla węgla koniunktura może potrwać pewien czas, nawet kilka lat. Ten okres powinien być wykorzystany na przeprowadzenie prywatyzacji, (ponieważ łatwiej sprzedawać podmioty gospodarcze, w dobrej kondycji finansowej) oraz na restrukturyzację pozostałych podmiotów pod kątem odzyskania płynności finansowej (dotyczy to przede wszystkim 23 przedsiębiorstw w Kompanii Węglowej SA) i sfinansowanie niezbędnych inwestycji.

Część środków uzyskanych z prywatyzacji powinno być przeznaczony na inwestycje w techniczną i technologiczną restrukturyzację kopalń. Dodatkowych środków na inwestycje

⁹⁶ Dopiero od roku 2004 górnictwo jest zyskowne, natomiast do roku 2003 ponosiło cały czas straty – największa strata w wysokości 4,3 mld zł przypadła na rok 1998.

dostarczą albo inwestorzy bezpośredni, nabywający przedsiębiorstwa górnicze, albo zostaną one pozyskane w drodze emisji akcji na giełdzie. Do tego czasu należałoby wykorzystać część uzyskiwanych zysków finansowych ze sprzedaży węgla kamiennego

II.16.6. PRYWATYZACJA KOPALŃ

Nie ma uzasadnienia dla utrzymywania państwowej własności przedsiębiorstw górniczych. Nie jest też takim uzasadnieniem potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju. Dla realizacji tego typu celu wystarczą odpowiednie regulacje prawne dotyczące działalności przedsiębiorstw wydobywających węgiel, w szczególności prawo geologiczne i górnicze, zasady i warunki przyznawania koncesji na wydobywanie węgla, a także zasady i warunki pozbawiania tych koncesji.

Prywatyzacja wyzwala odpowiednie mechanizmy wzrostu efektywności, a jednocześnie zapewnia dostęp do dodatkowych kapitałów, które mogą być skierowane na sfinansowanie inwestycji, umożliwiających modernizację wydobywania węgla i obniżenie jego kosztów własnych.

Należy również znieść większość sztucznych barier dla pełnej konkurencji, co wiązałoby się z niższymi przychodami Skarbu Państwa z prywatyzacji, ale wyeliminowanie pośrednich kosztów ochrony górnictwa będzie rozwiązaniem korzystnym dla gospodarki w dłuższym okresie czasu.

Można rozważyć kilka modeli prywatyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego.

- Po pierwsze, można prywatyzować albo całe „duże” spółki węglowe (Jastrzębska Spółka Węglowa S.A., Katowicki Holding Węglowy S.A., Kompania Węglowa S.A.), albo poszczególne kopalnie, wchodzące w skład tych spółek.
- Po drugie, można rozważyć sprzedaż inwestorom strategicznym lub prywatyzację poprzez giełdę.
- Po trzecie, można poprzedzić prywatyzację przekształceniami kapitałowo-organizacyjnymi, mającymi na celu wyodrębnienie podmiotów do prywatyzacji. Może to polegać albo na wydzieleniu spółek do prywatyzacji, albo połączeniu kopalń w zespoły (zespół kilku kopalń razem lub zespół kopalni i zakładu energetycznego). Alternatywą dla takich przekształceń jest zawsze sprzedaż spółek górniczych (takimi jakimi są), zostawiając restrukturyzację przyszłym właścicielom, którzy zapewne dokonają ją lepiej niż Skarb Państwa.

Zastosowanie każdej z tych metod zależy od indywidualnej sytuacji każdej spółki. I tak Jastrzębska Spółka Węglowa S.A. powinna być prywatyzowana poprzez giełdę, jako cała „duża” spółka lub poszczególne jej kopalnie. Także LW „Bogdanka” S.A. i KWK „Budryk” S.A., ze względu na dobre wyniki finansowe mogą być prywatyzowane zarówno w drodze wprowadzenia na giełdę, jak i sprzedaży bezpośrednio inwestorowi strategicznemu. We wszystkich tych przypadkach jest możliwe uzyskanie dobrych cen przy prywatyzacji. W innej sytuacji są Kompania Węglowa S.A. i Katowicki Holding Węglowy S.A., ponieważ dopiero po dłuższym okresie uzyskiwania korzystnych wyników ekonomicznych, możliwe byłoby sprzedanie całych „dużych” spółek węglowych. Najlepiej w związku z tym prywatyzować część kopalń należących do tych spółek. Najlepsze kopalnie najlepiej sprywatyzować poprzez giełdę, mniej atrakcyjne - w drodze bezpośrednich sprzedaży inwestorom strategicznym (np. przedsiębiorstwom produkcji energii elektrycznej) i dokonać likwidacji

pozostałych kopalń. Wymaga to opracowania przez te „duże” spółki węglowe odpowiednich programów przekształceń organizacyjno - kapitałowych i prywatyzacji.

Aby ułatwić procesy prywatyzacji należy zmienić obecny układ kompetencji. Jeśli nie dojdzie do połączenia działów gospodarki i skarbu państwa w jednym resorcie, wówczas należy przywrócić Ministrowi Skarbu Państwa kompetencje, w zakresie nadzoru właścicielskiego nad spółkami górnictwa węgla kamiennego, które czasowo do końca 2006r., zostały przekazane Ministrowi Gospodarki i Pracy.

II.16.7. PATOLOGIA W OBRODZIE WĘGLEM

Dotychczasowy sposób ustalania cen węgla wywoływał zjawiska patologiczne. Spółki węglowe, znajdujące się w złej kondycji finansowej, dla zdobycia pieniędzy potrzebnych choćby na wypłatę wynagrodzeń, sprzedawały węgiel po cenach nie pokrywających kosztów. W fakturach wykazywano niższą od rzeczywistej jakość węgla, co umożliwiało ustalanie odpowiednio niższej ceny. To z kolei umożliwiało uzyskiwanie wysokich zarobków przez pośredników w obrocie węglem, ponieważ ten sam węgiel mógł być sprzedawany ostatecznym odbiorcom według jego rzeczywistych parametrów jakościowych i po odpowiednio wyższej cenie. Powodowało to straty na bieżącej produkcji kopalń, za które nikt nie odpowiadał. Proceder ten był powszechnie stosowany, ale tylko nieliczne sprawy docierały do organów ścigania. Zapobiec temu procederowi - do czasu sprywatyzowania górnictwa węgla kamiennego - może tylko wprowadzenie obowiązkowej certyfikacji jakości węgla u dostawcy przez zewnętrzne, upoważnione do tego licencjonowane firmy. Certyfikacja taka jest powszechnie znana w większości krajów producentów węglowych. Prywatyzacja przedsiębiorstw górniczych ostatecznie rozwiąże tego typu patologie w obrocie węglem - właściciele tych przedsiębiorstw będą bowiem z natury rzeczy unikać pośredników.

II.16.8. REWITALIZACJA

Podstawowym, odczuwanym na co dzień skutkiem działalności eksploatacyjnej górnictwa jest techniczna i funkcjonalna degradacja zasobów urbanistycznych. Wiąże się z tym duże osiadanie terenu oraz wstrząsy i pełzania związane z naruszeniem równowagi górotworu. Przez wiele lat nie rozwiązywano należycie i w porę następstw powierzchniowych wydobywania węgla. W wyniku tego występują następujące zjawiska: zmiany konfiguracji olbrzymich połaci terenu; niekontrolowane, stałe lub okresowe zalewiska; obniżenia wód gruntowych; powstawanie składowisk odpadów produkcyjnych; dokonywanie zrzutów, zasolonych wód do naturalnych cieków powierzchniowych i zbiorników otwartych; degradacja technicznej infrastruktury; techniczna i funkcjonalna degradacja zabudowy i obiektów technicznych, powodująca konieczność wyburzeń pojedynczych obiektów, a nawet całych osiedli; katastrof budowlanych spowodowanych wstrząsami bądź zapadaniem się gruntu.

Rewitalizacja środowiska, obejmująca tereny 40 gmin górniczych nie była dotychczas skuteczna, bowiem wprowadzana była przy okazji programów restrukturyzacji górnictwa. Rząd oraz władze samorządowe wspólnie ze Stowarzyszeniem Gmin Górniczych powinny wypracować spójny program rewitalizacji, zarówno każdej z gmin górniczych z osobna, jak i regionu jako całości. Potrzebne są również działania, mające na celu zagospodarowanie najbliższego otoczenia - terenów zdewastowanych dotychczasową działalnością górniczą, przy uzyskaniu na ten cel dla 40 gmin górniczych celowych środków także z UE oraz przy

wykorzystaniu bezrobotnych z tych terenów, byłych pracowników kopalń. W związku z tym należy opracować spójny rządowo- samorządowy program rewitalizacji gmin górniczych, mikroregionów i regionu jako całości.

II.16.9. DZIAŁANIA OSŁONOWE

Działania osłonowe oraz mające na celu zagospodarowanie terenów i urządzeń technicznych po likwidacji kopalń, nie były zadowalające nie z powodu braku programów, lecz z powodu braku spójnej koncepcji i braku środków finansowych. Przykładem jest nierozwiązany problem alternatywnych miejsc pracy dla tysięcy wykwalifikowanych górników, mieszkańców tych terenów, związanych nie tylko z samym wydobyciem węgla, lecz również z obsługą przemysłu węglowego.

Z proponowanych obecnie osłon, w zamian za rezygnację z pracy w górnictwie korzysta niewielka liczba osób. W świetle prognoz poziomu zapotrzebowania na węgiel w okresie do 2010 roku, aktualny system osłon socjalnych wymaga dogłębnej analizy z powodu małej skuteczności oraz potrzeby ustabilizowania stanu zatrudnienia w kopalniach, głównie dołowego.

Szacowane wydatki na pakiety socjalne dla zwalnianych górników w latach 2006-2009 oraz na likwidację kopalń, powinny wynieść około 3,5 mld zł, natomiast łączne wpływy do budżetu z prywatyzacji spółek sektora węgla kamiennego od 2-3 mld zł (jeśli nie zostaną skierowane na poprawę konkurencyjności górnictwa). Oznacza to ujemny efekt netto dla budżetu państwa w wysokości od -0,5 do -1,5 mld zł.

ROZDZIAŁ II.17.

DOKOŃCZENIE PRYWATYZACJI

II.17.1. WPROWADZENIE

Celem przyszłego rządu powinno być przyspieszenie prywatyzacji i jej dokończenie w najbliższych 4 latach, tak, aby udział własności państwa w gospodarce spadł z 30 do 10% PKB, tj. do poziomu odpowiadającego średniej dla krajów Unii Europejskiej. Oznacza to osiągnięcie łącznych przychodów z prywatyzacji w latach 2006-2009 na poziomie około 50 miliardów złotych.

Warunkiem realizacji tego celu jest przywrócenie społecznego zaufania do prywatyzacji. Wymaga to klarownego określenia celów prywatyzacji, zwiększenia przejrzystości reguł i wprowadzenia jawności decyzji i umów prywatyzacyjnych. Należy również, na wstępie, wyraźnie określić obszary, które ze względów strategicznych mają pozostać w ręku państwa⁹⁷.

Podstawowe długofalowe cele prywatyzacji to przede wszystkim stworzenie warunków dla najlepszego rozwoju polskich firm na konkurencyjnym rynku europejskim oraz rozdzielenie sfery gospodarki od sfery polityki. W obecnych warunkach niezwykle ważnym celem jest również rozwój krajowego rynku kapitałowego i zwiększenie możliwości inwestowania w Polsce szybko rosnących aktywów funduszy emerytalnych. Istotnym celem prywatyzacji jest także zapewnienie przychodów budżetowych, pozwalających na obniżenie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa. Ten doraźny cel nie powinien jednak przysłaniać celów wymienionych wyżej.

Dobrze przeprowadzona prywatyzacja przyczyniać się będzie do wzrostu konkurencyjności gospodarki, zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego, wzrostu zatrudnienia, wyższych wpływów podatkowych i stabilizacji finansów publicznych.

II.17.2. SPÓJNOŚĆ PRYWATYZACJI Z POLITYKĄ GOSPODARCZĄ

Należy wyraźnie określić obszary, które ze względów strategicznych mają pozostać w ręku państwa. W chwili obecnej Skarb Państwa powinien zachować pełną kontrolę właścicielską nad:

- newralgicznymi obszarami infrastruktury gospodarczej, takimi jak: rurociągi eksploatowane przez Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych, sieć przesyłowa gazu (wydzielona z PGNiG), sieć przesyłowa elektryczna (wydzielona z PSE), Naftoport, spółka PKP Polskie Linie Kolejowe wraz z PKP, Energetyka, oraz Lotnisko Warszawa-Okęcie,
- Instytucjami, służącymi do realizacji określonych celów społecznych lub państwowych takimi jak: Bank Gospodarstwa Krajowego, PP Lasy Państwowe, Totalizator Sportowy i Polski Monopol Loteryjny.

⁹⁷ W rozdziale tym wykorzystujemy szersze opracowanie: Aleksander Galos, Jarosław Kochaniak i Jacek Krawiec, „Program prywatyzacji i zarządzania majątkiem Skarbu Państwa”, Czerwiec 2004.

Natomiast wszystkie pozostałe podmioty z udziałem Skarbu Państwa, prowadzące działalność o charakterze konkurencyjnym, powinny być w całości sprywatyzowane. Koncepcja przekształceń własnościowych powinna być spójna z polityką gospodarczą państwa. Tylko jasne określenie roli państwa w gospodarce zapewni przyzwolenie i akceptację społeczeństwa dla kolejnych prywatyzacji, zwłaszcza w strategicznych lub „wrażliwych politycznie” branżach. Należą do nich: przemysł elektroenergetyczny, paliwowo-naftowy, gazownictwo, górnictwo i infrastruktura. Problemy związane z dotychczas prowadzonymi prywatyzacjami, w niektórych sektorach wynikły, przede wszystkim, z braku spójnej polityki prywatyzacji ze strategią właściwą dla danej gałęzi gospodarki. Sprzedaż pojedynczych spółek sektora bez oceny konsekwencji, np. dla bezpieczeństwa gospodarczego kraju (PKN Orlen) lub konsumenta (TPSA) do dziś budzi kontrowersje. Dlatego dla sektorów strategicznych, będą opracowane szczegółowe plany prywatyzacji, zapewniające ochronę strategicznych interesów państwa.

ZWIĘKSZENIE UPRAWNIEN REGULACYJNYCH PAŃSTWA, JAKO ALTERNATYWA KONTROLI WŁASNOŚCIOWEJ

W sektorach strategicznych, głównie w obszarze bezpieczeństwa paliwowo-energetycznego, warunkiem prywatyzacji będzie wzmocnienie regulacyjnych uprawnień państwa, niezależnie od wspomnianego wyłączenia wybranych składników mienia z prywatyzacji. Przyjęcie przez rząd całościowej polityki energetycznej umożliwi przeprowadzenie pełnej prywatyzacji podmiotów sektora, np. PKN Orlen, dając państwu odpowiednie instrumenty oddziaływania na spółki, bez konieczności zachowania udziału kapitałowego, czy posiadania szczególnych uprawnień w rodzaju „złotego weta”. Mowa tu o rozwiązaniach określających odpowiednie zróżnicowanie źródeł energii, strukturę i wielkość rezerw paliwowych, sposoby postępowania w sytuacjach kryzysowych, ograniczenia, dotyczące przejmowania kontroli nad podmiotami w sektorze paliwowo-energetycznym oraz odpowiednie obowiązki informacyjne. W tym kontekście, wzmocniona zostanie rola i zadania instytucji regulacyjnych, które uzyskają możliwość dostępu do takich podmiotów na ściśle określonych zasadach, umożliwiających weryfikację ciążących na nich obowiązków.

II.17.3. METODY PRYWATYZACJI

PRYWATYZACJA POPRZEZ GIEŁDĘ LUB SPRZEDAŻ INWESTOROWI STRATEGICZNEMU

W przypadku dużych i średnich przedsiębiorstw podstawowymi metodami prywatyzacji powinna być sprzedaż poprzez giełdę lub sprzedaż inwestorowi strategicznemu.

Obie metody powinny być stosowane w zależności od sytuacji danej spółki i okoliczności dotyczących prywatyzacji. Przyspieszenie rozwoju rynku kapitałowego leży w interesie gospodarczym kraju, tworząc warunki do zagospodarowania środków emerytalnych i oszczędności ludności oraz umożliwiając obiektywną wycenę prywatyzowanych spółek. Tą ścieżką prywatyzacji należy objąć najbardziej znane polskie przedsiębiorstwa, w dobrej kondycji finansowej, których obecność na parkiecie będzie sprzyjać zwiększeniu prestiżu giełdy. Z kolei, sprzedaż pakietu kontrolnego akcji inwestorowi strategicznemu pozwala uzyskać najlepszą cenę (z uwzględnieniem premii za kontrolę) i gwarancje dotyczące przyszłych losów spółki. Mowa tu głównie o przedsiębiorstwach o niskiej atrakcyjności

giełdowej bądź wysokiej specjalizacji produkcji, a także wymagających restrukturyzacji i znacznych nakładów finansowych, których państwo nie będzie w stanie ponieść.

W przypadku spółek o znacznej wartości, których obecność na giełdzie stanowiłaby atrakcyjną alternatywę inwestycyjną, a wymagających dodatkowo wsparcia konkretnego inwestora branżowego, możliwe jest wprowadzenie akcji do obrotu giełdowego z jednoczesną sprzedażą pakietu akcji wybranemu inwestorowi.

NIE POZOSTAWIANIE PAKIETÓW MNIEJSZOŚCIOWYCH W RĘKU SKARBU PAŃSTWA I SPRZEDAŻ „RESZTÓWEK”

Poza wyjątkowymi przypadkami, nie należy pozostawiać mniejszościowych udziałów Skarbu Państwa w sprywatyzowanych firmach, ponieważ nie ma to żadnego uzasadnienia ekonomicznego. Doświadczenie z łączenia własności państwowej i prywatnej są złe (np. Telekomunikacja Polska, PZU).

Zasadą powinna być sprzedaż pakietów większościowych spółek Skarbu Państwa w jednym, bądź maksymalnie w dwóch etapach. Sprzedaż pakietu kontrolnego akcji inwestorowi strategicznemu pozwala uzyskać najwyższą cenę w zamian za uzyskanie kontroli nad przedsiębiorstwem.

Aktywa Skarbu Państwa w postaci mniejszościowych pakietów akcji, bądź udziałów w spółkach prawa handlowego (tzw. „resztówki”), powinny zostać bez zwłoki sprzedane poprzez negocjacje z wybranymi inwestorami, przede wszystkim większościowymi, lub zaoferowane do sprzedaży w zorganizowanych transakcjach giełdowych.

PRZEKAZANIE PRYWATYZACJI MNIEJSZYCH SPÓŁEK SAMORZĄDOM

Akcje i udziały Skarbu Państwa w spółkach o mniejszej wartości, o znaczeniu lokalnym lub regionalnym, należy przekazać jednostkom samorządu terytorialnego, (jst), w celu prywatyzacji. Wpływy z prywatyzacji tych spółek powinny zasilić finanse samorządów.

Należy przy tym zapobiec ryzyku, że niektóre jednostki samorządu terytorialnego będą odwlekać prywatyzację, po to m.in. by móc rozdzielać stanowiska w zarządach i radach nadzorczych. W tym celu można wprowadzić zasadę, że po upływie okresu 2 lat akcje i udziały w spółkach, przekazanych do prywatyzacji wracają do Skarbu Państwa.

SZCZEGÓLNE INSTRUMENTY WPŁYWU NA DECYZJE STRATEGICZNE LUB OCHRONY PRZED „WROGIM PRZEJĘCIEM”

W wyjątkowych przypadkach, państwo może pozostawić sobie wpływ na niektóre decyzje akcjonariuszy, dotyczące jedynie takich kwestii, jak zmiana siedziby, przedmiotu działalności, zbycia całości, bądź części spółki lub jej likwidacji. Miałyby to zastosowanie w kilku wybranych spółkach o istotnej pozycji rynkowej, przeznaczonych do całkowitej prywatyzacji, zarówno poprzez giełdę, jak i sprzedaż akcji inwestorowi strategicznemu. Zachowanie przez państwo powyższych uprawnień byłoby gwarantowane poprzez:

- wprowadzenie odpowiednich zapisów w umowie z inwestorem, bez konieczności zatrzymania przez państwo udziału kapitałowego w spółce, np. PZU,
- ustanowienie nowych mechanizmów prawnych w spółkach giełdowych, prywatyzowanych bez udziału inwestora strategicznego, określających zasady przejmowania kontroli kapitałowej lub operacyjnej nad spółkami, w przypadku znacznego rozproszenia akcjonariatu, np. PKO BP, co umożliwi Skarbowi Państwa zachowanie praw

i przywilejów, przysługujących akcjonariuszowi mniejszościowemu, tj. wpływ na zmiany w statucie spółki, bądź ochrona przed „wrogim przejęciem” na warunkach rynkowych.

II.17.4. PRZEJRZYSTOŚĆ PROCESÓW PRYWATYZACYJNYCH I NADZORU WŁAŚCICIELSKIEGO

Reguły prywatyzacji muszą być przejrzyste. Brak przejrzystości i jawności procesu prywatyzacji jest jedną z podstawowych przyczyn społecznej niechęci do prywatyzacji. Dlatego przedsiębiorstwa powinny być prywatyzowane w drodze przejrzystych i otwartych transakcji. Trzeba upowszechnić wykorzystanie Internetu do publikacji wszystkich danych i informacji o prowadzonych postępowaniach przetargowych. Należy również wprowadzić zasadę jawności umów prywatyzacyjnych oraz obowiązek publicznego ujawniania podjętych decyzji prywatyzacyjnych.

Podniesienie standardów przejrzystości dotyczy również nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa. Upolitycznienie działań Ministra Skarbu Państwa miało w przeszłości negatywny wpływ na racjonalność podejmowanych decyzji, z punktu widzenia rachunku ekonomicznego i dobra wspólnego. Należy dążyć do uwolnienia Ministra Skarbu Państwa od lobbingu i nieformalnych wpływów, poprzez zwiększenie z jednej strony przejrzystości podejmowanych decyzji właścielskich i z drugiej ustalenia lepszych mechanizmów kontroli oraz wyższych standardów odpowiedzialności. Do kluczowych zasad zwiększających przejrzystość nadzoru należy zaliczyć: obowiązkowe wprowadzenie zasad ładu korporacyjnego do spółek przeznaczonych do prywatyzacji, wprowadzenie jasnych zasad, mających na celu eliminację konfliktów interesu oraz odpolitycznienie trybu powoływania władz spółki. Członkowie rad nadzorczych – reprezentanci Skarbu Państwa będą powoływani na podstawie jasno sprecyzowanych i publicznie jawnych kryteriów. Natomiast członkowie zarządu powinni być wybierani, nie przez Ministra Skarbu Państwa, ale przez rady nadzorcze, najlepiej w trybie jawnego konkursu.

Poprawa nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa powinna pozytywnie wpłynąć na wyniki finansowe spółek Skarbu Państwa. Równie ważna dla poprawy wyników jest prawidłowe motywowanie zarządów. Dlatego należy znowelizować tzw. ustawę kominową, wprowadzając kontrakty menedżerskie, wiążące wynagrodzenie zarządów z wynikami ekonomicznymi spółek i wzrostem ich wartości.

SZACOWANE SKUTKI FISKALNE

Przy sprawnej realizacji procesu prywatyzacji średnioroczne przychody brutto z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w latach 2006-2009 szacowane są na poziomie około 12,5 mld zł, co stanowi 6-7% dochodów budżetu i 1,1%-1,3% PKB rocznie.

Wpływy budżetowe netto szacowane są na poziomie ok. 10-11 mld zł, co stanowi ok. 0,9%-1,1% PKB rocznie. Są to przychody brutto z prywatyzacji pomniejszone o obowiązkowe rezerwy i odpisy oraz koszty prowadzonych procesów prywatyzacyjnych, a także o środki przeznaczone na nowe inwestycje i modernizację aktywów infrastrukturalnych, pozostających pod kontrolą Skarbu Państwa, których źródłem finansowania ma być część wpływów z prywatyzacji wybranych aktywów danego sektora, np. inwestycje w sieć linii kolejowych, linie energetyczne, sieć gazociągów czy rurociągów. W ten sposób, spółki infrastrukturalne, wymagające znacznych nakładów na nowe inwestycje, nie będą musiały być finansowane bezpośrednio z budżetu państwa.

ROZDZIAŁ II.18.

REPRYWATYZACJA I ZADOŚĆUCZYNIENIE

II.18.1. WPROWADZENIE

Państwo polskie ma nie tylko moralny obowiązek wynagrodzenia krzywd wyrządzonych dawnym właścicielom. Ostateczne rozwiązanie problemu reprivatyzacji jest niezbędne dla zapewnienia poczucia stabilności u obecnych właścicieli, a także dla oddalenia niebezpieczeństwa nieustających procesów przed polskim i międzynarodowym wymiarem sprawiedliwości. Praworządny, stabilny kraj o przewidywalnej polityce wewnętrznej i zagranicznej nie może pozwolić sobie na uchylanie się od rozstrzygnięcia tak fundamentalnej kwestii. Postępowania sądowe, wszczynane przez dawnych właścicieli wpływają bardzo negatywnie na obraz Polski. Przyczyniają się także do wytworzenia przekonania, iż poza znanymi i określonymi zobowiązaniami finansowymi państwa, istnieją i w każdej chwili mogą stać się wymagalne, zobowiązania wynikające z podejmowanych w przeszłości bezprawnych decyzji nacjonalizacyjnych o skali trudnej do oszacowania. Bezprawność decyzji nacjonalizacyjnych wynika z naruszenia aktów nacjonalizacyjnych, na podstawie których były wydawane, co w świetle prawa polskiego oraz prawa międzynarodowego (Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) prowadzi do obowiązku naprawienia wyrządzonych szkód. Zaniedbanie na tym polu jest tym bardziej zdumiewające, iż znaczna część krajów, mających za sobą komunistyczne eksperymenty potrafiła się z nimi się uporać.

Podejmując decyzje rozwiązujące raz na zawsze problem reprivatyzacji należy uwzględnić różne okoliczności, które spowodowały utratę własności, w tym fakt, że wielu dawnych właścicieli nieruchomości, które pozostały poza granicami Rzeczypospolitej, otrzymało już pomoc i przynajmniej częściową rekompensatę. Odrębnego uregulowania wymaga uchylenie skutków szczególnego aktu nacjonalizacyjnego, jakim był dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze Warszawy.

II.18.2. SPOSOBY PRZEPROWADZENIA REPRYWATYZACJI

Biorąc pod uwagę wszelkie ograniczenia, wynikające z możliwości finansowych państwa polskiego, proponujemy przeprowadzenie reprivatyzacji w oparciu o następujące zasady⁹⁸:

1. Akty prawne, na podstawie, których dokonano nacjonalizacji powinny zostać unieważnione, przy zastrzeżeniu nieodwracalności większości, wynikających z nich skutków prawnych, takich jak chociażby nadanie ziemi w ramach reformy rolnej. Za nieodwracalne należy również uznać wszelkie rozporządzenia mieniem państwowym, dokonane w ramach procesu przekształceń własnościowych z wyjątkiem przypadków,

⁹⁸ Por. Szczegółowe założenia ustaw: Ustawy w sprawie unieważnienia aktów nacjonalizacyjnych oraz zadośćuczynienia z tytułu pozbawienia własności i pozostawienia własności poza obecnymi granicami Państwa Polskiego; Ustawy o zadośćuczynieniu pieniężnym z tytułu przejęcia mienia przez Państwo na podstawie aktów nacjonalizacyjnych oraz z tytułu pozostawienia mienia poza obecnymi granicami Państwa Polskiego; Ustawy o realizacji przywrócenia własności nieruchomości przejętych przez Państwo Polskie; Ustawy o zadośćuczynieniu z powodu skutków dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze Miasta Stołecznego Warszawy; Ustawy w sprawie wydania korzyści majątkowych uzyskanych bezpodstawnie lub w celu niegodziwym kosztem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych.

gdy korzyści uzyskano bezpodstawnie lub w sposób niegodziwy kosztem Skarbu Państwa.

2. Jeżeli jest możliwe przywrócenie własności przejętej przez państwo nieruchomości - ponieważ znajduje się ona w zasobie nieruchomości, należących do Skarbu Państwa oraz niektórych państwowych osób prawnych, takich jak Agencja Nieruchomości Rolnych czy Agencja Mienia wojskowego - należy to uczynić. Nieruchomości lub ich części powinny być zwracane w stanie, w jakim znajdują się w dniu podjęcia decyzji o przywróceniu ich własności.
3. W sytuacji, gdy przywrócona będzie własność nieruchomości, w stosunku, do której osobie trzeciej przysługiwać będą uprawnienia, z tytułu zawartej przez nią umowy z władającą nieruchomością państwową osobą prawną, właściciel, któremu zwrócono nieruchomość, stanie się stroną tej umowy.
Na podstawie analizy wielkości i wartości zasobów nieruchomości Skarbu Państwa powierzonych państwowym agencjom lub innym państwowym jednostkom organizacyjnym, wartość nieruchomości możliwych do zwrotu szacuje się na około 10 miliardów zł.
4. Mienie państwowe skomercjalizowane, sprywatyzowane lub przekazane jednostkom samorządu terytorialnego nie podlegałoby zwrotowi. W takich przypadkach jego dawni właściciele powinni otrzymać zadośćuczynienie pieniężne w wysokości 20% wartości mienia przejętego przez państwo polskie lub pozostawionego poza granicami Rzeczypospolitej w wyniku ich zmiany. Przy określaniu wysokości zadośćuczynienia pieniężnego należy odwołać się do wartości przejętego mienia, według jego stanu prawnego i faktycznego w dniu przejęcia.
5. Na podstawie przeprowadzonych w Ministerstwie Skarbu Państwa analiz wartości roszczeń, zgłaszanych wobec Skarbu Państwa ogólna suma wypłaty zadośćuczynienia może wynosić około 6 miliardów złotych. Wypłaty zadośćuczynienia zostałyby sfinansowane środkami pochodzącymi z przychodów z prywatyzacji, co nie miało by wpływu na zwiększenie deficytu budżetowego.
6. Postępowanie w sprawie zwrotu nieruchomości lub wypłaty zadośćuczynienia pieniężnego byłoby wszczynane na wniosek osoby, która w dniu 1 września 1939 roku była właścicielem przejętego mienia i posiadała obywatelstwo polskie lub jej spadkobiercy ustawowego.
7. Wypłata zadośćuczynienia dokonywana byłaby z państwowego funduszu celowego, utworzonego zgodnie z prawem o finansach publicznych i zasilanego wpływami z prywatyzacji.
8. Uchylając dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze Warszawy należy przywrócić własność dawnym właścicielom lub ich spadkobiercom, jeżeli przejęta nieruchomość nadal znajduje się w zasobach gminy i nie jest przeznaczona na cele publiczne. W przypadkach, w których przywrócenie własności nie będzie możliwe byli właściciele powinni otrzymać zadośćuczynienie finansowe w wysokości 20% wartości utraconego mienia.
9. Obok przeprowadzenia reprywatyzacji, ważną kwestią jest odzyskanie przez państwo mienia, które przejęte zostało bezprawnie. Należy zobowiązać osoby, które uzyskały bezpodstawnie korzyści majątkowe - kosztem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych - do ich wydania, a jeżeli to nie będzie możliwe, do zwrotu ich wartości. Czynności bezpodstawne to czynności wadliwe prawnie, ale również naruszające normy

aksjologiczne w stopniu pozwalającym uznać je za niegodziwe. Roszczenia o wydanie korzyści majątkowej mogłyby być kierowane nie tylko przeciwko bezpośrednio wzbogaconemu, ale również przeciwko jego następcom prawnym. Spory powinny rozstrzygać sądy okręgowe właściwe ze względu na miejsce dokonania czynności przysporzenia majątkowego lub siedzibę czy miejsce zamieszkania bezpodstawnie wzbogaconego.

ROZDZIAŁ II.19.

POLITYKA ROZWOJU – FUNDUSZE EUROPEJSKIE

II.19.1. WPROWADZENIE

W najbliższych dziesięciu latach Polska może liczyć na blisko 100 mld euro funduszy pomocowych, które będą mogły być przeznaczone na publiczne wydatki rozwojowe. Na kwotę tę składają się:

- środki przyznane na lata 2004-2006 w wysokości ok. 22 mld euro (fundusze strukturalne, Fundusz Spójności, EBI, inne instrumenty finansowe) i w niewielkim stopniu dotąd wykorzystane⁹⁹,
- środki, na które liczymy w perspektywie finansowej 2007-2013, zgodnie z szacunkiem rządu - ok. 80 mld euro¹⁰⁰.

Potencjalne transfery unijne stanowią mogą corocznie około 3,6-4,0% polskiego Produktu Krajowego Brutto. Stwarza to wyjątkową szansę na poważne „pchnięcie” rozwojowe i skok cywilizacyjny. Szansa ta jest unikalna, gdyż w następnej perspektywie finansowej Polska może nie mieć już szans na uzyskanie tak relatywnie wysokich środków z budżetu UE¹⁰¹.

Dostępność poważnych funduszy zewnętrznych, które dodatkowo będą musiały być uzupełnione wkładem własnym sprawia, że jednym z priorytetowych zadań powinno być zapewnienie pełnego i efektywnego ich wykorzystania dla modernizacji kraju. Zadanie to musi stać się osią polityki rozwoju.

Polityka rozwoju obejmuje tworzenie warunków do rozwoju gospodarczego i przestrzennego kraju (miast, wsi, regionów), zadania inwestycyjne oraz taki zestaw regulacji (posunięć deregulacyjnych), które ułatwią rozwój i zmniejszą jego bariery. Polityka rozwoju realizowana jest przez **strategie i programy**, określające priorytety oraz cele w perspektywie długo- i średnioterminowej, i obejmuje:

- zdefiniowanie strategii rozwoju kraju,
- efektywne wykorzystanie środków inwestycyjnych z budżetu państwa oraz oferowanych Polsce przez UE lub instytucje międzynarodowe, (w tym opracowanie i realizację programów rozwoju finansowanych ze środków UE i środków krajowych, w okresie programowania 2007-2013. Zespół tych programów określa się nazwą *Narodowego Programu Inwestycji*),
- zharmonizowanie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju ze strategią rozwoju kraju i *Narodowym Programem Inwestycji*,
- likwidację barier rozwoju poprzez wprowadzenie w życie rozwiązań prawnych, w tym deregulacyjnych.

⁹⁹ Środki te będzie można wykorzystywać maksymalnie do roku 2008 zgodnie z zasadą $n+2$

¹⁰⁰ Ostateczna wielkość alokacji będzie znana po zakończeniu negocjacji nad budżetem UE 2007-2013.

¹⁰¹ Wynikać to będzie z: (1) dążenia części krajów do zmniejszenia budżetu UE, związanego z pożądanym skądinąd stopniowym odchodzeniem od koncepcji redystrybucji środków od państw bogatych do biednych. (2) zmniejszenia udziału Polski w podziale unijnych środków redystrybucyjnych w wyniku wzrostu PKB na głowę w Polsce w relacji do średniej UE oraz wejścia do Unii nowych krajów o niższym niż Polska PKB na głowę (Rumunia, Bułgaria, ewentualnie Chorwacja, Ukraina, i Turcja).

II.19.2. PRIORYTETY POLITYKI ROZWOJU

PODSTAWOWE CELE :

- zwiększenie zatrudnienia, wzrost liczby trwałych, jakościowych miejsc pracy, poprzez prowadzenie prozatrudnieniowej polityki gospodarczej oraz szeroko zakrojoną, aktywną politykę rynku pracy
- zapewnienie trwałego, szybkiego wzrostu gospodarczego Polsce i wszystkim jej regionom, przy zachowaniu zasady zrównoważonego rozwoju,
- zapewnienie spójności społecznej i gospodarczej kraju, a w tym: zapewnienie odpowiedniej dla wyzwań rozwojowych infrastruktury teleinformatycznej, internetowe sieci dostępne poza metropoliami, sieci metropolitalne o superwysokiej wydajności, wsparcie tworzenia sieci ośrodków zaawansowanych technologii, rozwój infrastruktury na wsi: głównie infrastruktury, która łączy wieś z miastem (drogi, telekomunikacja; a następnie infrastruktura podstawowa na terenie wsi, tj. gaz, wodociąg kanalizacja i oczyszczalnie ścieków), rewitalizacja miast i wzmocnienie miast średnich i dużych w roli ośrodków gospodarczych i lokalnych/regionalnych centrów kultury,
- zapewnienie integracji i modernizacji infrastruktury technicznej kraju, a w tym: zrealizowanie kluczowych projektów infrastruktury transportowej (autostrady i drogi ekspresowe, modernizacja sieci kolejowej, lotniska), kluczowe rozwiązania komunikacyjne w dużych miastach, kluczowa infrastruktura w dziedzinie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

ZASADY OGÓLNE WYDAWANIA UNIJNYCH ŚRODKÓW:

Środki unijne należy wydawać przede wszystkim na wspieranie przedsięwzięć, spełniających jednocześnie trzy warunki:

- Realizacja przedsięwzięcia prowadzić będzie do poprawy konkurencyjności gospodarki.
- Wysokie jest prawdopodobieństwo pomyślnej realizacji przedsięwzięcia i spełnienia warunków wydatkowania środków unijnych (innymi słowy: małe jest ryzyko utraty środków w wyniku zasady $n+2$).
- Unikać należy wprowadzania mechanizmów zakłócających rynek.

PROPOZYCJE GŁÓWNYCH KIERUNKÓW WYDATKOWANIA ŚRODKÓW UNIJNYCH¹⁰²

- Kluczowa infrastruktura transportowa:
 - Autostrady i drogi ekspresowe,
 - Modernizacja sieci kolejowej,
 - Kluczowe rozwiązania komunikacyjne w dużych miastach.
- Priorytetowa infrastruktura w dziedzinie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
- Infrastruktura teleinformatyczna:
 - Internetowe sieci dostępne poza metropoliami,
 - Sieci metropolitalne o superwysokiej wydajności.
- Centra zaawansowanych technologii.

¹⁰² Nie omawiamy tu dopłat dla rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz wydatków z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EAFRD).

- Rozwój infrastruktury na wsi: głównie infrastruktury, która łączy wieś z miastem (drogi, telekomunikacja; a następnie infrastruktura podstawowa na terenie wsi, tj. gaz, wodociąg kanalizacja i oczyszczalnie ścieków).
- Rewitalizacja miast, wzmocnienie miast średnich i dużych w roli ośrodków gospodarczych i lokalnych/regionalnych centrów kultury
- Aktywna polityka rynku pracy.

UPORZĄDKOWANIE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Realizacja większości celów rozwojowych nie jest możliwa bez zahamowania kryzysu gospodarki przestrzennej w Polsce. Konieczne jest wdrożenie proinwestycyjnych rozwiązań prawnych oraz instrumentów umożliwiających i ułatwiających inwestycje budowlane (w tym infrastrukturalne) i swobodne podążanie ludzi za pracą. Niezbędne jest **uporządkowanie sposobu prowadzenia gospodarki przestrzennej**, a w tym: zapewnienie sprawnego planowania obszarów przeznaczonych pod zabudowę na szczeblu gminy i zharmonizowanie inwestycji ponadlokalnych z planami miejscowymi. Niezbędne jest także zharmonizowanie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju ze strategią rozwoju kraju i *Narodowym Programem Inwestycji*.

II.19.3. PROGRAM NAPRAWCZY NPR 2004-2006

W odniesieniu do Narodowego Planu Rozwoju (NPR) 2004-2006 najważniejszym zadaniem, jest wykorzystanie środków unijnych przyznanych Polsce. Absorpcja środków NPR 2004-2006 jest istotnie zagrożona. Istnieje poważne zagrożenie, że Komisja Europejska podejmie decyzję o wycofaniu się ze swoich zobowiązań wobec Polski, w odniesieniu do przyznanej alokacji. Istnieje też poważne zagrożenie, że Polska może stać się płatnikiem netto do budżetu UE już w 2006 r. Dla zwiększenia absorpcji środków NPR 2004-2006 należy najszybciej, jak to możliwe, **uruchomić program naprawczy**, który **usprawni zarządzanie programami**¹⁰³:

Efektywne zarządzanie programami w rządzie:

- minister rozwoju - jeden ośrodek w rządzie, odpowiedzialny za zarządzanie programami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych UE i z Funduszu Spójności¹⁰⁴,
- uproszczenie organizacji zarządzania i wdrażania programów: zarządzanie programami przez ministra rozwoju; wdrażanie przez ministrów właściwych,
- ustabilizowanie i podniesienie motywacji personelu, obsługującego (podwyżki płac poprzez wykorzystanie refundacji KE, uzyskiwanej w ramach Pomocy Technicznej)

Uporządkowanie systemu finansów publicznych w zakresie realizacji programów współfinansowanych z funduszy UE – skoordynowana nowelizacja ustaw o finansach publicznych oraz o NPR wprowadzająca:

- wieloletnie budżetowanie programów,
- limity wydatków wieloletnich, będące podstawą do zaciągania zobowiązań i dokonywania płatności. Limity ustalane powinny być za porozumieniem z ministrem rozwoju, a ich

¹⁰³ Projekt „Programu naprawczego NPR 2004-2006 na rok 2006” stanowi aneks, zamieszczony na końcu niniejszego rozdziału.

¹⁰⁴ Minister rozwoju powinien być odpowiedzialny również za programy finansowane z innych źródeł takich jak Instrument Norweski, EOG, EBI itd.

wielkość powinna być adekwatna do wymogów współfinansowania unijnych alokacji dla Polski,

- obowiązek „automatycznego” uwzględniania wyżej wymienionych limitów przez ministra finansów przy ustalaniu budżetu państwa w kolejnych latach,
- zapisy środków na współfinansowanie programów w budżetach ministrów właściwych przy jednoczesnym „znaczeniu” tych środków (określaniu ich przeznaczenia),
- system finansowania programów należy usprawnić poprzez zintegrowanie środków na prefinansowanie i współfinansowanie funduszy strukturalnych na poziomie Ministerstwa Finansów, skrócenie czasu przepływów finansowych, ujednoczenie procedur obowiązujących projekty „polskie” i projekty „unijne”, likwidację wszelkich utrudnień uruchamiania przyznanych środków publicznych (takich jak np. późne uruchamianie rezerw celowych, późne podpisywanie umów na finansowanie), zracjonalizowanie i uelastycznienie przepływu środków (np. nie blokowanie środków u dysponenta, jeśli nie są potrzebne na realizację projektu), szersze stosowanie zaliczek przy realizacji projektów.

Uproszczenie procedur realizacji programów współfinansowanych z funduszy UE:

- nowelizacja ustawy o NPR – zniesienie większości rozporządzeń wykonawczych, uproszczenie organizacji zarządzania i wdrażania programów, likwidacja kontraktu wojewódzkiego w dotychczasowej postaci, jako nie związanego z NPR¹⁰⁵,
- nowelizacja prawa zamówień publicznych: skrócenie i uproszczenie procedury, zmniejszenie możliwości protestu, ograniczenie ingerencji UZP – odpowiedzialność za nowelizację po stronie ministra rozwoju,
- uporządkowanie przepisów i odbiurokratyzowanie zasad pomocy publicznej dla przedsiębiorców (mniejsza sprawozdawczość przedsiębiorców i instytucji udzielających pomocy), forsowanie na arenie europejskiej programu uproszczenia zasad udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom oraz uczynienia tych zasad bardziej korzystnymi dla polskich przedsiębiorców.

Polscy inwestorzy mają trudności z wypełnieniem wymagań środowiskowych, wynikających z przepisów unijnych w przygotowaniu projektów infrastrukturalnych. Problem dotyczy w szczególności przedsięwzięć finansowanych z instrumentów strukturalnych, w których wypełnienie wymogów środowiskowego prawa wspólnotowego jest warunkiem koniecznym otrzymania środków. Uwagi Komisji Europejskiej, składane do dokumentacji przekazywanej przez stronę polską do Funduszu Spójności, wskazują na możliwość popełniania błędów w stosowaniu prawa unijnego. Ponieważ na finansowanie projektów z zakresu infrastruktury technicznej przeznaczają się ok. połowy środków z NPR 2004-2006 i podobnie będzie w okresie 2007-2013, pojawia się niebezpieczeństwo nie wyrażenia zgody przez KE na finansowanie dużych projektów z Funduszu Spójności oraz ewentualny problem odmowy refundacji środków wydanych przez Polskę na projekty infrastrukturalne, współfinansowane z EFRR. W celu ułatwienia przygotowania przedsięwzięć oraz zapewnienia uzyskania z KE środków na ich realizację, należy pilnie podjąć działania, pozwalające **zoptymalizować sposób prowadzenia postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i obszary sieci NATURA 2000**¹⁰⁶. Punktem wyjścia do

¹⁰⁵ W załączniku ustawa o Narodowym Planie Rozwoju z zaznaczonymi zmianami do wprowadzenia.

¹⁰⁶ Działania te powinny, przede wszystkim, skupić się na następujących aktach prawnych:

- Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (ustawa POŚ);

prowadzenia działań powinna być całościowa ocena zgodności polskich regulacji z dyrektywą OOS (dotyczącą oceny oddziaływania na środowisko naturalne) i habitatową, a także ocena w zakresie prawidłowości stosowania przepisów przez organy ochrony środowiska i wnioskodawców. W efekcie tej oceny powinny zostać ustalone:

- propozycje zmiany przepisów krajowych,
- wytyczne dla organów lub/i inwestorów przez Ministerstwo Środowiska, uzupełnione działaniami szkoleniowymi.
- w wyniku rozmów ze służbami KE, powinno się osiągnąć:
 - ograniczenie zastrzeżeń kierowanych ze strony KE wobec projektów zgłaszanych przez Polskę,
 - ustalenie ostatecznej listy obszarów NATURA 2000.

Dla wszystkich wydatków rozwojowych, w których partycypuje budżet centralny, powinny obowiązywać identyczne procedury, jak w programach finansowanych ze środków unijnych. Jest to potrzebne dla dobrego funkcjonowania mechanizmu absorpcji środków unijnych. Chodzi o to by:

- w sposób jednolity oceniać zasadność wydatków rozwojowych z udziałem budżetu państwa,
- stworzyć sytuacje, w których faktycznie realizowane przez ministerstwa projekty będą służyć wydatkowaniu środków unijnych,
- spowodować, aby środki rozwojowe w budżetach ministerstwa były wykorzystywane na współfinansowanie projektów unijnych.

II.19. 4. PROGRAMOWANIE WYDATKÓW ROZWOJOWYCH 2007-2013

Podstawowym elementem polityki Unii Europejskiej jest realizacja zasady spójności społecznej i gospodarczej, przekładająca się na wsparcie finansowe rozwoju biedniejszych części Europy. Zgodnie z prawem unijnym na Polskę może przypaść rocznie około 10 mld euro w latach 2007 – 2013. Zdolność do faktycznego uzyskania i efektywne wykorzystanie tych kwot jest kluczem do przyszłości Polski. Konieczne jest przyspieszenie i odpowiednie ukierunkowanie prac, dotyczących programowania wydatków rozwojowych w okresie 2007-2013. Wstępem do programowania środków unijnych powinno być przyjęcie przez rząd Strategii Rozwoju Kraju, dokumentu wyznaczającego na najbliższe 15 lat podstawowe kierunki i priorytety rozwojowe gospodarcze, społeczne i przestrzenne aspekty rozwoju, plasując odpowiednie dla nich zadania na poziomie krajowym i regionalnym. Tej strategii powinny się podporządkowywać działania wszystkich resortów i stanowić ona powinna tamę dla forsowania partykularnych interesów poszczególnych branż, resortów, środowisk, etc. Przygotowując się do sposobu wydatkowania funduszy, przypadających na lata 2007 – 2013

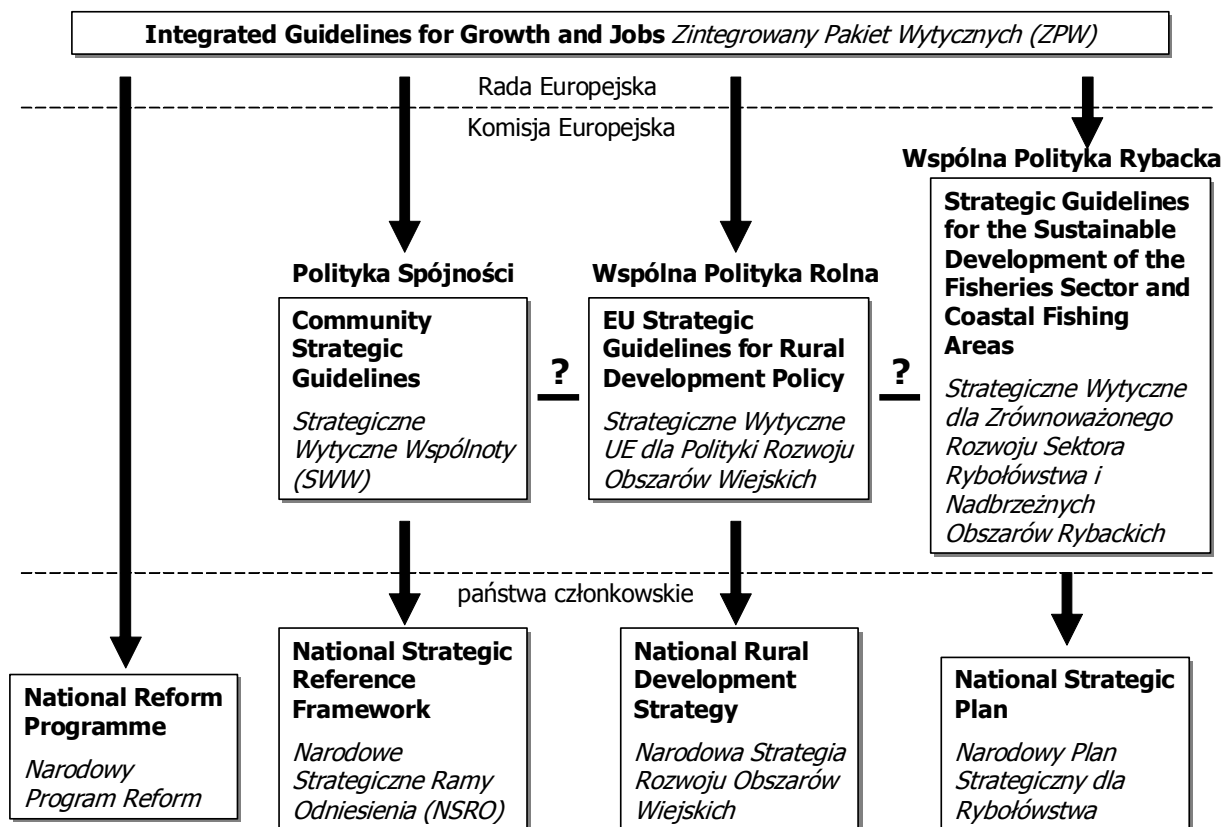
-
- Rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 listopada w2004r. - w sprawie określenia szczególnych rodzajów przedsięwzięć, mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko;
 - Ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
 - Dyrektywie 85/337/EWG w wersji po zmianach wprowadzonych przez dyrektywy 97/11/WE i 2003/35/WE (dalej: dyrektywa OOS).
 - Dyrektywie 92/43/EWG (dyrektywa habitatowa) oraz dyrektywie 79/409/EWG (dyrektywa ptasia), w powiązaniu z głównymi ustawami, regulującymi proces inwestycyjny, tj.:
 - ustawą z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
 - ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

należy dołożyć wszelkich starań, by Polska odniosła z nich największą korzyść. W tym celu powinny być spełnione następujące warunki:

- właściwie zaprogramowanie wydatków,
- prowadzenie odpowiedniej polityki regionalnej, opierającej się na decentralizacji polityki rozwoju, koordynacji programów i działań pomiędzy rządem i samorządem województwa,
- ustanowienie ministra rozwoju - jednolitej, sprawnej struktury rządowej, odpowiedzialnej za zarządzanie wszystkimi programami rozwojowymi finansowane z funduszy strukturalnych UE i z Funduszu Spójności oraz z innych źródeł krajowych i międzynarodowych.

W zakresie programowania proponuje się odejście od przyjętego przez rząd M. Belki NPR 2007-2013. Poniższy schemat obrazuje zestaw dokumentów unijnych, określających cele i założenia polityki UE odnośnie poszczególnych obszarów polityki wspólnotowej. Odpowiadają im dokumenty programowe w krajach członkowskich.

Architektura całości działań



Źródło: Piotr Żuber: *Aktualny stan prac nad projektami dokumentów programowych na lata 2007-2013*, Instytucja Zarządzająca PWW Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 8 czerwca 2005 r.

Biorąc pod uwagę fakt, że główne środki rozwojowe pochodzą z UE, programy inwestycyjne muszą ściśle odpowiadać wymogom unijnym. Proponuje się **rezygnację z dokumentu *Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013*, a w zamian przyjęcie przez rząd dokumentów, wymaganych przez UE:**

- Narodowego Programu Reform,
- Narodowego Programu Inwestycji, składającego się z trzech części:
 - Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO),

- Narodowej Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich (NSROW),
- Narodowego Planu Strategicznego dla Rybołówstwa (NSSR),

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia powinny mieć możliwie najprostszą strukturę. Zaleca się drastyczne ograniczenie liczby Programów Operacyjnych, w porównaniu z aktualną propozycją rządową:

- 16 regionalnych programów operacyjnych finansowanych z EFRR, w każdym z nich: infrastruktura regionalna, rozwój gospodarki, w tym przedsiębiorczości i fakultatywnie rewitalizacja zdegradowanych obszarów zabudowy,
- SPO Wielka Infrastruktura, finansowana z Funduszu Spójności i EFRR - (wielka infrastruktura transportowa i z zakresu ochrony środowiska o znaczeniu krajowym, sieci transeuropejskie, programy rozwoju metropolii),
- SPO Gospodarka finansowana z EFRR (nauka, „wysokie technologie”, projekty pilotażowe, jakość i standardy, informatyzacja, sieci współpracy gospodarczej, sprawozdawczość statystyczna w zakresie rozwoju miast (i wykonania postanowień Agenda 2000),
- SPO Kapitał ludzki, finansowany z EFS (zatrudnienie, edukacja, kształcenie kadr, zwiększenie zdolności instytucjonalnej i efektywności administracji publicznej i służb publicznych, utrzymanie standardów instytucji rynku pracy, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu),
- Program pomocy technicznej,
- Programy współpracy przygranicznej.

Narodowa Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich (NSROW)), realizowana będzie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i finansowana z EFRROW. Wspólna Polityka Rolna dzieli się na dwa filary: pierwszy, to instrumenty polityki rolnej, drugi – rozwój obszarów wiejskich. **NSROW**¹⁰⁷ to krajowy dokument programowy, dotyczący wykorzystania EFRROW dla rozwoju obszarów wiejskich. O ile „rolne” instrumenty WPR będą w pełni wdrażane przez struktury instytucjonalne ministra rolnictwa i rozwoju wsi, w tym głównie ARiMR, o tyle proponuje się **decentralizację programów rozwoju wsi**: opracowanie i realizację przez samorządy województw 16 regionalnych programów operacyjnych. Za decentralizacją II filara WPR przemawia m. in. skala finansowania. Zgodnie ze wstępnymi szacunkami Ł. Hardta i A. Hałasiewicza, w całym okresie programowania 2007 – 2013 na ROW przypadnie ok. 13 mld €, średnio rokrocznie 1,8 mld €, a więc (przy założeniu równego podziału) rocznie każde z województw mogłoby liczyć na 110-120 mln €. Proponowana decentralizacja oznaczałaby przekazanie zarządzania środkami samorządom województw. Dla zachowania kontynuacji i uniknięcia bałaganu organizacyjnego, ARiMR powinna zachować odpowiedzialność za wdrażanie programów ROW, w ramach NPR 2004-2006.

Przyjęcie ustawy o koordynacji polityki strukturalnej – nowa filozofia podejścia do polityki rozwoju, w tym w aspekcie finansowym zakładająca:

- wieloletnie programowanie rozwoju w zakresie wydatków krajowych i innych (europejskich, z innych źródeł),

¹⁰⁷ Por. tekst Łukasz Hardta, Program rozwoju obszarów wiejskich dla nowego rządu – rekomendacje i warianty wdrażania.

- skuteczną koordynację programowania na szczeblu krajowym i regionalnym,
- wprowadzenie mechanizmów systematycznej oceny efektywności realizacji programów oraz wydatkowania środków finansowych na ich realizację
- integrację krajowych środków budżetowych i środków, pochodzących z budżetu UE.

Zachowanie dobrych stosunków z KE i krajami członkowskimi – celem jak najlepszych alokacji dla Polski w budżecie 2007-2013, dlatego konieczna jest współpraca polskich parlamentarzystów europejskich.

II.19.5. POLITYKA REGIONALNA

Polityka rozwoju prowadzona będzie w sposób **zdecentralizowany**. Politykę regionalną kraju powinny stanowić skoordynowane działania w ramach prowadzonej przez rząd **polityki interregionalnej** (polityka prowadzona przez rząd wobec regionów, orientowana na regulowanie międzyregionalnych dysproporcji rozwoju) i prowadzonej przez **samorząd polityki intraregionalnej** (polityka regionalna prowadzona przez organy regionalnej władzy publicznej dla realizacji własnych celów, na bazie własnych środków i na własną odpowiedzialność), ale ze wsparciem finansowym ze środków budżetu państwa i Unii Europejskiej.

Znaczna część środków rozwojowych, kompetencji decyzyjnych i odpowiedzialności będzie w regionach. Za politykę rozwoju województw odpowiada samorząd województwa. **Polska powinna prowadzić politykę wspierania endogenicznego potencjału rozwoju regionów** (województw) poprzez stosowanie preferencji dla regionów słabiej rozwiniętych. Województwa wewnątrznie powinny prowadzić politykę spójności, która nie musi wcale mieć charakteru wyrównawczego w stosunku do społeczności lokalnych. Zasadą powinno być budowanie siły konkurencyjnej regionów w oparciu o działania o największych efektach mnożnikowych, a ograniczanie tradycyjnych działań o charakterze wyrównawczym.

Rząd powinien opracować strukturę Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), zakładającą „menu” instrumentów rozwoju, które województwa wypełniałyby konkretnymi propozycjami alokacji. Zważywszy na wysokie prawdopodobieństwo, że RPO będą finansowane wyłącznie z EFRR proponuje się, aby w skład tego „menu” wchodziły w szczególności:

- wspieranie rozwoju gospodarczego, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, starterów w biznesie, turystyce i innych regionalnie ważnych sektorów rozwoju,
- usługi organizacji otoczenia biznesu (finansowe, doradcze, szkoleniowe, informacyjne),
- wspieranie infrastruktury technicznej o znaczeniu regionalnym i lokalnym (woda, drogi, transport),
- wspieranie infrastruktury zdrowia, kultury i edukacji,
- inwestycje z zakresu ochrony przyrody i środowiska o znaczeniu lokalnym i regionalnym,
- zwiększenie dostępu obywateli do usług publicznych, zwłaszcza poprzez internet,
- rewitalizację miast oraz rozwój małych i średnich ośrodków miejskich.

RPO powinny uwzględniać specyficzne alokacje w (części lub wszystkich) wymienionych sferach na programy rozwoju obszarów wiejskich i/lub stwarzać preferencje dla projektów realizowanych na tych obszarach.

W ramach regionalnych programów rozwoju wsi również rząd powinien opracować strukturę RPO, zakładającą „menu” instrumentów rozwoju, które województwa wypełniałyby konkretnymi propozycjami alokacji. Proponuje się, aby w tym menu znalazło się finansowanie programów i projektów z zakresu¹⁰⁸:

- wsparcia konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,
- poprawy stanu środowiska na wsi,
- dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich i podniesienia jakości życia ich mieszkańców,
- wsparcia lokalnej zdolności działania na rzecz zatrudnienia i dywersyfikacji,
- zarządzania zasobami ziemi.

Podstawowym instrumentem koordynacji polityki regionalnej rządu i województw powinien być **kontrakt regionalny**¹⁰⁹ - umowa pomiędzy rządem i samorządem województwa zawierana na cały okres programowania 2007-2013. Kontrakt regionalny określałby RPO: kierunki rozwoju regionu, pojedyncze duże projekty i programy współfinansowane ze środków budżetu państwa. W imieniu rządu kontrakt zawiera MR, w imieniu województwa – samorząd województwa. Podstawą programową negocjacji kontraktu przez rząd, powinna być Strategia Rozwoju Kraju, a ze strony województwa - Strategia Rozwoju Województwa, opracowywana przez samorząd województwa i zatwierdzana przez sejmik. W przypadku RPO, współfinansowanych z EFRROW, ministrem współpracującym przy zawieraniu kontraktów jest minister ds. wsi.

W kontraktach regionalnych powinny znaleźć się duże inwestycje infrastrukturalne współfinansowane z Funduszu Spójności i EFRR, których lista określona zostanie przez rząd na podstawie Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju, Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz innych dokumentów strategicznych rządu. Kontrakt regionalny powinien zapewnić koordynację między projektami o znaczeniu krajowym, programami i projektami regionalnymi oraz rozsądne, efektywne i zgodne z regionalnymi planami zagospodarowania przestrzennego, inwestowanie w infrastrukturę. Tak, aby uniknąć inwestycji zbyt dużych lub zbyt małych w stosunku do potrzeb, nie tworzących sensowych całości (fragmentarycznych) itp.

Aktualnie województwa nie są dobrze przygotowane do programowania rozwoju, ani do efektywnego wdrażania RPO. Dla sprawniejszego wdrażania RPO należy:

- uporządkować relacje pomiędzy wojewodą i samorządem województwa, ograniczając funkcje tego pierwszego do kontroli legalności,
- przejrzeć struktury rządowe wkraczające na obszar odpowiedzialności samorządu województwa (np. ODRy, biura integracji europejskiej, oddziały agencji) i przekazać je JST,
- rozważyć (w porozumieniu z samorządami województw) ustawowe wprowadzenie publiczno-prywatnego podmiotu, działającego nie dla zysku, wyspecjalizowanego we wdrażaniu projektów inwestycyjnych finansowanych w całości lub w części ze środków publicznych,

¹⁰⁸ Wybrane z Proposal for a Council Regulation on Support for a Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) , Brussels 14.7.2004 Com(2004) 490 final

¹⁰⁹ Szerzej na temat kontraktu w: J. Zaleski Podstawowe mechanizmy współpracy samorządu terytorialnego i administracji rządowej w dziedzinie rozwoju (raport), 2005.

- uruchomić program wsparcia technicznego dla samorządów województw, wspierający je kompetencyjnie w zakresie programowania, monitoringu, oceny, przepływów finansowych, rozliczania i innych kwestii, związanych z realizacją przez te samorzady regionalnych programów operacyjnych. Program ten powinna realizować Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. W NSRO 2007-2013 w PO *Kapitał ludzki*, powinien być zawarty komponent ogólnego wzmocnienia efektywności administracyjnej jednostek samorządu terytorialnego.

II.19.6. INSTYTUCJONALIZACJA POLITYKI ROZWOJU W RZĄDZIE

Istotne z punktu widzenia polityki rozwoju jest zapewnienie koordynacji działań agend rządowych, zaangażowanych w programowanie i realizację programów. I tak, kluczowe znaczenie będzie mieć postawa i sposób działania ministra finansów, który musi być współodpowiedzialny za poziom wykorzystania środków unijnych.

Podstawową instytucją wykonawczą dla polityki rozwoju powinien być **minister rozwoju (MR)**. Za sformułowanie strategii rozwoju kraju odpowiada ostatecznie premier. Nadzór i koordynacja wykorzystania środków rozwojowych na poziomie RM powinna zostać powierzona komitetowi RM ds. programów i środków rozwojowych. Rozważyć można ustanowienie podkomitetu RM ds. wsi, w ramach komitetu ds. programów i środków rozwojowych.

W gestii MR powinno być zarówno opracowanie projektu i wdrożenie strategii rozwoju kraju, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, jak i tworzenie warunków do rozwoju inwestycji i same inwestycje, a także działy związane z tworzeniem warunków dla rozwoju, obejmujące gospodarkę przestrzenną, rozwój regionalny, rozwój miast. **MR koordynuje programowanie rozwoju i odpowiada za wykorzystanie środków przeznaczonych na inwestycje rozwojowe:** unijnych, międzynarodowych (funduszy strukturalnych, Instrumentu Norweskiego, EOG, EBI, Banku Światowego itd.), krajowych (budżetu państwa). W zakresie jego kompetencji powinny leżeć zarówno kwestie związane z rozwojem rozumianym sektorowo, jak i przestrzennie (gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa).

Jednym z ważnych zadań jest podporządkowanie działań strategii rozwoju kraju oraz stały monitoring zamierzeń legislacyjnych i projektów budżetów resortów pod kątem programu inwestycji przyjętego dla całego rządu. Zadanie to należeć powinno do MR.

Proponowany zakres odpowiedzialności MR:

- opracowanie projektu strategii rozwoju kraju i koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju,
- koordynowanie sektorowych strategii i programów ze strategią rozwoju kraju i zahamowanie partykularnych zachowań poszczególnych resortów w zakresie prowadzonych przez nie polityk i programów/projektów rozwoju,
- programowanie: opracowanie zespołu dokumentów o nazwie Narodowy Program Inwestycji, który zastąpiłby aktualny projekt NPR-u 2007-2013, i składałby się z: NSRO, NSROW i NPSR,
- pełnienie funkcji instytucji zarządzającej aktualnie obowiązującymi Podstawami Wsparcia Wspólnoty
- pełnienie funkcji instytucji zarządzających sektorowymi programami operacyjnymi, ZPORR i Programem Pomocy Technicznej,

- pełnienie funkcji instytucji zarządzającej sektorowymi programami operacyjnymi NSRO w okresie 2007-2013,
- wykonywanie zadań, związanych z realizacją polityki rozwoju regionalnego państwa: współpraca z województwami w zakresie wojewódzkich strategii i programów rozwoju: przepływ informacji, opiniowanie aktów prawnych i dokumentów programowych, wsparcie techniczne dla województw w zakresie programowania, koordynację pomiędzy rządową polityką rozwoju regionalnego, strategiami i programami wojewódzkimi, negocjowanie i wykonywanie kontraktów wojewódzkich¹¹⁰,
- zarządzanie programem pomocy technicznej dla instytucji zaangażowanych w realizację NSRO, programów operacyjnych i regionalnych,
- monitorowanie realizacji wszystkich PO oraz wspólnie z marszałkami województw – strategii i programów regionalnych,
- ocenę realizacji wszystkich PO oraz wspólnie z marszałkami województw – strategii i programów regionalnych,
- opracowanie sprawozdań z realizacji oceny realizacji PO dla Prezesa RM (KPRM), Komisji Europejskiej i innych instytucji i organizacji krajowych i międzynarodowych, będących darczyńcami lub (współ)zleceniodawcami programów rozwojowych realizowanych przez rząd,
- prowadzenie polityki zagospodarowania przestrzennego kraju,
- współpraca z MRiRW przy programowaniu i realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich, w tym regionalnych programów operacyjnych finansowanych z EFRROW pod kątem ich koordynacji z programami NSRO,
- prowadzenie rejestru zadań rządowych i inwestycji współfinansowanych lub w całości finansowanych przez państwo oraz programów rządowych o znaczeniu ponadregionalnym,
- monitorowanie i stymulowanie rozwoju miast, w tym organizowanie niezbędnej do tego statystyki, sporządzanie okresowych raportów na ten temat i podejmowanie inicjatyw stymulujących rozwój miast,
- monitorowanie procesów legislacyjnych, mających wpływ na rozwój kraju,
- MR opracowuje projekt NSRR, zawiera kontrakty w imieniu rządu, monitoruje realizację kontraktów, prowadzi ewaluację kontraktów, monitoruje i ocenia regionalne programy operacyjne w kontekście polityki rozwoju regionalnego państwa. Uwaga: programy regionalne finansowane z EFRROW realizowane są pod nadzorem MRiRW. MR monitoruje i ocenia ich realizację w ramach odpowiedzialności za Narodowy Plan Inwestycji.

Wymagana jest nowelizacja ustawy o **działach administracji rządowej**, tworząca zamiast działu „rozwój regionalny”, dział „rozwój” o następujących kompetencjach:

- opracowywanie programów inwestycyjnych i innych programów związanych z rozwojem społecznym i gospodarczym państwa w tym, w szczególności, programów rozwoju będących podstawą do zawarcia umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Komisją Europejską, określających wykorzystanie przez Polskę środków strukturalnych Unii Europejskiej;

¹¹⁰ Zadanie to może dotyczyć wszystkich programów regionalnych (włącznie z EFRROW) lub programów regionalnych z wyłączeniem finansowanych z EFRROW).

- koordynacja programowania i wykorzystania oraz efektywne wykorzystanie środków inwestycyjnych z budżetu państwa oraz oferowanych Polsce przez UE lub instytucje międzynarodowe, w tym zarządzanie realizacją sektorowych (krajowych) programów rozwoju finansowanych ze środków UE i środków krajowych;
- opracowywanie projektów: strategii rozwoju kraju, narodowej strategii rozwoju regionalnego i Narodowego Programu Inwestycji,
- zawieranie kontraktów wojewódzkich, a także monitorowanie i ocena przebiegu wykonania kontraktów wojewódzkich,
- współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami je zrzeszającymi, a także współpraca z partnerami społecznymi i gospodarczymi w zakresie spraw społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i w zakresie rozwoju regionalnego,
- zharmonizowanie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju z dokumentami programowymi.

Istotną barierą sprawnego realizowania programów finansowanych z funduszy unijnych jest wysoka fluktuacja, niskie doświadczenie i mała motywacja pracowników ministerstw obsługujących NPR 2004-2006 oraz pracujących na rzecz przyszłej perspektywy finansowej. Poziom płac tych pracowników jest bardzo niski. Ze względu na niskie płace w departamentach, o których mowa występuje wysoka fluktuacja kadr, średni czas przebywania w MGIP wynosi kilka miesięcy. Zważywszy na fakt, że 75% płac może być zwracanych z pomocy technicznej (środki FS), pracownicy ci, z punktu widzenia budżetu polskiego, należą do najtańszej administracji w kraju. Należy zastosować zasadę, że **refundacja płac pracowników, zajmujących się programami współfinansowanymi z funduszy unijnych przeznaczana jest na podwyżki i nagrody dla tych pracowników.** Daje to szansę na stabilizację kadry i zwiększenie jej motywacji do pracy.

Aneks

Program naprawczy NPR 2004-2006 na rok 2006

Lp.	Co zrobić?	Kto?	Skutki	Uwagi
1.	Kontraktowanie Założenie: Kontraktowanie większości działań powinno zakończyć się w 2005 roku. We wszystkich Programach Operacyjnych (PO) należy:			
2.	Dokonać przeglądu kontraktowania uwzględniając możliwość zakontraktowania w 2006 roku alokowanych środków.	IZ	Identyfikacja zagrożeń utratą niewykorzystanych środków.	
3.	Wybrać działanie(-a) na które można realokować środki, których nie da się wykorzysta w innych działaniach.	IŻ decyzja KM	Możliwość jak najwcześniejszego przygotowania realokacji i ułatwienia absorpcji środków przez wybrane działania.	Zaplanować środki na obsługę administracyjną zwiększonych alokacji (jedni będą potrzebować mniej, inni więcej środków operacyjnych..
4.	Uprościć system kontraktowania, rezygnując z komitetów sterujących.	IŻ NPR	Usprawnienie kontraktowania, Uproszczenie procedur, Uwolnienie mocy przerobowych instytucji obsługujących KS, Mniejsze koszty administracyjne, Mniejszy wpływ lobbies na decyzje o przyznawaniu środków, Likwidacja konfliktu interesów (członkowie KS sami aplikują o środki) i nieuzasadnionej przewagi szerszego dostępu do informacji członków KS, w porównaniu z innymi aplikującymi.	Wymagana nowelizacja ustawy o NPR..
5.	W wybranych działaniach, do których chcemy realokować należy zmienić zasady naboru wniosków, zmierzające do uproszczenia procedury.	IZ	Ułatwienie kontraktowania.	
6.	Zmienić definicję projektu i beneficjenta.. W przypadku działań, składających się z wielu projektów (np. konkursy, przetargi) projektem powinien być program ramowy tego rodzaju schematu.	IZ	Ułatwienie kontraktowania (większa elastyczność w gospodarowaniu środkami), Uproszczenie sprawozdawczości, Uproszczenie rozliczeń.	
7.	Należy dążyć do minimalizowania wielkości środków „zamrożonych” w projektach już przyjętych do realizacji. Jeśli wykonawca nie rozpoczyna realizacji lub realizuje projekt znacznie wolniej niż w harmonogramie, należy zrywać bądź anektować umowę, obcinając środki niewykorzystane zgodnie z harmonogramem. Instytucje Zarządzające powinny przygotować wytyczne w zakresie warunków zrywania bądź aneksowania środków „zamrożonych” umowami i nierokujących, co do wydatkowania: - w odniesieniu do projektów infrastrukturalnych finansowanych z EFRR (ZPORR, SPO Transport) skasować realizację wszystkich projektów, które do 31.12.2005 roku, nie będą miały pozwoleń budowlanych, nakazując nowy nabór projektów posiadających takowe, - w odniesieniu do SPO WKP,	IW, IZ	Zmniejszenie ryzyka braku możliwości wykorzystania środków pod koniec okresu realizacji NPR.	

	- w odniesieniu do SPO RZL .			
8. Wdrażanie				
9.	Zrezygnować z systemu SIMIK.	MF	Oszczędności, wynikające z odstąpienia od konieczności prowadzenia podwójnego rejestrowania na każdym etapie realizacji programu i projektów. Np. przepisywania tysięcy wniosków złożonych już w innych formatach.	
10.	Znowelizować ustawę PZP.		Ułatwienie i przyspieszenie kontraktowania, Ułatwienie wdrażania projektów przez beneficjentów spoza sektora finansów publicznych, zmuszonych obecnie do stosowania tej ustawy, Potaniecie całego procesu (niższe koszty operacyjne).	
11.	Zlikwidować obecne instytucje pośredniczące, nadać obecnym instytucjom wdrażającym status instytucji pośredniczących.	IŻ NPR Zmiana uzupełnień.	Uproszczenie zarządzania, przyspieszenie procesu podejmowania decyzji. Potaniecie całego procesu (niższe koszty operacyjne).	Wymagana nowelizacja ustawy o NPR, O ile warto zlikwidować obecne IP, o tyle zmiana nazewnictwa IW na IP mogłaby wywołać zbyt duże perturbacje, więc może lepiej tego nie robić.
12.	Uprościć sprawozdawczość: zmniejszyć liczbę zbieranych informacji do koniecznych oraz uprościć ścieżki sprawozdawczości.	IZ	Uproszczenie zarządzania, przyspieszenie procesu podejmowania decyzji. Potaniecie całego procesu (niższe koszty operacyjne).	
13.	Zmniejszyć zakres zbierania danych o ostatecznych beneficjentach (dotyczy zwłaszcza EFS).	IZ	Uproszczenie realizacji projektów przez wykonawców. Potaniecie całego procesu (niższe koszty operacyjne).	
14.	Twarde terminy w umowach wdrażania projektów por. pkt. 7.	IW		
15.	W projektach infrastrukturalnych należy wprowadzić niekwestionowane przez KE zasady oceny oddziaływania na środowisko i obszary sieci NATURA 2000. Do wykonania: 1. Całościowa ocena zgodności polskich regulacji z dyrektywą OOS i habitatową ¹¹¹ . 2. Ocena prawidłowości stosowania	MŚ, MI	Oddalenie groźby utraty alokacji w Funduszu Spójności i odmowy refundacji KE projektów infrastrukturalnych niespełniających norm środowiskowych i finansowanych z EFRR.	

¹¹¹ Działania te winny przede wszystkim skupić się na następujących aktach prawnych:

- Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (ustawa POŚ);
 - Rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 listopada w2004r. - w sprawie określenia szczególnych rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko;
 - Ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
 - Dyrektywie 85/337/EWG w wersji po zmianach wprowadzonych przez dyrektywy 97/11/WE i 2003/35/WE (dalej: dyrektywa OOS).
 - Dyrektywie 92/43/EWG (dyrektywa habitatowa) oraz dyrektywie 79/409/EWG (dyrektywa ptasia).
- w powiązaniu z głównymi ustawami regulującymi proces inwestycyjny, tj:
- ustawą z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz
 - ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

	<p>przepisów przez organy ochrony środowiska i wnioskodawców w zgodności z ww. przepisami oraz identyfikacja głównych trudności (przeszkód) w tym zakresie.</p> <p>3. Ocena zasadności dotychczas przekazywanych uwag Komisji Europejskiej odnośnie sposobu stosowania prawa w przedmiotowym zakresie.</p> <p>4. Ustaleniem ostatecznej listy obszarów NATURA 2000.</p>			
16. Finansowanie				
17.	Zwiększyć stosowanie zaliczek: - 100% wydatków rocznych dla sektora finansów publicznych, - zaliczki także w projektach infrastrukturalnych	MF, IZ	Przyspieszenie realizacji projektów poprzez likwidację barier braku gotówki własnej, Zwiększenie wydatkowania (absorpcji)	
18.	Zmienić system wypłat dla wykonawców projektów: co miesiąc wykonawca przedstawia wniosek o płatność wraz z listą faktur. Co pół roku jest audyt projektu, który potwierdza prawidłowość wydatkowania. Rata końcowa – 20% potrącenia nieprawidłowo wydanych środków	IZ	Przyspieszenie realizacji projektów przez wykonawców, Uproszczenie i przyspieszenie rozliczeń przez IW, Potanienie całego procesu (niższe koszty operacyjne)	
19.	Fundusz Gwarancji Unijnych zamienić na system pożyczkowy lub uzupełnić o system pożyczkowy dla wykonawców projektów (linia pożyczkowa uruchamiana w razie konieczności)	BGK	Ułatwi płynność finansową wykonawców projektów	Nowelizacja ustawy o FGU
20.	Znieść system pre- i współfinansowania	MF	Uprości i usprawni rozliczenia,	
21.	Uruchomić zaliczkę KE	MF	Więcej środków w systemie, szybszy start finansowania po zakończeniu roku budżetowego, łatwiejsza realizacja projektów przez beneficjentów	
22.	Wprowadzić zmiany prawne dostosowujące polskie finanse publiczne do wdrażania funduszy strukturalnych: wieloletnie budżetowanie programów, likwidacja wszelkich utrudnień uruchamiania przyznaných środków publicznych (takich jak np. późne uruchamianie rezerw celowych, późne podpisywanie umów na finansowanie), zracjonalizowanie i uelastycznienie przepływu środków (np. nie blokowanie środków, jeśli nie są potrzebne na realizację projektu)	MF		Nowelizacja ustawy o finansach publicznych, zmiana wewnętrznych zasad uruchamiania środków w MF, zmiana interpretacji niektórych zapisów ustaw, zmiana niektórych rozporządzeń,
23.	Wprowadzić zmiany prawne, ujednolicające procedury obowiązujących projekty „polskie” i projekty „unijne” (dotyczy finansowania, ale także przepisów z zakresu zamówień publicznych, ochrony środowiska i in..)	MF i resorty wdrażające projekty.	Koniec podziału na różne projekty, różne administracje, różne zasady i struktury wdrażania.	Nowelizacja kilku ustaw

ROZDZIAŁ II.20.

STABILNOŚĆ MAKROEKONOMICZNA I EURO

II.20.1. WPROWADZENIE

Potrzebna jest strategia makroekonomiczna do 2010 roku, która określałaby ramy dla polityki fiskalnej w kolejnych latach. Bez uzgodnienia takich ram istnieje ryzyko, że w finansach publicznych podczas kadencji parlamentu w latach 2005-2009 nie nastąpi pożądana poprawa, a konieczne zmiany będą przesuwane z roku na rok. Uzgodnienie takich ram polityki fiskalnej na początku kadencji jest również niezbędne do tego, aby Rząd mógł wiarygodnie podejmować publiczne zobowiązania, m.in. dotyczące terminu wprowadzenia euro.

Potrzebne są propozycje dotyczące polityki fiskalnej i założeń polityki monetarnej, powiązane z prognozą makroekonomiczną i propozycjami, dotyczącymi mechanizmu kursowego oraz strategii wprowadzenia euro. Ponieważ chodzi o określenie ram dla polityki fiskalnej, propozycje muszą być odpowiednio elastyczne, tak, aby nie zdezaktualizowały się w przypadku odchylenia od przyjętej prognozy makroekonomicznej lub od przyjętych założeń, dotyczących polityki monetarnej. Powinny być, więc, jasno sformułowane fundamenty polityki fiskalnej, które będą wyznaczały konieczne dostosowania w przypadku innego niż prognozowany przebiegu procesów makroekonomicznych.

II. 20.2. ZOBOWIĄZANIA POLSKI ZWIĄZANE Z WEJŚCIEM DO UNII EUROPEJSKIEJ

Strategia makroekonomiczna władz fiskalnych (rząd, parlament) i monetarnych (Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej) jest już w znacznym stopniu przesądzona przez zobowiązania podjęte przez Polskę w chwili przystąpienia do Unii Europejskiej (UE) 1-go maja 2004 roku. Te zobowiązania wynikają z zapisów Paktu o Stabilności i Rozwoju oraz z kierunkowej zgody na wprowadzenie euro. Spośród pięciu tzw. kryteriów z Maastricht wymaganych do tego, aby wprowadzić euro, Polska już od kilku lat spełnia lub niemal spełnia trzy. Dotyczą one:

- inflacji,
- długoterminowych stóp procentowych,
- długu publicznego,
- Kryteria, których Polska jeszcze nie spełnia dotyczą:
- wielkości deficytu finansów publicznych,
- stabilności kursu złotego wobec euro.

Ale trzeba zauważyć i podkreślić, że uzgodniony z Unią Europejską program konwergencji, tak aby spełniony był Pakt o Stabilności i Rozwoju wymaga, aby Polska utrzymała deficyt *General Government* (GG), czyli w przybliżeniu sektora finansów publicznych, poniżej 3,2% PKB w roku 2006 oraz poniżej 2,2% PKB w roku 2007.

Ramy polityki fiskalnej muszą też brać pod uwagę decyzję UE z dnia 23-go marca 2005 roku o traktowaniu Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE), jako części sektora prywatnego oraz porozumienie Polski z UE o stopniowym przechodzeniu na takie traktowanie. Chcąc ułatwić wypełnienie kryterium budżetowego, Unia Europejska zgodziła się na to, aby w roku 2006 tylko 20% transferów do OFE było traktowane jako wydatek

publiczny. Ta proporcja ma wzrosnąć do 40% w roku 2007, 60% - w roku 2008, 80% - w roku 2009 i 100% - w roku 2010. Ponadto Polska otrzymała derogację w implementacji tego stopniowego programu na okres do marca 2007 roku. Oznacza to, że w roku 2006 OFE mogą być traktowane, jakby jeszcze były częścią sektora publicznego.

W roku 2007 40% transferów do OFE w kwartałach II-IV obciążą wydatki publiczne. Efektywnie oznacza to, że deficyt budżetowy trzeba powiększyć w stosunku do statystyki dotychczasowej o następujące wielkości: o około 0,5% PKB w roku 2007, o około 1,1% PKB w roku 2008, o około 1,4% PKB w roku 2009 i o około 1,8% PKB w roku 2010.

Do 1-go grudnia 2005 roku potrzebna będzie aktualizacja programu konwergencji na okres do roku 2008 włącznie. Decyzja w tej sprawie powinna być podjęta w październiku tego roku. Aby realne było wejście Polski do Europejskiej Unii Monetarnej w roku 2010, a także, aby Polska spełniała wymogi Paktu o Stabilności i Rozwoju, potrzebne jest przyjęcie ścieżki dla deficytu GG, przedstawionej w poniższej tabeli.

Tabela 1. Deficyt GG (w procentach PKB):

	2006	2007	2008	2009	2010
wg statystyki obecnej	3,2	2,2	1,7	0,7	0,0
wg statystyki EUROSTATU	5,0	4,0	3,5	2,5	1,8

Taką ścieżkę należy przyjąć i poinformować UE o ścieżce dla deficytu GG dla lat 2006-2008.

II.20.3. SZANSA SZYBKIEGO WZROSTU GOSPODARCZEGO REALNA

Wysokie bezrobocie i dopływ netto na rynek pracy około 200 tys. osób rocznie sprawia, że polska gospodarka może przez najbliższe kilka lat rozwijać się w tempie około 6%, tj. w tempie wyższym niż długofalowy trend. Właśnie pobudzeniu i podtrzymaniu szybszego wzrostu ma służyć nowa polityka makroekonomiczna. W odniesieniu do polityki fiskalnej chodzi o zmniejszenie obciążeń podatkami bezpośrednimi pracowników i przedsiębiorców oraz o zmniejszenie deficytu budżetowego tak, aby możliwe było dalsze zmniejszenie stóp procentowych. Niższe podatki i niższe stopy procentowe będą zachęcać do inwestycji, a te zwiększą zatrudnienie i płace. Utrzymaniu niskich stóp procentowych w dłuższym okresie oraz eliminacji kosztów związanych z dużą zmiennością kursu złotego wobec euro służyć ma z kolei nowa polityka kursowa, w tym możliwie szybkie wejście Polski do Europejskiej Unii Monetarnej.

II.20.4. CZYNNIKI SYTUACJI FISKALNEJ I ICH WPŁYW NA POLITYKĘ FISKALNĄ

Czynnikami utrudniającymi prowadzenie potrzebnej polityki fiskalnej będą: wysoki deficyt sektora finansów publicznych w roku 2005 i prawdopodobnie także w roku 2006, planowane obniżenie obciążeń podatkowych od roku 2007, oraz konieczność znacznego obniżenia deficytu budżetowego w latach 2007-2010. Praktycznie jedynym czynnikiem ułatwiającym w sposób znaczący politykę fiskalną będzie oczekiwany dość szybki wzrost gospodarczy.

Wzrost gospodarczy ułatwi budowanie budżetów w latach 2008 i 2009. Zatem najtrudniejszym będzie prawdopodobnie zbudowanie budżetu na rok 2007.

Koszt fiskalny reform podatkowych jest w tej chwili nieznanym. Ze względu na efekt dochodowy wzrostu gospodarczego, wynoszący około 1% PKB, realne wydatki publiczne w roku 2007 powinny być pomniejszone w stosunku do roku 2006 o koszty reformy podatkowej.

Rządowa propozycja budżetu na rok 2006 to deficyt budżetu państwa 3,3% PKB oraz deficyt GG na poziomie 3,2% PKB. Te liczby nie wymagają więc korekty w dół. Jeżeli realne wydatki publiczne w latach 2008, 2009 i 2010 będą utrzymane na poziomie z roku 2007, to deficyt sektora finansów publicznych byłby obniżony zgodnie z proponowaną powyżej ścieżką. W takim przypadku możliwe byłoby wejście do Europejskiej Unii Monetarnej już od początku roku 2010.

II.20.5. STRATEGIA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Proponowana strategia finansów publicznych jest zatem następująca:

- Pozostawienie bez zmiany wielkości deficytu GG proponowanego w budżecie rządu Belki na rok 2006. Ponieważ część dochodowa opiera się na dość optymistycznych założeniach, więc obniżenie deficytu byłoby niewskazane.
- Przy założeniu, że koszt reform podatkowych wyniesie $x\%$ PKB, realne wydatki w budżecie państwa na rok 2007 powinny być na poziomie odbiegającym w dół od poziomu z roku 2006 o te właśnie $x\%$ PKB.

Propozycje te stanowią potrzebne dostosowanie fiskalne, którego skala wynika z ograniczeń, narzucanych przez obowiązujące już zobowiązania Polski wobec Unii Europejskiej w ramach Paktu o Stabilności i Rozwoju, po korekcie tego paktu o sposób traktowania Otwartych Funduszy Emerytalnych.

Wydatki budżetowe państwa były utrzymywane na niezmiennym realnym poziomie w latach 2008, 2009 i 2010. Pozwoliłoby to na zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych w roku 2010 do poziomu około 0% PKB, wg dotychczasowej metodologii liczenia oraz 1,8% wg metody Eurostatu. Taki wynik pozwoliłoby na bezpieczne wejście do EUM od początku roku 2010.

II.20.6. POLITYKA KURSOWA

Aby wejść do Europejskiej Unii Monetarnej od 1 stycznia 2010 roku, to decyzję w tej kwestii władze UE, musiałyby podjąć najpóźniej w połowie 2009 roku. Decyzja ta zostanie podjęta na podstawie znanych wyników fiskalnych i stabilności kursu złotego wobec euro w latach 2007 i 2008 oraz przewidywanego wyniku za rok 2009. Zatem Polska musiałaby wejść do ERM-2 najpóźniej od połowy roku 2007, najlepiej od 1-go maja 2007. Niezależnie od kwestii polityki kursowej w jej ramach, potrzebne byłoby zdefiniowanie polityki kursowej w okresie poprzedzającym wejście do ERM-2. Zasady te, zgodnie z ustawą o NBP, określi Rząd w porozumieniu z Radą Polityki Pieniężnej. W tej chwili obowiązuje polityka kursu płynnego (*free float*). Ewentualna zmiana reżimu kursowego wymagałaby czasu, ze względu na konieczność konsultacji z RPP. Ryzyko dla rozwoju sytuacji makroekonomicznej polega na zbyt silnej i długotrwałej realnej aprecjacji złotego. To ryzyko można by usunąć przez wprowadzenie kursu sztywnego możliwie jak najwcześniej w roku 2006. Aby ułatwić RPP realizację celu inflacyjnego, kurs ten mógłby być obniżany nominalnie o np. 1% rocznie. Taką politykę niewielkiej nominalnej aprecjacji można by stosować także w okresie pobytu w ERM-2.

Sztywny kurs doprowadziłby (niemal) natychmiast do prawie całkowitej eliminacji różnicy w stopach procentowych wobec strefy euro. Ponadto eliminacja ryzyka kursowego pobudziłaby eksport. Oba te efekty praktycznie gwarantowałyby znaczne przyśpieszenie wzrostu gospodarczego. Natomiast pozostawienie obecnego reżimu kursowego bez zmian stwarza duże ryzyko nadmiernej aprecjacji, z potencjalnie groźnymi skutkami dla całej strategii gospodarczej Rządu.

II.20.7. PRZYSZŁOŚĆ RADY POLITYKI PIENIĘŻNEJ

Dopóki utrzymywany jest mechanizm kursu płynnego i polityka bezpośredniego celu inflacyjnego, RPP powinna pozostać organem sterującym polityką pieniężną. Rada nie jest ciałem doskonałym i nieomylnym, lecz dla bezpieczeństwa gospodarki lepiej jest by decyzje w zakresie polityki stóp procentowych pozostały w jej ręku niż np. zostały przekazane zarządowi Narodowego Banku Polskiego.

Z chwilą wejścia na ścieżkę prowadzącą do wprowadzenia euro polityka pieniężna i kursowa zostanie podporządkowana celowi, jakim będzie utrzymanie złotego względem euro w uzgodnionym przedziale (lub na uzgodnionym poziomie). Bank centralny będzie musiał być wtedy zdolny do podejmowania szybkich decyzji w zakresie zmiany stóp procentowych i interwencji walutowych, po to, by zapewnić utrzymanie kursu złotego na odpowiednim poziomie. Te operacyjne decyzje powinny być podejmowane na bieżąco przez zarząd NBP i dalsze istnienie RPP straci uzasadnienie.

ROZDZIAŁ II.21.

WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA W LATACH 2006-2009

II.21.1. WPROWADZENIE

Polski system finansów publicznych wymaga naprawy zarówno, jeśli chodzi o sposób zarządzania, jak i sposób przeznaczania publicznych pieniędzy. Dodatkowym wyzwaniem, któremu przyjdzie stawić czoła w następnych latach będzie ograniczanie deficytu finansów publicznych, przy jednoczesnym obniżeniu stopnia obciążeń podatkowych całego społeczeństwa. Na tym tle konieczność wyasygnowania dodatkowych środków na jak najpełniejsze wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej, pieniędzy na rozwój i inwestycje, oznacza potrzebę racjonalnego i gospodarnego wydatkowania pieniędzy, będących w gestii organów władzy publicznej. Nowy rząd musi dołożyć wszelkich starań, by poprzez nowy sposób zarządzania administracją (zarządzanie przez rezultaty), wieloletnie planowanie budżetowe, nowy sposób planowania, prezentacji i rozliczania budżetu (budżet zadaniowy, programów) oraz konsolidację finansów publicznych zwiększyć efektywność wykorzystania dostępnych środków. Niezbędne jednak jest także zweryfikowanie celowości dotychczas ponoszonych wydatków.

Trzeba mieć na uwadze to, że proponowane przez nas techniki zarządzania państwem i finansami publicznymi przynoszą oszczędności i racjonalizację finansów publicznych dopiero w dłuższym okresie. Niestety, w obecnej sytuacji finansowej naszego kraju stopniowe wprowadzanie zmian może okazać się niemożliwe. Nie można zapominać, że pula środków, którymi możemy dysponować, jest coraz bardziej ograniczona. Zwiększanie obciążeń podatkowych dla zaspakajania rosnących potrzeb finansowych państwa nie znajduje już uzasadnienia. Z kolei dalsze zadłużenie się musi zostać zatrzymane. Ograniczenie długu publicznego jest jednym z poważniejszych problemów, z którymi musimy się uporać. Niezależnie od dyskusji prowadzonych na temat tego, czy i kiedy przekroczymy 60% wskaźnik poziomu zadłużenia względem PKB, od dyskusji o tym, czy sposób liczenia długu i deficytu budżetowego jest właściwy, czy nie, czy określony konstytucją maksymalny poziom zadłużenia jest uzasadniony ekonomicznie, czy też nie, trzeba pamiętać o jednym: nasze zadłużenie jest bardzo wysokie i bardzo kosztowne. W 2005 roku zapłacimy 27,5 miliarda złotych odsetek od zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji. Ponad 200 miliardów złotych przeznaczymy na spłaty rat kapitałowych, wykup obligacji i bonów skarbowych oraz inne operacje, związane z finansowaniem płynności budżetu. Łącznie wszystkie planowane na rok 2005 rozchody budżetu państwa, które zgodnie z przyjętymi zasadami są w budżecie zapisywane i traktowane inaczej niż wydatki, wyniosą ponad 335 miliardów złotych. Gdyby sytuację rocznego budżetu państwa przełożyć na realia domowych, miesięcznych budżetów, to okazałoby się, że żyjemy w rodzinie, która zarabiając 1737 złotych, na bieżące potrzeby wydaje, co miesiąc 2087 złotych i jednocześnie spłaca kredyty, pożyczka znajomym i dokonuje różnych innych rozliczeń na 3350 złotych. Co miesiąc musi więc zaciągać nowe kredyty i sprzedawać po trochu swój majątek tak, by uzyskać dodatkowo 3700 złotych, a więc kwotę dwukrotnie większą niż miesięczne dochody. Bez daleko idących zmian w strukturze dochodów i wydatków, bez oszczędności wreszcie, łatwo w takiej sytuacji pójdziemy z torbami.

Dostępne w budżecie państwa pieniądze nie są przeznaczane w równym stopniu na realizację zadań publicznych. Łatwo dostrzec, że o ile administracja centralna (ministerstwa, urzędy centralne, agencje i fundusze rządowe) nie ma żadnych problemów z finansowaniem swojej działalności, o tyle wyraźnie brakuje pieniędzy na funkcjonowanie jednostek terenowych oraz realizację konkretnych zadań i programów finansowanych ze środków publicznych.

II.21.2. WYDATKI W ROKU 2006

Proponujemy, by w roku 2006 wydatki na programy dotychczas realizowane przez kolejne rządy oraz wieloletnie, nowe programy zaproponowane przez nowy rząd, nie przekroczyły znacząco wydatków poniesionych na ten cel w 2005 roku. Chcemy, by przeznaczyć na nie 212 miliardów złotych (wobec 209 miliardów złotych zaplanowanych na 2005 rok). W ramach tej kwoty trzeba pokryć także wydatki na zadania, które zostaną podjęte przez nowy rząd, co oznacza, że niezbędna jest zmiana przeznaczenia niektórych wydatków.

Chcemy oszczędności szukać przede wszystkim w administracji. Proponujemy przedłożenie Sejmowi projektu ustawy budżetowej, w której wydatki na administrację zaplanowane przez rząd Marka Belki zostaną zmniejszone w wydatkach bieżących o 5,5 mld złotych (fundusz płac oraz zakupy towarów i usług), a w zakupach majątkowych (sprzęt na wyposażenie biur, samochody itp.) o 0,9 mld złotych. Oszczędności muszą dotyczyć przede wszystkim wydatków ministerstw i urzędów centralnych oraz urzędów wojewódzkich, których kompetencje powinny być stopniowo ograniczane i przenoszone do samorządu województwa. Przedstawione kwoty wynikają z przeprowadzonej przez nas szczegółowej analizy wydatków poniesionych przez administrację w 2004 roku oraz wydatków zaplanowanych w budżecie na rok 2005. Nie ulega wątpliwości, że dopóki nie zostanie wprowadzona proponowana przez nas zasada rozliczania ponoszonych kosztów i uzyskiwanych efektów, połączona z przyznawaniem środków na konkretne zadania oraz funkcjonalnym przeglądem zasadności ponoszonych wydatków, wszelkie oszczędności dokonywane poprzez narzucanie zmniejszonych limitów wydatków muszą być dokonywane ostrożnie i z rozwagą, tak by nie uniemożliwić wykonywania przez administrację przypisanych im zadań.

Zaproponowane cięcia kwot wydatków na administrację w stosunku do projektu budżetu 2006 przygotowanego przez rząd Marka Belki, oparte są na wykonaniu wydatków 2004 roku i wynoszą 10% poniesionych w tym roku wydatków na płace i pochodne, 40% wydatków na delegacje służbowe oraz 30% analogicznych wydatków na zakup materiałów i wyposażenia oraz tzw. usług pozostałych, do których zaliczane były wydatki na umowy zlecenia, umowy o dzieło, na usługi drukarskie, introligatorskie, powielanie, kopiowanie, usługi pocztowe i pralnicze, reklamowe etc. Warto zauważyć, że wykonanie wydatków z roku 2004 znane jest z dokładnością do paragrafów, a więc można z dużą dokładnością określić poziom oczekiwanych oszczędności w poszczególnych rodzajach działalności administracji. Wobec faktu, że wzrost wszystkich wydatków bieżących zaplanowanych w przesłanym do Sejmu projekcie budżetu w stosunku do wykonania 2004 roku wynosi 27% (blisko 10 mld złotych), zaproponowane cięcia, dotyczące jedynie dwóch wybranych grup wydatków nie powinny w żaden sposób zakłócić funkcjonowania administracji, a jedynie pozwolić na ukrócenie marnotrawstwa i zwiększenie racjonalności gospodarowania dostępnymi środkami. Łącznie

zaproponowany przez nas poziom wydatków bieżących jednostek budżetowych oznacza 11,5% wzrost w stosunku do wykonania 2004 .

Zmniejszenie wydatków na płace nie wiąże się w naszej propozycji z planami obniżenia przeciętnych wynagrodzeń, które otrzymują urzędnicy. Cięcia powinny dotyczyć jedynie dodatkowych środków na płace, którymi dysponują kierownicy jednostek i które wynikają z utrzymywania wakatów, mimo że zostały przyznane środki na ich obsadzenie. Dodatkowo, zgodnie z ideą taniego państwa, uważamy za niezbędne niezwłoczne zmniejszenie zatrudnienia w administracji o co najmniej 20 %. Skutki finansowe tej operacji w roku 2006 nie będą jeszcze znaczące (z uwagi na zasady wypłacania odpraw zwalnianym pracownikom), jednak pozwolą naszym zdaniem na opisywane oszczędności.

Nieco większe cięcia proponujemy w wydatkach na zakupy majątkowe dokonywane przez ministerstwa i urzędy centralne. Obecnie stopień nasycenia tych urzędów sprzętem trzeba uznać za wystarczający, a dodatkowe zakupy nie służą zaspakajaniu niezbędnych potrzeb lecz jedynie podnoszeniu wygody pracy (np. klimatyzatory, samochody etc). Proponujemy więc, obniżenie zaplanowanych wstępnie na ten cel wydatków o 70%, z zastrzeżeniem że obniżenie wydatków nie dotyczy wydatków na inwestycje i wydatków na programy realizowane z udziałem środków unijnych. Warto dodać, że podnoszony często argument, że konieczna jest nieustanna wymiana sprzętu komputerowego na najnowszy dostępny na rynku nie znajduje naszym zdaniem – w większej części administracji – uzasadnienia. Trzeba pamiętać, że większość urzędników wykorzystuje w swojej pracy jedynie znikomy ułamek możliwości sprzętu, z którego korzystają, najczęściej ograniczając się do mniej zaawansowanych funkcji edytorów tekstu i arkuszy kalkulacyjnych.

Uważamy, że analogiczne oszczędności administracyjne powinny zostać przeprowadzone w rządowych agencjach i funduszach, pamiętając jednocześnie, że rząd ma ograniczony wpływ na sposób wykorzystywania środków przez te jednostki. Dotacje do agencji i funduszy celowych zostaną, więc zmniejszone o kwoty, które będą odpowiadać narzuconym oszczędnościom w wydatkach na administrację. Ograniczenia dotkną Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Agencji Rynku Rolnego, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno – Rentowego. Ograniczenia dotacji dla tych ostatnich dwóch funduszy mogą zostać dokonane jednak tylko wtedy, gdy jednocześnie zmniejszone zostaną kwoty obowiązkowo odprowadzane przez nie na utrzymanie administracji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (o 258.399 tys. zł) oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Rolniczego (o 68.949 tys. zł). Dodatkowo zmniejszone dotacje powinny zostać przekazane do tych agencji i funduszy, które mają zamrożone środki w papierach wartościowych lub dla których dotacja z budżetu państwa stanowi znikomy ułamek ich przychodów i nie ma żadnego wpływu na ich sytuację finansową: Agencji Mienia Wojskowego, Agencji Nieruchomości Rolnych, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Trzeba wyraźnie podkreślić, że nie chcemy, by zostały zmniejszone jakiegokolwiek wydatki na programy socjalne, renty i emerytury, a zmniejszona dotacja do PFRON musi zostać wykorzystana w inny sposób na wydatki na pomoc niepełnosprawnym.

Uważamy też, że w związku z planowaną likwidacją lub prywatyzacją, w 2006 roku nie powinny zostać przekazane żadne dotacje do zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych. Znacząco muszą zostać ograniczone dotacje do spółek i fundacji z udziałem Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych, realizujących zadania niemieszczące się wprost w zadaniach państwa (od 50 do 80%). Będzie dotyczyło to Polskiej Agencji

Prasowej, Polskiej Organizacji Turystycznej oraz Centrum Badania Opinii Społecznej. Brak jest żadnego uzasadnienia, by państwo wspierało dotacjami podmioty działające na rynku, w znaczący sposób naruszając zasady konkurencji przez nieuzasadnione dofinansowywanie wybranych przedsiębiorców. W kolejnym roku, 2007, dotacje te powinny zostać zupełnie zniesione.

Niezmiernie istotnym jest też, by państwo przekazując dotacje tam, gdzie jest to uzasadnione, a więc jednostkom samorządu terytorialnego, używało tego narzędzia w sposób rozsądny, realizując priorytety swojej polityki. Wskazany jest więc, by dotacje na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego były przekazywane tylko wtedy, gdy będą służyć współfinansowaniu programów unijnych. Dzięki temu możliwe będzie wspieranie samorządów aktywnych i jednocześnie zwiększenie efektywności środków przekazywanych samorządowi, poprzez wsparcie ich środkami unijnymi. Planujemy, że w 2006 roku dotacje na inwestycyjne zadania własne niezwiązane z realizacją programów unijnych powinny zostać ograniczone o ok. 90% wykonania 2004 roku, zaś wydatki na zadania bieżące tego samego typu – o 20% wykonania roku 2004. W roku 2007 dotacje na zadania własne niezwiązane z realizacją programów unijnych powinny zostać ograniczone do minimum i wykorzystywane jedynie dla sporadycznego wspierania samorządów, znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji finansowej, o ile wynika ona z przyczyn niezależnych od danej jednostki samorządu.

Łącznie wydatki na dotacje i subwencje w stosunku do planu przedstawionego przez rząd Marka Belki powinny być, naszym zdaniem, niższe o 5,8 miliarda złotych. Warto jednak podkreślić, że mimo to byłyby wyższe od zaplanowanych na rok 2005 o 6,1 mld złotych.

Uważamy też, że administracja rządowa nie może wykonywać zadań leżących w kompetencjach samorządu terytorialnego i zadań niepublicznych, które powinny być finansowane ze środków prywatnych. Przykładowo – nie ma żadnego uzasadnienia by z poziomu rządu organizować kolonie i obozy dla młodzieży szkolnej czy też prowadzić inną działalność oświatową, skoro jest to zadania leżące w gestii samorządu, (choć już organizacja wypoczynku dla młodzieży polonijnej z tego poziomu wydaje się być właściwa). Podobnie finansowanie z budżetu przedsięwzięć tradycyjnie leżących w gestii sektora prywatnego (np. sportu wyczynowego, produkcji telewizyjnej, filmowej, postępu biologicznego w produkcji roślinnej czy zwierzęcej, czy wielki obszar tzw. pozostałej działalności administracji, niezwiązanej z wykonywaniem zadań publicznych) powinno zostać znacząco ograniczone, by docelowo zaniknąć.

Proponujemy, by łączne wydatki na 2006 rok wyniosły 219 mld złotych. Dodatkowych 7 miliardów złotych ponad programy powtarzalne, na które chcielibyśmy przeznaczyć w 2006 roku 212 mld złotych, powinno zostać przeznaczone na zwiększenie wykorzystania środków przyznanych nam z Unii Europejskiej oraz wydatki jednorazowe, niezbędne do dokonania wobec wieloletnich zaległości (np. na zrekompensowanie zakładom opieki zdrowotnej skutków tzw. „ustawy 203”). Proponowany wstępnie podział wydatków na poszczególne działy i części klasyfikacji budżetowej zawierają tabele nr 1 i 2. Zdajemy sobie sprawę, że zmiany struktury wydatków dokonywane z zewnątrz administracji mogą być obarczone pewnym błędem, w związku z tym zaprezentowane w tabelach kwoty wydatków mogą zostać zmienione w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej, z zachowaniem jednak maksymalnego dopuszczalnego poziomu wydatków w roku i opisanych powyżej zasad dokonywania oszczędności.

Trzeba podkreślić, że w projekcie budżetu na 2006 rok, ze względu na ustawowe zasady pracy nad budżetem, nie zaproponowaliśmy zmniejszenia wydatków organów samodzielnie – bez ingerencji rządu – opracowujących swój budżet, tj. sądów, Sejmu i Senatu, Kancelarii Prezydenta, Najwyższej Izby Kontroli, Instytutu Pamięci Narodowej i pozostałych organów niezależnych od rządu. Gdyby Sejm, w trakcie prac nad projektem budżetu, podjął decyzję o dokonaniu cięć budżetowych analogicznych do tych, zaproponowanych przez nas w administracji rządowej, można by uzyskać ok. 860 mln złotych dodatkowych oszczędności.

Tabela 1		WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA NA ROK 2006								Załącznik nr 1
ZESTAWIENIE ZBIORCZE WEDŁUG DZIAŁÓW										
Dział	Treść	z tego:								
		Plan na 2006 r.	Dotacje i subwencje	Świadc. na rzecz osób fiz.	Wydatki bieżące jedn.budżet	Wydatki majątkowe	Rozliczenia z bankami	Obsługa długu publicz.	Środki własne UE	
w tysiącach złotych										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
010	Rolnictwo i łowiectwo	1 868 132	1 443 033	1 168	364 746	59 186	0	0	0	
020	Leśnictwo	7 894	6 317	0	1 518	60	0	0	0	
050	Rybołówstwo i rybactwo	25 286	0	685	21 146	3 455	0	0	0	
100	Górnictwo i kopalnictwo	738 340	736 900	44	396	1 000	0	0	0	
150	Przetwórstwo przemysłowe	142 293	102 281	524	24 532	14 956	0	0	0	
500	Handel	245 972	175 640	6 468	62 447	1 417	0	0	0	
550	Hotele i restauracje	18 000	18 000							
600	Transport i łączność	2 949 140	392 253	7 830	1 284 086	1 264 971	0	0	0	
630	Turystyka	8 220	6 261	0	1 959	0	0	0	0	
700	Gospodarka mieszkaniowa	1 343 559	316 224	28	9 106	0	1 018 201	0	0	
710	Działalność usługowa	423 158	128 058	1 875	243 272	49 953	0	0	0	
720	Informatyka	125 896	0	152	120 625	5 119	0	0	0	
730	Nauka	3 097 933	2 105 893	840	857 991	133 209				
750	Administracja publiczna	6 835 497	370 834	310 848	5 917 583	236 152	0	0	80	
751	Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	1 660 361	41 844	20 610	1 432 734	165 173	0	0	0	
752	Obrona narodowa	10 853 029	14 264	590 643	6 780 045	3 468 077	0	0	0	
753	Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	49 056 433	38 189 443	9 624 031	1 227 409	1 772	0	0	0	
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	8 196 376	1 287 619	429 503	6 252 722	226 532	0	0	0	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
755	Wymiar sprawiedliwości	7 381 038	0	305 993	6 643 760	431 285	0	0	0
756	Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	147 600	0	0	147 600	0	0	0	0
757	Obsługa długu publicznego	28 500 000	0	0	192 394	0	0	28 307 606	0
758	Różne rozliczenia	56 281 742	36 156 187	113 170	6 132 526	3 557 537	0	0	10 322 322
801	Oświata i wychowanie	1 881 897	243 802	10 496	1 141 238	486 362	0	0	0
803	Szkolnictwo wyższe	9 541 871	9 176 347	41 030	98 968	225 527	0	0	0
851	Ochrona zdrowia	2 739 332	568 215	3 933	1 875 100	290 284	1 800	0	0
852	Pomoc społeczna	9 329 184	9 002 904	301 441	24 764	75	0	0	0
853	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	7 705 889	1 091 100	6 610 273	4 427	89	0	0	0
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	139 769	2 145	1 345	134 165	2 114	0	0	0
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	147 728	1 591	215	115 857	30 066	0	0	0
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	855 577	657 201	2 888	144 102	51 387	0	0	0
925	Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	67 343	0	2 414	61 200	3 729	0	0	0
926	Kultura fizyczna i sport	63 126	46 598	12 740	3 782	6	0	0	0
	Zadania jednorazowe (wydatki jednoroczne) oraz zwiększone nakłady na programy unijne	6 850 384							
Ogółem		219 228 000	102 280 952	18 401 185	41 322 200	10 709 492	1 020 001	28 307 606	10 322 402

Tabela 2

Załącznik nr 2

WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA NA ROK 2006

ZESTAWIENIE ZBIORCZE WEDŁUG DZIAŁÓW

Dział	Treść	z tego:							
		Plan na 2006 r.	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fiz.	Wydatki bieżące jednostek budżetowych	Wydatki majątkowe	Rozliczenia z bankami	Obsługa długu publicznego	Środki własne Unii Europejskiej
		w tysiącach złotych							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
01	KANCELARIA PREZYDENTA RP	149 995	37 500	608	85 987	25 900	0	0	0
02	KANCELARIA SEJMU	366 066	0	14 534	323 030	28 502	0	0	0
03	KANCELARIA SENATU	120 093	34 895	2 941	66 877	15 380	0	0	0
04	SĄD NAJWYŻSZY	72 478	0	13 456	56 995	2 027	0	0	0
05	NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY	337 252	0	12 978	268 933	55 341	0	0	0
06	TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	19 255	0	1 977	16 578	700	0	0	0
07	NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI	227 165	0	175	213 590	13 400	0	0	0
08	RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH	28 951	0	25	27 111	1 815	0	0	0
09	KRAJOWA RADA RADIOFONII I TELEWIZJI	19 019	0	8	18 420	591	0	0	0
10	GENERALNY INSPEKTOR OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH	12 020	0	2	11 818	200	0	0	0
11	KRAJOWE BIURO WYBORCZE	39 157	6 344	19	32 327	467	0	0	0
12	PAŃSTWOWA INSPEKCJA PRACY	213 064	0	832	207 672	4 560	0	0	0
13	INSTYTUT PAMIĘCI NARODOWEJ - KOMISJA ŚCIGANIA ZBRODNI PRZECIWKO NARODOWI POLSKIEMU	118 357	605	1 629	99 923	16 200	0	0	0
14	RZECZNIK PRAW DZIECKA	4 626	0	0	4 536	90	0	0	0
15	SĄDY POWSZECHNE	4 666 921	0	334 400	4 042 521	290 000	0	0	0
16	KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW	88 332	9 681	1 628	72 461	4 562	0	0	0
17	ADMINISTRACJA PUBLICZNA	21 462	0	6	21 015	441	0	0	0

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
18	BUDOWNICTWO, GOSPODARKA PRZESTRZENNA I MIESZKANIOWA	1 070 305	0	393	50 861	850	1 018 201	0	0
19	BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE I INSTYTUCJE FINANSOWE	3 806 583	18 000	31 880	3 621 439	135 264	0	0	0
20	GOSPODARKA	1 000 747	861 256	6 432	109 681	23 378	0	0	0
21	GOSPODARKA MORSKA	275 020	87 548	3 234	137 090	47 148	0	0	0
22	GOSPODARKA WODNA	235 348	0	1 409	186 989	46 950	0	0	0
23	INTEGRACJA EUROPEJSKA	24 396	4 104	87	19 801	404	0	0	0
24	KULTURA I OCHRONA DZIEDZICTWA NARODOWEGO	1 475 761	943 873	8 265	496 731	26 893	0	0	0
25	KULTURA FIZYCZNA I SPORT	66 872	46 598	12 742	7 462	70	0	0	0
26	ŁĄCZNOŚĆ	14 314	1 250	20	12 838	206	0	0	0
27	INFORMATYZACJA	13 387	0	0	8 552	4 835	0	0	0
28	NAUKA	3 150 404	2 106 779	840	879 986	162 799	0	0	0
29	OBRONA NARODOWA	16 039 170	434 563	4 935 244	7 195 473	3 473 890	0	0	0
30	OŚWIATA I WYCHOWANIE	1 291 540	232 967	6 254	567 217	485 102	0	0	0
31	PRACA	169 474	7 056	326	160 311	1 702	0	0	80
32	ROLNICTWO	277 762	118 438	472	136 634	22 219	0	0	0
33	ROZWÓJ WSI	1 075 604	1 066 458	30	8 809	307	0	0	0
34	ROZWÓJ REGIONALNY	52 194	1 304	6	35 644	15 240	0	0	0
35	RYNKI ROLNE	153 974	130 840	60	21 643	1 431	0	0	0
36	SKARB PAŃSTWA	43 816	648	62	42 926	180	0	0	0
37	SPRAWIEDLIWOŚĆ	3 718 622	0	873 785	2 704 437	140 400	0	0	0
38	SZKOLNICTWO WYŻSZE	7 728 981	7 460 606	30 175	27 293	210 908	0	0	0
39	TRANSPORT	2 723 620	390 300	5 083	1 122 582	1 205 655	0	0	0
40	TURYSTYKA	10 552	6 261	3	4 212	76	0	0	0
41	ŚRODOWISKO	102 408	5 864	2 091	92 138	2 315	0	0	0
42	SPRAWY WEWNĘTRZNE	11 099 341	69 769	4 775 186	6 064 192	190 195	0	0	0
43	WYZNANIA RELIGIJNE	91 585	86 685	1	4 899	0	0	0	0
44	ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE	951 793	928 696	63	22 521	513	0	0	0

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
45	SPRAWY ZAGRANICZNE	764 988	8 089	267 806	435 347	53 746	0	0	0
46	ZDROWIE	3 111 962	1 273 580	2 305	1 562 490	271 786	1 800	0	0
47	RZĄDOWE CENTRUM STUDIÓW STRATEGICZNYCH	10 914	0	2	10 752	160	0	0	0
48	KOMISJA NADZORU UBEZPIECZEŃ I FUNDUSZY EMERYTALNYCH	23 619	0	5	23 304	310	0	0	0
49	URZĄD ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH	8 663	0	7	8 119	537	0	0	0
50	URZĄD REGULACJI ENERGETYKI	27 877	0	35	27 442	400	0	0	0
51	URZĄD SŁUŻBY CYWILNEJ	8 756	0	106	8 605	45	0	0	0
53	URZĄD OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW	33 270	2 200	36	30 212	822	0	0	0
54	URZĄD DO SPRAW KOMBATANTÓW I OSÓB REPRESJONOWANYCH	22 476	12 900	0	9 341	235	0	0	0
57	AGENCJA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO	330 259	0	16 200	301 154	12 905	0	0	0
58	GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY	228 278	0	691	225 480	2 107	0	0	0
59	AGENCJA WYWIADU	59 283	0	2 626	56 457	200	0	0	0
60	WYŻSZY URZĄD GÓRNICZY	44 860	0	206	44 294	360	0	0	0
61	URZĄD PATENTOWY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	25 734	0	60	24 894	780	0	0	0
64	GŁÓWNY URZĄD MIAR	88 895	0	330	83 319	5 246	0	0	0
65	POLSKI KOMITET NORMALIZACYJNY	24 601	0	60	22 354	2 187	0	0	0
67	POLSKA AKADEMIA NAUK	54 335	1 089	8 048	43 465	1 733	0	0	0
68	PAŃSTWOWA AGENCJA ATOMISTYKI	65 216	10 915	474	53 362	465	0	0	0
69	KOMISJA PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH I GIEŁD	17 597	0	5	17 319	273	0	0	0
71	URZĄD TRANSPORTU KOLEJOWEGO	12 112	0	30	11 682	400	0	0	0
72	KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO	14 999 896	14 967 994	7 962	23 940	0	0	0	0
73	ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH	31 449 693	23 324 834	6 903 502	1 221 357	0	0	0	0
75	RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI	14 095	0	4	14 027	64	0	0	0

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
76	URZĄD REGULACJI TELEKOMUNIKACJI I POCZTY	56 580	0	167	52 654	3 760	0	0	0
78	OBSŁUGA ZADŁUŻENIA ZAGRANICZNEGO	5 319 000	0	0	128 394	0	0	5 190 606	0
79	OBSŁUGA DŁUGU KRAJOWEGO	23 181 000	0	0	64 000	0	0	23 117 000	0
80	REGIONALNE IZBY OBRACHUNKOWE	70 983	0	54	69 949	980	0	0	0
81	REZERWA OGÓLNA	93 000	0	0	93 000	0	0	0	0
82	SUBWENCJE OGÓLNE DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	34 470 406	34 470 406	0	0	0	0	0	0
83	REZERWY CELOWE	10 322 322	0	0	0	0	0	0	10 322 322
84	ŚRODKI WŁASNE UNII EUROPEJSKIEJ	12 901 308	11 510 962	11 219	1 245 369	133 759	0	0	0
85	BUDŻETY WOJEWODÓW OGÓŁEM	67 869	0	28	67 148	693	0	0	0
86	SAMORZĄDOWE KOLEGIA ODWOŁAWCZE OGÓŁEM	11 299 982	1 599 096	113 150	6 031 301	3 556 435	0	0	0
	Zadania jednorazowe (wydatki jednoroczne) oraz zwiększone nakłady na programy unijne	6 850 384							
	Ogółem	219 228 000	102 280 952	18 401 185	41 322 200	10 709 492	1 020 001	28 307 606	10 322 402

II.21.3. WYDATKI W KOLEJNYCH LATACH (2007-2009)

W kolejnych latach musi być kontynuowany proces zmiany struktury ponoszonych przez rząd wydatków. Poziom wydatków naszym zdaniem w kolejnych latach nie może przekroczyć (w cenach roku 2006) 209,4 miliarda złotych. W budżetach muszą też zostać zagwarantowane wystarczające środki na realizację programów unijnych, na rozwój i inwestycje. Konieczna, więc będzie dalsza weryfikacja celowości ponoszonych wydatków. W 2007 roku powinny zostać obniżone wydatki na płace w administracji o dalszych 4,5 miliarda złotych, przy czym zmniejszenia powinny zostać także odpowiednio dokonane w wydatkach instytucji samodzielnie opracowujących swój budżet. Dotacje na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego (niezwiązane z realizacją programów unijnych) powinny zostać ograniczone do minimum (tylko na zadania bieżące, w jednostkach o wyjątkowo złej kondycji finansowej wynikającej z uwarunkowań od nich niezależnych). W związku z wprowadzeniem zmian w systemie oskładkowania rolników towarowych, począwszy od 2007 roku zmniejszana powinna być dotacja do KRUS. Wobec oczekiwanego przez nas wprowadzenia jednorodnych zasad funkcjonowania systemu emerytalno-rentowego dla wszystkich grup zawodowych, w tym pracowników mundurowych, płace tej ostatniej grupy muszą zostać ubruttowane, a wydatki na ich świadczenia emerytalne-rentowe spadać o 3% rocznie. Dodatkowo rozwiązany musi zostać problem emerytur pomostowych poprzez weryfikację ostatnio uchwalonych ustaw. W 2007 roku, w ramach przeprowadzanego porządkowania struktur oświaty powinny zostać zlikwidowane kuratoria oświaty. W związku z przekształceniem subwencji oświatowej w wyrównawczą i wprowadzeniem bonu oświatowego, od 2007 roku wydatki na utrzymanie Ministerstwa Edukacji Narodowej w części oświata i wychowanie, powinny zostać dodatkowo obniżone (o 10% wykonania 2004). Od 2008 roku, w związku z uproszczeniem systemu podatkowego powinny zostać zmniejszone wydatki na administrację skarbową (wg wstępnych obliczeń – o 30% wykonania 2004 roku).

Dzięki wprowadzonym zmianom deficyt sektora finansów publicznych, obliczany zgodnie z metodologią uzgodnioną z Unią Europejską, nie powinien przekroczyć w 2007 roku 3,5% PKB, w 2008 roku 2,5% PKB i w 2009 roku 2% PKB.

Tabela 3 zawiera prognozę dochodów i wydatków na kolejne lata na programy dotychczas realizowane przez kolejne rządy oraz wieloletnie, nowe programy zaproponowane przez nowy rząd, dokonaną w oparciu o przedstawione wcześniej zasady ograniczania wydatków na funkcjonowanie i zbędne zadania administracji. Prognoza określa maksymalny dopuszczalny pułap wydatków jednorazowych i na zwiększenie wykorzystania środków pochodzących w funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, które łącznie z wydatkami powtarzalnymi stanowić powinny nieprzekraczalny limit wydatków z budżetu państwa. Zakładamy, że zaproponowane przez nas limity wydatków na lata 2007 – 2009 powinny być indeksowane jedynie o inflację roku poprzedzającego rok, w którym jest przygotowywany projekt budżetu, a ich zwiększenie jest dopuszczalne jedynie poprzez przeprowadzenie konsolidacji finansów publicznych.

Prezentowana w tabeli 3 prognoza dochodów budżetu została sporządzona przy założeniu, że w roku 2007 roku nastąpi uproszczenie i obniżenie podatków zgodnie z

wariantem „3x16” przedstawionym w rozdziale II.6., „Uproszczenie podatków”¹¹². Założyliśmy również, że od roku 2007 nie będzie możliwe uzyskanie kompensaty z budżetu Unii Europejskiej przyznanej nam na lata 2004 – 2006 dla złagodzenia fiskalnych skutków przystąpienia do UE.

Tabela 3. Budżet państwa i deficyt sektora finansów publicznych 2006-2009

ceny roku 2006, wzrost PKB od 2007 w wysokości 4,5%

w mld zł

	2006	2007	2008	2009
dochody budżetu	189,2	185,6	194,0	202,7
wydatki powtarzalne budżetu	212,4	205,2	197,6	201,1
wydatki jednorazowe i zwiększenie wydatków na programy UE	6,9	4,2	7,5	4,1
łącznie wydatki budżetu państwa (limit) ¹	219,2	209,4 ²	205,1 ²	205,2 ²
deficyt budżetu państwa	- 30	- 23,8	- 11,1	- 2,5
deficyt sektora finansów poza budżetem państwa	- 6,3	- 6,3	- 6,3	- 6,3
koszty reform emerytalnych (ułamek, zgodnie z uzgodnieniami z Eurostat)	2,6	5,6	9,2	13,5
deficyt sektora fp wg metodologii Eurostat	- 38,9	- 35,7	- 26,6	- 22,3
PKB	976,0	1 019,9	1 065,8	1 113,7
deficyt sfp jako %PKB według Eurostatu	- 3,98%	- 3,50%	- 2,50%	- 2,00%

¹ indeksowane inflacją roku poprzedzającego rok, w którym Sejmowi będzie przedstawiany projekt ustawy budżetowej.

² w tym 5,7 mld złotych zarezerwowane na transfery do jst rekompensujące ewentualny uszczerbek dochodów samorządu w związku ze zmianami podatkowymi.

Skutki obniżenia stawek podatkowych zostały obliczone przy założeniu ceteris paribus, wg czarnego scenariusza (w rzeczywistości niemożliwego), zgodnie z którym zmniejszenie fiskalizmu nie powoduje żadnych korzystnych zmian dla gospodarki ani zwiększenia ściągalności podatków. Należy, więc oczekiwać, że rzeczywiste dochody w kolejnych latach będą wyższe od prognozowanych, co pozwoli na skuteczniejsze obniżanie deficytu sektora finansów publicznych, a przy założeniu, że trend taki zostałby utrzymany – na dalsze zmiany struktury dochodów i wydatków państwa, pozwalające na zmniejszenie fiskalizmu.

W wyliczeniach został uwzględniony podział obniżenia dochodów podatkowych pomiędzy budżet państwa a budżety jednostek samorządu terytorialnego, przy czym w zaproponowanym przez nas limicie wydatków powtarzalnych zostały zarezerwowane środki na ewentualne zrekompensowanie samorządom kosztów zmian, na wypadek, gdyby rzeczywiste (a nie prognozowane wg „czarnego scenariusza”) wpływy do budżetów jednostek samorządu terytorialnego zostały zmniejszone w wyniku zmiany systemu podatkowego.

¹¹² Wariant ten zakłada jednolitą stawkę 16% dla podatków VAT, PIT i CIT, z kwotą wolną w PIT wysokości 1000 złotych na każdego członka rodziny). W przypadku zastosowania alternatywnego wariantu „16 i 2x19” (jednolita stawka 16% dla VAT i stawka 19% dla PIT i CIT; kwota wolna w PIT 3000 zł na podatnika i małżonka oraz 1500 zł na każde dziecko; obniżenie składki na ubezpieczenie rentowe o 3 punkty procentowe) spadek wpływów podatkowych będzie mniejszy, lecz zwiększą się wydatki powtarzalne budżetu o kwotę dotacji dla ZUS rekompensującej obniżenie składki rentowej. W efekcie całkowite skutki dla budżetu będą podobne. Deficyt budżetowy będzie ceteris paribus o 0,5 mld zł niższy niż w strategii „3x16”.

CZEŚĆ III

PAŃSTWO JAKO DOSTARCZYCIEL DÓBR PUBLICZNYCH

ROZDZIAŁ III.1.

OCHRONA ZDROWIA

III.1.1. WPROWADZENIE

Ochrona zdrowia jest obszarem o kluczowym znaczeniu dla jakości życia i poczucia bezpieczeństwa obywateli. Jest to jeden z głównych obszarów wydatków publicznych, a także istotna pozycja w wydatkach przeciętnej rodziny.

W ciągu ostatnich 15 lat nastąpiła w Polsce istotna poprawa podstawowych wskaźników zdrowotności, a mianowicie długości życia i umieralności niemowląt. Nadal jednak występuje nadumieralność mężczyzn w wieku powyżej 40 roku życia oraz znacznie niższe niż w krajach UE prawdopodobieństwo przeżycia 5 lat po zdiagnozowaniu choroby nowotworowej. Wpływ medycyny naprawczej na wskaźniki zdrowotności jest ograniczony. Decydujące znaczenie ma poziom i styl życia, warunki sanitarne mieszkań, jakość wody, sposób odżywiania oraz działania profilaktyczne takie jak szczepienia.

Wyzwania stojące przed systemem służby zdrowia będą się w przyszłości nasilać, w wyniku zmian demograficznych i technologicznych. Zwiększy się, bowiem, udział ludzi starszych, mających znacznie większe potrzeby zdrowotne. Jednocześnie rozwój nowych technologii medycznych stwarzać będzie presję na wzrost wydatków na świadczenia zdrowotne. Działania państwa w obszarze ochrony zdrowia powinny służyć realizacji następujących celów:

- poprawy stanu zdrowotności społeczeństwa,
- zapewnienia przejrzystego i równego dostępu obywateli do świadczeń finansowanych ze środków publicznych,
- poprawy jakości usług zdrowotnych,
- zapewnienia równowagi finansowej w publicznym systemie ochrony zdrowia,
- rozwoju nowoczesnego i konkurencyjnego sektora usług zdrowotnych.

III.1.2. ZMIANY W SYSTEMIE OPIEKI MEDYCZNEJ W LATACH 1999-2005

W roku 1999 nastąpiło odejście o finansowania służby zdrowia bezpośrednio z budżetu państwa. Została wprowadzona obowiązkowa składka na ubezpieczenie zdrowotne (odliczana od podatku od dochodów osobistych) i utworzono 17 kas chorych (szesnaście terytorialnych-wojewódzkich i jedną branżową dla służb mundurowych).

Zasadniczą zmianą w systemie było wprowadzenie kontraktowania świadczeń medycznych (w formie umów cywilnoprawnych). Zmuszało to jednostki służby zdrowia do kalkulacji kosztów usług oraz przystosowanie do sytuacji, w której budżet, co najmniej formalnie, wynika ze sprzedaży usług. Dzięki temu korzystnie zmieniło się zachowanie świadczeniodawców w stosunku do pacjentów w porównaniu z systemem budżetowym, gdy w interesie finansowym jednostek służby zdrowia było ograniczanie liczby pacjentów. Samodzielność kas chorych umożliwiała ponadto wprowadzanie nowych rozwiązań w zależności od potrzeb poszczególnych regionów i porównywanie ich skuteczności.

Wprowadzenie kas chorych, oznaczające zapoczątkowanie procesu ekonomizacji placówek służby zdrowia było jednak źle przygotowane i przeprowadzone w sposób nieprzemysłany. Najważniejsze popełnione błędy to:

- brak skutecznego mechanizmu nadzorczo-kontrolnego,
- brak wspólnych standardów zarówno w zakresie katalogu świadczeń i brak jawności kontraktów (co doprowadziło m.in. do zróżnicowania stawek jednostkowych za te same świadczenia nawet w skali 1:10),
- brak jednolitych standardów zbierania i przepływu informacji (zaowocowało to m.in. powstaniem niekompatybilnych systemów informatycznych),
- podporządkowanie kas samorządowi wojewódzkiemu, który był jednocześnie organem założycielskim dużej części szpitali w województwie (co podważało zasadę rozdziału płatnika od świadczeniodawcy),
- brak mechanizmów ograniczenia kosztów przy powiązaniu wynagrodzenia świadczeniodawcy z liczbą wykonanych świadczeń i otwarciu systemu (tj. wprowadzeniu zasady, że każdy może wykonać świadczenie jeśli tylko wybierze go pacjent),
- dokonywanie nominacji w kasach z klucza politycznego.

W roku 2003 nowa ustawa o Narodowym Funduszu Zdrowia zlikwidowała kasy chorych tworząc w ich miejsce jednego scentralizowanego płatnika. Miało to usunąć niedomagania systemu kas chorych i umożliwić wprowadzenie jednolitych reguł i standardów (zasady kontraktowania, system informatyczny itd.). Należy podkreślić, że jednolite zasady i standardy można wprowadzić także w systemie zdecentralizowanym poprzez odpowiednie regulacje prawne i skuteczny nadzór.

Likwidacja kas chorych i utworzenie NFZ przeprowadzone zostało w sposób nieodpowiedzialny. Nadmiernie scentralizowanie systemu doprowadziło do paraliżu organizacyjnego. Jednocześnie powtórzono praktykę nominacji z klucza politycznego na stanowiska kierownicze wyższego i średniego szczebla. Praktycznie wszystkie decyzje miały zapadać w centrali Funduszu, więc na szczeblu regionalnym – gdzie ma miejsce bezpośredni kontakt świadczeniodawcy z płatnikiem - zapanował całkowity bezwład. Prawdziwą katastrofą unaoczniającą niesprawność płatnika z ustawy o NFZ była akcja kontraktowania świadczeń zdrowotnych na 2004 roku.

W roku 2004 w wyniku uchwalenia nowej ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, wprowadzono częściową decentralizację NFZ oraz określono uprawnienia regulacyjne ministra zdrowia i ministra finansów:

- obecnie zasady podziału środków finansowych NFZ pomiędzy centralę i oddziały wojewódzkie określa rozporządzenie Ministra Zdrowia w porozumieniu z Ministrem Finansów,
- ogólne warunki umów między NFZ, a jednostkami świadczącymi usługi opieki zdrowotnej (świadczeniodawcami) są określone w formie rozporządzenia Ministra Zdrowia,
- za kontraktowanie świadczeń opieki zdrowotnej są odpowiedzialni dyrektorzy oddziałów wojewódzkich Funduszu.

III.1.3. PODSTAWOWE ZASADY SKUTECZNEGO SYSTEMU OPIEKI ZDROWOTNEJ

W ostatnich 7 latach w systemie ochrony zdrowia dwukrotnie dokonywano daleko idących zmian systemowych, a dodatkowo sformułowano szereg innych propozycji radykalnych zmian w systemie, takich jak, np. głoszony w kampanii wyborczej 2005 przez

Prawo i Sprawiedliwość postulat powrotu do finansowania budżetowego. W dyskusjach na temat zmian w ochronie zdrowia dochodzi często do pomieszania pojęć¹¹³.

Dlatego przed przejściem do bardziej szczegółowego omówienia proponowanych działań warto sformułować podstawowe zasady, które naszym zdaniem powinny obowiązywać w systemie opieki zdrowotnej.

- Państwo powinno zachować odpowiedzialność za zapewnienie dostępu do określonego zakresu i standardu opieki medycznej oraz za promocję profilaktyki zdrowotnej.
- Instrumentami realizacji tego obowiązku powinny być: publiczne ubezpieczenie zdrowotne, państwowy nadzór oraz rządowe programy profilaktyczne.
- Instytucje publicznego systemu ubezpieczeń zdrowotnych powinny kupować usługi w zakresie opieki zdrowotnej na rynku świadczeniodawców.
- Rynek dostawców usług medycznych powinien być konkurencyjny i powinny na nim działać przede wszystkim podmioty prywatne.
- System publiczny powinien działać w ramach jasno określonego ograniczenia finansowego. Powinna zostać utrzymana zasada, zgodnie z którą składka na ubezpieczenie zdrowotne ma wzrosnąć z obecnych 8,50% do docelowego poziomu 9,00% w roku 2007.
- Powinien zostać określony koszyk świadczeń gwarantowanych finansowanych ze środków publicznych. Zakres tego koszyka powinien być konsultowany z płatnikami.
- System powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego nie powinien być jedynym źródłem finansowania świadczeniodawców. Dostawcy świadczeń medycznych powinni mieć możliwość oferowania swych usług na rzecz innych płatników: ubezpieczycieli prywatnych, indywidualnych pacjentów płacących bezpośrednio za usługi i zakładów pracy. Należy również szeroko wykorzystać możliwości świadczenia przez polskie placówki medyczne usług na rzecz pacjentów z innych krajów UE.
- Należy stworzyć warunki dla rozwoju finansowanych dobrowolnie prywatnych ubezpieczeń dodatkowych, tzn. takich, których zakup nie zwalnia od obowiązku płacenia składki w systemie ubezpieczenia publicznego¹¹⁴.
- Prywatne ubezpieczenia alternatywne, tzn. takie, których wykupienie zwalnia z obowiązku płacenia składki w systemie publicznym¹¹⁵ można dopuścić dopiero po odpowiednim uporządkowaniu systemu publicznego i pod warunkiem wprowadzenia rozwiązań, które zapewnią, że nie zagrazi to równowadze finansowej systemu publicznego.

Państwo powinno zachęcać obywateli do zdrowego stylu życia i finansować działania profilaktyczne i edukacyjne na rzecz poprawy stanu zdrowotności. Minister Zdrowia powinien określać programy w dziedzinie profilaktyki i wczesnego wykrywania chorób o najwyższych wskaźnikach zachorowalności i/lub śmiertelności oraz poważnych skutkach finansowych. Niezbędne są długofalowe działania w obszarze zdrowia publicznego: zwalczania otyłości, złego odżywiania, promocji aktywności fizycznej i niepalenia tytoniu.

¹¹³ Przykładem takiego pomieszania pojęć było zaproponowanie w dokumencie programowym PiS dla powstającego rządu jednocześnie powrotu do budżetowego finansowania służby zdrowia (czyli odwrotu od systemu ubezpieczeniowego) oraz rozwoju ubezpieczeń alternatywnych, które z definicji powinny funkcjonować równoległe z publicznym systemem ubezpieczeń zdrowotnych. Por. „Solidarne państwo – solidarnych obywateli. Strategiczne cele rządu”, Warszawa 10 października 2005.

¹¹⁴ Podstawowe modele prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych omawiamy w podrozdziale III.1.9 “Stanowisko w sprawie prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych”.

¹¹⁵ Jw.

III.1.4. ORGANIZACJA INSTYTUCJI POWSZECHNEGO UBEZPIECZENIA ZDROWOTNEGO

Przedstawiając główne elementy docelowej struktury instytucji powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego trzeba zaznaczyć na wstępie, że wprowadzenie nowej organizacji nie może stanowić kolejnej rewolucji w systemie, lecz musi odbywać się w drodze dobrze przygotowanych kroków ewolucyjnych.

Proponowana struktura docelowa przedstawiać się będzie następująco.

1. Będzie istnieć **kilka publicznych funduszy zdrowia** funkcjonujących na obszarze całego kraju, które będą posiadałyby osobowość prawną oraz ponosiły pełną odpowiedzialność za gospodarowanie powierzonymi środkami.
2. Będzie funkcjonował **Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych (UNUZ)** jako niezależny, centralny organ administracji rządowej nadzorujący gospodarkę i stabilność finansową funduszy zdrowia, a także realizację umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych i przestrzeganie standardów określonych przez ministra właściwego dla spraw zdrowia.
3. Będzie działała Agencja Standaryzacji i Taryfikacji jako centralny organ administracji rządowej podległy ministrowi właściwemu dla spraw zdrowia, odpowiedzialna za:
 - opracowanie i modyfikację, w konsultacji z płatnikami, koszyka gwarantowanych świadczeń finansowanych ze środków publicznych wraz z listą leków refundowanych;
 - opracowanie standardów leczenia (algorytmów postępowania) i wskaźników jakości,
 - opis jednostek kontraktowych (przedmiotu umowy pomiędzy świadczeniodawcami a regionalnymi funduszami zdrowia),
 - ocenę nowych technologii medycznych pod kątem ich skuteczności klinicznej i opłacalności ekonomicznej,
 - określanie standardów informacji o funkcjonowaniu opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (statystyki dotyczące zachorowalności, efekty leczenia, realizacja wskaźników jakości itd.), które powinny być zamieszczane w publicznie dostępnych raportach dla poszczególnych jednostek terytorialnych i szpitali.
4. Będzie funkcjonował elektroniczny Rejestr Usług Medycznych (RUM), rejestrujący wszystkie zdarzenia medyczne i będące ich skutkiem koszty dla systemu ochrony zdrowia. RUM umożliwi płatnikom, świadczeniodawcom, urzędowi nadzoru, Agencji Standaryzacji i Taryfikacji oraz ministrowi właściwemu do spraw zdrowia przeprowadzanie na bieżąco analiz i sprawozdań potrzebnych do efektywnego zarządzania, nadzoru oraz oceny funkcjonowania ochrony zdrowia i planowania zmian regulacyjnych.
5. Będzie dopuszczona możliwość oferowania przez podmioty prywatne ubezpieczeń alternatywnych, przy jednoczesnym wdrożeniu rozwiązań zapewniających, że nie zagrozi to równowadze finansowej publicznych funduszy zdrowia (Por. podrozdział „Stanowisko w sprawie prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych”).

III.1.5. ALTERNATYWNE SEKWENCJE DOJŚCIA DO STRUKTURY DOCELOWEJ

Przedstawiamy dwie alternatywne sekwencje ewolucyjnego dojścia do przewidywanej docelowej struktury organizacji powszechnego systemu ochrony zdrowia. Pierwszy wariant zakłada utrzymanie NFZ aż do zakończenia budowy podstawowych elementów docelowego systemu organizacji ochrony zdrowia. Drugi wariant przewiduje szybszą decentralizację NFZ

poprzez przekształcenie centrali NFZ w Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych i usamodzielnienie oddziałów regionalnych.

III.1.6. WARIANT UTRZYMANIA NFZ AŻ DO ZAKOŃCZENIA BUDOWY PODSTAWOWYCH ELEMENTÓW SYSTEMU DOCELOWEGO

Wariant ten zakłada, że NFZ będzie funkcjonował w obecnej formie do 31 grudnia 2007 roku, a w roku 2008 nastąpi jego decentralizacja na kilka funduszy, zgodnie z rozwiązaniem docelowym¹¹⁶. Przedtem zostaną stworzone instytucje i rozwiązania niezbędne dla bezpiecznego funkcjonowania zdecentralizowanego systemu:

1. Zostanie stworzony sprawnie działający Rejestr Usług Medycznych.
2. Powstaną instytucje regulacyjno-kontrolne: Agencja Standaryzacji i Taryfikacji i Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych z odpowiednimi uprawnieniami.
3. Zostanie opracowany system podziału środków ze składki, między fundusze zdrowia na podstawie demograficznej charakterystyki populacji ubezpieczonej, uwzględniając zróżnicowanie kosztów leczenia w zależności od wieku, płci i związanego z tym ryzyka zdrowotnego.
4. Zostanie wprowadzony mechanizm odpowiedzialności organu założycielskiego za przeterminowane długi szpitali i zostaną wprowadzone mechanizmy, umożliwiające rozwiązanie problemów dotychczas istniejących zobowiązań (piszemy o tym dalej w podrozdziale „Rozwiązanie problemu zadłużenia szpitali publicznych”).
5. Zostanie zwiększona skuteczność nadzoru nad ordynacją oraz refundacją leków dla uprawnionych.

Dwuletni okres przejściowy pozwoli na udoskonalenie funkcjonowania NFZ i przygotowanie do demonopolizacji. NFZ powinien w tym czasie, oprócz wprowadzenia RUM-u, między innymi udoskonalić katalog świadczeń medycznych, cenniki i zasady kontraktowania oraz wprowadzić system rzeczywistej kontroli realizacji świadczeń i ich jakości.

III.1.7. WARIANT SZYBSZEJ DECENTRALIZACJI NFZ

W konsekwencji zmian z roku 2004 zmniejszyła się rola centrali NFZ i jej utrzymywanie w obecnej formie nie jest konieczne. Wariant szybszej decentralizacji NFZ przewiduje następujące działania¹¹⁷.

1. Oddziały wojewódzkie NFZ zostaną usamodzielnione i przekształcone w regionalne fundusze zdrowia:
 - Regionalne fundusze zdrowia staną się następcami prawnymi NFZ i przejmą zobowiązania, wynikające z istniejących umów ze świadczeniodawcami oraz zadłużenie NFZ,
 - Rada nadzorcza regionalnego funduszu byłaby powoływana w 1/3 przez Ministra Zdrowia, w 1/3 przez Ministra Finansów, w 1/3 przez marszałka województwa. Przewodniczący rady byłby powoływany przez Ministra Zdrowia w porozumieniu z Ministrem Finansów i marszałkiem województwa. Rada nadzorcza regionalnego

¹¹⁶ Wykorzystujemy tutaj opracowanie: Janusz Zaleski, „Program działań w zakresie ochrony zdrowia na lata 2005-2010”, 16 czerwca 2005.

¹¹⁷ Wykorzystujemy tutaj m.in. opracowanie: Andrzej Sośnierz, „Program naprawy systemu ochrony zdrowia w Polsce”, [2005].

- funduszu powoływałaby zarząd funduszu regionalnego. Taki skład rady nadzorczej pozwoli uniknąć konfliktu interesów, który występował w regionalnych kasach chorych: marszałek województwa powoływał radę kasy i jednocześnie był organem założycielskim spoza (szpitali wojewódzkich).
2. Na bazie centrali NFZ zostanie utworzony Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych (UNUZ):
 - UNUZ powinien być wyposażony w odpowiednie instrumenty prawne, umożliwiające skuteczne nadzorowanie funduszy regionalnych (kary pieniężne, możliwość odwołania członków organów kierowniczych funduszy regionalnych, ustanowienie zarządu komisarycznego),
 - UNUZ przejmie z NFZ centralny wykaz ubezpieczonych i będzie rejestrował przypadki migracji tj. korzystania z opieki medycznej poza obszarem lokalnego funduszu. Dane dotyczące migracji będą uwzględniane w systemie wyrównania finansowego,
 - Prezes UNUZ byłby powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wspólny wniosek ministra finansów i ministra właściwego do spraw zdrowia.
 3. Zostanie powołana Agencja Standaryzacji i Taryfikacji – utworzona na bazie istniejących obecnie instytucji: Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia oraz Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia.
 4. Rejestr Usług Medycznych będzie tworzony w sposób zdecentralizowany poprzez zobowiązanie świadczeniodawców i płatników do stosowania określonych standardów gromadzenia i przekazywania danych:
 - Agencja Standaryzacji i Taryfikacji przygotuje wytyczne dla RUM, w tym: zakresy danych gromadzonych przez świadczeniodawców i płatników, standardy wymiany informacji, oraz rozpocznie przygotowywanie systemu słowników i kodów,
 - Ustawa wprowadzi obowiązek gromadzenia i udostępniania danych w systemie RUM, którego standardy określać będzie minister właściwy dla zdrowia poprzez Agencję Standardów i Taryfikacji,
 - UNUZ będzie uprawniony i zobowiązany do kontroli spełniania przez płatników i świadczeniobiorców obowiązków w zakresie RUM.
 5. Następnym krokiem w ewolucji systemu będzie utworzenie z 16 funduszy regionalnych kilku ogólnokrajowych funduszy przewidzianych w rozwiązaniu docelowym.

III.1.8. NOWE MECHANIZMY KONTRAKTOWANIA

Należy umożliwić wprowadzenie modelu, w którym płatnik publiczny zawierałby umowy z tzw. **konsorcjum zintegrowanej opieki medycznej**, które za opłatę kapitałową byłoby zobowiązane zapewnić pełny zakres należnych świadczeń zdrowotnych dla określonej grupy ubezpieczonych. Rozwiązania takie z powodzeniem funkcjonują w innych krajach, np. w Wielkiej Brytanii (primary care trust), gdzie grupa lekarzy rodzinnych, mających pod opieką, co najmniej 100 tys. mieszkańców dysponuje budżetem na pełny zakres świadczeń opieki zdrowotnej.

W szpitalach należy stopniowo wdrożyć system płatności, polegający na płatności za agregaty, a nie za pojedyncze usługi, wykorzystujący doświadczenia mechanizmu DRG (Diagnosis Related Group) - tzw. Grup Diagnostycznych.

III.1.9. ZAKRES ŚWIADCZEŃ I ZASADY WSPÓŁPŁACENIA

1. Celem racjonalizacji popytu na świadczenia medyczne należy określić **koszyk świadczeń gwarantowanych** finansowanych ze środków publicznych rozszerzyć oraz wprowadzić **ograniczone współpłacenie**.
2. Koszyk świadczeń gwarantowanych powinien być określony przez Agencję Standaryzacji i Taryfikacji i jego zakres powinien być konsultowany z płatnikami. Punktem wyjścia do prac nad określeniem koszyka może być lista świadczeń kontraktowanych przez NFZ. Koszyk nie powinien obejmować m.in. leczenia stomatologicznego dla dorosłych (objęcie refundacją wyłącznie stomatologii dla osób do 18 roku życia i kobiet ciężarnych) i leczenia uzdrowiskowego (z wyjątkiem rehabilitacji), alternatywą mogłoby być stopniowe zwiększanie stawek współpłacenia za te usługi.
3. Podstawowym elementem współpłacenia powinna być niewielka opłata ryczałtowa za każdą wizytę lekarską w wysokości 5 zł oraz opłata za koszty hotelowe (nocleg i wyżywienie) w szpitalu - w wysokości 20 zł za dobę w ciągu pierwszych 10 dni hospitalizacji.
Współpłacenie służyć powinno realizacji następujących celów:
 - racjonalizacji popytu,
 - jako dodatkowe źródło dopływu finansowego do systemu,
 - ograniczeniu szarej strefy.
4. Określenie koszyka świadczeń gwarantowanych i wprowadzenie współpłacenia poszerzy pole dla rozwoju prywatnych ubezpieczeń dodatkowych, których zakup nie zwalnia od obowiązku płacenia składki w systemie ubezpieczenia publicznego.

III.1.10. POLITYKA LEKOWA

Wydatki na zakup leków wynoszą w Polsce rocznie ponad 18 miliardów zł w cenach detalicznych, z czego 14 miliardów zł stanowią wydatki na leki sprzedawane na receptę, a pozostałe 4 miliardy złotych to zakupy leków sprzedawanych bez recepty (tzw. OTC). W kwocie wydawanej na zakup leków sprzedawanych na receptę, około połowę tj. 7 miliardów zł, stanowią koszty ponoszone przez NFZ i Ministra Zdrowia, a drugie 7 miliardów zł to wydatki gospodarstw domowych. W przyszłości należy liczyć się ze stałą presją na wzrost wydatków na leki, wywołany pojawianiem się nowych produktów oraz działaniami marketingowymi przemysłu farmaceutycznego. Dlatego konieczne jest wprowadzenie rozwiązań racjonalizujących w tym obszarze oraz uszczelnienie systemu refundacji:

1. listy refundacyjne powinny być przygotowywane w konsultacji z płatnikami publicznymi, po to, by polityka refundacyjna państwa była zdyscyplinowana i pozwala ograniczyć wzrost wydatków na leki,
2. konieczne jest konsekwentne monitorowanie indywidualnych ordynacji lekarskich przez publicznego płatnika (płatników); przekazywanie lekarzom zwrotnej informacji o generowanych przez nich kosztach refundacji i stosowanie sankcji wobec nieuczciwych lekarzy,

3. Minister Zdrowia powinien obniżyć stawkę urzędową marży hurtowej w związku z obniżką stóp procentowych, jaka nastąpiła w okresie od ustalenia obecnie obowiązującej stawki¹¹⁸,
4. należy uchylić przepis prawa farmaceutycznego (art. 52 ust. 4), który stanowi, że reklamę leków traktuje się z punktu widzenia podatkowego, jako reklamę publiczną. Umożliwia to firmom farmaceutycznym wpisywanie bez żadnych ograniczeń¹¹⁹ w ciężar kosztów uzyskania przychodów wydatków na indywidualne działania marketingowe, mające często korupcyjny charakter.

III.1.11. ROZWIĄZANIE PROBLEMU ZADŁUŻENIA SZPITALI PUBLICZNYCH

Przeterminowany dług szpitali publicznych wynosił w połowie 2005 roku około 6 miliardów złotych. Tak wysoki dług jest przede wszystkim efektem, istniejących warunków instytucjonalnych, które nie tylko umożliwiają, lecz wręcz motywują do zadłużania szpitali:

1. Szpitale publiczne funkcjonują w szczególnej formule prawnej „samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej” (spzoz), który nie może być postawiony w stan upadłości. Spzoz może być zlikwidowany na mocy decyzji organu założycielskiego i w takim przypadku, organ założycielski przejmuje automatycznie jego zadłużenie. Natomiast, jeżeli organ założycielski nie podejmuje decyzji o likwidacji spzoz, to nie musi ponosić odpowiedzialności za jego długi bez względu na ich wysokość. Prowadzi to do sytuacji, która umożliwia długotrwałą egzystencję niewypłacalnych szpitali, gdyż wierzyciele nie mogą postawić wniosku o upadłość, a organ założycielski nie jest zainteresowany przejęciem długu i często nie podejmuje żadnych działań,
2. Motywację dyrektorów szpitali do utrzymywania równowagi finansowej, podważa tradycja podejmowanych od czasu do czasu przez rząd operacji oddłużenia służby zdrowia, które stanowią zawsze nagrodę dla tych, którzy się najbardziej zadłużyli,
3. Dodatkową przyczyną obecnego zadłużenia był obowiązek podniesienia wynagrodzeń pracowniczych w latach 2001 i 2002, nałożony na dyrektorów szpitali przez tzw. „ustawę 203”¹²⁰. Szacuje się, że bezpośrednie skutki ustawy wyniosły około 2,2 miliarda zł.

Warto jednak odnotować, że około jedna trzecia dyrektorów szpitali potrafi w obecnych warunkach działać bez przeterminowanych długów. Oznacza to, że przeterminowane

¹¹⁸ Art. 7 ustawy o cenach stanowi, że w przypadku, gdy stopy procentowe ustalone przez Radę Polityki Pieniężnej ulegną obniżeniu o więcej niż 30 % w stosunku do ich wysokości, obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy, marża hurtowa powinna ulec obniżeniu, o co najmniej o 10 %. W dniu wejścia w życie ustawy, tj. 11 października 2001 roku podstawowe stopy procentowe NBP (referencyjna, redyskontowa i lombardowa) mieściły się w przedziale 14,5-18%, a obecnie (w dniu 8 listopada 2005) mieszczą się w przedziale 3-6%, czyli w tym czasie obniżyły się o ponad 60%. Natomiast urzędowa marża hurtowa nie została przez ten czas obniżona (wynosi 8,91 %).

¹¹⁹ Generalna norma w przepisach podatkowych stanowi, iż nie uznaje się za koszty uzyskania przychodów reprezentacji i reklamy w części przekraczającej 0,25% przychodów, chyba, że reklama prowadzona jest w środkach masowego przekazu lub publicznie w inny sposób (por. art. 16 pkt 28 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych).

¹²⁰ Ustawa z 22 grudnia 2000r, która zobowiązała spzoz do podniesienia wynagrodzeń pracowniczych o średnio 203 zł na osobę w roku 2001 i 110 zł w roku 2002.

zadłużenie jest przede wszystkim efektem decyzji menedżerskich motywowanych przez system.

Dla rozwiązania problemu zadłużenia szpitali proponujemy podjęcie następujących kroków:

1. Konieczna jest zmiana obecnej konstrukcji prawnej, w której spzoz może się samodzielnie zadłużać, a nie może zbankrutować i za jego długi de facto nikt nie odpowiada. **Organ założycielski powinien być zobowiązany do zaspakajania wierzycieli spzoz, w przypadku, gdy dług jest przeterminowany powyżej 3 miesięcy.** Organ założycielski zostanie postawiony przed wyborem: albo przekształci spzoz w spółkę akcyjną, albo ponosi pełną odpowiedzialność wobec wierzycieli za przyszłe przeterminowane długi spzoz.
2. Celowe wydaje się spłacenie przez budżet państwa zobowiązań z tytułu tzw. Ustawy „203”, gdyż zobowiązania te wynikły z obowiązku nałożonego przez państwo¹²¹. Nie rozwiązanie problemu tych zobowiązań dostarcza poza tym argumentów dla dyrektorów szpitali, że zadłużenie jest wynikiem obiektywnych okoliczności. Utrudnia ponadto rozróżnienie szpitali źle zarządzanych od zarządzanych dobrze.
3. W celu umożliwienia organom założycielskim uporania się z problemem obecnego przeterminowanego zadłużenia (poza skutkami „ustawy 2003”) proponujemy utworzyć **Fundusz Restrukturyzacji Szpitali (FRS)**, w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego:
4. FRS mógłby udzielać pomocy w rozwiązywaniu problemu zadłużenia „samodzielných publicznych zakładów opieki zdrowotnej” (spzoz), powstałego przed 30 czerwca 2005. FRS mógłby przejmować spzoz, których organy założycielskie nie będą w stanie przejąć długu ze względu na ograniczenia, wynikające z ustawy o finansach publicznych (maksymalny dopuszczalny poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz maksymalny dopuszczalny koszt obsługi zobowiązań przez jst). FRS powinien być zobowiązany do prywatyzacji przejętych spzoz (ewentualnie znalezienia dla nich nowych publicznych właścicieli) od razu lub po przeprowadzeniu restrukturyzacji.
5. Jedynym źródłem zasilania FRS byłaby określona część składki zdrowotnej (np. 0,25 punktu procentowego). Mając przez określony czas zagwarantowane przychody ze składki, FRS mógłby w razie potrzeby zaciągnąć dług (w banku lub poprzez emisję obligacji) i zgromadzić od razu środki potrzebne do przejęcia zadłużenia restrukturyzowanych szpitali.

Obowiązkowa składka zdrowotna, stanowiąca parapodatek, wynosi w 2005 roku 8,50%, a w kolejnych latach ma być podwyższana o 0,25 punktu procentowego rocznie (do poziomu 9,00% w roku 2007)¹²². Ćwierć punktu procentowego podstawy składki w roku 2005 stanowi około 940 milionów zł, a w kolejnych latach kwota ta będzie rosła. Można szacować, że z tytułu wzrostu stopy składki przewidzianego w roku 2007 do NFZ (lub innych płatników) wpłynie w okresie 10 lat (2007 -2016) dodatkowo ponad 10 miliardów zł¹²³. Te dodatkowe środki to znacznie więcej niż potrzeba do rozwiązania problemu starego zadłużenia spzoz, wynoszącego obecnie około 6 miliardów zł (wraz z zadłużeniem z tytułu „203”). Byłoby

¹²¹ W przypadku szpitali, które dla uregulowania zobowiązań z tytułu „ustawy 203” otrzymały pożyczkę z budżetu państwa w ramach ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji pzo, pożyczka ta powinna zostać umorzona w całości.

¹²² Przy stałej stopie składki nominalne wpływy ze składki rosłyby w wyniku wzrostu realnego wzrostu płac w gospodarce oraz inflacji.

¹²³ Przy bardzo konserwatywnym założeniu wzrostu podstawy wymiaru składki średnio o 2% rocznie.

nieracjonalne, gdyby w tej sytuacji dokładać do służby zdrowia dodatkowe środki podatników.

Należy z całą mocą podkreślić, że:

1. **Jakakolwiek pomoc publiczna dla rozwiązania problemu istniejącego długu szpitali, bez wprowadzenia rozwiązań instytucjonalnych, zapobiegających dalszemu nieodpowiedzialnemu zadłużaniu, jest szkodliwa i prowadzi do dalszego psucia systemu.**
2. **Wszelka pomoc publiczna powinna być finansowana w ramach obowiązkowej składki zdrowotnej.**

III.1.12. INNE ZMIANY PORZĄDKUJĄCE SYSTEM

Warto wspomnieć tu o kilku potrzebnych zmianach, porządkujących zasady funkcjonowania systemu ubezpieczeniowego oraz zasady działania placówek służby zdrowia.

INWESTYCJE I ZAKUPY

Należy zrezygnować z finansowania inwestycji i zakupów w jednostkach służby zdrowia z budżetu państwa na rzecz wprowadzenia amortyzacji do kontraktów z publicznymi płatnikami. Takie rozwiązanie wprowadzi równe traktowanie wszystkich świadczeniodawców, bo tylko nieliczni dostają sprzęt od Ministra, pozostali muszą go kupić.

MUNDUROWA MEDYCyna PRACY

W ramach systemu publicznego ubezpieczenia zdrowotnego należy zlikwidować pion mundurowy, który zapewnia bardziej obfite finansowanie placówek medycznych obsługujących służby mundurowe i ich rodziny. Należy zamiast tego wprowadzić „mundurową medycynę pracy”, oznaczającą zapewnienie przez pracodawców służb mundurowych specjalistycznych badań i opieki medycznej, podobnie jak zobowiązani są do tego inni pracodawcy, stawiający specjalne wymagania zdrowotne lub narażający pracowników na podwyższone ryzyko utraty zdrowia. Mundurowa medycyna pracy powinna być finansowana z budżetów resortów mundurowych, a nie ze środków powszechnego systemu ubezpieczeniowego.

AKADEMIE MEDYCZNE I SZPITALA KLINICZNE

Należy przekazać akademie medyczne jako wyższe uczelnie do Ministra Edukacji, aby sprawował nad nimi nadzór, tak jak to czyni w stosunku do pozostałych państwowych uczelni cywilnych. Oznacza to finansowanie przez MEN kosztów kształcenia i dydaktyki. Szpitale kliniczne powinny mieć kontraktowane świadczenia medyczne na ogólnych zasadach i odrębnie finansowanie działalności dydaktycznej, która jest prowadzona na ich terenie przez studentów.

Rozwiązać trzeba również kwestie właścicielskie szpitali klinicznych. Akademie Medyczne są jako właściciele raczej „spółdzielniami” ordynatorów klinik, a interes profesorów dominuje nad racjonalnością ekonomiczną działań. Dlatego warto zastanowić się nad przekazaniem funkcji organu założycielskiego do samorządu wojewódzkiego lub w inne bardziej profesjonalne ręce, np. do ministra właściwego dla skarbu państwa. Jeżeli akademie

medyczne pozostaną organami założycielskimi szpitali klinicznych i utrzymają dotychczasowe praktyki nadzoru właścicielskiego, to po wprowadzeniu odpowiedzialności organu założycielskiego za przeterminowane długi szpitali, utracą szybko płynność finansową.

KOMERCYJNE LECZENIE OBCOKRAJOWCÓW

Należy wprowadzić zmiany prawne, umożliwiające publicznym placówkom służby zdrowia leczenie obcokrajowców na zasadach komercyjnych.

III.1.13. STANOWISKO W SPRAWIE PRYWATNYCH UBEZPIECZEŃ ZDROWOTNYCH

Przedstawiamy tu stanowisko w sprawie prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych. Stanowisko takie jest potrzebne w związku z debatą na temat potrzeby wprowadzenia prywatnych ubezpieczeń jako uzupełnienia systemu publicznego. Omawiamy tutaj podstawowe modele prywatnego ubezpieczenia zdrowotnego oraz możliwość ich zastosowania w warunkach polskich. Zwracamy szczególną uwagę na dwa rozwiązania, które były poważnie rozważane w ostatnich latach, a których wprowadzenie mogłoby okazać się niebezpieczne dla stabilności finansowej systemu publicznego. Pierwsze - to „model ubezpieczeń alternatywnych” (substytucyjnych), zakładający możliwość przeniesienia obowiązkowej składki na ubezpieczenie zdrowotne do prywatnego ubezpieczyciela. Drugie – to „model australijski”, proponowany przez zespół roboczy powołany w 2004 roku przez wicepremiera Jerzego Hausnera. Uważamy, że w przyszłości po odpowiednim uporządkowaniu systemu publicznego (w szczególności wdrożeniem Rejestru Usług Medycznych), będzie możliwe dopuszczenie modelu ubezpieczeń alternatywnych, pod warunkiem wprowadzenia rozwiązań, które zapewnią, że nie zagrozi to równowadze finansowej systemu publicznego.

Omawiamy również modele, które mogą bezpiecznie współistnieć z publicznym systemem ochrony zdrowia, a w tym rekomendowane rozwiązania: „model dodatkowy” i „konsorcja zintegrowanej opieki medycznej”.

Wg danych OECD oraz WHO wydatki prywatne stanowią ok. 30% całkowitych wydatków na ochronę zdrowia w Polsce. Odsetek ten jest na poziomie średniej w krajach OECD. Polska natomiast odbiega od innych krajów OECD w zakresie struktury wydatków prywatnych. Podczas gdy w krajach OECD wydatki na prywatne ubezpieczenie zdrowotne stanowią ok. 23% wydatków prywatnych na ochronę zdrowia (i odpowiednio 6,4% całkowitych nakładów na ochronę zdrowia), to w naszym kraju odsetek ten jest bliski zero.

Prywatne ubezpieczenie zdrowotne zdejmuje część presji z władz publicznych i płatnika publicznego odnośnie zapewnienia nieograniczonego koszyka świadczeń (w dalszym etapie możliwe jest przejęcie części koszyka przez prywatnych ubezpieczycieli). Prywatne ubezpieczenie zdrowotne poszerza ofertę rynkową w segmencie ochrony zdrowia oraz wychodzi naprzeciw popytowi na świadczenia zdrowotne o wyższym standardzie, wyższym komforcie hotelowym; daje możliwość dodatkowego ubezpieczenia się. Prowadzi do napływu kapitału prywatnego (inwestycje) oraz do zmniejszenia szarej strefy. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że w krajach, gdzie wprowadzono prywatne ubezpieczenie zdrowotne dochodzi do wzrostu całkowitych nakładów na ochronę zdrowia, przy czym powstaje presja na wzrost nakładów publicznych (prywatne ubezpieczenia zdrowotne nie są nigdy całkowicie odseparowane od publicznego systemu ochrony zdrowia).

UBEZPIECZENIA ALTERNATYWNE

Model ubezpieczeń alternatywnych (zwany również substytucyjnym) polega na tym, że obywatel wychodzi z systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego i ubezpiecza się w prywatnej instytucji ubezpieczenia zdrowotnego, która przejmuje jego składkę i oferuje analogiczny koszyk świadczeń zdrowotnych, jaki jest objęty powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym¹²⁴.

Zaletą tego rozwiązania jest konkurencja pomiędzy ubezpieczycielami (prywatny vs. publiczny, prywatny vs. prywatny) i możliwość wyboru dla ubezpieczonego oraz napływ prywatnego kapitału do sektora ochrony zdrowia.

Propozycja wprowadzenia modelu ubezpieczeń alternatywnych nie uwzględnia faktu, że wprowadzony w 1999 roku w Polsce system publicznej opieki zdrowotnej nie jest ubezpieczeniem w pełnym tego słowa znaczeniu. Jest to system solidarnego zabezpieczenia opieki medycznej dla ogółu społeczeństwa w oparciu o daniny (o charakterze parapodatkowym), płacone przez obywateli proporcjonalnie do ich wynagrodzeń i niezależnie od indywidualnego ryzyka zdrowotnego. Dopuszczenie konkurencji ze strony prywatnych ubezpieczycieli, którzy będą „spijać śmietankę” pozyskując klientów o wyższych dochodach (i tym samym wyższej składce) i niższym ryzyku zdrowotnym, grozi zapaścią systemu publicznego i koniecznością jego subsydiowania. Ponadto trudno mówić o jednakowych warunkach konkurencji pomiędzy instytucją publiczną instytucją ubezpieczeniową ubezpieczenia zdrowotnego (regionalnym funduszem zdrowia) a prywatnym ubezpieczycielem. Publiczna instytucja ubezpieczeniowa, w odróżnieniu od prywatnego zakładu ubezpieczeń nie prowadzi działalności gospodarczej, nie działa dla zysku, nie może oferować dodatkowych ubezpieczeń. Minusem są także wyższe koszty administracyjne związane z nadzorem oraz konieczność szeregu dodatkowych regulacji prawnych.

Ubezpieczenia alternatywne można dopuścić dopiero po odpowiednim uporządkowaniu systemu publicznego, a w szczególności wdrożeniu systemu RUM. Wprowadzeniu tego modelu musi towarzyszyć zaprojektowanie i skuteczne wdrożeniem szeregu zabezpieczeń, tak, aby nie spowodować zagrożenia równowagi finansowej systemu publicznego. Chodzi w szczególności o rozwiązania w zakresie: wyrównania finansowego między ubezpieczycielami, prawa ubezpieczonego do kontynuacji ubezpieczenia u tego samego ubezpieczyciela oraz warunków tej kontynuacji, przeciwdziałania tworzenia cenowych i pozacenowych barier, mających na celu uniknięcie ubezpieczania osób o wyższym ryzyku zdrowotnym itp.

W chwili obecnej wprowadzenie tego modelu w Polsce opinujemy negatywnie.

TZW. MODEL AUSTRALIJSKI

Model ten zaproponował zespół roboczy powołany w 2004 roku przez wicepremiera Jerzego Hausnera przy udziale firmy McKinsey&Company. W skrócie, rzecz ujmując, model ten polega na współfinansowaniu pewnych świadczeń zdrowotnych przez płatnika publicznego i ubezpieczyciela prywatnego. Ubezpieczony, kupujący prywatną polisę

¹²⁴ Model taki występuje m.in. w Kolumbii, Chile, Niemczech. Istnieją różne odmiany: np. wyjście z systemu publicznego jest obowiązkowe powyżej pewnego pułapu osiąganych dochodów (np. w Holandii osoba zarabiająca więcej niż €30.900 rocznie, nie może być ubezpieczona w publicznej kasie chorych; może się ubezpieczyć wyłącznie u prywatnego ubezpieczyciela) bądź jest fakultatywne (Niemcy), bądź nie ma związku z wysokością osiąganych dochodów.

ubezpieczenia zdrowotnego w modelu australijskim płaciłby w dalszym ciągu składkę w systemie publicznym. Prywatna polisa ubezpieczeniowa oferowałaby wyższą jakość usługi zdrowotnej (szpitalnej): możliwość wyboru lekarza, przeskoczenie kolejki oraz wyższy standard hotelowy. W przypadku skorzystania przez ubezpieczonego ze świadczenia, płatnikiem byłby prywatny ubezpieczyciel, z tym że instytucja ubezpieczenia powszechnego refundowałaby mu część kosztów (w wysokości 75% ceny takiego świadczenia w systemie publicznym), w ramach limitu świadczeń określonego dla tego ubezpieczyciela prywatnego. Za świadczenia udzielonego powyżej limitu prywatny ubezpieczyciel nie otrzymywałby refundacji.

Autorzy tego rozwiązania twierdzą, że model ten ma następujące podstawowe zalety:

- nie uzależnia wprowadzenia ubezpieczenia prywatnego od opracowania koszyka świadczeń gwarantowanych ze środków publicznych,
- zapewnia dopływ dodatkowych środków do systemu ochrony zdrowia,
- odciąża płatnika publicznego (75% ceny świadczenia zamiast 100%).

Uważamy jednak, że korzyści te są wątpliwe, a ponadto model ten ma istotne wady:

- Wprowadzenie koszyka jest niezbędne bez względu na prywatne ubezpieczenie zdrowotne. Koszyk jest niezbędny w kontekście akcesji Polski do UE i objęcia jej koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie rzeczowych świadczeń medycznych oraz jest niezbędnym elementem racjonalizującym stronę popytową i zmniejszającym szarą strefę,
- Refundacja stanowi obciążenie dla systemu publicznego, podczas gdy, korzyści finansowe systemu publicznego są wątpliwe i trudno mierzalne, gdyż:
 - publiczny płatnik w dalszym ciągu, ponosi ryzyko finansowe i prawne z tytułu ubezpieczenia,
 - wprowadzenie systemu może spowodować, że pacjenci zamożniejsi, którzy nie korzystali dotychczas w praktyce z usług finansowanych przez system publiczny, będą występować o refundację. Z punktu widzenia systemu powszechnego ubezpieczenia oznaczać to może wzrost utylizacji świadczeń. W perspektywie kilku lat może to doprowadzić do niestabilności finansowej – może się pojawić silna presja na publiczne fundusze zdrowia do zwiększenia cen i limitów świadczeń.

Analogicznie do modelu ubezpieczeń alternatywnych, ewentualne wprowadzenie „modelu australijskiego” mogłoby nastąpić dopiero po odpowiednim uporządkowaniu systemu publicznego i pod warunkiem wprowadzenia zabezpieczeń chroniących równowagę finansową systemu publicznego.

W chwili obecnej wprowadzenie tego modelu w Polsce opinujemy negatywnie.

UBEZPIECZENIA DODATKOWE

Ubezpieczenie dodatkowe to ubezpieczenie charakteryzujące się jednocześnie dwoma cechami:

- a) ubezpieczenie służy pokryciu kosztów świadczeń medycznych, które nie są pokrywane w obowiązkowym systemie publicznym,
- b) wykupienie ubezpieczenia nie zwalnia z obowiązku opłacenia składki w systemie publicznym.

Ubezpieczenie dodatkowe pokrywać więc może wybrane świadczenia spoza koszyka świadczeń gwarantowanych finansowanych ze środków publicznych. W ramach tego modelu

mogą być także oferowane ubezpieczenia od kosztów współpłacenia, czy wyższego standardu hotelowego w szpitalu.

Model ten jest powszechny np. we Francji (ubezpieczenia wzajemne w zakresie kosztów współpłacenia), czy w Holandii (świadczenia spoza koszyka finansowanego w ramach ubezpieczenia podstawowego). Model ten może być oferowany w Polsce na bazie obowiązującego prawa ubezpieczeniowego.

Model ten opiniujemy pozytywnie.

UBEZPIECZENIA RÓWNOLEGŁE

Model ten dotyczy koszyka świadczeń gwarantowanych przez państwo, które ze względu na długi czas oczekiwania są dla pacjenta trudno dostępne, lub standard i warunki wykonania świadczenia nie są w systemie publicznym wysokie. Model ten dotyczy zwłaszcza procedur chirurgicznych. Produktem ubezpieczeniowym jest możliwość skrócenia czasu oczekiwania i zapewnienie bardziej komfortowych warunków wykonania świadczenia. Nazwa „równoległy” oznacza, że świadczenie to jest już oferowane w ramach publicznej ochrony zdrowia. Z reguły świadczenie w ramach modelu równoległego jest realizowane przez prywatnego świadczeniodawcę (w tym przez prywatny szpital). Model ten od wielu lat funkcjonuje, np. w Wielkiej Brytanii.

Model ten może być oferowany w Polsce w ramach obowiązującego prawa ubezpieczeniowego, ale z uwagi na fakt, iż ubezpieczony za to samo płaci dwukrotnie (pierwszy raz obowiązkową składkę w systemie publicznym, drugi raz za prywatne ubezpieczenie równoległe), model ten jest mało atrakcyjny dla klienta.

KONSORCJA ZINTEGROWANEJ OPIEKI MEDYCZNEJ

Co prawda, zintegrowana opieka medyczna (managed care) nie jest zaliczana do tradycyjnego ubezpieczenia zdrowotnego, to ma szereg cech tego ubezpieczenia. **Konsorcjum zintegrowanej opieki medycznej** za opłatę kapitałową jest zobowiązane do zapewnienia określonej grupie ubezpieczonych całego koszyka świadczeń z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Mamy zatem do czynienia z transferem ryzyka na konsorcjum. Konsorcja są zwykle zorganizowane na bazie świadczeniodawcy. Np. w Wielkiej Brytanii funkcjonują tzw. primary care trusts, które są grupami lekarzy rodzinnych.

Istotą konsorcjum jest zintegrowanie funkcji „ubezpieczyciela” i świadczeniodawcy, co w warunkach konkurencji motywuje do tego by przy możliwie jak najniższym koszcie zapewnić opiekę w sposób jak najbardziej atrakcyjny dla pacjentów.

Słabością tego modelu może być dążenie do nadmiernego ograniczania świadczeń w celu obniżania kosztów. Najlepszym zabezpieczeniem przed tym niebezpieczeństwem jest pozostawienie ubezpieczonemu realnego prawa do „głosowania nogami” tj. corocznej decyzji, czy chce być przypisany do opieki w ramach konsorcjum, czy też korzystać z innych form realizacji powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

Konsorcja zintegrowanej opieki medycznej powinny podlegać regulacji określającej:

- dopuszczalne formy organizacyjno-prawne,
- wysokość kapitałów własnych lub gwarancji,
- zasady tworzenia rezerw,
- nadzór finansowy,
- minimalną liczbę osób przystępujących do konsorcjum,

- rozwiązania, gwarantujące ubezpieczonemu możliwość corocznego wyboru, czy chce być pod opieką konsorcjum,
- rozwiązania, zapobiegające „spijaniu śmietanki” i selekcji ryzyka,
- nadzór nad dostępnością i jakością usług dla ubezpieczonych, objętych opieką konsorcjum,
- kwestie kalkulacji opłaty kapitałowej.

Wprowadzenie konsorcjów zintegrowanej opieki medycznej opiniujemy pozytywnie.

ROZDZIAŁ III.2.

OŚWIATA

III.2.1. WPROWADZENIE

Oświata kształtuje szanse dzieci i młodzieży szkolnej na rozwój osobisty, zdolność do pełnego uczestnictwa w kulturze, życiu społecznym i powodzenie w przyszłej pracy zawodowej. Od jakości systemu oświaty zależą przyszłe możliwości rozwoju kraju oraz pozycja Polski i Polaków w Europie i świecie. Oświata pochłania znaczne środki z budżetu centralnego, stanowi znaczący udział w wydatkach samorządów terytorialnych i w budżecie każdej rodziny. Skupia zainteresowanie, pośrednio lub bezpośrednio, wszystkich obywateli.

W międzynarodowym teście PISA¹²⁵, mierzącym poziom umiejętności potrzebnych do życia w nowoczesnym społeczeństwie polscy uczniowie uzyskują wyniki na poziomie niższym niż średnia krajów OECD. Na ten słaby rezultat w skali kraju składają się niezłe wyniki testów wśród młodzieży w dużych miastach i metropoliach oraz bardzo słaby średni wynik wśród młodzieży na wsi i w małych miastach.

Aby Polska mogła sprostać wyzwaniu cywilizacyjnemu przyszłości, a wszyscy młodzi Polacy mieli możliwość rozwoju, konieczne jest jednoczesne podnoszenie jakości nauczania i wyrównywanie szans w dostępie do edukacji¹²⁶.

III.2.2. PODNOSZENIE JAKOŚCI EDUKACJI

OCZEKIWANY REZULTAT: POPRAWA WYNIKÓW TESTÓW PISA, WIEDZY I UMIEJĘTNOŚCI PIĘTNASTOLATKÓW

Poprawa jakości edukacji wymaga naszym zdaniem jednoczesnego zastosowania kilku wzajemnie wspierających się rozwiązań, dzięki którym szkoły będą miały możliwość i motywację do tego, by uzyskiwać lepsze efekty nauczania i odpowiadać na oczekiwania rodziców i uczniów.

Kluczowe rozwiązania dla poprawy jakości szkół to:

- zewnętrzna, obiektywna ocena jakości nauczania szkoły poprzez jednolite krajowe testy oraz zewnętrzne oceny eksperckie,
- dostęp rodziców i uczniów do ocen jakości nauczania poszczególnych szkół, poprzez publikowanie wyników testów i ocen eksperckich,
- możliwość wyboru szkoły przez rodziców i uczniów,
- system finansowania szkół powiązany z bonem edukacyjnym, sprawiającym, że gros środków finansowych w oświacie „idzie” automatycznie za uczniem,
- autonomia szkoły i kompetencje dyrektora, pozwalające na odpowiedni dobór kadry oraz kształtowanie programów i organizacji, tak by poprawiać jakość nauczania i dostosowywać szkołę do rosnących oczekiwań rodziców i uczniów.
- Dla umożliwienia i ułatwienia wprowadzenia powyższych rozwiązań proponujemy dodatkowo zmiany instytucjonalne i organizacyjne, a w szczególności:

¹²⁵ OECD Programme for International Student Assessment.

¹²⁶ W załączniku założenia do ustawy o systemie oświaty.

- włączenie subwencji oświatowej do subwencji wyrównawczej,
- likwidację kuratoriów oświaty,
- uchwalenie nowej ustawy o systemie oświaty, która zastąpi Kartę Nauczyciela.

NIEZBĘDNE DZIAŁANIA W KIERUNKU POPRAWY JAKOŚCI EDUKACJI

Zmiana podstawy programowej

Przyjęcie spójnej podstawy programowej - od przedszkola do szkoły średniej. W podstawie trzeba położyć nacisk na uczenie kluczowych umiejętności, w tym uczenia się.

1. Uporządkowanie „Nowej Matury”

Kluczowy dla jakości edukacji jest system zewnętrznych egzaminów. Został on wdrożony w 1999 roku. Od 2002 roku przeprowadzane są sprawdziany po szkole podstawowej i egzaminy po gimnazjum. W roku 2005, po raz pierwszy, przeprowadzono NOWĄ MATURĘ. Wymagania egzaminacyjne w znacznie większym stopniu, niż programy nauczania wpływają na treści nauczania i na umiejętności absolwenta szkoły. System egzaminów zewnętrznych wymaga stałego monitorowania. Standardy wymagań matury wciąż jeszcze są mocno dyskusyjne. Dopracowania wymaga organizacja egzaminów.

2. Zwiększenie autonomii szkół i placówek oświatowych

Lata 1989 – 2005 doprowadziły do decentralizacji i demokratyzacji oświaty. Szkoły i placówki oświatowe przekazane zostały samorządom terytorialnym. Pora na drugi krok, na zwiększenie autonomii szkół i przekazanie znacznych kompetencji dyrektorom.

Dyrektor szkoły będzie miał prawo decydowania o:

- organizacji szkoły,
- konkretnych planach nauczania,
- wyborze (wspólnie z radą pedagogiczną) programów nauczania,
- polityce kadrowej: zatrudnianiu, ocenianiu, motywowaniu i zwalnianiu nauczycieli,
- realizacji budżetu szkoły. (Dyrektor będzie swobodnie zatrudniał nauczycieli, w oparciu o kodeks pracy, będzie mógł również kształtować płace nauczycieli w zakresie określonym prawem i standardami oświatowymi).

Tak silna pozycja dyrektora wymaga zwiększenia roli społecznych partnerów szkoły. W tym celu powołane zostaną Społeczne Rady Oświatowe, spełniające rolę rad nadzorczych szkoły. Do kompetencji Społecznych Rad Oświatowych należeć będą:

- uchwalanie statutu,
- opiniowanie arkusza organizacyjnego szkoły, wewnętrznych regulaminów i zasad,
- kontrola realizacji budżetu,
- ocena dyrektora.

Autonomia szkół to mechanizm, który prowadzi do ich różnicowania i dostosowania oferty edukacyjnej do potrzeb uczniów i ich rodziców. Rodzice będą mieli prawo wyboru szkoły dla swojego dziecka. Budżet szkoły będzie proporcjonalny do liczby uczniów (bon oświatowy). W rezultacie mechanizm będzie prowadził do konkurencyjności szkół i dbałości o poziom kształcenia.

3. Zmiana sposobu zarządzania oświatą.

To warunek konieczny do wprowadzenia rzeczywistej autonomii szkół. Ponadto celem zmiany jest usprawnienie sposobu zarządzania oświatą, decentralizacja oraz zmniejszenie kosztów administracji oświatowej.

Sposób realizacji:

- Likwidacja kuratoriów oświaty - obecny system dwuwładzy powoduje niejasny podział kompetencji, brak odpowiedzialności, utrudnia funkcjonowanie dyrektorów, rodzi liczne konflikty. Likwidacja kuratoriów oznacza wzmocnienie roli dyrektora szkoły i organu prowadzącego. Obecne kompetencje kuratora oświaty przejdą częściowo na dyrektora szkoły, częściowo do organu prowadzącego.
- Pozostawienie nadzoru prawnego nad uchwałami samorządów terytorialnych, w tym decyzji dotyczących oświaty, w gestii wojewody.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej będzie organem stanowiącym prawo oraz wprowadzającym standardy pedagogiczne (normy), takie jak, np.: maksymalna liczebność szkoły, maksymalna liczebność klasy, minimalne płace nauczycieli, minimalna liczba godzin nauczania poszczególnych przedmiotów.
- Zwiększenie kompetencji organów prowadzących szkoły. Będą one mogły swobodnie kształtować politykę oświatową na swoim terenie, ustalać sieć szkolną, określać wielkość szkół, zasady tworzenia budżetów szkół (bon na poziomie Jednostki Samorządu Terytorialnego - JST), zamawiać eksperckie mierzenie jakości szkół na swoim terenie, powoływać i odwoływać dyrektorów szkół.

4. Eksperckie mierzenie jakości.

To kolejne działanie, stanowiące mechanizm podnoszenia jakości edukacji. W efekcie proponowanej zmiany szkoły otrzymywać będą raport, zawierający rzetelną diagnozę ich funkcjonowania. Raporty będą jawne, publikowane na stronach internetowych szkół. Rodzice, decydując o wyborze szkoły dla swojego dziecka, będą mogli skorzystać z informacji zawartych w raporcie.

Sposób realizacji:

- Powołanie, przez ministra edukacji, ekspertów ds. mierzenia jakości. Przeszkolenie ich, nadanie im licencji uprawniającej do mierzenia jakości. Ogłoszenie listy ekspertów.
- Wprowadzenie obowiązku zamawiania przez organ, prowadzący mierzenia jakości pracy każdej szkoły raz na cztery lata. Mierzenie jakości wykonywać będą licencjonowani eksperci.
- Jawność raportów z mierzenia jakości, publikowanie ich na stronach internetowych szkół.
- Diagnoza stanu edukacji narodowej, przygotowana i przedstawiana parlamentowi, raz na dwa lata, przez ministra edukacji narodowej.

5. Zmiana pragmatyki zawodowej nauczycieli.

O jakości szkoły decyduje jakość nauczycieli. Dyrektor autonomicznej szkoły musi mieć prawo kreowania rzeczywistej polityki kadrowej. Należy dążyć do wyraźnego podniesienia prestiżu zawodu nauczyciela, poprzez zatrudnianie najlepszych absolwentów szkół wyższych i godziwe ich wynagradzanie.

Sposób realizacji:

- Nowa ustawa o systemie oświaty będzie regulować prawa i obowiązki nauczycieli, i zastąpi Kartę Nauczyciela. Przy obecnych zapisach Karty Nauczyciela nie mógłby funkcjonować bon oświatowy, którego założeniem jest elastyczne zatrudnianie nauczycieli w zależności od wyboru szkoły, dokonywanego przez rodziców. Obecne zapisy powodują również faktyczny podział nauczycieli na pracujących w szkołach publicznych i niepublicznych – ci ostatni zatrudniani są na podstawie Kodeksu Pracy. Już dzisiaj niektóre samorządy terytorialne próbują „obejść” Kartę Nauczyciela, tworząc fundacje i stowarzyszenia, i przekazując im prowadzenie szkół. Paradoksalnie, dopiero w taki sposób, dyrektor i organ prowadzący, mogą faktycznie odpowiadać za jakość szkoły, w tym za dobór pracujących w niej nauczycieli.
- Przeniesienie niektórych przepisów Karty Nauczyciela (np. awansu) do ustawy o systemie oświaty.
- Przekazanie dyrektorom szkół uprawnień kadrowych. Zatrudnianie nauczycieli odbywać się będzie na podstawie Kodeksu Pracy. Dyrektor będzie mógł również negocjować z nauczycielem obowiązki, godziny pensum dydaktycznego i wysokość wynagrodzenia (nie niższego niż ustalone przez ministra).
- Zmiana warunków awansu zawodowego. Wprowadzenie egzaminów państwowych na stopień nauczyciela mianowanego i dyplomowanego. Egzaminy organizować będą komisje powołane przez uczelnie wyższe wytypowane przez ministra. W skład komisji, poza nauczycielami akademickimi, wchodzić będą eksperci do spraw awansu z listy ministra.
- Wprowadzenie bonu na doskonalenie nauczycieli. Jednoprocentowy odpis funduszu wynagrodzeń będzie, jak obecnie, wykorzystywany na kształcenie ustawiczne nauczycieli. Część tego funduszu scentralizowana zostanie na poziomie szkoły (60%), reszta będzie w dyspozycji nauczyciela, z przeznaczeniem na dowolne formy doskonalenia.

6. Finansowanie szkół i placówek.

Zmiana sposobu finansowania szkół i placówek to warunek konieczny ich autonomii.

Postulowane zmiany:

- Zastąpienie subwencji oświatowej subwencją wyrównawczą. Tego typu rozwiązanie postulują samorządy terytorialne. Przejście na subwencję wyrównawczą jest krokiem w kierunku usamodzielnienia samorządów, tak, aby mogły same finansować swoje zadania ze środków własnych, gromadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego, a nie odprowadzanych do budżetu centralnego i rozdzielanych z powrotem w postaci subwencji oświatowej. Ze względu jednak na bardzo duże zróżnicowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, musi być wprowadzony mechanizm wyrównawczy, zapewniający finansowanie edukacji na określonym poziomie.
- Ustalenie normy finansowania ucznia (kwota nie mniejsza niż). Finansowanie oświaty z dochodów własnych nie może prowadzić do obniżenia jakości edukacji i nieuprawnionych oszczędności. Dlatego powinna zostać określona kwota minimalna kształcenia ucznia w określonym typie szkoły lub placówki oświatowej. Będzie ona ustalona według realnych kosztów. Ułatwi również rozliczenia między jst., wynikające z faktu, że uczniowie często uczą się poza miejscem zamieszkania, a wydatki na ich naukę powinny zostać rozliczane przez macierzysty samorząd.

- Utworzenie, na poziomie ministerstwa edukacji narodowej, funduszu na dofinansowanie konkretnych programów rozwoju i wyrównywania szans szkół, znajdujących się w „specjalnych strefach edukacyjnych” (obszarach o wyjątkowo dużym natężeniu problemów społecznych).
- Wprowadzenie bonu oświatowego na poziomie jednostki samorządu terytorialnego, jako podstawy tworzenia budżetu szkoły. Samorządy terytorialne mogą ustalić własne zasady określenia wysokości bonu i dystrybucji środków na oświatę. Ważne, aby każdy dyrektor szkoły wiedział, że budżet jego placówki jest proporcjonalny do liczby uczniów i świadomie zabiegał o ucznia – klienta szkoły. Ważne również, aby rodzice mieli świadomość, że mają nie tylko prawo, ale obowiązek wyboru szkoły dla swojego dziecka, i że ten wybór jest dla szkoły korzystny finansowo. Samorządy mogą pozostawić w swojej gestii część środków z przeznaczeniem na dowożenie uczniów, remonty, inwestycje lub na szczególne programy wspomagające szkoły. Podstawą budżetu szkół, jako samobilansujących się jednostek, musi być jednak bon oświatowy.
- Zachęcanie rodziców do świadomego wyboru szkoły dla własnego dziecka.

III.2.3. WYRÓWNANIE SZANS W DOSTĘPIE DO EDUKACJI

OCZEKIWANY REZULTAT : PODNIESIENIE WSKAŹNIKA DZIECI (CZTEROLATKÓW), OBJĘTYCH WYCHOWANIEM PRZEDSZKOLNYM DO OKOŁO 70% W 2008 ROKU. LIKWIDOWANIE BARIER W DOSTĘPIE DO EDUKACJI NA KAŻDYM POZIOMIE. OBNIŻENIE WIEKU SZKOLNEGO DO SZEŚCIU LAT

Uczniowie, mieszkający na wsi i w małych miastach, w większości przypadków, mają gorsze perspektywy rozwoju niż ich rówieśnicy z dużych miast. Dysproporcje w poziomie wiedzy i umiejętności między dziećmi na wsi i w dużych miastach występują już w chwili rozpoczęcia nauki szkolnej. Zmniejszenie tej różnicy na dalszych etapach edukacji jest bardzo trudne. Dlatego konieczne jest:

Upowszechnienie edukacji przedszkolnej

Okres wczesnego dzieciństwa ma olbrzymie znaczenie dla nabycia zdolności niepoznawczych (aspiracji życiowych, motywacji, samodyscypliny, długowzroczności w podejmowaniu decyzji, cierpliwości, umiejętności pracy grupowej, postawy prospołecznej, etc.). Jeżeli człowiek nie nabyte zdolności niepoznawczych we wczesnym dzieciństwie, to nadrobienie tego w późniejszym wieku jest bardzo trudne i kosztowne. Edukacja przedszkolna może odegrać ogromną rolę w trwałym podniesieniu zdolności niepoznawczych dzieci z rodzin cierpiących na ich deficyt. Może ona znacznie zwiększyć ich szanse na sukces zawodowy i społeczny.

W Polsce zaledwie 35% dzieci w wieku 3-4 lat, objętych jest wychowaniem przedszkolnym, podczas gdy w wiodących w tym zakresie wysokorozwiniętych krajach, wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 70-100%¹²⁷. W wielu obszarach wiejskich przedszkola są obecnie praktycznie niedostępne.

Upowszechnienie edukacji przedszkolnej, zwłaszcza na wsi i w małych miastach, ma kluczowe znaczenie dla wyrównania szans edukacyjnych dzieci w Polsce.

¹²⁷ Na początku tego wieku, wskaźnik powszechności edukacji przedszkolnej dla trzy i czterolatków wynosił: 100% we Francji, 95% we Włoszech, 80-85% w Danii, Szwecji, Hiszpanii, Niemczech, Czechach i 70% w USA.

Sposób realizacji:

- Zmiana przepisów prawa – wprowadzenie różnorodnych, elastycznych form organizacji przedszkoli (ośrodków przedszkolnych), dostosowany do lokalnych warunków i potrzeb.
- Określenie warunków koniecznych funkcjonowania przedszkola (ośrodków przedszkolnych): wykwalifikowana kadra, realizacja podstawy programowej wychowania przedszkolnego (znacznie luźniejszej niż obecna), zajęcia w wymiarze nie mniejszym niż 9 godzin tygodniowo.
- Stworzenie możliwości powierzenia prowadzenia przedszkoli (ośrodków przedszkolnych) osobom prawnym lub fizycznym.
- Umożliwienie gminom ustanowienia bonu przedszkolnego lub systemu zwolnień z opłat rodziców w trudnej sytuacji finansowej.
- Wprowadzenie prawa do rocznego wychowania przedszkolnego dla pięcioletków (rok przed obniżeniem wieku szkolnego).

Obniżenie wieku szkolnego

Polska jest jednym z ostatnich krajów Unii Europejskiej, w którym obowiązek szkolny obejmuje dzieci siedmioletnie. To powoduje, że przy długim, dwunastoletnim cyklu kształcenia, absolwenci szkół średnich mają dziewiętnaście lat i są najstarszymi studentami wyższych uczelni.

Dzieci sześciolatnie, jak wykazują doświadczenia europejskie, są dojrzałe do nauki w szkole, chłonne, zainteresowane zdobywaniem wiedzy, zdolne do kontaktu z rówieśnikami. Przyjęcie ich do klasy pierwszej szkoły podstawowej spowoduje wyrównanie startu – im wcześniejsza wspólna nauka, tym lepiej. Obniżenie wieku kończenia powszechnej edukacji, zrównanie wieku studentów w Polsce ze studentami w innych krajach Europy, w konsekwencji przyniesie nieco wcześniejszy start w dorosłe życie.

Dlatego priorytetem powinno być obniżenie wieku szkolnego do lat sześciu od września 2007 roku. W tym celu proponujemy:

1. Przyjmowanie sześciolatek do klasy pierwszej szkoły podstawowej można rozłożyć na dwa lata. We wrześniu 2007 obowiązek szkolny objąłby wszystkie siedmiolatki i połowę dzieci sześciolatków. W następnym roku pozostałych sześciolatek.
2. Obniżenie wieku szkolnego nie wiąże się z przedłużeniem lat nauki. Nadal system edukacji tworzyć będą etapy: 6 + 3 + 3. Absolwent szkoły średniej (liceum ogólnokształcącego) będzie kończył szkołę w wieku 18 lat.

ROZDZIAŁ III.3.

NAUKA I SZKOLNICTWO WYŻSZE

III.3.1. WPROWADZENIE

W ostatnich szesnastu latach liczba studentów w Polsce wzrosła blisko pięciokrotnie, powstało blisko 300 prywatnych uczelni. Ten boom edukacyjny na poziomie szkolnictwa wyższego to jeden z największych sukcesów III Rzeczypospolitej. Ten sukces nie może przesłonić jednak zasadniczych słabości polskiej nauki i szkolnictwa wyższego – słabości, bez których przewyciężenia zwiększać się będzie dystans między Polską a krajami przodującymi w tym obszarze.

Od poziomu nauki i szkolnictwa wyższego zależeć będzie w znacznym stopniu przyszła pozycja Polski i jej mieszkańców w świecie. Dla zapewnienia właściwego rozwoju w tym obszarze kluczowe są obecnie następujące zadania:

- wyrównanie szans młodzieży w dostępie do studiów wyższych,
- dostosowanie uczelni i kierunków studiowania do rynku pracy,
- podniesienie poziomu nauki i kształcenia studentów,
- zwiększenie proporcji pozabudżetowego finansowania nauki.

III.3.2. WYRÓWNANIE SZANS MŁODZIEŻY W DOSTĘPIE DO STUDIÓW WYŻSZYCH

Zaledwie około 1/3 ogółu studentów w Polsce studiuje na studiach bezpłatnych dziennych w uczelniach publicznych. Natomiast prawie 2/3, czyli ok. 1,1 miliona studentów korzysta z płatnych studiów w uczelniach prywatnych lub na odpłatnych studiach wieczorowych i zaocznych w uczelniach publicznych. Paradoksalnie w grupie studiujących bezpłatnie jest znacznie większy udział młodzieży z rodzin zamożniejszych z dużych miast, natomiast wśród tych, którzy płacą za studia przeważają studenci z rodzin słabiej sytuowanych, szczególnie z mniejszych miejscowości. Młodzież ze wsi i małych miast ma znacznie mniejsze szanse na ukończenie dobrych studiów niż młodzież mieszkająca w miastach akademickich. Powodem są przede wszystkim wysokie koszty utrzymania studenta w dużych miastach.

W sprawie odpłatności za studia potrzebna jest publiczna debata. Trudno bronić systemu, w którym osoby średnio zamożne i ubogie z jednej strony płacąc podatki finansują studia dzieci z rodzin lepiej sytuowanych, (które dostały się na dzienne studia w uczelniach państwowych), a z drugiej strony muszą ponosić koszty płatnych studiów własnych dzieci. Proponujemy rozważenie propozycji, aby bezpłatny był pierwszy rok studiów we wszystkich uczelniach wyższych natomiast na kolejnych latach studia na wszystkich uczelniach byłyby w pewnym zakresie odpłatne¹²⁸. Pierwszy bezpłatny rok studiów dawałby szanse dla zdolnej młodzieży na osiągnięcie dobrych wyników i uzyskanie uprawnień do stypendiów, umożliwiających finansowanie dalszej nauki. Najlepsi studenci mieliby zagwarantowane stypendia pokrywające koszt kształcenia, a pozostali studenci mieliby szanse skorzystania z

¹²⁸ Powtarzamy tu propozycję przedstawioną w: Krzysztof Pawłowski, „Społeczeństwo wiedzy szansa dla Polski”, Wydawnictwo Znak, Kraków 2004.

szerokiej gamy kredytów studenckich i stypendiów. Dlatego konieczne jest usprawnienie systemu kredytów na pokrycie kosztów studiowania oraz rozwój stypendiów dla biednych studentów, pochodzących z ośrodków oddalonych od miast akademickich. Proponujemy, aby te stypendia przyznawały gminy, z których pochodzi młodzież wyjeżdżająca na studia, ponieważ to one najlepiej znają sytuację dochodowo-majątkową tych studentów.

Propozycja wprowadzenia powszechnej odpłatności za studia skorelowana jest z propozycją konstytucji, omawianą w rozdziale I.1.

Zanim nowelizacja konstytucji umożliwi wprowadzenie całkiem nowych zasad finansowania szkół wyższych należy zmienić dotychczasowe reguły konstruowania budżetu państwa dla działu szkolnictwo wyższe, w odniesieniu do środków na dotacje dla szkół wyższych na działalność dydaktyczną. W tym zakresie powinny być przyjęte następujące założenia:

1. Studia stacjonarne wszystkich stopni w uczelniach publicznych finansowane będą w pełni z dotacji z budżetu państwa.
2. Studia stacjonarne wszystkich stopni w uczelniach niepublicznych będą mogły być częściowo finansowane z budżetu państwa (o tym, w jakiej części, w danym roku - zadecydują Parlament i Rząd w ustawie budżetowej).
3. Studia niestacjonarne wszystkich stopni nie będą finansowane z budżetu państwa ani w uczelniach publicznych, ani w uczelniach niepublicznych (zasada wolnej i równej konkurencji).
4. Przewiduje się, że uczelnie publiczne będą otrzymywały dotację na działalność dydaktyczną, obejmującą zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych (tj. na rozwój tzw. młodej kadry i wspieranie awansów profesorskich), a także na utrzymywanie uczelni, a w tym na remonty.
5. Przewiduje się, że uczelnie niepubliczne, spełniające kryteria określone przez ministra w drodze rozporządzenia, będą otrzymywały dotacje z budżetu państwa przeznaczoną na pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich. Dotacje te będą zatem przyznawane na obniżenie czesnego na tych studiach, a formalnie na zadania, o których mowa w punkcie 5.
6. Dotacje na działalność dydaktyczną w uczelniach będą miały charakter podmiotowy, ale obliczane będą według reguł zadaniowych, wynikających z rozporządzenia ministra, których parametrami będą tzw. wskaźniki kosztochłonności dla poszczególnych kierunków studiów odpowiednich stopni I, II, III oraz dane o liczbie studentów studiów stacjonarnych I i II stopnia oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich.

III.3.3. DOPASOWANIE UCZELNI I KIERUNKÓW STUDIÓW DO RYNKU PRACY

Obecnie wielu absolwentów po kierunkach takich jak, np. pedagogika, ekonomia, lub psychologia ma kłopoty ze znalezieniem pracy. Jednocześnie brakuje absolwentów kierunków uważanych powszechnie za trudniejsze do studiowania, jak np. niektóre kierunki inżynierskie, matematyka, czy fizyka. Dodatkowo problemem jest zbyt teoretyczny profil niektórych kierunków (np. matematyki) oraz pomijanie w programach studiów umiejętności i wiedzy praktycznej obecnej w programach uczelni zagranicznych, np. metody statystyczne stosowane w branży ubezpieczeniowej, w badaniach opinii publicznej, czy służbie zdrowia.

Dlatego konieczne jest unowocześnienie programów studiów zgodnie z potrzebami państwa i gospodarki. W warunkach powszechnej odpłatności za studia i niżu demograficznego, zwiększenie konkurencji pomiędzy uczelniami w pozyskiwaniu maturzystów, powinno wpłynąć na większą dbałość uczelni w dostosowaniu swoich programów do potrzeb gospodarki. Oddziaływanie rynku powinno być uzupełnione celowym działaniem państwa w formie dofinansowywania z budżetu studiów na tzw. „kierunkach zamawianych” (z profilem absolwenta zgodnym z potrzebami państwa i gospodarki). Kierunki takie mogłyby być otwierane przez uczelnie wybrane na zasadzie konkursu.

W programach wyższych uczelni należy również zmniejszyć zakres minimów programowych, co pozwoli na bardziej indywidualne kształtowanie programów studiów, zarówno przez uczelnie, jak i studentów. Ułatwi to też wpływanie lokalnych jednostek gospodarczych na programy studiów.

III.3.4. PODNIESIENIE POZIOMU NAUKI I KSZTAŁCENIA STUDENTÓW

Polskie uczelnie publiczne są oparte na wzorcach wprowadzonych w czasach, kiedy naukę i kształcenie na poziomie wyższym uprawiała bardzo wąska grupa ludzi. Wzorce te zostały dodatkowo zakonserwowane w czasach komunizmu, w krajach będących pod sowiecką dominacją. W tym samym okresie w organizacji i funkcjonowaniu uczelni w rozwiniętych krajach zachodziły poważne zmiany. Polskie uczelnie charakteryzuje dziś wielostopniowa hierarchia i statyczność. Wyznacznikiem pozycji jest przede wszystkim pozycja w hierarchicznej strukturze stopni i tytułów. Ewenementem na skalę światową jest u nas nadawanie tytułu profesora przez prezydenta państwa. Tytuły są nadawane na całe życie, wiele stanowisk, np. kierowników katedr też jest praktycznie dożywotnich. Wszystkie szczeble awansu w tej hierarchii (doktorat, habilitacja i profesura) uzależnione są od opinii i recenzji środowiska. System ten ma swoje zalety, lecz jego poważną wadą jest promowanie postaw konformistycznych. Taka struktura uczelni w połączeniu kolegialnością podejmowania zbyt wielu decyzji jest z natury anty-innowacyjna. Uczelniami, częstokroć ogromnymi firmami zatrudniającymi wiele tysięcy pracowników, kierują wyłaniani w drodze wyborów uczeni, a nie odpowiednio przygotowani menedżerowie.

Wynikiem tego jest bardzo słaba światowa pozycja polskich uczonych, jednostek naukowych i uczelni. Na znanej w środowisku akademickim liście 500 najlepszych uniwersytetów Świata¹²⁹ są tylko trzy polskie uniwersytety (Warszawski, Jagielloński i Wrocławski) i to w czwartej lub piątej setce. Nie ma polskich uczelni na liście rankingowej 100 najlepszych uczelni europejskich.

Należy poprawić konkurencyjność polskich uczelni i ośrodków naukowych tak, aby co najmniej, trzy polskie uczelnie znalazły się w pierwszej setce rankingu najlepszych uczelni w Europie. Osiągnięcie tego celu wymaga czasu, ale przede wszystkim radykalnych zmian w systemach zarządzania:

- Zarządzanie uczelniami należy powierzyć menedżerom wybieranym w drodze jawnych i otwartych konkursów.
- Konieczne jest udoskonalenie systemów akredytacji wyższych uczelni poprzez utworzenie ogólnopolskich rankingów, opartych na mierzalnych i porównywalnych parametrach. Rankingami powinny być również objęte jednostki badawczo-rozwojowe i

¹²⁹ <http://ed.sjtu.edu.cn/ranking.htm>,

instytuty PAN, przy czym kryteria te będą uwzględniały rzeczywiste osiągnięcia naukowo-badawcze w ostatnich latach, a nie tytuły i stopnie naukowe kadry. Rankingi, parametry oraz informacje o osobach dokonujących ocen i sporządzających rankingi powinny być powszechnie dostępne.

- Należy przeprowadzić kategoryzację jednostek naukowych opartą na rankingach i na tej podstawie przydzielać środki na badania statutowe.
- Konieczne jest też stworzenie zdrowej rywalizacji i konkurencji między uczelniami poprzez promocję najlepszych pracowników naukowych, po zniesieniu sztywnej siatki płac. To niewątpliwie zmniejszy zjawisko „drenażu mózgow” polskiej nauki.
- Należy opracowywać w poszczególnych dyscyplinach, rankingi naukowców, oparte na mierzalnych kryteriach i umieszczać je na ogólnie dostępnych stronach internetowych.
- Trzeba wprowadzić na wszystkich uczelniach korzystających ze środków publicznych obowiązkowe, anonimowe oceny wszystkich osób prowadzących zajęcia dydaktyczne.
- Bardzo ważnym środkiem do podniesienia poziomu i znaczenia polskich uczelni oraz naukowców są zmiany w systemie nadawania stopni naukowych, zmierzające do podniesienia poziomu doktoratów, uzyskiwanych w polskich uczelniach i instytutach badawczych do poziomu porównywalnego z dobrymi uczelniami zachodnimi. W tym celu należy wprowadzić zasadę, by wszyscy recenzenci rozpraw doktorskich i habilitacyjnych (w liczbie odpowiednio trzech i czterech), byli osobami aktywnymi naukowo (w ciągu ostatnich pięciu lat) o znaczącej pozycji i dorobku naukowym oraz pochodzili spoza rady naukowej, prowadzącej przewód i spoza jednostki (uczelni czy instytutu), w której zatrudniony jest doktorant.
- Bardzo istotnym instrumentem stymulującym rozwój naukowy tak jednostki naukowej, jak i samego pracownika, będzie wprowadzenie kontraktowego systemu zatrudniania także osób posiadających stopnie naukowe doktora habilitowanego i tytuł profesorski, tak by stabilizacja w drodze mianowania lub kontraktu do czasu uzyskania emerytury stała się co najwyżej swoistym „ukoronowaniem” kariery naukowej.
- Wraz ze zwiększeniem wymagań do uzyskania stopnia doktora, należy rozważyć zniesienie stopni doktora habilitowanego i państwowego tytułu profesora, przy wprowadzeniu bezwzględnej zasady zatrudniania pracowników naukowych na czasowe kontrakty.
- Należy również rozważyć wprowadzenie zakazu zatrudniania w uczelniach i innych jednostkach wypromowanych przez siebie doktorów (na okres pięciu lat),
- Istotnym elementem jest również podniesienie standardów przejrzystości w osiąganiu stopni naukowych i realizowaniu karier akademickich. Wszystkie rozprawy doktorskie powinny być opublikowane, przynajmniej w Internecie, niezwłocznie po obronie. Konkursy na wszystkie stanowiska naukowe powinny być obowiązkowe i jawne,
- Aby zwiększyć mobilność pracowników wyższych uczelni, która obecnie jest bliska zeru należy wesprzeć ich finansowo, np. dodatkami mieszkaniowymi, czy długoterminowymi stypendiami możliwymi do uzyskania wyłącznie w innych polskich ośrodkach naukowych (poza jednostką macierzystą).

III.3.5. ZWIĘKSZENIE PROPORCJI POZABUDŻETOWEGO FINANSOWANIA NAUKI

Głównym problemem naszego kraju, związanym z badaniami naukowymi, jest brak autentycznego zapotrzebowania gospodarki na wyniki badań (problem ten, chociaż w

mniejszym stopniu, występuje w całej Unii Europejskiej). W roku 2004 nakłady na badania i rozwój w Polsce wyniosły ogółem 0,64% PKB, przy czym, większość nakładów pochodziła ze źródeł budżetowych. Udział nakładów pozabudżetowych (w tym nakładów pomiotów gospodarczych) wynosił 47%. Zgodnie z założeniami Strategii Lizbońskiej, w roku 2010 nakłady na badania i rozwój powinny wynosić 3% PKB, z czego 2/3 powinno pochodzić spoza budżetu. Jakkolwiek wzrost wielkości całkowitych nakładów na badania i rozwój do 3% PKB nie wydaje się być realny, uzasadnione jest dążenie do założonej proporcji nakładów, w której nakłady spoza budżetu mają być dwukrotnie wyższe od nakładów budżetowych.

Przyczyny słabego zainteresowania krajowej gospodarki innowacyjnością są złożone. Wynikają m.in. z koncentracji na sektorach tradycyjnych, a także ze zbyt miękkiego finansowania jednostek badawczo-rozwojowych, które nie muszą zabiegać wspólnie z przemysłem o granty na projekty celowe. Dlatego proponujemy systematyczne zmniejszanie (o 10% rocznie) nakładów na badania statutowe jednostek badawczo-rozwojowych, przy jednoczesnym zwiększaniu funduszy na badania celowe.

Zasady finansowania nauki powinny uwzględniać możliwości komercjalizacji badań naukowych. Wyzwanie, jakim jest budowa „gospodarki opartej na wiedzy” oznacza konieczność skierowania środków tam, gdzie istnieją największe szanse wdrożenia nowoczesnych technologii. Ponieważ środki budżetowe są bardzo skromne, tym bardziej powinny być one przeznaczone z rozważą i w taki sposób, aby kryteriami ich przyznawania były: jakość prowadzonych badań i możliwości ich komercjalizacji. Środki budżetowe powinny wędrować za dobrymi naukowcami. Dlatego proponujemy, aby z jednej strony ustanowić priorytety badawcze, a z drugiej określać przejrzyste zasady rozdziału środków tak, aby trafiały do najlepszych naukowców lub zespołów naukowych, niezależnie czy funkcjonują one na uczelniach, czy w instytutach lub centrach badawczych. Takie podejście zapobiegnie rozpraszeniu środków budżetowych i ograniczeniu tzw. finansowania statutowego, służącego tylko do podtrzymywania istnienia instytucji.

Proponujemy utworzenie (bądź tylko wsparcie istniejących) Centrów Zaawansowanych Technologii w ośmiu ośrodkach (w dwu etapach: 3 + 5). Utworzenie CZT, współfinansowanych z budżetu Państwa i środków lokalnych powinno odbywać się na zasadzie konkursu ogłoszonego przez ministerstwo właściwe ds. nauki i szkolnictwa wyższego. Docelowo każde z centrów powinno dysponować kwotą ok. 10 mln euro (wartość szacunkowa) na stworzenie infrastruktury, która następnie sama na zasadach rynkowych musi się utrzymać. Środki powinny pochodzić, w dużej mierze, z funduszy strukturalnych UE. Liczba CZT powinna być ograniczona (np. do ośmiu) w celu koncentracji środków. Centra powinny być lokalizowane w dużych ośrodkach akademickich i przemysłowych, czyli takich, w których przekroczono pewną „masę krytyczną”.

ROZDZIAŁ III.4.

GŁĘBOKA REFORMA PROKURATURY

III.4.I. DIAGNOZA

Utworzony w 1985 roku i lekko poprawiony po roku 1989 ustrój prokuratury wymaga zasadniczej i szybkiej zmiany. W perspektywie doświadczeń szesnastu lat Odrodzonej Rzeczypospolitej okazuje się, że ten model – z rozbudowaną, wielostopniową hierarchią jednostek prokuratury, zbędnymi częstokroć wydziałami i dużymi uprawnieniami samorządu prokuratorskiego – nie zdaje egzaminu. Utrzymywanie go nie tylko uniemożliwia zwiększenie efektywności działania prokuratury, ale wręcz utrudnia zwalczanie przestępczości i ochronę przestrzegania prawa.

GŁÓWNE PROBLEMY PROKURATURY W CHWILI OBECNEJ:

1. Nadmiernie rozbudowane struktury nadzorczo-kontrolne i administracyjne, utrudniające skutecznie pracę „pierwszoliniowych” prokuratorów śledczych.
2. Marnotrawstwo pieniędzy na działania niemające bezpośredniego związku ze zwalczaniem przestępczości.
3. Demoralizowanie młodych prokuratorów przez długo zatrudnionych, ale niewiele umiejących prokuratorów - zwłaszcza tych od lat pracujących w wydziałach nadzoru lub administracyjnych.
4. Brak etosu pracy, prowadzący do powszechnego wśród prokuratorów przeświadczenia, że pracuje się nie w celu zwalczania przestępczości, ale po to, by mieć „święty spokój” (najlepsi prokuratorzy w tym systemie to tacy, którzy szybko kończą prowadzone sprawy, nieważne natomiast jak kończą).
5. Podporządkowanie sposobu pracy statystyce - im mniej spraw starych, tym lepiej – wykorzystywanej w dodatku w sposób niewłaściwy (np. podjęcie z zawieszenia sprawy trwającej miesiąc, a następnie zawieszona z uwagi na ukrywanie się podejrzanego i złapanie go po dwóch latach poszukiwań, to kłopot dla prokuratora; zamiast otrzymania pochwały będzie krytykowany, że prowadzi sprawę ponad dwa lata, chociaż w rzeczywistości czynności procesowe trwały niewiele ponad miesiąc).
6. Dublowanie szeregu funkcji, najczęściej odwoławczo-kontrolnych.
7. Nadmierna wrażliwość prokuratury na wszelkie zmiany polityczne – przełożeni i nadzór postępują tak, by nie podpaść żadnej opcji politycznej – nie wiadomo, kto za rok będzie u władzy.
8. Rozbudowana hierarchiczna struktura, w której, jak w wojsku, prokurator musi pokonywać kolejne szczeble ze szkodą dla prowadzonych przez niego spraw.
9. Zły sposób kształcenia aplikantów.
10. Broniący korporacyjnych interesów samorząd prokuratorski.
11. Brak odpowiedzialności prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze za sprawę po skierowaniu aktu oskarżenia – sprawa taka uważana jest za zakończoną, a oskarżanie przed sądem uważane jest za „dopusz Boży”.

III.4.2. ZASADNICZE CELE REFORMY PROKURATORY

1. Uodpornienie prokuratury na naciski partii politycznych, władz lokalnych i businessu oraz jakościowe obniżenie jej wrażliwości na zmiany polityczne w kraju.
2. Wylimitowanie anachronicznych i nieefektywnych metod zarządzania prokuraturą.
3. Wyposażenie prokuratury w środki, pozwalające na efektywną walkę z przestępczością i nadzorowanie przestrzegania prawa.

Skuteczne wypełnienie powyższych celów wymaga przyjęcia nowego prawa o prokuraturze¹³⁰ oraz nowego regulaminu urzędowania powszechnych jednostek prokuratury, a także zmiany niektórych przepisów kodeksu postępowania karnego.

SPOSOBY ROZWIĄZANIA PROBLEMÓW PROKURATORY:

1. Zmiana struktury terytorialnej prokuratury. Powinna działać w ramach rejonów i okręgów. Okręgi obejmowałyby terytorium jednego województwa. W prokuraturach rejonowych koncentrowałaby się większość spraw. Prokuratury okręgowe zapewniałyby ponadto zaplecze techniczno-administracyjne (ograniczone do minimum etatów działy finansowe, budżetowe, księgowy, administracyjny).
2. Zlikwidowanie prokuratur apelacyjnych oraz prokuratury krajowej, a także prokuratury wojskowej. Uzyskane dzięki likwidacji środki powinny zostać przeznaczone na wzmocnienie prokuratur rejonowych i okręgowych.
3. Zastąpienie Prokuratury Krajowej i rozbudowanych komórek Ministerstwa odpowiedzialnych za Prokuraturę niewielkim Biurem Prokuratora Generalnego posiadającym, obok personelu technicznego, dział śledczy do prowadzenia najważniejszych śledztw o zasięgu ogólnopolskim, szczególnie skomplikowanych i trudnych oraz dział wizytacyjno – lustracyjny i sądowy .
4. Zlikwidowanie nadzoru instancyjnego. Zażalenia na decyzje prokuratorów powinny być rozpatrywane przez sąd, tak jak obecnie w przypadku nieuwzględnienia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub o umorzeniu. Oczywiście wymagać to będzie kadrowego i organizacyjnego wzmocnienia sądów.
5. Zlikwidowanie nadzoru służbowego w obecnej postaci. Nadzór służbowy nad prowadzącym postępowanie prokuratorem powinien sprawować szef danej prokuratury. To do niego można by było składać skargi na sposób prowadzenia postępowania, to on powinien podejmować decyzję o przedłużeniu czasu postępowania w sprawie – z wyjątkiem śledztw najbardziej długotrwałych, kiedy do decyzji szefa prokuratury rejonowej czy okręgowej potrzebna będzie aprobata prokuratora z wydziału wizytacyjno - lustracyjnego Biura Prokuratora Generalnego (np. do postępowań trwających powyżej 2 lat).
6. Zniesienie samorządu prokuratorskiego. Można najwyżej rozważyć wprowadzenie zasady, iż każda prokuratura rejonowa i okręgowa deleguje na określony czas (maksymalnie pół roku) jednego lub dwóch prokuratorów, którzy wraz z prokuratorem z wydziału wizytacyjno - lustracyjnego Biura Prokuratora Generalnego dokonywaliby oceny pracy prokuratorów.
7. Wprowadzenie kadencyjności pracy szefów prokuratur rejonowych i okręgowych z ograniczeniem jej powtarzalności. Szefowie byłiby odpowiedzialni za bieżącą pracę

¹³⁰ W załączeniu projekt ustawy – Prawo o prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej wraz z uzasadnieniem.

prokuratury i swoich pracowników. W dużych miastach należy rozważyć podzielenie największych prokuratur, ponieważ ich szefowie nie są w stanie nimi skutecznie zarządzać ze względu na liczbę prokuratorów i ilość prowadzonych spraw.

8. Wprowadzenie zasady „odpowiedzialności prokuratora za sprawę”. Prokurator ją prowadzący powinien, o ile to możliwe, występować na każdej rozprawie, również w postępowaniu odwoławczym i kasacyjnym. Wobec zlikwidowania działów nadzoru i postępowań sądowych, zatrudniających prokuratorów występujących w postępowaniu odwoławczym, zyska się sporo nowych etatów. Prokuratorzy będą mieli mniej spraw i będą mogli się bardziej na nich skupić. W przypadku odejścia prokuratora z prokuratury prowadzone przez niego sprawy powinny być natychmiast przekazane innemu. Każda sprawa musi mieć dysponenta. Należy zapobiegać istnieniu „bezzaśadczych” spraw.
9. Wprowadzenie specjalizacji poprzez utworzenie jednostek ścigających przestępstwa gospodarcze, finansowe, podatkowe. Należy rozważyć wydzielenie odrębnego pionu do walki z przestępczością zorganizowaną. Pożądana jest większa aktywność prokuratorów w sprawach cywilnych, co również wymaga specjalizacji.
10. Utworzenie instytucji „prokuratora wyznaczonego” powoływanego przez premiera na wniosek prokuratora generalnego do prowadzenia spraw szczególnie ważnych politycznie, w których podejrzanymi mogą być wyżsi funkcjonariusze publiczni. Prokuratorzy tacy byłiby wyznaczani spośród autorytetów prawniczych spoza prokuratury i dysponowaliby pełną samodzielnością w podejmowaniu decyzji śledczych. Prokuratura zapewniałaby im obsługę organizacyjną.
11. Oddzielenie politycznej funkcji ministra sprawiedliwości od podlegającego mu fachowego zwierzchnika prokuratury, jakim powinien zostać Prokurator Generalny. Rozwiązanie takie pozwoli na utrzymanie odpowiedzialności Rady Ministrów za politykę karną państwa przy wyeliminowaniu niebezpieczeństw wynikających z sytuacji, w której polityk jest zwierzchnikiem prokuratury.

III.4.3. NOWA ORGANIZACJA PROKURATURY

1. Likwidacji ulegają:

- Prokuratura Krajowa,
- Prokuratury Apelacyjne,
- Wydziały Nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym w prokuraturach okręgowych,
- Wydziały Organizacyjne w prokuraturach okręgowych,
- Wydziały Sądowe w prokuraturach okręgowych,
- Wszelkie organy opiniodawcze i samorządu prokuratorowskiego,
- Prokuratury Wojskowe.

2. Przekształcenia:

- Prokuratur okręgowych powinno być tyle, ile województw. W przypadku dużych województw ze znacznymi ośrodkami miejskimi (na pewno Warszawa/ Mazowieckie, być może też inne) dopuszczalne byłyby dwie siedziby prokuratur okręgowych (np. w przypadku województwa mazowieckiego – siedziby w Warszawie i Radomiu, ale nadal byłaby to jedna prokuratura).
- W miejsce Prokuratury Krajowej – Biuro Prokuratora Generalnego, które składałoby się z trzech wydziałów:

- Śledczego, grupa kilkunastu prokuratorów do prowadzenia najpoważniejszych śledztw o zasięgu międzynarodowym – bezpośrednim szefem Wydziału Śledczego, powinien być jeden z zastępców prokuratora generalnego,
- Wizytacyjno - Lustracyjnego, grupa kilkunastu prokuratorów; jego celem byłaby wizytacja i lustracja prokuratur pod względem prawidłowości wykonywania pracy, przedstawianie potrzeb kadrowo-finansowych, wyławianie spraw, które z uwagi na swoją rangę powinny być prowadzone przez Wydziały Śledcze prokuratur okręgowych lub wydziały ds. przestępczości zorganizowanej, proponowanie usprawnień pracy,
- Sądowego, do występowania przed Sądem Najwyższym, Trybunałem Konstytucyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym.

3. Struktura Prokuratur Okręgowych:

- Szef Prokuratury Okręgowej plus maksymalnie 3 zastępców (jeden od rozpoznawania sporów kompetencyjnych),
- Wydział Śledczy – do prowadzenia postępowań w najpoważniejszych sprawach na terenie województwa, (szczególnie skomplikowane sprawy z wyłączeniem finansowo-gospodarczych oraz z zakresu przestępczości zorganizowanej),
- Wydział Śledztw Gospodarczych – najpoważniejsze sprawy gospodarcze i finansowe (skarbowe) z terenu województwa,
- Wydział ds. Przestępczości Zorganizowanej – sprawy z zakresu przestępczości zorganizowanej, (inne, acz poważne śledztwa kryminalne, np. szczególnie głośne zabójstwa – powinny być prowadzone przez Wydziały Śledcze),
- Komórka organizacyjna – finanse, księgowość itp. – w ogóle bez udziału prokuratorów.

4. Struktura Prokuratur Rejonowych:

- Prokurator Rejonowy plus maksymalnie trzech zastępców,
- Wydział Śledztw poważniejsze sprawy, w których prowadzone jest obligatoryjnie śledztwo przez prokuratora oraz poważniejsze sprawy kryminalne / o zbrodnie/,
- Wydział Śledztw Gospodarczych – sprawy gospodarcze i finansowe (skarbowe) z terenu,
- Wydział Dochodzeniowy pozostałe sprawy
- Wydział ds. Cywilnych i Administracyjnych.

5. Sposób wyboru szefów Prokuratur:

- szefów prokuratur okręgowych i rejonowych powinien mianować Prokurator Generalny na czteroletnie kadencje. Szef prokuratury okręgowej mógłby powtarzać swoją kadencję maksymalnie jeden raz.

6. Nadzór

Wydziały nadzoru powinny ulec likwidacji. Zażalenia na wszystkie decyzje prokuratora powinny być wnoszone do sądu właściwego dla rozpoznania danej sprawy. W sądach powinny powstać wydziały postępowania przygotowawczego – sędziowie z tych wydziałów powinni być w znacznie mniejszym stopniu obciążani sądzeniem spraw, a niemal w całości poświęcać się rozpoznawaniu zażaleń, wykonywaniu czynności sądowych w postępowaniu przygotowawczym i stosowaniu środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania.

7. Zalety proponowanego podziału organizacyjnego:

- ograniczenie do minimum niemerytorycznych etatów,

- dostosowanie podziału do podziału administracyjnego kraju,
- usprawnienie pracy prokuratur,
- specjalizacja poszczególnych wydziałów prokuratur,
- likwidacja nadzoru,
- zaniechanie szkodliwego dla prowadzonych spraw systemu awansowego w prokuraturze, który powodował częste zmiany kadrowe przy prowadzeniu sprawy.

III.4.4. SPOSÓB PRZEPROWADZENIA ZMIAN

1. Proponowane zmiany wymagają:
 - nowej ustawy o prokuraturze,
 - nowego regulaminu urzędowania powszechnych jednostek prokuratury,
 - wprowadzenia zmian w prawie o ustroju sądów powszechnych,
 - wprowadzenia zmian w kodeksie postępowania karnego,
 - nowych ustaw szczególnych (patrz poniżej).
2. Konieczne będzie wprowadzenie ustawy specjalnej, pozwalającej na przejście na wcześniejszą emeryturę prokuratorom, którzy nie widzą siebie w nowym stanie prawnym. Należy uchwalić ustawę epizodyczną, obowiązującą, np. przez 24 miesiące od daty wejścia w życie reformy. W tym okresie wszyscy prokuratorzy, którzy mieliby 25-letni staż pracy w prokuraturze (licząc z aplikacją, do okresu tego wliczałoby się również okresy pracy w sądownictwie, wykonywania zawodu radcy prawnego, adwokata i notariusza), mogliby przejść w stan spoczynku. Pozornie rozwiązanie to jest bardzo kosztowne – Państwu przybywa grono, co najmniej kilkuset nowych, stosunkowo młodych (nawet 50-letnich) emerytów z wysokimi świadczeniami (prokurator w stanie spoczynku otrzymuje 75 % ostatniej pensji). W praktyce jednak jest to jedyny sposób na zwolnienie etatów przez osoby, dotąd zajmujące stanowiska w nadzorze i wydziałach organizacyjnych, a które są często nieprzydatne dla prokuratury.
3. Należy zauważyć, iż proponowane zmiany wymagać będą również zmian w sądownictwie (powołanie wydziałów postępowania przygotowawczego w sądach rejonowych i okręgowych) oraz przekonania do tych zmian również środowiska sędziowskiego.

Dlatego niezbędne jest powołanie instytucji „Sędziego do spraw Śledztw”.

Sędzia do spraw Śledztw, zajmowałby się w sądach sprawami z zakresu postępowania przygotowawczego. Można byłoby powołać wydziały do spraw śledztw w większych sądach rejonowych okręgowych i apelacyjnych. W mniejszych – wystarczyłaby sekcja postępowania przygotowawczego. Zakres ich kompetencji należy sformułować ogólnie – rozpoznawanie zażaleń na orzeczenia prokuratora, wydane w postępowaniu przygotowawczym oraz wniosków prokuratora, składanych w postępowaniu przygotowawczym. Zamiast prokuratora wyższej instancji sprawy te rozpoznawałby bezpośrednio sąd.

PRZYKŁADOWE SPRAWY, KTÓRE POWINNY BYĆ ROZPOZNAWANE PRZEZ SĘDZIEGO DO SPRAW ŚLEDZTW:

1. Zażalenia :

- na odmowy wszczęcia oraz umorzenia postępowania przygotowawczego (wprowadzić opłatę niezbyt dużą, ale egzekwowaną, np. 50 zł, ograniczy to w pewnym stopniu pieniactwo),

- w przedmiocie zawieszenia postępowania przygotowawczego,
- w przedmiocie środków zapobiegawczych,
- na odmowę przyjęcia środka odwoławczego, odmowę przywrócenia terminu do złożenia środka odwoławczego,
- na rozstrzygnięcia w przedmiocie dowodów rzeczowych,
- dotyczące zastosowanie środków zapobiegawczych, innych niż areszt,
- na odmowę wydania listu żelaznego,
- na bezczynność (należałoby wypracować kryteria bezczynności i to w miarę sztywne, by nie było zbyt dużej dowolności, np. możliwość złożenia skargi na bezczynność po upływie czterech miesięcy od daty wszczęcia i uzależnić to od opłaty niezbyt dużej, ale konsekwentnie wymaganej, np. 50 zł). Wprowadzone powinny być sankcje za bezczynność w postępowaniu, np. zobowiązanie do przedstawienia planu dochodzenia.

2. Rozpoznawanie wniosków prokuratora:

- o zastosowanie podsłuchu i przedłużenie czasu trwania podsłuchu,
- o zwolnienie z tajemnicy dziennikarskiej, adwokackiej, radcy prawnego,
- o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi wykonawczemu,
- o zastosowaniu aresztu,
- o obserwację psychiatryczną, przedłużenie obserwacji,
- o umorzenie postępowania przygotowawczego z powodu niepoczytalności sprawcy i umieszczenie go w zakładzie psychiatrycznym,
- o orzeczenie przepadku dowodów rzeczowych, przepadku poręczenia majątkowego,,
- o przesłuchanie świadka w postępowaniu przygotowawczym,
- o wydanie europejskiego nakazu aresztowania,
- o wznowienie postępowania przygotowawczego prawomocnie umorzono

III.4.5. PODZIAŁ SPRAW POMIĘDZY PROKURATURĄ I SĄD

Należy przekazać prokuratorowi kompetencje do wyznaczania obrońców z urzędu. Przesyłanie do sądów wniosków o wyznaczenie obrońcy oraz o jego zwolnienie jest marnotrawstwem czasu zarówno sądu, jak i prokuratora. Należy również przekazać im kompetencję do warunkowego umarzenia postępowania karnego. Prokurator zawierałby tzw. ugodę w sprawie warunkowego umorzenia postępowania, ustalając jego warunki, zaś sąd na posiedzeniu wydawałby wyrok, zatwierdzający taką ugodę. Wyrok taki nie byłby zaskarżalny (poza tzw. bezwzględny przesłankami odwoławczymi, np. nienależycie obsadzony skład sądu itp.). Stronom służyłby od niego sprzeciw. Wniesienie sprzeciwu powodowałoby przekazanie sprawy prokuratorowi w celu sporządzenia aktu oskarżenia. Prokurator powinien mieć również prawo kończenia postępowania przygotowawczego w formie ugody z oskarżonym. Ugoda taka byłaby zatwierdzana przez sąd na takich samych zasadach, jak ugoda w sprawie warunkowego umorzenia postępowania przygotowawczego. Można wprowadzić taką instytucję na próbę, aby sprawdzić jak ona zadziała. W efekcie na rozprawy powinny trafiać sprawy rzeczywiście poważne.

Rozpoznaniem tego typu spraw (ugody) mogliby się zajmować sędziowie do spraw śledztw. Obecnie około 80% spraw związanych z czynnościami sądowymi w postępowaniu przygotowawczym, to są sprawy związane z odmową wszczęcia postępowania oraz

umorzeniem postępowania przygotowawczego. Podobny jest odsetek spraw, które wpływają do Wydziałów Nadzoru Instancyjnego w prokuraturach.

ZMIANY W SYSTEMIE PROWADZENIA AKT

Powinny być trzy rodzaje akt. Pierwszy rodzaj - przeznaczony wyłącznie do gromadzenia materiału dowodowego. Drugi przeznaczony do gromadzenia materiału procesowego (typu pisma procesowe, orzeczenia, notatki, itp.). Trzeci rodzaj - akta podręczne.

REFORMA SPOSOBU PROWADZENIA POSTĘPOWANIA PRZEZ PROKURATORA

Reforma organizacyjna zaproponowana powyżej nie jest antidotum na nieskuteczność działania prokuratury. Należy wprowadzić także – poprzez zmiany w zapisach regulaminu urzędowania powszechnych jednostek prokuratury oraz ustawy o prokuraturze – zmiany w sposobie prowadzenia postępowania przez prokuratora.

Zasadą powinno być, że prokurator prowadzi sprawę od początku do końca – od jej wszczęcia, poprzez decyzję kończącą postępowanie przygotowawcze, cały etap sądowy (o ile został skierowany akt oskarżenia lub wnioski o zatwierdzenie ugody z oskarżonym) – aż do prawomocnego wyroku (również w drugiej instancji). Nie oznacza to, że prokurator ten musi dokonywać wszystkich czynności osobiście (może to być niemożliwe – np. ten sam termin w Sądzie dla dwóch lub więcej spraw), ale że istnieje osoba odpowiedzialna za sprawę od początku do końca.

To do prokuratora prowadzącego powinny należeć takie decyzje jak: kierunki postępowania, przedstawienie zarzutów, decyzja o sposobie zakończenia postępowania, wnioski o karę na etapie sądowym, decyzja o zaskarżeniu wyroku. Przełożony (szef prokuratury) mógłby zmienić powyższe decyzje, tylko w szczególnych przypadkach, zawsze pisemnie to uzasadniając.

Taki model prowadzenia postępowania przyczyni się do lepszego ścigania przestępstw i poprawy jakości występowania przed sądami.

SAMODZIELNOŚĆ PROKURATORA

Zasadą reformy jest likwidacja nadzoru i położenie nacisku na dużo większą samodzielność prokuratora.

Nadzór instancyjny (rozpoznawanie zażaleń na decyzje prokuratorów) należeć powinien do sądów.

Bezpośredni nadzór nad sposobem wykonywania i organizacją pracy, postępowaniem sądowym itp. sprawować powinien szef prokuratury okręgowej lub rejonowej. Szef prokuratury rejonowej nie podlegałby szefowi prokuratury okręgowej, a bezpośrednio Prokuratorowi Generalnemu. W tym modelu prokuratura okręgowa jest jednostką wyspecjalizowaną do ścigania poważniejszych przestępstw, a nie organem nadzoru. Skargi i zażalenia na sposoby pracy prokuratora składano by bezpośrednio do jego przełożonego (szefa prokuratury) i to on byłby „instancją odwoławczą” w zakresie nadzoru służbowego. Ewentualne skargi na pracę szefa składano by bezpośrednio do Prokuratora Generalnego (rozpatrywaniem tych skarg zajmowałby się Wydział Wizytacyjno-Lustracyjny).

W przypadku konieczności przekazania konkretnej sprawy do prowadzenia (z uwagi na jej wagę prokuraturze okręgowej, sprawę przekazywałby szef prokuratury rejonowej - bezpośrednio prokuratorowi okręgowemu do jego decyzji.

Tak samo wyglądać powinno przekazywanie spraw na linii: prokuratura okręgowa - wydział śledczy - biuro Prokuratora Generalnego, z tym, że decyzję ostateczną w zakresie przejścia sprawy podejmować winien szef wydziału śledczego biura (którym jest jeden z zastępców Prokuratora Generalnego).

W przypadku sporów kompetencyjnych (kiedy dana prokuratura uważa, że nie jest właściwa do rozpoznania danej sprawy z uwagi na fakt, iż przestępstwo popełniono w rejonie lub okręgu działania innej prokuratury, a z kolei ta prokuratura nie zgadza się z tym stanowiskiem) decyzję w maksymalnie krótkim czasie, powinien podejmować jeden z zastępców szefa prokuratury okręgowej, w której okręgu znajduje się prokuratura rejonowa, która wszczęła spór. Spory powinny być rozpatrywane natychmiast, w ciągu kilku dni bez zbędnych, skomplikowanych uzasadnień (obecnie, w praktyce jest taka sytuacja, iż spory te trwają całymi miesiącami, a sprawa nie jest prowadzona).

Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych powinno pozostać jedynym elementem „nadzoru” w prokuraturze.

Zalety proponowanego systemu nadzoru:

- zlikwidowanie szeregu niepotrzebnych etatów,
- uproszczenie procedury odwoławczej,
- znaczne przyspieszenie rozpoznawania spraw po zażaleniu (ominięcie jednego, obowiązującego szczebla – nadzoru w prokuraturze nadrzędnej),
- przyspieszenie procedury rozpatrywania skarg na czynności konkretnego prokuratora,
- wyeliminowanie stanów niejasności co do odpowiedzialności za sprawę.

SPOSÓB OCENIANIA PRACY PROKURATORA

Obecnie prokuratorzy oceniani są według systemu „ilości zakończonych spraw”. Ocena ta powinna się zmienić – w prokuraturach nie może królować dalej statystyka. Ocena powinna opierać się wyłącznie na liczbie spraw zakończonych skazaniem lub w inny sposób prawomocnie zakończonych. Należy zaprzestać oceniania jakości pracy po sprawach załatwionych „nieważne jak”.

Zatem ocena pracy prokuratora składałaby się z oceny:

1. ilościowej – liczba spraw zakończonych, ale wyłącznie wyrokami prawomocnymi,
2. pomocniczej-ilościowej – liczba spraw zakończonych (liczone również prawomocnie zakończone umorzenia lub odmowy wszczęcia),
3. jakościowej – liczyłyby się rodzaj i zawartość spraw, wielość podejrzanych czy oskarżanych, czynów im zarzucanych itp.,
4. jakościowej-szczegółowej – gdzie liczyłyby się wyniki, związane z osobistym wkładem pracy prokuratora.

Raz w roku prokurator powinien podlegać ocenie przez szefa, a raz na trzy lata – przez prokuratora z wydziału wizytacyjnego. Ocena powinna zawierać faktyczne dokonania prokuratora zarówno w ujęciu statystycznym (przede wszystkim ilość spraw, w których skierowano akty oskarżenia, a które zakończyły się skazaniem i ilość umorzeń zaskarżonych, a utrzymanych w mocy przez sądy), jak i jakościowym – specjalne wyróżnienia dla osób, prowadzących szczególnie trudne i skomplikowane śledztwa. Ocena powinna być przesyłana do Prokuratora Generalnego, który na tej podstawie mógłby przydzielać dodatek za jakość pracy.

Ważną kwestią jest wypracowanie odpowiedniego systemu motywacyjnego dla prokuratorów. System ten powinien opierać się przede wszystkim na docenieniu i motywacji finansowej – spowoduje to brak odpływu najwartościowszych ludzi z zawodu.

System wynagradzania prokuratorów powinien obejmować: pensję podstawową, dodatki funkcyjne, dodatek za pracę w prokuraturze szczególnie obciążonej sprawami, dodatek za dodatkowe uprawnienia i tytuły naukowe (znaczący – to jest motywacja do kształcenia się), dodatek za pracę w wydziałach do zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz dodatek motywacyjny, określany na podstawie rodzaju i jakości prowadzonych spraw.

Należy znieść szkodliwe i nie przynoszące efektów dodatki za staż pracy – efekt jest taki, że w obecnym systemie dużo lepiej wynagradzany jest prokurator z długim stażem pracy, niż taki, który świetnie pracuje.

Nieuzasadniony jest system „rang” w prokuraturze, albowiem prokuratura nie jest instytucją militarną i nie ma potrzeby istnienia prokuratorów „wyższego” i „niższego” szczebla. System obowiązujący obecnie prowadzi do patologii (skomplikowany system mianowania prokuratorów na poszczególne szczeble – prokurator okręgowy, apelacyjny, krajowy) i uzasadnia istnienie niepotrzebnego samorządu korporacyjnego.

Inną ważną sprawą jest sposób oceny pracy asesorów pod kątem ich przydatności do zawodu prokuratora. Wobec likwidacji nadzoru zadaniem tym powinien zajmować się bezpośredni przełożony asesora tj. prokurator rejonowy.

SYSTEM SZKOLENIA

Wadą aktualnie obowiązującego systemu są złe formy szkolenia aplikantów. W celu należytego szkolenia aplikantów należy – w formie ustawy - powołać Krajową Szkołę Służby Sprawiedliwości (aplikantów) – w której szkolenia teoretyczne będą prowadzili wybitni wykładowcy, a przede wszystkim - będzie położony duży nacisk na praktykę (szerzej w następnym rozdziale).

ZAPLECZE STANOWISKA PROKURATORA

Regułą powinno być, iż każdy prokurator kieruje zespołem, w skład którego, oprócz niego samego, wchodzi przydzielony do jego potrzeb pracownik administracyjny oraz asystent. Asystentami prokuratora mogłyby zostawać osoby, będące absolwentami studiów prawniczych i nie odbywające aktualnie aplikacji. Asystent nie miałby prawa samodzielnie prowadzić spraw, ani występować w sądach, mógłby natomiast prowadzić konkretne czynności procesowe (przesłuchania, okazania itp.). Po określonej liczbie lat „asystentury” (np. po 5 latach), asystent mógłby przystępować do egzaminu prokuratorowskiego, a po jego zdaniu – być mianowanym asesorem. Na stanowiska asystentów prokuratora odbywać się powinny konkursy.

W przeciwieństwie do asystenta, aplikant byłby przydzielany do poszczególnego patrona w celu nauki zawodu. Aplikacja powinna być krótsza niż minimalna asystentura, ale bardziej wszechstronna - absolwent Krajowej Szkoły Służby Sprawiedliwości, mógłby zajmować po zdaniu egzaminie szereg stanowisk (prokurator, sędzia) – byłby wszechstronnie wyszkolony, ale za to z nieco mniejszą praktyką. Aplikanci również powinni mieć prawo do przeprowadzania konkretnych czynności procesowych.

ROZDZIAŁ III.5.

PODNIESIENIE JAKOŚCI SĄDOWNICTWA

I.5.1. DIAGNOZA

System niezawisłych sądów potrzebuje istotnej korekty.

Najbardziej dokuczliwymi problemami sądownictwa obecnie są:

- Wadliwe działanie Krajowej Rady Sądownictwa, która rozumie swą konstytucyjną kompetencję stania na straży niezależności sędziów i niezawisłości sądów (art.186 Konstytucji), jako obowiązek ochrony przywilejów korporacyjnych bez zważania na ujemne tego skutki dla porządku konstytucyjnego państwa, w tym zwłaszcza dla dwóch naczelnych zasad ustroju, zapisanych w art. 1. (RP jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli) oraz art. 2 Konstytucji (RP jest demokratycznym państwem prawnym).
- Brak społecznej wiedzy, wpływu i kontroli nad procedurami doboru i nominacji sędziowskich oraz praktyczną niemożliwość dokonywania jakiegokolwiek oceny funkcjonowania sądów przez ich interesantów. Skutkiem tego bardzo istotna część władzy nad obywatelem jest wyjęta spod zasad demokratycznej kontroli, a opinia publiczna nie dysponuje dostępem do wiedzy o dobrych bądź złych sędziach. Jest to jeden z najistotniejszych powodów trudności z podnoszeniem jakości procesów sądowych i orzecznictwa. Praktyczna nieodpowiedzialność sędziów za naruszanie prawa. System bezwzględnych immunitetów i sądownictwa dyscyplinarnego praktycznie (poza skrajnymi przypadkami) uniemożliwia odpowiedzialność karną sędziów za czyny bezprawne, nawet jeżeli nie mają one żadnego związku z wykonywanym zawodem, zwłaszcza zaś z orzekaniem,
- Nazbyt sztywne bariery, uniemożliwiające przeniesienie (choćby czasowe) sędziego do innego sądu. W efekcie państwo ma małe możliwości rozładowania zatorów sądowych w interesie klientów wymiaru sprawiedliwości,
- Anachroniczny model kształcenia sędziów. Jest on z jednej strony rozproszony, a przez to zróżnicowany, co do poziomu i kosztowny. Z drugiej zaś strony – nastawiony na teoretyczną wiedzę prawniczą, pozbawiony nauczania organizacji pracy sądów i zarządzania sądami, a jakość kształcenia często jest zaniżana przez osoby pozbawione wystarczającego przygotowania,
- Brak jednoosobowego zarządzania i odpowiedzialności w sądach oraz wadliwy sposób doboru prezesów sądów. Prezesi wybierani przez sędziów, oraz mający ograniczony wpływ na dysponowanie budżetem sądu, jak na jego sztywną organizację pracy nie są w stanie uczynić swoich instytucji rzeczywiście efektywnymi,
- Marnotrawienie czasu i wysiłku sędziów na czynności niewymagające ani przywileju niezawisłości, ani sędziowskich kwalifikacji merytorycznych. Dotyczy to prowadzenia rozmaitych rejestrów państwowych, a przede wszystkim szeregu czynności organizatorskich, pomocniczych i administracyjnych wykonywanych przez sędziów,
- Brak instytucji szybkiego sądu karnego, który zwłaszcza w sprawach o charakterze chuligańskim, bądź szczególnie dokuczliwych społecznie mógłby orzekać niezwłocznie. W normalnych procedurach cały szereg tego rodzaju niezbyt ciężkich przestępstw nie jest w praktyce w ogóle karanych co zmniejsza społeczny autorytet prawa,

- Nadmiernie rozszerzona kognicja sądów powszechnych w ostatnich latach bez rozeznania rzeczywistych możliwości organizacyjnych i kadrowych sądów,
- Nadmierny formalizm procesowy, ograniczone stosowanie nowoczesnych środków technicznych, anachroniczność metod prowadzenia procesu, co powoduje, że w coraz większym stopniu instytucja procesu sądowego oddala się od standardów życia, działania i potrzeb współczesnego człowieka – klienta sądu.

III.5.2. NIEZBĘDNA KOREKTA SYSTEMU

1. Korekta ta powinna dotyczyć:

- po pierwsze – konstytucyjnego modelu instytucji, które powinny stać na straży obywatelskiego prawa do sądu, przede wszystkim Krajowej Rady Sądownictwa,
- po drugie – przebudowy i rozszerzenia uprawnień martwego obecnie w praktyce Trybunał Stanu,
- po trzecie – restrukturyzacji organizacyjnej systemu sądów powszechnych w celu zwiększenia efektywności i ułatwienia pracy sędziego,
- po czwarte – mechanizmów zarządzania kadrami w wymiarze sprawiedliwości,
- po piąte – przeglądu prawa materialnego pod kątem możliwości ograniczenia kognicji sądów powszechnych.

2. Celami istotnej korekty wymiaru sprawiedliwości powinny być:

- zdecydowane podwyższenie dostępności, sprawności oraz przyspieszenie orzekania przez sądy i egzekucji orzeczeń,
- większa przejrzystość działania wymiaru sprawiedliwości i społeczna kontrola procedur doboru sędziów i zarządzania sądami,
- zagwarantowanie polepszenia jakości moralnej i profesjonalnej sędziów, co jest warunkiem poprawy społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości,
- unowocześnienie mechanizmów zarządzania wymiarem sprawiedliwości.

3. Postulujemy przekształcenie Krajowej Rady Sądownictwa z instytucji „stojącej na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, w instytucję stojącą na straży prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezawisłych sędziów w niezależnych sądach:

- Oznacza to zasadniczo nowe ukierunkowanie misji KRS z wyłącznej troski o kondycję korporacji sędziowskiej – na zagwarantowanie obywatelowi – klientowi sądu prawa do sprawiedliwego wyroku, a więc także szybkiego, kompetentnego i dobrze zorganizowanego rozpatrzenia jego sprawy. Tym samym nowa Rada powinna tworzyć programy strategiczne dla wymiaru sprawiedliwości, które zapewniłyby obywatelowi coraz wyższą jakość procesu sądowego.
- Takiej zmianie misji towarzyszyć powinna też zmiana składu Rady. Skoro nie będzie ona po to, by reprezentować sędziów wobec Narodu, ale Naród wobec wymiaru sprawiedliwości – jej skład powinien nosić charakter niekorporacyjny. Sposób doboru składu Rady powinien gwarantować także szerszą niż tylko sędziowską kontrolę nad procedurami doboru i nominacji sędziowskich. Przeciwdziałać tu powinien w szczególności licznym przypadkom nepotyzmu przy doborze sędziów. Jednocześnie jednak Rada nie powinna być konstruowana w politycznym procesie partyjnej rywalizacji, a jej członkowie powinni mieć bardzo duży autorytet zawodowy i moralny. Dlatego proponujemy, aby 22 spośród 25 członków Rady wybierał Sejm na 5 - letnie,

indywidualne kadencje (tym samym Rada nie zmieniałaby się nigdy w całości), spośród kandydatów spełniających te wysokie wymogi, zgłaszanych przez senaty wyższych szkół akademickich. W wymiarze społecznym oznacza to wciągnięcie istotnej części elity inteligentnej społeczeństwa w bezpośrednie zadanie nadzorowania wymiaru sprawiedliwości. Wychodząc z założenia, że bez takiego rozszerzenia społecznego zakresu odpowiedzialności za stan wymiaru sprawiedliwości – naprawa sądownictwa nie okaże się możliwa. Zarazem niemal połowa reprezentantów akademickich w Radzie wywodzić się ma ze środowiska prawniczego – wymagane są dla nich kompetencje niezbędne do objęcia stanowiska sędziów Sądu Najwyższego. Ta grupa członków Rady zapewnić ma profesjonalizm instytucji.

4. Pełna jawność procedur sądowych, a także łatwa dostępność wiedzy o praktycznej stronie pracy sądu jest kolejnym istotnym czynnikiem systemowego zwiększania efektywności sądownictwa.

- Należy utworzyć portal internetowy, który wyczerpująco będzie informował o pracy sądów (na wzór Biuletynu Informacji Publicznej). Orzeczenia sądów powinny być publikowane w Internecie, co oczywiście doprowadzi do podniesienia ich poziomu. Publikowane powinny być dane o ilości spraw prowadzonych, zamkniętych, czasie trwania postępowań sądowych, ilości uchylonych wyroków – w odniesieniu do każdego sądu i każdego sędziego.
- Należy upublicznić wyniki kontroli sądów przez sądy wyższej instancji lub przez ministra. Należy poddawać zewnętrznej kontroli (przez NIK) i publikować dane o przestrzeganiu przez sędziów przepisów antykorupcyjnych (jest naganna praktyka uniemożliwiania takiej kontroli przez KRS). Należy zagwarantować swobodny dostęp dziennikarzy do akt sądowych, jeżeli nie są one ze szczególnych powodów objęte jakimś rodzajem tajemnicy. Należy także publikować informacje o awansie zawodowym sędziów oraz o sprawach dyscyplinarnych prowadzonych przeciwko sędziom.
- **Stawiamy mocną tezę**, że hermetyczność wiedzy o kondycji wymiaru sprawiedliwości jest jedną z najpoważniejszych przyczyn pogarszania się tej kondycji. Odrzucamy pogląd, że jawność i dostęp do informacji mogą w jakikolwiek sposób ograniczyć niezależność sądownictwa.

5. Niezwłocznie powinna być utworzona Krajowa Szkoła Służby Sprawiedliwości przy Prezisie Rady Ministrów.

- Utworzenie szkoły w drodze ustawy oraz zapewnienie jej przez premiera najwyższego poziomu wykładowców teoretyków i praktyków wymiaru sprawiedliwości z Polski i ze świata, stanowi warunek radykalnej poprawy w przyszłości jakości nowych sędziów i prokuratorów. Powstanie szkoły powinno oznaczać likwidację dotychczasowych form aplikacji sędziowskiej i prokuratorowskiej. Jasne kryteria dopuszczalności kandydatów do państwowego konkursu na aplikację dadzą szansę naboru prawników o wyrównanym i wysokim poziomie przydatności do zawodu.
- Przygotowanie do funkcji sędziowskiej i prokuratorowskiej w ramach szkoły, która powinna być państwową szkołą praktycznej nauki zawodu, zapewnia szereg korzyści, z których najważniejszymi są:
 - wdrożenie jednolitego programu szkolenia o najwyższym możliwym poziomie merytorycznym oraz ujednoczenie form szkolenia,

- obniżenie, w stosunku do obecnych, nakładów jednostkowych na aplikanta przy jednoczesnym zapewnieniu, że wykłady i warsztaty będą prowadzili najwybitniejsi specjaliści z kraju oraz państw UE,
 - obsługa szkoleniowa przez znacznie mniejszą niż obecnie liczbę wykładowców w kilkudziesięciu ośrodkach szkolenia, ale o najwyższym, możliwym poziomie oraz możliwość podnoszenia ich kwalifikacji, poprzez organizowanie systematycznych szkoleń,
 - stosowanie urozmaiconej, nowoczesnej metodyki szkolenia (np. symulacja rozpraw, szkolenie interaktywne, szkolenie na odległość),
 - zapewnienie wpływu Krajowej Rady Sądownictwa i stowarzyszeń zawodowych sędziów oraz prokuratorów na dobór i kształt treści szkolenia.
- Okres aplikacji w szkole dzielić się będzie na kilka sekwencji. Należy do nich faza nauki techniki zawodu (np. prowadzenie rozprawy, komunikacja ze stronami, przesłuchanie świadków, pisanie uzasadnień) połączona organicznie z wpajaniem zasad etyki zawodu. Faza ta przeplatana jest stażami w sądach, prokuraturach, a także w policji, administracji penitencjarnej, kancelariach adwokackich, zespołach kuratorskich, organach egzekucyjnych, a ponadto w innych instytucjach publicznych i gospodarczych, ważnych dla życia danej społeczności (urzędy gminne i miejskie, przedsiębiorstwa) oraz w organizacjach międzynarodowych i szkołach sędziowskich w innych krajach.
 - Aplikacja w szkole trwać będzie 36 miesięcy. Pomyślnie ukończenie szkoły zagwarantuje aplikantowi uzyskanie stanowiska sędziego lub prokuratora. W pełni transparentne konkursy na każde wakujące stanowisko sędziego lub prokuratora, przeprowadzać powinna wyłącznie KRS. Z tym, że najlepszych 100 absolwentów Krajowej Szkoły Służby Sprawiedliwości, ustalonych w wyniku państwowego egzaminu, powinno mieć prawo podjąć służbę w sądach, które ogłosiły wakaty, w kolejności wyboru, jaki wynika z osiągniętych na egzaminie rezultatów. Jedynym ograniczeniem byłby zakaz podejmowania służby sędziowskiej przez absolwenta KSSS w okręgu sądu apelacyjnego, w którym pracuje już jego krewny lub powinowaty do czwartego stopnia pokrewieństwa lub powinowactwa.
- 6. Nowa koncepcja immunitetu sędziowskiego, zakłada daleko idącą ochronę sędziego przed odpowiedzialnością karną w związku ze sprawą, w której sędzia orzeka lub orzekał (immunitet materialny).** Ochronę tę traktujemy jako jedną z gwarancji sędziowskiej niezawisłości. W innych przypadkach popełnienie przez sędziego czynu bezprawnego skutkowałoby normalną odpowiedzialnością karną, chyba, że na żądanie sędziego immunitet w danej sprawie, zostałby mu nadany postanowieniem Trybunału Stanu. Sędzia mógłby zażądać wydania takiego postanowienia w nadzwyczajnych okolicznościach, przy przedstawieniu mu zarzutu popełnienia czynu zabronionego. Żądanie takie wstrzymywałoby wydanie postanowienia o postawieniu zarzutu do czasu zgody Trybunału Stanu (zob. projektowany art. 198 b w Konstytucji RP).
- Takie rozwiązanie, dotyczące sędziowskiego immunitetu formalnego ma trzy główne zalety:
- znosi grupowy przywilej sędziów, jako osób nieodpowiedzialnych za łamanie prawa,
 - daje możliwość skorzystania przez sędziego z immunitetu formalnego, jeśli jest to niezbędne dla jakiegoś bardzo ważnego dobra publicznego,

- wymaga określenia tego zagrożonego dobra publicznego przez sędziego i skontrolowania go przez Trybunał Stanu.

Zaangażowanie Trybunału Stanu w procedurę przyznawania immunitetu sędziemu na jego żądanie, związane jest z koncepcją powierzenia temu Trybunałowi funkcji Wyższego Sądu Dyscyplinarnego dla sędziów sądów powszechnych i administracyjnych.

- 7. Widzimy konieczność konsolidacji pełnej odpowiedzialności za zarządzanie sądami w ręku ich prezesów.** Oznaczać to ma dokonanie zmian prawno-organizacyjnych, zmierzających w dwóch kierunkach.

Po pierwsze - prezes sądu powinien w określonych ramach kształtować budżet sądu, pod kątem jego efektywności oraz dysponować istotnie zwiększonymi możliwościami wpływania na organizację pracy sądu i dyscyplinowanie pracy sędziów. Bez jasno sprecyzowanych uprawnień i odpowiedzialności zarządczej w zakresie finansów, obowiązujących procedur działania oraz personelu – żadna instytucja we współczesnym świecie nie może działać poprawnie. Po drugie natomiast – prezes – odpowiedzialny zarządca sądu, musi być w większym stopniu uniezależniony zarówno od tych, którymi zarządza, jak i od swoich zwierzchników. Prezes sądu powinien być, zatem wybierany w konkursie, a nie w powszechnym głosowaniu, mieć autonomię względem prezesów sądów wyższych instancji, a także powinno się mu stworzyć szczególne warunki po zakończeniu jego kadencji. Kluczowym elementem gwarancji zapewniających prezesowi sądu poczucie bezpieczeństwa byłby automatyzm przechodzenia do innego, być może nawet wyższego instancyjnie, sądu po odejściu z funkcji. Sędzia, który obejmuje funkcję prezesa sądu powinien też mieć prawo do bardzo intensywnego, profesjonalnego szkolenia w dziedzinie współczesnej wiedzy i praktyki organizacji i działania wymiaru sprawiedliwości.

- 8. Wykonywanie pracy sędziego, a także wykonywanie pracy prokuratora, to coś więcej niż praca, to służba państwu i jego obywatelom.**

Szesnaście lat od przywrócenia w Polsce rządów prawa, można już zrezygnować z historycznie umotywowanego zakazu przenoszenia sędziów wbrew ich woli. Aby zaradzić narosłym z różnych przyczyn opóźnieniom w załatwianiu spraw w danym okręgu sądowym w krajach Unii Europejskiej, The European Commission for the Efficiency of Justice, powołana w 2002 roku przez Komitet Ministrów Rady Europy do promowania racjonalnych praktyk, zapewniających każdemu prawo do rzetelnego procesu w rozsądnym terminie – zaleciła praktykę przenoszenia sędziów z okręgów sądowych o relatywnie mniejszym napływie spraw lub niemających żadnych zaległości w załatwianiu spraw. Sędziów, którzy pracę w sądzie traktują jako służbę publiczną, nie trzeba zresztą przenosić administracyjnie. Przeniesienie sędziego do innego sądu ma sens tylko wtedy (jak wynika z raportów krajowych w ramach grupy CEPEJ), gdy jego okres znacznie przekracza jeden rok, inaczej zanim sędzia zacznie na dobre orzekać w nowym sądzie, mija mu termin delegacji. Jest zrozumiałe, że koszty przeprowadzki sędziego i inne określone w przepisach koszty ponosi państwo. Przed nadużyciem instytucji przeniesienia, do innych celów niż służbowe, sędziemu powinno służyć odwołanie do KRS.

- 9. Prowadzenie rejestrów państwowych nie wymaga szczególnej kwalifikacji, jaką jest sędziowska niezawisłość.**

Dlatego proponujemy wyłączenie z wymiaru sprawiedliwości prowadzenie Krajowego Rejestru Sądowego, ksiąg wieczystych, Rejestru Dłużników Niewypłacalnych i Rejestru Zastawów. Instytucje te powinny zostać uniezależnione, przy zachowaniu określonych

ustawowo wymogów regulacyjnych i nadzoru, administracyjnego wojewodów. Taka jest zresztą obowiązująca rekomendacja Rady Europy.

Niezależnie od wyłączenia rejestrów, postulujemy dokonanie merytorycznego przeglądu zakresu kognicji sądów powszechnych pod kątem ograniczenia materii sądowych do tych, które wymagają pełnej niezawisłości przy rozstrzyganiu sporów. Przegląd taki, w pierwszej kolejności, powinien prowadzić do wyłączenia z materii sądowych w jak najszerszym możliwie zakresie spraw niespornych, spraw ubezpieczeniowych, które mogą być rozstrzygane w trybie przesądowym oraz prostych spraw cywilnych, w których orzekać mogą notariusze. Proces sądowy jest fundamentalną i bardzo kosztowną instytucją życia publicznego. I dlatego stawiamy stanowczą tezę: powinien być stosowany wtedy i tylko wtedy, gdy niezbędnym wymaga tego zabezpieczenie lub przywrócenie sprawiedliwości w państwie.

10. W dziedzinie prawa i postępowania karnego za najpilniejsze należy uznać wprowadzenie instytucji „szybkiego sądu”, jako szczególnego trybu pierwszego stopnia dla rozpatrywania spraw karnych, prostych pod względem faktycznym i prawnym, ale dotyczących przestępstw popełnianych nagminnie i społecznie dolegliwych. Konieczność ta wynika z obserwowanej obecnie faktycznej łatwości unikania kary przez sprawców tego typu przestępstw o charakterze chuligańskim lub zbliżonym, w ramach obowiązującego postępowania zwyczajnego. Ten stan rzeczy w znacznym stopniu odpowiada za powszechny społecznie brak wiary w nieuchronność kary za popełnione przestępstwo. Cel ten powinien być osiągnięty przez wprowadzenie ustawy „o szybkim sądzie”, zmieniającej niektóre przepisy kodeksu karnego, kodeksu postępowania karnego i kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia¹³¹.

Proponujemy przy tym powrót do zmodyfikowanej wersji obowiązujących do 1995 roku przepisów, zaostrzających odpowiedzialność za przestępstwa o charakterze chuligańskim. Nowe prawo powinno określić także względnie szeroki katalog przestępstw, które mogą być rozpatrywane w nowej formule trybu przyspieszonego, jeżeli czyny spełniają następujące trzy warunki:

- a. wartość przedmiotu przestępstwa nie przekracza 50 000 złotych,
- b. przestępstwo jest zagrożone sankcją do 3 lat pozbawienia wolności (za wyjątkiem przestępstw przeciwko mieniu),
- c. istnieje realna możliwość schwytania i doprowadzenia sprawcy do sądu w ciągu 48 godzin od chwili popełnienia przestępstwa.

Najważniejszym jednak elementem koncepcji szybkiego sądu jest założenie, że zapadające w tym trybie niezwłocznie i natychmiast wykonywane orzeczenia mogą być w olbrzymiej większości przypadków niezaskarżalne. W nowym postępowaniu przyspieszonym może być, bowiem orzeczona kara bezwzględnego pozbawienia wolności najwyżej w wysokości 1 roku, a od tak wydanego wyroku nie przysługuje zwykły środek odwoławczy, ale sprzeciw strony, w wyniku którego wyrok traci moc. W wypadku złożenia sprzeciwu, sąd rozpatruje sprawę w trybie zwyczajnym nie będąc związanym treścią wyroku wydanego w postępowaniu przyspieszonym, który utracił moc. Jest więc możliwe, a nawet bardzo prawdopodobne, że wyrok wydany po przeprowadzeniu pełnego postępowania będzie surowszy. Skazany w trybie przyspieszonym powinien brać to pod uwagę podejmując decyzję o złożeniu sprzeciwu. Wprowadzenie

¹³¹ W załączeniu projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks Karny, ustawy - Kodeks Postępowania Karnego oraz ustawy – Kodeks Postępowania w Sprawach o Wykroczenia wraz z Uzasadnieniem.

przyspieszonego postępowania zakończonego wyrokiem od którego nie przysługuje normalny środek odwoławczy a jedynie można złożyć sprzeciw, daje realną szansę na uzyskanie szybkości i nieuchronności karania przestępstw drobnych, ale szczególnie społecznie dolegliwych i zmniejszających poczucie bezpieczeństwa.

12. Trudności z egzekucją długów – są przyczyną bardzo poważnych zakłóceń na rynku oraz pogarszania się zaufania w transakcjach handlowych. Z tej racji za pilne uznać należy wprowadzenie nowego prawa o egzekucji świadczeń, których wartość przekracza 10000 złotych¹³².

13. Niski stan sądownictwa dyscyplinarnego poszczególnych zawodów prawniczych wynika z jego korporacyjnego charakteru. Jeśli istotnie chcemy, aby sądy dyscyplinarne zawodów prawniczych stały na straży wysokiego poziomu etycznego i profesjonalnego praktykujących prawników – musimy oddzielić sądownictwo dyscyplinarne od korporacji zawodowych. Korporacja zawodowa, bowiem zapewnia poczucie bezpieczeństwa swoim członkom. Wymierzenie kary członkowi korporacji za wykroczenie dyscyplinarne obniża poczucie bezpieczeństwa nie tylko osoby skazanej, ale wszystkich członków korporacji, w tym także osób orzekających o tej odpowiedzialności.

Dlatego stawiamy tezę, że model korporacyjnej odpowiedzialności dyscyplinarnej jest obciążony wadą logicznej wewnętrznej sprzeczności. Z tych właśnie powodów należy:

- uchwalić akt prawny (ustawę), na mocy którego o odpowiedzialności dyscyplinarnej wszystkich zawodów prawniczych orzekałby jeden organ. Dotyczyłoby to: sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych, rzeczników patentowych i komorników,
- musi być to organ, który będzie posiadał odrębność w stosunku do korporacji prawniczych,
- należy opracować kodeks etyki prawnika, który zawierałby część ogólną, wspólną dla wszystkich zawodów oraz normy szczególne dla poszczególnych zawodów prawniczych. Opracowaniem kodeksu mogliby się zająć przedstawiciele wszystkich zawodów prawniczych,
- po uchwaleniu kodeksu etyki prawnika, przedstawiciele zawodów prawniczych, co dwa lata powinni dokonywać oceny funkcjonowania kodeksu oraz rozważać, czy nie wymaga on zmian lub aktualizacji, w związku z pojawieniem się nowych zjawisk. Kodeks etyki byłby „prawem materialnym”, zaś ustawa o odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych „prawem proceduralnym”.

Istotą projektu jest, więc powołanie odrębnego rodzaju sądu: Sądu Dyscyplinarnego Zawodów Prawnicych. Nominacji na czteroletnią kadencję w tym sądzie powinien dokonywać Prezydent RP, spośród najwybitniejszych i posiadających najwyższy autorytet moralny prawników – praktyków i uczonych. Również Prezydent RP powinien powoływać na czteroletnią kadencję Prokuratora Sądu Dyscyplinarnego, któremu w każdym województwie, podlegałby Wojewódzki Prokurator Sądu Dyscyplinarnego. Odwołania od orzeczeń tego sądu powinien rozpatrywać, zmodyfikowany w swoich funkcjach, Trybunał Stanu, jako sąd w szczególny sposób czuwający nad przestrzeganiem wysokich standardów działania władzy publicznej.

¹³² Ustawa o egzekucji świadczeń, których wartość przekracza 10 000 złotych – projekt ustawy w zał.

ROZDZIAŁ III.6.

OBRONA NARODOWA

III.6.1. POLITYKA OBRONNA I FUNKCJONOWANIE SIŁ ZBROJNYCH

Ochrona suwerenności i niezawisłości, utrzymanie integralności terytorialnej, zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, to podstawowe cele polityki obronnej RP. Cele te będą osiągane w warunkach naszego członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim i Unii Europejskiej.

Polska w sposób znaczący współtworzy trwałe podstawy współistnienia państw Europy, ze szczególnym uwzględnieniem Europy Środkowej i Wschodniej oraz uczestniczy w zapewnieniu warunków bezpieczeństwa euroatlantyckiego, pozostając w szczególnych związkach strategicznego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej. Prowadzenie skutecznej polityki obronnej wymaga podjęcia intensywnych działań, zwłaszcza w sytuacji realnego zagrożenia, jakim pozostaje światowy terrorizm, jak i zmieniających się zależności w układzie sił i kierunków polityki bezpieczeństwa państw istotnych dla zachowania pokoju w newralgicznych rejonach Świata.

Sytuacja wymaga sformułowania nowej Strategii Bezpieczeństwa RP, a następnie Strategii Obrony jako podstawowych dokumentów, określających kierunki polityki bezpieczeństwa Państwa. Dotyczy to również naszego udziału w planowaniu i wypełnianiu zobowiązań sojuszniczych podjętych wobec NATO. Obejmuje konieczność osiągnięcia zdolności obronnych, uzgodnionych na szczycie w Pradze w 2002 r.¹³³ oraz budowy Sił Odpowiedzi NATO.

Zweryfikowane zamierzenia i zobowiązania Polski w obecnej fazie cyklu planistycznego (na lata 2005-2010) powinny zostać przedstawione NATO już na sesji grudniowej w 2005 roku i obejmować także - w 2-letnim układzie krocącym - wstępne zamierzenia również na przygotowywany cykl planistyczny 2007-12.

Aby zadania w tym zakresie były skutecznie realizowane, musimy dysponować coraz lepiej wyszkoloną armią, która będzie sprawnie zarządzana, mobilna i wyposażona w nowoczesne uzbrojenie. Minister Obrony Narodowej powinien zatem skoncentrować się na zwiększeniu zdolności obronnych i potencjału militarnego RP.

W tym celu należy dokonać:

1. reorganizacji Sił Zbrojnych (SZ) i Ministerstwa Obrony Narodowej (MON),
2. usprawnienia procesu dowodzenia,
3. profesjonalizacji (uzawodowienia) armii,
4. racjonalizacji wydatków.

III.6.2. REORGANIZACJA SIŁ ZBROJNYCH I MON

Głównymi zadaniami w tym obszarze powinno być:

- Określenie jasnego podziału kompetencji dla poszczególnych szczebli MON, Sztabu Generalnego WP, Dowództw Rodzajów Sił Zbrojnych,

¹³³ Polska podjęła się realizacji 23 z 409 zadań. Do takich zadań należało, między innymi, wystawienie batalionu do likwidacji skażeń chemicznych do dyspozycji NATO i przygotowanie sił szybkiego reagowania.

- Ograniczenie roli Sztabu Generalnego do funkcji planistycznych i utworzenie Dowództwa Operacyjnego Sił Połączonych i Dowództwa Wsparcia,
- Przyspieszenie modernizacji SZ, w tym: unowocześnienie uzbrojenia i sprzętu wojskowego, zapewnienie transportu strategicznego oraz kompleksowa informatyzacja i modernizacja systemów łączności i dowodzenia,
- Dokonanie analizy funkcjonowania i skutków, obowiązujących aktów prawnych i dokonanie nowelizacji, w tym w szczególności tzw. ustawy pragmatycznej¹³⁴, dla wyeliminowania rozwiązań nieracjonalnych (np. sztuczny podział na typy stanowisk oficerskich: główne i pośrednie oraz zabezpieczające i szczególne),
- Zreformowanie prokuratury i sądów wojskowych, poprzez włączenie ich do systemu prokuratur i sądów powszechnych, z utrzymaniem funkcji śledczych i dochodzeniowych żandarmerii wojskowej,
- Dokonanie przeglądu przedsiębiorstw wojskowych, pod kątem ich prywatyzacji (konieczne jest ich wyłączenie części z nich spod kompetencji MON i przekazanie ministrowi właściwemu ds. skarbu państwa);
- Włączenie systemu zabezpieczenia emerytalno-rentowego służb mundurowych do systemu powszechnego oraz włączenie biur emerytalnych MON w gestie ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego.

USPRAWNIENIE PROCESU DOWODZENIA

- Proponujemy likwidację zbędnych struktur dowódczo-sztabowych oraz reorganizację pozostałych:
 - w ramach racjonalizacji systemu dowodzenia na czas wojny i w czasie pokoju celowym jest przekształcenie Sztabu Generalnego w sztab połączony z jednoczesną zmianą zadań i funkcji sztabów niższego szczebla oraz rozformowaniem dowództw rodzajów Sił Zbrojnych i innych dowództw z przeniesieniem części ich zadań do Operacyjnego Dowództwa Sił Połączonych i Dowództwa Wsparcia.
 - należy zlikwidować Okręgi Wojskowe. Obecnie terytorium kraju podzielone jest na dwa okręgi wojskowe, które stanowią zbędną strukturę pośredniczącą.
- Zdolność współdziałania z jednostkami sojuszniczymi powinna stanowić podstawowe kryterium oceny przydatności wszystkich struktur SZ. Według dotychczasowych założeń jedynym celem postawionym w tym zakresie jest osiągnięcie do roku 2010 zdolności do współdziałania zaledwie przez jedną trzecią jednostek wojskowych. Uważamy, że taki poziom zdolności współdziałania powinien być osiągnięty najpóźniej w roku 2008, a do końca następnego cyklu planistycznego, tj. do roku 2013 wszystkie jednostki operacyjne powinny być zdolne do współdziałania z jednostkami Sojuszu. Należy, zatem, kontynuować modernizację techniczną SZ w oparciu o długofalowe programy - w tym w szczególności - w zakresie systemów dowodzenia i łączności, rozpoznania, mobilności - w tym transportu lotniczego.
- Należy dokonać przeglądu zobowiązań SZ poza granicami państwa. Udział Sił Zbrojnych w pokojowych misjach międzynarodowych (NATO, UE, ONZ, OBWE) powinien zostać powiązany z interesami RP w regionach i obszarach, w jakich uczestniczą polskie jednostki. Podejmowanie zobowiązań w tym zakresie - obecnie na zbyt wysokim

¹³⁴ Ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych z dnia 11 września 2003.

poziomie 4 tysięcy żołnierzy - powinno być ściśle powiązane z budową potencjału obronnego. Powracający z misji żołnierze powinni być wykorzystani w tworzeniu nowych jednostek operacyjnych.

- Należy zracjonalizować funkcjonowanie podporządkowanych Ministrowi Obrony Narodowej jednostek i przekazać część ich funkcji do instytucji cywilnych. Dotyczy to inspekcji sanitarnej, standaryzacji, nadzoru budowlanego i innych – w sumie 96 instytucji. Wyliminuje to czynności wykonywane przez służby mundurowe, a leżące w kompetencjach władz i instytucji cywilnych.

PROFESJONALIZACJA ARMII

- System obrony narodowej należy oprzeć na armii zawodowej. Na współczesnym polu walki zdolne do użycia są jedynie kontyngenty w całości złożone z żołnierzy zawodowych (kontraktowych). Dotyczy to działań w każdych warunkach i na każdym terytorium. Potwierdzają to doświadczenia innych państw, a także praktyka polskich misji stabilizacyjnych – w tym misji w Iraku - gdzie nie wysyła się w ogóle żołnierzy służby zasadniczej. Wątpliwa jest także funkcja zasadniczej służby wojskowej, jako elementu wychowania patriotycznego, w sytuacji, gdy służbę odbywa obecnie zaledwie 18-23 % całej populacji mężczyzn w wieku poborowym. Dalsze utrzymywanie służby zasadniczej nie jest celowe z punktu widzenia zadań obronnych i możliwych scenariuszy zagrożeń, a przy tym kłóci się z zasadą równości wykonywania powszechnego obowiązku obrony.
- Dla zwiększenia rzeczywistego potencjału obronnego należy przyspieszyć profesjonalizację armii z zadaniem przejścia z początkiem nowego cyklu planowania NATO w roku 2009, na pełne uzawodowienie Sił Zbrojnych. Dla osiągnięcia tego celu niezbędne jest uruchomienie rekrutacji kandydatów do służby zawodowej we wszystkich korpusach z jednoczesnym zawieszeniem poboru do zasadniczej służby wojskowej przez Radę Ministrów w roku 2007 na czas nieokreślony¹³⁵. W latach 2006-07 pobór może mieć charakter ograniczony w celu przygotowania warunków organizacyjnych i kadrowych do uruchomienia systemu rekrutacji mężczyzn od 18 roku życia do korpusu szeregowych zawodowych.
- Minister Obrony Narodowej powinien do 31 grudnia 2005 roku opracować projekty regulacji, określające warunki odbywania służby zawodowej przewidzianej na okres 15-20 lat. Liczba żołnierzy zawodowych na kolejne lata zostanie określona w zależności od przyjętych wariantów stopnia uzawodowienia i liczebności żołnierzy w korpusach oficerskich i podoficerów zawodowych. Założenie to wymaga dokonania zmian w systemie szkolenia rezerw uzupełniających i mobilizacji na wypadek wojny. Należy wprowadzić system szkolenia potrzebnego zasobu w cyklu do 9 miesięcy z wykorzystaniem do tych celów służby żołnierzy zawodowych oraz zmodyfikować zadania Wojewódzkich Sztabów Wojskowych i Wojskowych Komend Uzupełnień, z zachowaniem ich funkcji uzupełniania Sił Zbrojnych RP.

RACJONALIZACJA WYDATKÓW

- Należy zreformować budżet MON w celu uzyskania pełnej przejrzystości finansowania zadań. Zgodnie z obowiązującą regulacją ustawową wydatki budżetu państwa na sferę

¹³⁵ Art.146, p11, Konstytucji RP

obronną powinny wynosić nie mniej niż 1.95% PKB¹³⁶ odniesione do roku poprzedniego. Kwota ta nie obejmuje programu zakupu samolotu wielozadaniowego, regulowanego odrębną ustawą oraz środków pozabudżetowych, pochodzących z Agencji Mienia Wojskowego, dotacji i kredytów zagranicznych oraz programu inwestycyjnego NATO na naszym terytorium, pozwalającego na dostosowanie infrastruktury technicznej do standardów NATO. Uzyskanie przejrzystości finansowania sfery obronności wymaga umieszczenia wszystkich środków w budżecie MON z bezwzględnym warunkiem odpowiedzialności Ministra Obrony Narodowej za wykonywanie wszystkich wydatków na rzecz obronności, w tym umieszczonych w innych resortach.¹³⁷ Ta zasada konsolidacji wydatków powinna dotyczyć również środków na utrzymywanie rezerw produkcyjnych i transportowych na wypadek działań wojennych, których zamawianie powinno być w gestii Ministra Obrony Narodowej.

- Uważamy, że nie należy przedłużać ustawowej zasady, że nakłady budżetowe na obronę narodową muszą wynosić co najmniej 1,95% PKB. Zasada ta wbrew rozpowszechnionemu przekonaniu nie stanowi naszego zobowiązania wobec NATO. Naszym zobowiązaniem wobec Sojuszu jest wykonanie określonych zadań, związanych z modernizacją armii zapisanych w Celach Sił Zbrojnych. Kluczowe dla naszej zdolności do wykonania tych zobowiązań nie są sumaryczne nakłady na obronność, lecz wydatki na uzbrojenie, sprzęt wojskowy i nakłady budowlane. Wydatki stanowią obecnie zaledwie 19,4% budżetu MON (wobec 28,6% na płace, 23,4% emerytury i 28,6% eksploatację i szkolenia). Należy zwiększyć udział wydatków na modernizację techniczną w budżecie MON do poziomu, co najmniej, 25% w roku 2008.
- Nowoczesne zarządzanie środkami finansowymi, w ścisłym powiązaniu z realizacją konkretnych i jednoznacznie zdefiniowanych zadań obronnych definiowanych, poprzez cele SZ, powinno być osiągnięte z początkiem roku 2008 i wymaga zmian w sposobie wydatkowania z wyłączeniem dowódców rodzajów sił zbrojnych jako dysponentów budżetu. Ocena projektu budżetu 2006 w Części 29, Obrona Narodowa może mieć miejsce po oszacowaniu kosztów podniesienia współczynnika płac dla żołnierzy zawodowych do 2,11¹³⁸ oraz wpływów ze środków pochodzących z zagranicy oraz kosztów obsługi i wykorzystania sprzętu, jaki wszedł na uzbrojenie w latach poprzednich.
- Uruchomienie nowych źródeł finansowania Sił Zbrojnych w ramach wieloletnich programów. W związku z ograniczonym budżetem obronnym, należy podjąć działania na rzecz uruchomienia Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, w ramach którego można zrealizować szczególnie istotne zadania modernizacyjne, na które obecnie brakuje środków finansowych.
- Podjęcie rozmów ze stroną amerykańską, by pożyczki bezzwrotne w ramach FMS¹³⁹, przynajmniej w 50% były dedykowane polskiemu przemysłowi obronnemu lub przedsięwzięciom amerykańsko-polskim na rzecz obronności w Polsce, jako ewidentna pomoc dla naszego systemu obronnego.

¹³⁶ Ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej SZ RP na lata 2001-06

¹³⁷ Obecnie Dział 752, Obrona Narodowa, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów obejmuje jedynie 70,42% środków na cele obronne (Część 29 Obrona Narodowa).

¹³⁸ Ustawa o kształtowaniu płac w sferze budżetowej

¹³⁹ Foreign Military Sales – na podstawie Foreign Assistance Act Kongres USA przyznaje kwoty pomocy na zakupy sprzętu wojskowego.

ROZDZIAŁ III.7.

POLITYKA ZAGRANICZNA

Polska polityka zagraniczna powinna być oparta na następujących zasadach:

- kierować się prymatem polskiej racji stanu,
- być kształtowana w sposób całościowy i instytucjonalnie spójny, uwzględniając uwarunkowania polityki wewnętrznej,
- posiadać wymiar obywatelski i społeczny
- wychodzić z założenia, że w stosunkach międzynarodowych nie istnieją wieczni sojusznicy, ani stałe koalicje.

Polska polityka zagraniczna powinna dbać o zapewnienie trzech podstawowych priorytetów:

- silnej pozycji Polski w Unii Europejskiej,
- bezpieczeństwa państwa i jego obywateli,
- promowania solidarności w stosunkach międzynarodowych.

III.7.1. ZASADY POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ

ZASADA NADRZĘDNOŚCI POLSKIEJ RACJI STANU

Polska polityka zagraniczna wkracza w nowy etap. Większość celów, które postawiliśmy sobie na początku lat dziewięćdziesiątych zostało już osiągniętych - Polska jest pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej i NATO, a stosunki z naszymi sąsiadami są oparte na solidnych podstawach traktatowych. Konieczne jest podjęcie próby wyzwolenia się z mentalnych ograniczeń, wynikających z naszej dotychczasowej sytuacji państwa, ubiegającego się o formalne uznanie swego równorzędnego statusu wobec państw Europy Zachodniej. Państwa te powinny przestać być dla nas adwokatem, czy recenzentem - powinny stać się natomiast partnerami, z którymi potrafimy współdziałać i jasno, precyzyjnie wyrażać własne interesy oraz poglądy. Nadrzędnym celem rządu RP powinno być aktywne i asertywne promowanie naszej racji stanu wszelkimi dostępnymi środkami.

Należy budować naszą pozycję nie tylko w oparciu o rzeczywisty potencjał, ograniczony wieloma uwarunkowaniami, ale na miarę naszych aspiracji oraz pozycji, jaką Polska miałaby, gdyby nie tragiczne wyroki historii. Nie należy jednak przy tym zapominać, że same aspiracje nie wystarczą. Nasza pozycja będzie przede wszystkim zależeć od zdrowia naszego państwa, dynamizmu naszej gospodarki, witalności naszych struktur społecznych oraz od wiarygodności w wypełnianiu zaciągniętych przez Polskę zobowiązań. Nowy paradygmat polskiej polityki zagranicznej wymaga, aby Polska prowadziła swoje działania w sposób samodzielny, a nie naśladowczy, w sposób odważny i aktywny, a nie zachowawczy i reaktywny. Skończył się etap wypełniania szeregu warunków koniecznych dla urzeczywistnienia naszej akcesji do NATO i do Unii Europejskiej, zaczyna się etap realizacji naszych interesów poprzez pełnoprawne uczestnictwo w tych obu organizacjach i innych układach międzynarodowych. Po osiągnięciu podstawowych celów naszej polityki zagranicznej z lat dziewięćdziesiątych, nasi partnerzy nie muszą w pełni akceptować wszystkich naszych poczynań, ani my nie powinniśmy czuć się zobowiązani do akceptowania wszystkich poglądów i sugestii, które płyną do nas z zewnątrz. Miarą oceny Polski i jej polityki wobec innych państw nie mogą być oceny i głosy zagranicznej prasy czy zagranicznych polityków. Naszym celem nie jest podobać się, ale

osiągać własne cele i interesy w sposób budzący szacunek partnera. Ważniejszy od afirmacji jest bowiem szacunek, na który trzeba sobie zapracować poprzez konstruktywne działanie na rzecz własnych interesów oraz dla dobra wspólnoty europejskiej i międzynarodowej.

PODEJŚCIE CAŁOŚCIOWE

Polska polityka zagraniczna powinna być kształtowana w sposób całościowy. Jest to możliwe tylko wtedy, jeśli uznamy, że państwo stanowi podmiot takiej polityki. Nowe podejście do polityki zagranicznej uwzględniać powinno cały dostępny wachlarz środków i instrumentów koniecznych do prowadzenia polityki naszego państwa. Konieczne jest wypracowanie mechanizmów instytucjonalnej koordynacji polityki zagranicznej w ramach państwa i jego struktur, jej planowania i realizacji. Potrzebny jest jasny podział kompetencji i odpowiedzialności. Palącą potrzebą jest wzrost profesjonalizmu służb dyplomatycznych. Polityka zagraniczna powinna w najbliższym okresie stać się jednym z ważniejszych obszarów inwestowania w przyszłość przez państwo - inwestowania w kapitał ludzki, wiedzę, zdolności pozyskiwania informacji i ich analizy, infrastrukturę. Jest to tym bardziej ważne, że to właśnie w obszarze integracji europejskiej oraz stosunków zewnętrznych w coraz większym stopniu realizowane będą polskie interesy. Całościowe podejście do polityki zagranicznej wymaga także zrozumienia dla potrzeby inwestowania w najróżniejsze formy działań nie tylko strictly polityczno-dyplomatycznych. Np. jednym z ważniejszych elementów polityki zagranicznej obok promocji kultury czy gospodarki powinna stać się dobrze przemyślana i konsekwentnie prowadzona polityka historyczna przywracania społeczności międzynarodowej pamięci o prawdzie historycznej dotyczącej Polski. Wraz z akcesją do UE po części zacierają się granice między polityką zagraniczną i wewnętrzną. Większość aspektów do tej pory kojarzonych tylko i wyłącznie z polityką wewnętrzną, realizowanych będzie na płaszczyźnie unijnej. W ramach procedur unijnych rozstrzygana jest blisko jedna czwarta polskiego budżetu oraz połowa polskiej legislacji. Polityka zagraniczna siłą rzeczy, więc dotyczyć będzie całości naszej aktywności politycznej i dlatego też musi być wywodzona z interesów wewnętrznych oraz w pełni zakorzeniona w interesach państwa, w tym gospodarczych. Wszelkie zintegrowane działania zewnętrzne za cel powinny sobie stawiać wspieranie trwałego wzrostu ekonomicznego i zwiększanie możliwości gospodarczych obywateli i przedsiębiorstw, zapewnienie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, wzrost szans modernizacji państwa oraz wzmocnienie jego pozycji międzynarodowej.

WYMIAR OBYWATELSKI I SPOŁECZNY

Polska polityka zagraniczna powinna posiadać wymiar obywatelski - solidną społeczną podstawę, co powinno dać jej większą siłę. Decyzje podejmowane w obszarze polityki zagranicznej mają bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo i poziom życia mieszkańców oraz indywidualne szanse rozwoju. Dlatego też polityka zagraniczna powinna być przejrzysta i zrozumiała dla obywateli. Cele i decyzje w obszarze polityki zagranicznej muszą być w sposób zrozumiały komunikowane opinii publicznej. Ich zrozumienie przez obywateli jest jednym z najważniejszych czynników legitymizujących działania państwa w obszarze polityki zagranicznej. Okres elitarności polityki zagranicznej w Polsce powinien dobiec kresu. Proces jej demokratyzacji i uspołecznienia jest nieuchronny i będzie nadal postępował. Nie oznacza to, że polityka zagraniczna powinna stać się zakładnikiem opinii publicznej, a jej cele

zmieniane pod wpływem sondaży. Jednak w sytuacji, kiedy polityka zagraniczna staje dzisiaj w centrum zainteresowania opinii publicznej i mediów, nie może pozostawać hermetyczna. Należy formułować jej główne założenia przy współudziale jak największej liczby aktywnych obywateli tak, aby rozumieli ją i mieli poczucie współuczestniczenia w jej kształtowaniu. Dzięki wymiarowi obywatelskiemu, rozumianemu jako zorganizowany system dyskusji i konsultacji zainteresowanych środowisk, polityka zagraniczna ma szansę osiągnąć nową dynamikę, większą skuteczność oraz szeroką i solidną podstawę.

Polska polityka zagraniczna powinna być możliwie jak najbardziej konsensualna. Partie polityczne powinny dążyć do skonstruowania na nowo pewnego rodzaju zgody podstawowej, co do głównych założeń polityki zagranicznej państwa. Polityka zagraniczna nie może być, bowiem polem relatywizacji celów i zasad. Siłą państwa jest zdolność budowania przez różne siły polityczne porozumienia, co do podstawowych zasad w polityce i ich konsekwentnego przestrzegania. Porozumienie między wszystkimi odpowiedzialnymi siłami politycznymi, co do najbardziej fundamentalnych celów polityki zagranicznej nie stanowi jednak wartości samej w sobie. Nie należy unikać sporów, jeżeli są one nieuniknione a czasami wręcz potrzebne. Polityka zagraniczna jest nie tylko obszarem zawierania kompromisów, lecz także realnych sporów co do celów i sposobów ich osiągania. Nie należy udawać, że nie ma problemów, zarówno między partnerami na polskiej scenie politycznej, jak i w stosunkach z naszymi partnerami zewnętrznymi. To właśnie w sporze często wykształcają się racje, a w jego ukrywaniu może mieć załazek przyszły problem, zaś rozwiązanie sporu przez debatę wzmacnia potencjał polityczny. Lepiej wyjaśniać sobie różnice w opinii, prowadzi to bowiem, do dojrzałości i podmiotowości w stosunkach międzynarodowych.

W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH NIE ISTNIEJĄ ANI WIECZNI SOJUSZNICY, ANI STAŁE KOALICJE

W stosunkach międzynarodowych nie istnieją „naturalni”, automatyczni, czy wieczni sojusznicy. Jako stałe powinny być postrzegane nasze interesy, a w kontekście unijnym - nasza wizja interesów wspólnoty, czy też najbardziej pożądana dla nas i Unii Europejskiej wizja całościowa wspólnoty. Doświadczenie uczy, że nie istnieje coś takiego jak stałe koalicje. Zmieniają się one w zależności od podejmowanych problemów. Należy postawić na budowanie trwałych związków i porozumienia ze wszystkimi naszymi partnerami - przyjaciółmi starymi i nowymi, dużymi i małymi, geograficznie bliskimi i dalekimi, bogatymi i biednymi. Należy, zatem pielęgnować struktury współpracy już istniejące, takie jak współpraca Wyszehradzka czy Trójkąt Weimarski, ale również tworzyć i wzmacniać nowe związki czy to formalne, czy nieformalne.

Integracja europejska, której staliśmy się częścią, w szczególny sposób modyfikuje dotychczasowe rozumienie sojuszy. O ile w okresie przedakcesyjnym poszukiwanie głównych i stałych sojuszników, „adwokatów” było być może uzasadnione, trzymanie się ich dzisiaj konserwowałoby dawne, asymetryczne siłą rzeczy, „paternalistyczne” relacje, osłabiałoby pozycję Polski i ograniczało niepotrzebnie pole manewru. Integracja modyfikuje w zasadniczy sposób rozumienie polityki jako budowanie sojuszy i koalicji w oparciu o uwarunkowania geograficzne i historyczne. Nie ma, np. nic dziwnego w poszukiwaniu sojuszników w krajach Europy Południowej czy Skandynawii. Geografia przestaje być czynnikiem bezwzględnie determinującym politykę państwa, a budowanie doraźnych czasami koalicji staje się normalnym i powszechnym instrumentem realizowania własnych interesów. Oczywiście kryje się w tym pewna doza ryzyka. Doraźna koalicja może zostać utracona nagle z powodu

jakiegoś zupełnie nieoczekiwanego zdarzenia lub braku konsekwencji ze strony partnera. Jednak korzyści, wynikające ze sztywnych sojuszy także wcale nie muszą być tak oczywiste i stałe. Zmienne koalicje otwierają natomiast możliwość bardziej elastycznej i przez to skuteczniejszej polityki. Jest to oczywiście polityka trudniejsza, bardziej wymagająca. To polityka dla państw traktujących się podmiotowo. Integracja europejska sprzyja zresztą takiej zmiennej geometrii, elastycznej polityce tworzącej sytuacje, w których nie ma wyborów zero-jedynkowych, i gdzie unika się sytuacji, w których jedna strona byłaby absolutnym przegranym a druga absolutnym wygranym.

III.7.2. PRIORYTETY POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ

BUDOWANIE SILNEJ POZYCJI POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

Unia Europejska jest dla nas wielkim wyzwaniem. Nadziejemy na trwały pokój, dobrobyt, stabilność i bezpieczeństwo oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wzmocnienie narodowej tożsamości i modernizację państwa. Wyzwaniem, bowiem wymaga od nas wniesienia własnego wkładu i zaznaczenia naszej tożsamości w zjednoczonej Europie. Nie powinniśmy obawiać się integracji europejskiej, wręcz przeciwnie - pokładać w niej nasze nadzieje i wiązać z nią nasze oczekiwania.

Unia Europejska stwarza instytucjonalne ramy dla bardziej skutecznej realizacji naszej racji stanu. Członkostwo w niej umożliwi bardziej skuteczną realizację naszych interesów i dostarczy polskiej polityce niedostępne dotąd instrumenty działania.

Unia - wyposażona w system instytucjonalny na miarę naszych aspiracji.

Unia jest wspólnotą, a więc czymś więcej niż organizacją międzynarodową czy porozumieniem państw. W naszym interesie leży taka wizja integracji europejskiej, która wspiera się na dwóch filarach - nie tylko na promocji interesów narodowych poprzez aktywną pracę w instytucjach, w których negocjują ze sobą rządy państw członkowskich, ale również na wykorzystywaniu metody i instytucji wspólnotowych, które reprezentują interes całej Unii - Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego.

Opowiadamy się za respektowaniem zasady pomocniczości w obejmowaniu integracją poszczególnych dziedzin życia publicznego - na poziomie unijnym powinny być rozstrzygane te kwestie, których lepiej i bardziej efektywnie nie da się zrealizować na poziomie narodowym.

Szczególną uwagę przywiązujemy do systemu podejmowania decyzji w Unii. Chcemy zapewnić w nim Polsce miejsce, odpowiadające pozycji jednego z największych krajów rozszerzonej Unii Europejskiej. Zawsze broniliśmy i nadal bronimy filozofii leżącej u podstaw nicejskiego systemu głosów ważonych, systemu równowagi i współdziałania państw, które są czymś więcej niż prostą pochodną czynnika demograficznego, obejmują bowiem historię i tożsamość tworzących Unię narodów. Naszym zdaniem system taki najpełniej zapewnia realizację zasady równości wszystkich państw i obywateli zjednoczonej Europy.

Unia - Solidarna

Prawdziwa wspólnota nie może istnieć bez solidarności. Solidarność europejska jest fundamentem integracji, która swymi ambicjami wykracza poza strefę wolnego handlu. Zmniejszanie unijnego budżetu tuż po poszerzeniu jest nielogiczne i błędne. Nie można mieć więcej Unii za mniej pieniędzy. Poszerzona Unia potrzebuje solidarności zarówno ekonomicznej jak i politycznej, bardziej niż kiedykolwiek. Zawsze byliśmy zdania, że wsparcie udzielane biedniejszym regionom i państwom Wspólnoty stanowi niezbywalny warunek kontraktu integracyjnego, a nie przejaw dobroczynności. Nowe okoliczności wymagają nowych,

odważnych i innowacyjnych rozwiązań. Dlatego też jesteśmy zdania, że Unia Europejska powinna podtrzymać i rozwinąć mechanizmy wsparcia najbardziej potrzebujących regionów i państw, które dokonały transformacji ustrojowej i weszły do Unii oraz solidarnie udzielać poparcia ich żywotnym interesom politycznym w zakresie polityki wschodniej.

Unia - promująca tożsamość Narodów Europy

Celem integracji europejskiej nie jest uniformizacja wartości, tradycji ani obyczajów, ale jedność w różnorodności. Unia Europejska powinna chronić różnorodność, tworzących ją kultur i narodów. Kwestie światopoglądowe, świadczące o odrębności cywilizacyjnej i kulturowej powinny podlegać ocenie na płaszczyźnie narodowej. Polacy w sposób szczególny cenią sobie swoje tradycje, przywiązanie do wartości chrześcijańskich oraz unikatowość swojej kultury, dlatego też sprzeciwiać się należy tendencjom zmierzającym do ich ujednolicania. W szczególności ubolewamy, że w projekcie Traktatu Konstytucyjnego nie znalazło się odwołanie do chrześcijaństwa, które byłoby potwierdzeniem niezaprzeczalnej, historycznej prawdy.

Unia - bliska obywatelom

Unia musi być przejrzysta i zrozumiała dla swoich obywateli. Tylko wtedy zyska ich poparcie, tylko wtedy będą ją aprobować. Obywatele muszą mieć wpływ na proces podejmowania decyzji i kontrolę ich wykonywania, muszą odczuwać, że Unia przyczynia się do zwiększenia ich bezpieczeństwa i dobrobytu. Zmniejszanie dystansu pomiędzy Unią, a obywatelami będzie możliwe wówczas, kiedy Unia odpowiadać będzie na ich potrzeby w sposób bardziej efektywny niż suma działań podejmowanych wyłącznie na płaszczyźnie narodowej.

Unia - konkurencyjna i kreatywna

Naszym kluczowym zadaniem narodowym jest pokonanie zacofania gospodarczego i modernizacja Polski. W osiągnięciu tego celu pomoże nam tylko taka Unia, która konsekwentnie tworzy korzystne warunki dla wzrostu gospodarczego, która stawia na przedsiębiorczość i kreatywność. Nie powinniśmy akceptować polityk i przepisów, nakładających ograniczenia na aktywność gospodarczą. Harmonizacja polityki socjalnej, polityki ochrony środowiska oraz polityki podatkowej na poziomie europejskim nie może być wymierzona w konkurencyjność. Popieramy te zapisy Strategii Lizbońskiej, które służą otwieraniu rynków, deregulacji oraz wsparciu małej i średniej przedsiębiorczości. Potrzebne są energiczne starania o znoszenie barier w dostępie Polaków do unijnego rynku pracy i usług oraz równe traktowanie polskich pomiotów, przedsiębiorców, rolników i obywateli.

Popieramy sformułowany w Strategii Lizbońskiej cel budowy gospodarki, opartej na wiedzy. Jego realizacja nie może jednak prowadzić do pogłębienia nierówności kosztem krajów i regionów gospodarczo opóźnionych.

Za ważny cel uważamy przystąpienie Polski do Unii Gospodarczo-Walutowej, tak szybko, jak będzie to możliwe.

Unia - otwarta na swoich sąsiadów

Jednym z naszych najważniejszych priorytetów jest ułatwienie naszym wschodnim sąsiadom realizowanie ich europejskich aspiracji. Priorytet ten łatwiej i bardziej efektywnie można realizować poprzez wykorzystywanie wszystkich możliwości, które w tym zakresie oferuje nasze członkostwo w Unii Europejskiej. W tej właśnie dziedzinie, wraz z innymi państwami regionu, możemy stać się stroną inicjującą unijną politykę. Dzięki swoim doświadczeniom i kontaktom, mamy w tym właśnie obszarze wiele do zaproponowania. Polityka wschodnia UE nie może być głównie polityką defensywną, opartą na restrykcjach. Polityce wzmacniania szczelności granic powinien towarzyszyć rozwój współpracy we wszystkich możliwych dziedzinach z naszymi

wschodnimi sąsiadami, współpracy gospodarczej, jak również politycznej, opartej o jak najszersze kontakty między naszymi społecznościami. Polityka wschodnia Unii powinna być z jednej strony bardziej szczodra i asertywna, z drugiej jednak strony wsparcie dla naszych wschodnich sąsiadów powinno być w znacznie większej mierze, uzależnione od postępów w wypełnianiu europejskich standardów. Jesteśmy zdania, iż Unia powinna traktować wszystkich swoich wschodnich partnerów równorzędnie. Ukraina i Mołdawia, podobnie jak Rosja, także powinny na równych prawach mieć perspektywę rozwoju stosunków, opartych o cztery wspólne sfery współpracy.

Opowiadamy się za członkostwem Turcji w Unii Europejskiej, którego realizacja powinna być jednak warunkowana ścisłym wypełnieniem wszystkich warunków, które przed nią nakreślono. Jesteśmy równocześnie zdania, że członkostwo Turcji powinno iść w parze z klarownym określeniem unijnych intencji zarówno wobec Ukrainy, jak i Mołdawii, obejmując zaoferowanie im perspektywy członkostwa. To samo powinno dotyczyć Białorusi, gdyby ewolucja tego kraju zmierzała do spełnienia europejskich standardów demokracji i gospodarki rynkowej.

ZAPEWNIENIE POLSCE BEZPIECZEŃSTWA

Zapewnienie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym będzie w najbliższym czasie jednym z najpoważniejszych wyzwań polskiej polityki zagranicznej. Polityka mająca na celu realizację bezpieczeństwa Polski, powinna być oparta na dwóch filarach. Na aktywnym udziale w Sojuszu Północnoatlantyckim oraz konstruktywnym zaangażowaniu w budowanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa [WPZiBJ] oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obronności [EPBiO]. Udział w Sojuszu Północnoatlantyckim pozostaje dla nas sprawą absolutnie podstawową. Polska powinna dążyć do wzmacniania i dynamizowania naszej roli w NATO poprzez pełniejsze wcielanie w życie, spoczywających na nas obowiązków (wypełnianie sojuszniczych zobowiązań) oraz aktywne wsparcie dla ewoluującej polityki i strategii sojuszu. Stosunki ze Stanami Zjednoczonymi pozostają dla Polski kwestią strategiczną. Konieczne jest jednak, po doświadczeniach ostatnich lat, wypracowanie nowego modelu tych stosunków, opartych w większym stopniu na zdolności do definiowania i osiągania własnych interesów, samodzielności w podejmowaniu decyzji, większej podmiotowości i samodzielności, zdolności do artykułowania krytycznych opinii. Polska nie powinna być postrzegana jako wykonawca założeń amerykańskiej polityki w Europie, nawet jeśli często podziela amerykański punkt widzenia na problematykę bezpieczeństwa w świecie. Polska powinna równolegle do stosunków ze Stanami Zjednoczonymi i aktywnych działań na rzecz rewitalizacji NATO brać aktywny udział we wzmacnianiu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE oraz budowaniu zrębów Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obronności. Ta pierwsza leży w żywotnym interesie Polski ze względu na zawarte w niej środki i cele tzw. miękkiego bezpieczeństwa. Jednym z filarów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa musi po rozszerzeniu, stać się Wymiar Wschodni. Spójna polityka wschodnia Unii Europejskiej, koordynowana w większym niż dotychczas stopniu na poziomie Unii. Bez spójnej polityki wschodniej WPZiB posiada dla Polski ograniczoną wartość. W ramach WPZiB należy wypracować przyszłościową strategię dla Europy Wschodniej, otwierającą państwom tego regionu europejską perspektywę oraz reagującą na pojawiające się zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej i Polski. Naturalnym sojusznikiem Polski w takim przekształceniu WPZiB są te państwa Unii

Europejskiej, które zachowują nadal silne doświadczenie bliskości Rosji. Jest to część państw Skandynawskich, przede wszystkim Finlandia, kraje bałtyckie oraz Czechy, Słowacja i Węgry. Są one w naturalny sposób najbardziej zainteresowane stworzeniem swoistej solidarności dla bezpieczeństwa i rozwoju Europy Wschodniej i tym samym skłonne do działań na rzecz faktycznego wdrożenia wymiaru wschodniego WPZiB. Polska powinna oprzeć się na tym politycznym potencjale. Jeśli chodzi o Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony, Polska powinna większą uwagę zwrócić na działalność Europejskiej Agencji Zbrojeniowej oraz na aktywne współuczestniczenie w budowaniu strategicznych koncepcji tej polityki. Polskie ambicje w obszarze bezpieczeństwa będą na pewno wymagały także bardzo poważnego potraktowania dalszej modernizacji i profesjonalizacji polskiej armii oraz wszystkich innych służb, odpowiedzialnych za bezpieczeństwo kraju, a także zwiększania finansowych nakładów na rzecz armii.

Unia Europejska powinna przyjąć większą odpowiedzialność za bezpieczeństwo Europy i świata. Musi uzyskać zdolność koordynowania zadań polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz ich realizacji. Jeżeli chce, aby jej głos liczył się w świecie, musi starać się mówić możliwie jednym głosem. Dlatego też popieraliśmy projekt ustanowienia funkcji unijnego ministra spraw zagranicznych, budowę sił szybkiego reagowania, wspólne planowanie europejskich sił zbrojnych oraz tworzenie wspólnej polityki zbrojeniowej i zaopatrzenia. Popieramy również inicjatywę zmierzającą do tego, aby Unia była reprezentowana w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Nie można budować w Europie podstaw dla wspólnej polityki zagranicznej i obronnej, a jednocześnie w reformie największej organizacji międzynarodowej, jaką jest ONZ kierować się XIX-wieczną logiką partykularnych narodowych interesów. Uważamy, że polska polityka zagraniczna powinna się w tej dziedzinie wykazać znaczną asertywnością.

Naszym zdaniem poparcie dla europejskich aspiracji w dziedzinie bezpieczeństwa nie stoi w sprzeczności z naszym zaangażowaniem w umacnianie Sojuszu Północnoatlantyckiego. Celem jest zadbanie o to, aby tworząca się Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obronności nie stała się konkurencją dla NATO, ale elementem uzupełniającym i wzmacniającym bezpieczeństwo, w pełnej harmonii z dotychczas istniejącym porządkiem instytucjonalnym. Europejskie Siły Szybkiego Reagowania powinny wkraczać do akcji wtedy, kiedy NATO z różnych względów nie zamierza podejmować działań.

Silna Europejska Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, jak również silna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obronności powinny iść w parze z silnym Paktem Północnoatlantyckim.

Opowiadamy się za rozbudową strategicznego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi. Jednym z podstawowych celów polskiej polityki zagranicznej musi być utrzymanie amerykańskiego zaangażowania w Europie, w imię stabilności kontynentu. Unia Europejska będzie jednak wiarygodnym i równoprawnym partnerem Stanów Zjednoczonych oraz uzyska szansę na wzmocnienie tendencji do działania w sposób multilateralny, jedynie wtedy, kiedy zaistnieje jako silny aktor na scenie międzynarodowej.

Postulat, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa nie może być realizowany tylko i wyłącznie poprzez uczestnictwo w różnego rodzaju paktach i sojuszach. Obecne zagrożenia nie mają swojego źródła tylko i wyłącznie w konfliktach między państwami, większość związana jest ze zjawiskami globalnymi, ma źródło w sytuacji wewnętrznej w samej Unii Europejskiej. Terroryzm, zorganizowana przestępczość, niekontrolowane migracje to w dniu dzisiejszym zagrożenia znacznie bardziej poważne. Właśnie, dlatego Unia Europejska nie może ograniczać się do wzmacniania wspólnej polityki zagranicznej, ale musi także należały

uwagę poświęcić zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego. Konieczne jest wzmacnianie współpracy w polityce wewnętrznej, współpracy między wymiarami sprawiedliwości i policją. Działania w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego muszą być ściśle skoordynowane z działaniami w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Bezpieczeństwo jako takie, powinno być postrzegane w sposób możliwie jak najbardziej szeroki i całościowy. W związku z powyższym, opowiadamy się za jak szybszym przystąpieniem Polski do obszaru Schengen, który stanowi jeden z najbardziej skutecznych systemów, pomagających zapewnić bezpieczeństwo wewnętrzne UE.

PROMOWANIE SOLIDARNOŚCI W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH

Polska, pozbawiona dziedzictwa kolonialnego, ma z natury rzeczy węższy zakres interesów o skali globalnej, poza rzecz jasna, wszelkimi działaniami skierowanymi na wzmocnienie naszego bezpieczeństwa i promowaniem naszych interesów gospodarczych. Należy, zatem formułować i realizować cele w odniesieniu do polityki zagranicznej, które wykraczają poza horyzont europejski.

Nadrzędnym zadaniem polskiej polityki zagranicznej powinno być promowanie solidarności w stosunkach międzynarodowych oraz walka o przestrzeganie praw człowieka. Nasze szczególne doświadczenia historyczne predestynują nas do odgrywania szczególnej roli w tym zakresie. Biorąc pod uwagę dziedzictwo „Solidarności” i walki z dwoma systemami totalitarnymi, trudno postulować, aby Polska polityka zagraniczna hołdowała czystym regułom realpolitik. Nasze doświadczenia uczą nas, że polityka i relacje międzynarodowe nie są tylko sumą interesów, ale łączą się także z zasadami i wartościami. Dlatego w stosunkach międzynarodowych polska polityka zagraniczna powinna kierować się, obok pragmatyzmu, „roztropnym idealizmem”. W naszych działaniach powinniśmy kierować się zasadą promowania solidarności w stosunkach międzynarodowych, przestrzeganiem praw człowieka i jego godności, promowania tam, gdzie jest to możliwe zasad wolności i demokracji. Nie podzielamy opinii, że istnieją narody niezdolne jakoby do praktykowania tych zasad. Ich relatywizowanie prowadzi do akceptacji różnego rodzaju autorytarnych, zbrodniczych reżimów w świecie. Właśnie z takiego źródła należy wywieść nasze poparcie dla interwencji w Iraku i nasze zaangażowanie w misję stabilizacyjną.

Zarówno reforma systemu Narodów Zjednoczonych, jak i działania wobec krajów rozwijających się powinny być podporządkowane tym właśnie nadrzędnym zasadom. Eliminowanie nierówności powinno nas interesować nie tylko w kontekście europejskim, ale także w kontekście światowym. Wraz z naszą akcesją do Unii Europejskiej należy oczekiwać zwiększenia naszego udziału we wspieraniu krajów rozwijających się. Jesteśmy zdania, że należy wypełniać zobowiązania, sformułowanej przez Polskę strategii w tej dziedzinie. Likwidowanie nierówności w wymiarze światowym stanowi cios w źródło największego zagrożenia dla bezpieczeństwa, jakim jest światowy terroryzm.

Opowiadamy się także za cywilizowaniem zasad rządzących światowym handlem, wspieramy akcesję krajów takich jak Rosja, czy Ukraina do Światowej Organizacji Handlu. Funkcjonowanie WTO oraz międzynarodowych instytucji finansowych takich, jak choćby Międzynarodowy Fundusz Walutowy, czy Bank Światowy powinny być jednak podporządkowane nadrzędnemu celowi, jakim jest zmniejszanie różnic rozwojowych między krajami rozwiniętymi, a krajami rozwijającymi się oraz promowaniu demokracji i praw człowieka.

ANEKS

Lista projektów aktów prawnych i innych załączników do Raportu, dostępnych
na stronie internetowej Instytutu Państwa i Administracji

www.ipia.org.pl

CZĘŚĆ I – RZĄD UCZCIWY, SKUTECZNY I TANI

ROZDZIAŁ I.1. PROPOZYCJE ZMIAN W KONSTYTUCJI

1. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
2. Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – tekst jednolity

ROZDZIAŁ I.2. SANACJA ŻYCIA PUBLICZNEGO

3. Projekt ustawy o szczególnym statusie funkcjonariuszy publicznych
4. Projekt dot. zasad działania członków Rady Ministrów
5. Projekt dot. zasad działania osób, sprawujących kierownicze funkcje w administracji rządowej (innych niż członkowie Rady Ministrów), w tym sekretarzy i podsekretarzy stanu, kierowników urzędów centralnych i ich zastępców, wojewodów i wicewojewodów), zwanych dalej członkami Rządu
6. Projekt dot. zasad pracy doradców w administracji rządowej, w tym członków gabinetów politycznych ministrów

ROZDZIAŁ I.3. SYSTEM STANOWIENIA I NAPRAWY PRAWA

7. Wstępne założenia projektu ustawy o Narodowym Centrum Legislacji
8. Podręcznik Oceny Skutków Regulacji
9. Projekt regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

ROZDZIAŁ I.4. PRAWO W INTERNECIE

10. Założenia Internetowego Biuletynu Legislacyjnego

ROZDZIAŁ I.8. STRUKTURA RZĄDU

11. Projekt regulaminu organizacyjnego kancelarii Prezesa Rady Ministrów
12. Projekt - ustawa o zmianie ustawy o działach administracji rządowej
13. Projekt - ustawa o zmianie ustawy o Radzie Ministrów

ROZDZIAŁ II.2. UŁATWIENIA W PODEJMOWANIU DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

14. Założenia do projektu ustawy, upraszczającej zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej

ROZDZIAŁ II.5. INTEGRACJA INSTYTUCJI REGULUJĄCYCH RYNEK

15. Projekt ustawy o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw

ROZDZIAŁ II.6. UPROSZCZENIE I OBNIŻENIE PODATKÓW

16. Projekt ustawy o podatku od towarów i usług wraz z uzasadnieniem

ROZDZIAŁ II.12. MIESZKALNICTWO

17. Projekt ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych

18. Projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym

ROZDZIAŁ II.18. REPRYWATYZACJA I ZADOŚCUCZYNIENIE

19. Projekt - założenia ustawy w sprawie unieważnienia aktów nacjonalizacyjnych oraz zadośćuczynienia z tytułu pozbawienia własności oraz pozostawienia własności poza obecnymi granicami Państwa Polskiego

20. Projekt - założenia ustawy o zadośćuczynieniu pieniężnym z tytułu przejęcia mienia przez państwo na podstawie aktów nacjonalizacyjnych oraz z tytułu pozostawienia mienia poza obecnymi granicami Państwa Polskiego, w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.

21. Projekt - założenia ustawy o realizacji przywrócenia własności nieruchomości przejętych przez Państwo Polskie

22. Projekt - założenia ustawy o zadośćuczynieniu z powodu skutków dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze Miasta Stołecznego Warszawy

23. Projekt - założenia ustawy w sprawie wydania korzyści majątkowych, uzyskanych bezpodstawnie lub w celu niegodziwym kosztem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych

ROZDZIAŁ II.19. POLITYKA ROZWOJU – FUNDUSZE EUROPEJSKIE

24. Projekt ustawy o Narodowym Planie Rozwoju 2004 – 2006 z zaznaczonymi zmianami do wprowadzenia

CZĘŚĆ III. PAŃSTWO JAKO DOSTARCZYCIEL DÓBR PUBLICZNYCH

ROZDZIAŁ III.2. OŚWIATA

25. Projekt - założenia do nowej ustawy o systemie oświaty

ROZDZIAŁ III.4. GŁĘBOKA REFORMA PROKURATURY

26. Projekt ustawy - Prawo o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej wraz z uzasadnieniem

ROZDZIAŁ III.5. PODNIESIENIE JAKOŚCI SĄDOWNICTWA

27. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia wraz z uzasadnieniem wprowadzenia „szybkich” sądów

28. Projekt - założenia ustawy o egzekucji świadczeń, których wartość przekracza 10 000 zł