

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/264537532>

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Book · March 2012

CITATIONS

3

READS

1,144

5 authors, including:



Michał Możdżeń

Cracow University of Economics

38 PUBLICATIONS 51 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Krzysztof Rybicki

Vistula University

54 PUBLICATIONS 329 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Oskar Kowalewski

IESEG School of Management

103 PUBLICATIONS 1,211 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Monika Lewandowska-Kalina

8 PUBLICATIONS 12 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Podjęcie neoweberowskie w zarządzaniu publicznym - w kierunku budowy paradygmatu [View project](#)



The analysis of the determinants of labour market institutions [View project](#)

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

W końcu Agencja pokona
lobbystów, to moja
osobista misja

POTRZEBNE SĄ
„GABINET CIENI”
I **WZMOCNIENIE**
RZĄDU WOBEC
SEJMU W PROCESIE
TWORZENIA PRAWA

NIE BYŁO REFORM
PROCESU TWORZENIA
PRAWA, WIĘC
„STŁUCZONO
TERMOMETR”

TO JEST POLSKA RESORTOWA,
BEZ WSPÓLNEJ WIZJI

OLBRZYMIĄ ROLĘ W PROCESIE
UCHWAŁANIA PRAWA ODGRYWAJĄ

MEDIA

BYĆ MOŻE NADCHODZI CZAS NA
FUNDAMENTALNE ZMIANY
SYSTEMU TWORZENIA PRAWA
W POLSCE

MAŁO PRZEJRZYSTY PROCES STANOWIENIA PRAWA
I **BRAK JASNYCH**
REGUŁ GRY

SPRZYJAJĄ JEDYNIĘ TWORZENIU BUBLI
LEGISLACYJNYCH, A TAKŻE PATOLOGII W TYM ZAKRESIE

PROFESJONALNY **LOBBYSTA** JEST
„**CZARNYM LUDEM**”

DLACZEGO POTRZEBNA JEST
DEKORPORACJONIZACJA
RYNKÓW

MAMY ARGUMENTY
I WIEDZĘ, ABY TWORZYĆ
DOBRE PRAWO

ADMINISTRACJA RZĄDOWA
JEST NAJSIŁNIEJSZYM
GRACZEM W PROCESIE
STANOWIENIA PRAWA

© Uczelnia Vistula
ul. Stokłosa 3
02-787 Warszawa
tel. +48 22 45 72 300
e-mail: rektorat@vistula.edu.pl

Opracowanie przygotowane przez Uczelnię Vistula
przy wsparciu finansowym ze środków Banku Zachodniego WBK.

Recenzent naukowy
prof. dr hab. Jerzy Hausner

Zespół naukowy
prof. dr hab. Krzysztof Rybiński (kierownik projektu)
Stanisław Alwasiak
dr Oskar Kowalewski
Monika Lewandowska-Kalina
Michał Możdżeń

Zastrzeżenia prawne

Niniejszy raport został przygotowany przez pracowników naukowych i ma na celu dostarczenie czytelnikom ogólnych informacji na tematy, które mogą ich interesować. Informacje zawarte w niniejszym raporcie nie stanowią w żadnym wypadku świadczenia usług. Mimo iż dołożono należytych starań w celu zapewnienia przez autorów rzetelności prezentowanych w raporcie informacji, istnieje ryzyko pojawienia się nieścisłości. Uczelnia Vistula nie ponosi jakiegokolwiek odpowiedzialności ani nie gwarantuje poprawności i kompletności informacji prezentowanych w raporcie.

W najszerszym dopuszczonym przez prawo zakresie Uczelnia Vistula wyłącza jakiegokolwiek gwarancje i w żadnym wypadku nie ponosi jakiegokolwiek odpowiedzialności wobec czytelnika lub innych osób z tytułu jakiegokolwiek decyzji lub działania podjętego na podstawie informacji znajdujących się w niniejszym raporcie ani też z tytułu jakichkolwiek pośrednich, szczególnych lub ubocznych strat, nawet w przypadku otrzymania informacji o możliwości ich wystąpienia.

1. SPIS TREŚCI

1.	SPIS TREŚCI	I
2.	SPIS RYSUNKÓW	II
3.	SPIS TABEL	IV
4.	STRESZCZENIE	1
5.	WSTĘP	9
6.	TEORIA I HIPOTEZY BADAWCZE	12
7.	ANALIZA REALIZACJI INTERESÓW GRUPOWYCH W POLSCE	14
7.1.	Metodologia badania	16
7.2.	Analiza statystyczna	17
7.3.	Analiza ekonometryczna	34
8.	ANALIZA AKTÓW PRAWNYCH	51
8.2.	Nowelizacja Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych z 2011 r.	57
8.3.	Ustawa o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców	69
8.4.	Ustawa o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych	72
8.5.	Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych	75
8.6.	Ustawa o szkolnictwie wyższym	78
8.7.	Ustawa o zmianie Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	85
8.8.	Ustawa o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji	89
8.9.	Wnioski	93
9.	WYWIADY I OPINIE	95
9.1.	Ryszard Kalisz	97
9.2.	Kazimierz Marcinkiewicz	102
9.3.	Prof. Jerzy Hausner	105
9.4.	Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel	110
9.5.	Prof. Andrzej Jajszczyk	113
9.6.	Krzysztof Brzózka	115
9.7.	Andrzej Szumowski	119
9.8.	Grażyna Kopińska	121
9.9.	Mieczysław Bąk i Agnieszka Durlik-Khoury	125
9.10.	Katarzyna Urbańska	128
9.11.	Prof. Marek Góra	133
9.12.	Marcin Gomoła	135
9.13.	Profesjonalna firma lobbingowa	138
9.14.	Były urzędnik wysokiego szczebla	143
9.15.	Urzędnik administracji państwowej	145
10.	WNIOSKI Z PRZEPROWADZONYCH WYWIADÓW	146
11.	ANALIZA TYPU CROWDSOURCING NA STRONIE WWW.LEGISTAN.PL	149
12.	PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE	149
13.	ŹRÓDŁA	153
14.	AUTORZY RAPORTU	157

2. SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1.	Odsetek ustaw należących do danej kategorii wśród ustaw dotyczących wolności gospodarczej i finansów publicznych uchwalonych w latach 1990-2011	17
Rysunek 2.	Liczba ustaw należących do poszczególnych kategorii uchwalonych w latach 1990-2011	17
Rysunek 3.	Dynamika w czasie ustaw realizujących interes grupowy i publiczny	20
Rysunek 4.	Dynamika w czasie ustaw zwiększających wydatki publiczne	20
Rysunek 5.	Dynamika w czasie ustaw ograniczających wolność gospodarczą	21
Rysunek 6.	Stopień realizacji interesu grupowego/interesu publicznego przez wszystkie ustawy znajdujące się w bazie	21
Rysunek 7.	Stopień ograniczania/rozszerzania wolności gospodarczej przez wszystkie ustawy znajdujące się w bazie	22
Rysunek 8.	Skala negatywnego/pozytywnego oddziaływania na stan finansów publicznych przez wszystkie ustawy znajdujące się w bazie	23
Rysunek 9.	Odsetek ustaw wśród wszystkich analizowanych, które realizują interes danej grupy	24
Rysunek 10.	Odsetek ustaw realizujących interesy poszczególnych grup wśród ustaw realizujących interesy pracowników sektora publicznego	25
Rysunek 11.	Relacja liczby ustaw realizujących interes grupowy poprzez zawężanie wolności gospodarczej do ustaw realizujących interes grupowy poprzez finanse publiczne	25
Rysunek 12.	Relacja liczby zapisów w ustawach realizujących interes grupowy poprzez zawężanie wolności gospodarczej do liczby zapisów realizujących interes grupowy poprzez finanse publiczne	26
Rysunek 13.	Liczba ustaw realizujących interesy poszczególnych grup z podziałem na kadencje Sejmu	26
Rysunek 14.	Ranking premierów RP	27
Rysunek 15.	Ranking ministrów finansów RP	28
Rysunek 16.	Odsetek ustaw realizujących interes grupowy, tworzących koszty dla finansów publicznych i zawężających wolność gospodarczą, uchwalonych w poszczególnych kadencjach Sejmu	29
Rysunek 17.	Odsetek ustaw realizujących interes grupowy w stosunku do wszystkich ustaw inicjowanych przez poszczególne podmioty	30
Rysunek 18.	Stosunek liczby ustaw uchwalonych w danym miesiącu do liczby wszystkich ustaw w poszczególnych kategoriach	31
Rysunek 19.	Odsetek ustaw w poszczególnych kategoriach w odniesieniu do wszystkich ustaw uchwalonych przez parlament w danym miesiącu	32
Rysunek 20.	Odsetek ustaw realizujących interes grupowy oraz tworzących koszty dla finansów publicznych uchwalanych w poszczególnych latach wyborczych	33
Rysunek 21.	Odsetek i liczba ustaw realizujących interes grupowy w kwartale wyborczym	33
Rysunek 22.	Zależność między saldem budżetowym a odsetkiem ustaw ograniczających wolność gospodarczą	38
Rysunek 23.	Zależność między saldem budżetowym a odsetkiem ustaw realizujących interes grupowy	38
Rysunek 24.	Zależność między saldem budżetowym a odsetkiem ustaw tworzących koszty dla finansów publicznych	39
Rysunek 25.	Relacja odsetka ustaw ograniczających wolność gospodarczą do stopy wzrostu PKB w roku poprzednim	39
Rysunek 26.	Relacja odsetka ustaw generujących koszty dla finansów publicznych do stopy wzrostu PKB w roku poprzednim	40

Rysunek 27.	Relacja odsetka ustaw realizujących interes grupowy do stopy wzrostu PKB w roku poprzednim	40
Rysunek 28.	Relacja osób w wieku powyżej 65. roku życia do osób czynnych zawodowo w Polsce	58
Rysunek 29.	Zmiany w relatywnym udziale w rynku napojów alkoholowych trzech segmentów – opracowanie własne na podstawie danych PARPA	86

3. SPIS TABEL

Tabela 1.	Statystyki opisowe dla zmiennych	36
Tabela 2.	Model logitowy. Czynniki wpływające na realizację interesu grupowego	36
Tabela 3.	Model logitowy. Czynniki wpływające na zawężanie wolności gospodarczej	37
Tabela 4.	Model logitowy. Czynniki wpływające na wydatki publiczne	37
Tabela 5.	Główne etapy procesu legislacyjnego	52
Tabela 6.	Główni uczestnicy procesu legislacyjnego	55
Tabela 7.	Skuteczne metody i momenty działania grup interesów	94

4. STRESZCZENIE

I. Celem projektu było zbadanie i ujawnienie mechanizmu wpływu grup interesów na stanowienie prawa, ocena skali i efektów tego zjawiska oraz zaproponowanie takich zmian w procesie stanowienia prawa, żeby uchwalane prawo w większym stopniu realizowało interes publiczny, a w mniejszym wąskie interesy zorganizowanych grup nacisku.

II. W projekcie zastosowano trzy niezależne metody badawcze:

1. Analizę ekspercką i statystyczną 1366 ustaw, czyli 37 proc. wszystkich ustaw uchwalonych w latach 1989-2011. Wybrano ustawy dotyczące finansów publicznych, czyli dokonujące redystrybucji środków publicznych i wolności gospodarczej, mające wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Baza analizowanych ustaw wraz z ocenami eksperckimi została umieszczona na stronie www.legistan.pl, tak aby inni badacze mogli zweryfikować przedstawione tu wyniki lub przeprowadzić dodatkowe analizy;
2. Pogłębioną analizę kilku wybranych ustaw, w tym przesłuchanie taśm z posiedzeń komisji sejmowych;
3. Pozyskanie opinii osób zaangażowanych w tworzenie prawa lub w monitorowanie tego procesu. Przeprowadziliśmy wywiady z osobami, które pełniły lub pełnią ważne funkcje publiczne: premierami, przewodniczącymi ważnych komisji sejmowych, prezesami agencji rządowych, przedstawicielami organizacji pracodawców i organizacji pozarządowych (NGO), profesjonalnymi lobbystami. Uruchomiliśmy również na stronie www.legistan.pl mechanizm pozyskiwania metodą crowdsourcing wiedzy o wpływie grup interesów na stanowione prawo.

Wszystkie trzy metody badawcze potwierdziły, że wpływ grup interesów na stanowione prawo jest bardzo duży oraz że skala tego zjawiska prawdopodobnie zagraża dalszemu stabilnemu rozwojowi polskiej gospodarki.

III. Główne wnioski z analizy eksperckiej i statystycznej 1366 ustaw:

1. Jedna trzecia ustaw uchwalonych w Polsce realizuje interesy zorganizowanych grup nacisku;
2. Ponad 40 proc. ustaw uchwalonych w Polsce ogranicza wolność gospodarczą;
3. Dwie trzecie ustaw uchwalonych w Polsce tworzy koszty dla finansów publicznych, a tylko jedna trzecia przynosi oszczędności;
4. W minionych 22 latach były trzy okresy, gdy stanowione prawo w wysokim stopniu realizowało interes publiczny i poszerzało wolność gospodarczą. To początkowe lata transformacji, 1990-1993, część kadencji rządu Jerzego Buzka oraz początek poprzedniej kadencji rządu Donalda Tuska;
5. Najbardziej wpływową grupą interesów są pracownicy sektora publicznego. Dominują interesy administracji publicznej, następnie lekarzy, pracowników akademickich i nauczycieli. Do wpływowych grup interesów należą również rolnicy i zawody regulowane;
6. Najwyższy procent ustaw realizujących interes publiczny został uchwalony w czasie urzędowania Tadeusza Mazowieckiego (95 proc.), Jana Krzysztofa Bieleckiego (94 proc.), Jerzego Buzka i Donalda Tuska (po 78 proc.);
7. W podobnym rankingu dla ministrów finansów czołowe miejsca zajmują Leszek Balcerowicz, Jacek Rostowski i Marek Belka;
8. Ustawy rządowe procedowane w trybie pilnym w większym stopniu realizują interesy grupowe niż ustawy procedowane z normalnym trybie;
9. Najwięcej złego prawa uchwała się w czerwcu, lipcu i grudniu. Szczególnie złym miesiącem dla stanowienia prawa jest czerwiec, a dobrym październik, zatem istotne jest, by osoby i jednostki monitorujące proces tworzenia prawa, w tym media, zachowywały szczególną czujność podczas czerwcowych obrad parlamentu;

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

10. W latach wyborczych uchwała się więcej ustaw ograniczających wolność gospodarczą i zwiększających koszty dla budżetu niż w pozostałych latach. W ten sposób zostało statystycznie udowodnione występowanie w Polsce tzw. kiełbasy wyborczej;
11. Analiza ekonometryczna wykazała, że więcej złego prawa powstaje, gdy koniunktura gospodarcza jest dobra i gdy deficyt budżetowy jest niższy. To oznacza, że w Polsce dominuje zjawisko natychmiastowego konsumowania owoców wzrostu gospodarczego. Na tej podstawie można sformułować wniosek, że dopiero ciężki kryzys finansowy skłoni polskich polityków do podjęcia poważnych reform finansów publicznych;
12. W okresach, kiedy minister finansów miał silną pozycję w rządzie, powstawało więcej prawa realizującego interes publiczny;
13. Ta część raportu ukazuje, jak silną, w zasadzie dominującą grupę interesów stanowią administracja publiczna i grupy zawodowe w sektorze publicznym. Z jednej strony tłumaczy to, dlaczego ta grupa tak silnie rosła w minionych latach (przypomnijmy: liczba urzędników wynosiła niecałe 160 tys. w 1990 i około 460 tys. w 2011 r.). Zmiany w prawie były nakierowane na dalszy wzrost uprawnień urzędników, co w naturalny sposób pociągało za sobą wzrost zatrudnienia. Z drugiej strony prawie półmilionowa armia urzędników może się stać tak wpływowa, że zagrazi stabilnemu funkcjonowaniu państwa. Nawet gdy pojawi się reformatorski rząd z mandatem demokratycznym do przeprowadzenia reform, skala wpływów administracji publicznej ujawniona w tym raporcie w połączeniu z jej liczebnością może skutecznie zablokować każdy rząd.

IV. Główne wnioski z pogłębionej analizy wybranych aktów prawnych:

1. Podczas przeglądu 1366 ustaw do analizy pogłębionej zespół badawczy wybrał następujące ustawy:
 - Ustawę o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych z 28 sierpnia 1997 r.;
 - Ustawę o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców z 25 maja 2011 r.;
 - Ustawę o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych z 12 maja 2011 r.;
 - Ustawę o rodzinnych ogrodach działkowych z 8 lipca 2005 r.;
 - Ustawę o szkolnictwie wyższym z 18 marca 2011 r.;
 - Ustawę o zmianie Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z 28 marca 2003 r.;
 - Ustawę o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji z 2 kwietnia 2004 r.
2. Przeprowadzona analiza procesu stanowienia prawa na przykładzie wybranych ustaw potwierdziła występowanie istotnych problemów w procesie legislacyjnym w Polsce. Udowodniła między innymi, że grupy interesów często mają istotny wpływ na tworzone prawo, czego następstwem są obowiązujące akty prawne służące tylko wybranym grupom kosztem całego społeczeństwa.
3. Wyniki potwierdzają także wcześniejsze obserwacje prezentowane w literaturze przedmiotu wskazujące, że działania grup interesu mają najczęściej aktywny charakter – inicjują akty prawne lub nowelizację istniejących ustaw. Rządziej działania polegają na blokowaniu niekorzystnych dla nich zmian, choć takie sytuacje także występują.
4. Istotne zmiany w aktach prawnych były często inspirowane przez grupy interesów w fazie przedparlamentarnej. Wykorzystanie tego etapu do wpływania na kształt aktu prawnego wynika z braku lub słabych regulacji w obszarze lobbingu w Polsce. Dodatkowo brak informacji o tworzeniu aktu prawnego, a także osobach odpowiedzialnych za jego pierwotny kształt sprzyja działaniom grup interesów. Warto wskazać, że właśnie na tym etapie możliwe są także zmiany w aktach prawnych, które mają przeciwdziałać planowanym reformom, czego dobrym przykładem jest nowelizacja Ustawy o szkolnictwie wyższym. Na etapie przedparlamentarnym dokonano największej liczby zmian w tej ustawie poprzez zmianę lub usunięcie przepisów przewidujących głębszą reformę w szkolnictwie wyższym.

5. Zmiany przeprowadzane na etapie parlamentarnym przeważnie miały mniejszy zakres oddziaływania na projekt ustawy. Może to oznaczać, że w momencie gdy przebieg prac nad ustawą jest bardziej przejrzysty, trudniej o dokonanie w nim przez grupy interesów istotnych zmian. Na etapie parlamentarnym stosunkowo często dochodziło do sytuacji, gdy zapisy korzystne dla grup interesów były uchwalane na posiedzeniach podkomisji sejmowych. Stenogramy z nich nie są dostępne na stronie internetowej Sejmu i trzeba się o nie starać w Archiwum Sejmu. Wydaje się, że dla osiągnięcia możliwie największej przejrzystości procesu legislacyjnego Sejm powinien je udostępniać na tych samych zasadach co stenogramy z posiedzeń komisji. Należy w tym miejscu zauważyć, że do 2004 r. w ogóle nie było obowiązku nagrywania posiedzeń podkomisji. Z tego punktu widzenia można zaobserwować pozytywne zmiany, jednak wciąż jest możliwość istotnej poprawy sytuacji.
6. Analiza wykazała również, że uchwalane były akty prawne zawierające przepisy bądź rozwiązania kwestionowane na etapie legislacyjnym przez Biuro Analiz Sejmowych albo w opiniach zewnętrznych ekspertów. W następstwie tego część uchwalonych aktów prawnych była później przedmiotem skarg do Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości UE. Uznanie zasadności tych skarg przez trybunały sygnalizuje wyraźnie, że także parlament nie stanowi istotnego zabezpieczenia jakości merytorycznej uchwalanych ustaw, które powstają często w związku z zapotrzebowaniem grup interesów.
7. Z tych względów głównym wnioskiem wynikającym z przeprowadzonych analiz jest postulat jawności i kontroli prac ustawodawczych na etapie przedparlamentarnym, co powinno ograniczyć liczbę ustaw tworzonych na potrzeby grup interesów.

V. Diagnoza procesu stanowienia prawa na podstawie przeprowadzonych wywiadów i pozyskanych opinii

1. Niniejsza część raportu prezentuje główne tezy wywiadów przeprowadzonych z osobami, które w różnych rolach uczestniczyły i uczestniczą w procesie uchwalania prawa: Ryszardem Kaliszem, przewodniczącym sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka; Kazimierzem Marcinkiewiczem, byłym premierem; prof. Jerzym Hausnerem, byłym wicepremierem, ministrem gospodarki, pracy i polityki społecznej, twórcą prawa w randze premiera; Małgorzatą Krasnodębską-Tomkiel, prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, którego celem jest ochrona rynku i interesu publicznego; Krzysztofem Brzózka, dyrektorem Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, który od sześciu lat zmaga się z potężnym lobbieniem przemysłu alkoholowego; Grażyną Kopińską, dyrektorem w Fundacji im. Stefana Batorego, uczestniczką procesu konsultacji w trakcie tworzenia prawa, autorką raportu o procesie tworzenia prawa; Mieczysławem Bąkiem i Agnieszką Durlik-Khoury, uczestnikami procesu konsultacji prawnych z ramienia Krajowej Izby Gospodarczej; Katarzyną Urbańską, uczestniczącą w procesie konsultacji prawnych z ramienia PKPP Lewiatan; Andrzejem Szumowskim, lobbystą, prezesem stowarzyszenia Polska Wódka. Znajdują się tu także autoryzowany, ale anonimowy wywiad z profesjonalną firmą lobbingsową oraz nieautoryzowane i anonimowe notatki z rozmów z byłymi i obecnymi wysokimi urzędnikami administracji publicznej. Te materiały zostały zapisane w sposób uniemożliwiający identyfikację rozmówców na ich wyraźne życzenie. Dodatkowo zwrócono się do kilku osób będących ekspertami w szczególnie ważnych obszarach, w których potrzebne są lepsze regulacje (nauka i szkolnictwo wyższe, system emerytalny, bariery wejścia i ograniczanie konkurencji rynkowej), o przedstawienie krótkich opinii. Takie opinie przedstawili prof. Andrzej Jajszczyk, dyrektor Narodowego Centrum Nauki, prof. Marek Góra i prawnik Marcin Gomoła.
2. Zmiany legislacyjne są podejmowane w wyniku sytuacyjnych zdarzeń lub impulsów, często medialnych, rzadko wynikają z realizowanej strategii. Ten stan rzeczy można ocenić jako chaos legislacyjny, znane są przypadki nowelizacji ustaw, które jeszcze nie zdążyły wejść w życie. Ponadto nie zawsze jest jasne, kto inicjuje dane prawo.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

3. Proces tworzenia prawa jest nieprzejrzysty, trudno go monitorować, nie wiadomo, dlaczego pojawiły się konkretne zapisy w trakcie konsultacji, kto je wprowadził albo dlaczego uwagi nie zostały uwzględnione. Dodatkowo następuje stały regres, kiedyś przejrzystość stanowienia prawa była większa. Etap senacki jest mniej przejrzysty od sejmowego.
4. Proces konsultacji na etapie przedsejmowym jest mało profesjonalny, nieprzejrzysty i źle prowadzony. W ostatnich latach nastąpił regres. Rząd nie daje sobie rady z legislacją. Partnerzy społeczni w ostatnim czasie stali się bardziej aktywni i bardziej profesjonalni.
5. Są dobre przykłady sprawnego i przejrzystego procesu uchwalania prawa, na przykład projekty prowadzone przez UOKiK. Te wzorce mogą służyć jako dobre praktyki dla innych. To jest ważne, ponieważ w Polsce nie ma kultury profesjonalnych konsultacji w procesie uchwalania prawa.
6. Reforma regulacji jest wciąż deklarowanym, a nie faktycznym priorytetem rządu.
7. Plany legislacyjne rządu nie są respektowane, ich realizacja w przeszłości była słaba, zamiast poprawy w realizacji zmieniono okresowe plany na plan ciągły, co jeszcze bardziej utrudnia monitorowanie inicjatyw legislacyjnych.
8. Tworzenie prawa odbywa się w modelu Polski resortowo-silosowej, realizacja wspólnej wizji rządu jest zastąpiona rywalizacją resortów o wpływy. Szczególnie cenne są zatem przykłady sprawnego funkcjonowania instytucji o kompetencjach horyzontalnych, jak UOKiK, co sprzyja dobrej współpracy z ministerstwami.
9. Niepowodzeniem zakończyła się reforma polegająca na centralizacji pisania ustaw w Rządowym Centrum Legislacji oraz pozostawieniu ministerstwom tworzenia założeń biznesowych do ustaw. Prawnicy w RzCL są fachowcami w dziedzinie legislacji, ale nie mają wiedzy branżowej, więc bardzo często końcowe zapisy ustawowe nie oddają właściwie intencji opisanych w założeniach do ustawy. W sumie jakoś stanowienie prawa nie poprawiła się tak, jak tego oczekiwano. Również proces konsultowania prawa z Radą Legislacyjną nie działa poprawnie, wiele ustaw kierowanych tzw. szybką ścieżką w ogóle pomija ten etap.
10. Jedną z konsekwencji konstytucyjnego podziału władzy jest to, że na etapie rządowym, sejmowym i senackim nad ustawami pracują inni prawnicy. Tym samym wiedza z wcześniejszych etapów uchwalania prawa nie jest w odpowiedni sposób przekazywana do kolejnych etapów, prowadząc do wykoślawienia intencji twórców ustawy.
11. Bardzo trudno wskazać ustawy mające właściwie przygotowane oceny skutków regulacji (OSR). Zarówno pod względem merytorycznym, jak i pod względem momentu w czasie, w którym OSR jest przygotowywany. W praktyce OSR jest instrumentem fasadowym, przygotowuje się go nie po to, aby rozpocząć poważną debatę o konieczności zmiany prawa, tylko dlatego, by wypełnić obowiązek formalny.
12. Same regulacje określające sposób sporządzania OSR i sposób prowadzenia konsultacji na etapie rządowym są dobre i nie potrzeba znaczących zmian, zawodzi implementacja.
13. Można wskazać liczne przypadki ustaw, kiedy poprawki do nich zgłaszały osoby przypadkowe, niemające odpowiedniego przygotowania merytorycznego. W skrajnych przypadkach przewodniczący komisji sam prosił o odrzucenie wcześniej wniesionych przez siebie poprawek.
14. Media z jednej strony pełnią pozytywną funkcję, monitorując proces legislacyjny, z drugiej zaś zwiększają presję na rząd i Sejm, aby uchylać dużo prawa, szybko i byle jak. Okresy małej aktywności legislacyjnej Sejmu lub rządu czasami są opatrzone w mediach komentarzami: „Co oni tam robią, lenie?“, „Za co biorą pieniądze?“. Wiele złych ustaw powstało w wyniku presji medialnej.
15. Administracja publiczna jest najsilniejszym graczem w procesie stanowienia prawa. Administracja dba o swoje przywileje i wygodę. Co więcej, zarówno administracja, jak i politycy wykorzystują proces wdrażania prawa unijnego w Polsce do realizacji swoich interesów.
16. Etap rządowy tworzenia prawa jest pomijany, jeżeli ministerstwa oceniają, że będą problemy z uzgodnieniem stanowisk pomiędzy resortami. Wtedy ustawa „resortowa” jest zgłaszana jako inicjatywa poselska.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

17. W rządzie i parlamencie panuje przekonanie, że pojawiające się problemy należy rozwiązywać, uchwalając nowe prawo lub modyfikując stare, tymczasem nie w pełni korzysta się z innych mechanizmów dostępnych w administracji publicznej, które pozwalają rozwiązywać problemy szybciej i efektywniej.
18. Komisja Trójstronna jest ważnym elementem dialogu społecznego, jednak jej skład nie odzwierciedla przekroju instytucji dialogu społecznego.
19. Często uchwała się złe prawo i parlamentarzyści mają tego świadomość, ale decydują kalkulacje polityczne, a nie oceny merytoryczne.
20. Lobbying jest mocno obecny na każdym etapie stanowienia prawa, od etapu merytorycznej dyskusji o problemach, przez formalną inicjatywę ustawodawczą, etap ministerialny – rządowy, sejmowy, senacki – aż po Kancelarię Prezydenta. Skuteczny lobbysta monitoruje ustawę przez cały czas, ponieważ na każdym etapie mogą się pojawić nieoczekiwane zmiany.
21. Grupy interesów mają „swoich ludzi” w administracji publicznej, na stanowiskach ministerialnych oraz w Sejmie i Senacie. O niektórych wręcz można powiedzieć, że ich głównym zadaniem jest ochrona interesów danej grupy.
22. Lobbyści (oficjalni i nieoficjalni) stosują rozmaite działania: zamawiają artykuły i wystąpienia medialne, przesyłają raporty i opinie, naciskają za pośrednictwem osób na wysokich stanowiskach, organizują konferencje, na których przedstawiają swoje stanowiska, są obecni na formalnych konsultacjach i na nieformalnych spotkaniach, tworzą własne OSR, które popularyzują wśród mediów. Niektóre osoby (urzędnicy publiczni) wspominały nawet epizody zastraszania przez grupę interesów.
23. Lobbyści wykorzystują też niektórych dziennikarzy do prezentowania swoich argumentów. Media są wykorzystywane bardzo aktywnie przez lobbystów w sprawach, które budzą emocje, wtedy tworzy się przekazy wykorzystujące motyw walki dobra ze złem.
24. Lobbying jest aktywny, inicjujący zmiany prawa, lub pasywny, blokujący te zmiany.
25. Im bardziej zamknięta na oficjalne kontakty jest administracja publiczna, tym silniejsze stają się nieformalne kanały nacisku.
26. Zdarza się, że jeżeli grupy interesów przegrywają i nie są w stanie zmienić prawa podczas jego uchwalania, to wówczas podejmują próbę jego rozwodnienia w trakcie uchwalania dokumentów niższej rangi, jak rozporządzenia, lub kreując wygodną dla siebie praktykę. Takie działania można zaobserwować na przykład w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego.
27. Grupy nacisku mogą działać skutecznie, ponieważ prowadzi się zbyt mało działań edukacyjnych, wyjaśniających społeczeństwu, jak działają państwo, finanse i gospodarka. Braki w edukacji społeczeństwa były szczególnie jaskrawo widoczne w obszarze zmian w systemie emerytalnym.
28. Silnymi grupami nacisku są korporacje zawodowe, które najpierw stworzyły mechanizmy racjonowania dostępu do pewnych zawodów, a potem przez lata pilnowały, by nie zostały one rozmontowane. Do najsilniejszych grup nacisku chroniących dostępu do swojego rynku należą samorządy prawnicze i pośrednicy w obrocie nieruchomościami.
29. Grupy nacisku mają duże środki na kreowanie wygodnego dla siebie wizerunku, które sprzyja realizowaniu ich grupowych interesów. Starają się nawiązać współpracę z kluczowym ministerstwem, agencją lub urzędem, często przeznaczając środki finansowe na programy (np. edukacyjne) realizowane przez te urzędy. Są przykłady, gdy świadomie kierowano te działania edukacyjne na obszary, gdzie było z góry wiadomo, że będą nieskuteczne. W ten sposób angażuje się administrację publiczną, stwarzając pozory działania na rzecz dobra publicznego.
30. W niektórych obszarach, jak w przypadku Ustawy o wychowaniu w trzeźwości, skuteczność grup nacisków (producentów alkoholu) była tak duża, że nowelizacja ustawy zaostrzająca przepisy przez sześć lat nie trafiła nawet na posiedzenie rządu, gdyż zawsze doprowadzano do naniesienia takich poprawek, że dalsze procedowanie ustawy nie miało sensu. Grupy nacisku mają zatem w kluczowych miejscach w administracji publicznej osoby dbające o ich interesy.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

31. Jako przykład skutecznego „zneutralizowania” agencji rządowej przez grupę nacisku można podać działania branży piwnej w procesie uchwalania ww. ustawy oraz wielokrotne skuteczne działania całej branży alkoholowej blokujące nowe wzory etykiet na butelkach.
32. Byli wysocy urzędnicy publiczni są chętnie zatrudniani jako doradcy lub lobbyści w sektorze prywatnym, ich siłą jest nie tylko notes z kontaktami, ale również wiedza nabyta podczas pełnienia funkcji publicznej.
33. Profesjonalni lobbyści są traktowani jak „czarny lud”, a ich obecność na posiedzeniu komisji sejmowej jak dopust boży. Tymczasem uprawianie lobbingu przez niezarejestrowanych ekspertów jest dużo silniejsze niż w przypadku profesjonalnych lobbystów.

VI. Dziesięć rekomendacji zmian w procesie uchwalania prawa wypracowanych na podstawie analizy wyników badań przedstawionych w niniejszym raporcie:

1. Większa przejrzystość procesu stanowienia prawa

Największym problemem jest nieprzejrzystość procesu legislacyjnego w Polsce. Należy umożliwić na etapie rządowym pełne monitorowanie przebiegu prac nad każdym projektem ustawy obywatelom i partnerom społecznym. Każda ustawa powinna mieć swoją historię zmian z informacjami, kiedy zostały wprowadzone, na czyj wniosek i dlaczego.

Na etapie parlamentarnym oprócz wymienionych powyżej zmian bardzo ważne jest nałożenie obowiązku sporządzania zapisów stenograficznych z posiedzeń podkomisji oraz transmisji obrad komisji i podkomisji na żywo w internecie. Te propozycje dotyczą zarówno Sejmu, Senatu, jak i procesu konsultacji prowadzonego przez Kancelarię Prezydenta.

Pożądaną jest również zaostrzenie rygorów procedury uchwalania prawa w parlamencie poprzez zmianę regulaminu Sejmu i Senatu. Poważnym problemem jest nieprzejrzystość prac parlamentarnych. Parlament powinien podawać do publicznej wiadomości projekty poselskie, senackie i obywatelskie w tym samym dniu, w którym zostały one złożone do łaski marszałkowskiej. Regulamin Sejmu powinien zwiększyć także wymogi formalne projektu obejmujące uzasadnienia i oceny skutków projektowanego prawa. Dobrą zmianą byłoby również wprowadzenie braku możliwości głosowania nad poprawką poselską lub senacką do ustawy na tym samym posiedzeniu, na którym została złożona. Celem zmiany byłoby zwiększenie kontroli opinii publicznej nad procesem uchwalania prawa w parlamencie.

Ponadto należy wprowadzić obowiązek składania oświadczeń o konflikcie interesów przez wszystkich ekspertów uczestniczących w pracach nad ustawą.

2. Stosowanie w praktyce obecnych regulacji tworzenia prawa na etapie przedsejmowym

Obecne przepisy opisujące, jak powinien wyglądać proces legislacyjny na etapie przedsejmowym, są uznawane za dobre, jednak nie są stosowane w praktyce. Należy zatem zmienić ich rangę z zalecenia na obowiązujące regulacje, najlepiej na poziomie ustawy. W szczególności nie powinny być procedowane ustawy, które nie spełniają zaleconych przez Ministerstwo Gospodarki standardów tworzenia oceny skutków regulacji. Należy zaniechać obecnej praktyki, według której ustawy tworzy się w wyniku presji politycznej lub grup interesów, a OSR dopisuje się na koniec, bo taki jest wymóg formalny.

3. Uruchomienie potencjału obywatelskich legislatorów

Stworzenie efektywnego systemu publicznej debaty i opiniowania projektów przepisów przed ich wprowadzeniem w życie. Wzorem niektórych krajów¹ należy zastosować filozofię crowdsourcingu do tworzenia prawa w Polsce. Każdy zainteresowany obywatel powinien mieć możliwość przedstawienia

¹ Np. USA, Islandia, Singapur (OECD 2010).

propozycji przepisów prawnych w projektowanej ustawie. Platforma crowdsourcingowa powinna umożliwiać dyskusję nad projektowanymi zmianami legislacyjnymi, a także zapewniać wolną przestrzeń do umieszczania tworzonych przez obywateli OSR. Zwiększyłyby to przepływ wiedzy eksperckiej w procesie legislacyjnym i byłoby cennym źródłem wiedzy dla legislatorów. Najlepsi obywatelscy legislatorzy powinni być zapraszani przez administrację publiczną do pracy nad projektowaniem aktów prawnych na zasadach bardziej formalnych.

Innym, bardzo interesującym i użytecznym instrumentem crowdsourcingu jest bieżąca ocena obowiązujących regulacji (stosowana np. w USA) poprzez stworzony mechanizm umożliwiający każdemu obywatelowi przedkładanie rekomendacji dotyczących zmiany dowolnych przepisów. Propozycje zmian składane są za pośrednictwem internetu w ściśle określonej i funkcjonalnej formie. Zebrane w ten sposób rekomendacje regulacyjne są następnie katalogowane i okresowo publikowane przez władzę wykonawczą. Propozycje tych zmian powinny się stać podstawą corocznych przeglądów legislacji.

4. Poważne traktowanie partnerów społecznych w procesie uchwalania prawa

Poważnym problemem jest w większości fikcja większości konsultacji projektów regulacji. Fikcja ta ma swe źródło w bardzo krótkich terminach wyznaczanych przez autorów regulacji na przedstawienie opinii w danej sprawie lub ignorowaniu tych opinii. Bardzo krótkim terminom na konsultacje społeczne często towarzyszy rygor sankcji, że „w przypadku nieprzejęcia opinii w określonym w piśmie przewodnim terminie uwagi nie zostaną wzięte pod uwagę”.

5. Stworzenie kodeksu legislacyjnego

Należy stworzyć kodeks legislacyjny wprowadzający zbiór prostych reguł, które powinny być stosowane w technice legislacyjnej. Kodeks ten zobowiązywałby do uproszczenia struktury aktu prawnego (obowiązek krótkich rozdziałów, napisanych przejrzysto, obowiązek włączenia do ustawy przepisów z innych ustaw, jeżeli są potrzebne, zamiast wprowadzania komplikujących życie odsyłaczy do tych ustaw, zmuszających do przeszukiwania dużej liczby aktów prawnych, itp.). Kodeks zobowiązywałby również do pisania prawa językiem powszechnie zrozumiałym, elementem weryfikacji byłyby prowadzone badania fokusowe w gronie zwykłych ludzi.

6. Stworzenie i usieciowienie Centrum Legislacji

Badania pokazały, że reforma procesu legislacji polegająca na scentralizowaniu pisania ustaw w Rządowym Centrum Legislacji zakończyła się porażką. Wynika to z silosowości i braku przepływu wiedzy, ponieważ legislatorzy z RCL nie zawsze potrafią dobrze odczytać intencje zapisane w założeniach do ustawy, a tą wiedzą dysponują branżowe ministerstwa lub osoby, które uczestniczyły w procesie konsultacji. Innym problemem jest to, że RCL jest organem Rady Ministrów, co może tworzyć patologiczne bodźce i zwiększać prawdopodobieństwo powstawania złego prawa, gdy cele polityczne (np. publicznie składane obietnice) stoją w konflikcie z rzetelną oceną jakości danej ustawy.

Warto zatem powołać niezależne Centrum Legislacji. Rządowe Centrum Legislacji należy przekształcić w niezależny od władzy wykonawczej organ państwa. Poszczególne resorty składałyby wnioski o napisanie ustawy, przedstawiając założenia do ustawy, cele, które chcą zrealizować, i swoją ocenę skutków regulacji. Zadaniem Centrum Legislacji byłoby napisanie projektu aktu prawnego. Wyłącznie ta jednostka mogłaby przygotowywać rządowe projekty ustaw oraz zlecać obligatoryjnie opinie ekspertom zewnętrznym w zakresie oceny skutków regulacji obejmującej zarówno opinie prawne, jak i analizy ekonomiczne. Nowa jednostka mogłaby mieć w ramach administracji rządowej prawo silnego weta zawieszającego wobec projektów rozporządzeń wykonawczych – badałaby ex ante, czy rozporządzenie mieści się w ramach delegacji ustawowej. Również projekty poselskie i obywatelskie musiałyby przechodzić obowiązkową weryfikację w Centrum Legislacji. Ten proces musiałby zostać tak zaprojektowany, aby był zgodny z konstytucją i nie naruszał wolności

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

obywatelskich, ale jednocześnie zapewniał wysoką jakość projektów ustaw. Prawnicy Centrum Legislacji uczestniczyliby z urzędu w pracach parlamentu nad ustawą. Centrum Legislacji byłoby mocno usieciowione zamiast obecnego modelu silosowego. W szczególności prawnik odpowiedzialny za opracowanie założeń danego aktu prawnego byłby tymczasowo oddelegowywany do Centrum Legislacji, by uczestniczyć w pracach nad tą ustawą, aż do samego końca, czyli do przekazania jej do podpisu prezydentowi.

7. Wzmocnienie roli konstytucji w procesie stanowienia prawa

Należy rozważyć powołanie organu o randze ustawowej, którego zadaniem byłaby kontrola konstytucyjności *ex ante* projektów aktów prawnych. W Polsce nie istnieje taka forma kontroli jak w niektórych krajach europejskich. Według danych Rządowego Centrum Legislacji w latach 1997-2010 Trybunał Konstytucyjny wydał aż 181 wyroków stwierdzających niezgodność przepisów powszechnie obowiązującego prawa z konstytucją. Wyroki te często nie są wykonywane lub ich wykonanie przeciąga się w czasie. Dla przykładu w 2010 r. 58 proc. wyroków zostało zlekceważonych przez parlament. Nad 34 proc. wyroków podjęto prace legislacyjne, których data zakończenia nie jest znana. W pełni zostało wykonanych jedynie 6 proc. wyroków.

8. Wzmocnienie roli rządu w procesie stanowienia prawa

Należy wzmocnić rolę rządu w procesie parlamentarnym. W szczególności rząd powinien mieć możliwość wycofania aktu prawnego, jeżeli oceni, że dokonane zmiany znacząco wypaczają intencje rządu. Jedną z możliwości wzmocnienia rządu jest pozostawienie parlamentowi wyłącznie możliwości akceptowania lub odrzucania propozycji rządowych. Inną propozycją jest stworzenie trzech kategorii ustaw: kodeksów, ustaw organicznych i ustaw zwykłych. W przypadku kodeksów parlament może tylko przyjąć lub odrzucić ustawę; w przypadku ustaw organicznych poprawki może zgłosić tylko duża grupa posłów, na przykład 50, przykłady takich ustaw to budżetowa, podatkowe (ulgi), gospodarcze, dotyczące kopalni; ustawy zwykłe byłyby procedowane tak jak dotychczas.

9. Uniemożliwienie przypadkowych zmian prawa w parlamencie

Jeżeli zmiany postulowane powyżej zostaną ocenione jako zbyt daleko idące, jako minimum należy wprowadzić mechanizmy ograniczające możliwości psucia rządowego projektu w Sejmie. Miałoby temu służyć zaostrenie rygorów do zgłaszania poprawek wbrew stanowisku autora projektu ustawy. Poprawkę do ustawy mogłoby zgłosić co najmniej 15 posłów.

10. Wyeliminowanie konfliktu interesów w parlamencie

Informacje zebrane podczas badania pokazują, że często parlamentarzyści występują jako przedstawiciele konkretnych grup interesów i działają w konflikcie interesów. Aby to uniemożliwić, powinno się uszczegółowić zasady etyki poselskiej na wzór podobnych regulacji w innych krajach (np. USA, Wielkiej Brytanii), ponieważ obecne polskie zasady etyki poselskiej z 1998 r. nie są wystarczająco skuteczne, jak udokumentowano w niniejszym raporcie. Ważne wydaje się wprowadzenie obowiązku składania oświadczenia o konflikcie interesów posła w przypadku członków komisji parlamentarnych pracujących nad konkretną ustawą i wprowadzenie mechanizmu wyłączenia z prac komisji posła objętego konfliktem interesów. Takie oświadczenia powinny być publiczne i poddane publicznej weryfikacji na przeznaczony do tego celu stronie internetowej.

5. WSTĘP

W Polsce od dłuższego czasu panuje pogląd, że rząd i parlament tworzą zbyt dużo prawa, które jest niskiej jakości. Powstało nawet specjalne określenie: biegunka legislacyjna. Ostatnimi wydarzeniami wskazującymi na problemy w polskim systemie ustawodawczym były ustawa ratyfikująca ACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement), a wcześniej ustawa o refundacji leków. Obie wywołały poważne zamieszanie w życiu publicznym i na scenie politycznej.

Równocześnie sytuacja ta ujawniła problemy w polskim systemie legislacyjnym. Pierwsza ustawa została uchwalona w trybie, który w dużym stopniu ograniczał rozmiar konsultacji społecznych. Ich brak, a także ekspresowy tryb ratyfikacji porozumienia międzynarodowego wywołały oburzenie i protesty społeczne. Może to być pierwszym sygnałem tego, że społeczeństwo nie chce być dłużej wykluczane z procesu tworzenia prawa. Dotychczas, co potwierdza także niniejszy raport, projekty ustaw w Polsce powstawały w zaciszu ministerstw. Zamiast spotkań i dyskusji z grupami społecznymi, których projekty ustaw dotyczyły, decydenci często tworzyli i zmieniali ustawy zgodnie z potrzebami konkretnych grup interesów. W następstwie tego w ostatnich latach można było zaobserwować rosnącą liczbę ustaw preferujących grupy interesów kosztem interesu publicznego.

Czy przyczyną tworzenia dużej ilości „złego prawa” są grupy interesów w Polsce?

W jaki sposób grupy interesów wpływają na proces ustawodawczy w Polsce?

Czy można ograniczyć działania grup interesów w Polsce?

Silny lobbing był jednym z problemów, na które wskazywał minister zdrowia, tłumacząc w styczniu 2012 r. niedoskonałości Ustawy o refundacji leków. Bezbronność oraz sposób wyjaśniania przez ministra przyczyn forsowania ustawy odnoszący się do przemożnego wpływu grup interesów świadczą o olbrzymiej skali tego zjawiska. Potwierdza to też fakt, że zaledwie kilka dni po uchwaleniu ustawy rząd skierował do Sejmu pilny projekt w następstwie protestu i nacisków jednej z grup interesów – lekarzy. Grupa ta była dobrze zorganizowana, co pozwoliło w krótkim czasie przeforsować w parlamencie korzystne dla niej zapisy. W tym samym czasie druga grupa interesów – aptekarze – której ustawa również dotyczyła i która także dążyła do zmiany ustawy, nie zdołała osiągnąć swojego celu. Istotną różnicą między lekarzami i aptekarzami był stopień ich organizacji. Lekarze stanowią silną i zwartą grupę. Aptekarze natomiast są zbiorowością rozproszonych przedsiębiorców, z których każdy ma własne interesy i problemy. To rozproszenie spowodowało, że nie byli wystarczająco skuteczni i jako grupa interesów w Sejmie przegrali w starciu z lekarzami.

W literaturze przedmiotu często podkreśla się, że rozproszenie i brak organizacji społeczeństwa jest jednym z czynników wpływających na uchwalanie aktów prawnych preferujących daną grupę społeczną kosztem całego społeczeństwa. Organizowanie się społeczeństwa w małe grupy interesów, takie jak związki zawodowe czy przemysłowe izby branżowe, pozwala dużo skuteczniej wpływać na ustawodawstwo. Wpływ grup na proces tworzenia prawa może mieć charakter nieformalny, czego przykładami były afera Rywina lub hazardowa. Niekorzystne zmiany w prawie mogą także zachodzić w następstwie otwartych konfliktów, takich jak protest lekarzy. W sposób formalny grupy interesów mogą występować na etapie przedsejmowym, czego przejawem jest nowelizacja Ustawy o szkolnictwie wyższym w 2011 r. Po publicznych protestach polskich elit z projektu Ustawy o szkolnictwie wyższym przed skierowaniem projektu do Sejmu zniknęło wiele zapisów zagrażających ich interesom. Stało się tak, mimo że dziś polskie szkolnictwo wyższe znajduje się w stanie zapaści. Świadczą o tym raporty OECD, oraz m.in. to, że tylko dwie polskie uczelnie znajdują się w rankingu 500 najlepszych uczelni na świecie, i do tego na bardzo odległych pozycjach. Kazus ustawy o szkolnictwie wyższym pokazuje też, w jak dużym stopniu do lobbingu wykorzystywane są media.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Naturalnie można się zastanawiać, na ile powszechnym zjawiskiem jest lobbing, co też starano się ustalić w projekcie badawczym, którego wyniki są przedstawione w tym raporcie. Głównym celem poniższego raportu było ustalenie, czy grupy interesów mają wpływ na tworzenie prawa i jak duża jest skala tego problemu. W związku z tym, że grupy interesów nie działają publicznie, a często na granicy prawa, uchwycenie problemu przez naukowców może być trudne, dlatego postanowiono zastosować jednocześnie trzy wzajemnie się uzupełniające metody badawcze: analizę statystyczno-ekonometryczną ponad 1300 ustaw uchwalonych w ciągu minionych 22 lat; pogłębioną analizę kilku wybranych ustaw z wykorzystaniem nagrań z posiedzeń komisji sejmowych oraz wywiady z osobami zaangażowanymi w proces tworzenia prawa jako: premier, minister, szef agencji rządowej, urzędnik, przedsiębiorca, profesjonalny lobbysta, doradca, przedstawiciel instytucji sektora NGO.

W pierwszej części raportu, w analizie statystycznej, przedstawiono skalę problemu tworzenia złego prawa, przez co należy rozumieć akty prawne preferujące daną grupę interesów kosztem całego społeczeństwa. Przeprowadzona analiza nie tylko potwierdza występowanie tego zjawiska i jego duże natężenie, ale także pokazuje pewne ciekawe prawidłowości. Podstawowe wnioski z tej części to próba odpowiedzi na pytania: Kto, kiedy i czyje interesy realizuje?

Jeśli chodzi o sferę podmiotów prawodawczych, to można powiedzieć, że interesy grupowe nie mają barwy politycznej. Oznacza to, że za rządów każdej opcji politycznej interesy grupowe realizowane były w dość dużym stopniu. Chlubnym wyjątkiem jest okres początku transformacji (do roku 1993), w którym politycy budujący podstawy nowego polskiego reżimu politycznego nie bali się podejmować trudnych i niepopularnych decyzji, odbierających przywileje grupowe z korzyścią dla całego społeczeństwa. Odpowiedź na pytanie „kiedy” jest zgodna z powszechną intuicją. Najwięcej ustaw realizujących interesy grupowe jest uchwalanych w roku przedwyborczym, w ten sposób statystycznie udowodniłmy zjawisko przedwyborczego rozdawnictwa w Polsce. Jeśli chodzi o pytanie „czyje”, to analiza pozwala potwierdzić przypuszczenia innych badaczy, że w krajach postkomunistycznych mamy do czynienia z nakładaniem się interesów grup, które powstały przed 1989 r. (przede wszystkim grup pracowników sfery publicznej), z interesami podmiotów charakterystycznych dla dojrzałych demokracji (związki zawodowe, przedsiębiorstwa prywatne).

W drugiej części raportu analizie został poddany proces ustawodawczy na podstawie wybranych aktów prawnych. Tu głównym celem było ustalenie, jakie grupy interesów i kiedy wpływały na proces legislacyjny, czy ten wpływ był skuteczny i czy prowadził do realizacji interesów grupowych kosztem interesu publicznego. Przeprowadzona analiza w dużym stopniu potwierdza wcześniejsze obserwacje, które wskazywały, że najbardziej ryzykownym etapem z punktu widzenia jakości prawa jest proces przedparlamentarny. Dochodzi wtedy najczęściej do kształtowania aktu prawnego, który preferuje daną grupę interesów. Natomiast mniejsze zmiany w projektach aktów prawnych można zaobserwować na etapie parlamentarnym. Różnice te mogą wynikać z jawności i przejrzystości prac nad projektami ustaw na obu etapach. W pierwszym (przedparlamentarnym) prace odbywają się w ministerstwach, często w taki sposób, że tylko nieliczni partnerzy społeczni mogą je śledzić, a jeszcze mniej skutecznie można zgłaszać uwagi. W drugim etapie (parlamentarnym) jawność prac parlamentu ogranicza możliwość wpływania przez grupy interesów na dany akt prawny, w szczególności gdy interesują się nim media. Wyjątkiem są akty prawne stanowione w interesie grup interesów, którymi są rząd lub administracja publiczna. W tym przypadku jawność, a nawet krytyka mediów i innych organizacji pozarządowych nie zawsze ochronią społeczeństwo przed złymi ustawami. Przykładami tego są reforma systemu emerytalnego z 2011 r., ale także Ustawa o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych z 2007 r. czy recentralizacja systemu służby zdrowia w 2003 r.

W trzeciej części raportu obserwacje znajdują odzwierciedlenie w wywiadach z decydentami, którzy byli zaangażowani w proces stanowienia prawa jako: architekci zmian, partnerzy społeczni, urzędnicy, lobbyści. Wywiady te nie tylko potwierdzają znaczącą i aktywną rolę grup interesów w procesie tworzenia prawa, ale także są źródłem rekomendacji zmian procesu uchwalania prawa, których wdrożenie powinno prowadzić do lepszej ochrony interesu publicznego. Ta część raportu ujawnia mechanizmy działania grup nacisku, które do tej pory nie były wystarczająco opisane w literaturze

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

tematu, oraz pokazuje skuteczność profesjonalnego lobbingu – na przykład nowelizacja Ustawy o wychowaniu w trzeźwości jest blokowana tak skutecznie, że od sześciu lat nie może trafić z rządu do Sejmu. Wywiady pokazują też, jak ważną rolę odgrywają media (przez udział w lobbingu i monitoring) oraz że najsilniejszą grupą interesów jest administracja publiczna.

Uzupełnieniem analizy opartej na wywiadach i opiniach decydentów jest analiza z wykorzystaniem metody crowdsourcing. Na stronie www.legistan.pl do dyskusji zaproszono internautów – celem dyskusji jest zebranie opinii o wynikach poniższych badań oraz zgromadzenie dodatkowych przykładów działania grup nacisku w procesie uchwalania prawa.

Raport kończy podsumowanie, w którym zebrano wnioski z zastosowania wszystkich trzech metod badawczych oraz rekomendacje zmian w procesie stanowienia prawa.

6. TEORIA I HIPOTEZY BADAWCZE

Samo istnienie sfery publicznej, a konkretnie rządu, który dysponuje środkami uzyskanymi od obywateli, jest dobrze rozpoznany w naukach społecznych źródłem zaburzeń bodźców rynkowych. Jednym z najczęściej wskazanych rodzajów nieefektywności jest tworzenie motywacji do poszukiwania sposobów na przekierowanie środków publicznych w celu wzmocnienia pozycji rynkowej różnych grup interesu.

W literaturze przedmiotu działanie takie zostało najpierw opisane m.in. przez Mancura Olsona (1965), a formalne przedstawienie nadał mu Gordon Tullock (1967), choć na ryzyko wykorzystywania struktur państwa do partykularnych korzyści nieprzekładających się na dobrobyt społeczny wskazywali już klasycy (Mill, 1861).

Do dziś zjawisko określane jest mianem nadanym mu przez Anne Krueger (1974):

pogoń za rentą (rent-seeking). Ekonomicznie rzecz biorąc, renta jest to część wypłaty na rzecz czynnika produkcji, która przekracza koszty konieczne do utrzymania jego zatrudnienia na niezmiennym poziomie. Poszukiwanie renty można uznać za cel każdej działalności ekonomicznej. W literaturze przedmiotu najczęściej pojawia się termin renta monopolistyczna, która polega na czerpaniu przez monopol ponadnormatywnych zysków poprzez utrzymywanie ceny na poziomie przekraczającym cenę, która ustaliłaby się na doskonale konkurencyjnym rynku analogicznego dobra. I walkę o tak rozumianą rentę, za pomocą procesu politycznego, rozumiemy jako pogoń za rentą.

W ujęciu zaproponowanym przez przytaczanych badaczy przedstawiciele różnych grup walczą między sobą o maksymalizację dochodu członków swojej grupy kosztem innych grup społecznych, stąd regulacje gospodarcze lub polityki państwa w obszarze wolności gospodarczej w dużej mierze kształtowane są w celu ustanowienia renty ekonomicznej, rozumianej w tym kontekście jako wiązka niezasłużonych korzyści wynikających z konkretnej polityki regulacyjnej (bariery wejścia) lub redystrybucyjnej (subsydia) państwa. Prowadzi to do uzyskania przez beneficjentów polityki przewagi rynkowej, a w skrajnych przypadkach (regulacje zamykające dostęp do rynku) pozycji monopolistycznej.

Nieefektywności wynikające ze zjawiska pogoni za rentą nie występują jednak tylko po stronie efektów zaproponowanej polityki. Do społecznych kosztów zaburzenia konkurencji należy doliczyć także koszty alternatywne (koszty utraconych możliwości) zasobów zaangażowanych w działania grup konkurujących o uzyskanie renty. Zasoby te mogą być wykorzystywane dwojako: albo w formie bezpośrednich transferów na rzecz decydentów (wpłaty na fundusz partyjny, łapówki dla urzędników) (Peltzman, 1976), albo dla podjęcia działalności lobbingsowej w celu przekonania władzy o pożytecznych skutkach jakiejś konkretnej regulacji (Hessami, 2010).

Dodatkowo wielkość sfery publicznej (kontrola wielu sektorów gospodarki) połączona ze słabością struktur państwowych prowadzi do nasilania się tego patologicznego zjawiska. Dlatego też badacze wskazują na pogoń za rentą jako jedną z zasadniczych przyczyn ubóstwa krajów rozwijających się (Raczyński, 2001).

Choć w sposób niepowiązany bezpośrednio z teorią pogoni za rentą, która zakłada wpływ podmiotów na państwo w celu poprawy swojej względnej sytuacji, to jednak nauki społeczne dostrzegają występowanie grup interesu również w ramach struktur państwowych. One także starają się w procesie politycznym uzyskać swoiście rozumianą rentę poprzez zwiększenie swojego budżetu lub wpływu na kształt sfery publicznej i życie obywateli. Teorie zwracające uwagę na tego typu zachowania

Czy grupy interesu mają istotny wpływ na tworzenie prawa w Polsce?

W jaki sposób grupy interesów mogą wpływać na ustawodawstwo w Polsce?

i bodźce obejmują np. model biurokraty maksymalizującego budżet (Niskanen, 1971) czy model państwa Lewiatana, zainteresowanego maksymalizacją wpływów podatkowych (Brennan, Buchanan, 1980). Wskazują one na fakt, że samo występowanie podmiotów, które zajmują się projektowaniem i wykonywaniem polityk, w powiązaniu z ekonomiczną zasadą racjonalnej maksymalizacji jednostki, prowadzi do tworzenia się grup interesu zachowujących się w sposób mający wszelkie cechy pogoni za rentą, których dodatkową przewagą jest bliskość politycznego centrum decyzyjnego i w konsekwencji łatwość wywierania na nie wpływu.

Badacze wskazują, że dwa opisane procesy: intensywność pogoni za rentą oraz wywołany egoistycznymi bodźcami aktorów politycznych przerost państwa mają tendencję do wzmacniania się w konsekwencji występowania mechanizmu sprzężenia zwrotnego. Przerost państwa powoduje zwiększoną konkurencję o dystrybuowane przez nie zasoby, a wywołana tym degeneracja gospodarki oraz kultury politycznej wytwarza presję, by zaradzić temu problemowi przez zwiększoną interwencję państwa (Krueger, 1974).

Polska, znajdująca się w specyficznej kategorii państw, które przeszły proces postkomunistycznej transformacji, stanowi, jak zauważają badacze, przykład państwa, w którym zmiana systemowa nie umożliwiła rozmontowania tworzących się przez wiele lat więzów zaufania między członkami pracowniczych grup interesu, co doprowadziło do spadku potencjału rozwoju gospodarczego (Olson, 1995). Dodatkowo, jak można przypuszczać, w ciągu ponad 20 lat funkcjonowania gospodarki rynkowej utworzyło się wiele grup interesu typowych dla państw rozwiniętych. Wyłonione grupy interesów wyrastały często z istniejących struktur politycznych lub społecznych.

Można także przypuszczać, i pośrednio wskazują na to prace ekonomistów zajmujących się finansami publicznymi (Alesina, 2000), że stopień realizacji postulatów partykularnych grup interesów jest zależny od sytuacji budżetowej warunkowanej czynnikami zewnętrznymi (jak wzrost gospodarczy, poziom inflacji czy bezrobocia). Gdy tak egzogenicznie uwarunkowana sytuacja się poprawia, grupy interesów uzyskują większy wpływ na projektowanie polityki publicznej.

Z drugiej strony, jak zauważa Mancur Olson, w państwie mogą występować także grupy, których interesy są zbieżne z interesem publicznym, rozumianym zarówno ekonomicznie, jak i w sposób bardziej szeroki. Do tego typu rzadkich aktorów, zwanych przez badacza grupami szerokich interesów (encompassing interest groups), można zaliczyć np. organizacje pracodawców walczących o zniesienie barier administracyjnych dla szeroko rozumianego biznesu (Olson, 1982). Niestety grupy takie, jako podmioty stosunkowo duże, borykające się z efektem gapowicza wobec niskiej użyteczności prywatnej członków z proponowanych przez nie rozwiązań legislacyjnych, najczęściej nie mają wystarczającej siły przebicia, by skutecznie owe rozwiązania forsować.

Z punktu widzenia politycznych teorii sprawiedliwości w ocenie społecznych korzyści nie należy brać pod uwagę jedynie zmiennych warunkowanych ekonomicznym utylityzmem. W szczególności jedna z najlepiej rozpoznanych w filozofii polityki i przyjmowana przez zespół projektowy teoria sprawiedliwości jako bezstronności Johna Rawlsa (1971) wskazuje, że wynikające z procesu politycznego zmiany w społecznej dystrybucji zasobów mogą być uznane za sprawiedliwe, jeśli poprawiają sytuację najgorzej uposażonych. Z tej perspektywy dobrze zaprojektowana polityka, czy to regulacyjna (np. znoszenie barier administracyjnych dla przedsiębiorców, by obniżyć koszty i zwiększyć konkurencję), czy redystrybucyjna (np. transfery dla najbardziej potrzebujących członków społeczeństwa), nawet jeśli powstała pod naciskiem grup interesu, spełnia warunek zwiększania dobrobytu społecznego i realizuje interes publiczny.

Jednak ze względu na przytoczone wyżej argumenty związane z kosztami transakcyjnymi koordynowania akcji publicznej i brakiem odpowiednio mocnych bodźców wobec członków duże, heterogeniczne i rozproszone grupy bardzo rzadko prowadzą skuteczny lobbying w obronie interesów szerokich lub uzasadnionych względami dobrobytu społecznego.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Wobec powyższego wywodu można pokusić się o przedstawienie hipotez badawczych, które stanowią podstawę dla badań empirycznych w dalszej części raportu:

1. Grupy interesu za pomocą posiadanych instrumentów wpływu na proces polityczny mogą wpływać na realizację zarówno partykularnych, jak i szerokich interesów;
2. Ze względu na problemy z koordynacją i motywacją członków grupy chroniące szerokie interesy mają znikomy wpływ na projektowanie polityk publicznych;
3. Działanie grup interesów ma, wynikający z występowania społecznych kosztów monopolu oraz kosztów alternatywnych działań w sferze politycznej, negatywny wpływ na dobrobyt społeczny;
4. Dobra sytuacja finansów publicznych i dobra koniunktura umożliwi większą skuteczność działania grup interesu;
5. W specyficznej polskiej sytuacji mamy do czynienia z nakładaniem się działań grup interesu, które ukonstytuowały się w okresie PRL, z coraz wyraźniej zarysowującymi się działaniami grup charakterystycznych dla dojrzałych demokracji, które często są związane ze sferą biznesową;
6. Olbrzymia rola administracji państwowej w gospodarce socjalistycznej z powodu braku odpowiednich reform została przekształcona w dominujący wpływ administracji na proces stanowienia prawa w roli najsilniejszej grupy interesów.

Analiza powyższych hipotez badawczych w dalszej części pracy przebiega w dwóch etapach. W pierwszym etapie badań na podstawie danych empirycznych o uchwalanych ustawach i ich skutkach weryfikowane będą hipotezy od 1 do 4, natomiast w drugim etapie na podstawie analizy wybranych ustaw oraz wywiadów przedstawiony zostanie wpływ poszczególnych grup interesów na proces tworzenia prawa, co pozwoli zweryfikować hipotezę 5. Hipoteza 6. będzie zweryfikowana na etapie wywiadów.

7. ANALIZA REALIZACJI INTERESÓW GRUPOWYCH W POLSCE

Pomimo upływu 22 lat od przemian demokratycznych i rynkowych w Polsce zjawisko realizacji interesów grupowych nie doczekało się jak dotąd dogłębnej empirycznej analizy, choć problem jakości polskiego prawa był kilkakrotnie poruszany. Na przykład według Fundacji Kaufmana wskaźnik jakości prawa dla Polski osiągnął najwyższy punkt w 2000 r. i od tej pory systematycznie spada. Polska jest jedynym krajem wśród krajów Europy Środkowej i Wschodniej notującym spadek tego wskaźnika².

Inne badania ankietowe, przeprowadzone w 2006 r. w grupie wyższych urzędników w 11 byłych krajach postkomunistycznych, pokazywały, że w pięciu z tych krajów, które już przystąpiły do UE - w Estonii, na Litwie, Łotwie, Węgrzech i w Polsce - relacje między rządem a grupami interesu stały się dość częste i intensywniejsze po akcesji do UE³. 95 proc. ankietowanych na Litwie i Węgrzech, 83 proc. w Polsce i 80 proc. w Estonii potwierdzało, że urzędnicy służby cywilnej blisko współpracują z głównymi organizacjami grup interesu. Autorzy badania sugerują, że przyczynami tego zjawiska jest proces dojrzenia demokracji, który wcześniej zachodził w innych państwach, chociażby Europy Zachodniej. Zapotrzebowanie na dodatkowe informacje i ekspertyzy służące wyznaczaniu kierunku polityki jest według autorów

Czy prawo w Polsce realizuje w większym stopniu interes publiczny, czy interesy grupowe?

Interesy których grup w Polsce są w największym stopniu realizowane?

Jaka jest relatywna siła poszczególnych grup interesów, a w konsekwencji jaki jest ich wpływ na politykę państwa?

² Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., Governance Matters. Governance indicators for 1996-2009.

³ Cummings S.N., Norgaard O. 2003. The administration society interface: a comparative perspective on post-communist experiences. Paper presented at the annual meeting of the Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe.

głównym mechanizmem tego procesu (Cummings i Norgaard, 2003). Jednakże mechanizm ten może być niebezpieczny, ponieważ może powodować zniekształcenie informacji docierających do polityków.

To samo badanie wskazuje, że na przykład 89,3 proc. węgierskich respondentów zwróciło uwagę na istnienie przejrzystego instytucjonalnego mechanizmu konsultacji z organizacjami grup interesu. Jednakże tylko 6,7 proc. polskich urzędników potwierdziło istnienie tego mechanizmu w naszym kraju. Stan ten może się wydawać szczególnie niepokojący, ponieważ spycha proces legislacyjny w obszar nieformalnych spotkań i rozmów⁴.

Poniższe badanie postawiło pytanie o to, w jakim stopniu prawo w Polsce służy interesowi publicznemu, a w jakim realizuje interesy różnych grup nacisku, nie przyczyniając się do rozwoju Polski. W tej części projektu nie badano zjawiska faktycznego wpływu grup interesu na proces stanowienia prawa, lecz tylko stopień, w jakim uchwalane prawo realizuje interesy różnych grup. Celem nie było więc badanie lobbingu, lecz odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu polityka gospodarcza i społeczna służy polepszaniu warunków życia Polaków, szczególnie tych najmniej zamożnych. Literatura naukowa wskazuje na różne możliwe przyczyny zaistnienia zjawiska realizowania interesów grup nacisku we współczesnych demokracjach. Przede wszystkim zjawisko to występuje wtedy, gdy grupa będąca beneficjentem jakiejś polityki jest mniejsza niż grupa obciążona jej kosztami. Mamy w tym wypadku do czynienia z sytuacją zogniskowanych korzyści i rozproszonych kosztów. Istnienie państwa pobierającego na swoją działalność podatki od wszystkich obywateli i przekierowującego środki na konkretne cele polityczne stanowi wobec tego naturalną przesłankę dla prób przekierowania przez grupy interesów strumienia korzyści w swoją stronę. Możemy mieć do czynienia także z drugim sposobem realizacji interesów grupowych, poprzez wykorzystanie regulacyjnych zamiast redystrybucyjnych funkcji państwa. O ile w przypadku redystrybucji możemy mówić o lobbowaniu w celu obniżenia kosztów funkcjonowania poprzez subsydia, wykorzystywanie funkcji regulacyjnej doprowadza do podwyższenia kosztów wejścia na chroniony rynek z zewnątrz (najbardziej oczywistym przykładem jest stosowanie cła). W tym wypadku grupa chroniona uzyskuje jedynie korzyści z możliwości utrzymywania podwyższonej ceny, a koszty spadają na podmioty chcące wejść na rynek, a przede wszystkim na konsumentów. Do instrumentalnych przyczyn występowania zjawiska obrony interesu grupowego należy zaliczyć przede wszystkim oczywiście wspólnotę celów, odpowiednią wysokość wypłaty, a ponadto, ze względu na problemy związane z koordynacją akcji zbiorowej, duże zaufanie do siebie aktorów tworzących grupę (niskie koszty transakcyjne), które ma tendencję do wzrastania wraz z wydłużaniem się okresu stabilności politycznej (Olson, 1982).

Realizacja tej części projektu pozwoliła na uzyskanie unikatowych danych pokazujących skalę realizacji interesów grupowych w procesie stanowienia prawa w Polsce. W szczególności pozwoliła na ocenę:

- Czy prawo w Polsce realizuje w większym stopniu interes publiczny, czy interesy grupowe?
- Interesy których grup w Polsce są w największym stopniu realizowane?
- Jaka jest relatywna siła poszczególnych grup interesów, a w konsekwencji jaki jest ich wpływ na politykę państwa?

Przeprowadzenie analizy realizacji interesów grupowych umożliwia identyfikację ustaw realizujących jedynie interesy grupowe, które zwiększają wydatki publiczne, i takich, które ograniczają wolność gospodarczą w taki sposób, że powodują powstawanie zjawiska renty ekonomicznej, a tym samym obniżają poziom konkurencji w gospodarce lub rozszerzają mechanizmy wpływów administracyjnych nad gospodarką. W trakcie badania stworzona została baza aktów normatywnych wraz z ich oceną dokonaną przez niezależnych ekspertów. Baza danych pozwoliła na statystyczną analizę zjawiska określanego w literaturze ekonomii politycznej jako poszukiwanie korzyści kosztem ogółu (rent-seeking). W szczególności po raz pierwszy za pomocą metod statystycznych określono skalę tego zjawiska w demokratycznej Polsce oraz opisano, jak ta skala zmieniała się czasie.

⁴ Zgodnie z badaniem przeprowadzonym w 2004 r. przez Fundację im. Stefana Batorego aż 35 proc. Polaków i 19 proc. polskich parlamentarzystów wierzy, że łapówka jest w stanie zablokować akt ustawodawczy lub zmianę w prawie. W tym samym roku Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) przeprowadziło podobną ankietę, z której wynika, że 69 proc. Polaków wierzy, że gotówka może być skutecznie wykorzystana, by wywrzeć wpływ na proces stanowienia prawa.

7.1. METODOLOGIA BADANIA

7.1.1. REGUŁY SELEKCJI USTAW DO ANALIZY

Analizie poddane zostały wszystkie ustawy, które zostały uchwalone przez Sejm RP w latach 1990-2011, dotyczące finansów publicznych (czyli dokonujące redystrybucji środków publicznych) i wolności gospodarczej (czyli mające wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce). Ogólna liczba ustaw, które zostały poddane analizie, wyniosła 1366. Nie analizowano więc wszystkich ustaw uchwalonych w badanym okresie.

Po pierwsze, pominięte zostały ustawy mające charakter ustrojowy, tzn. te, które normują strukturę władzy politycznej w Polsce oraz zakreślają ramy instytucjonalne państwa, zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym.

Po drugie, pominięte zostały ustawy regulujące różne dziedziny życia społecznego, takie jak przepisy karne, cywilne i przepisy administracyjne, które regulują obowiązki i uprawnienia obywateli wobec państwa, czyli w swoich założeniach nie wpływają na warunki prowadzenia biznesu w Polsce.

Po trzecie, pominięte zostały ustawy implementujące normy prawa UE, a także ustawy ratyfikujące umowy międzynarodowe.

Po czwarte, pominięte zostały także akty, które miały charakter techniczno-prawny, jak publikacje tekstów jednolitych ustaw, przepisy wprowadzające.

Pominięte zostały również rozporządzenia i inne akty niższego rzędu, pomimo świadomości, że bardzo często wprowadzają istotne novum normatywne, szczególnie w zakresie regulacji gospodarczych. Takie ograniczenie nie powinno jednak zmienić wniosków dotyczących procesu stanowienia prawa i realizacji interesów grupowych.

W latach 1990-2011 uchwalono 3644 ustawy. Ocenie poddano 1366 ustaw, co stanowi 37 proc. ogółu. Każda z ustaw podlegała ocenie między innymi pod kątem realizacji interesu publicznego lub grupowego, generowania wydatków lub oszczędności dla finansów publicznych oraz wpływu na wolność gospodarczą przez trzech niezależnych ekspertów. Metodologia oceny tychże ustaw jest przedstawiona w załączniku metodologicznym pod koniec tej części raportu.

Autorzy raportu zdają sobie sprawę, że mechanizm eksperckiej oceny ustaw może zostać poddany krytyce, ponieważ różni eksperci mogą rozmaicie oceniać tę samą ustawę. Zespół badawczy składał się z osób niezwiązanych z żadną grupą interesów (niezależni badacze akademicy z doświadczeniem międzynarodowym z różnych uczelni w Polsce). Audyt merytoryczny projektu przeprowadził prof. Jerzy Hausner, który był autorem ostatniej kompleksowej reformy finansów publicznych, czyli tzw. zielonej książki opublikowanej w 2003 r., ale w znacznej części zablokowanej z powodów politycznych. Zatem dobór osób w zespole badawczym powinien ograniczyć ryzyko błędnej lub obciążonej oceny wpływu ustaw na wybrane trzy kategorie gospodarczo-społeczne. Aby jeszcze bardziej zobiektywizować wynik prac, baza danych z listą ustaw i ich oceną zostanie umieszczona na stronie www.legistan.pl, tak aby każdy zainteresowany badacz mógł dokonać własnej oceny i przeprowadzić własne analizy.

Analizie poddano jedynie materię ustawową na poziomie normatywnym, abstrahując od sposobu, w jaki dana ustawa była później wykonywana w praktyce. Uzasadnieniem takiego podejścia była chęć zachowania spójnej metodologii oraz pominięcie niezależnego od ustawodawcy, częstego zjawiska, kiedy nawet dobra ustawa jest z różnych powodów źle wykonywana przez administrację lub obywateli.

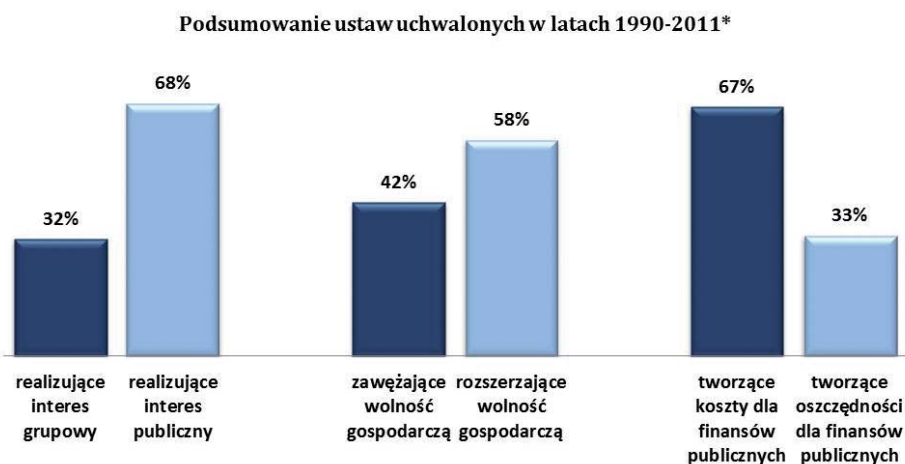
7.2. ANALIZA STATYSTYCZNA

Ze statystycznej analizy ustaw dotyczących finansów publicznych i wolności gospodarczej, uchwalonych w latach XII 1989-2011 wynika, że 32 proc. z nich realizuje interesy różnych grup roszczeniowych, a nie interes publiczny.

Ustawy dotyczące finansów publicznych uchwalone w ostatnim dwudziestoleciu w przeważającej mierze – 67 proc. – zwiększały wydatki publiczne, a nie generowały oszczędności.

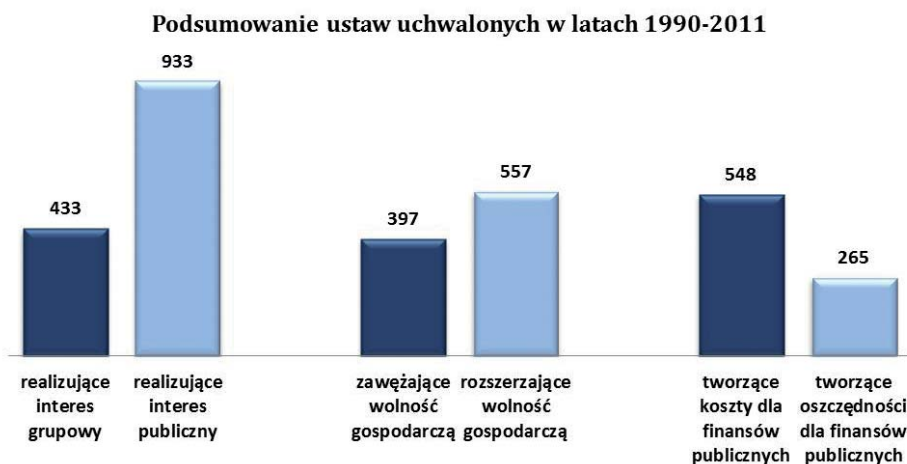
58 proc. ustaw dotyczących wolności gospodarczej rozszerzało zakres rynkowej konkurencji, a 42 proc. prowadziło do zawężenia swobód gospodarczych.

Rysunek 1. Odsetek ustaw należących do danej kategorii wśród ustaw dotyczących wolności gospodarczej i finansów publicznych uchwalonych w latach 1990-2011



Źródło: Opracowanie własne

Rysunek 2. Liczba ustaw należących do poszczególnych kategorii uchwalonych w latach 1990-2011



Źródło: Opracowanie własne

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Bardzo duża liczba przywilejów z zakresu finansów publicznych ma swe źródło w latach 80. XX w., w czasach PRL. Przywileje emerytalne, przywileje nauczycieli (pensum), lekarzy (pensum), administracji (reguły zatrudnienia i wynagradzania), przywileje związków zawodowych różnych branż (stabilność zatrudnienia), naukowców, artystów. Grupy te zaktywizowały swoją działalność w połowie lat 90. XX w., kiedy to zaczęły wywalczać kolejne przywileje, np. emerytury górnicze w 2005 r., ujednoczenie wynagrodzeń nauczycieli w skali kraju z 2002 r., artyści (emerytury, dofinansowanie działalności na poziomie 0,8 proc. PKB – w PRL było mniej), policja i wojsko (zasiłki chorobowe 100 proc., dodatki socjalne dla rodzin) itd. Sektor publiczny nadal zatrudnia więcej niż co czwartą osobę pracującą w naszym kraju (obejmuje on nie tylko urzędy, policję, wojsko, ale i państwowe szkoły, ośrodki zdrowia, szpitale oraz przedsiębiorstwa). Według danych OECD (2011)⁵ w sektorze publicznym pracuje 25 proc. ogółu zatrudnionych. Dla porównania, w Hongkongu czy Tajlandii odsetek pracujących w tym sektorze jest o niemal trzy czwarte mniejszy.

Istotną grupą byli też rolnicy, którzy w latach 90. XX w. wywalczyli mnóstwo przywilejów (KRUS, obniżenie podatku rolnego, ochrona gruntów rolnych, reglamentacja produkcji, skupy rolne, dofinansowanie działalności, antykoncentracyjne przepisy ustroju rolnego – przywileje te nie miały swego źródła w prawie UE). W końcu lat 80. bezpośrednie subsydia budżetowe do rolnictwa i żywności stanowiły od 5 do 10 proc. produktu krajowego brutto (PKB) w większości krajów Europy Środkowej i Wschodniej⁶. Po początkowej liberalizacji wsparcie dla rolnictwa wzrosło ponownie stopniowo, ale znacząco. Nominalna stopa pomocy (NRA)⁷ wzrosła z około 0 proc. w 1992 r. do około 40 proc. w 1998 r. w Polsce, po czym ustabilizowała się, gdy rozpoczęły się przygotowania do przystąpienia do UE. Przejawem tych tendencji było uchwalanie w połowie lat 90. niezwiązanych prawem unijnym środków interwencji w polityce rolnej, polegających na dotacjach i regulacjach cen. Te działania hamowały przepływ pracowników z rolnictwa do bardziej wydajnych sektorów gospodarki, co obniżało możliwość do uzyskania dynamikę wzrostu gospodarczego. Według badań ankietowych BAEL zatrudnienie w rolnictwie przekracza 13 proc., mimo że rolnictwo wytwarza już tylko około 4 proc. łącznego produktu gospodarki. Głębsza niż w Polsce przepaść między wydajnością pracy w rolnictwie i poza nim jest obecnie jedynie w Botswanie⁸.

Inną grupą są związki zawodowe, których siła wzrosła po 1989 r., głównie z racji tego, że wcześniej były aktywnie zwalczane przez państwo socjalistyczne, a po zwycięstwie „Solidarności” nad reżimem socjalistycznym ludzie ze związków zawodowych mieli szczególny mandat społeczny do sprawowania władzy i z czasem do skutecznego dbania o interesy reprezentowanych grup nacisku. W ciągu ostatnich 20 lat poziom uzwiązkowienia obniżył się z około 80 proc. zatrudnionych w 1989 r. w gospodarce do około 14 proc. w 2010 r. Spadek ten miał swą główną przyczynę w dynamicznym rozwoju sektora prywatnego, lecz związki zawodowe przetrwały w sektorze publicznym i wciąż są tam wpływową grupą.

Inną grupą był np. sektor budowlany, który zaczął być silnie wspierany przez różne programy finansowania budownictwa mieszkaniowego. Duże dotacje przekazywane były także do spółek skarbu państwa (np. PKP, LOT, Poczta Polska, Orlen itd.), najczęściej w związku z koniecznością restrukturyzacji tych spółek, wynikających z braku prywatyzacji lub braku konkurencji w danej branży. Jednakże do istniejących w PRL grup interesu doszły nowe. Pierwszą były samorządy zawodowe, których autonomia została zagwarantowana w Konstytucji RP z 1997 r. Do chwili obecnej powstało 17 samorządów zawodowych. Reprezentują one m.in. zawody: adwokata, radcy prawnego, notariusza, komornika, lekarza i stomatologa, farmaceuty, lekarza weterynarii, rzecznika patentowego, biegłego rewidenta, doradcy podatkowego, kuratora sądowego, diagnosty laboratoryjnego, architekta, urbanisty i inżyniera budownictwa, maklera giełdowego. Problem samorządów zawodowych wpisuje się jednak w szerszy obraz interesów przedstawicieli różnych zawodów, które od początku lat 90. domagały się ustanowienia przez państwo standardów wykonywania danego zawodu. W Polsce

⁵ Government at Glance 2011, OECD, Paris.

⁶ Agricultural incentives in CEE Countries, World Bank, Waszyngton, 2008, s. 53.

⁷ Nominal Rate of Protection (NPR) – wzrost ze sprzedaży produktów rolnych w porównaniu z sytuacją braku interwencji publicznej.

⁸ Jak sprawić, aby Polska osiągnęła cud gospodarczy?, Raport FOR, Warszawa 2008, s. 23.

istnieje 380 regulowanych przez państwo profesji, ponaddwukrotnie więcej niż w Niemczech, Francji, we Włoszech, w Norwegii czy Szwecji i ponad siedmiokrotnie więcej niż w Estonii. Analiza regulacji zawodów zamkniętych ujawnia, że ich istnienie powoduje ograniczenie wyboru konsumentów i wzrost kosztów przez nich ponoszonych, wzrost płac przedstawicieli zawodów regulowanych i zwiększenie nierówności w społeczeństwie, jak również pozbawienie najbiedniejszych dostępu do odpowiednich usług. Mechanizm wprowadzania ograniczeń jest prosty. Lobbyści z różnych grup zawodowych przekonują, że bez ograniczeń będą królować partacze, a zezwolenia i urzędowe egzaminy zagwarantują klientowi wysoką jakość usług. Politycy chętnie zaś tego słuchają. W 2006 r. Sejm przyjął np. głosami PiS, Samoobrony i LPR ustawę, która nakładała na rzemieślników obowiązek zdania egzaminu potwierdzającego ich kwalifikacje. Chodziło o 1,5 mln fryzjerów, szewców, krawców, blacharzy, lakierników itp. Przepisy nie weszły w życie tylko dzięki temu, że zablokował je Senat.

Nową grupą interesu był biznes prywatny. W PRL działalność koncesjonowana bądź objęta zezwoleniami była wykonywana przez przedsiębiorstwa państwowe. Istniały jeszcze dodatkowe ograniczenia, które w większości nie mają już dzisiejszych odpowiedników, m.in. przydziały surowców, energii, przymus zrzeczeń, nakazy pracy i domiary podatkowe. Ustawa Wilczka z 1988 r. oraz reformy rządu Mazowieckiego uwolniły działalność gospodarczą w Polsce. Niestety od tego czasu różne grupy biznesowe zaczęły wpływać na proces stanowienia prawa i uzyskiwania dla siebie korzystnych regulacji lub przywilejów finansowych. Najaktywniejsze w tym obszarze były spółki skarbu państwa, opisane wcześniej, dla których była to forma walki z konkurencją prywatną i zagraniczną. W 1989 r. obowiązywały 53 rodzaje koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej, w 1997 r. było ich już 82. Z tego punktu widzenia na pozytywną ocenę zasługują lata 1997-2001, kiedy nastąpiło radykalne ograniczenie zarówno liczby koncesji, z 82 do 35 (spadek o 47), jak również obszarów objętych koncesjonowaniem z 26 do 8 (spadek o 18). Liczba zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w latach 1989-2003 stale rosła, od poziomu 116 do 222 zezwoleń (choć trzeba zaznaczyć, że 29 zezwoleń powstało z przekształcania z koncesji, w związku z wejściem w życie Prawa działalności gospodarczej w 2001 r.)⁹. Zwiększała się liczba obszarów, w których wprowadzane są limitowane poziomy produkcji i obrotu. W latach 1989-2003 wprowadzono 12 limitów w sześciu nowych obszarach reglamentacji. Był to skutek powrotu do aktywnej polityki rolnej w latach 1993-1997, polegającej na gwarantowaniu producentom cen minimalnych, dopłacaniu do produkcji i eksportu danych produktów.

Jedną z grup interesów jest tzw. kapitał zagraniczny, który może inwestować w danym kraju na zasadzie wygrany – wygrany, ale może też aktywnie lobbować za realizacją swoich interesów kosztem krajowych producentów lub konsumentów. Jednakże jest to zagadnienie wykraczające poza zakres tego projektu badawczego, który skupiał się na wpływie krajowych grup interesów na proces stanowienia prawa. Może to prowadzić do pewnego obciążenia wyników, gdyż w niektórych przypadkach ustawy poprawiające pozycję polskich firm na rynkach międzynarodowych mogą być traktowane jako ustawy zawężające wolność gospodarczą.

Ciekawych wniosków dostarcza przyjrzenie się temu, jak zmieniała się jakość uchwalanego prawa wraz z upływem czasu. Po okresie transformacji, w którym ponad 90 proc. ustaw realizowało interes publiczny, nastąpił gwałtowny wzrost ilości prawa, którego zapisy realizowały interesy rozmaitych grup nacisku. Między rokiem 1993 a 2006 ustawy realizujące interesy grupowe stanowiły niemalże połowę uchwalanego prawa. Wyjątkowe były jedynie dwa epizody – lata 1997-1998, kiedy nastąpił ogromny spadek liczby ustaw realizujących interes grupowy do około 3 proc., i lata 2001-2002, kiedy mimo spadku grupy interesu wciąż były beneficjentami ponad 30 proc. uchwalanego prawa. W roku 2006 nastąpił wzrost liczby ustaw realizujących partykularne interesy poszczególnych grup do 69 proc., a następnie spadek do nieco powyżej 20 proc. w okresie po roku 2007. Od 2008 r. można zauważyć niewielką tendencję wzrostową, wciąż jednak interesy grupowe realizowane są przez mniej niż 30 proc. ustaw.

⁹ Paczocha J., Reglamentacja gospodarki w latach 1993-2003, Warszawa 2005.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Rysunek 3. Dynamika w czasie ustaw realizujących interes grupowy i publiczny



Źródło: Opracowanie własne

Podobne tendencje można zaobserwować dla poszczególnych badanych grup ustaw – dotyczących wolności gospodarczej i finansów publicznych.

Rysunek 4. Dynamika w czasie ustaw zwiększających wydatki publiczne



Źródło: Opracowanie własne

Rysunek 5. Dynamika w czasie ustaw ograniczających wolność gospodarczą



Źródło: Opracowanie własne

Klasyfikacja ustaw w wymiarze interes grupowy/interes publiczny pozwoliła zespołowi nadać każdemu aktowi w bazie wartość od -3 (realizacja interesu publicznego w wysokim stopniu), do +3 (realizacja interesu grupowego w wysokim stopniu). Rysunek 6. przedstawia w syntetycznej formie wyniki dla wszystkich przeanalizowanych ustaw na przestrzeni 21 lat i siedmiu kadencji Sejmu. Wykres liniowy powstał przez uśrednienie wartości dla ustaw uchwalonych w okresach 30-dniowych.

Analogicznie powstały wykresy dla wolności gospodarczej i finansów publicznych (rysunki 6.-8.).

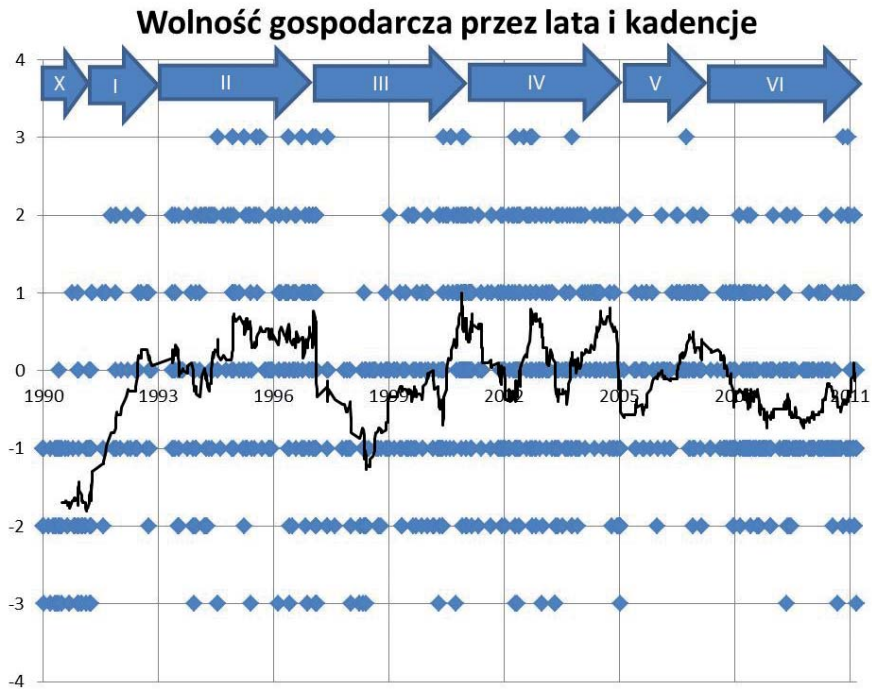
Rysunek 6. Stopień realizacji interesu grupowego/interesu publicznego przez wszystkie ustawy znajdujące się w bazie



Źródło: Opracowanie własne

Uwaga: Wartości dodatnie oznaczają realizację interesu grupowego, a ujemne interesu publicznego. Im bardziej oddalona od zera jest wartość, tym większa jest skala danego zjawiska.

Rysunek 7. Stopień ograniczania/rozszerzania wolności gospodarczej przez wszystkie ustawy znajdujące się w bazie



Źródło: Opracowanie własne

Uwaga: Wartości dodatnie określają ustawy ograniczające wolność gospodarczą, ujemne ustawy poszerzające wolność gospodarczą. Im bardziej oddalona od zera jest wartość, tym większa jest skala danego zjawiska.

Rysunek 8. Skala negatywnego/pozytywnego oddziaływania na stan finansów publicznych przez wszystkie ustawy znajdujące się w bazie



Źródło: Opracowanie własne

Uwaga: Wartości dodatnie oznaczają koszty dla finansów publicznych, a ujemne oszczędności dla finansów publicznych. Im bardziej oddalona od zera jest wartość, tym większa jest skala danego zjawiska.

Nietrudno zauważyć, że do pewnego stopnia występuje zależność między kadencją, a więc i koalicją rządzącą, a stopniem realizacji interesu grupowego, ograniczania wolności gospodarczej i tworzenia kosztów dla finansów publicznych. Kadencja X i I były w tym aspekcie bezsprzecznie dobre. Sytuacja pogorszyła się za rządów SLD-PSL w II kadencji, by znów poprawić się za czasów koalicji AWS-UW w III kadencji. Niejednoznaczna pod tym względem pozostaje kadencja IV. W kadencji V znów następuje pogorszenie sytuacji, by poprawić się w kadencji VI, ale poprawa okazała się krótkotrwała.

Na podstawie ustaw realizujących interes grupowy, przy których badaniu udało się określić beneficjentów uchwalonych przepisów, przeprowadzono analizę siły nacisku poszczególnych grup [rysunek 9.]. Zdarzały się sytuacje, że beneficjentami danej ustawy były dwie (lub więcej) wyróżnione w opracowaniu grupy.

Najbardziej wpływową grupą interesu w minionym dwudziestoleciu okazali się pracownicy sektora publicznego – 8 proc. uchwalanego prawa w analizowanych przez nas dziedzinach służyło ich interesom. Potem w kolejności – rolnicy (4 proc.), przedsiębiorstwa sektora publicznego (3 proc.), przedstawiciele zawodów regulowanych (3 proc.), związki zawodowe (2 proc.) i dopiero na szóstym miejscu przedsiębiorstwa sektora prywatnego (2 proc.).



Źródło: Opracowanie własne

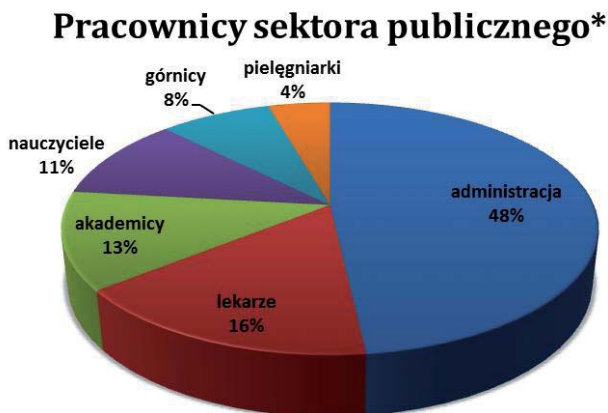
Najwięcej ustaw uwzględniających interes grupowy realizuje (w kolejności):

1. interes grup społecznych z sektora publicznego (np. administracja, nauczyciele, lekarze) – 111 ustaw,
- 1.2. interes grup rolniczych – 54 ustawy,
- 1.3. interes spółek/przedsiębiorstw państwowych – 41 ustaw,
- 1.4. interes samorządów zawodowych – 36 ustaw,
- 1.5. interes związków zawodowych – 32 ustawy,
- 1.6. interes przedsiębiorstw prywatnych – 30 ustaw.

Najmniej ustaw realizujących interes grupowy zidentyfikowano wśród przedsiębiorstw z sektora prywatnego (30 ustaw). Pewne różnice wśród tego zbioru można zauważyć, gdy uwzględni się kryterium sektorowe. Wśród pracowników sektora publicznego najbardziej wpływowa okazała się administracja publiczna, dystansując wszystkie inne grupy (48 proc. ustaw). Następnie lekarze, akademicy, nauczyciele i górnicy.

Podstawowy wniosek wypływający z tej części analizy jest taki, że interesy grup szeroko rozumianego sektora publicznego są realizowane dużo bardziej niż interesy grup sektora prywatnego.

Rysunek 10. Odsetek ustaw realizujących interesy poszczególnych grup wśród ustaw realizujących interesy pracowników sektora publicznego

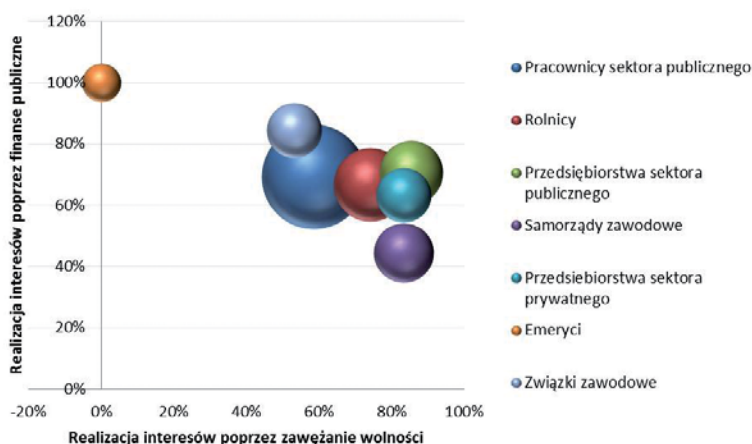


*Procent ustaw realizujących interesy poszczególnych grup wśród ustaw realizujących interesy pracowników sektora publicznego.
Źródło: Opracowanie własne

Równocześnie analizie poddany został sposób, w jaki realizowane są interesy poszczególnych grup – czy odbywa się to bardziej poprzez redystrybucję, kanałem finansów publicznych, czy poprzez zawężanie wolności gospodarczej. Jak pokazują poniższe wykresy, jedynie interesy emerytów w całości realizowane były poprzez redystrybucję środków publicznych. Interesy pozostałych grup, choć w różnym stopniu, realizowane są poprzez kombinację obydwu mechanizmów. Wykres 9. pokazuje liczbę ustaw, a wykres 10. liczbę zapisów w ustawach.

Rysunek 11. Relacja liczby ustaw realizujących interes grupowy poprzez zawężanie wolności gospodarczej do ustaw realizujących interes grupowy poprzez finanse publiczne

Jak grupy realizują swoje interesy?

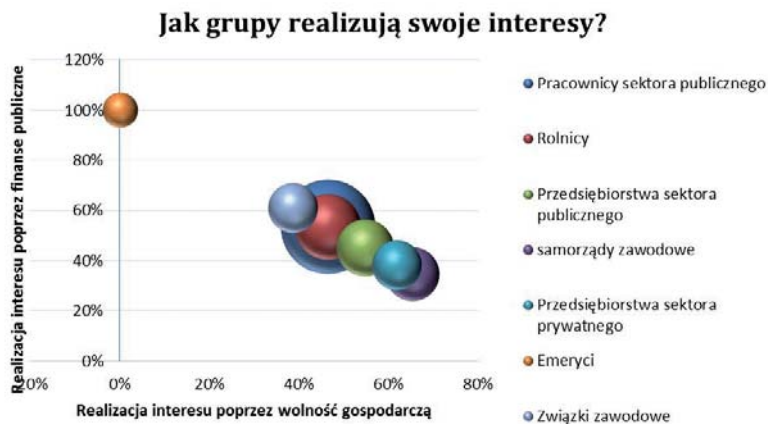


Wyniki dla poszczególnych grup nie sumują się do 100 proc., ponieważ jedna ustawa może równocześnie powodować koszty i zawężać wolność gospodarczą. Wielkość koła oznacza procent ustaw realizujących interesy danej grupy spośród wszystkich ustaw realizujących interes grupowy.

Źródło: Opracowanie własne

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Rysunek 12. Relacja liczby zapisów w ustawach realizujących interes grupowy poprzez zawężanie wolności gospodarczej do liczby zapisów realizujących interes grupowy poprzez finanse publiczne

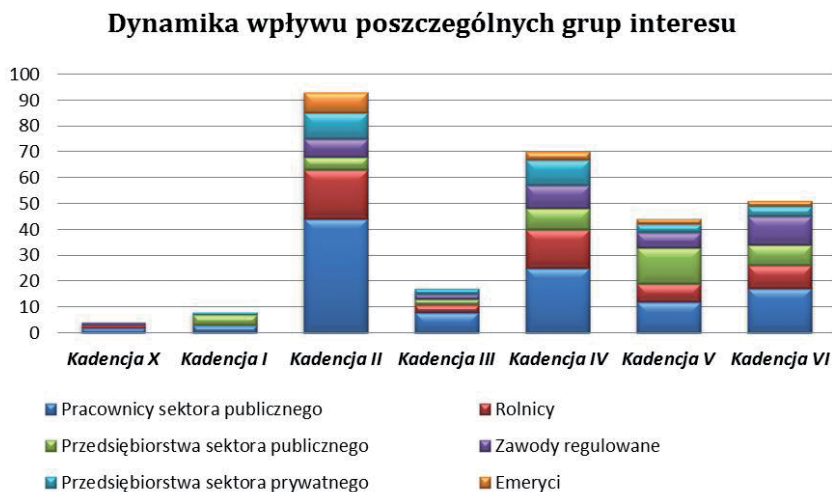


*Liczone zapisy, a nie ustawy. Obie wartości sumują się do 100 proc. Wielkość koła oznacza procent ustaw realizujących interesy danej grupy spośród wszystkich ustaw realizujących interes grupowy.

Źródło: Opracowanie własne

Interesy samorządów zawodowych, przedsiębiorstw sektora prywatnego i przedsiębiorstw sektora publicznego realizowane były w większym stopniu poprzez zawężanie wolności gospodarczej. Interesy związków zawodowych bardziej poprzez redystrybucję środków publicznych. Interesy rolników i pracowników sektora publicznego realizowane były obydwoiema kanałami w niemalże równym stosunku.

Rysunek 13. Liczba ustaw realizujących interesy poszczególnych grup z podziałem na kadencje Sejmu



Źródło: Opracowanie własne

Z powyższej analizy można wyciągnąć następujące wnioski:

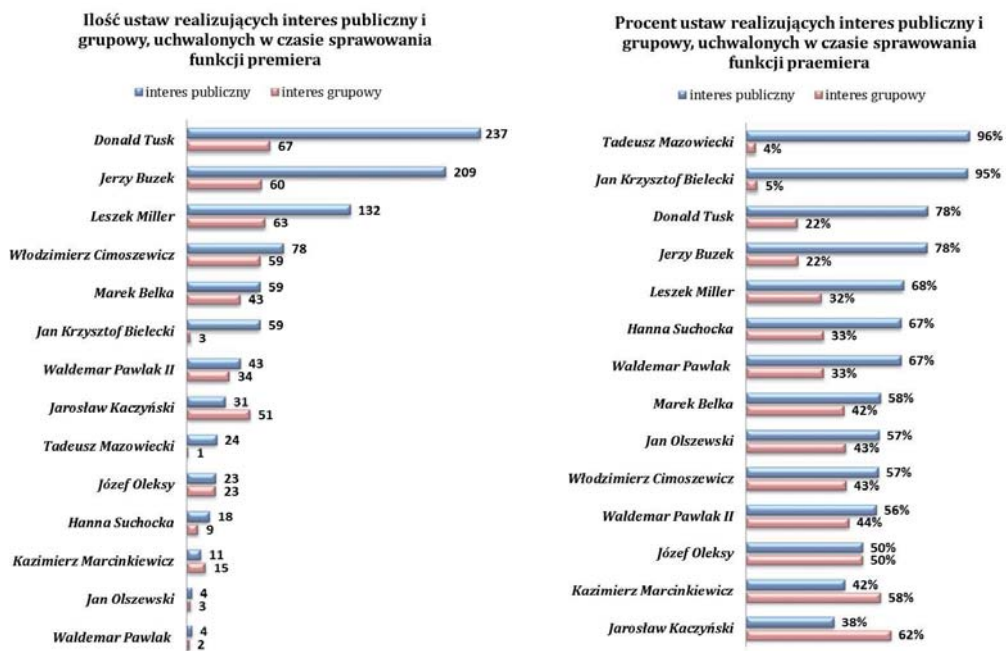
Interesy grup szeroko rozumianego sektora publicznego są realizowane dużo bardziej niż interesy grup sektora prywatnego. Być może siła grup interesu sektora publicznego wynika z istnienia zinstytucjonalizowanych form organizacji tych grup oraz znajdowania się ich stosunkowo bliżej politycznego centrum.

Interesy grupowe w większym stopniu realizowane są poprzez redystrybucję niż poprzez ograniczanie wolności gospodarczej, choć w dużym stopniu zależy to od grupy i zjawisko to nie jest tak silne, jak można by przypuszczać. Co ciekawe, interesy grupowe biznesu są najczęściej realizowane w sektorach, w których państwo ma dominujący wpływ poprzez istnienie spółek państwowych.

Wpływ premierów i ministrów finansów na realizację interesu publicznego

Wpływ premiera na tworzone prawo często bywa bardzo silny, co bardziej wynika z funkcji lidera partii politycznej dysponującej większością parlamentarną niż z nadzoru nad realizowaną strategią, bo takich spójnych i realizowanych strategii w minionych 22 latach w zasadzie nie było. Dlatego poniżej przedstawiono rankingi premierów pod względem obrony interesu publicznego w stanowionym prawie. Ranking 1. przedstawia liczbę ustaw dotyczących zarówno wolności gospodarczej, jak i finansów publicznych realizujących interes publiczny i grupowy, uchwalonych w czasie sprawowania funkcji przez poszczególnych premierów. Ranking 2. pokazuje procentowy udział tych ustaw we wszystkich analizowanych ustawach uchwalonych w czasie pełnienia przez nich obowiązków.

Rysunek 14. Ranking premierów RP*



*Ranking stworzony na podstawie dat urzędowania i dat uchwalenia ustaw.

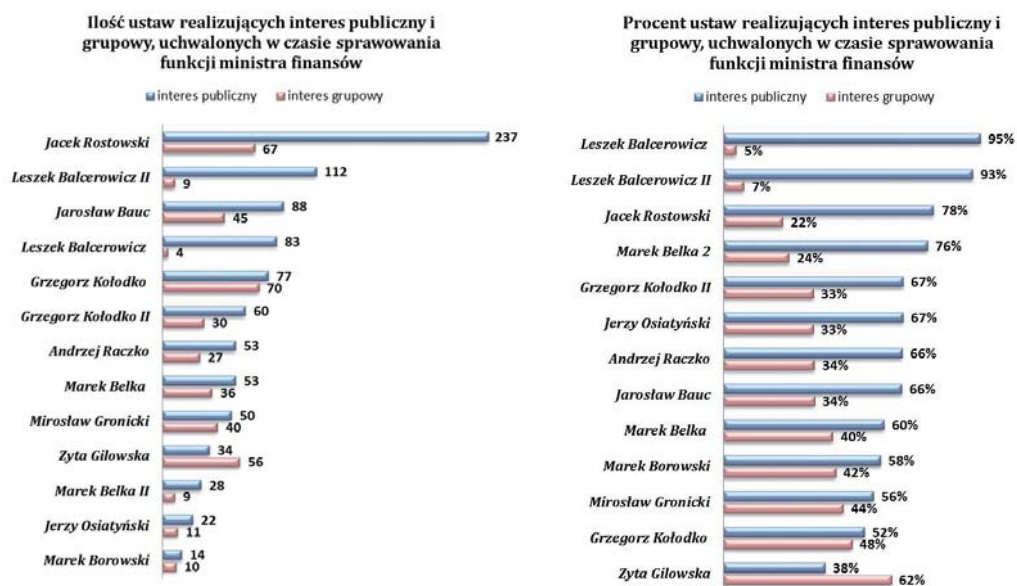
Źródło: Opracowanie własne

W zależności od tego, czy za ważniejszy uznamy ranking procentowy, czy w liczbach absolutnych, otrzymujemy inne zestawienie. Ponieważ w historii Polski wielu ministrów finansów, również w randze wicepremierów, miało bardzo silny wpływ na stanowione prawo, poniżej przedstawiamy podobne rankingi ministrów finansów. Ranking 1. przedstawia liczbę ustaw dotyczących zarówno wolności

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

gospodarczej, jak i finansów publicznych realizujących interes publiczny i grupowy, uchwalonych w czasie sprawowania funkcji przez poszczególnych ministrów. Ranking 2. pokazuje procentowy udział tych ustaw we wszystkich analizowanych ustawach uchwalonych w czasie pełnienia obowiązków przez poszczególnych ministrów. Z rankingów wyłączeni zostali ministrowie, którzy pełnili funkcję na tyle krótko, że za ich kadencji uchwalono mniej niż dziesięć ustaw dotyczących tej problematyki. Najlepsze i najbardziej szkodliwe ustawy uchwalone pod rządami danych liderów zaprezentowano w załączniku.

Rysunek 15. Ranking ministrów finansów RP*

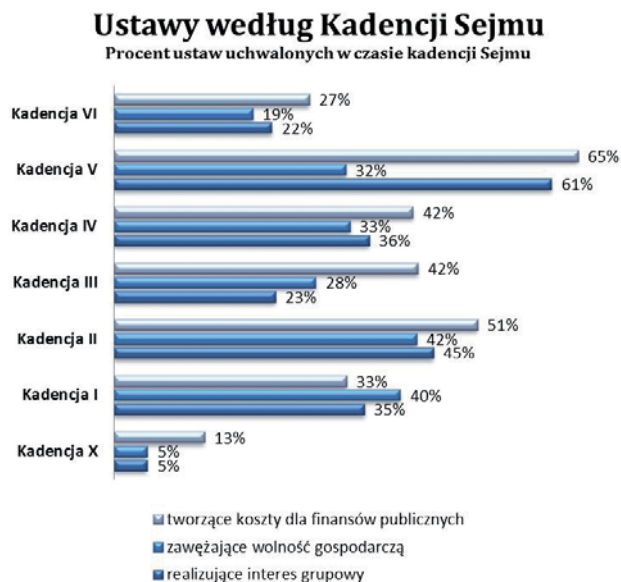


*Ranking stworzony na podstawie dat urzędowania i dat uchwalenia ustaw.

Źródło: Opracowanie własne

Analizie poddano również liczbę ustaw realizujących interes grupowy, tworzących koszty dla finansów publicznych i zawężających wolność gospodarczą, uchwalonych w poszczególnych kadencjach Sejmu, co przedstawia rysunek 16.

Rysunek 16. Odsetek ustaw realizujących interes grupowy, tworzących koszty dla finansów publicznych i zawężających wolność gospodarczą, uchwalonych w poszczególnych kadencjach Sejmu



Źródło: Opracowanie własne

Pomijając X kadencję Sejmu, będącą specyficznym okresem tworzenia podstaw transformacji systemowej i wymagającym podejmowania niezwykle trudnych decyzji, najgorsze dla grup interesu okresy przypadają na lata 1997-2001 i 2007-2011. Był to czas umiarkowanie prawicowych rządów i, co ciekawe, jedynych, które przetrwały całą kadencję pod kierownictwem jednej osoby. Pod względem ograniczania wolności gospodarczej najgorsza była kadencja II, a pod względem kosztów dla finansów publicznych kadencja V. W tej kadencji największy procent ustaw realizował też interes grupowy.

W X kadencji Sejmu były dwie koalicje rządowe: koalicja „Solidarność”-ZSL-PZPR-SD pod kierownictwem premiera Tadeusza Mazowieckiego i koalicja KLD-ZChN-PC-SD pod kierownictwem Jana Krzysztofa Bieleckiego. W pierwszej kadencji funkcjonowały trzy rządy: Jana Olszewskiego (PC-ZChN-PSL-PL), pierwszy rząd Waldemara Pawlaka (PSL) i rząd Hanny Suchockiej (UD-KLD-ZChN-PChD-PPPP-PSL-PL). W II kadencji uformowała się koalicja trzech partii SLD-PSL-BBWR (BBWR funkcjonował w koalicji poprzez instytucję tzw. ministrów prezydenckich), a rządem kierował wtedy Waldemar Pawlak (drugi rząd Pawlaka). Po wyłączeniu z koalicji BBWR pod szyldem SLD-PSL funkcjonowały dwa rządy: Józefa Oleksego i Włodzimierza Cimoszewicza. W III kadencji funkcjonowała koalicja AWS-UW, a premierem był Jerzy Buzek. W roku 2000 z koalicji odeszła Unia Wolności i AWS rządziła w formule mniejszościowej. IV kadencja przyniosła ponowną wygraną SLD. Uformował się wtedy rząd SLD-UP-PSL pod przewodnictwem premiera Leszka Millera. Po odejściu z koalicji PSL w 2004 r. powstał rząd mniejszościowy SLD-UP pod przewodnictwem Marka Belki. Po wyborach w 2005 r. powstał początkowo mniejszościowy rząd PiS pod kierownictwem Kazimierza Marcinkiewicza, do którego w 2006 r. dołączyły Samoobrona i LPR. Od drugiej połowy 2006 r. do końca kadencji pracami rządu kierował Jarosław Kaczyński. Od czasu wyborów w 2007 r. w Polsce rządzi koalicja PO-PSL pod przewodnictwem premiera Donalda Tuska.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Prawo inicjatywy ustawodawczej ma wiele grup i instytucji. Dlatego chcieliśmy sprawdzić, czy istnieje istotne zróżnicowanie w stopniu realizacji interesu publicznego w zależności od tego, kto inicjuje dane prawo. Wyniki ilustruje rysunek 17.

Rysunek 17. Odsetek ustaw realizujących interes grupowy w stosunku do wszystkich ustaw inicjowanych przez poszczególne podmioty

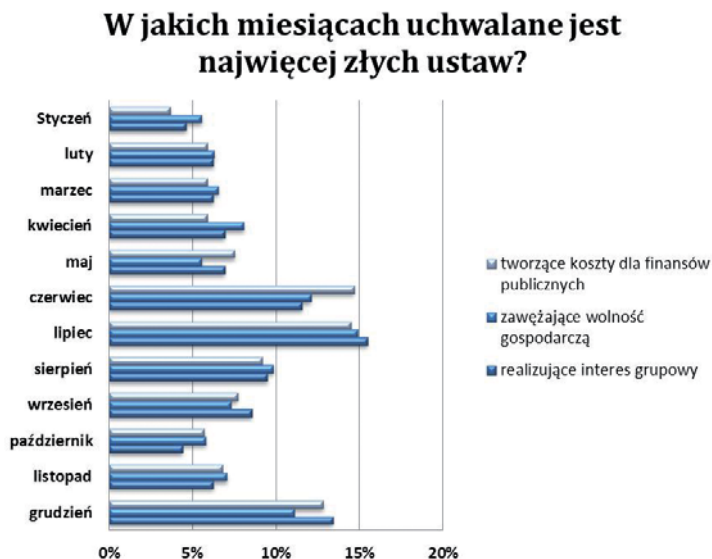


Źródło: Opracowanie własne

Wykres wskazuje na to, że inicjatorem ustaw realizujących interes grupowy najczęściej jest prezydent. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że w bazie badania znajduje się tylko dziesięć ustaw z inicjatywy prezydenta, z czego cztery mają charakter realizujących interes grupowy, więc powyższy wniosek nie ma znaczącego wsparcia empirycznego. W drugiej kolejności inicjatorem szkodliwych ustaw jest rząd, jeśli wykorzystuje możliwość nadania projektowi klauzuli pilności. Niewiele mniej ustaw realizujących interes grupowy inicjowanych jest przez Sejm. W tej kategorii „najlepsze” ustawy inicjuje Senat. Powyższa analiza statystyczna oraz wyniki wcześniejszych opracowań pozwalają na postawienie wniosku, że ustawy poselskie w większym stopniu realizują interesy grupowe niż projekty rządowe, a jeżeli rząd chce zrealizować interes grupowy, to stara się przemyścić te ustawy przez parlament w trybie pilnym.

Jednym z pytań postawionych w analizie było zagadnienie okresów, kiedy wyniki prac parlamentarnych w mniejszym stopniu realizują interes publiczny. W jakich miesiącach uchwała się najwięcej złego prawa?

Rysunek 18. Stosunek liczby ustaw uchwalonych w danym miesiącu do liczby wszystkich ustaw w poszczególnych kategoriach



Źródło: Opracowanie własne

Widać, że najwięcej złego prawa uchwała się w czerwcu, lipcu i grudniu. Może być oczywiście wiele powodów ku temu, ale jeden nasuwa się natychmiast. Te miesiące to okres zmniejszonej kontroli mediów i obywateli nad pracami parlamentarnymi.

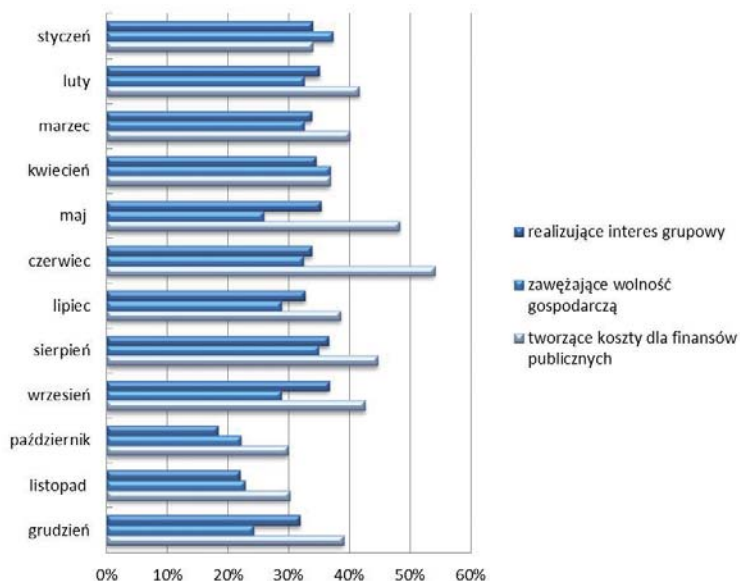
Alternatywna hipoteza wyjaśniająca ten fenomen może wynikać z większego nasilenia prac legislacyjnych w niektórych miesiącach, co może być związane ze zbliżającym się sezonem urlopowym.

Aby lepiej ocenić poszczególne miesiące, przedstawiono dodatkową statystykę, gdzie tym razem liczono relację danego typu złych ustaw do wszystkich ustaw uchwalonych w danym miesiącu, co ilustruje rysunek 19. Czerwiec pozostaje miesiącem najbardziej kosztownym dla finansów publicznych. Reszta kategorii nie ma jednak wyraźnego lidera. Dokładniejsza analiza pokazuje, że najwięcej ustaw realizujących interes grupowy uchwalanych jest we wrześniu, a zawężających wolność gospodarczą w kwietniu. Wydaje się, że najmniej złego prawa w kategoriach względnych uchwała się w październiku.

Autorzy raportu nie potrafią przekonująco wyjaśnić efektu złego czerwca i dobrego października, ale stwierdzają istnienie takiej zależności, co ma ważne konsekwencje dla instytucji monitorujących jakość stanowionego prawa, w tym dla mediów. Należy zachować szczególną czujność w czerwcu, a październik można potraktować ulgowo. Inna nasuwająca się rekomendacja, czyli zakazanie uchwalania prawa w czerwcu, byłaby nieskuteczna, ponieważ efekt złego czerwca z pewnością przesunąłby się na maj.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Rysunek 19. Odsetek ustaw w poszczególnych kategoriach w odniesieniu do wszystkich ustaw uchwalonych przez parlament w danym miesiącu

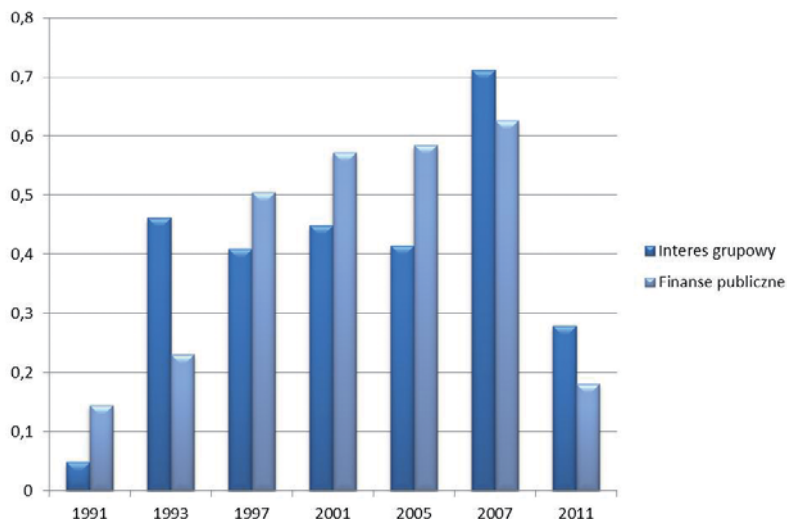


Źródło: Opracowanie własne

Tego typu analiza w sposób naturalny nasuwa pytanie, czy w Polsce występuje zjawisko zabiegania o głosy wyborcze poprzez rozdawnictwo przywilejów ograniczających swobody gospodarcze lub niosących koszty po stronie finansów publicznych przed wyborami.

Spośród ustaw znajdujących się w bazie projektu 40 proc. uchwalonych w roku wyborczym realizuje interes grupowy, a 45 proc. rodzi koszty wobec finansów publicznych. W obu wypadkach są to wartości wyższe niż średnia we wszystkich latach, co pozwala wysnuć ostrożny wniosek o wpływie zbliżania się wyborów na skuteczność działania grup interesu i pośrednio na występowanie w Polsce zjawiska politycznego cyklu koniunkturalnego (Nordhaus, 1975). Występuje jednak mocne zróżnicowanie ze względu na kadencję. Poniższy wykres pokazuje, że najczęściej ustaw realizujących interes grupowy (ponad 70 proc.) i tworzących koszty dla finansów publicznych (ponad 60 proc.) uchwalanych było w roku 2007. Przyczyn tego stanu rzeczy można doszukiwać się w skróceniu kadencji Sejmu i związanej z tym wzmożonej aktywności grup interesów, chcących zrealizować korzyści przed zaburzającymi scenę polityczną wyborami z jednej i chęcią zabezpieczenia poparcia przez partie rządzące z drugiej strony. Jest więc tak, że im bliżej wyborów, tym więcej ustaw realizujących interes grupowy.

Rysunek 20. Odsetek ustaw realizujących interes grupowy oraz tworzących koszty dla finansów publicznych uchwalanych w poszczególnych latach wyborczych

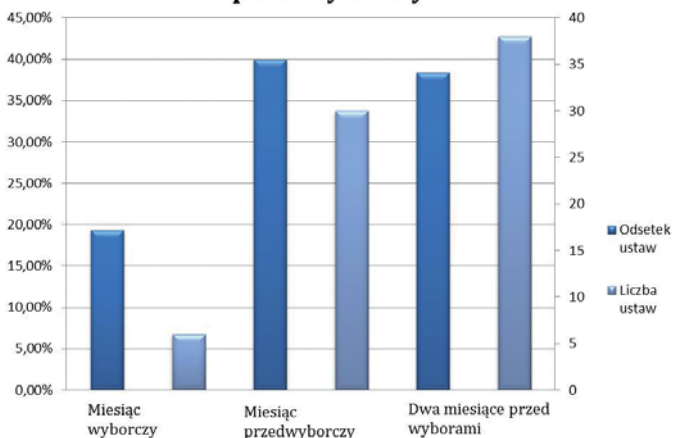


Źródło: Opracowanie własne

Co zaskakujące, w miesiącach wyborczych (cztery razy był to wrzesień, a trzy razy październik) uchwalanych było stosunkowo niewiele szkodliwych ustaw. Na 31 ustaw tylko sześć, czyli nieco ponad 19 proc., realizuje interes grupowy. Sytuacja zmienia się wyraźnie, gdy cofniemy się do miesiąca poprzedzającego miesiąc wyborczy. Po pierwsze, uchwalana jest wtedy duża liczba ustaw (w sumie 75), na co prawdopodobnie wpływa zbliżanie się wyborów, a po drugie, duża ich część realizuje interes grupowy (30 ustaw, co stanowi 40 proc.). W sumie w kwartale przedwyborczym odsetek ustaw realizujących interes grupowy wynosi 36 proc., co jest wartością niższą niż dla lat wyborczych, ale nadal znacząco wyższą niż dla całego zbioru badanych ustaw.

Rysunek 21. Odsetek i liczba ustaw realizujących interes grupowy w kwartale wyborczym

Ile ustaw realizujących interes grupowy uchwalanych jest w kwartale przedwyborczym?



Źródło: Opracowanie własne

7.3. ANALIZA EKONOMETRYCZNA

W toku prac skonstruowane zostały również trzy logitowe modele ekonometryczne, które pozwoliły na pełniejszą (wieloczynnikową) analizę zjawiska realizacji interesów grupowych przez polskie prawo. Badanie miało dać odpowiedź na pytanie, jakie czynniki zwiększają, a jakie zmniejszają prawdopodobieństwo uchwalenia ustaw realizujących interes publiczny i interes grupowy, ustaw zawężających i rozszerzających wolność gospodarczą oraz ustaw tworzących wydatki i oszczędności dla finansów publicznych.

Ponieważ badane zjawiska mają charakter jakościowy, naturalnym wyborem metody był model logitowy, w którym prawdopodobieństwo zaistnienia zjawiska, w tym przypadku prawdopodobieństwo tego, że ustawa będzie realizować interes partykularnej grupy, a nie interes publiczny, dane jest funkcją logistyczną:

$$p_i = \frac{e^{z_i}}{1 + e^{z_i}} \quad \text{gdzie} \quad z_i = \alpha_0 + \alpha_1 X_{1i} + \dots + \alpha_k X_{ki} \quad (1)$$

Do skonstruowania modeli wykorzystane zostały zebrane dane dotyczące eksperckiej oceny 1366 ustaw dotyczących finansów publicznych (czyli dokonujących redystrybucji zasobów publicznych) i wolności gospodarczej (czyli mających wpływ na warunki prowadzenia działalności biznesowej w Polsce), które zostały uchwalone przez Sejm RP w latach 1989-2011. Każda ustawa oceniana była pod kątem realizacji interesu publicznego lub grupowego, wpływu na wolność gospodarczą i finanse publiczne. Ponadto powstała w ten sposób baza danych została uzupełniona o szczegółowe informacje dotyczące przebiegu procesu legislacyjnego, takie jak podmiot występujący z inicjatywą ustawodawczą, długość procedowania ustawy w parlamencie, czas, jaki upłynął zarówno od inicjatywy, jak i od uchwalenia ustawy, do wyborów parlamentarnych, oraz o informacje dotyczące rządzącej w momencie uchwalenia ustawy koalicji, jak również osobach sprawujących w rządzie eksponowane funkcje. Dodatkowo zostały również wprowadzone dane dotyczące wzrostu gospodarczego i deficytu budżetowego mające odzwierciedlać informacje o kondycji polskiej gospodarki w trakcie trwania procesu legislacyjnego.

Dzięki tak rozbudowanej bazie danych można było spróbować odpowiedzieć na kilka pytań dotyczących procesu stanowienia prawa w Polsce: Czy to parlament, czy rząd jest inicjatorem ustaw szkodliwych dla rozwoju Polski? Czy w Polsce występuje zjawisko zabiegania o głosy wyborcze poprzez rozdawnictwo przywilejów ograniczających swobody gospodarcze lub niosących koszty po stronie finansów publicznych przed wyborami? Czy sytuacja gospodarcza wpływa na polityczne decyzje dotyczące prawodawstwa?

W związku z tymi pytaniami sformułowano cztery hipotezy badawcze, które zostały poddane weryfikacji.

Po pierwsze, przyjęto założenie, że będzie istniał związek między sytuacją gospodarczą a realizacją interesów grupowych, zwłaszcza w sferze finansów publicznych. Politykom trudniej przychodzi opieranie się wpływom różnych grup nacisku, kiedy stabilna sytuacja budżetowa i wysoki wzrost gospodarczy pozwalają na rozdawnictwo pieniędzy i przywilejów.

Po drugie, długość procedowania ustawy powinna być istotna, choć fakt ten można tłumaczyć co najmniej na dwa sposoby. Można założyć, że długi czas procedowania ustaw sprzyja grupom interesu, np. mają więcej czasu na wywarcie wpływu, można jednak przyjąć, że ustawy sprzeczne z interesem publicznym powinny być dłużej procedowane choćby z powodu większych oporów w parlamencie.

Po trzecie, założono, że im większa odległość dzieląca inicjatywę od wyborów, tym bardziej powinno maleć prawdopodobieństwo uchwalenia ustawy sprzecznej z interesem publicznym. Wraz ze zbliżającymi się wyborami politycy powinni być coraz mniej odporni na pokusę schlebienia dużym grupom wyborców.

Po czwarte wreszcie, założono, że nie będzie mieć znaczenia, czy to rząd, czy parlamentarzyści są inicjatorami ustawy.

W celu weryfikacji hipotez z bazy danych wybranych zostało 12 zmiennych, w tym trzy zależne:

- (1) **Ustawa realizuje interes publiczny/grupowy** – zmienna binarna przyjmująca wartość 1, kiedy ustawa realizuje interes grupowy, oraz 0, kiedy realizuje interes publiczny;
- (2) **Wolność** – zmienna binarna przyjmująca wartość 1, kiedy ustawa zawęża zakres wolności gospodarczej, oraz 0, kiedy rozszerza zakres wolności gospodarczej;
- (3) **Finanse** – zmienna binarna przyjmująca wartość 1, kiedy ustawa powoduje wydatki finansów publicznych, oraz 0, kiedy tworzy koszty.

I dziewięć niezależnych:

- (1) **Lider** – zmienna binarna przyjmująca wartość 1, kiedy osoba sprawująca funkcję ministra finansów cieszyła się silną pozycją w rządzie, oraz 0 w pozostałych przypadkach¹⁰;
- (2) **Długość procedowania** – czas, jaki upłynął od wpłynięcia projektu ustawy do laski marszałkowskiej do momentu jej uchwalenia liczony w dniach;
- (3) **Deficyt budżetowy** – deficyt sektora finansów publicznych jako procent PKB w roku uchwalenia ustawy;
- (4) **Wzrost gospodarczy** – stopa wzrostu PKB w roku poprzedzającym uchwalenie ustawy;
- (5) **Czas od uchwalenia do wyborów** – czas, jaki upłynął od uchwalenia ustawy do wyborów parlamentarnych;
- (6) **Projekt rządowy** – zmienna binarna przyjmująca wartość 1, kiedy projekt ustawy złożony został przez rząd, oraz 0 w pozostałych przypadkach;
- (7) **Projekt poselski** – zmienna binarna przyjmująca wartość 1, kiedy projekt ustawy złożony został przez parlamentarzystów, oraz 0 w pozostałych przypadkach.

¹⁰ Pozycja została określona na podstawie długości sprawowania funkcji. Założyliśmy, że silną pozycją w rządzie cieszył się minister, który nieprzerwanie utrzymał się na stanowisku przynajmniej przez połowę kadencji parlamentarnej, a więc przez co najmniej 730 dni. Na podstawie tego kryterium jako ministrowie cieszący się silną pozycją wybrani zostali: Leszek Balcerowicz, Grzegorz Kołodko i Jacek Rostowski.

Liczba dni na stanowisku ministra finansów

Leszek Balcerowicz*	814	Grzegorz Kołodko	345
Karol Lutkowski	65	Andrzej Raczko	371
Andrzej Olechowski	100	Mirosław Gronicki	467
Jerzy Osiatyński	472	Teresa Lubińska	68
Marek Borowski	105	Zyta Gilowska	168
Grzegorz Kołodko*	1013	Paweł Wojciechowski	20
Marek Belka	255	Stanisław Kluza	70
Leszek Balcerowicz*	951	Zyta Gilowska	350
Jarosław Bauc	446	Zyta Gilowska	67
Halina Wasilewska-Trenkner	52	Jacek Rostowski*	1507
Marek Belka	230		

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Tabela 1. Statystyki opisowe dla zmiennych

Zmienna	Obs	Mean	Std. Dev.	Min.	Max
Interes	1366	0,3202663	0,4667515	0	1
Wolność	953	0,4165792	0,4932507	0	1
Finanse	812	0,6748768	0,4687095	0	1
Projekt rządowy	1357	0,6389094	0,4804938	0	1
Projekt poselski	1357	0,3920413	0,4883858	0	1
Wzrost	1332	0,0350323	0,0398551	-0,11	0,07
Deficyt	1366	-0,0390044	0,017774	-0,078	0,028
Długość procedowania	1344	182,1473	188,2407	1	1199
Czas od uchwalenia do wyborów	1365	560,9077	420,8243	2	1480
Lider	1365	0,4820513	0,4998609	0	1

Źródło: Opracowanie własne

Wyniki:

Poniższe tabele przedstawiają wyniki estymacji z zastosowaniem modeli logitowych,

Tabela 2. Model logitowy. Czynniki wpływające na realizację interesu grupowego

(1)	
Ustawa realizuje interes grupowy/publiczny	
Rządowy	0,412* (0,055) 0,441*
Sejmowy	0,441* (0,034) 7,984***
Wzrost	(0,000) 9,436**
Deficyt	(0,034)
	Długość procedowania (0,211) -0,000420 -0,000313*
	Czas od uchwalenia do wyborów (0,051) -0,778***
	Lider (0,000) -0,505
	Constant (0,117)
Obs.	1307
Pseudo R2	0,05

***, **, * Istotność zmiennej na poziomie odpowiednio: 1 proc., 5 proc. i 10 proc. W nawiasach podano wartość prawdopodobieństwa.

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 3. Model logitowy. Czynniki wpływające na zawężanie wolności gospodarczej

(2)			
Wpływ na wolność gospodarczą			
Rządowy	0,215 (0,389)	Długość procedowania	0,000533 (0,164)
Sejmowy	0,269 (0,265)	Czas od uchwalenia do wyborów	-0,000363* (0,051)
Wzrost	7,950***	Lider	-1,021***
Deficyt	(0,000) 9,879**	Constant	(0,000) 0,175
	(0,046)		(0,635)
Obs.	911		
Pseudo R2	0,07		

***, **, * Istotność zmiennej na poziomie odpowiednio: 1 proc., 5 proc. i 10 proc.. W nawiasach podano wartość prawdopodobieństwa.

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 4. Model logitowy. Czynniki wpływające na wydatki publiczne

(3)			
Wpływ na finanse publiczne			
Rządowy	0,122 (0,694)	Długość procedowania	0,000521 (0,341)
Sejmowy	0,404 (0,184)	Czas od uchwalenia do wyborów	-0,000511** (0,015)
Wzrost	12,89***	Lider	-0,635***
Deficyt	(0,000) -0,675	Constant	(0,000) 0,661
	(0,902)		(0,121)
Obs.	779		
Pseudo R2	0,0822		

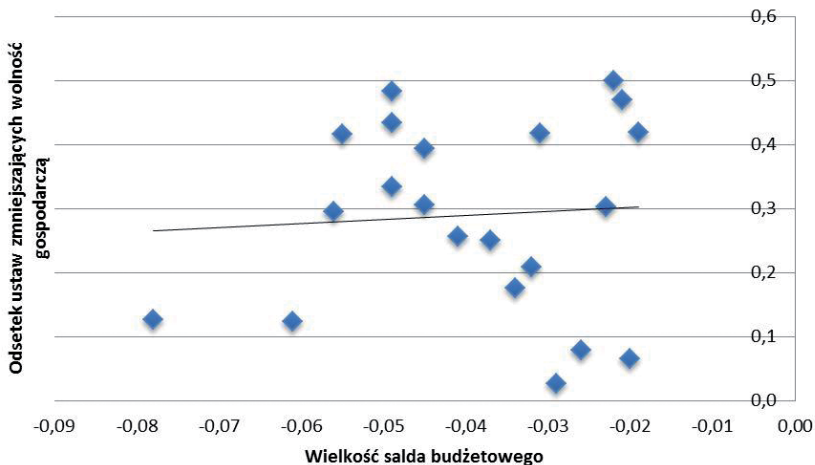
***, **, * Istotność zmiennej na poziomie odpowiednio: 1 proc, 5 proc. i 10 proc. W nawiasach podano wartość prawdopodobieństwa.

Źródło: Opracowanie własne

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

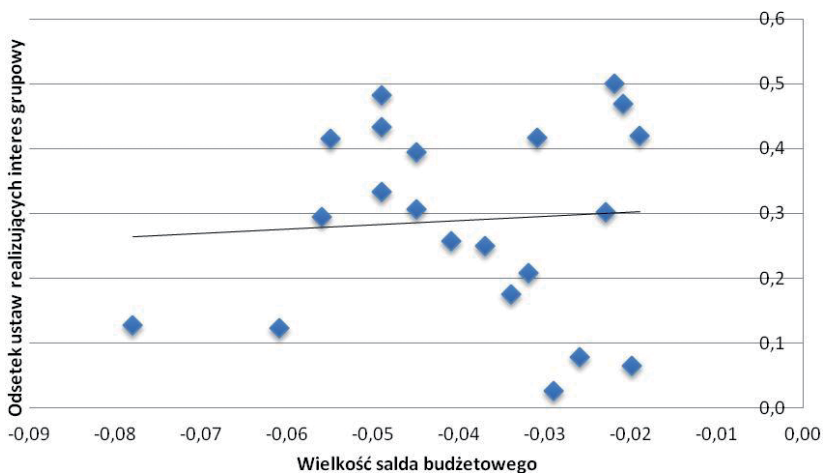
Oszacowanie modeli pozwoliło na weryfikację postawionych wcześniej hipotez. Przed wnioskami przedstawiono najpierw wykresy ilustrujące zależności między niektórymi badanymi zmiennymi.

Rysunek 22. Zależność między saldem budżetowym a odsetkiem ustaw ograniczających wolność gospodarczą



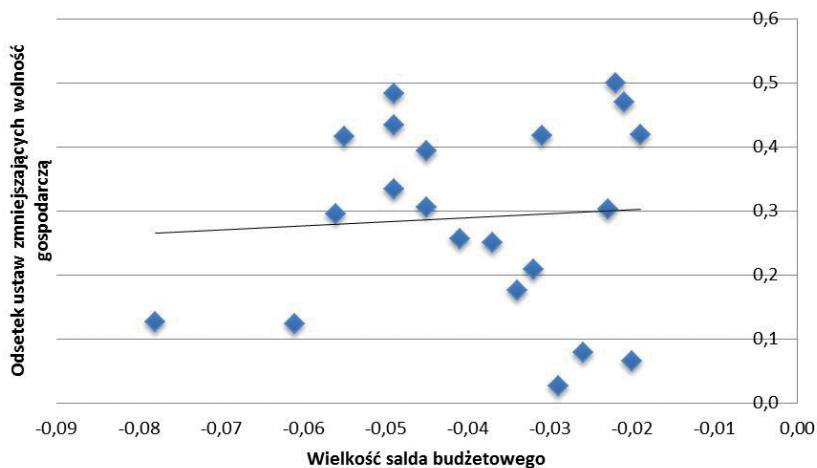
Źródło: Opracowanie własne

Rysunek 23. Zależność między saldem budżetowym a odsetkiem ustaw realizujących interes grupowy



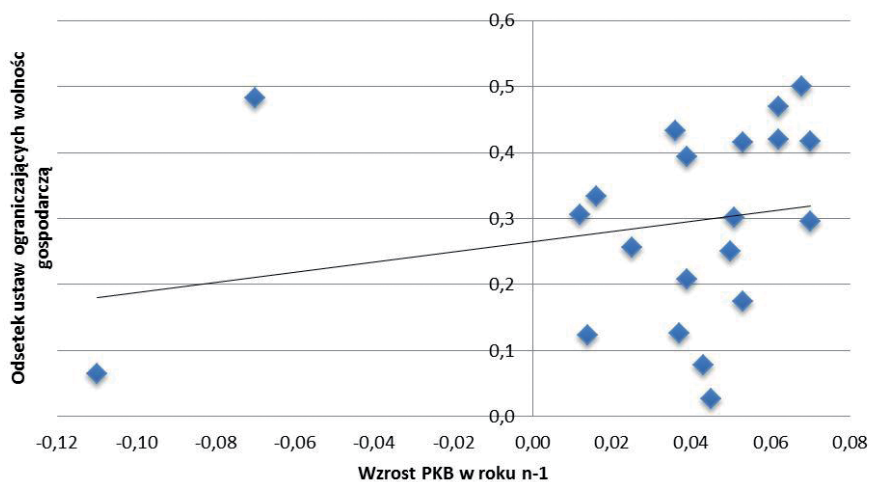
Źródło: Opracowanie własne

Rysunek 24. Zależność między saldem budżetowym a odsetkiem ustaw tworzących koszty dla finansów publicznych



Źródło: Opracowanie własne

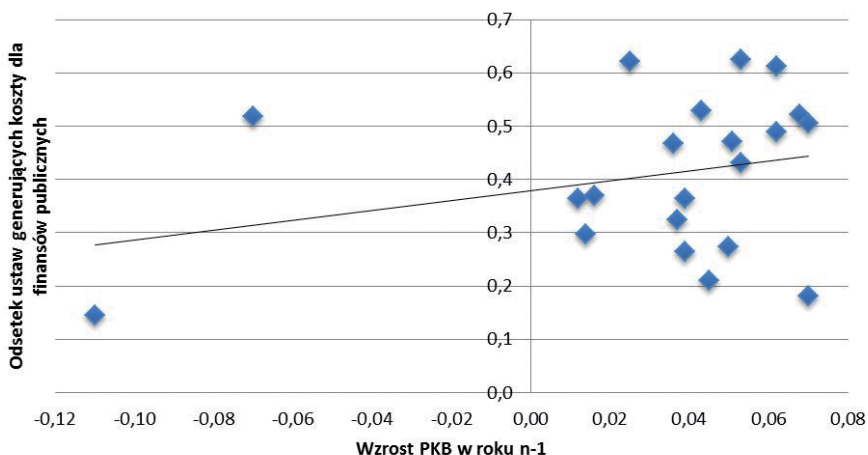
Rysunek 25. Relacja odsetka ustaw ograniczających wolność gospodarczą do stopy wzrostu PKB w roku poprzednim



Źródło: Opracowanie własne

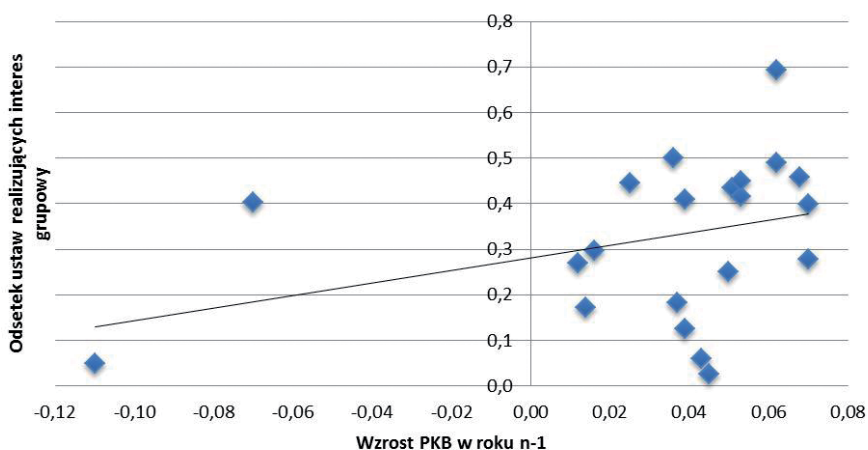
Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Rysunek 26. Relacja odsetka ustaw generujących koszty dla finansów publicznych do stopy wzrostu PKB w roku poprzednim



Źródło: Opracowanie własne

Rysunek 27. Relacja odsetka ustaw realizujących interes grupowy do stopy wzrostu PKB w roku poprzednim



Źródło: Opracowanie własne

Po pierwsze, rzeczywiście istotnym parametrem dla realizacji interesu grupowego okazała się sytuacja gospodarcza. Im wyższy wzrost gospodarczy w roku poprzedzającym uchwalenie ustawy, tym większe prawdopodobieństwo realizacji interesu grupowego rok później. Ta sama zależność była również widoczna dla grupy ustaw tworzących wydatki dla finansów publicznych i dla ograniczających wolność gospodarczą.

Stan finansów publicznych również okazał się istotny dla realizacji interesów grupowych. Im niższy deficyt budżetowy w danym roku, tym większe prawdopodobieństwo uchwalenia prawa niezgodnego z interesem publicznym i rozdawania przywilejów ograniczających wolność gospodarczą. Co ciekawe, dla ustaw tworzących wydatki zmienna ta okazała się nieistotna.

Można więc postawić ostrożny wniosek, że polski parlament nie wykorzystuje w odpowiednim stopniu okresów dobrej koniunktury do przeprowadzania reform finansów i regulacji poprawiających sytuację najuboższej części społeczeństwa. Wręcz przeciwnie, wysoki wzrost gospodarczy skłania do rozdawnictwa, które kończy się dopiero wtedy, kiedy sytuacja gospodarcza zmusza polityków do wprowadzania niezbędnych zmian.

Po drugie, istotny okazał się czas dzielący uchwalenie ustawy od wyborów parlamentarnych. Im bliżej wyborów, tym bardziej polski parlament jest skłonny uchylać prawo realizujące interesy grupowe, wydawać publiczne pieniądze i rozdawać przywileje ograniczające wolność gospodarczą.

Nie doszukano się jednak zależności od długości procedowania ustawy. Nie znalazła więc potwierdzenia hipoteza, że czas, który parlamentarzyści poświęcają na debatę nad ustawą, ma wpływ na jakość prawa. Nieistotne w przypadku ustaw wpływających na wolność gospodarczą i finanse publiczne okazało się również, zgodnie z przyjętymi założeniami, to, czy inicjatorem ustawy jest rząd, czy parlamentarzyści.

Znaczenie natomiast ma lider. Pojawienie się na stanowisku ministra finansów osoby mającej silną pozycję w rządzie zmniejsza prawdopodobieństwo uchwalania ustaw realizujących interes grupowy.

7.3.1. PODSUMOWANIE

Interes sektora publicznego wygrywa z interesem publicznym.

Powyższa analiza ponad 1366 ustaw uchwalonych w minionych 22 latach wpływających na polską gospodarkę i finanse publiczne statystycznie udowodniła tezy, które do tej pory funkcjonowały jako intuicyjne przekonania. Przykładem może być istnienie przedwyborczego rozdawnictwa. Formalnie udowodniono też powszechne przekonanie, że kolejne rządy nie wykorzystywały okresu dobrej koniunktury do przeprowadzenia reform, lecz wręcz przeciwnie, w takich okresach rosła liczba ustaw gwarantujących grupowe przywileje.

Analiza statystyczno-ekonometryczna ujawnia też nieznanie wcześniej mechanizmy uchwalania prawa. Pokazano, jak silną, w zasadzie dominującą grupą interesów są administracja publiczna i grupy zawodowe w sektorze publicznym. Z jednej strony to doskonale tłumaczy, dlaczego ta grupa tak silnie rosła w minionych latach – dla przypomnienia, liczba urzędników wynosiła niecałe 160 tys. w roku 1990 i około 460 tys. w 2011 r., ponieważ zmiany w prawie były nakierowane na dalszy wzrost uprawnień urzędników, co pociągało za sobą wzrost zatrudnienia. Z drugiej strony należy zauważyć, że prawie półmilionowa armia urzędników może się stać tak wpływowa, że zagrozi stabilnemu funkcjonowaniu państwa. Nawet gdy pojawi się reformatorski rząd z mandatem demokratycznym do przeprowadzenia reform, skala wpływów administracji publicznej ujawniona w tym raporcie w połączeniu z jej liczebnością może skutecznie zablokować każdy rząd.

Raport wyraźnie wskazuje, że jedyną możliwością przeprowadzenia znaczących reform realizujących interes publiczny jest okres głębokiego kryzysu i rząd z wystarczająco silnym mandatem demokratycznym, który umożliwi przełamanie sił broniących interesów sektora publicznego i realizację interesu publicznego.

7.3.2. ZAŁĄCZNIK 1. METODOLOGIA BADAŃ

Poniżej została przedstawiona metodologia badania interesu publicznego i interesu grupowego ustaw z zakresu finansów publicznych oraz wolności gospodarczej.

Definicja interesu publicznego przyjęta w badaniu oparta jest na teorii sprawiedliwości Johna Rawlsa (1971).

Interes publiczny realizują takie rozwiązania instytucjonalne, które w największym stopniu poprawiają sytuację najgorzej uposażonych (Whatever policy boosts the well being of the worst off serves public interest).

John Rawls, 1971

Jako ustawy z zakresu finansów publicznych wybrano te, które dokonują redystrybucji środków publicznych. Aby rozwiązania zawarte w ustawach z zakresu finansów publicznych realizowały interes publiczny, muszą spełniać dwa warunki.

Warunek 1.: Redystrybucja powinna być sprawiedliwa z punktu widzenia najstąbiej uposażonych. Rozwiązania, które redystrybuują środki publiczne do osób średnio- i bardzo zamożnych, są niesprawiedliwe z punktu widzenia najstąbiej uposażonych. Przykładem mogą być przywileje emerytalne lub transfery socjalne, których odbiorcami są grupy nienależące do najbardziej potrzebujących grup społecznych. W tym warunku założono też, że redystrybucja środków publicznych do osób średnio- i bardzo zamożnych jest sprawiedliwa tylko wtedy, kiedy przyspiesza rozwój gospodarczy kraju, co zwiększa podaż środków publicznych do rozdysponowania pomiędzy osoby najstąbiej uposażone w przyszłym okresie. Przykładem takiej sytuacji mogą być dobrze zaprojektowane wydatki inwestycyjne, np. na infrastrukturę, edukację czy badania i rozwój. Takie wydatki publiczne będą nazywane dobrymi wydatkami.

Warunek 2.: Jeśli ustawa spełnia warunek 1. (czyli jest sprawiedliwa), to pozostaje pytanie, czy redystrybucja, którą dana ustawa ustanawia, mogłaby zostać zaprojektowana efektywniej, z większą korzyścią dla najstąbiej uposażonych i czy na określonym nieefektywnym rozwiązaniu korzystają w pewien pośredni sposób jakieś grupy interesów. Jeśli dane wydatki można uznać za dobrze zaplanowane, możemy stwierdzić, że ustawa spełnia ten warunek i realizuje interes publiczny.

Na przykład program „Rodzina na swoim” wprowadzony ustawą z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania można uznać za spełniający warunek 1., jednakże niespełniający warunku 2. Redystrybucja jest sprawiedliwa z punktu widzenia filozofii politycznej Rawlsa, ale program ten został błędnie zaprojektowany, ponieważ nie jest on nakierowany na zwiększenie podaży mieszkań, ale wyłącznie popytu na nie. Innymi słowy, jego głównym skutkiem nie jest zwiększenie dostępu do mieszkań, tylko podbicie ich cen. Skutkuje to zyskami dla deweloperów i podwyższeniem cen mieszkań dla reszty osób niezamożnych. Podobne programy w innych krajach są obwiniane za przyczynienie się do powstania bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości.

Wydatki publiczne, które spełniają oba warunki, czyli realizują interes publiczny, będą nazywane **dobrymi wydatkami**. Na przeciwnym biegunie będą **złe wydatki**, realizujące różne interesy grupowe.

Każda z ustaw z zakresu finansów publicznych została oceniona z punktu widzenia dwóch częściowych pytań badawczych, w skali 3, 2, 1, 0, -1, -2, -3. Ocena ujemna oznacza, że ustawa realizuje interes publiczny, dodatnia oznacza realizację interesu grupowego. Im większa wartość bezwzględna oceny, tym większe nasilenie skali zjawiska. A zatem zjawisko istnienia interesu grupowego oceniane było w skali punktowej od 1 do 3, gdzie:

1 - zjawisko ma słabe natężenie; 2 - zjawisko ma średnie natężenie; 3 - zjawisko ma duże natężenie. Analogicznie wyglądała ocena zjawiska realizacji interesu publicznego: -1 - zjawisko ma słabe natężenie; -2 - zjawisko ma średnie natężenie; -3 - zjawisko ma duże natężenie. Ocena 0 oznacza wpływ neutralny ustawy na interes publiczny.

Dodatkowo każda ustawa została oceniona pod kątem skali zwiększania lub zmniejszenia wydatków publicznych lub oszczędności. Ocena wydatków lub oszczędności dla finansów publicznych przeprowadzona została również w skali trzypunktowej, gdzie 1 oznaczało kilkanaście milionów złotych wydatków rocznie; 2 - kilkaset milionów złotych wydatków rocznie; 3 - kilka miliardów złotych wydatków rocznie lub więcej.

-1 oznaczało kilkanaście milionów złotych oszczędności rocznie; -2 - kilkaset milionów złotych oszczędności rocznie; -3 - kilka miliardów złotych oszczędności rocznie lub więcej. Skala ta uwzględniała różnice w realnej wartości pieniądza między rokiem 1990 a 2011. Dzięki temu podejściu analiza umożliwiła też nie tylko ilościową, ale także jakościową próbę opisu realizacji interesów grupowych w Polsce, począwszy od 1990 r.

Interes grupowy w obszarze wolności gospodarczej zdefiniowany został na podstawie dorobku przedstawicieli capture theory (G. Becker, M. Olson, G. Stigler S. Peltzman, H. Demsetz). Przedstawiciele tego nurtu twierdzą, że grupy interesu walczą między sobą o maksymalizację dochodu członków swojej grupy kosztem innych grup społecznych, stąd regulacje gospodarcze lub polityki państwa w obszarze wolności gospodarczej w dużej mierze kształtowane są w celu ustanowienia renty ekonomicznej (korzyści jednych kosztem drugich). George Stigler¹¹ udowodnił, dlaczego grupy interesu preferują regulacje, zamiast np. subsydiów, jako narzędzie realizowania swoich celów. Subsidia dla danej dziedziny gospodarki przyciągają innych przedsiębiorców, zwiększają tym samym presję konkurencyjną. Regulacje działają odwrotnie. Zamykają dostęp do danej działalności gospodarki, zmniejszają konkurencję i wytwarzają zjawisko renty ekonomicznej. Możliwym efektem regulacji gospodarczych i określonej polityki państwa jest renta ekonomiczna, jaką dzięki temu osiągają uczestnicy rynku. Całkowita wielkość renty, mierzona przeciętnym stosunkiem ceny do kosztów (average price-cost margin) – który jest częstym wskaźnikiem rozmiaru niedoskonałości rynku produktów – jest o 10 - 20 proc. większa w Polsce niż w innych krajach¹². Współczynnik koszty – ceny jest niższy w przemyśle, ponieważ zagraniczna konkurencja zmniejsza marże. Renty zdają się ogromne (w wymiarze absolutnym i w stosunku do innych krajów) w prawie każdym sektorze – w budownictwie, handlu, rolnictwie i usługach.

Pierwszy mechanizm realizacji interesu grupowego w obszarze wolności gospodarczej polega na tym, że regulacje gospodarcze, dotacje lub inne formy polityki państwa mogą powodować powstanie renty ekonomicznej, czyli zmniejszając poziom konkurencji w gospodarce.

Drugi mechanizm realizacji interesu grupowego polega na tym, że regulacje gospodarcze, dotacje lub inne formy polityki państwa mogą nakładać dodatkowe koszty dla firm niepotrzebnie zwiększające koszty (quasi-podatkowe), które podnoszą ceny produktów i usług. Na istnieniu tych dodatkowych kosztów mogą korzystać pewne grupy interesu i koszty te mogą również pośrednio obniżać poziom konkurencji w gospodarce.

¹¹ Stigler G.J., George J., The Theory of Economic Regulation, [w:] Bell Journal of Economics and Management Science, II, 1971, s. 3-21.

¹² Gradzewicz M., Hagemajer J., Marże monopolistyczne i przychody skali w gospodarce polskiej, Ekonomista 4, 2007.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Obydwa te mechanizmy są szkodliwe dla najślabiej uposażonych, ponieważ zmniejszają podaż dóbr dostępnych dla najślabiej uposażonych, są więc sprzeczne z interesem publicznym zgodnie z teorią Johna Rawlsa, na której oparto badanie interesu publicznego.

Aby rozwiązania zawarte w ustawach z zakresu wolności gospodarczej realizowały interes grupowy, muszą spełniać przynajmniej jeden z warunków.

Warunek 1.: Czy dana regulacja, wiązka regulacji, dotacja państwa lub inna forma polityki powoduje powstanie renty ekonomicznej, czyli uprzywilejowania firm z danej branży wobec innych firm – z danej branży lub gospodarki¹³?

Warunek 2.: Jeśli ustawa nie spełnia warunku 1. (czyli nie powoduje powstania renty ekonomicznej bądź uprzywilejowania), to pozostaje pytanie, czy regulacja, wiązka regulacji, dotacja państwa lub inna forma polityki państwa, którą dana ustawa ustanawia, jest nieefektywna, czyli powoduje dodatkowe koszty dla firm w gospodarce i mogłaby zostać zaprojektowana efektywniej, z większą korzyścią dla najślabiej uposażonych oraz, co najważniejsze, czy na określonym nieefektywnym rozwiązaniu korzystają w pewien sposób jakieś grupy interesów (np. biurokracja, grupy biznesowe). Te nieefektywne i powodujące dodatkowe koszty rozwiązania realizują interes grupowy tylko wtedy, kiedy można wykazać, że na istnieniu tych nieefektywności korzystają pewne grupy interesu.

Przykład: Z racji fiskalnej roli państwa muszą istnieć przepisy podatkowe i sprawozdawczość podatkowa. Jednakże na nieefektywnym prawie podatkowym, cechującym się nadmiernym skomplikowaniem i niejasnością, korzystają np. prawnicy, doradcy podatkowi i administracja skarbową, która zwiększa swą dyskrecjonalną władzę.

Regulacje warunków prowadzenia działalności gospodarczej, które nie spełniają żadnego z powyższych warunków, czyli realizują interes publiczny, będą nazywane dobrymi regulacjami gospodarczymi. Na przeciwnym biegunie będą złe regulacje, realizujące różne interesy grupowe.

Każda z ustaw z zakresu wolności gospodarczej została oceniona z punktu widzenia częściowych dwóch pytań badawczych, w skali 3, 2, 1, 0, -1, -2, -3. I tak poszczególne ewaluacje oznaczają:

Ocena zjawiska istnienia interesu grupowego w skali punktowej od -1 do -3, gdzie: -1 – zjawisko ma słabe natężenie; -2 – zjawisko ma średnie natężenie; -3 – zjawisko ma duże natężenie. Symetrycznie w przypadku realizacji przez daną ustawę interesu publicznego w skali od 1 do 3. Ocena 0 będzie oznaczać wpływ neutralny.

Ocena zawężania lub rozszerzania wolności gospodarczej przez daną ustawę

Jeżeli ustawa rozszerza zakres wolności gospodarczej, przyjmuje ona ocenę w skali -3 do -1, wedle schematu:

- 1 – ustawy ułatwiające konkurencję (np. zmniejszające koszty prowadzenia działalności gospodarczej),
- 2 – ustawy rozszerzające konkurencję (np. zwiększające poziom konkurencji),
- 3 – ustawy uwalniające konkurencję (np. demonopolizacja rynków produktów lub usług).

¹³ Wszystkie inne regulacje gospodarcze również wpływają na interes publiczny. Najczęściej mogą to być: monitoring państwowy – przepisy regulujące wszelkiego rodzaju sprawozdawczość służącą państwu do obserwacji i analizy procesów gospodarczych (np. sprawozdawczość dla potrzeb GUS), nadzór państwowy – przepisy dotyczące nadzoru państwa nad określonymi sektorami, często mające na celu nadzór nad konkurencją, pobór podatków – przepisy dotyczące zasad ustalania zobowiązań podatkowych oraz administracji poboru podatków, regulacja bezpieczeństwa obrotu – np. regulacje bezpieczeństwa produktów (techniczne) lub np. przepisy określające zasady funkcjonowania różnorodnych rynków produktów (np. obrót papierami wartościowymi), których celem jest optymalizacja, a więc stworzenie warunków rozwoju rynku przy minimalnych kosztach transakcyjnych, regulacje przejrzystości obrotu – np. przepisy rejestrowe związane z rejestracją działalności gospodarczej (rejstry sądowe, REGON itp.), regulacje dostępu do rynku – np. przepisy dotyczące prowadzenia podmiotów świadczących różne usługi prawne.

Jeżeli ustawa zawęży zakres wolności gospodarczej, przyjmuje ona ocenę w skali od 1 do 3:

- 1 – ustawy utrudniające konkurencję (np. zwiększające koszty biurokratyczne firm),
- 2 – ustawy ograniczające konkurencję (np. dotacje państwowe, monopol na części danego rynku),
- 3 – ustawy eliminujące konkurencję (np. monopol na całym danym rynku).

Ocena 0 oznacza wpływ neutralny.

7.3.3. ZAŁĄCZNIK 2.: PRZYKŁADY DOBRYCH I ZŁYCH USTAW

7.3.3.1. FINANSE PUBLICZNE

USTAWY OCENIONE NAJBARDZIEJ POZYTYWNIIE:

USTAWA Z 27 GRUDNIA 1989 R. O GOSPODARCE FINANSOWEJ PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

Ustawa ta wprowadziła przepisy o postępowaniu upadłościowym przedsiębiorstw państwowych. Tym samym zniósła istniejące wcześniej gwarancje ich istnienia, niezależnie od tego, czy były one efektywne i przynosiły zysk.

USTAWA Z 28 GRUDNIA 1989 R. O ZMIANIE USTAW PRAWO BANKOWE I O NARODOWYM BANKU POLSKIM

Ustawa zakazała finansowania deficytu budżetowego emisją pieniądza przez bank centralny, dając równocześnie Narodowemu Bankowi Polskiemu prawo kupowania papierów dłużnych skarbu państwa, lecz tylko do poziomu 2 proc. wydatków budżetu.

USTAWA Z 28 GRUDNIA 1989 R. O UPORZĄDKOWANIU STOSUNKÓW KREDYTOWYCH

Ustawa zniósła preferencje kredytowe dla przedsiębiorstw państwowych i związała stopę oprocentowania kredytów ze stopą inflacji.

USTAWA Z 28 GRUDNIA 1989 R. O ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW REGULUJĄCYCH ZASADY OPODATKOWANIA

Ustawa ujedynolicała zasady płacenia podatków, wprowadzając 40-procentowy podatek we wszystkich sektorach gospodarki.

USTAWA Z 28 GRUDNIA 1989 R. O ZMIANIE USTAWY PRAWO DEWIZOWE

Ustawa wprowadzała wymienialność wewnętrzną złotego i jednolity kurs walutowy niezależnie od podmiotu i rodzaju transakcji. Zlikwidowała również monopol państwa w handlu zagranicznym.

USTAWA Z 28 GRUDNIA 1989 R. O PRAWIE CELNYM

Ustawa zniósła różnice w zasadach czenia importowanych towarów w zależności od podmiotu.

REFORMA EMERYTALNA Z 1998 R.

USTAWA Z 28 SIERPNI 1997 R. O ORGANIZACJI I FUNKCJONOWANIU FUNDUSZY EMERYTALNYCH

USTAWA Z 13 PAŹDZIERNIKA 1998 R. O SYSTEMIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

W 1999 r. Polska jako jeden z pierwszych krajów w Europie przeprowadziła gruntowną reformę systemu emerytalnego. Jej ważnym celem było zapobieżenie eksplozji wydatków publicznych na emerytury i – w efekcie – ciężarów fiskalnych, do którego doszłoby na skutek starzenia się polskiego społeczeństwa przy utrzymaniu starego systemu wyliczania świadczeń i licznych przywilejów.

REFORMA CIT

USTAWA Z 12 LISTOPADA 2003 R. O ZMIANIE USTAWY O PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB PRAWNYCH ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW

Obniżka (od 2004 r.) stawki podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) z 27 do 19 proc. Obniżenie stawki podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) zwiększyło konkurencyjność polskiej gospodarki i wzmocniło bodźce do zakładania przedsiębiorstw. Redukcji podatków bezpośrednich powinno towarzyszyć co najmniej proporcjonalne obniżenie wydatków publicznych. Szacunki rządu z 2003 r. wskazywały, że obniżenie podatku CIT do 19 proc. z 27 zmniejszy dochody sektora finansów publicznych państwa w 2004 r. o mniej więcej 4,5 mld zł. Faktycznie dochody budżetowe po wejściu w życie tej ustawy wzrosły już w tym samym roku budżetowym.

USTAWA O ŚWIADCZENIACH PRZEDEMERYTALNYCH Z 2004 R.

Ograniczenie możliwości przechodzenia na świadczenia przedemerytalne oraz zrównanie wysokości tych świadczeń do kwoty 670 zł. Świadczenia przedemerytalne umożliwiały wczesne odchodzenie z rynku pracy osobom bezrobotnym, które spełniały odpowiednie kryteria długości stażu pracy (30 lat kobiety i 35 lat mężczyźni) i wieku (co najmniej 55 lat kobiety i 60 lat mężczyźni). W ustawie wydłużono także okres ochronny, w którym pracodawca nie może wypowiedzieć umowy o pracę pracownikowi, któremu brakuje nie więcej niż cztery lata do nabycia prawa do emerytury. Dotychczas okres ochronny wynosił dwa lata. Wprowadzenie świadczeń przedemerytalnych zmniejszyło wydatki publiczne, ponieważ były one niższe od przyznawanych wcześniej zasiłków przedemerytalnych.

USTAWA O USTANOWIENIU PROGRAMU WIELOLETNIEGO „NARODOWY PROGRAM ZWALCZANIA CHOROÓB NOWOTWOROWYCH” Z 1 LIPCA 2005 R.

Ustawa ustanowiła program profilaktyki i wczesnego wykrywania chorób nowotworowych oraz wprowadziła inne rozwiązania, które miały zmniejszyć zachorowalność oraz zwiększyć wczesną wykrywalność raka. Realizacja postanowień ustawy powinna pozwolić ograniczyć obciążenie finansów publicznych koniecznością leczenia chorób nowotworowych w zaawansowanym stadium.

REFORMA PIT

USTAWA Z 16 LISTOPADA 2006 R. O ZMIANIE USTAWY O PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH ORAZ O ZMIANIE NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW

Zmiana stawek podatku dochodowego od osób fizycznych na 18 i 32 proc. (wejście w życie od 1.01.2009). Wprowadzenie dwóch obniżonych stawek podatku PIT powoduje spadek dochodów z podatku PIT na kwotę stanowiącą równowartość ok. 0,8 proc. PKB rocznie. Obniżenie stawek podatku PIT poprawiło strukturę opodatkowania w Polsce z perspektywy wzmocnienia bodźców do pracy zawodowej i wspierania wzrostu gospodarczego.

OBNIŻENIE SKŁADKI RENTOWEJ

USTAWA Z 15 CZERWCA 2007 R. O ZMIANIE USTAWY O SYSTEMIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Obniżenie składki rentowej. Według szacunków rządu z 2005 r. obniżenie składki rentowej zmniejszy dochody sektora finansów publicznych netto o 2,9 mld zł w 2007 r., o 17,5 mld zł w 2008 r., o 19,9 mld zł w 2009 r. i o 22,1 mld zł w 2010 r. (ceny bieżące) – czyli ok. 1,5 proc. PKB rocznie. Obniżenie składki rentowej poprawiło strukturę opodatkowania w Polsce z perspektywy wzmocnienia bodźców do pracy zawodowej i wspierania wzrostu gospodarczego.

USTAWA O EMERYTURACH POMOSTOWYCH Z 19 GRUDNIA 2008 R.

Wprowadzała w życie założenia reformy emerytalnej poprzez stopniową likwidację instytucji wcześniejszej emerytury dla pewnych uprzywilejowanych grup pracowniczych i zastępowanie jej tzw. emeryturą pomostową, ograniczając jednocześnie zakres podmiotowy kategorii osób objętych regulacją.

USTAWY OCENIONE NAJGORZEJ

SŁUŻBY MUNDUROWE

USTAWA Z 23 LIPCA 2003 R. O ZMIANIE USTAWY O SYSTEMIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW

W 2003 r. z powszechnego systemu emerytalnego wyłączono pracowników rozpoczynających pracę w służbach mundurowych (żołnierzy zawodowych, policjantów, strażaków itp.). W 2008 r. wcześniejsze emerytury służb mundurowych kosztowały budżet, czyli podatników, ok. 5 mld zł. Wyłączenie z powszechnego systemu emerytalnego pracowników rozpoczynających pracę w służbach mundurowych w 2003 r. polegało na ponownym objęciu tych osób tzw. zaopatrzeniowym systemem emerytalnym, który jest w pełni finansowany z podatków (pracownicy służb mundurowych nie płacą składek emerytalno-rentowych). Wyłączenie dotyczyło wszystkich żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych (także tych, którzy rozpoczynając służbę po 1 stycznia 1999 r., zostali objęci powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych). Skutek dla finansów publicznych: zmniejszenie dochodów powszechnego systemu emerytalnego, zablokowanie ograniczenia wydatków systemu zaopatrzeniowego w perspektywie 15 lat.

EMERYTURY GÓRNICZE

USTAWA Z 27 LIPCA 2005 R. O ZMIANIE USTAWY O EMERYTURACH I RENTACH Z FUNDUSZU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH ORAZ USTAWY KARTA NAUCZYCIELA

W 2005 r. z powszechnego systemu emerytalnego wyłączono górników, którzy jako osoby pracujące w szczególnych warunkach mieli od 2007 r. otrzymać prawo do emerytur pomostowych. W 2008 r. koszty wcześniejszych emerytur górników wyniosły ok. 6,5 mld zł. Według szacunków MPiPS z 2005 r. całkowity koszt wcześniejszych emerytur górniczych w latach 2005-2020 wyniesie 70 mld zł. W 2005 r. wyłączono emerytury górnicze z powszechnego systemu emerytalnego. W efekcie od 2009 r. górnicy nie zostali objęci systemem emerytur pomostowych.

7.3.3.2. WOLNOŚĆ GOSPODARCZA

USTAWY OCENIONE NAJLEPIEJ

USTAWA O LISTACH ZASTAWNYCH I BANKACH HIPOTECZNYCH Z 29 SIERPNIĄ 1997 R.

Ustawa wprowadziła do polskiego systemu finansowego nowe podmioty – banki hipoteczne oraz nowe instrumenty finansowe – listy zastawne. Zasadniczym celem tej ustawy było zwiększenie konkurencyjności oraz dostępności do kredytów hipotecznych dla ludności.

USTAWA O REDUKCJI NIEKTÓRYCH OBOWIĄZKÓW OBYWATELI I PRZEDSIĘBIORCÓW Z 16 WRZEŚNIA 2011 R.

Była to tzw. druga ustawa deregulacyjna. Miała ona na celu redukcję obciążeń administracyjnych nakładanych na przedsiębiorców. Zasadniczą zmianą, którą wprowadzała, jest zniesienie z dniem 1 stycznia 2013 r. Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski B”. W ramach jednej opłaty podmioty będą przekazywać sprawozdania finansowe do KRS, a wzmianki o wpisach do KRS będą automatycznie przekazywane do publikacji w „Monitorze Sądowym i Gospodarczym”. Zatem opłata za publikację rocznego sprawozdania będzie obniżona nawet o kilka tysięcy złotych.

USTAWA O PRZEKSZTAŁCENIU PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W PRAWO WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI Z 29 LIPCA 2005 R.

Ustawa dawała możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności za stosunkowo niewielką opłatą i dzięki temu upraszczała zasady obrotu nieruchomościami, likwidując komplikacje związane z procedurą przenoszenia prawa użytkowania wieczystego.

USTAWA O DZIAŁALNOŚCI UBEZPIECZENIOWEJ Z 28 LIPCA 1990 R.

Ustawa dokonała uwolnienia polskiego rynku ubezpieczeniowego. Ustanowiła jasne zasady prowadzenia działalności ubezpieczeniowej w formie koncesjonowanej. Przyczyniło się to do dekoncentracji tego rynku. Zwiększona konkurencja doprowadziła do poprawy jakości i zmniejszenia cen usług ubezpieczeniowych.

USTAWY OCENIONE NAJGORZEJ:

USTAWA Z 1 LIPCA 2005 R. O ZMIANIE USTAWY O MINIMALNYM WYNAGRODZENIU ZA PRACĘ

Podwyższenie płacy minimalnej do 45 proc. przeciętnego wynagrodzenia w 2007 r. i do 50 proc. przeciętnego wynagrodzenia w 2008 r. Podwyższanie płacy minimalnej hamuje wzrost zatrudnienia, a w efekcie spowalnia wzrost gospodarczy i zwiększa zakres biedy. Podwyższanie płacy minimalnej najsilniej uderza w zatrudnienie w biednych regionach. Według badań przeprowadzonych w Polsce w latach 90. XX w. wzrost najniższego wynagrodzenia o 10 proc. zwiększał stopę bezrobocia w regionach relatywnie słabo rozwiniętych gospodarczo aż o 3 punkty procentowe. Po pierwsze, podwyżki płacy minimalnej podbijają przeciętne wynagrodzenie w gospodarce. Dzieje się tak dlatego, że płaca minimalna jest wliczana do średniej. Wzrost najniższego wynagrodzenia przyczynia się zatem do wzrostu dochodów najniższej opłacanych pracowników, o ile wcześniej nie stracą oni pracy. Im większa jest skala zwolnień tych osób wynikająca ze wzrostu płacy minimalnej, tym większy staje się również udział w całkowitym zatrudnieniu osób o relatywnie wysokim wynagrodzeniu i w efekcie szybciej rośnie przeciętne wynagrodzenie w całej gospodarce. Po drugie, wzrost płacy minimalnej przyczynia się także do powstawania presji płacowej wśród pracowników o relatywnie wysokich wynagrodzeniach. Oczekiwania płacowe w gospodarce są zazwyczaj tym wyższe, im szybciej rosną wynagrodzenia innych osób, również tych najmniej zarabiających (presja związków zawodowych).

USTAWA O TRANSPORCIE DROGOWYM Z 2001 R.

Ustawa ta (art. 6, art. 7, art. 11) wprowadziła reglamentację usług taksówkarskich. W świetle przepisów, aby uzyskać licencję taksówkarza, obowiązkowo odbyć trzeba płatne kursy organizowane przez urzędy miejskie i powiatowe. Koszt tych kursów to kilkaset złotych, różni się to jednak w zależności od wielkości miasta i rodzaju szkoły.

Ponadto chętni do uzyskania licencji taksówkarza muszą zdać egzamin ze znajomości topografii miasta, przepisów o transporcie i ruchu drogowym, prawie miejscowym, prawie pracy, przepisów BHP. Jego koszt wynosi do 500 zł, a zdawalność jest niska i oscyluje wokół 15 proc. Oprócz tego przyszli taksówkarze muszą ponieść koszty związane z samym wydaniem licencji dochodzące nawet do 900 zł.

Ustawa reguluje również tzw. przewóz okazjonalny (przewóz osób). Przewoźnikom okazjonalnym zabrania się korzystania z postojów taksówkarskich, używania taksometru i umieszczania na pojeździe oznaczeń z nazwą, adresem oraz telefonem przedsiębiorcy¹⁴.

USTAWA Z 12 CZERWCA 2003 R. PRAWO POCZTOWE

Od 1 stycznia 2006 r. nastąpiła częściowa liberalizacja rynku usług pocztowych. Poza obszarem zastrzeżonym dla Poczty Polskiej znalazły się przesyłki ważące od 50 do 350 g. Większość przesyłek to jednak listy do 50 g, na które Poczta Polska nadal będzie miała monopol. Utrzymanie monopolu Poczty Polskiej w zakresie listów i małych przesyłek spowodowało brak presji konkurencyjnej na Poczta Polską w celu poprawy efektywności działania. W tym samym czasie w innych krajach UE rynek pocztowy wprowadzał różne innowacje. Przykładem może być rozwiązanie pozwalające na to, że przyjęcie listu od nadawcy może odbywać się w formie elektronicznej, co prowadzi do obniżenia kosztów. Kraje te starają się wykorzystać potencjał w czterech obszarach: usługi in house (np. drukowanie i adresowanie listów na zlecenie przedsiębiorstw), usługi over the counter (np. inkasowanie podatków), sprzedaż detaliczna (np. sprzedaż biletów, kuponów lotto), mikrologistyka (np. dostawa wyników badań lekarskich).

PRAWO FARMACEUTYCZNE Z 2001 R. ORAZ 2004 R.

Samorząd aptekarzy w 2001 r. stoczył walkę o kilka przepisów. Między innymi zabiegał o to, by w Polsce nie powstawały sieci aptek. Zwolennicy wprowadzenia maksimum wolnego rynku uważali, że powstanie sieci będzie korzystne dla pacjentów z uwagi na niższe ceny. Zdaniem aptekarzy umożliwienie rozwoju sieciom tylko w początkowym okresie zdobywania rynku prowadzi do niższych cen leków. Efektem zabiegów aptekarzy na początku 2001 r. było wprowadzenie przepisów antykoncentracyjnych do prawa farmaceutycznego. Obecnie zezwolenia na prowadzenie apteki nie dostanie podmiot, który prowadzi hurtownię, a także ten, który na terenie danego województwa prowadzi sam lub poprzez podmioty przez niego kontrolowane powyżej 1 proc. aptek ogólnodostępnych. Samorząd farmaceutów tłumaczył, że gdy jest tak duża konkurencja, aptekarze, zamiast odpowiedzialnie i spokojnie zajmować się przychodzącymi do nich pacjentami, zajmują się wyłącznie pozyskaniem klientów, stosując przeróżne rabaty.

W 2004 r. zgłoszony został przez środowisko farmaceutów projekt nowelizacji ustawy Prawo farmaceutyczne. Uzasadnieniem zmiany było dostosowanie przepisów do rygorystycznych regulacji obowiązujących w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Głównym ograniczeniem, jakie zostało zawarte w ustawie, jest możliwość tworzenia aptek tylko przez farmaceutów. Projekt zmiany ustawy Prawo farmaceutyczne m.in. wyłącza sklepy ogólnodostępne z możliwości obrotu

¹⁴ Przykładowo, na pojeździe przewoźnika nie można umieszczać numeru telefonu. Ten zapis omijany jest poprzez zapisanie numeru w formie adresu internetowego np. 1111111.pl, bowiem reklama stron internetowych nie jest zabroniona. Dodatkowo zabrania się umieszczania na dachu pojazdu przewoźnika neonu ze słowem „taxi”. Nieuczciwi przewoźnicy zamieszczają na dachach swoich pojazdów banery ze słowem „Taki”. Ponadto zamiast taksometru stosują tzw. drogomierz.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

produktami leczniczymi, przewiduje wyłączność hurtowni farmaceutycznych na prowadzenie obrotu środkami specjalnego żywieniowego przeznaczenia i suplementami diety, określanie przez okręgową radę aptekarską zasad rozmieszczania aptek z uwzględnieniem równego dostępu do leków dla mieszkańców. Ustawa ogranicza możliwość wydania zezwolenia na prowadzenie apteki w przypadku, gdy na terenie gminy na jedną aptekę przypadać będzie mniej niż 75 tys. mieszkańców. Pod tym względem Polska ma jedno z najbardziej restrykcyjnych przepisów w OECD.

REGULACJE I SUBSYDIA RYNKU ROLNEGO NIEWYNIKAJĄCE Z PRAWA UE

Reglamentacja cen produktów rolnych jest obok dotacji unijnych główną przyczyną utrzymywania się archaicznego sektora rolnego w Polsce. Skupy rolne i limity produkcji utrzymują sztucznie ceny, przy czym efekt netto tych zakłóceń jest trudny do dokładnego oszacowania. W Polsce po początkowej liberalizacji wsparcie dla rolnictwa wzrosło ponownie stopniowo, ale znacząco, nominalna stopa pomocy wzrosła z około 0 proc. w 1992 r. do około 40 proc. PKB w 1998 r., po czym się ustabilizowała.

USTAWA Z 11 MAJA 2007 R. O TWORZENIU I DZIAŁANIU WIELKOPOWIERZCHNIOWYCH OBIEKTÓW HANDLOWYCH

11 maja 2007 r. uchwalona została ustawa o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, wprowadzająca ograniczenia w prowadzeniu tego typu działalności. Ustawa została ogłoszona w „Dzienniku Ustaw” i wejdzie w życie 18 września 2007 r. W zamyśle twórców ustawy jej celem było wsparcie sektora rodzinnych małych i średnich przedsiębiorstw, działających na bazie polskiego kapitału poprzez kontrolę nad tworzeniem sklepów o dużych powierzchniach, tj. powyżej 400 mkw. Ustawa już na etapie tworzenia budziła wiele kontrowersji. Zarzucano jej sprzeczność z konstytucją, niejasność i sprzeczność poszczególnych przepisów, błędy legislacyjne itp. W 2008 r. Trybunał Konstytucyjny uznał ją za niezgodną z ustawą zasadniczą.

8. ANALIZA AKTÓW PRAWNYCH

Opisany w tym rozdziale proces stanowienia prawa na przykładzie wybranych ustaw jest próbą analizy, na ile proces ten jest przejrzysty w Polsce i w jakim stopniu istniejące obecnie zapisy, w tym ustawa lobbingowa, zabezpieczają go przed wpływami grup interesów.

Wybór ustaw został dokonany przez zespół badawczy w październiku 2011 r. W pierwszym etapie do dalszej analizy zostało zarekomendowanych 40 ustaw. Kryterium ich wyboru była wstępna możliwość zidentyfikowania grup interesów, które oddziaływały na proces ich tworzenia. Spośród tych ustaw zespół badawczy w listopadzie 2011 r. wybrał do szczegółowej analizy następujące:

Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych z 28 sierpnia 1997 r.,

Ustawa o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców z 25 maja 2011 r.,

Ustawa o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych z 12 maja 2011 r.,

Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych z 8 lipca 2005 r.,

Ustawa o szkolnictwie wyższym z 18 marca 2011 r.,

Ustawa o zmianie Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z 28 marca 2003 r.,

Ustawa o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji z 2 kwietnia 2004 r.

Wyżej wymienione akty prawne były analizowane pod kątem wpływu działalności grup interesów na ich kształt w celu ustalenia mechanizmów pośredniego i bezpośrednio lobbingu. Pod pojęciem lobbingu w tym miejscu należy rozumieć wszystkie działania grup interesów mające na celu skuteczne wpływanie na proces legislacyjny i tym samym końcowy kształt aktu prawnego. Wykorzystując powyższą definicję, można dostrzec zróżnicowany charakter działań i różne momenty lobbingu, a także różne grupy interesów, co zostało opisane w dalszej części niniejszego rozdziału.

8.1.1 METODY DZIAŁANIA GRUP INTERESÓW

Działania grup interesów mogą zasadniczo przyjmować dwojaki charakter. Po pierwsze, może to być charakter aktywny. Oznacza to, że grupa interesów podejmuje aktywne działania mające na celu powstanie lub zmianę danego aktu prawnego. Mogą one zainicjować powstanie projektu ustawy lub też w przypadku, gdy projekt taki istnieje, wpływać na jego kształt w procesie legislacyjnym.

Przykładem aktywnego działania grup interesów w postaci inicjowania projektu ustawy była Ustawa o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Zgodnie z nią decyzję o budowie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (WOH) mieli podejmować nie tylko wójt lub burmistrz, ale także rada gminy lub miasta. O budowie obiektów handlowych powyżej 2 tys. mkw. decydował dodatkowo sejmik wojewódzki. Projekt tej ustawy spotkał się z negatywną opinią prawną, a także ostrą krytyką organizacji pozarządowych. Mimo to został uchwalony przez Sejm, ale ustawa utraciła moc rok później w konsekwencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2008 r. Inicjatorem tej ustawy był poseł Samoobrony Waldemar Nowakowski, który równocześnie był założycielem sieci małych sklepów Lewiatan. Od początku działania posła Nowakowskiego były krytykowane, również przez opozycję („Gazeta Wyborcza”, 2006). W 2007 r. SLD domagał się między innymi, aby sejmowa komisja etyki zajęła się tą sprawą, jako że poseł Nowakowski, będąc właścicielem sieci handlowej Lewiatan, równocześnie aktywnie lobbował za przyjęciem projektu ograniczającego rozwój wielkich sklepów („Gazeta Wyborcza”, 2007).

Innym przykładem aktywnego działania grup interesów była ustawa o zestawach głośnomówiących (ustawa Prawo o ruchu drogowym z 1997 r.). W raporcie Fundacji im. Stefana Batorego (2008) można znaleźć wywiad wskazujący, że jeden z posłów usilnie lobbował za ograniczeniem korzystania z telefonów komórkowych. Okazało się jednak później, że reprezentował on także firmę, która była w stanie szybko dostarczyć na rynek dużą liczbę zestawów do telefonów komórkowych. Zasadniczo tego rodzaju przepis jest pożądany, jednak przesłanki podjęcia prac nad projektem można uznać za patologiczne. W obu przypadkach grupy interesów – tu posłowie reprezentujący firmy – aktywnie działały, aby

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

wprowadzić akt prawny w życie, i osiągnęły swój cel, a w przypadku ustawy o sklepach wielkopowierzchniowych nawet wbrew opiniom prawnym i ostremu sprzeciwowi ze strony opinii publicznej.

Aktywne działania na etapie parlamentarnym mogą być poprzedzone wpłynięciem projektu, który reguluje jakąś dziedzinę rzeczywistości społecznej na podstawie innych przesłanek. Niejednokrotnie do tego typu „wrzutek” dochodzi w przypadku ustaw wprowadzających w życie dyrektywy Unii Europejskiej. Jako przykład można podać szeroko opisywaną ustawę biopaliwową czy analizowaną przez zespół Ustawę o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji. Wydaje się jednak, że tego typu działania ze względu na relatywną przejrzystość procesu ustawowego na etapie parlamentarnym są mniej popularne wśród zorganizowanych grup interesów. Często w tym wypadku posłowie samodzielnie proponują poprawki, a co najwyżej sporadycznie przejmują wnioski zidentyfikowanych uczestników posiedzeń komisji. Utrudnia to identyfikację konkretnych beneficjentów zmian.

Działania grup interesów mogą także mieć charakter pasywny. Oznacza to, że grupy interesów swoimi działaniami zmierzają do zablokowania ustawy lub ewentualnie wpłynięcia na projekt ustawy tak, aby ochronić swoje interesy. W przeciwieństwie do aktywnego działania w tym przypadku grupy interesów starają się przeciwdziałać projektom ustawodawczym, które naruszają ich interesy.

Jako przykład takiego działania można podać opisywany niżej przypadek wpływu lobby pośredników sprzedaży nieruchomości w celu zablokowania niekorzystnych dla nich zmian proponowanych w projekcie tzw. ustawy deregulacyjnej.

8.1.2. MOMENTY DZIAŁANIA GRUP INTERESÓW

Grupy interesów mogą podejmować działania zmierzające do zmiany prawa w różnych momentach procesu legislacyjnego. Momenty oddziaływania grup interesów na kształt tworzonego prawa są pochodną procesu legislacyjnego w Polsce, który można podzielić na trzy etapy: zapoczątkowanie, zmiany i zakończenie. Tabela 1. przedstawia trzy główne etapy, które można dodatkowo podzielić na dwie fazy tworzenia prawa – rządową i parlamentarną.

Tabela 5. Główne etapy procesu legislacyjnego

Etapy	Główne zadania	Faza rządowa	Faza parlamentarna
Zapoczątkowanie	Programowanie i ustalanie kalendarza	Określenie programu legislacyjnego rządu oraz kalendarza jego wdrażania	Określenie planu prac ustawodawczych parlamentu oraz zaplanowanie kalendarza parlamentarnego
	Przygotowanie i redagowanie tekstu	Przygotowanie szczegółów polityki w danej dziedzinie i przełożenie jej na tekst prawny	Zgłoszenie nierządowych projektów ustaw w parlamencie i redagowanie tekstów takich projektów
Zmiany	Konsultacje	Konsultacje z aktorami spoza rządu w trakcie przygotowywania wstępnego projektu ustawy	Konsultacje z aktorami spoza parlamentu w trakcie rozpatrywania projektu ustawy
	Koordinacja	Koordinacja wstępnych projektów ustaw między ministerstwami oraz między ministerstwami i centrum rządu	Koordinacja projektów ustaw między komisjami oraz między komisjami i podkomisjami
	Kontrola prawna	Kontrola zmian pod względem zgodności z istniejącym prawem i zasadami techniki prawodawczej	Kontrola zmian pod względem zgodności z istniejącym prawem i zasadami techniki prawodawczej

Etapy	Główne zadania	Faza rządowa	Faza parlamentarna
Zakończenie	Przygotowanie do podjęcia decyzji	Przedłożenie wstępnych projektów ustaw rządowi do ostatecznej decyzji	Przedłożenie projektu ustawy parlamentowi do ostatecznej decyzji
	Przedłożenie projektu ustawy parlamentowi do ostatecznej decyzji	Przyjęcie lub odrzucenie wstępnego projektu ustawy przez rząd	Przyjęcie lub odrzucenie projektu ustawy przez parlament

Źródło: Goetz K.H., Zubek R., Stanowienie prawa w Polsce – reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa, Sprawne Państwo. Program Ernst & Young, Warszawa 2005, s. 18

Grupy interesów mogą podejmować działania w celu kształtowania prawa w swoim interesie na każdym z wyżej wymienionych etapów i faz. Jak zostało to wcześniej wskazane, mogą także inicjować projekty ustawodawcze, co powoduje ominięcie fazy rządowej. Warto też podkreślić, że z dalszej części przeprowadzonej analizy wynika, że największą liczbę zmian w projektach ustaw można zaobserwować przed wejściem w fazę parlamentarną. Wynika to częściowo z faktu, że ministerstwa nie informują otoczenia o przebiegu prac legislacyjnych. Ponadto w ministerstwach często rozpoczyna się prace nad ustawami bez umieszczenia ich w planach legislacyjnych rządu. Umożliwia to grupom interesów wpływanie na kształt ustawy w trakcie konsultacji i konferencji uzgodnieniowych przeprowadzanych przez ministrów i urzędników przygotowujących akty prawne. Istniejące przepisy dają urzędnikom dużą swobodę, jeśli chodzi o zapraszanie uczestników na konsultacje i konferencje. Stąd też zapraszane są wybrane osoby, często zaprzyjaźnione z osobami w ministerstwie, które skutecznie wpływają na kształt ustawy. Na brak przejrzystości procesu tworzenia prawa w ministerstwach wskazuje również raport Fundacji im. Stefana Batorego i kolejna część niniejszego raportu – wywiady i opinie. Powoduje on rozwój nieformalnych sieci (płatnina niejasnych znajomości i wzajemnego oddziaływania) oraz próby zdobycia „dojścia” do właściwych urzędników. W następstwie tego urzędnicy są otwarci na „korytarzowe” sugestie i często o kształcie aktu prawnego, zwłaszcza rozporządzenia, decyduje ostatni rozmówca. W konsekwencji wiele decyzji nie jest podejmowanych w drodze otwartej dyskusji, ale w wyniku rozmów i ustaleń gabinetowych. Na sytuację tę wpływa również brak w tym obszarze kontroli, która pozwoliłaby monitorować zgłaszane uwagi i propozycje do projektu legislacji. Na sytuację tę zwracają również uwagę osoby często reprezentujące grupy interesów, których zdaniem:

Każde ministerstwo stosuje inne zasady, ustawa o lobbingu jest absurdalna... Proces legislacyjny na etapie rządowym jest całkowicie niejawny, jeszcze gorzej jest w przypadku tworzenia rozporządzeń i wydawania decyzji.

Pleon, Pracownia, Viewpoint, Profile, Hill & Knowlton, kancelarie prawne Domański, Zakrzewski, Palinka oraz Baker McKenzie i Business Center Club

W następstwie tego widać, że najłatwiej jest dokonywać zmian w prawie na etapie rządowym, z czego często korzystają grupy interesów. Wybór momentu oddziaływania na proces kształtowania prawa wynika także z preferencji grup interesów, co obrazuje wypowiedź prawnika pracującego w dużej polskiej firmie petrochemicznej:

Mimo że niewiele podmiotów stać (małe czy średnie podmioty na rynku) lub ma chęć, by bawić się w konsultacje i zgłaszanie uwag, wcześniej zaś zacząć i konsekwentnie przez lata (przynajmniej przez okres jednej kadencji Sejmu, bo potem następują zmiany, są nowi ludzie i trzeba zaczynać od nowa) budować dialog z regulatorami, urzędami, to z czasem na upartego można taki model współpracy wyrobić i wpływać na prawo tak, jak chce podmiot, a nie np. branża, sektor lub rynek. Ma na to też wpływ indolencja urzędników lub po prostu

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

ich małe pojęcie o praktycznej stronie regulacji i o tym, jak ją dostosować do potrzeb podmiotów branżowych. Urzędnicy bardzo się cieszą, gdy otrzymują gotowe pomysły od podmiotu i często je biorą jako swoje. Myślą, że tak chce branża, a branża milczy, bo firmy nie chcą uczestniczyć w procesach legislacyjnych i często zgłaszane stanowisko pierwszego podmiotu podczas konsultacji społecznych projektów legislacyjnych (tym razem np. przez stowarzyszenia branżowe) jest jedynym głosem, który jest brany pod uwagę – jak gdyby był reprezentatywny np. dla całej branży, a tak często nie jest...

Powyższa wypowiedź potwierdza, że grupom interesów najłatwiej jest wpływać na kształt prawa przed wejściem projektu ustawy w fazę parlamentarną. Na sytuację tę wpływ ma także często brak profesjonalizmu urzędników, którzy korzystają z rozwiązań podsuwanych bezpośrednio przez grupy interesów. Z drugiej strony można zaobserwować także, co potwierdza powyższa wypowiedź, bierność pozostałych uczestników rynku w procesie legislacyjnym. Dzieje się tak dlatego, że rzadko można zaobserwować zmiany w projekcie ustawy w przypadku jego wejścia w fazę parlamentarną. Brak możliwości oddziaływania pozostałych uczestników i grup interesów w fazie parlamentarnej powoduje zatem bierność uczestników, których uchwalane prawo często bezpośrednio dotyczy. Według raportu Fundacji Batorego niska aktywność grup nacisku na etapie prac sejmowych potwierdza, że najczęściej do zmian dochodzi w fazie rządowej.

Problemów z wpływem grup interesów w fazie rządowej są świadomi również parlamentarzyści. Według badań przeprowadzonych przez Fundację Batorego największe zagrożenie niedopuszczalnym lobbingiem występuje:

- na etapie prac w ministerstwach – 50 proc. wskazań,
- w podkomisjach sejmowych – 26 proc. wskazań,
- w komisjach sejmowych – 23 proc. wskazań,
- na etapie uzgodnień wewnątrz rządu, pomiędzy ministerstwami, urzędami – 12 proc. wskazań,
- w komisjach senackich – 11 proc. wskazań,
- w trakcie prac biura legislacyjnego rządu – 7 proc. wskazań,
- w trakcie prac biura legislacyjnego Sejmu – 3 proc. wskazań.

Bierność uczestników rynku, których interesy są często naruszane w następstwie działań grup interesów, może być także spowodowana nieskuteczną kontrolą prawną w fazie rządowej i parlamentarnej. O jej nieskuteczności świadczy to, że uchwalane są ustawy wbrew opinii biura legislacyjnego, czego przykładem jest Ustawa o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Ustawa ta została uchwalona przez Sejm w 2007 r., mimo że już w 2006 r. Biuro Analiz Sejmowych wyrażało wątpliwości co do zgodności projektu ustaw z konstytucją. Brak zgodności ustawy potwierdził ostatecznie Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu z 2008 r. Uchwalanie ustaw, które są negatywnie oceniane przez Biuro Analiz Sejmowych, może potęgować bierność pozostałych uczestników i być czynnikiem tłumaczącym brak ich działania w procesie legislacyjnym. Dodatkowo na taki stan rzeczy może niejednokrotnie wpływać rozdrobnienie podmiotów, których interesy cierpią na skutek uchwalenia ustawy, w konsekwencji występowania wysokich kosztów transakcyjnych, które utrudniają koordynację akcji lobbingowej.

8.1.3. GRUPY INTERESÓW

Na każdym z wymienionych powyżej etapów tworzenia prawa występują aktorzy, których decyzje mogą kształtować ostateczny rezultat prac ustawodawczych. Aktorów, którzy mogą reprezentować także bezpośrednio lub pośrednio grupy interesów, przedstawia tabela 6.

Tabela 6. Główni uczestnicy procesu legislacyjnego

Faza rządowa	Faza parlamentarna
Urzędnicy ministerialni Ministrowie Ministerstwa Kancelaria premiera Premier Komitety Rady Ministrów Rada Ministrów Grupy społeczne Samorządy zawodowe Organizacje pozarządowe Przedsiębiorcy Lobbyści	Posłowie i senatorowie Kluby parlamentarne Komisje, podkomisje i przewodniczący Komisja ustawodawcza Marszałek Prezydium Sejmu Posiedzenie plenarne Senat Rada Ministrów, ministrowie Grupy społeczne Organizacje pozarządowe Samorządy zawodowe Przedsiębiorcy Lobbyści

Źródło: Opracowanie na podstawie Goetz K.H., Zubek R., Stanowienie prawa w Polsce – reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa, Sprawne Państwo. Program Ernst & Young, Warszawa 2005, s. 19

Wymienieni powyżej aktorzy mogą samodzielnie lub w grupach wpływać na kształt prawa. Przykładem współpracy poszczególnych grup interesów jest podsuwanie przez przedsiębiorców urzędnikom gotowych rozwiązań prawnych, które następnie znajdują swoje odzwierciedlenie w projektach ustaw. Warto także wskazać, że oficjalne grupy interesów – zarejestrowani lobbyści – muszą jawnie deklarować, czyj interes reprezentują, i nie mogą uczestniczyć w pracach podkomisji. Swobodnie w pracach komisji mogą natomiast uczestniczyć lobbyści niezarejestrowani, korzystając z instytucji gościa. Tworzy to nierówność praw podmiotów, a ponadto premiuje działania pozaprawne (Fundacja im. Stefana Batorego, 2008).

O problemie ze zidentyfikowaniem poszczególnych interesów grup świadczy to, że zainteresowanie profesjonalnych lobbystów pracami nad projektem ustawy jest często znikome i nie odpowiada w żadnej mierze liczbie osób spoza parlamentu faktycznie pracujących w komisjach i podkomisjach, a więc mających wpływ na kształt ustawy. Osoby te, korzystające zazwyczaj ze statusu gościa, nie mają obowiązku ujawniania, czyje interesy reprezentują. O skali tego zjawiska świadczą między innymi prace nad nowelizacją ustawy o szkolnictwie wyższym w latach 2010-2011. W trakcie prac komisji napłynęło tylko jedno zgłoszenie od profesjonalnego lobbysty zainteresowanego pracą nad projektem ustawy, natomiast do przesłuchania publicznego na posiedzenie komisji zgłosiło się ponad 100 osób, z których każda reprezentowała różne środowiska i interesy. Ten sposób tworzenia prawa pozwala faktycznym, ale nieujawnionym lobbystom jednostronnie i nieprzejrzycie wpływać na kształt aktów prawnych. Z drugiej strony za korzystną należy uznać instytucję wymagającą przyjęcia przez parlamentarzystę konkretnej propozycji poprawki zgłaszanej przez przedstawicieli grup interesów. Stosunkowa łatwość, szczególnie podczas posiedzeń komisji, zidentyfikowania grupy, dla której poprawka jest korzystna, stanowi czynnik zniechęcający do ich zgłaszania przez parlamentarzystów. Prawdopodobnie takie rozwiązanie ma swoje niezamierzone konsekwencje, sprowadzające się do realizacji interesów grupowych w coraz bardziej zakamuflowany sposób.

8.1.4. PODSUMOWANIE

Od dłuższego czasu jakość polskiego ustawodawstwa jest powszechnie krytykowana (Rybiński, 2010). Na złą jakość prawa oraz możliwość wpływu na to zjawisko grup interesów zwracają uwagę prace naukowe (Goetz i Zubek, 2005), a także raporty przygotowywane przez organizacje pozarządowe (Fundacja im. Stefana Batorego, 2005).

Według Klaus Goetza i Radosława Zubeka (2005) czynnikiem sprzyjającym tworzeniu ustawodawstwa dającego możliwie największe przywileje stosunkowo wąskim grupom elektoratu kosztem całego społeczeństwa jest zdecentralizowanie procesu legislacyjnego na etapie zapoczątkowania, zmian

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

i zakończenia. Ich zdaniem decentralizacja na poziomie Rady Ministrów zachęca ministrów i urzędników do realizowania indywidualnych strategii stanowienia prawa przy nielicznych ograniczeniach nakładanych przez rząd. W parlamencie natomiast występuje słaba kontrola rządu nad pracami ustawodawczymi. Dodatkowo również na tym etapie kontrolę nad projektem sprawują poszczególni ministrowie, a nie rząd. Brak skutecznych metod kontroli procesu legislacyjnego prowadzi nie tylko do możliwości wpływu grup interesów na kształt prawa, ale także do zjawiska jego inflacji, co ilustruje rosnąca liczba aktów prawnych w Polsce na tle innych państw członkowskich z regionu Europy Środkowej i Wschodniej. Jak zwracają uwagę nasi rozmówcy, na intensywność lobbingu może negatywnie wpływać klimat nieufności wobec grup interesu pośród polityków.

Do inicjatywy często podrzuca się chyłkiem przepisy, które mają charakter wylobbowany. Zawsze jest ileś tam „wrzutek”, w zależności od klimatu jest ich więcej lub mniej. Od czasu afery Rywina jest to już dużo trudniejsze – śledzi się, kto jakich zmian dokonywał, zapisuje się w komputerze, więc w dotychczasowy sposób „wrzutki” już nie funkcjonują. Wobec tego szuka się innych sposobów – poprzez komisje sejmowe, wnioski poselskie itd.

Inny rozmówca, wieloletni uczestnik procesu lobbingu, zwraca uwagę, że narzucone przez centrum polityczne ograniczenia często prowadzą do spychania lobbingu jeszcze bardziej do podziemia, powodując tworzenie wielu pseudospołecznych organizacji, które de facto realizują interesy konkretnych grup gospodarczych.

Większość dostępnych opracowań naukowych w tym przedmiocie koncentrowała się jednak przede wszystkim na zidentyfikowaniu zjawiska złego prawa lub jego inflacji, a w niewielkim stopniu opracowania te wskazywały, w jaki sposób grupy interesów mogą skutecznie oddziaływać na tworzenie prawa w Polsce. Dlatego w projekcie zespół badawczy postanowił nie tylko potwierdzić empirycznie powyższe zjawisko, ale także przeanalizować szczegółowo osiem aktów prawnych. Celem tej analizy – nazwanej na potrzeby projektu analizą głęboką aktów prawnych – było potwierdzenie zjawiska wpływu grup interesów na kształt tworzonego prawa oraz mechanizmów ich działania.

Z tych też powodów analizę głęboką kończy podsumowanie prezentujące ogólne mechanizmy wpływania grup interesów na tworzenie prawa. W tym celu poszczególne akty prawne zostaną przeanalizowane dodatkowo pod kątem metod i momentów działania, a także zostanie podjęta próba identyfikacji poszczególnych aktów odgrywających decydujące znaczenie w tworzeniu prawa kosztem społeczeństwa.

8.2. NOWELIZACJA USTAWY O ORGANIZACJI I FUNKCJONOWANIU FUNDUSZY EMERYTALNYCH Z 2011 R.

Autor: Oskar Kowalewski

Tytuł: O zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych
Ustawa została uchwalona na posiedzeniu nr 88 dnia 25 marca 2011 r.

Adres publikacyjny: DzU nr 75 poz. 398

W 2011 r. rząd znowelizował Ustawę o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych z 1997 r. Nie były to pierwsze istotne zmiany w funkcjonowaniu powszechnego systemu emerytalnego w Polsce, ale nowelizacja ta w istotny sposób zmieniła kształt i działalność systemu emerytalnego w Polsce. Z tego względu działalność grup interesów należy analizować nie tylko pod kątem poszczególnych zmian dokonanych w ustawie, ale także na tle wcześniejszych założeń będących przyczyną przeprowadzenia reformy emerytalnej w Polsce. Założenia te w skrócie zostały zaprezentowane w następnym akapicie.

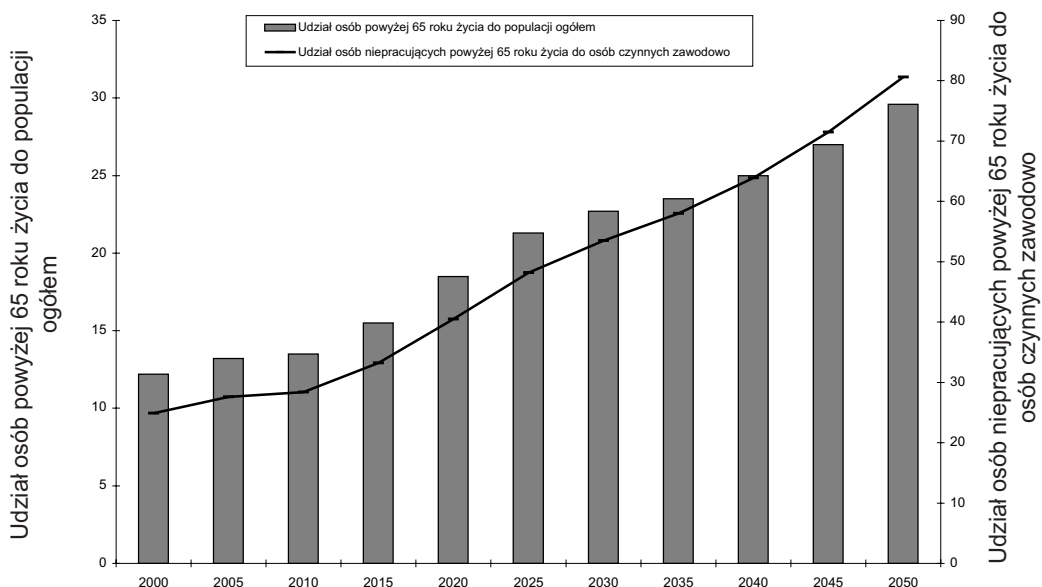
8.2.1. GENEZA USTAWY

System ubezpieczeń społecznych opierający się na zasadzie redystrybucji stał się czynnikiem niestabilności makroekonomicznej w Polsce, co było spowodowane zmianami demograficznymi, a w szczególności spadkiem przyrostu naturalnego oraz równocześnie wydłużeniem się średniego życia osób (Moffit i in., 2002). Zmiany te stanowią duże obciążenie dla systemu ubezpieczeń społecznych opartego na redystrybucji, w którym każda generacja osób pracujących utrzymuje poprzednią generację osób na emeryturze. Jak zostało to przedstawione na Rysunek 1., w Polsce udział w populacji osób powyżej 65. roku życia wzrasta i zakłada się, że tendencja ta będzie się utrzymywała w następnych latach. Równocześnie rośnie udział osób w tym wieku nieaktywnych zawodowo w stosunku do ogólnej liczby wszystkich osób aktywnych zawodowo, które są objęte systemem ubezpieczeń społecznych. Wzrost liczby osób starszych nieaktywnych zawodowo negatywnie wpływa na obciążenie systemu ubezpieczeń społecznych, bowiem zobowiązania wynikające z systemu ubezpieczeniowego rozkładają się na coraz mniejszą liczbę pracowników aktywnych zawodowo.

Stosunek między zależną częścią populacji a osobami aktywnymi zawodowo przedstawia wskaźnik zależności. W Polsce wynosi on blisko 30 proc. i zakłada się, że wzrośnie do blisko 50 proc. w 2020 r. Oznacza to, że w 2020 r. na każdą starszą osobę nieaktywną zawodowo będą przypadły tylko dwie osoby pracujące. Polska z obecnie relatywnie dużym udziałem osób młodych w społeczeństwie zbliża się do kryzysu w zakresie działalności starego systemu ubezpieczeń społecznych opartego na redystrybucji, co było spowodowane zmianami demograficznymi i rosnącymi wydatkami na rzecz emerytów.

W Polsce wysokie wydatki dla tych, którzy byli już na emeryturze, były spowodowane dodatkowo wysoką nieefektywnością starego systemu ubezpieczeń społecznych. Powodowało to istotne obciążenie dla budżetu państwa, co negatywnie wpływało na bezpieczeństwo systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce. Czynniki te miały istotny wpływ na decyzje rządów o przeprowadzeniu reformy systemu emerytalnego w połowie lat 90. XX w.

Rysunek 28. Relacja osób w wieku powyżej 65. roku życia do osób czynnych zawodowo w Polsce



Źródło: Obliczenia własne na podstawie OECD Factbook 2007

Reforma systemu emerytalnego w Polsce oraz w innych państwach rozwijających się nie stanowiła tylko efektu zmian demograficznych, ale była także podyktowana długoterminową potrzebą ekonomiczną (Ryan, 2003). W Polsce budżet państwa oraz publiczny system ubezpieczeń społecznych był już nadwierzony, co w coraz większym stopniu ograniczało jego możliwości finansowania programów społecznych. Stąd też reforma systemu emerytalnego zakładała odejście od systemu redystrybucji w kierunku systemu opartego na kapitale, a ponadto dokonała częściowo zmiany kierunku alokacji składki ubezpieczeniowej od sektora państwowego do prywatnego. U podłoża drugiej zmiany było założenie, że sektor prywatny będzie efektywniej zarządzał aktywami funduszy emerytalnych, a równocześnie zmaleje ryzyko związane z dywersyfikacją instytucji zarządzających aktywami przyszłych emerytów. Rząd zakładał również, że w następstwie reformy emerytalnej powstanie nowy, dynamiczny sektor, który będzie oferował rozmaite usługi w zakresie ubezpieczeń społecznych.

W 1999 r. Polska była czołowym państwem pod względem reformy systemu emerytalnego w Europie Środkowej i Wschodniej. Reforma emerytalna została oparta na systemie składającym się z trzech filarów. Pierwszy filar opiera się na obowiązkowym systemie składkowym. Jego głównym założeniem jest zabezpieczenie przed ubóstwem osób ubezpieczonych. W tym filarze instytucją zarządzającą pozostał Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), który ewidencjonuje składki ubezpieczonych na wirtualnych kontach. Uzupełnieniem jest drugi filar, który opiera się również na obowiązkowych składkach, ale w tym przypadku wpływających na indywidualny rachunek w otwartym funduszu emerytalnym (OFE) zarządzanym przez powszechne towarzystwo emerytalne (PTE). Trzeci filar opiera się natomiast na dobrowolnych wpłatach, które mogą być dokonywane w ramach pracowniczych planów emerytalnych organizowanych przez zakłady pracy lub też na indywidualne konta emerytalne.

Projekt ustaw reformujących system emerytalny został zaprezentowany i przyjęty przez parlament w 1997 r. Zgodnie z nimi nowy system emerytalny wszedł w życie na początku 1999 r, jednakże po pierwszej nowelizacji, dopiero od 1 kwietnia br., pierwsze składki wpłynęły na wirtualne konta prowadzone przez ZUS w ramach pierwszego filaru oraz na indywidualne konta w OFE w ramach drugiego filaru. Uchwalając ustawę w 1998 r., parlament nie rozstrzygnął wielu istotnych kwestii,

co później było wykorzystywane przez partie rządzące do demontażu systemu emerytalnego opartego na indywidualnych kontaktach w OFE. Zakończeniem tego etapu była nowelizacja ustawy z 2011 r., która spowodowała istotny spadek alokacji wysokości składki do otwartych funduszy emerytalnych. W następstwie tego dziś środki z OFE stanowią małe uzupełnienie przyszłych emerytur, które mogą być zagrożone z powodu niewydolności systemu ubezpieczeń społecznych opartego na redystrybucji, co zostało przedstawione na początku i było podłożem reformy emerytalnej.

Podjęte przez rząd działania w 2011 r. mogą tym bardziej spowodować, że w przyszłości system ubezpieczeń społecznych może ulec załamaniu z uwagi na coraz większe zobowiązania, a równocześnie brak środków finansowych na ich pokrycie ze strony budżetu państwa. Warto też w tym miejscu wskazać, że od momentu utworzenia prywatnych funduszy emerytalnych wszelkie projekty dążące do usprawniania działalności systemu i zarządzania funduszami emerytalnymi były skutecznie blokowane najczęściej na poziomie parlamentu. Również pierwotne założenia reformy emerytalnej z lat 2009-2010 nie zostały przez rząd zrealizowane, w tym wprowadzenie wielofunduszy w ramach OFE, co chroniłoby część emerytów przed gwałtownymi zmianami na rynkach kapitałowych, do jakich doszło w trakcie obecnego kryzysu gospodarczego.

Ze względu na liczbę projektów ustaw, a także założenia projektu badawczego, w tym miejscu ograniczono się tylko do analizy procesu legislacyjnego i działań grup interesów podejmowanych w związku z rządowym projektem ustawy z 2011 r. Ustawa ta zadecydowała o przesunięciu części składki emerytalnej z OFE na nowo utworzone specjalne subkonto prowadzone przez ZUS.

8.2.2. PRACE RZĄDU PO-PSL W LATACH 2007-2009

Od początku kadencji w 2007 r. przez premiera Donalda Tuska prowadzone były prace nad reformą systemu emerytalnego w Polsce. W dużym stopniu stanowiły one kontynuację starań podejmowanych przez różne rządy w przeszłości, które miały na celu zwiększenie efektywności funduszy emerytalnych, a równocześnie wdrożenie rozwiązań umożliwiających dokończenie samej reformy emerytalnej.

W rządzie premiera Tuska osobą odpowiedzialną za reformę emerytalną był zespół ekspertów kierowany przez ministra Michała Boniego, który otrzymał dwa podstawowe zadania do rozwiązania przez rząd w 2007 r. Po pierwsze, miał ponownie przygotować projekty ustaw umożliwiający dokończenie reformy emerytalnej poprzez wprowadzenie rozwiązań do obecnego systemu (umożliwiających wypłatę świadczeń emerytalnych z OFE). W konsekwencji minister Boni miał kontynuować prace poprzednich rządów i zaproponować ostateczne rozwiązania, w tym dotyczące obliczenia wysokości przyszłych emerytur wypłacanych ze środków zgromadzonych w OFE oraz samego sposobu ich wypłat. Po drugie, jego zadaniem miało być wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych mających na celu zwiększenie efektywności działalności OFE.

W następstwie prac ministra Boniego i jego zespołu 8 lipca 2008 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt, który regulował wypłaty emerytur ze środków gromadzonych w OFE. W przepisach określono rodzaje emerytur wypłacanych z kapitałowej części powszechnego i obowiązkowego systemu emerytalnego, warunki nabycia do nich prawa i procedury związane z ich przyznaniem. W przesłanym do Sejmu projekcie zdecydowano się na przyjęcie okresowej i dożywotniej emerytury bazującej na kapitale zgromadzonym. Okresowa emerytura kapitałowa miała przysługiwać członkowi OFE do ukończenia przez niego 65. roku życia, natomiast dożywotnia emerytura kapitałowa miała przysługiwać byłemu członkowi OFE dożywotnio po ukończeniu 65. roku życia. Motywując to różnicą długości życia kobiet i mężczyzn, w projekcie przyjęto tablice unisex w przypadku wypłat z OFE, co powodowało ukryte formy redystrybucji między emerytami związane z formą świadczeń emerytalnych. Projekt ponadto przewidywał, że emeryt ma możliwość wskazania osób uposażonych, na których rzecz ma nastąpić wypłata jednorazowego świadczenia pieniężnego wypłacanego w przypadku śmierci emeryta pobierającego dożywotnią emeryturę kapitałową przez okres nie dłuższy niż trzy lata od dnia przekazania składki do funduszu dożywotnich emerytur kapitałowych. W związku z tym w przeciwieństwie do wcześniejszych zapowiedzi nowy projekt przewidywał tylko ograniczoną możliwość dziedziczenia środków w OFE w przypadku

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

śmierci, czego nie ma w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Stanowiło to odejście od dotychczasowej idei reformy emerytalnej, która akcentowała indywidualny i prywatny charakter składek przekazywanych do OFE w porównaniu z ZUS.

W dniu 17 października 2008 r. Sejm uchwalił niemniej ten projekt ustawy i zgodnie z nią od 1 stycznia 2009 r. wypłacane są okresowe, a później dożywotnie emerytury kapitałowe. Ich wysokość nie zależy od płci, ale od kwoty składek zgromadzonych w funduszach emerytalnych. Zgodnie z ustawą członek OFE po ukończeniu 65. roku życia będzie mógł wybrać fundusz, który będzie mu wypłacał emeryturę dożywotnią, ale będzie ona dziedziczona tylko przez pierwsze trzy lata.

W dniu 27 sierpnia 2008 r. do Sejmu wpłynął także rządowy projekt, którego rozwiązaniem miały umożliwić wypłaty emerytur dożywotnich ze środków zgromadzonych w OFE. Potrzeba stworzenia w tym zakresie regulacji wynikała z tego, że w 2009 r. pierwsi członkowie OFE mieli przejść na nowy typ emerytur, a do 2008 r., mimo że pierwszy projekt ustawy był już przygotowany w 1998 r., nie wprowadzono systemu umożliwiającego ich wypłaty. W związku z tym rząd przygotował projekt, który określał zasady organizacji i funkcjonowania instytucji zapewniających realizację wypłaty dożywotnich emerytur kapitałowych od 2014 r., ponieważ od tego roku system rozpocznie obsługiwać osoby obojga płci przechodzące na emeryturę. Stąd projekt określał zasady organizacji i funkcjonowania instytucji zapewniających realizację od 2014 r. wypłat dożywotnich emerytur kapitałowych dla byłych członków OFE.

W dniu 19 listopada 2008 r. Sejm przyjął projekt z poprawkami w trzecim czytaniu, a następnie został on przyjęty przez Senat 16 grudnia 2008 r. Projekt został następnie przesłany do prezydenta, który zawetował ustawę 12 stycznia 2009 r. W związku z wetem prezydenta projekt ustawy ponownie trafił do Sejmu, który nie odrzucił weta prezydenta w dniu 5 marca 2009 r.

W dniu 26 marca 2009 r. do Sejmu wpłynął kolejny rządowy projekt nowelizacji ustawy, który tym razem zakładał obniżenie opłaty od składki emerytalnej pobieranej przez OFE i opłat za zarządzanie aktywami funduszy. Rząd uzasadniał konieczną kontynuację administracyjnej ingerencji w poziom opłat pobieranych przez OFE, uzasadniając ją wysoką koncentracją rynku spowodowaną procesem konsolidacji oraz w następstwie zanikiem konkurencji cenowej oraz słabymi wynikami inwestycyjnymi. W związku z tym rząd w projekcie zaproponował obniżenie opłaty od składki emerytalnej do 3,5 proc. oraz obniżenie opłaty za zarządzanie aktywami, przy czym wysokość opłaty za zarządzanie w dużym stopniu byłaby uzależniona od aktualnej wysokości aktywów funduszu.

W dniu 26 czerwca 2009 r. odbyło się trzecie czytanie projektu rządowego bez większych poprawek, mimo protestów ze strony PTE i stowarzyszeń biznesowych, a ostatecznie znowelizowana ustawa została podpisana przez prezydenta 29 lipca 2009 r.

8.2.3. FAZA PRZEDPARLAMENTARNA

Wszystkie przygotowane projekty ustaw, z których większość została przyjęta przez parlament, stanowiły kontynuację prac poprzednich rządów. W związku z tym w wielu przypadkach były one poprzedzone wielomiesięcznymi konsultacjami społecznymi. W 2009 r. jednak po raz pierwszy pojawiły się także dwie nowe propozycje reformy systemu emerytalnego, które zostały zaprezentowane między innymi przez Radę Gospodarczą przy Premierze RP.

Pierwsza z nich zakłada utrzymanie obecnego podziału składki emerytalnej pomiędzy dwa konta emerytalne w ZUS (12,22 proc. płacy brutto) i w OFE (7,3 proc. płacy brutto) oraz wprowadzenie zmian zwiększających efektywność inwestycji OFE. Uzasadnieniem wprowadzenia mechanizmów mających zwiększyć efektywność OFE były ich wysokie straty poniesione podczas kryzysu finansowego z 2008 r. Były one także częściowo uzasadnieniem dla drugiej propozycji, która była nowością i zakładała całkowitą likwidację kapitałowej części systemu emerytalnego, co oznaczało finansowanie przyszłych emerytur wyłącznie z I filaru.

Propozycja likwidacji OFE powstała w dużym stopniu z inicjatywy Ministerstwa Pracy i Ministerstwa Finansów, które publicznie już wcześniej popierały to rozwiązanie. W 2009 r. pomysł ten spotkał się jednak z szeroką krytyką ze strony organizacji pozarządowych, stowarzyszeń biznesowych, a także

czołowych polskich ekonomistów, którzy wystosowali do premiera RP otwarty list pod koniec 2009 r, w którym zwrócili uwagę, że likwidacja lub ograniczenie wpłat do OFE ma wyłącznie na celu bieżącą poprawę sytuacji finansów publicznych, a nie zwiększenie efektywności systemu emerytalnego.

Trudno wśród nich znaleźć prawdziwe reformy, które stworzyłyby warunki do pomyślnego rozwoju Polski. Są natomiast działania, które w dłuższym okresie mogą doprowadzić finanse publiczne do załamania. Narażają też całe pokolenia przyszłych emerytów na niskie emerytury i niski poziom życia. Do tych propozycji zaliczamy w szczególności zasilenie budżetu państwa środkami z Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz propozycję przesunięcia znacznej części składki z drugiego filaru systemu emerytalnego z powrotem do ZUS.

LIST OTWARTY POLSKICH EKONOMISTÓW DO PREMIERA DONALDA TUSKA

W lipcu 2010 r. minister pracy Jolanta Fedak i minister finansów Jacek Rostowski niemniej przedstawił wspólny projekt zmian w systemie emerytalnym polegający między innymi na ograniczeniu lub nawet zawieszeniu na kilka lat przekazywania składek do OFE, możliwości wybierania środków zgromadzonych w OFE po przejściu na emeryturę i przeznaczenia ich na dowolny cel oraz możliwości wyjścia z OFE lub nieprzystępowania do nich przez osoby rozpoczynające pracę.

W związku z tym, że propozycje minister Fedak i ministra Rostowskiego spotkały się ponownie z negatywną opinią większości polskich ekonomistów, w sierpniu zostało zorganizowane spotkanie premiera Tuska z członkami zarządu OFE. W trakcie tego spotkania Premier Tusk przedstawił listę zarzutów wobec OFE. Dodatkowo poinformował on zarządy funduszy emerytalnych, że w najbliższym czasie oczekuje od nich propozycji, w jaki sposób mogą zwiększyć swoją efektywność. Nigdy taka lista nie została przygotowana przez zarządy, a także należy podkreślić, że premier spotkał się wyłącznie z osobami zarządzającymi funduszami, a nie ich właścicielami. Z tych też względów podejmowane działania nie mogły mieć silnego wpływu na działalność funduszy emerytalnych, a zatem miały głównie charakter PR.

W końcu września 2010 r. zespół ekspercki pracujący pod kierownictwem ministra Boniego przygotował odmienny projekt zmian do ustawy o organizacji i funkcjonowaniu OFE. Zasadniczym celem tego projektu było zwiększenie efektywności i bezpieczeństwa OFE poprzez wprowadzenie subfunduszy, a więc był on zgodny z postawionym mu na początku kadencji zadaniem. Przygotowany przez zespół Boniego projekt ustawy przewidywał między innymi wprowadzenie tzw. subfunduszy A (inwestujących dynamicznie, głównie w akcje) i subfunduszy C (tzw. bezpiecznych, inwestujących przede wszystkim w obligacje). Dodatkowo w projekcie znalazły się propozycje obniżenia opłat pobieranych przez OFE od składek z 3,5 do 2,3 proc., a od 2012 r. do 2 proc. oraz likwidacja od 1 stycznia 2014 r. akwizycji na rzecz OFE. Założenia te zostały rozesłane do konsultacji społecznych we wrześniu 2010 r.

W dniu 3 listopada 2010 r. minister Fedak negatywnie oceniła projekt reformy systemu emerytalnego przygotowany przez zespół ministra Boniego, a także ponownie wskazywała na potrzebę likwidacji bądź ograniczenia działalności prywatnych funduszy emerytalnych.

Nie zapewni należycie przyszłym emerytom bezpieczeństwa finansowego. Polska jest krajem, w którym stale spada tzw. stopa zastąpienia, czyli relacja wysokości emerytury do ostatniej płacy. Dziś wynosi ona ok. 70 proc., ale za ok. 30 lat może to być zaledwie ok. 23 proc.

MINISTER JOLANTA FEDAK

W dniu 10 listopada 2010 r. projekt ustawy przygotowany przez zespół ministra Boniego trafił niemniej na posiedzenie Komisji Trójstronnej. W trakcie tego spotkania minister Boni wskazywał, że zmiany przygotowane przez jego zespół mogą stworzyć zdrowe warunki konkurencji między funduszami emerytalnymi, a także przyczynić się do ich większej efektywności, szczególnie w okresie kryzysu gospodarczego. Przedstawiciele pracodawców z Komisji poparli pomysły i projekt

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

ustawy przygotowany przez ministra Boniego, ale związki zawodowe odnosiły się do nich raczej krytycznie.

Stąd też w połowie listopada 2010 r. do dyskusji nad zmianami w funkcjonowaniu OFE włączyła się Rada Gospodarcza przy premierze Tusku. Ekspert Rady Gospodarczej mieli różne zdania i przygotowali wiele pomysłów zmian w systemie emerytalnym. Rada Gospodarcza między innymi zaproponowała obniżenie opłaty pobieranych przez OFE, ograniczenie udziału procentowego składki trafiającej do funduszy i przedstawiła różne metody zwiększenia efektywności OFE. Rada również zasugerowała wprowadzenie nowego instrumentu specjalnego dla OFE, tzw. obligacji emerytalnych, które miały być papierem wierzycielskim emitowanym przez skarb państwa. Musiałyby je kupować fundusze emerytalne, ale nie mogłyby nimi swobodnie obracać. Okres wykupu tych obligacji wynosiłby od 20 do 30 lat, a ich oprocentowane byłoby na poziomie wzrostu PKB. Stąd też również Rada Gospodarcza koncentrowała się głównie na tym, w jaki sposób rząd może wykorzystać OFE do finansowania długu publicznego.

Prof. Witold Orłowski w wywiadzie dla PAP pod koniec listopada 2011 r. wskazywał jednak, że w Radzie ścierają się także różne poglądy na temat zmian w systemie emerytalnym. Z jednej strony pojawiają się zdania, by przede wszystkim jak najszybciej rozwiązać kwestię długu publicznego, kosztem rezygnacji z systemu OFE. Inni członkowie Rady uważają natomiast, że nie należy w OFE nic zmieniać, bo są bardzo dobre.

Wobec wielu poglądów pojawiających się w tym okresie w mediach 23 listopada 2010 r. premier Tusk zapewnił, że będzie podejmował wszelkie działania, aby zwiększyć efektywność OFE, przy czym zawieszenie składek do OFE wydaje się mało prawdopodobne.

Premier Donald Tusk: Wspólnie z instytucjami odpowiedzialnymi za przyszłe emerytury będziemy szukali rozwiązań, wśród których zawieszenie przekazywania składek do OFE wydaje się mało prawdopodobne.

PREMIER DONALD TUSK

Jednakże tydzień później Premier Tusk nie wykluczał już możliwości zmiany wysokości składki przekazywanej do OFE. Dodał, że w pracach nad zmianami w OFE kluczowa jest koncepcja obligacji emerytalnych.

W dniu 2 grudnia 2010 r. minister Boni poinformował, że do końca miesiąca powinny zostać przygotowane ostateczne założenia zmian w OFE. Według niego, co było zmianą jego stanowiska, jeżeli składka przekazywana do OFE miałaby być obniżona, to bezpieczna byłaby koncepcja obniżenia jej do 5 proc.. Zaznaczył także, że nie ma mowy o tym, aby do OFE w ogóle nie przekazywać gotówki, lecz jedynie obligacje emerytalne. Wyraził nadzieję, że ostateczny projekt ustawy zostanie przedstawiony do końca roku, a proces legislacyjny związany ze zmianami w OFE zakończy się w I kwartale 2011 r.

Potwierdził to kilka dni później szef Rady Gospodarczej przy Premierze RP Jan Krzysztof Bielecki. Premier Donald Tusk natomiast 7 grudnia 2010 r. potwierdził, że projekt finansowania części emerytury w II filarze zostanie wypracowany do końca roku kalendarzowego.

Premier Donald Tusk: Rząd jest blisko uzgodnienia takich zmian w systemie emerytalnym, by przyszli emeryci mieli pewność, że ich składki są bezpieczne.

PREMIER DONALD TUSK

W związku z tym pod koniec 2010 r. nad reformą emerytalną pracowało równolegle kilka zespołów: eksperci zespołu ministra Boniego, Rada Gospodarcza przy Premierze RP, Komisja Trójstronna. Dodatkowo własne pomysły zgłaszało także Ministerstwo Pracy, które było w dużym stopniu

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

popierane i inspirowane przez Ministerstwo Finansów. Każdy z nich różnił się koncepcją, przy czym wyłącznie zespół ministra Boniego przeciwstawiał się otwarcie ograniczeniom składek do OFE na rzecz ZUS.

W związku z zaostrzającym się sporem między różnymi zespołami w ramach rządu Premier Tusk oświadczył pod koniec grudnia 2010 r., że podjął ostateczną decyzję co do kształtu reformy emerytalnej. Zgodnie z decyzją premiera projekt miał zakładać, że od kwietnia 2011 r. składki do OFE zostaną obniżone z dotychczasowych 7,3 proc. do 2,3 proc. wynagrodzenia. Równocześnie 5 proc. wynagrodzenia miało być odtąd zapisane w ZUS na specjalnym koncie. W rzeczywistości dodatkowe środki byłyby wykorzystywane do finansowania bieżących zobowiązań z tytułu obecnych emerytur, a więc zapisy w ZUS miałyby wyłącznie wirtualny charakter.

W kolejnych latach jednak proporcje składek do OFE miałyby się zmieniać tak, aby w 2017 r. do nowych kont w ZUS było przelewanych 3,8 proc., a do OFE 3,5 proc. wynagrodzeń. Stąd też nawet w przyszłości wpływy do OFE byłyby dużo niższe niż w pierwotnym projekcie, przy czym miało to rekompensować możliwość inwestowania większej części aktywów w akcje. Zdaniem premiera Tuska zaproponowane rozwiązanie miało powodować, że przyszłe emerytury mogą być nawet wyższe, niż gdyby tych zmian nie wprowadzono, gdyż nowe konto w ZUS miało być waloryzowane co roku o wysokość wzrostu gospodarczego i inflacji. Z drugiej strony w większym stopniu niż dotychczas wysokość przyszłych emerytur zależała wyłącznie od kondycji finansów publicznych.

To gwarantuje pełne bezpieczeństwo emerytów.

PREMIER DONALD TUSK

W powyższym kształcie nowy projekt ustawy został zaprezentowany już w styczniu i otrzymał także poparcie części opozycji (SLD).

Zmiana wysokości składki do OFE pozwoli Polsce przejść suchą nogą przez kryzys ekonomiczny.

POSŁANKA SLD ANNA BAŃKOWSKA

Większość ekonomistów jednak negatywnie oceniła decyzje premiera Tuska i zaproponowany przez niego projekt ustawy. Propozycje premiera krytykowali nawet eksperci, którzy w przeszłości pozytywnie oceniali działania rządu PO. Zmiany zaproponowane przez premiera Tuska negatywnie ocenił między innymi prof. Leszek Balcerowicz, dr Ryszard Petru, były wiceminister finansów Stefan Kawalec oraz były minister gospodarki Janusz Steinhoff. Ich zdaniem proponowane zmiany w systemie emerytalnym były wyłącznie efektem zaniechania reformy finansów publicznych w ostatnich latach. Stąd ich celem było ratowanie bieżącej sytuacji budżetowej, a nie zwiększenie efektywności powszechnego systemu emerytalnego.

Rząd rozpoczął demontaż systemu emerytalnego. W najbliższych latach czeka nas całkowita likwidacja funduszy emerytalnych. To bardzo zła wiadomość dla przyszłych emerytów.

PROF. KRZYSZTOF RYBIŃSKI

Równocześnie można także było zaobserwować zmiany w poglądach niektórych polskich ekonomistów, którzy wcześniej protestowali przeciw przesuwaniu składek emerytalnych z OFE do ZUS. W 2009 r. dr Bogusław Grabowski był jednym z ekonomistów, który podpisał otwarty list do premiera. Dr Grabowski, który był także członkiem Rady Gospodarczej przy Premierze RP, zaledwie kilka miesięcy później stał się jednym ze zwolenników ograniczenia składek do OFE. Jego zdaniem przerzucenie składek emerytalnych z OFE do ZUS to kupowanie czasu, ale alternatywą dla rządu

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

byłoby wyłącznie podniesienie podatków i zwiększenie bezrobocia. Stąd też otwarcie przyznał on, że proponowane zmiany mają wyłącznie za zadanie uratowanie budżetu państwa, a nie zwiększenie efektywności funduszy emerytalnych. Również prof. Witold Orłowski, który był członkiem Rady Gospodarczej, potwierdzał, że ten kompromis to wyłącznie kupienie czasu na dokończenie reformy emerytalnej.

Przeciw zmianom protestowały towarzystwa emerytalne, które były reprezentowane przez Ewę Lewicką, szefową Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych. Izba ta zrzeszała w tym okresie 14 z 15 działających towarzystw emerytalnych w Polsce. Jej zdaniem drastyczne zmniejszenie do 2,3 proc. składki zarządzanej przez OFE spowodowałoby, że kapitał, jaki fundusze wypracują na rynkach finansowych, będzie zbyt mały, aby znacząco podnieść kwoty wypłacanych w przyszłości emerytur.

Decyzja rządu nie tylko podważa sens i bezpieczeństwo systemu emerytalnego, ale przede wszystkim zwiększa, wbrew zapewnieniom, które nie zostały poparte żadnymi wyliczeniami, prawdopodobieństwo niskich emerytur milionów Polaków.

EWA LEWICKA, IZBA GOSPODARCZA TOWARZYSTW EMERYTALNYCH

W ramach konsultacji społecznych trwających zaledwie kilka tygodni projekt ustawy otrzymały 22 podmioty, ale uwagi do niego wpłynęły aż od 29 podmiotów. Niezależnie od zgłoszonych uwag projekt ustawy bez większych zmian merytorycznych trafił 11 marca 2011 r. do Sejmu.

8.2.4. FAZA PARLAMENTARNA

W dniu 11 marca 2011 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt nowelizacji ustawy dotyczący przesunięcia części składki emerytalnej na nowo utworzone specjalne subkonto prowadzone przez ZUS oraz zmiany limitów inwestycyjnych OFE.

Zgodnie z uzasadnieniem celem reformy emerytalnej nie było zwiększenie efektywności OFE, ale ograniczenie przyrostu długu publicznego w związku z funkcjonowaniem kapitałowej części systemu emerytalnego, co stawiało istotne obciążenie dla sektora finansów publicznych, szczególnie w okresie kryzysu z 2008 r. Zgodnie z zapowiedzią premiera projekt ustawy zakładał obniżenie części składki przekazywanej do OFE do 2,3 proc. w 2011 r. W kolejnych latach część składki emerytalnej przekazywanej do OFE ma wzrastać i kształtować się na poziomie 3,5 proc. w 2017 r. W następstwie tych działań uległaby polepszeniu sytuacja w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który otrzymywałby część środków, a tym samym zostałyby ograniczone także przyrost długu publicznego.

Z uwagi na obniżenie wysokości składki na ubezpieczenie emerytalne przekazywanej do OFE projekt przewidywał stopniowe zwiększanie maksymalnej części aktywów funduszy, jaka mogłaby być lokowana w instrumentach udziałowych, tak aby został zwiększony udział akcji w całym II filarze systemu emerytalnego – składającej się z części zewidencjonowanej zarówno w ZUS, jak i OFE. W związku z tym zaplanowano stopniowe zwiększanie limitu inwestycyjnego OFE w akcje spółek giełdowych. Do 2020 r. planowany limit zaangażowania OFE w akcje mógł osiągnąć poziom 62 proc., a w przyszłości nawet 90 proc. aktywów funduszu.

Rządowy projekt ustawy proponował ponadto wprowadzenie zachęt podatkowych w celu promowania idei dobrowolnego oszczędzania na emeryturę. Miało to istotne znaczenie z punktu widzenia zapewnienia dodatkowego dochodu, aby ubezpieczeni po przejściu na emeryturę zachowali dotychczasową stopę życiową.

Zaproponowana zmiana w projekcie ustawy w postaci przesunięcia części składki emerytalnej na specjalne subkonto prowadzone przez ZUS spotkała się z ostrą krytyką ze strony czołowych ekonomistów oraz większości organizacji pozarządowych również na etapie prac parlamentarnych.

Część podmiotów zwracała uwagę na niekonstytucyjność nowego podziału składki emerytalnej, zmniejszającego część przekazywaną do OFE, ze względu na naruszenie zasady praw nabytych i zasady zaufania obywateli do państwa oraz prawa do zabezpieczenia społecznego. Przygotowane opinie wskazywały także, że trudno przyjąć uzasadnienie o potrzebie reformy systemu emerytalnego – zmniejszenia składki do prywatnych funduszy – w celu ratowania sytuacji finansów publicznych. Dodatkowo w opiniach prezentowany był pogląd, że nie należy też oczekiwać poprawy sytuacji finansów publicznych w przyszłości. W konsekwencji również przyszły wzrost składki do OFE z poziomu 2,3 do 3,5 proc. należy uznać za zagrożony.

Warto w tym miejscu wskazać, że zgodnie z ustawą o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa projekt ustawy został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Żaden podmiot jednak nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie ww. ustawy. Brak podmiotów oficjalnie zgłaszających działalność lobbingsową świadczy o braku skuteczności Ustawy o działalności lobbingsowej w Polsce. Ze względu na interes społeczny, a także gospodarczy w trakcie przygotowywania tej ustawy było zaangażowanych wiele podmiotów, które zarówno broniły dotychczasowych rozwiązań, jak i projektu rządowego. Żaden z podmiotów nie został jednak oficjalnie zarejestrowany, mimo że ustawa przewiduje taki obowiązek.

W obronę prywatnego systemu emerytalnego było zaangażowanych wiele podmiotów, ale równocześnie Ministerstwo Finansów wykorzystywało środki masowego przekazu, aby przekonywać do swoich rozwiązań. Nie dziwi zatem to, że rządowy projekt bez większych zmian został uchwalony przez Sejm na posiedzeniu 25 marca 2011 r., a Senat bez naniesienia poprawek uchwalił projekt 25 marca 2011 r.

8.2.5. PREZYDENT

Ustawa została następnie skierowana do prezydenta, który podpisał ją 7 kwietnia 2011 r. Należy podkreślić, że prezydent Bronisław Komorowski oświadczył, że podpisał ustawę na podstawie opinii popierającej projekt i przyjęte w niej przez rząd rozwiązania.

Z tych też powodów Mikołaj Barczentewicz z fundacji Forum Obywatelskiego Rozwoju wystąpił do Kancelarii Prezydenta o udostępnienie mu tej opinii jako informacji publicznej. Wobec bezczynności Kancelarii Prezydenta złożył następnie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który uwzględnił ją i zobowiązał prezydenta do wydania stosownej decyzji. Już wcześniej zapadły także niekorzystne dla Kancelarii Prezydenta wyroki w podobnych sporach, w których o udostępnienie opinii wystąpili fundacja e-Państwo i student UW Marek Domagała.

Niestety do dziś opinia ta nie została przekazana do publicznej wiadomości. Według Kancelarii Prezydenta opinie dotyczące OFE nie mogą być zakwalifikowane jako informacje publiczne ani nie podlegają przepisom Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dodatkowo Kancelaria Prezydenta odmawia wydania opinii, wskazując na prawa autorskie osoby, która je przygotowała.

8.2.6. WPŁYW GRUP INTERESÓW

Ustawa z 28 sierpnia 1997 r. ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia społeczeństwa, gdyż regulowała nowy system emerytalny, który w przeciwieństwie do poprzedniego – opartego na zasadzie redystrybucji – opierał się na kapitale zgromadzonym na kontach prywatnych oraz wirtualnych w ZUS.

Rozwiązania przyjęte przez nowy system emerytalny należy uznać za słuszne wobec problemów związanych ze zmianami demograficznymi zachodzącymi w Polsce oraz wielu państwach o wysokim poziomie PKB na mieszkańca. Jednak ustawa, mimo że regulowała kwestie ważne dla dużej części społeczeństwa, spotkała się z małym zainteresowaniem. W następstwie tego można zaobserwować od 1999 r. zmiany w prawie, które w wielu przypadkach zmieniały na niekorzyść społeczeństwa rozwiązania przyjęte przez reformę emerytalną, w szczególności reforma z 2011 r.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Na problem braku działań edukacyjnych ze strony rządu i instytucji finansowych zwraca uwagę prof. Marek Góra z SGH, który należy do grupy twórców powszechnego systemu emerytalnego z 1999 r. Wobec braku działań edukacyjnych wiedza społeczeństwa o działaniu systemu emerytalnego jest bardzo słaba, stąd podejmowane działania przez rząd lub instytucje finansowe są często niezrozumiałe dla większości uczestników systemu emerytalnego. Zdaniem profesora Marka Góry uczestnicy systemu nie potrafią kierować pytań do osób i instytucji proponujących konkretne rozwiązania. Wskutek niewiedzy uczestnicy, którzy powinni być najbardziej zainteresowani reformą systemu emerytalnego, najczęściej wykazują bierną postawę, gdy stanowione jest prawo rozwiązujące istotne materie z zakresu systemu emerytalnego. Niewiedza uczestników i wynikająca stąd bierność pozwala rządowi, ale także innym grupom dokonywać dla siebie korzystnych zmian w systemie emerytalnym często na niekorzyść pozostałych grup społecznych. Odzwierciedla to brak objęcia powszechnym systemem emerytalnym służb mundurowych, a także problemy z reformą rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych. Obie grupy były dotychczas na tyle silne i mogły wpływać na polityków, aby skutecznie zablokować wszelkie próby reformy systemów emerytalnych ich dotyczących.

Na problem zwracali także uwagę Raghuram Rajan i Luigi Zingales (2004), którzy analizowali zmiany w systemach gospodarczych. Zaobserwowali mianowicie, że często przez rząd przeprowadzane są reformy, które są inicjowane przez silne prywatne grupy na niekorzyść dużych grup społecznych. Ich zdaniem wynika to z faktu, że duże grupy społeczne nie są zorganizowane i nie potrafią się przeciwstawić regulacjom dla nich niekorzystnym. W przeciwieństwie do nich prywatne zorganizowane grupy, które często dysponują znacznym kapitałem, mogą łatwo dotrzeć do decydentów (polityków) i wpłynąć na kształt tworzonego prawa.

Zaobserwowaną sytuację dobrze odzwierciedlają zmiany w powszechnym systemie emerytalnym, przy czym można wyróżnić trzy istotne grupy wpływu w Polsce. Pierwszą stanowi rząd, którego celem jest utrzymanie władzy. Drugą – opozycja, która stara się pozyskać nowych wyborców, proponując populistyczne rozwiązania. Trzecią grupę stanowią PTE dążące do utrzymania wysokich zysków i niskiego ryzyka. Naturalnie ważnym podmiotem są ubezpieczeni, ale w toku prowadzenia prac nad reformą emerytalną nie brali oni istotnego udziału w ciągu ostatnich dziesięciu lat.

Działania pierwszej grupy były szczególnie widoczne w 2011 r. Wtedy na potrzeby ratowania finansów publicznych została obniżona składka do prywatnych funduszy emerytalnych, zastępując je wirtualnymi kontami w ZUS. W następstwie znaczna część emerytury społeczeństwa będzie zależeć od bieżącej sytuacji budżetu państwa. W związku z tym, że w ostatnich latach sytuacja finansów publicznych nie ulegała poprawie, a w przyszłości obciążenia z tytułu ubezpieczeń społecznych będą się zwiększały, należy ocenić, że reforma została przeprowadzona na niekorzyść przyszłych emerytów.

Działania drugiej grupy są widoczne w okresie zbliżających się wyborów – zgodnie z teorią cykli wyborczych prezentowaną przez Alberto Alesinę, Nouriel Roubini i Geralda Cohena (1997). Zgodnie z nią politycy w okresie przedwyborczym podejmują decyzje mające zwiększyć ich popularność. Mogą one również wpływać na działania podmiotów prywatnych, tak jak w przypadku PTE.

W związku z tym rok przed wyborami można zaobserwować wzrost zainteresowania posłów rozwiązaniami korzystnymi dla członków systemu emerytalnego. Większość rozwiązań koncentrowała się jednak głównie na obniżeniu składek pobieranych przez PTE, a w mniejszym stopniu na podniesieniu ich efektywności. Wyjątek stanowił projekt poselski (Unii Wolności) z 2000 r., którego celem było zwiększenie konkurencyjności poprzez umożliwienie PTE zarządzania większą liczbą OFE.

Zaproponowany projekt był jednak sprzeczny z interesami trzeciej wyróżnionej grupy, którą stanowią PTE. Zasadniczym celem PTE jest utrzymanie systemu emerytalnego w obecnym kształcie, co gwarantuje im wysokie stopy zwrotu przy stosunkowo niskim ryzyku. Dodatkowo obecny system mierzenia efektywności inwestycyjnej OFE umożliwia funduszom osiąganie przeciętnych wyników bez ponoszenia negatywnych konsekwencji. W przeszłości OFE były wyłącznie aktywnie zaangażowane

w proces legislacyjny, gdy ich interesy były zagrożone (np. obniżenie składki). Nie podejmowały natomiast żadnych istotnych działań, których celem byłaby poprawa efektywności systemu emerytalnego z punktu widzenia przyszłych emerytów.

Na brak zainteresowania funduszy emerytalnych procesem legislacyjnym zwrócił również uwagę zespół Fundacji im. Stefana Batorego (2008), który pracował nad projektem „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”. Zespół badawczy analizował prace legislacyjne Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dalej zwanego MPiPS), które pracowało nad projektem ustawy o świadczeniach wypłacanych ze środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych w 2008 r. Członkowie zespołu badawczego obawiali się, że w trakcie tworzenia tego projektu może dochodzić do nacisków ze strony funduszy emerytalnych w celu uzyskania nienależnie wysokich zysków. Zakładano, że będzie to dotyczyć przede wszystkim prac parlamentarnych, w związku z czym zespół badawczy obserwował proces legislacyjny na poziomie sejmowym. Monitoring wykazał jednak, że nie dochodziło do żadnych nacisków ze strony funduszy emerytalnych, które pozostawały wobec nowego projektu ustawy przez cały czas bierne.

Z drugiej strony zespół badawczy zwraca uwagę, że prace nad projektem ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych utrudniało to, że MPiPS nie ma specjalistów podatkowych, np. finansistów, którzy mogliby pracować nad ustawą. W związku z tym prace pod względem merytorycznym powinny leżeć w gestii Ministerstwa Finansów. Tak jednak się nie stało i projekt ustawy był konsultowany z funduszami na poziomie rządowym. Autorzy zespołu Fundacji im. Stefana Batorego przypuszczają, że przedstawiciele funduszy emerytalnych mieli możliwość przekonania projektodawców do rozwiązania w ich interesie na etapie prac w MPiPS. Zespół badawczy nie mógł jednak jednoznacznie stwierdzić, w jakim zakresie fundusze emerytalne wywarły wpływ na kształt projektów rządowych. Jednak zespół badawczy Fundacji Batorego wskazywał, że były sygnały świadczące o tym, że do zmian w interesie funduszy w procesie doszło. Dodatkowo eksperci fundacji zwracają uwagę, że MPiPS zorganizowało konferencję uzgodnieniową, na której przedstawiciele funduszy emerytalnych zgłaszali uwagi do projektu. Jednak na stronach BIP MPiPS nie można było znaleźć żadnego dokumentu związanego z tym spotkaniem (protokołu ani propozycji zgłaszanych przez instytucje ubezpieczeniowe).

Z raportu fundacji wynika zatem, że największe zmiany w projekcie zostały przeprowadzone w fazie przedparlamentarnej. Nie dokonano natomiast istotnych zmian w projekcie podczas prac Sejmu, mimo że poważne wątpliwości do projektu zgłaszali posłowie z partii opozycyjnej, przedstawiciele Narodowego Banku Polskiego, izb reprezentujących fundusze emerytalne oraz organizacje gospodarcze i pozarządowe.

Warto wskazać także, że powyżej wyróżnione zostały trzy grupy – rząd, opozycja i przedstawiciele PTE. W praktyce grup interesów jest znacznie więcej, co może wynikać z powszechnego charakteru ubezpieczeń emerytalnych. Obok trzech powyższych należy wyróżnić także te grupy, które dotychczas skutecznie broniły się przed włączeniem do powszechnego systemu emerytalnego – rolników i służby mundurowe. Na rynku występują także podmioty, które zostały wykluczone z obsługi powszechnego systemu emerytalnego. Warto zwrócić uwagę, że dotąd nie były podejmowane żadne inicjatywy, które mogłyby spowodować wzrost konkurencji na rynku funduszy emerytalnych poprzez zmniejszenie barier wejścia na rynek. Brak ten może wynikać z silnej pozycji dotychczasowych funduszy – trzeciej grupy, która skutecznie blokuje i lobbuje przeciw wszelkim reformom rynku funduszy emerytalnych.

Dodatkowo w trakcie prac nad reformą emerytalną można było zaobserwować istotne spory wśród pierwszej grupy – rządowej. W tym przypadku idea, a następnie realizacja projektu o obniżeniu składki do OFE dotyczyła głównie Ministerstwa Pracy i Ministerstwa Finansów. Pomysłem tym na początku silnie przeciwstawiał się zespół ministra Boniego, a Rada Gospodarcza przy Premierze RP była podzielona co do kształtu reformy. Ostatecznie jednak zwyciężyło Ministerstwo Finansów, które zostało poparte przez premiera. Zatem również w ramach jednej grupy można zaobserwować różne frakcje i interesy, które najbardziej były widoczne w fazie przedparlamentarnej.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Ponadto prof. Marek Góra zwraca uwagę na różne interesy, które występują między I a II filarem w Polsce. W I filarze środki zarządzane są bez wykorzystania rynków finansowych – zarządza nimi ZUS, który w tej roli jest specyficznym PTE. Z tych powodów nie są one atrakcyjne dla grup interesu związanych z rynkami finansowymi. Prof. Marek Góra zwraca jednak uwagę, że nie przestają być atrakcyjne dla polityków, instytucji publicznych (np. koszty funkcjonowania ZUS w części odpowiadającej zadaniom emerytalnym nie są jakoś drastycznie niższe od opłat pobieranych przez PTE) oraz uprzywilejowanych grup zawodowych.

Z tych powodów prof. Góra postuluje, aby środki, które przepływają przez system emerytalny, były jednolicie księgowane. Spowodowałoby to przejrzystość systemu emerytalnego, a tym samym łatwiejsze jego zrozumienie, w tym ewentualnych późniejszych w nim zmian. Niestety postulat wprowadzenia jednolitego systemu księgowania nie spotkał się dotychczas z zainteresowaniem decydentów, co także może wynikać z tego, że grupy interesów nie są zainteresowane wprowadzeniem przejrzystego systemu emerytalnego w Polsce.

8.2.7. PODSUMOWANIE

Analiza Ustawy o zmianie Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych z 2011 r. wyraźnie wskazuje, że grupy interesów – politycy, ale także fundusze emerytalne – rzadko kiedy działają w interesie społeczeństwa. Dodatkowo żadna z tych grup nie podejmowała jakichkolwiek działań, aby wyedukować społeczeństwo. Jego brak wiedzy merytorycznej jest jednym z powodów małej aktywności, co wykorzystuje wiele grup interesów w celu realizacji swoich partykularnych interesów.

Równocześnie rząd nie jest dyscyplinowany przez społeczeństwo, co spowodowało wiele zaniechań bądź zmian ustawy powodujących, że obecny powszechny system emerytalny istotnie różni się od pierwotnych założeń. Większość zmian była przeprowadzana w fazie przedparlamentarnej, a w Sejmie prace nad projektem miały często tylko charakter redakcyjny.

Warto podkreślić, że do dziś nie wprowadzono systemu opartego na kilku funduszach o różnym profilu ryzyka, co przewidywała ustawa z 1999 r. W następstwie tego część osób, które niedawno przeszły lub przejdą na emeryturę, poniosła istotną stratę. Ponadto wobec orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE z grudnia 2011 r. dla funduszy emerytalnych otworzyły się możliwości inwestycji na rynkach zagranicznych. Możliwość dywersyfikacji nie tylko powinna ograniczyć ryzyko związane z polityką inwestycyjną funduszy emerytalnych, ale także przyczynić się do wyższych stóp zwrotu. Należy też wskazać, że na wadliwość zapisu ograniczającego możliwości inwestycyjne zwracała uwagę część opinii prawnych, gdy tworzony był projekt ustawy w latach 1996-1998, a także w późniejszym okresie.

W ramach prowadzonych nowelizacji została w dużym stopniu ograniczona możliwość dziedziczenia środków oraz wyboru formy emerytury. W ostatnim okresie zmniejszono też udział środków przekazywanych do OFE na rzecz ZUS. W następstwie tego obecny system emerytalny ponownie w dużym stopniu zależy od bieżącej sytuacji finansów publicznych, co stwarza ryzyko dla przyszłych emerytów.

W następstwie kryzysu finansowego po raz kolejny ożyła dyskusja związana z reformą systemu emerytalnego służb mundurowych oraz rolników. Obie grupy mają jednak silne poparcie wśród niektórych polityków, co powoduje, że każda próba reformy tych systemów spotyka się z dużymi protestami. Należy zatem oczekiwać, że ewentualne zmiany będą tylko częściowo rozwiązywać problemy narastające wobec braku istotnych rozwiązań w systemie emerytalnym.

8.3. USTAWA O OGRANICZANIU BARIER ADMINISTRACYJNYCH DLA OBYWATELI I PRZEDSIĘBIORCÓW

Autor: Monika Lewandowska-Kalina

Tytuł: O ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców

Ustawa została uchwalona na posiedzeniu nr 88 dnia 25 marca 2011 r.

Adres publikacyjny: DzU nr 106 poz. 622

8.3.1. PROBLEM ZAWODÓW REGULOWANYCH W POLSCE

W Polsce istnieje 380 regulowanych przez państwo profesji, ponaddwukrotnie więcej niż w Niemczech, we Francji, Włoszech, w Norwegii czy Szwecji i ponad siedmiokrotnie więcej niż w Estonii.

Analiza zawodów regulowanych ujawnia, że ich istnienie powoduje ograniczenie wyboru konsumentów i wzrost kosztów przez nich ponoszonych, wzrost płac przedstawicieli zawodów regulowanych i zwiększenie nierówności w społeczeństwie, jak również pozbawienie najbiedniejszych dostępu do odpowiednich usług.

Pierwszym efektem ograniczenia podaży usług poprzez zamknięcie zawodu jest renta ekonomiczna, jaką dzięki temu osiągają przedstawiciele danej profesji. George Stigler (1971) udowodnił, dlaczego grupy interesu preferują regulacje zamiast np. subsydiów. Subsydia dla danej dziedziny gospodarki przyciągają innych przedsiębiorców, zwiększając tym samym presję konkurencyjną. Regulacje działają zupełnie odwrotnie. Zamykają dostęp do danej działalności gospodarki i, zmniejszając konkurencję, wytwarzają zjawisko renty ekonomicznej – nadzwyczajnego zysku wynikającego z ograniczeń podaży na danym rynku spowodowanych istnieniem regulacji.

Całkowita wielkość renty, mierzonej przeciętnym stosunkiem ceny do kosztów (average price-cost margin) – częstym wskaźnikiem rozmiaru niedoskonałości rynku produktów – jest o 10-20 proc. większa w Polsce niż innych krajach OECD (wg raportu OECD, 2010). Współczynnik koszty – ceny jest niższy w przemyśle, ponieważ zagraniczna konkurencja zmniejsza marże (Gradzewicz i Hagemeyer, 2007). Renty zdają się ogromne (w wymiarze absolutnym i w stosunku do innych krajów) w prawie każdym sektorze (za wyjątkiem transportu), zwłaszcza w budownictwie, handlu, rolnictwie i usługach.

Drugim efektem jest duże bezrobocie wśród młodych ludzi. Efekt ten potwierdziły najszerze badania zawodów regulowanych przeprowadzone w krajach UE przez Institut für Höhere Studien. Raport pokazał, że kraje o mniej restrykcyjnych regulacjach charakteryzują się wyższym zatrudnieniem, szczególnie ludzi młodych, i wyższymi obrotami w regulowanych zawodach. Badania wskazują, że nawet w przypadku państwowych egzaminów powszechnych w wielu profesjach dochodzi do manipulacji mogących ograniczyć liczbę aplikantów w trudnych ekonomicznie czasach. W badaniach Eltona Rayacka (1975) przeprowadzonych na zlecenie Departamentu Pracy USA pokazano, że w dziesięciu z dwunastu analizowanych zawodów regulowanych liczba osób, które pomyślnie zdały egzamin, była zdecydowanie niższa, gdy bezrobocie było wysokie.

Regulacje zawodu w wielu przypadkach stanowią barierę wejścia na rynek, nie mogą więc nie mieć wpływu na poziom płac otrzymywanych przez przedstawicieli profesji. Badania Williama D. White'a (1978) pokazały, że wzmocnienie restrykcyjności regulacji dotyczących personelu laboratoryjnego podniosło jego relatywne płace o 16 proc. Z kolei badania Lawrence'a Sheparda (1978) porównujące przeciętne opłaty pobierane przez dentyków w stanach, w których zawód ten był regulowany, z tymi, w których nie był, ujawniły, że regulacje podniosły ceny usług i płace dentyków od 12 do 15 proc. Wyższe ceny usług świadczonych przez licencjonowanych przedstawicieli zawodów można uznać za usprawiedliwione, jeśli istniałyby dowody, że regulacja danej profesji rzeczywiście podnosi jakość świadczonych usług. Większość dowodów wskazuje jednak na to, że regulacje mają w najlepszym razie neutralny, jeśli nie negatywny efekt.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Licencjonowanie zawodów poprzez zwiększenie kosztów wejścia na rynek podnosi ceny i ogranicza podaż usług, powodując tzw. cadillac effect – zjawisko wykonywania przez ludzi samodzielnie czynności zwykle wykonywanych przez fachowców. Konsument, stając przed wyborem, czy zakupić drogą usługę wysoko kwalifikowanych specjalistów, czy nie kupić ich wcale, często wybiera drugie rozwiązanie, co w przypadku wielu zawodów prowadzi do zmniejszenia nie tylko ogólnej jakości usług, ale też bezpieczeństwa konsumentów. Amerykańscy badacze Sidney Carroll i Robert Gaston pokazali, że do porażek prądem dochodzi zdecydowanie częściej w stanach o bardziej restrykcyjnych regulacjach zawodu elektryka. Badacze, używając indeksu higieny jamy ustnej rekrutów amerykańskiej marynarki wojennej, pokazali, że w stanach, które dopuszczają do praktykowania zawodów dentystrycznych specjalistów spoza swoich granic (a tym samym mają wyższą dostępność usług), jakość uzębienia jest wyższa o 30 proc.

Badania ujawniają również, że zamknięcie pewnych zawodów powoduje presję konkurencyjną na płace w zawodach nieuregulowanych. Morris Kleiner z University of Minnesota pokazał, że płace w sektorach nieuregulowanych są o 8-12 proc. niższe (w zależności od użytej metody estymacji) w wyniku ograniczenia dopływu pracowników do zawodów regulowanych. Co więcej, konsekwencją zamykania zawodów jest odpływ najzdolniejszych osób do zawodów wolnych. Dale Ballou i Michael Podgursky (1998) po przeprowadzeniu badań dotyczących zawodu nauczyciela argumentują, że im dłuższy okres poprzedzający wejście do zawodu, im więcej barier prawnych, tym więcej dobrze wykwalifikowanych młodych osób zaczyna szukać innego, mniej uregulowanego zajęcia. To skutkuje znaczącym obniżeniem ogólnej jakości usług, ponieważ w zawodzie pozostają głównie osoby gorzej wykwalifikowane, niemające na rynku pracy innych alternatyw.

8.3.2. PROJEKT USTAWY O OGRANICZANIU BARIER ADMINISTRACYJNYCH DLA OBYWATELI I PRZEDSIĘBIORCÓW W ZAKRESIE LIKWIDACJI UPRAWNIEŃ ZAWODOWYCH DLA POŚREDNIKÓW W OBROTCIE NIERUCHOMOŚCIAMI

W projekcie ustawy wprowadzono zapisy otwierające dostęp do wykonywania działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami – zniesiono obowiązek uzyskania licencji zawodowej pośrednika i inne ustawowe wymagania ograniczające dostęp do wykonywania pośrednictwa. Wykonywanie tej działalności miało wymagać jedynie obowiązkowego ubezpieczenia OC.

Argumentowano, że wykonywanie czynności zmierzających do zawarcia umów sprzedaży, najmu lub dzierżawy nieruchomości nie wymaga szczególnych kwalifikacji zawodowych, a każdy przedsiębiorca funkcjonujący w obrocie gospodarczym ma podstawowe umiejętności, którymi musi się wykazać pośrednik, np.: sprawne przeprowadzanie transakcji, korzystanie z rejestrów i ewidencji, prezentacja ofert. Ponadto najważniejsze z punktu widzenia konsumenta umowy – umowy sprzedaży nieruchomości – poświadczają notariusz, a nie pośrednik i de facto na notariusza nałożony jest ciężar odpowiedzialności za rzetelność transakcji (sprawdzenie ksiąg wieczystych etc.). Dodatkowo wysoki poziom prowizji pobieranych przez pośredników od obydwu stron transakcji jest odwrotnie proporcjonalny do jakości i rzetelności świadczonych przez nich usług (średnia w przypadku umów sprzedaży wynosi 7 proc. wartości transakcji, w przypadku umów najmu to wysokość miesięcznego czynszu).

8.3.3. PRACE NAD USTAWĄ O OGRANICZANIU BARIER ADMINISTRACYJNYCH DLA OBYWATELI I PRZEDSIĘBIORCÓW W RADZIE MINISTRÓW (ELEMENTY, WPŁYW GRUP INTERESU)

Ustawa o gospodarce nieruchomościami stanowi dobry przykład na likwidację licencji. Zareczam państwu, że podobnie jak wczoraj taksówkarze walczyli o zachowanie licencji, tak samo będzie trzecia wojna światowa o zachowanie licencji na obrót nieruchomościami. Będzie trzecia wojna światowa.

Adam Szejnfeld

Praca nad projektem ustawy i zniesieniem licencji pośrednika w obrocie nieruchomościami wywołała bardzo ostrą reakcję Polskiej Federacji Rynku Nieruchomości, związku regionalnych stowarzyszeń pośredników oraz zarządców nieruchomości, zrzeszających prawie 3,5 tys. osób. W komunikacie opublikowanym na stronie internetowej PFRN zapewniał swoich członków, że organizacja „jest w stałym kontakcie z Ministerstwem Gospodarki i Ministerstwem Infrastruktury oraz jest przygotowana do podjęcia natychmiastowych działań lobbujących w sprawie utrzymania licencji zawodowych. PFRN natychmiast przystąpi do szeroko zakrojonych działań w sprawie usunięcia szkodliwych zapisów z projektu ustawy po jego oficjalnym opublikowaniu”. Przypominał także, że przy procedowaniu Ustawy o świadczeniu usług na terytorium RP zespół lobbujący powołany i zarejestrowany pod przewodnictwem Polskiej Federacji Rynku Nieruchomości znakomicie zdał egzamin i wpłynął na usunięcie zapisów o likwidacji licencji z tej ustawy¹⁵.

Po oficjalnym ogłoszeniu przez Ministerstwo Gospodarki prac nad projektem 11 grudnia 2009 r. PFRN wielokrotnie publicznie przedstawiał projektowane zmiany jako *likwidację ograniczenia dostępu do zawodu osobom karanym oraz osobom niemającym kompetencji do obsługi rynku nieruchomości, która doprowadzi do usunięcia ochrony osób, które zawierają transakcje na rynku nieruchomości, otworzy szeroko drzwi światu przestępczemu, wyeliminuje małe rodzinne firmy, które nie poddają nieuczciwej konkurencji, oraz wprowadzi na rynek nieruchomości olbrzymie środki z nieujawnionych źródeł przychodu w celu ich wyprania*. Rozpoczął też szeroko zakrojone działania w celu eliminacji zapisu z projektu ustawy. Szukano możliwości wpłynięcia nie tylko na przedstawicieli rządu, lecz również na parlamentarzystów. Siódmego stycznia 2010 r. przedstawiciele PFRN odbyli spotkania z podsekretarzem stanu Rafałem Baniakiem. Siódmego lipca 2010 r. Michał Boni, przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów, i Rafał Baniak, podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki, zorganizowali w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów spotkanie, na które zostali zaproszeni między innymi przedstawiciele PFRN. Minister Michał Boni poinformował wówczas, że zapoznał się z większością protestów i stanowisk przesłanych przez PFRN oraz regionalne stowarzyszenia, jak również z większością indywidualnych protestów kierowanych przez pośredników w obrocie nieruchomościami. Zapewnił, że projekt zmian w Ustawie o gospodarce nieruchomościami zostanie jeszcze raz dokładnie przeanalizowany, a przedstawione przez pośredników argumenty będą wzięte pod uwagę.

PFRN zorganizowała również spotkanie z poseł Aldoną Młyńczak, członkinią sejmowych komisji infrastruktury i gospodarki. Uzgodniono plan konkretnych działań, które zostaną wspólnie podjęte w interesie środowiska¹⁶.

Działania PFRN sięgnęły nawet Brukseli. W Parlamencie Europejskim Polska Federacja Rynku Nieruchomości odbyła spotkania z europosłami: prof. Danutą Hübner, Konradem Szymańskim, Piotrem Borysem, dr. Wojciechem Olejniczakiem, Jolantą Hibner, dr. Janem Olbrychtem, Małgorzatą Handzlik oraz reprezentantem posłanki Róży Thun. Posłowie wyrazili zaniepokojenie dla propozycji zmian w zakresie likwidacji licencji pośrednika. Wielu z nich zadeklarowało wsparcie i interwencje w tej sprawie.

¹⁵ Komunikat w sprawie projektu likwidacji licencji pośrednika w obrocie nieruchomościami-
<http://www.pfrn.pl/page/845>

¹⁶ <http://www.pfrn.pl/page/873>

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Wskutek działań PFRN w sprawie likwidacji licencji zostało złożonych 13 interpelacji poselskich¹⁷ i jedno zapytanie. Podjęta została również jedna interwencja poselska.

Zdając sprawozdanie ze swojej lobbingsowej działalności, prezydent PFRN nie ukrywał, że twarde stanowisko w sprawie licencji przynosi rezultaty: „Coraz więcej ważnych osób i instytucji popiera nas i jest za utrzymaniem licencji, a propozycja Ministerstwa Gospodarki jest odbierana jako niebezpieczeństwo dla obrotu gospodarczego w obszarze nieruchomości”¹⁸.

Dodatkowo PFRN ostro reagował na pojawiające się w prasie głosy przychylnie dla zniesienia licencji zawodowej pośrednika nieruchomości, śląc sprostowania i naciskając na Ministerstwo Gospodarki, by podejmowało takie same działania.

W dniu 14 października 2010 r. na konferencji prasowej zorganizowanej w Sejmie przez Polską Federację Rynku Nieruchomości, Małopolskie Stowarzyszenie Pośredników w Obrocie Nieruchomościami oraz partię SdPi dyrektor Otylia Trzaskalska-Stroińska z Ministerstwa Gospodarki przekazała oficjalne stanowisko ministra gospodarki w sprawie wykreślenia z projektu Ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców artykułów wprowadzających zmiany w Ustawie o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zawodu pośrednika w obrocie nieruchomościami.

Ustawa została przekazana do Sejmu i uchwalona już bez oprotestowanego zapisu.

8.4. USTAWA O REFUNDACJI LEKÓW, ŚRODKÓW SPOŻYWCZYCH SPECJALNEGO PRZEZNACZENIA ŻYWIENIOWEGO ORAZ WYROBÓW MEDYCZNYCH

Autor: Monika Lewandowska-Kalina

Tytuł: O ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców

Ustawa została uchwalona na posiedzeniu nr 88 dnia 25 marca 2011 r.

Adres publikacyjny: DzU nr 106 poz. 622

8.4.1. SYSTEM REFUNDACJI LEKÓW W POLSCE

Dotychczas ceny leków w Polsce były kształtowane w warunkach (bardzo) ograniczonej konkurencji. Składały się one bowiem z dwóch części, pokrywanych przez dwóch płatników – NFZ oraz samego pacjenta. NFZ płać zawsze tylko do tzw. limitu ceny, czyli poziomu ceny najtańszego leku w grupie terapeutycznej. Część, która była pokrywana przez pacjenta, to reszta ceny ponad wymieniony limit. W 2009 r. na refundację leków przeznaczono 8,213 mld zł. Wartość rynkowa leków i wyrobów medycznych objętych refundacją przekroczyła 12 mld zł, z czego pacjenci dopłacili ok. 4 mld zł, co stanowi niecałe 33 proc. wartości rynkowej tych produktów.

W Polsce wydatki całkowite na leki wciąż rosły i w 2009 r. stanowiły 24,5 proc. całkowitych wydatków na opiekę zdrowotną, co było jednym z najwyższych współczynników spośród krajów OECD (piąte miejsce, przy średniej 17,1 proc.; OECD, 2009).

¹⁷ Jacka Tomczaka, Zbigniewa Babalskiego, Wiesława Szczepańskiego, Macieja Orzechowskiego, Sławomira Zawiślaka, Andrzeja Sztorca, Stanisława Kalembę, Henryka Siedlaczka, Zbigniewa Kozaka, Grzegorza Sztolcmana, Waldemara Andzela, Mariusza Grada, Jarosława Rusieckiego.

¹⁸ <http://www.pfrn.pl/page/873>

8.4.2. PROJEKT USTAWY REFUNDACYJNEJ Z 2010 R. (ELEMENTY, WPŁYW GRUP INTERESU)

By rozwiązać problem narastających kosztów systemu refundacyjnego, Rada Ministrów przygotowała projekt zmiany Ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych, uchwalony przez parlament RP 12 maja 2011 r. Zaproponowano w nim wprowadzenie sztywnych cen i marż zarówno detalicznych, jak i hurtowych. Zgodnie z projektem rządowym 17 proc. wydatków NFZ na świadczenia zdrowotne będzie musiało być przeznaczane na refundację leków. Bezpłatne będą leki mające udowodnioną skuteczność w leczeniu nowotworu złośliwego, choroby psychicznej, upośledzenia umysłowego, zaburzenia rozwojowego, choroby zakaźnej o szczególnym zagrożeniu epidemicznym oraz leki z programów terapeutycznych i chemioterapii. Podstawą limitu finansowania leku miała być najwyższa spośród najniższych cen hurtowych, które pokrywają co najmniej 15 proc. miesięcznego obrotu ilościowego zrealizowanego w danej grupie finansowania.

Opłatą zryczałtowaną będą objęte leki refundowane wymagające stosowania dłużej niż 30 dni oraz te, których koszt miesięczny przy odpłatności 30 proc. przekracza 5 proc. minimalnego wynagrodzenia. Na tej samej zasadzie dostępne będą leki, które trzeba stosować krócej niż 30 dni, ale ich koszt przy odpłatności 50 proc. przekracza 30 proc. minimalnego wynagrodzenia.

Projekt wprowadzał też przepisy dotyczące dzielenia ryzyka związanego z ponoszeniem przez NFZ wydatków na refundację leków. Uzależniał wielkość przychodu producenta leku od uzyskanych efektów zdrowotnych.

Decyzje refundacyjne będą wydawane na podstawie stanowiska Komisji Ekonomicznej i Agencji Oceny Technologii Medycznych.

Projekt przewidywał wprowadzenie podatku od refundacji leków. Płacić go miały koncerny farmaceutyczne zobowiązane do odprowadzania 3 proc. zysku z refundacji w celu zmniejszenia cen leków refundowanych dla chorych w hurtowniach i aptekach, a jednocześnie wyeliminowania nadużyć polegających na uzyskiwaniu z NFZ pełnej refundacji za leki sprzedawane w promocjach.

Projekt rządowy przewidywał, że stałą cenę leku refundowanego Ministerstwo Zdrowia będzie negocjowało z producentem. Od jej wartości będzie ustalana urzędowa marża hurtowa w wysokości 5 proc. i urzędowa marża detaliczna – też w wysokości 5 proc. Ceny leków refundowanych miały być identyczne w każdej aptece w kraju i nie miały się różnić od ustalonych. Wprowadzony miał zostać obowiązek zawierania przez apteki umów z NFZ, w których zobowiążą się one do przestrzegania cen ujętych w obwieszczeniach zawierających wykazy produktów refundowanych.

Za stosowanie wyższych marż i cen od tych, które ustali Ministerstwo Zdrowia, projekt przewidywał karę pieniężną o wartości detalicznej brutto leków sprzedanych z naruszeniem przepisów powiększonej o 10 proc. wartości kwoty refundacyjnej otrzymanej w poprzednim roku kalendarzowym.

8.4.3. PRACE NAD USTAWĄ REFUNDACYJNĄ W PARLAMENCIE (ELEMENTY, WPŁYW GRUP INTERESU)

Raport UOKiK z 2006¹⁹ r. informował o silnych naciskach organizacji aptekarskich, które dążyły do utrzymania wysokiego poziomu cen leków. Na przykład Naczelna Izba Aptekarska, czyli samorząd aptekarski, 28 stycznia 2005 r. zaapelowała do Ministerstwa Zdrowia o ustalenie jednolitych cen na takie preparaty, aby ograniczyć ewentualną konkurencję cenową. Samorząd aptekarski stał na stanowisku, iż do oceny działalności aptekarskiej nie można stosować rynkowych kryteriów, bo ma ona charakter szczególny, opiera się na trosce o klienta, jego zaufaniu itd., stąd konieczne są ograniczenia na rynku, np. dla konkurencji cenowej. Dodatkowo prasa informowała, że właściciel sieci Euro-Apteka

¹⁹ Raport z badania hurtowego rynku leków, UOKiK, Warszawa 2006.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

wskazywał, iż na hurtownie czynione były naciski, by zrywały współpracę z jego siecią, a w przeciwnym wypadku dystrybutorom groziłby bojkot polskich farmaceutów. Jako przykłady wymienił hurtownie Prosper SA, Farmapol i Polska Grupa Farmaceutyczna, które wycofały się ze współpracy z Euro-Apteką, PGF i Farmacol zawarte umowy z przedsiębiorstwem litewskim zerwały formalnie z innych przyczyn, jednakże należy zauważyć, że same są jednocześnie właścicielami dużych sieci aptek (na przykład PGF ma około 400 aptek).

Gdy ustawa refundacyjna trafiła do Sejmu, w posiedzeniach sejmowej podkomisji nadzwyczajnej oraz sejmowej i senackiej komisji zdrowia uczestniczyli członkowie samorządu aptekarskiego. Podczas prac legislacyjnych wprowadzono wiele szkodliwych zmian w projekcie ustawy o refundacji leków, o które wnioskowali przedstawiciele samorządu aptekarskiego. Świadczy o tym przemówienie prezesa Naczelnej Rady Aptekarskiej z 29 września 2011 r. wygłoszone na obchodach *20-lecia odrodzonego samorządu aptekarskiego*.

W dniu 17 lutego 2011 r. na posiedzeniu sejmowej podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o refundacji leków podkomisja przedłożyła sprawozdanie w formie tekstu jednolitego zawierające liczne zmiany do projektu ustawy refundacyjnej, które zostały przyjęte przez komisję.

Poniżej najważniejsze zmiany:

Zwiększenie wysokości urzędowej marży detalicznej. Marża detaliczna uległa podwyższeniu z 5 do 8 proc. – zmiana wynosi w zależności od danej grupy limitowej od 0,5 do 4 zł. Tym samym zwiększono rentę ekonomiczną podmiotów prowadzących apteki.

Wprowadzono marżę dla leków recepturowych w wysokości 25 proc. Projekt rządowy przewidywał marżę w wysokości 5 proc. dla tej grupy leków.

Wprowadzono też wiele innych korzystnych dla aptekarzy zmian na ich wniosek (np. nowe regulacje umów o refundacje).

Warto zaznaczyć, że pod wpływem argumentów ekspertów koncernów zagranicznych, a także niezależnych konstytucjonalistów Senat wykreślił z ustawy zapis dotyczący 3-proc. opłaty od refundacji leków, jaką miałyby płacić firmy farmaceutyczne. Wobec wątpliwości konstytucyjnych, jakie budził nowy podatek, a także tego, że byłby szkodliwy dla polskiego rynku farmaceutycznego – zmianę tę należy uznać za korzystną dla interesu publicznego.

8.5. USTAWA O RODZINNYCH OGRODACH DZIAŁKOWYCH

Autor: Stanisław Alwasiak

Tytuł: O rodzinnych ogrodach działkowych

Ustawa została uchwalona na posiedzeniu nr 107 dnia 8 lipca 2005 r.

Adres publikacyjny: DzU nr 169 poz. 1419

Ustawa wprowadziła nowe regulacje prawne dotyczące m.in. zakładania, utrzymywania i likwidacji ogrodów. W uchwalonym w 2005 r. kształcie zniósła obowiązywanie większości postanowień starszej Ustawy z 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych. Ustawa zmieniła warunki funkcjonowania tzw. rodzinnych ogrodów działkowych, wprowadzając rozwiązania kontrowersyjne i budzące wątpliwości, zarówno dotyczące praworządności poszczególnych rozwiązań, jak i konstytucyjności całej ustawy. Dodatkowo Polski Związek Działkowców – organizacja nadrzędna skupiająca w swych strukturach wszystkie ogrody i monopolizująca działalność społeczną działkowców – ograniczył prawo do zrzeszania się i rozporządzania własnością swoich członków.

8.5.1. RYS HISTORYCZNY

Idea ogrodów działkowych narodziła się pod koniec XVII w. w Anglii. Jako ruch społeczny ogrody działkowe powstały pod koniec XIX w. jako dobrowolne inicjatywy społeczne nakierowane na poprawę sytuacji najszerszych warstw mieszkańców przede wszystkim miast. Ich rozwój wynikał z przekonania o dobrodziejstwach obcowania z naturą. Pierwsze Towarzystwa Ogrodów i Osiedli Działkowych na terenach obecnej Rzeczypospolitej Polskiej powstały w 1901 r. W okresie międzywojennym istniało Towarzystwo Ogrodów Działkowych, a działkowcy należeli do wielu różnych działających w kraju organizacji. Dekret PKWN z 6 czerwca 1944 r. o reformie rolnej przewidywał wyłączenie z parcelacji ziemi na ogrody działkowe. W czerwcu 1946 r. wydany został dekret o ogrodach działkowych, który podniósł ogrody działkowe do rzędu urządzeń użyteczności publicznej. Istotną cezurą w historii ogrodów działkowych stało się uchwalenie 9 marca 1949 r. przez Sejm Ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (DzU nr 18 poz. 117). Zarządcą ogrodów w ten sposób stała się Komisja Centralna Związków Zawodowych. Art. 13 ustawy mówi: „Stowarzyszenia prowadzące ogrody działkowe ulegają likwidacji. Likwidację przeprowadza Zrzeszenie Pracowniczych Związków Zawodowych. Wszystkie agendy oraz cały majątek ruchomy i nieruchomy tych towarzystw przechodzi na Zrzeszenie Pracowniczych Związków Zawodowych (Komisję Centralną Związków Zawodowych)”. Na fali przemian posierpniowych w maju 1981 r. Sejm uchwalił Ustawę o pracowniczych ogrodach działkowych, w której wyniku ogrody działkowe przejął Polski Związek Działkowców na zasadzie wyłączności. Pracownicze ogrody działkowe, które na mocy przepisów przejściowych po 1989 r. stały się rodzinnymi ogrodami działkowymi, korzystały w poprzednim okresie ustrojowym z daleko idącej pomocy państwa. Elementem tego wsparcia był znaczny zakres pozyskiwania gruntów, co w połączeniu z nieuregulowanym stanem prawnym wielu terenów rodzi spory własnościowe i kontrowersje dotyczące swobody do zrzeszania się działkowców. Istotnym elementem tego procesu jest wzmocnienie samorządu terytorialnego, będący właścicielem wielu atrakcyjnych działek, na których posadowione są ogrody, często – w wyniku procesu urbanizacji – znajdujące się blisko centrów dzisiejszych rozwijających się od kilkudziesięciu lat miast.

8.5.2. STAN PRAWNY, PROCES LEGISLACYJNY ORAZ ZMIANY USTAWOWE

Sytuację prawną ogrodów działkowych oprócz wskazanej ustawy z 2005 r. regulują następujące akty normatywne:

- Ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych pomiędzy organami gminy a organami administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw,
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane,
- Statut Polskiego Związku Działkowców,

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

- Uchwały i wytyczne organów Związku Działkowców Polskich oraz Regulamin Rodzinnego Ogrodu Działkowego ROD.

Poszczególne zapisy ustawy były krytykowane i częściowo zmieniane jako niekonstytucyjne, w tym:

- Z dniem 18 grudnia 2008 r. art. 10 w zakresie odnoszącym się do gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego został uznany za niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2008 r. (DzU 8.223.1475),
- Z dniem 18 grudnia 2008 r. art. 17 ust. 3 w związku z ust. 2 w zakresie, w jakim uzależnia likwidację rodzinnego ogrodu działkowego na cel publiczny od zgody Polskiego Związku Działkowców, został uznany za niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2008 r. (DzU 8.223.1475),
- Art. 37 zmieniony przez art. 42 Ustawy z 18 października 2006 r. o zmianie i uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych (DzU 6.220.1600) z dniem 1 stycznia 2007 r.,
- Art. 38 uchylony przez art. 6 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie Ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (DzU 8.201.1237) z dniem 15 listopada 2008 r.

W dniu 22.02.2010 r. pierwszy prezes Sądu Najwyższego skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie niezgodności z konstytucją niektórych zapisów w ustawie o ROD (z 8.07.2005 r.), a 6.09.2010 r. rozszerzył wniosek o orzeczenie niezgodności całej ustawy.

8.5.3. KWESTIE WPŁYWU GRUP INTERESU

Projekt został opracowany z inspiracji i przy czynnym współudziale prawników Polskiego Związku Działkowców i został zgłoszony jako inicjatywa poselska. Uchwalenie ustawy było możliwe z inicjatywy grupy 107 posłów głównie reprezentujących Sojusz Lewicy Demokratycznej, SdPI i Unii Pracy. Podpisało się pod nim 235 tys. działkowców. Sama akcja zbierania podpisów stała się dowodem sprawności organizacyjnej struktur PZD i możliwości mobilizacji społecznej działkowców. Projekt ustawy wpłynął do Sejmu 11 marca 2005 r. Ustawa została uchwalona 8.07.2005 r. Głosowało 356 posłów, w tym za – 226, przeciw – 129, wstrzymał się 1, nie głosowało 104 posłów.

Należy wziąć pod uwagę atmosferę ostrego sporu politycznego. W tym samym czasie do łaski marszałkowskiej wpłynęły dwa projekty ustaw, z których tylko projekt wspierany przez SLD został dopuszczony do dalszej pracy legislacyjnej.

Wcześniej zgłoszony alternatywny projekt Prawa i Sprawiedliwości proponował „uwłaszczenie działkowców”, co wiązałoby się z przekazaniem im pełni praw majątkowych do uprawianych działek. Chwytny marketingowo pomysł PiS spotkał się z negatywną reakcją z jednej strony PZD, z drugiej niektórych posłów SLD. Można wnioskować, że głównym motywem podejmowanych działań zarówno przez posłów PiS, jak i SLD było pozyskanie głosów działkowców przed zbliżającymi się wyborami, nie zaś wsparcie tworzenia, utrzymania i zabezpieczenia potrzeb działkowców.

Interesujący z punktu widzenia norm stanowienia prawa był przebieg posiedzenia z 7 lipca 2005 r. Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisja Skarbu Państwa, obradujące pod przewodnictwem posła Jana Kochanowskiego z SLD, rozpatrzyły poprawki zgłoszone w drugim czytaniu poselskiego projektu Ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (druki nr 3905 i 4252). Nadzwyczajny był także tryb przyjęcia poprawek. W trybie poprawki nr 1 przyjęto nowy tekst ustawy, który czynił bezprzedmiotowym wszystkie inne poprawki, w tym zgłoszone przez posłów opozycji. Jej istotą było zaproponowanie ustawy w nowym kształcie wynikającym z uwzględnienia powstałych wątpliwości i zarzutów. Zamiast po kolei głosować zmiany i poprawki w niedoskonałym kształcie ustawy, przyjęto je hurtem po przegłosowaniu ich en bloc jako jednej poprawki. Zdaniem posłów opozycji przyjęcie poprawki nr 1 oznaczało przyjęcie całkiem nowej ustawy, a zgodnie z opinią posłów opozycji sprawozdawca Władysław Stępień nie wiedział, co się w niej znajduje!

Z jednej strony ustawa deklarowała obronę praw często ubogich i starszych osób, dla których własny ogród jest sposobem na życie. Z drugiej rozwiązania wnoszone przez ustawodawcę zmonopolizowały możliwość funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych oraz utrudniły dochodzenie słusznych praw przez działkowców na drodze sądowej. Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych m.in. nie określiła praw i obowiązków użytkujących działki (działkowców) ani procedur przydziału działek, a sprawy te uregulowano w normach wewnętrznych (statut, regulamin) niebędących źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Według opinii Najwyższej Izby Kontroli przywrócenie prawidłowej funkcji rodzinnym ogrodom działkowym mogło nastąpić tylko przez zmianę ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (szerzej patrz „Informacja o wynikach kontroli...”). W konfrontacji z działkowcami administracja ROD została postawiona na uprzywilejowanej pozycji: konsekwencją ewentualnego konfliktu z administracją mogła być utrata członkostwa, z czym wiązała się utrata nabytych praw do działki.

Innym wątpliwym elementem ustawy stało się to, że w wyniku nacisku PZD ustawodawca naruszył słuszne interesy właścicieli gruntów, na których posadowione są ogrody rodzinne. Art. 10: „Rodzinne ogrody działkowe zakładane są na gruntach stanowiących własność skarbu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz Polskiego Związku Działkowców. (...) mogą być oddawane nieodpłatnie Polskiemu Związkowi Działkowców w użytkowanie wieczyste”. Art. 11: „Nabywanie praw majątkowych, o których mowa w art. 10, może być zwolnione z podatków i opłat związanych z tym nabyciem, a wynikające z niego wpisy do ksiąg wieczystych i ich zakładanie są wolne od opłat”. Także poprzez nałożenie na nich obowiązków i służebności, m.in. takich jak rekultywacja i uzbrojenie gruntów. Wreszcie, uprzywilejowana pozycja prawna PZD prowadziła do trudnej do akceptacji sytuacji, gdy ewentualne spory między działkowcami a zarządem PZD były bardzo trudne do rozpatrzenia na drodze sądowej.

Przedstawiane powyżej argumenty pokazują, że wskazana ustawa jest niejasna, niesprawiedliwa i pod hasłem słusznej obrony idei uprawy ziemi przez najuboższych uprzywilejowuje aparat urzędniczy powołany do zarządzania ogrodami.

8.5.4. PODSUMOWANIE

Ustawa została przegłosowana pomimo wyjątkowo krytycznej opinii nt. zgodności przyjętych rozwiązań, z obowiązującym prawodawstwem i ustawą zasadniczą (por. odpowiedzi na pytania Biura Legislacyjnego w sprawie projektu Ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, Granat, druk nr 3905).

W przedstawianym kształcie ustawa narusza interes publiczny. Można stwierdzić, że w dużym stopniu realizuje interes wąskiej społecznej grupy interesów, jaką jest Prezydium Krajowej Rady Polskiego Związku Działkowców, oraz struktur administracyjnych PZD, który ma monopolistyczną pozycję, jeśli chodzi o tworzenie, prowadzenie i likwidację rodzinnych ogrodów działkowych, ze szkodą dla swobodnego prawa do zrzeszania się. „W konsekwencji ustawa narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasady przyzwoitej legislacji, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę równości wobec prawa” (por. Granat, 2005). Na tej podstawie można stwierdzić, że ustawa jest niezgodna z zasadą sprawiedliwości społecznej, ogranicza wolność gospodarczą poprzez ograniczenie swobody dysponowania własnym mieniem oraz nie zabezpiecza istotnych praw i wolności działkowców związanych z ich własnością.

Na przykładzie powyższej ustawy można zauważyć, jak w instrumentalny sposób zostało potraktowane tworzenie nowego prawa. Elementami tego procesu był brak szacunku dla procedur i zasad dobrego stanowienia prawa oraz podporządkowanie kształtu ustawy doraźnemu interesowi politycznemu.

8.6. USTAWA O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM

Autor: Oskar Kowalewski

Tytuł: O zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, Ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw

Ustawa została uchwalona na posiedzeniu nr 87 dnia 18 marca 2011 r.

Adres publikacyjny: DzU nr 84 poz. 455

Pierwsze prace nad reformą szkolnictwa wyższego w Polsce rozpoczęły się w 2008 r. i były zainicjowane z wykorzystaniem wniosków płynących z Raportu OECD z 2007 r. (Fulton i in., 2007). Z raportu wynikało między innymi, że poziom szkolnictwa wyższego jest w Polsce niski w porównaniu z innymi państwami OECD. O niskim poziomie szkolnictwa wyższego świadczyły niewielkie osiągnięcia w zakresie podstawowych badań, co częściowo zdaniem ekspertów OECD wynikało z braku reform odnoszących się do kadry naukowej w ostatnich latach.

Dodatkowo raport wskazywał, że szkolnictwo wyższe w Polsce w małym stopniu było związane z aktywnością w otoczeniu społeczno-gospodarczym (szkoleniami, wdrażaniem projektów innowacyjnych lub doradztwem). Ekspertci OECD zwracali także uwagę na poważne problemy w zakresie kształcenia studentów na poziomie licencjackim i magisterskim. Zdaniem ekspertów OECD część zauważonych przez nich problemów była wynikiem braku długoterminnej strategii rządu wobec szkolnictwa wyższego oraz finansowania nauki w Polsce.

Wnioski płynące z raportu OECD były przyczyną zorganizowania przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) w styczniu 2008 r. konferencji na temat reformy systemu zarządzania oraz finansowania nauki i szkolnictwa wyższego.

Stanowiska zaprezentowane podczas konferencji stanowiły następnie materiał do pracy powołanego 1 lutego 2008 r. eksperckiego Zespołu do Spraw Opracowania Założeń Reformy Systemu Nauki i Reformy Systemu Szkolnictwa Wyższego. W dniu 20 marca 2009 r. zespół zakończył prace nad projektem założeń reformy systemu nauki i reformy szkolnictwa wyższego.

W dniu 28 października 2009 r. rząd przyjął pakiet „Partnerstwo dla wiedzy” zawierający założenia reformy szkolnictwa wyższego. Do tego Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego zleciło konsorcjum firm Ernst & Young Business Advisory oraz Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową opracowanie strategii rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. W 2010 r. opracowane zostały jednak dwie odrębne strategię przez dwa różne ośrodki i prezentujące odmienne wizje w ważnych obszarach z punktu widzenia rozwoju oraz reformy szkolnictwa wyższego.

Pierwsza została opracowana przez konsorcjum firm Ernst & Young Business Advisory oraz Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową na zlecenie MNiSW. Wnioski wynikające z tej ekspertyzy potwierdzały bardzo słabą pozycję polskich uczelni, które plasują się w międzynarodowych rankingach na dalekich pozycjach, w tym pod względem efektów działalności badawczej (liczba publikacji i cytowań, zgłoszone patenty). W związku z tym rekomendowane przez konsorcjum działania przewidywały przebudowę systemu szkolnictwa wyższego w dużym stopniu w kierunku modelu amerykańskiego.

Druga strategia została opracowana przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Fundację Rektorów Polskich (KRASP) oraz Konferencję Rektorów Zawodowych Szkół Polskich w odpowiedzi na pierwsze rozwiązanie. Strategia przygotowana przez KRASP potwierdziła problemy w szkolnictwie wyższym, ale zaproponowane działania były bardziej zachowawcze i ograniczyły się częściej do zalecenia wprowadzenia zmian na uczelniach niż wprowadzania obowiązków ustawowych.

Odmienne podejście różnych grup interesów w opracowaniu strategii dobrze ilustruje przykład odmienności podejścia i rozwiązań w zakresie mobilności kadry naukowej w Polsce. Brak mobilności

kadry naukowej był jednym z punktów poruszanych w raporcie OECD, ale także w wielu innych późniejszych opracowaniach.

Strategia E&Y / IBnGR

Dla zapewnienia mobilności kadry naukowej proponuje się ustanowienie zasady, że osoby, które uzyskały na danej uczelni stopień doktorski, mogłyby podjąć pracę na tej uczelni dopiero po co najmniej dwuletniej pracy w innym ośrodku naukowym. Od osób zatrudnianych lub awansowanych na stanowisko profesora byłby wymagany trzyletni staż pracy poza macierzystą uczelnią. Wspieranie mobilności będzie obejmowało m.in. utworzenie tzw. dotacji mobilnościowej i finansowanie ze środków na naukę staży podoktorskich.

Strategia rektorów

Należy stopniowo budować nową świadomość na uczelniach w tej sprawie. Nie można jednak lekkomyślnie powielać wzorców z innych krajów, gdzie jest inna sytuacja, i odgórnie, aktem prawnym wprowadzać takich ślepych zakazów. Naruszałoby to autonomię.

Propozycja konkurencyjna brzmi, aby wprowadzić rozwiązanie prawne ograniczające zatrudnienie własnych absolwentów. Jednakże jest to obszar, który nie powinien należeć do ustawodawcy. Należałoby raczej wprowadzić taki zapis do dokumentu pt. Kodeks dobrych praktyk szkół wyższych, który to uczelnie KRASP w większości przyjęły.

Występowanie dwóch strategii i rozwiązań, czemu często towarzyszyły głosy krytyczne z różnych ośrodków (związki zawodowe, uczelnie prywatne, samodzielni pracownicy naukowci, młoda kadra pracowników naukowych, studenci), było widoczne od początku powstania pomysłu nowelizacji Ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki do momentu jej uchwalenia i wejścia w życie.

W następstwie starcia różnych grup interesów w trakcie tworzenia ustawy można zaobserwować wiele zmian w projekcie, co prezentuje opis przebiegu tworzenia ustawy w dalszej części opracowania.

8.6.1. KONSULTACJE SPOŁECZNE I ZMIANY W PROJEKCIE USTAWY

Od momentu przygotowania pierwszego projektu do skierowania jego siódmej wersji przeprowadzone zostały trzy konsultacje społeczne.

Pierwszy etap konsultacji trwał od kwietnia do września 2008 r. W ich następstwie zrezygnowano z koncepcji zastąpienia habilitacji uprawnieniami promotorskimi. W zamian zaproponowano uproszczoną procedurę habilitacyjną, a także kryteria dorobku naukowego dostosowane do specyfiki dziedzin wiedzy.

Drugi etap uzgodnień społecznych trwał od stycznia do marca 2009 r. W wyniku tego etapu zrezygnowano między innymi z pełnej odpłatności za drugi kierunek studiów, pozostawiając możliwość bezpłatnego kształcenia na drugim kierunku studiów stacjonarnych dla 10 proc. najlepszych studentów.

Trzeci etap odbył się w czerwcu 2009 r. W jego wyniku wprowadzono do projektu ustawy wiele uzupełnień, z których najważniejsze to:

- wprowadzenie zmian w systemie finansowania szkolnictwa wyższego i zaproponowanie mechanizmu pozwalającego na tworzenie rosnącej każdego roku puli środków przeznaczonych na projakościowe dofinansowanie podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni publicznych i niepublicznych, które uzyskały co najmniej wyróżniającą ocenę jakości kształcenia,
- zrezygnowanie z koncepcji przekształcania PWSZ w uczelnie samorządowe,
- wykreślenie propozycji konsolidacji uczelni publicznych i niepublicznych,
- wprowadzenie możliwości swobodnego prowadzenia studiów podyplomowych tylko w zakresie związanym z obszarem kształcenia,

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

- doprecyzowanie proponowanych przepisów dotyczących możliwości rozwiązania za wypowiedzeniem stosunku pracy z nauczycielem akademickim,
- doprecyzowanie proponowanych przepisów dotyczących występowania o zgodę na podjęcie lub wykonywanie dodatkowego zatrudnienia w ramach stosunku pracy lub rozpoczęcia działalności gospodarczej przez nauczyciela akademickiego będącego organem jednoosobowym uczelni,
- zrezygnowanie z wprowadzania na tym etapie reformy stanu spoczynku.

Ewentualna rezygnacja z habilitacji, od czego odstąpiono w pierwszym etapie uzgodnień, nadal wzbudzała najwięcej emocji w środowisku akademickim w trakcie trzeciego etapu uzgodnień społecznych.

W związku z tym 30 marca 2010 r. projekt ustawy został przekazany do kolejnych uzgodnień społecznych na podstawie przepisów odrębnych ustaw gwarantujących związkom zawodowym, Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego, a także innym organizacjom przedstawicielskim szkolnictwa wyższego prawo do opiniowania aktów normatywnych.

Uwzględniając wyniki konsultacji, wprowadzono do projektu ustawy zmiany definicji i uzupełnień w zakresie prowadzenia studiów oraz zmiany w procedurze rozwiązywania za wypowiedzeniem stosunku pracy z nauczycielem akademickim. Doprecyzowano proponowane przepisy dotyczące występowania o zgodę na podjęcie lub wykonywanie dodatkowego zatrudnienia w ramach stosunku pracy lub rozpoczęcie działalności gospodarczej przez nauczyciela akademickiego będącego organem jednoosobowym uczelni.

8.6.2. ZMIANY W USTAWIE W SEJMIE

W dniu 4 sierpnia 2010 r. przygotowany przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego siódmy projekt Ustawy o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, Ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw został skierowany do rozpatrzenia przez Komitet Stały Rady Ministrów.

W dniu 1 września 2010 r. projekt ten został zaakceptowany przez Komitet Stały Rady Ministrów, następnie 14 września 2010 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy.

W dniu 17 września 2010 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt Ustawy o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, Ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw z 30 lipca 2010 r.

W dniu 21 września 2010 r. skierowano projekt do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Pierwsze czytanie rządowego projektu odbyło się 6 października 2010 r. podczas plenarnego posiedzenia Sejmu. Na posiedzeniu tym skierowano projekt do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

W dniu 9 listopada 2010 r. w Sejmie RP odbyło się wystuchanie publiczne dotyczące rządowego projektu Ustawy o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, Ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Do udziału w wystuchaniu publicznym zgłosiły się 103 osoby, w tym m.in. reprezentanci Centralnej Komisji do spraw Stopni i Tytułów, Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, Państwowej Komisji Akredytacyjnej, Rady Młodych Naukowców, Parlamentu Studentów RP, Krajowej Reprezentacji Doktorantów, Krajowej Sekcji NSZZ „Solidarność” PAN, Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencji Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych, Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich. W posiedzeniu wzięł udział także lobbysta Mariusz Odziemczyk z Viewpoint Group.

W następstwie prac Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży i procesu lobbującego różnych grup w projektach ustaw dokonano istotnych zmian:

- dokonano zmian w przyczynach umożliwiających rozwiązanie stosunku pracy z mianowanym nauczycielem akademickim, wykreślając z projektu podjęcie lub wykonywanie działalności gospodarczej bez zgody rektora (art. 124),
- zamiast opinii wprowadzono do ustawy możliwość wypowiedzenia umowy z nauczycielem akademickim z innych ważnych przyczyn tylko za zgodą organu kolegium (art. 125).

8.6.3. ZMIANY W USTAWIE W SENACIE

W dniu 8 lutego 2011 r. ustawę przekazano marszałkowi Senatu, który na podstawie uchwały Senatu skierował ustawę do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży.

Komisja wprowadziła do ustawy między innymi poprawkę stanowiącą, że nauczyciela akademickiego, który nabył uprawnienia emerytalne, można zatrudnić ponownie na tym samym stanowisku na tej samej uczelni bez postępowania konkursowego. Komisja Senacka wprowadziła także przepisy pozwalające pobierać opłaty za dodatkowe zajęcia oraz znoszące limit wynagrodzeń nauczycieli akademickich.

Większość pozostałych poprawek zaproponowanych przez Senat miała charakter porządkowy.

Zaproponowane przez Komisję Senacką poprawki zostały przyjęte przez Senat 18 lutego 2011 r., a potem w większości przez Sejm na posiedzeniu w dniu 4 marca 2011 r. Postawie jednak odrzucili poprawkę ograniczającą czas zatrudnienia adiunktów na uczelniach, która została zaproponowana przez Senat. W tym kształcie ustawę przekazano prezydentowi w dniu 23 marca 2011 r.

8.6.4. KWESTIE WPŁYWU GRUP INTERESU

Od momentu pojawienia się potrzeby zreformowania ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, Ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki można było zaobserwować głosy krytyczne odnoszące się do projektu zmian bądź rozwiązań w nim zawartych. O sile zainteresowania projektem, a także różnorodności proponowanych rozwiązań świadczy to, że na wystuchanie publiczne wyznaczone przez Komisję Edukacji, Nauki i Młodzieży na dzień 9 listopada 2010 r. dotyczące rządowych projektów ustaw przybyły 103 osoby, które zgłosiły potrzebę zmiany przepisów w projekcie poprzez zaproponowanie ponad 100 różnych rozwiązań.

Wśród wyróżnionych grup starających się oddziaływać można wyróżnić następujące:

- pracownicy naukowcy mający stopień naukowy doktora habilitowanego, którzy dotychczas starali się utrzymać swoje przywileje i silną pozycję na uczelniach państwowych,
- młodzi pracownicy naukowcy dążący do wprowadzenia mechanizmów ułatwiających karierę naukową, w tym likwidację habilitacji,

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

- członkowie związków zawodowych chroniący przywileje pracowników naukowych, a w szczególności ograniczoną możliwość ich zwolnienia,
- przedstawiciele uczelni niepublicznych starających się uzyskać pomoc finansową ze środków budżetowych zbliżoną do uczelni publicznych,
- przedstawiciele studentów broniący przywilejów studentów, ale równocześnie popierający większość zmian w projekcie,
- przedstawiciele różnych grup – na przykład szkół zawodowych, wojskowych, medycznych, którzy starali się zmienić zapisy bezpośrednio wpływające na ich sytuację finansową bądź ograniczające ich autonomię.

Analizując zmiany w przepisach prawa, w projekcie można wyróżnić trzy etapy:

1. przedsejmowy – trzy konsultacje społeczne,
2. sejmowy – prace w komisji i głosowania,
3. na poziomie Senatu – prace w komisji i głosowania.

Najdalej idące zmiany w projekcie można było zaobserwować na etapie prac przedsejmowych. W następstwie nacisków poszczególnych grup społecznych na tym etapie – w tym przede wszystkim grupy dotychczasowych pracowników naukowych ze stopniem doktora habilitowanego – z ustawy zostały usunięte zapisy dotyczące likwidacji habilitacji oraz mobilności kadry. Przeciw likwidacji habilitacji otwarcie wystąpili m.in. PAN i Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Rady ds. Edukacji i Badań Naukowych oraz w liście otwartym do premiera Tuska 44 najwybitniejszych polskich humanistów.

W czasie pierwszych konsultacji społecznych w prasie ukazało się wiele artykułów krytykujących zniesienie habilitacji oraz wymogi w zakresie opuszczenia uczelni macierzystych przez absolwentów na pewien czas. Przeciw rozwiązaniom przyjętym w pierwszej wersji projektu na łamach prasy wypowiadali się między innymi:

1. prof. Ryszard Legutko, przewodniczący Rady ds. Edukacji i Badań Naukowych oraz sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta; artykuł „Likwidacja habilitacji niemożliwa” w tygodniku „Wprost” z 25 kwietnia 2008 r.,
2. prof. Czesław Bywalec, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Wyższa Szkoła Turystyki i Rekreacji w Warszawie; artykuł „Znieść prace licencjackie” w tygodniku „Przegląd” nr 21/2008,
3. prof. Dariusz Jemielniak, Akademia Koźmińskiego; artykuł „Bezkonkurencyjna reforma” w dzienniku „Rzeczpospolita” z 3 listopada 2010 r.

Warto zwrócić uwagę, że apel środowiska naukowego o zachowanie stopnia doktora habilitowanego i wykreślenie zapisów wymuszających mobilność kadry kierowniczej pochodził głównie ze środowiska reprezentujących samodzielnych pracowników naukowych. Środowisko to w społeczności naukowców stanowi mniejszość, ale skala jego oddziaływania była na tyle duża, że zapisy zaproponowane w pierwszych projektach ustawy zostały usunięte po przeprowadzeniu pierwszej konsultacji.

Z drugiej strony warto podkreślić, że oba rozwiązania zostały zaproponowane przez konsorcjum firm Ernst & Young Business Advisory oraz Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, która opracowała strategię szkolnictwa wyższego na zlecenie MNiSW. Natomiast przeciw tym rozwiązaniom, jak częściowo było to prezentowane we wstępie, przemawiała strategia opracowana przez KRASP. W związku z powyższym można uznać, że grupa reprezentująca samodzielnych pracowników naukowych była wystarczająco silna, aby przeciwstawić się strategii opracowanej przez niezależnych konsultantów i wzorującej się na najlepszych rozwiązaniach przyjętych w innych państwach świata odnoszących duże sukcesy na arenie międzynarodowej w obszarze nauki.

Na etapie sejmowym niektóre środowiska i grupy wpływu starały się ponownie przywrócić powyższe zapisy, w szczególności likwidację habilitacji, ale nie odniosły już sukcesu. Również przedstawiciele uczelni niepublicznych nie byli w stanie wprowadzić zapisów na tym ani też na wcześniejszym etapie,

które umożliwiałyby skorzystanie ze środków budżetowych na zasadach zbliżonych do uczelni publicznych.

Należy jednak wskazać, że na etapie sejmowym sukces odniosły grupy reprezentujące związki zawodowe. W następstwie ich działań odrzucona została między innymi poprawka ograniczająca czas zatrudnienia adiunktów. Zgodnie z uchwaloną ustawą adiunkt ze stopniem doktora będzie mógł pracować na swoim stanowisku tylko przez osiem lat i tyle będzie miał czasu na zrobienie habilitacji. Analogiczny przepis dotyczy magistrów zatrudnionych jako asystenci, którzy mają osiem lat na obronę doktoratu albo tracą stanowisko. W następstwie protestów związków zawodowych okres ten liczy się jednak od momentu wejścia w życie ustawy, przy czym zapis ten wejdzie w życie z dwuletnim opóźnieniem. Oznacza to, że w następstwie zmian adiunkci i asystenci mają obecnie dziesięć lat na zdobycie odpowiedniego stopnia naukowego.

Warto też wskazać, że po uchwaleniu ustawy związek zawodowy „Solidarność” przygotował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie artykułu, który umożliwia rektorowi zwolnić wykładowcę po jednokrotnej negatywnej ocenie jego pracy. Zastrzeżenia związków zawodowych budzi ponadto zapis, że rektor może rozwiązać umowę z nauczycielem akademickim z „innych ważnych przyczyn” po uzyskaniu opinii Senatu lub innego organu kolegialnego uczelni, np. rady wydziału. Zdaniem związków przepis ten może prowadzić do nadużyć i bezpodstawnych zwolnień na uczelniach.

Oba przepisy były przedmiotem wniosków o ich zmianę lub wykreślenie w trakcie prac legislacyjnych. W tym obszarze postulaty związków nie znalazły jednak odzwierciedlenia w aktualnych przepisach. Podsumowując, można zatem dojść do wniosku, że w trakcie procesu legislacyjnego najsilniejsze oddziaływanie na prawo miała grupa reprezentowana przez pracowników samodzielnych, którym udało się wprowadzić zmiany w największym zakresie.

Ich siła może wynikać z dwóch czynników. Po pierwsze, grupa ta jest bardzo licznie reprezentowana w parlamencie i organach władzy w Polsce. Po drugie, ma ona duży wpływ także na kształtowanie opinii poprzez środki masowego przekazu. Warto też zauważyć, że największych zmian w ustawie dokonano w procesie przedparlamentarnym. Często zmiany te były dokonywane pod wpływem silnych nacisków ze strony pracowników samodzielnych, czego wyrazem był między innymi list 44 profesorów do premiera RP.

8.6.5. WEJŚCIE W ŻYCIE USTAWY I JEJ KONSEKWENCJE

W dniu 5 kwietnia 2011 r. ustawa została podpisana przez prezydenta RP. Nowe przepisy weszły w życie dopiero 1 października 2011 r., w związku z tym trudno ocenić, na ile nowelizacja ustawy wpłynęła na poprawę jakości polskiego szkolnictwa wyższego, a w szczególności czy zgodnie z założeniami ustawodawcy:

1. wprowadziła mechanizmy projąkościowe w systemie finansowym,
2. zwiększyła umiędzynarodowienie studiów,
3. zmieniła strukturę kierunków kształcenia,
4. uprościła ścieżkę kariery naukowej,
5. zmieniła system zarządzania uczelnianego,
6. zmieniła sytuację słabego powiązania uczelni z otoczeniem społeczno-gospodarczym.

Odnosnie do wpływu ustawy na powyższe punkty trudno obecnie ocenić jej skutki w długim terminie. Należy jednak wskazać, że głównym celem ustawy była chęć poprawy systemu polskiego szkolnictwa wyższego, a przede wszystkim zwiększenia jego konkurencyjności, co ma istotne znaczenie dla długofalowego wzrostu gospodarczego.

Z dostępnych badań empirycznych wynika, że występuje silna zależność między poziomem kapitału ludzkiego a wzrostem gospodarczym (Barro, 1997). Dlatego korzyści z inwestycji w system kształcenia na poziomie uniwersyteckim mogą być wyższe niż z inwestycji rządowych w inne sektory gospodarki. W celu rozwoju kapitału ludzkiego niezbędne jest, aby wymagany wzrost nakładów na szkolnictwo był wyższy niż przyrost liczby studentów. W przeszłości państwa rozwijające się, które zwiększyły nakłady na szkolnictwo wyższe, jak na przykład Korea lub Irlandia, zaobserwowały przyspieszenie rozwoju przemysłu o wysokiej wartości dodanej w długim okresie. Rozwój ten następnie przyczynił się do szybkiego rozwoju gospodarczego tych państw.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

W Polsce udział osób z wyższym wykształceniem w grupie wiekowej 25-64 lata należy po Słowacji do najniższych wśród państw OECD, aczkolwiek istotnie wzrósł w ostatnich latach. Również wydatki na szkolnictwo wyższe na studenta w Polsce należą do najniższych wśród państw wysoko rozwiniętych, zatem Polska może mieć w przyszłości mniejsze możliwości rozwijania sektorów o wysokiej wartości dodanej, a tym samym korzystania z kapitału ludzkiego. Z tych powodów należałoby zwiększyć nakłady na szkolnictwo wyższe, a także podtrzymywać pozytywną tendencję, jaką jest rosnąca liczba studentów.

Wzrost nakładów na szkolnictwo wyższe przewiduje nowelizacja ustawy, jednak będą one miały trwały wpływ na proces wzrostu gospodarczego, jeśli wyższe kwalifikacje i umiejętności pracowników będą iść w parze z procesem innowacji w gospodarce. Proces innowacji prowadzi do przyspieszenia postępu technologicznego, jeśli wysoko wykwalifikowani pracownicy ułatwiają absorpcję nowych technologii, a tym samym zwiększają produktywność i konkurencyjność gospodarki. Dlatego też wpływ edukacji na wzrost gospodarczy przejawia się nie tylko poprzez poprawę jakości siły roboczej, lecz również poprzez innowacyjność, która istotnie wpływa na wzrost gospodarczy.

Równocześnie warto podkreślić, że z badań ankietowych Marty Łazarowicz-Kowalik opublikowanych przez Fundację Nauki Polskiej w 2011 r., dotyczących opinii zagranicznych naukowców o możliwości podjęcia pracy w Polsce, wynikało, że wysokie wynagrodzenia i fundusze na badania nie wystarczą, żeby przyciągnąć do Polski światowej klasy naukowców. Większość respondentów, z czego połowa to Polacy przebywający za granicą od ponad dziesięciu lat, negatywnie oceniła warunki i jakość pracy naukowej w Polsce. Najczęściej wskazywane różnice wiązały się nie tyle z wysokością finansowania, ile z dynamiką pracy, systemem motywacji i stopniem zaangażowania naukowców. Polscy respondenci sporo miejsca poświęcili „skostniałej strukturze polskiej nauki”. Kolejne często pojawiające się zarzuty to brak umiejętności współpracy i mobilności w polskich zespołach oraz niewielkie fundusze na badania. W dalszej kolejności natomiast pojawiła się kwestia wynagrodzeń naukowców. Z kolei respondenci zagraniczni zwracali uwagę na mniejszy prestiż prowadzonych w Polsce badań, co wynika z ograniczonych możliwości przyciągnięcia zagranicznych naukowców do Polski.

Warto też podkreślić, że takie punkty jak mobilność naukowców i system motywacyjny na uczelniach w małym stopniu zostały rozwiązane poprzez nowelizację ustawy w 2011 r. W związku z tym oczekiwane przez MNiSW korzyści z nowych przepisów mogą być dużo mniejsze, a kolejne zmiany trudniejsze do przeprowadzenia, co wynika z wcześniejszych doświadczeń i dosyć silnych grup oddziaływania na utrzymanie obecnego stanu na uczelniach i w jednostkach badawczych.

Na koniec warto także wskazać, że w czerwcu 2011 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt Ustawy o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, Ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Celem tego projektu jest zniesienie opłat za drugi kierunek studiów i blokady zwiększania ogólnej liczby studentów studiów stacjonarnych. Stąd też proponowane obecnie zmiany idą w odmiennym kierunku od obserwowanych na świecie, mimo że poziom polskich uczelni jest niski, o czym świadczą ich słabe notowania w międzynarodowych rankingach (ranking szanghajski lub „Financial Times”).

8.7. USTAWA O ZMIANIE USTAWY O WYCHOWANIU W TRZEŹWOŚCI I PRZECIWDZIAŁANIU ALKOHOLIZMOWI

Autor: Michał Możdżeń

Tytuł: O zmianie Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi

Ustawa została uchwalona na posiedzeniu nr 44 dnia 28 marca 2003 r.

Adres publikacyjny: DzU nr 80 poz. 719

8.7.1. ANALIZA ZMIAN USTAWOWYCH

Ustawa wprowadza kilka zmian liberalizujących rynek reklam alkoholu, rozluźniając ograniczenia przede wszystkim wobec piwa oraz w pewnym stopniu wobec napojów o zawartości alkoholu między 8 a 18 proc.

Podstawowe zmiany, ważne z punktu widzenia liberalizacji, można odnaleźć w artykule 13 ustawy. Skróceniu ulegają ograniczenia czasowe dotyczące możliwości reklamowania piwa w środkach masowego przekazu. Wcześniejszy zapis o zakazie reklamy między godziną 6 a 23 zostaje zamieniony na zakaz reklamy między 6 a 20. Dodatkowo pomiędzy tymi godzinami ustawa umożliwia transmitowanie reklamy piwa „prowadzonej przez organizatora imprezy sportu wyczynowego lub profesjonalnego w trakcie trwania tej imprezy”.

Ponadto w pewnym zakresie umożliwiona zostaje promocja sponsorska napojów alkoholowych o zawartości alkoholu między 8 a 18 proc. Jednak w stosunku do nich umożliwione zostaje promowanie jedynie sponsoringu wydarzeń sportowych, koncertów i innych imprez masowych. Ustawa wprowadza także ograniczenia dotyczące formy promocji takiego sponsoringu.

Dodatkowo producenci piwa, którzy podejmą działania reklamowe, są zobowiązani do odprowadzania 10 proc. wartości kontraktu reklamowego na wyodrębniony rachunek ministra sportu, stworzony specjalnie w celu dofinansowania inwestycji w obiekty sportowe.

W dalszej części opracowania zostanie podjęta próba krytyki rozwiązań ze względu na interes publiczny (potencjalne zwiększenie spożycia, szczególnie wśród młodzieży), zaburzenie konkurencji rynkowej (zupełne wyłączenie z możliwości promocji producentów napojów spirytusowych, częściowe ograniczenie wobec producentów win i nalewek) oraz sytuację finansów publicznych (prawdopodobne ograniczenie wpływów budżetowych). Przedstawione zostaną metody i momenty wpływu grup interesu na kształt ustawy.

8.7.2. ANALIZA WPŁYWU ZAPISÓW NA ZACHOWANIE SPOŁECZEŃSTWA

Podstawowym argumentem, jaki w debacie publicznej pada przeciwko reklamie alkoholu, jest możliwość wystąpienia konsekwencji w postaci zwiększonego jego spożycia przez społeczeństwo, a szczególnie przez wrażliwą na reklamę młodzież.

Wobec ciągłego wzrostowego trendu spożycia legalnego alkoholu w Polsce trudno oszacować wpływ omawianej zmiany na wielkość całego rynku. Wyniki dotychczasowych badań dotyczących wpływu reklamy na wielkość rynku alkoholi są niejednoznaczne.

Z jednej strony istnieją badania, które wskazują na brak wyraźnej (istotnej) zależności między wydatkami na reklamę a całkowitą wielkością rynku (Nelson, 2001). Wykazują one natomiast, że w konsekwencji kampanii reklamowych substytucja występuje przede wszystkim między markami alkoholi (Heimonen, Uusitalo, 2009), do pewnego stopnia między rodzajami alkoholi oraz między kohortami populacji poprzez zmniejszenie popytu osób starszych na rzecz osób młodszych (Nelson, 1999).

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Z drugiej strony natomiast mamy do czynienia z badaniami, które sugerują, że zależność w tej kwestii występuje (Saffer, 2000), a reklamy zwiększają zarówno wielkość spożycia, jak i stopień nadużywania alkoholu (Saffer, 2002).

Należy jednak przyznać, że dotychczasowe badania w większości nie wskazują na jednoznaczny i wyraźny wpływ reklamy na wielkość całkowitej sprzedaży alkoholu.

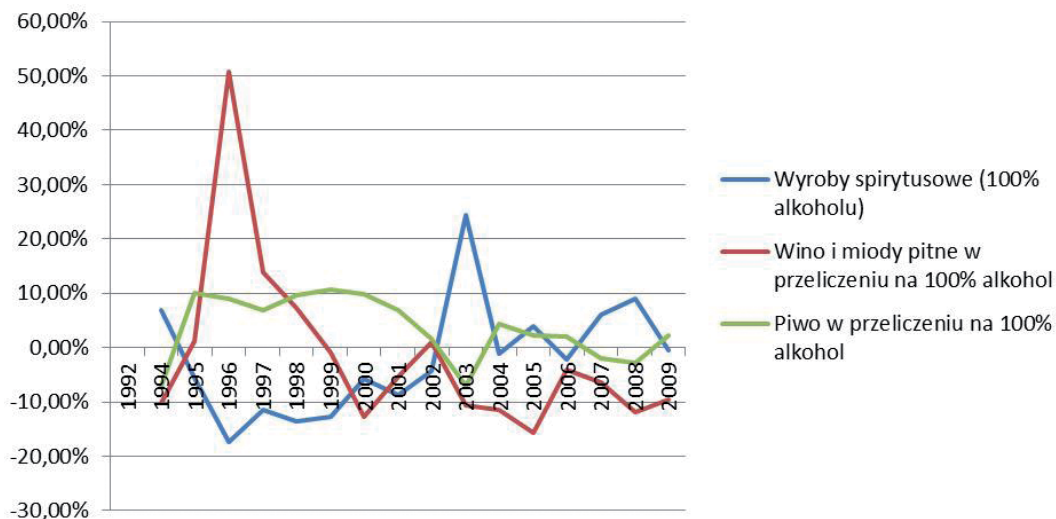
Nieco inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku analizy zależności między intensywnością reklamy a wielkością sprzedaży wśród nastolatków. Mimo zróżnicowanych wyników zdecydowanie większy jest odsetek badań, które wskazują na pozytywną relację (Faria i in., 2011; Fisher i in., 2007; Snyder i in., 2006), a nawet przewidują około 16-proc. ograniczenie spożycia oraz 40-proc. ograniczenie niebezpiecznego spożycia wśród młodzieży w wyniku wprowadzenia całkowitego zakazu reklamy alkoholu (Saffer, Dave, 2003). Szczególnie skuteczna wydaje się reklama, która tworzy asocjacje między alkoholem a sportem, tężyzną fizyczną i modnym stylem życia.

Przy uznanych degeneracyjnych efektach wczesnej inicjacji alkoholowej zwiększenie możliwości reklamowania alkoholu należy ocenić jednoznacznie negatywnie.

8.7.3. ANALIZA WPŁYWU REGULACJI NA RYNEK

Wobec wyników wskazujących na niewielki wpływ reklamy alkoholu na całkowitą wielkość spożycia jej efekt musi zaznaczyć się jedynie w kompozycji rynku, zmieniając relatywny w nim udział poszczególnych marek i segmentów (wobec prawdopodobnie stosunkowo dużej substytucyjności między rodzajami alkoholi). W przypadku drugiej kategorii pobieżna analiza danych dotyczących procentowych zmian relatywnego udziału trzech segmentów rynku napojów alkoholowych w Polsce 1992-2009 wydaje się do pewnego stopnia potwierdzać hipotezę substytucyjności.

Rysunek 29. Zmiany w relatywnym udziale w rynku napojów alkoholowych trzech segmentów – opracowanie własne na podstawie danych PARPA (dane odnoszą się do sprzedanych jednostek czystego alkoholu na jednego mieszkańca)



Wykres wskazuje na relatywny spadek udziału segmentu piwa w roku wprowadzenia regulacji na rzecz segmentu wyrobów spirytusowych. Należy jednak zwrócić uwagę na bardzo wysoką obniżkę akcyzy na wyroby spirytusowe wprowadzoną pod koniec 2002 r., co spowodowało zgodnie z przewidywaną przez

badaczy stosunkowo dużą elastycznością popytu na alkohol względem wysokości ceny (Saffer, Dave, 2003) w połączeniu z ograniczeniem nielegalnego rynku alkoholi bardzo duży skok w sprzedaży zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i relatywnym. W 2004 r., pierwszym wolnym od takich zaburzeń, można dostrzec wzrost udziału piwa w całości rynku kosztem zarówno wódki, jak i napojów winiarskich.

Na podstawie powyższych danych oraz wyników części badań przedstawionych powyżej można wysnuć wniosek o wpływie zmiany na zaburzenie konkurencji na rynku alkoholi poprzez uprzywilejowanie przede wszystkim piwa.

Z kolei wyniki odnoszące się do braku wpływu reklamy na całkowitą wielkość rynku alkoholi w kontekście wpływu jedynie na jego kompozycję umożliwiają konkluzję odnoszącą się do społecznej bezproduktywności reklamy. Wydatki poniesione na reklamę stanowią w tym ujęciu koszt, który z punktu widzenia społeczeństwa można by ponieść w sposób zdecydowanie efektywniejszy. Jest to sytuacja analogiczna do niejednokrotnie spotykanych skutków procesu ewolucji i może być w związku z tym nazwana efektem pawiego ogona (por. Roumanias, 2005). W tym przypadku walka o klienta za pomocą nakładów reklamowych stanowi grę o sumie zerowej.

8.7.4. WPŁYW NA SYTUACJĘ BUDŻETOWĄ

Wydaje się, że analizowana regulacja ze względu na opisywane wcześniej efekty, czyli:

- wzrost spożycia wśród nieletnich,
- zmianę kompozycji rynku,

przy mitygującym wpływie konieczności odprowadzania opisanej wyżej wpłaty w wysokości 10 proc. kontraktu reklamowego do budżetu negatywnie wpływa na sytuację finansów publicznych państwa.

Wobec braku możliwości oszacowania wysokości wydatków na walkę z alkoholizmem w sytuacji nieokreślonej wielkości spożycia przez młodzież w Polsce oraz nieokreślonego wpływu picia w młodym wieku na prawdopodobieństwo popadnięcia w alkoholizm analiza skupi się jedynie na stronie dochodowej budżetu państwa.

Przy założeniu, że pewien wzrost wydatków na reklamę piwa pozwala na odebranie sektorowi napojów spirytusowych rynku o wartości sprzedaży 100 l czystego alkoholu (efekty zmiany kompozycji w segmencie samego piwa nie są brane pod uwagę). Przy 10-proc. zyskach producentów wydatki na reklamę nie powinny w długim okresie przekraczać 10 proc. wartości sprzedaży piwa o zsumowanej zawartości alkoholu 100 l. Jeśli przeciętnie zawartość alkoholu w piwie to 5 proc., a w napoju spirytusowym 40 proc., to 100 l czystego alkoholu przekłada się na 4 tys. butelek piwa lub 500 butelek wódki. Przy założeniu, że producent sprzedaje piwo po 2 zł, daje mu to przychody w wysokości 8 tys. zł. 10 proc. wydane na reklamę, która pozwoli na takie zwiększenie sprzedaży, to 800 zł. 10 proc. odprowadzone w takim wypadku do budżetu państwa to 80 zł.

Przyjmując, że piwo sprzedawane jest na rynku w średniej cenie 4 zł (uwzględniając sprzedaż w restauracjach), i zakładając standardowe stawki VAT oraz CIT, sprzedaż w wysokości 16 tys. zł daje wpływy budżetowe rzędu 6 tys. zł.

Akcyza na piwo od 100 l czystego alkoholu wynosi obecnie, na podstawie Ustawy z 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, 779 zł.

80 zł + 6000 zł + 779 zł = 6859 zł – oto zysk dla budżetu państwa z tytułu zwiększonej sprzedaży piwa.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Teraz należy wyliczyć stratę dla budżetu z tytułu spadku wpływów od segmentu wyrobów spirytusowych. Jak już zostało napisane, 100 l alkoholu przekłada się na 500 butelek wódki. Przy przeciętnej cenie sprzedaży 25 zł za butelkę daje to przychody rządu 12,5 tys. zł, a w konsekwencji wpływy z tytułu VAT oraz CIT w wysokości 4629 zł. Akcyza za 100 l alkoholu etylowego w wyrobach spirytusowych to 4960 zł.

4629 zł + 4960 zł = 9589 zł – tyle państwo straci na zmniejszonej sprzedaży wyrobów spirytusowych.

9589 zł – 6859 zł = 2730 zł – to jest strata netto dla budżetu państwa.

Zakładając, że możliwe są tylko dwa efekty reklamy – odebranie rynku wyrobom spirytusowym oraz odebranie rynku konkurentom w segmencie piwnym – można się pokusić o relatywny udział tych efektów, który będzie miał neutralny wpływ na wysokość wpływów budżetowych.

Wielkość sprzedaży wynosi 100 l czystego alkoholu, różnica w wielkości wpływów budżetowych z tytułu VAT i CIT wynosi dla litra alkoholu 13,7 zł na rzecz piwa. Różnica w wielkości wpływów budżetowych z tytułu akcyzy wynosi 41,8 zł na rzecz wyrobów spirytusowych, a zmiana kompozycji na rynku piwa nie zmienia wpływów budżetowych. Opłata z tytułu reklamy pozostaje stała i wynosi 80 zł. Z punktu widzenia neutralności dla finansów publicznych maksymalny spadek sprzedaży wyrobów spirytusowych, w konsekwencji wzrostu sprzedaży jakiejś marki piwa, o ekwiwalent 100 l alkoholu w sytuacji stosowania kampanii reklamowej wynosi 2,85 l w przeliczeniu na czysty alkohol. Innymi słowy, wzrost sprzedaży reklamowanej marki o 4 tys. butelek piwa może maksymalnie wpłynąć na spadek sprzedaży o 14 butelek wódki, aby nie zmniejszyć wpływów budżetowych.

Wydaje się, że przy tak dużych dysproporcjach wpływów budżetowych z tytułu akcyzy można bezpiecznie założyć, że zwiększenie możliwości reklamowania piwa nawet przy mitygującym wpływie „opłaty reklamowej” negatywnie oddziałuje na sytuację budżetu państwa.

8.7.5. KWESTIE WPŁYWU GRUP INTERESU

Projekt ustawy był projektem Komisji Kultury Fizycznej i Sportu. W jej imieniu został wniesiony przez posła Mirosława Drzewieckiego. W uzasadnieniu można przeczytać, że projekt został napisany w „tragicznej wręcz sytuacji finansowej wielu polskich związków sportowych i ma za zadanie zmienić ten niekorzystny stan faktyczny”. Wśród lobbystów należy więc zapewne poszukiwać osób związanych ze sportem.

Opinie prawne do projektu były bez wyjątku negatywne. Mimo to trafił on pod obrady Sejmu, gdzie szkodliwe zapisy uległy dalszemu poszerzeniu. Początkowy zapis o silnie ograniczonej możliwości promocji napojów o zawartości alkoholu między 7 a 18 proc. został zawężony do napojów o zawartości między 8 a 18 proc., dając de facto pełne prawa wynikające z ustawy producentom piwa o zawartości między 7 a 8 proc.

Także na etapie prac parlamentarnych pojawił się zapis dotyczący możliwości reklamowania piwa w godzinach między 6 a 20, jeśli tylko będą towarzyszyć transmisjom imprez sportowych.

Prace nad ustawą odbywały się w Komisji Kultury Fizycznej i Sportu, Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz Komisji Zdrowia.

Autorem zmiany rozszerzającej możliwość reklamowania także na transmisje imprez sportowych był poseł Kazimierz Pietrzyk (SLD) na połączonym posiedzeniu komisji z 19 grudnia 2002 r.

Niestety w tej chwili nie jest proste zidentyfikowanie autorów pierwszej zmiany z powodu rozpatrywania na posiedzeniach podkomisji wielu kwestii oraz braku stenogramów na stronie Sejmu czy w zasobach Archiwum Sejmowego. Propozycje podkomisji, wśród których znalazła się między innymi omawiana kwestia, referował poseł Zygmunt Ratman (SLD), także na posiedzeniu z 19 grudnia 2002 r.

Dowody na lobbing mają charakter poszlakowy. Na etapie prac w komisjach uczestniczyli przedstawiciele zainteresowanych stron poza samym sektorem piwowarskim. Na wspomnianym wyżej posiedzeniu komisji przedstawiciel Unii Polskich Związków Sportowych mec. Andrzej Wach bronił przed postami pomysłu zmniejszenia ograniczeń czasowych dotyczących możliwości emitowania reklam piwa, nie zważając na to, że wcześniej na tym samym posiedzeniu została zgłoszona poprawka, która zupełnie zdejmowała reklamowe ograniczenia w przypadku transmisji sportowych.

Również na tym posiedzeniu wypowiedział się przedstawiciel Krajowej Rady Przetwórstwa Spirytusu Andrzej Szumowski, który zasugerował, że ustawa została wylobbowana, a przemysł spirytusowy także jest zainteresowany lobbingiem przepisów.

Chciałbym stwierdzić, że nie tylko słabe, ale i mocne jest piękne. Zazdroszczę trochę kolegom z branży piwowarskiej, która walcząc o swoje prawa i o lepszą pozycję na rynku, dopracowała się projektu ustawy, który tę branżę w szczególnie sposób preferuje. W imieniu przedstawicieli branży produkującej mocne trunki – mam tu na myśli producentów, dystrybutorów i importerów białych wódek, whisky oraz wina – pragnę powiedzieć, że chcielibyśmy z otwartą przyłbicą i wypchanymi portfelami również mieć nadzieję, iż dane nam będzie wspierać szczytne cele, jakie legły u podstaw tego projektu ustawy, po to, aby z równymi szansami konkurować na rynku alkoholi w Polsce. Rozumiem, że nikt nie kwestionuje definicji alkoholu, według której alkohol to zarówno piwo, jak i wódka czy whisky. Pragnę jeszcze stwierdzić, że nie w mocy, ale w ilości problem. Na zakończenie, parafrazując słynne zdanie mistrza boksu, a obecnie pośta, pana Jerzego Kuleja, pragnę stwierdzić, że nie ma ludzi odpornych, są tylko źle trafieni.

W późniejszych posiedzeniach nie pojawiły się zmiany istotne z punktu widzenia krytyki wyrażonej w tej analizie.

Podczas wywiadu zorganizowanego przez zespół w celu pogłębienia wiedzy o lobbingu w tym procesie uchwalania ustawy Andrzej Szumowski potwierdzał występowanie zjawiska lobbingu zarówno na etapie decyzji o podjęciu prac nad regulacją, jak i podczas samej procedury ustawodawczej. Tekst wywiadu można znaleźć w części raportu „Wywiady i opinie”. W tej części znajduje się też wywiad z obecnym dyrektorem Polskiej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Krzysztofem Brzózka.

8.8. USTAWA O ZMIANIE USTAWY O RADIONII I TELEWIZJI

Autor: Michał Możdżeń

Tytuł: O zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji

Ustawa została uchwalona na posiedzeniu nr 72 dnia 31 marca 2004 r.

Adres publikacyjny: DzU nr 97 poz. 962

8.8.1. ANALIZA ZMIAN USTAWOWYCH

Ustawa została znowelizowana w związku z koniecznością uwzględnienia w polskim prawodawstwie dyrektywy Unii Europejskiej 89/552/EWG oraz dyrektywy 97/36/WE. Z punktu widzenia *acquis communautaire* należało uwzględnić warunek uzyskania w programach radiowych i telewizyjnych minimum 50-proc. udziału audycji pochodzących z Unii Europejskiej oraz minimum 10-proc. udziału przez tzw. audycje niezależne. Dyrektywa nakładała także ograniczenia dotyczące możliwości reklamowania niektórych produktów (tytoń, alkohol, produkty dla dzieci, leki) oraz przedstawiania treści nieadekwatnych dla widza małoletniego. Postulaty w niej zawarte zostały uwzględnione i w sposób bezpośredni nie stanowią treści tego opracowania.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Ustawa reguluje dwie ważne z punktu widzenia rynku polskiego kwestie, w przypadku których instytucje Unii Europejskiej nie dają jednoznacznych wytycznych dla prawodawstwa krajowego:

1. Ustanawia (czy raczej utrzymuje ramy dla funkcjonowania) publicznej radiofonii i telewizji, która ma za zadanie realizowanie tzw. misji polegającej na utrzymywaniu i wzmacnianiu możliwości rozpowszechniania wytworów polskiej kultury. W tym celu umożliwia dofinansowanie jej działalności z daniny publicznej – abonamentu;
2. W sposób analogiczny dla audycji europejskich ustanawia tzw. kwotę ekranową dla audycji, które powstały pierwotnie w języku polskim, tj. na podstawie polskiego scenariusza. Udział audycji polskich w ramówce miał wynosić nie mniej niż 33 proc. Dodatkowo w ogóle nadawanych utworów słowno-muzycznych (czyli piosenek) 33 proc. miały stanowić utwory polskie.

Wydaje się, że oba rozwiązania mają charakter szkodliwy. Drugie z nich było kształtowane bez wątplenia pod naciskiem grup interesu – konkretnie polskich producentów audiowizualnych. Niniejsza analiza ma za zadanie wykazać szkodliwość z punktu widzenia interesu publicznego oraz wolności gospodarczej rozwiązań zastosowanych w ustawie i wskazać grupy, które oddziaływały na rzecz ich uchwalenia.

8.8.2. SYTUACJA NA RYNKU MEDIÓW MASOWYCH – KONTEKST USTAWY

Teoria ekonomii dopatruje się w produkcji radiowo-telewizyjnej trzech decydujących o jej specyfice właściwości, a więc nie podlega rywalizacji w konsumpcji, charakteryzuje się tzw. dyskontem kulturowym, a jej konsumpcja związana jest z generowaniem efektów zewnętrznych. Pierwsza właściwość jest jedną z dwóch podstawowych cech dobra publicznego (obok niewykluczalności – tę cechę produkcje radiowo-telewizyjne miały w czasach, kiedy kodowanie sygnału było związane z wysokimi kosztami i trudnościami technologicznymi), zakładającą, że konsumpcja dobra przez jedną osobę nie ogranicza możliwości konsumpcji przez inną osobę. Innymi słowy, koszt krańcowy konsumpcji przez dodatkową osobę jest praktycznie równy zero (Stiglitz, 2004, s. 50-51).

Występowanie dyskonta kulturowego pozwala zakładać, że dobro ma zróżnicowaną wartość w zależności od kultury, w której jest konsumowane.

Produkcja radiowo-telewizyjna często charakteryzuje się występowaniem tzw. efektów zewnętrznych, które pozwalają odnosić z niej korzyści osobom, które nie są jej bezpośrednimi konsumentami²⁰ (Hoskins i in., 2000). Wydaje się, że tego typu charakterystyką cechują się przede wszystkim programy informacyjne, publicystyczne oraz kulturowe. Korzyści te mają charakter trudno kwantyfikowalny i odnoszą się do wzrostu świadomości społecznej i ugruntowania poczucia wspólnoty wśród ich odbiorców.

Zwiększenie dostępu do kultury wyższej, w rezultacie konsumowania jej przede wszystkim przez osoby dobrze sytuowane, pozwala pośrednio partycypować w jej konsumpcji właśnie w konsekwencji występowania owego efektu zewnętrznego.

Jeśli uznać, że oba zaproponowane w ustawie rozwiązania mają na celu wykorzystanie „kulturowego efektu zewnętrznego”, pierwsze poprzez subsydiowanie wytworów polskiej kultury wytworzonej w ramach mediów publicznych, a drugie poprzez swoją naturę regulacyjną, można przyjąć, że nie spełniają pokładanych w nich nadziei.

Zważywszy, że w przypadku telewizji publicznej, która funkcjonowała na podobnej zasadzie w poprzednich przepisach, następuje ciągły spadek odsetka tzw. produkcji ambitnych (dokument, publicystyka, teatr TV, muzyka poważna) na rzecz filmów fabularnych i reklam, poczynwszy od 1995 r. (KRRiT, 2004, s. 195-197; Kandzia, 2010, s. 7-8), można wyciągnąć wniosek, że subsydiowanie publicznych podmiotów, które przechodzą mimo to postępujący proces komercjalizacji oferty, nie jest

²⁰ Należy zdawać sobie sprawę z utożsamiania w literaturze kategorii dóbr publicznych i efektów zewnętrznych. Wydaje się jednak, że w wypadku produkcji radiowo-telewizyjnych są to kategorie odrębne ze względu na to, że efekty zewnętrzne występują w tym wypadku w sposób bezpośrednio niepowiązany z konsumpcją usługi.

skuteczną metodą wspierania wytworów kultury wyższej. Z drugiej strony szeroko opisywane są patologie i procesy upolityczniania mediów publicznych (traktowanych jako tuba propagandowa koalicji rządzących), obniżające zaufanie publiczne do nich oraz jakoś podawanych informacji i publicystyki (Nierenberg, 2005, s. 7-8). W konsekwencji subsydium z abonamentu stanowi formę relatywnego wzmocnienia pozycji rynkowej mediów publicznych (w debacie publicznej oraz w skargach nadawców komercyjnych padają argumenty o niedozwolonej z punktu widzenia prawa UE pomocy publicznej) przy minimalnych korzyściach „misyjnych”.

Drugie rozwiązanie, jak należy rozumieć, ma za zadanie promować wytwory polskiej kultury w stacjach działających na podstawie koncesji, przede wszystkim stacjach komercyjnych. Wydaje się, że to założenie nie jest spełnione ze względu na rozrywkowy charakter ramówek programowych (por. np. KRRiT, 2006, s. 75-77), a zabezpiecza producentów krajowych w walce o czas antenowy, potencjalnie powodując obniżenie jakości i wzrost cen audycji pierwotnie polskich.

W przypadku piosenek ze względu na subiektywny charakter postrzegania jakości trudno jednoznacznie ocenić, czy realizacja zapisu ustawy (większość mediów radiowych w 2010 r. w niewielkim stopniu przekraczała założone kwoty – KRRiT, 2010) wpłynęła pozytywnie na propagowanie polskiej kultury. Ponieważ jednak piosenki są utworami nietłumaczonymi, można wysnuć wniosek, że w tym wypadku jest to do pewnego stopnia pozytywny efekt polegający na zapewnieniu odpowiednich proporcji językowych w audycjach radiowych. Należy mimo to zauważyć, że w związku z potencjalnym wpływem nasilenia promocji muzyki w mediach na wielkość sprzedaży płyt, na który zwraca uwagę m.in. Ronald Coase (1979), należy się zastanowić nad efektem wzmocnienia pozycji polskiej muzyki na rynku sprzedaży w konsekwencji wprowadzenia opisywanego rozwiązania²¹. Efekt nie jest jednak oczywisty. Są badania, które wskazują na zależność między słuchaniem muzyki w radiu i zakupami muzycznymi (Liebowitz, 2004). Jednak przekonanie o symbiozie radia i sprzedaży jest dość powszechnie podzielane, a jego występowanie bywa uprawdopodobniane (Montgomery, Moe, 2002), co może stanowić podstawę dla występowania lobbingu w celu zabezpieczenia nienależnej renty, bez ponoszenia odpowiednich kosztów finansowych.

Wydaje się jednak, że zapis dotyczący 33-proc. udziału miał za zadanie dodatkowo osłabić pozycję producentów zagranicznych, już obarczonych dyskontem kulturowym, wobec producentów krajowych jedynie na podstawie dysponowania przez tych ostatnich odpowiednimi kompetencjami językowymi. Jednocześnie w żaden sposób nie wpłynął on na poprawę i dywersyfikację oferty programowej polskich mediów zappełniających kwoty programami o wątpliwej jakości, które wydają się niewiele różnić od formatów pochodzących z zagranicy. Jeśli uznać, że zamiarem ustawodawcy było ograniczenie liczby programów o źródłach zachodnich – to można powiedzieć, że udało się to fasadowo, ze względu na podobny charakter programów pierwotnie polskich.

Przypadek kwot dotyczących utworów muzycznych jest dosyć skomplikowany, ale ze względu na występowanie badań, które sugerują pozytywny wpływ publicznego odtwarzania na wielkość sprzedaży w kontekście forsowania przez grupy interesu zmian mających za zadanie zwiększyć poziom kwot, można wysnuć wniosek o negatywnym wpływie rozwiązania na konkurencję rynkową i relatywny wzrost cen produkcji polskich.

²¹ Byłby to jeszcze jeden rodzaj efektu zewnętrznego.

8.8.3. KWESTIE WPŁYWU GRUP INTERESU

Jeśli chodzi o kwestie lobbingu podczas pracy nad ustawą, to dotyczył on przede wszystkim drugiego z analizowanych zapisów²². Na etapie przedsejmowym wyszczególnione w dokumencie OSR uwagi w większości nie budzą zastrzeżeń poza dwoma wyraźnie wątpliwymi:

- uwagą Federacji Związków Zawodowych Pracowników Kultury i Sztuki dotyczącą zrównania w górę kwot w stosunku do utworów muzycznych w radiu i telewizji,
- uwagą Krajowej Izby Producentów Audiowizualnych w sprawie wyłączenia z kwoty ekranowej audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim programów informacyjnych, co de facto zwiększało tę kwotę.

Na etapie projektu próg dotyczący kwot ekranowych oraz muzycznych dla polskich audycji był ustanowiony ciągle na poziomie 30 proc. Ta kwestia została zmieniona na etapie prac parlamentarnych – kwoty wzrosły do 33 proc. Kolejna zmiana dotyczyła takiego zdefiniowania utworu powstałego pierwotnie w języku polskim, by wyeliminować możliwość wypełniania kwot programami na licencji zagranicznej. Ponieważ jednak proces pracy nad ustawą w parlamencie należał do wyjątkowo przejrzystych (uwagi do projektu umieszczone są na stronie internetowej Sejmu, a prace przebiegały tylko w komisji, więc stenogramy z posiedzeń są także łatwo dostępne), bez problemu można zidentyfikować pomysłodawców zmian przy założeniu, że posłowie są autorami propozycji).

O postrzeganiu polskich audycji jako gorszych jakościowo (z punktu widzenia gustów konsumenta) świadczy spór dotyczący okresu rozliczania kwot ekranowych. Przedstawiciele producentów (m.in. Krajowej Izby Producentów Audiowizualnych) mocno lobbowali za skróceniem okresu rozliczeniowego z kwartału do miesiąca. Posłanka Anna Sobecka (LPR) na posiedzeniu sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu z 7 stycznia 2004 r. dość wyraźnie zasugerowała, jak są postrzegane audycje polskie, twierdząc w sprawie rozliczeń kwot:

Uważam, że ma to istotne znaczenie ze względu na to, iż w roku są okresy lepszej oglądalności (święta Bożego Narodzenia, Wielkanoc) i gorszej (wakacje). Mając do dyspozycji trzymiesięczny okres rozliczeniowy, nadawca może audycje wykonywane w języku polskim umieszczać w czasie gorszej oglądalności.

Zmiana dotycząca definicji utworu, który powstał pierwotnie w języku polskim, została zgłoszona przez posłankę Iwonę Śledzińską-Katarasińską (PO) i została zatwierdzona na posiedzeniu komisji z 21 stycznia 2004 r. Sama Anna Sobecka proponowała zapis, by kwotę przeznaczoną dla polskich produkcji zwiększyć do 50 proc., a okres rozliczeniowy zmienić na miesięczny. Ze względu na stwierdzoną niezgodność z interpretacją dyrektywy unijnej²³ wniosek został odrzucony. Podczas prac w Senacie udało się zwiększyć omawianą kwotę do 33 proc. zarówno w przypadku audycji, jak i utworów polskich. Podczas posiedzenia komisji sejmowej poprawka została zatwierdzona. Senator Kazimierz Pawełek (SLD-UP) na posiedzeniu senackiej Komisji Kultury i Środków Przekazu z 12 marca 2004 r. zaproponował zwiększenie kwoty dla audycji polskich do 40 proc. Komisja, najwyraźniej nie mając świadomości występowania ograniczeń unijnych, zaaprobowała poprawkę, jednak na następnym posiedzeniu z 17 marca 2004 r. senator Krystyna Doktorowicz (SLD-UP) wraz z senatorem Stanisławem Niciją (SLD-UP) zaproponowali autopoprawkę, która korygowała ten błąd, sprowadzając kwotę do maksymalnej akceptowalnej przez wymogi unijne wielkości 33 proc. Została ona przegłosowana (stenogramy z posiedzeń Senatu mają dopisek „nieautoryzowane”).

²² Można założyć, że w interesie polityków pozostaje sprawowanie kontroli nad mediami publicznymi, które w polskim systemie są do pewnego stopnia traktowane jako część systemu łupów. Trudno się doszukiwać lobbingu polityków u samych siebie.

²³ Interpretacja dyrektywy wskazywała, że kwota dla utworów krajowych może wynosić 3/5 kwoty dla utworów europejskich, ale nie może przekraczać 2/3 kwoty europejskiej.

8.9. WNIOSKI

1. Przeprowadzona analiza procesu stanowienia prawa na przykładzie wybranych ustaw potwierdziła występowanie istotnych problemów w procesie legislacyjnym w Polsce. Udowodniła między innymi, że grupy interesów często mają istotny wpływ na tworzone prawo, czego następstwem są obowiązujące akty prawne służące tylko wybranym grupom kosztem całego społeczeństwa. Charakter i moment działalności grup interesów w ramach procesu legislacyjnego w analizowanych szczegółowo ustawach przedstawia tabela 3.
2. Wyniki prezentowane w tabeli potwierdzają także wcześniejsze obserwacje prezentowane w literaturze przedmiotu, wskazujące, że działania grup interesu mają najczęściej charakter aktywny – inicjują akty prawne lub nowelizację istniejących ustaw. Rzadziej działania polegają na blokowaniu niekorzystnych dla nich zmian, choć do takich sytuacji również dochodzi.
3. Istotne zmiany w aktach prawnych były często inspirowane przez grupy interesów w fazie przedparlamentarnej. Wykorzystanie tego etapu do wpływania na kształt aktu prawnego wynika z braku lub słabych regulacji w obszarze lobbingu w Polsce. Dodatkowo brak informacji o tworzeniu aktu prawnego, a także osobach odpowiedzialnych za jego pierwotny kształt, sprzyja działaniom grup interesów. Warto wskazać, że właśnie na tym etapie możliwe są także zmiany w aktach prawnych, które mają przeciwdziałać planowanym reformom, czego dobrym przykładem jest nowelizacja Ustawy o szkolnictwie wyższym. Na etapie przedparlamentarnym dokonano największej liczby poprawek w tej ustawie poprzez zmianę lub usunięcie przepisów przewidujących głębszą reformę w szkolnictwie wyższym. Jednak obecnie trudno ustalić moment oraz osobę odpowiedzialną za te zmiany na poziomie ministerstwa i grupy interesów. Z tego względu należałoby uznać, że ten etap powinien być bardziej przejrzysty i podlegać lepszej kontroli w przyszłości.
4. Zmiany przeprowadzane na etapie parlamentarnym przeważnie miały mniejszy zakres oddziaływania na projekt ustawy. Może to oznaczać, że gdy przebieg prac nad ustawą jest bardziej przejrzysty, trudniej o dokonanie w nim istotnych zmian przez grupy interesów. Na etapie parlamentarnym stosunkowo często dochodziło do sytuacji, że zapisy korzystne dla grup interesu były uchwalane na posiedzeniach podkomisji sejmowych. Stenogramy z nich nie są dostępne na stronie internetowej Sejmu i trzeba się o nie starać w Archiwum Sejmowym. Wydaje się, że dla osiągnięcia możliwie największej przejrzystości procesu legislacyjnego Sejm powinien udostępniać je na tych samych zasadach co stenogramy z posiedzeń komisji. Należy w tym miejscu zauważyć, że do 2004 r. w ogóle nie było obowiązku nagrywania posiedzeń podkomisji! Z tego punktu widzenia można zaobserwować pozytywne zmiany. Jednak wciąż występuje możliwość poprawy sytuacji.
5. Analiza wykazała również, że uchwalane były akty prawne zawierające przepisy bądź rozwiązania kwestionowane na etapie legislacyjnym przez Biuro Analiz Sejmowych czy też w opiniach zewnętrznych ekspertów. W następstwie tego część uchwalonych aktów prawnych była później przedmiotem skarg do Trybunału Konstytucyjnego lub Trybunału Sprawiedliwości UE. Uznanie zasadności tych skarg przez Trybunały sygnalizuje wyraźnie, że także parlament nie stanowi istotnego zabezpieczenia jakości merytorycznej uchwalanych ustaw, które powstają często w związku z zapotrzebowaniem grup interesów. Niemniej mała ilość zmian na tym etapie w projektach ustaw wskazuje, że przejrzystość etapu tworzenia prawa zmniejsza możliwości nacisków grup interesów.
6. Z tych względów głównym wnioskiem wynikającym z przeprowadzonych analiz jest postulat jawności i kontroli prac ustawodawczych na etapie przedparlamentarnym, co powinno ograniczyć liczbę ustaw tworzonych na potrzeby grup interesów.

Tabela 7. Skuteczne metody i momenty działania grup interesów

Ustawa o	Metoda		Moment		
	Aktywna	Pasywna	Inicjujący	Rządowy	Parlamentarny
organizacji i ... (2011)	Rada Ministrów		Rada Ministrów		
ograniczeniu barier...		Polska Federacja Rynku Nieruchomości		Polska Federacja Rynku Nieruchomości	Polska Federacja Rynku Nieruchomości
refundacji leków...	Samorząd Aptekarski				Przedstawiciele Samorządu Aptekarskiego
rodzinnych ogrodach działkowych	Parlamentarzyści widzą korzyść z wykorzystania problematyki ROD w kampanii wyborczej, PZD				Posłowie inicjują działania, licząc na wsparcie PZD i działkowców w kampanii wyborczej
szkolnictwie wyższym		uczelnie państwowe, pracownicy naukowci (samodzielni) związki zawodowe		uczelnie państwowe, pracownicy naukowci (samodzielni)	związki zawodowe
wychowaniu w trzeźwości	związki sportowe i producenci piwa	Unia Polskich Związków Sportowych		związki sportowe i producenci piwa	Unia Polskich Związków Sportowych
radiofonii i telewizji	Federacja Związków Zawodowych, Pracowników Kultury i Sztuki, Krajowa Izba Producentów Audiowizualnych			Federacja Związków Zawodowych, Pracowników Kultury i Sztuki, Krajowa Izba Producentów Audiowizualnych	

9. WYWIADY I OPINIE

W tej części raportu zaprezentowano główne tezy wywiadów przeprowadzonych z osobami, które w różnych rolach uczestniczyły i uczestniczą w procesie uchwalania prawa: Ryszardem Kaliszem, przewodniczącym sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka; Kazimierzem Marcinkiewiczem, byłym premierem; prof. Jerzym Hausnerem, byłym wicepremierem, ministrem gospodarki, pracy i polityki społecznej, twórcą prawa w randze premiera; Małgorzatą Krasnodębską-Tomkiel, prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, którego celem jest ochrona rynku i interesu publicznego; Krzysztofem Brzózka, dyrektorem Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, który od sześciu lat zmagają się z potężnym lobbymingiem przemysłu alkoholowego; Grażyną Kopińską, dyrektorką w Fundacji im. Stefana Batorego, uczestniczką procesu konsultacji w trakcie tworzenia prawa, autorką raportu o procesie tworzenia prawa; Mieczysławem Bąkiem i Agnieszką Durlik-Khoury, uczestnikami procesu konsultacji prawnych z ramienia Krajowej Izby Gospodarczej; Katarzyną Urbańską, uczestniczką w procesie konsultacji prawnych z ramienia PKPP Lewiatan; Andrzejem Szumowskim, lobbystą, prezesem stowarzyszenia Polska Wódka. Zamieszczono też autoryzowany, ale anonimowy wywiad z profesjonalną firmą lobbymingową oraz nieautoryzowane i anonimowe notatki z rozmów z byłymi i obecnymi wysokimi urzędnikami administracji publicznej. Materiały zostały zapisane w sposób uniemożliwiający identyfikację rozmówców na ich wyraźne życzenie. Dodatkowo zwróciliśmy się do kilku osób mających dużą wiedzę w szczególnie ważnych obszarach, w których potrzebne są lepsze regulacje (nauka i szkolnictwo wyższe, system emerytalny, bariery wejścia i ograniczanie konkurencji rynkowej), z prośbą o przedstawienie krótkich opinii. Takie opinie przedstawili prof. Andrzej Jajszczyk, dyrektor Narodowego Centrum Nauki, prof. Marek Góra i prawnik Marcin Gomoła.

Ze względu na ograniczenia czasowe nie można było przeprowadzić bardzo dużej liczby wywiadów, ale dołożono wszelkich starań, aby wśród rozmówców byli reprezentanci wszystkich ważnych podmiotów tworzących prawo. Brakuje przedstawicieli związków zawodowych (np. nauczycieli), które mają istotny wpływ na tworzenie prawa realizującego interesy grupowe, bowiem odpowiedzi na pytania w rodzaju „W jaki sposób tak skutecznie lobbujecie we własnych interesie?” nie miałyby sensu, ponieważ byłyby ogólnikowe i nie ujawniałyby faktycznych mechanizmów wpływu. Te grupy nacisku zostały ocenione w innych częściach raportu.

Wywiady były skoncentrowane przede wszystkim na przedsejmowym etapie procesu tworzenia, ponieważ analiza etapu sejmowego była prowadzona za pomocą analizy studiów przypadku. Przed każdym wywiadem rozmówca otrzymywał listę pytań, które były przedmiotem wywiadu, oczywiście każdy wywiad miał swoją dynamikę i często pojawiało się wiele ważnych dodatkowych wątków, końcu zatem końcowy zapis wywiadu rzadko odzwierciedla strukturę pytań.

Pytania do wywiadów:

1. Kto inicjuje proces tworzenia nowej ustawy? Czy jest różnica między formalnym a nieformalnym inicjatorem?
2. Dlaczego powstaje nowe prawo? Jak w praktyce wygląda tworzenie i wykorzystanie OSR?
3. Czy proces tworzenia prawa na etapie ministerialnym i rządowym jest przejrzysty?
4. Czy (jak) osoby/instytucje potencjalnie zainteresowane nowym prawem mogą się dowiedzieć, że takie prawo powstaje, czy (jak) mogą wpływać na jego kształt?
5. Jak można ocenić proces konsultacji nowego prawa na etapie ministerialno-rządowym? Jak ten proces odbywa się w praktyce? Jak można ocenić konsultacje w Komisji Trójstronnej?
6. Na jakim etapie procesu tworzenia prawa najczęściej i najskuteczniej działają lobbysci? Czy lobbyming ma charakter aktywny (inicjowanie prawa w interesie grupy nacisku), czy pasywny (blokowanie zmian inicjowanych przez kogoś innego)?
7. Jaka jest rola administracji publicznej w procesie tworzenia prawa? Blokuje inicjatywy podjęte przez polityków? Inicjuje nowe prawo? Blokuje? Wspiera?

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

8. Kto i w jaki sposób może wpływać na kształt projektów ustaw/rozporządzeń? Jakie są najważniejsze mechanizmy takiego wpływu? Jakie podmioty robią to najskuteczniej (organizacje biznesowe, zarejestrowani lobbyści, izby branżowe, byli ministrowie, lobby urzędników etc.)?
9. Czy proces tworzenia prawa jest dobry? Czy proces stanowienia prawa na etapie przedsejmowym ma związek z jakością stanowionego prawa? Jaki?
10. Jakie ma pani/pan rekomendacje, co należy zmienić na przedsejmowym etapie stanowienia prawa? Które fazy tworzenia prawa na etapie przedsejmowym działają najlepiej, a które najgorzej?

Struktura tej części raportu przedstawia się następująco. W części drugiej zaprezentowano zapisy wywiadów i przedstawiono opinie. W części trzeciej zaprezentowano wyniki badania w formule crowdsourcing, które zostały przeprowadzone na stronie www.legistan.pl w lutym br. W ramach tego badania pytano o patologie w procesie uchwalania prawa, o zidentyfikowany przez internautów wpływ grup nacisku w procesie tworzenia prawa oraz o rekomendacje na temat zmian procesu uchwalania prawa. Część czwarta przedstawia główne wnioski dla procesu stanowienia prawa wyływające z tej części raportu.

9.1. RYSZARD KALISZ



Autoryzowany tekst wywiadu z Ryszardem Kaliszem, przewodniczącym Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP, byłym ministrem spraw wewnętrznych i administracji, byłym szefem Kancelarii Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego reprezentującym go w pracach nad Konstytucją RP.

BYĆ MOŻE NADCHODZI CZAS NA FUNDAMENTALNE ZMIANY SYSTEMU TWORZENIA PRAWA W POLSCE

Gra interesów zaważyła na ułomności konstytucji i wprowadziła chaos do obecnego systemu prawa w Polsce

W 1996 r. podczas obrad Komisji Konstytucyjnej reprezentowałem prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego. Jako adwokat byłem przyzwyczajony do pewnych standardów postępowania, do procedur opisanych w prawie – w Kodeksie postępowania cywilnego, Kodeksie postępowania karnego, Kodeksie postępowania administracyjnego i innych. Tymczasem podczas prac komisji zetknąłem się z brakiem zasad formalnych i z łamaniem wcześniejszych ustaleń.

Wtedy też toczono walkę o prawo do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (POWU) dwóch najważniejszych organów władzy sądowniczej, która doprowadziła do sytuacji, że do dziś mamy wiele sporów dotyczących wykładni prawa. To z kolei prowadzi do różnych wykładni stosowanych przez różne organy władzy państwowej. W tzw. małej konstytucji decydował o POWU Trybunał Konstytucyjny (TK). Podczas posiedzenia komisji swoje stanowiska przedstawili pierwszy prezes Sądu Najwyższego Adam Strzembosz oraz prezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Zoll. Każdy argumentował, że to właśnie jego instytucja powinna stanowić o POWP. Spór trwał prawie przez cały dzień i nie osiągnięto rozwiązania. W końcu jeden z posłów, członków komisji, zaproponował, żeby wykreślić z konstytucji zapis o POWP, i wniosek przeszedł jednym głosem. W ten sposób spór dwóch prezesów, z których każdy reprezentował interes swojej instytucji, doprowadził do sytuacji, w której mamy chaos w interpretacji przepisów prawa w Polsce i znaczne skomplikowanie tego systemu. Zilustruję to przykładami.

Począwszy od 2000 r., TK wydaje wyroki interpretacyjne w konkretnych sprawach, czyli określa, że dany przepis jest zgodny z konstytucją pod warunkiem zastosowania wykładni TK. Jednak podstawa konstytucyjna do takich praktyk jest wątpliwa, a Sąd Najwyższy krytykuje tę praktykę TK. Poza tym ponieważ nie ma POWU, pojawiają się różne inne wykładnie i interpretacje, dotyczy to też prawa gospodarczego i podatkowego. Są uchwały całego składu SN lub składu siódmkowego NSA, są różne interpretacje Ministerstwa Finansów, często absurdalne, jak w przypadku różnej stawki VAT dla towarów krajowych i importowanych. Ten chaos prawny mógł być jedną z przyczyn tragedii Romana Kluski i jego firmy, bo Ministerstwo Edukacji prosiło go o sprzedaż komputerów do szkół z niższym podatkiem VAT, a Ministerstwo Finansów ścigało go, jakby był przestępcą.

Partie polityczne i samorządowcy są silnymi grupami interesów

Drugi przykład działania grup nacisków w trakcie debaty nad konstytucją dotyczy grudnia 1996 r. Określono wtedy datę, do której partie polityczne mogły wносить poprawki do projektu konstytucji. Data dawno minęła i nagle PSL przedstawił wniosek po terminie, żeby wprowadzić zapis o ochronie rodzinnego gospodarstwa rolnego, a jednocześnie zapowiedział, że nie poprze projektu konstytucji, jeżeli ten wniosek nie zostanie uwzględniony. W styczniu 1997 r. przepis uchwalono bez żadnych głębszych analiz. Nie wiem, co za tym stało, przepis jest redundantny, czyli nie ma znaczenia w sensie legislacyjnym.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

W czasie gdy pełniłem funkcję szefa Kancelarii Prezydenta, było wiele wątpliwości dotyczących przetrwania zasad prawidłowego uchwalania prawa. Na przykład w trakcie przygotowywania reformy samorządowej obserwowaliśmy bardzo silny i skuteczny lobbing samorządów dążący do utworzenia większej liczby województw. Gdy prezydent Kwaśniewski ostrzegł, że nie podpisze ustawy, zwiększono liczbę województw, ale odmówiono utworzenia województwa środkowopomorskiego. To była czysta złośliwość pod adresem prezydenta Kwaśniewskiego, który tam się urodził. Taki był poziom merytoryczny debaty o liczbie województw.

W ministerstwach są naciski i „wrzutki”, trzeba umieć sobie z nimi radzić

Gdy pełniłem funkcję ministra spraw wewnętrznych i Administracji, nie było istotnych problemów z naciskami w procesie uchwalania prawa, natomiast obszarem wrażliwym była infrastruktura informatyczna. Jako minister konstytucyjny wprowadziłem pewne zasady, które dobrze się sprawdzały. Osobiście nie prowadziłem żadnych rozmów, ani formalnych, ani nieformalnych. Te sprawy prowadzili wiceministrowie lub dyrektorzy. Czasami były naciski na tych ludzi, na przykład z innych resortów, ale wtedy zawsze dawałem im swoją polityczną ochronę. Na koniec kadencji rządu zawsze są tak zwane wrzutki, czyli sprawy, które dana grupa interesów próbuje załatwić, bo potem może przyjść inna ekipa, w której już nie mają dobrych kontaktów. Podobnie było pod koniec mojej kadencji, gdy było już wiadomo, że SLD przegra wybory. Pojawiła się propozycja od jednej z firm, żeby zmienić reguły stawiania anten do obsługi infrastruktury krytycznej, tak żeby były ustawione rządziej, ale za większe pieniądze. Oczywiście odrzuciłem tę propozycję. Znam dobrze udziałowca tej firmy, potem wielokrotnie widywaliśmy się na przyjęciach, ale nigdy nie poruszył tego tematu. Muszę powiedzieć, że wiele spraw związanych z infrastrukturą krytyczną jest teraz w takim stanie, w jakim je zostawiłem w 2005 r., jak widać z różnych powodów te duże projekty informatyczne są słabo realizowane.

Istnieją dobre wzory pracy komisji sejmowej, gdy merytoryczna debata prowadzi do tworzenia dobrego prawa

W czasie pełnienia różnych funkcji w Sejmie nie miałem ani razu kontaktu z profesjonalnym lobbystą, natomiast wielokrotnie miałem do czynienia z ekspertami reprezentującymi różne interesy branżowe. Najciekawszym i zarazem pozytywnym doświadczeniem były prace mojej komisji nad niezwykle istotną ustawą o pozwach zbiorowych w latach 2008-2009. Ustawa była bardzo ważna, bo dotyczyła wielu sektorów gospodarki o potencjalnie bardzo daleko idących skutkach, również dla finansów publicznych. Docierały do mnie sygnały, że trwają różne nieformalne spotkania, że są próby forsowania pewnych rozwiązań. Dostałem nawet informację, że tą ustawą interesują się środowiska w USA i że Amerykańska Izba Handlowa jest gotowa przysłać wybitnego eksperta od tych spraw. Postanowiłem zwołać specjalne posiedzenie Komisji Sprawiedliwości, na które zaprosiłem wszystkich zainteresowanych, również eksperta z USA. Przyszli prezesi i ich eksperci, przyszli wszyscy posłowie i odbyła się najbardziej merytoryczna debata, jakiej byłem świadkiem w Sejmie. Na normalnych posiedzeniach komisji eksperci mogą się wypowiedzieć, ale nie ma prawdziwej debaty. Na tamtej komisji była poważna dyskusja, każda strona nie tylko przedstawiała swoje argumenty, ale też odnosiła się do argumentów innych. Posłowie słuchali z uwagą, do wielu z nich dotarło, że są różne punkty widzenia, nie tylko ten, z którym wcześniej dotarł do posła czy posłanki dany ekspert. Głosowania odbywały się dopiero po tej debacie, ustawa została ograniczona do spraw konsumenckich i była oceniana jako dobra, choć teraz wymaga pewnej korekty. W trakcie procedowania korzystaliśmy z ekspertyz zewnętrznych prawników, specjalistów od tych zagadnień, w tym z usług jednej z krakowskich kancelarii prawnych.

Doświadczenia tamtej komisji pokazują, że można prowadzić dobre debaty merytoryczne w Sejmie. Obecna instytucja wysłuchania publicznego działa źle, bo przychodzą eksperci, coś mówią, ale ich słowa pozostają bez echa. Zamiast wysłuchania publicznego powinna być polemika tych, których dotyczy ta ustawa. Posłowie powinni być świadkami twórczej debaty.

Nie było zbyt wielu działań lobbingowych w mojej komisji, pamiętam jeszcze ustawę o prawie upadłościowym, gdzie walczyli komornicy z przedstawicielami szpitali.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Posłowie z dalszych ław potrzebują afirmacji, lobbyści to wykorzystują

W Sejmie działa też inny bardzo silny mechanizm, który dotyczy posłów z dalszych ław sejmowych. Pełnią ważną funkcję publiczną, a tymczasem oczekuje się, żeby głosowali tak, jak tego sobie życzy kierownictwo partii, i żeby się nie odzywali. Dokładnie tak się wyraził poseł PO Łukasz Gibała niedawno w TOK FM. Ale ci posłowie chcą zaistnieć, chcą coś znaczyć w Sejmie. I grupy nacisku dobrze to rozumieją, kontaktują się z nimi, głównie z posłami spoza Warszawy, i podrzucają im różne tematy. Potem taki poseł powtarza te rzeczy w Sejmie, zaznacza swoją obecność, czuje się ważny, a często mimochodem, może nawet nieświadomie lobbuje na rzecz danej grupy interesów.

W Sejmie decyzje podejmuje może jakieś 30 osób, te osoby mają faktyczne znaczenie. Reszta nic nie znaczy, nic nie może. To jest pewnie paradoks, bo jak posłowie są u siebie w regionie, to tam są traktowani jako bardzo ważne osoby, szczególnie jeżeli należą do partii rządzącej, które mogą wiele załatwić w Warszawie. A oni jak tu wracają, nic nie mogą. Dlatego potrzebują afirmacji, dowartościowania. Uruchamia się więc taki mechanizm psychologiczny, który powoduje, że posłowie starają się zaistnieć podczas prac w komisjach, przedstawiając tezy przywiezione z regionu.

W Polsce mamy centralistyczny system partyjny i syndrom połowy kadencji

Ten syndrom ujawnia się szczególnie w połowie kadencji, dlatego nazwałem go syndromem połowy kadencji, chociaż w przypadku PO to będzie syndrom drugiej kadencji. Posłowie orientują się, że nie zostaną ponownie wybrani, że przegrają wybory, i wtedy wyłamują się spod politycznej władzy liderów, próbując coś samemu stworzyć, czymś się zapisać na kartach historii. To się ujawnia w momencie, gdy poparcie partii rządzącej spadnie odpowiednio nisko, na przykład poniżej 15 proc.

To jest istotne, ponieważ w partiach politycznych w Polsce jest system wodzowski, gdzie sposób myślenia i działania narzuca lider i wąskie grono skupione wokół niego. Często liderzy są bardzo sprawni politycznie, ale słabi merytorycznie, co prowadzi do patologii w uchwalanym prawie. Podam przykład ze swojej branży. Premier Donald Tusk wydał wojnę korporacjom prawniczym w Polsce, ale nie rozumie, że w ten sposób prowadzi do deprecjacji zawodu adwokata – w miejsce korporacji pojawiają się załatwiacze. Bo jeżeli mamy tylu aplikantów, że nie mogą znaleźć patrona, to pozostają niedouczeni i nie świadczą pomocy prawnej, tylko załatwiają sprawy. Także dopóki jest jedynowładztwo i silna kontrola polityczna, dopóty nie ma miejsca na dobrą merytoryczną debatę. Ale jeżeli popularność partii rządzącej spada odpowiednio nisko, wtedy kontrola polityczna się załamuje i pojawiają się miejsce na dobre merytoryczne rozwiązania. Wystarczy spojrzeć ma rząd Belki albo na schyłkowy okres rządu AWS lub SLD, wtedy powstało wiele dobrych ustaw. Innym przykładem są dobre ustawy regulujące system bankowy, NBP, RPP. One były pisane przez prezes NBP Hannę Gronkiewicz-Waltz, gdy zabiegała o wniosek prezydenta Kwaśniewskiego dotyczący reelekcji, a ze strony prezydenta nad ustawą pracował Marek Belka.

Oczywiście wybicie się posłów na niezależność od politycznych zwierzchników może prowadzić do dobrych lub złych rezultatów. Uważam, że grupy interesów wybierają odpowiednich posłów, do których mają dojście, i starają się wywrzeć na nich wpływ podprogowy, w taki sposób, że potem posłowie nieświadomie realizują interesy tych grup, a przy okazji zaspokajają swoją psychiczną potrzebę zaistnienia w Sejmie.

Administracja publiczna jest bardzo silna, potrafi szybko omotać ministra, jeżeli ten jest słaby merytorycznie

Innym zjawiskiem wpływającym na jakość prawa jest olbrzymia rola organów administracji publicznej, które same są uwikłane w różne relacje z grupami interesów. Gdy przychodzi nowy minister, który dodatkowo nie jest specjalistą w danej dziedzinie, to w krótkim czasie zostaje omotany przez urzędników i staje się ich rzecznikiem. Tak było w przypadku ustawy refundacyjnej, gdy ustawę pisali pod siebie urzędnicy NFZ, a Minister Zdrowia stał się ich zakładnikiem. Tak było w przypadku ministra Grabarczyka,

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

który nie miał pojęcia o infrastrukturze i został błyskawicznie omotany przez lobby działające w tym sektorze. Niejako mimochodem, bezwiednie został rzecznikiem tego lobby. Teraz to samo dotyczy minister Muchy, która już staje się zakładnikiem lobby działającego w sporcie.

W moim przypadku, gdy zostałem ministrem w MSWiA, było inaczej – jako były adwokat i były współwłaściciel kancelarii prawnej umiałem odróżnić sprawy ważne od nieważnych. Jako minister musiałem codziennie podpisać 20-30 decyzji, miałem w sekretariacie 60 osób, które te decyzje przygotowywały. Zawsze odrzucałem decyzje w ważnych sprawach, jeżeli miały wady prawne, które dzięki wiedzy i doświadczeniu potrafiłem wyłapać. To taka wiedza życiowa, po angielsku tacit knowledge, której nie można wynieść ze szkoły, tylko nabywa się ją w trakcie pracy zawodowej. Gdy tak się działa, aparat urzędniczy nie jest w stanie ubezwłasnowolnić ministra. Ale jeżeli ktoś nie ma wiedzy i doświadczenia oraz nie potrafi rozpoznać takich spraw, to wkrótce staje się zakładnikiem własnego podpisu.

Potężny wpływ mają też agencje rządowe

Jak mówiłem, najsilniejszym lobby jest administracja publiczna, podawałem przykład NFZ. Ale potężnym ośrodkiem faktycznej władzy są różne agencje, które utworzył rząd. Mają one spore budżety, pensje ich prezesów są większe od wynagrodzeń ministrów konstytucyjnych, nie są pod ścisłą kontrolą społeczną, mają swoje interesy i często ministrowie stają się ich zakładnikami. Ze względu na bogate budżety tylko agencje mogą sobie pozwolić na profesjonalne ekspertyzy, często mają udziały w prywatnych firmach, gdzie są bardzo różnorodne powiązania grup interesów. To jest nieprzejrzyste i często prowadzi do nacisków na struktury rządowe.

Weźmy wspomniany NFZ, rolą lekarzy jest leczyć, a rolą urzędników w NFZ jest dbanie o bezpieczeństwo finansowe systemu ochrony zdrowia. A oni tę odpowiedzialność próbowali zrzucić na lekarzy. Podobnie jest w przypadku refundacji, dlaczego do tej pory nie ujawniono dokumentów z negocjacji w sprawie leków refundowanych. Albo tzw. poprawka Rockiego pod koniec ubiegłej kadencji, która jeszcze zmniejsza transparentność działania administracji publicznej.

Często celem lobbystów jest przekonanie jednego posła partii rządzącej, który przekona innych

W Sejmie najskuteczniejszym sposobem na zmianę prawa jest przekonanie jednego posła z partii rządzącej w taki sposób, żeby przekonał jeszcze kilku swoich kolegów. Innym skutecznym sposobem jest wpływ poprzez media, które dzisiaj nie mają skrupułów. W prasie często zdarzają się artykuły, które mają powstrzymać posłów koalicji rządzącej przed podjęciem racjonalnej z punktu widzenia interesu publicznego decyzji. Bywają skuteczne. Ja też się z tym zetknąłem, ale udało mi się przekonać posłów do podjęcia racjonalnej decyzji wbrew naciskowi medialnemu. Ale wielu polityków boi się mediów.

Teraz w mojej komisji też nie ma lobbingu, chociaż ostatnio pojawia się wielu starostów, którzy proszą o wsparcie, bo minister sprawiedliwości ma zamiar zamienić część sądów rejonowych w oddziały zamiejscowe. To nie jest likwidacja (jak błędnie podają media), tylko zmiana statusu, więc oszczędności nie będzie żadnych, ale chodzi o łatwiejsze przenoszenie sędziów.

Czas na fundamentalne zmiany systemu tworzenia prawa być może wkrótce nadejdzie

System tworzenia prawa w Polsce dojrzał do fundamentalnej zmiany. Ale tego trzeba dokonać w mądry sposób, od samego początku. Dopóki istotą uprawniania polityki jest promocja aparatów partyjnych, dopóty zmiana nie będzie możliwa. Gdyby na przykład wprowadzić losowe miejsca na listach wyborczych, na przykład alfabetycznie, ale losuje się, od której litery lista się zaczyna, dopiero po zgłoszeniu list partyjnych do PKW, wtedy do Sejmu być może dostaliby się lepsi ludzie i zmiana byłaby możliwa. Bo obecny system jest w interesie sprawnych polityków, którzy są kiepscy merytorycznie.

Bez zmiany elit nie jest możliwa zmiana systemu tworzenia prawa.

Nowy system tworzenia prawa powinien się opierać na kilku fundamentalnych zasadach:

1. Ustawy powinny być podzielone na konstytucyjne, kodeksy, ustawy organiczne i ustawy zwykłe. W przypadku kodeksów parlament mógłby tylko przyjąć lub odrzucić ustawę; w przypadku ustaw organicznych poprawki może zgłosić tylko duża grupa posłów, na przykład 50, przykłady takich ustaw to budżetowa, podatkowe (ulgi), gospodarcze, dotyczące kopalni; ustawy zwykłe byłyby procedowane tak jak dotychczas;
2. Prezydent powinien mieć prawo weta do poszczególnych zapisów, a nie tylko do całej ustawy;
3. Senat, w którym powinni zasiadać wyłącznie ludzie o wielkiej wiedzy i doświadczeniu, również musi mieć prawo inicjatywy do przeprowadzenia procedury legislacyjnej, czyli na przykład mogłyby być trzy czytania w Senacie i potem ustawa trafiałaby do Sejmu;
4. Trzeba zmienić myślenie o lobbingu. Powinny być spotkania wszystkich zainteresowanych w celu odbycia rzetelnej debaty i wymiany argumentów, należy skończyć z nieformalnymi spotkaniami, argumenty powinny padać publicznie.

Dzisiaj to się jednak nie uda, bo partie mają charakter centralistyczny, rządzą sprawni, ale słabi merytorycznie politycy. Im ten system się opłaca.

Okno szans na reformy powoli się otwiera. Seria błędów, które popełnił rząd Tuska: refundacja, ACTA, słabi ministrowie. Przesilenie moim zdaniem nastąpi w przyszłym roku. Jeśli poparcie dla PO będzie dalej spadało, to nastąpi dezintegracja w tej partii. To będzie ten moment, żeby zrobić reformy, nie będzie silnego lidera, zamiast populizmu będzie czas na poważną debatę i poważne reformy, również te dotyczące systemu tworzenia prawa i systemu wyborczego.

9.2. KAZIMIERZ MARCINKIEWICZ



Autoryzowany tekst wywiadu z Kazimierzem Marcinkiewiczem, byłym prezesem Rady Ministrów, obecnie doradcą międzynarodowych korporacji i polskich firm

POTRZEBNE SĄ GABINET CIENI I WZMOCNIENIE RZĄDU WOBEC SEJMU W PROCESIE TWORZENIA PRAWA

Sejm powinien zostać odsunięty od tworzenia prawa

Zanim zostałem premierem, przez osiem lat byłem posłem i pełniłem ważne funkcje w kilku komisjach związanych z gospodarką, prowadziłem też liczne prace merytoryczne na potrzeby rządu Jerzego Buzka, jako wiceszef komisji ds. reform byłem w centrum procesu tamtych zmian. Na podstawie tego wieloletniego i różnorodnego doświadczenia mogę powiedzieć, że wpływ Sejmu na proces stanowienia prawa jest zbyt duży. Jest nie do pomyślenia, że dowolny, często przypadkowy poseł może zgłosić poprawki do ważnej ustawy i wypaczyć jej sens. Dlatego szykując się do przejęcia władzy przez koalicję PO i PiS – taką mieliśmy nadzieję i stąd współpraca z Janem Marią Rokitą – rozważaliśmy takie zmiany ustawowe, żeby parlament zbierał się tylko cztery razy do roku i mógł albo przyjąć, albo odrzucić propozycje ustaw przedstawiane przez rząd. Ale zabrakło siły i woli politycznej w PiS, żeby te zmiany przeprowadzić.

Gdy zostałem premierem, znacząco wzmocniłem część legislacyjną w rządzie, między innymi stworzyłem Radę Legislacyjną²⁴, do której zaprosiliśmy wybitnych polskich profesorów w dziedzinie legislacji, udało się pozyskać wiele wybitnych nazwisk. Wszystkie projekty ustaw miały przechodzić przez Radę, co wydłużało proces uchwalania prawa, ale pozytywnie wpływało na jego jakość, na przykład pod względem spójności prawa.

Pozytywny wpływ na jakość stanowionego prawa miała decyzja²⁵ o likwidacji wielu komitetów i stworzenie jednego Komitetu Stałego Rady Ministrów – tzw. małej rady ministrów. To zmieniło sytuację, bo likwidowało koterie i silosy, następowała otwarta wymiana zdań, były oczywiście zdania odrębne, ale proces uchwalania prawa stał się o wiele sprawniejszy i bardziej przejrzysty. Rady ministrów za moich czasów trwały godzinę, z jednym wyjątkiem, rada ministrów, na której dyskutowaliśmy o 50 proc. kosztów uzyskania przychodów dla twórców, trwała 2,5 godziny.

Te zasady pozostały, ale nie mają już takiego znaczenia. Rada Legislacyjna była ciałem apolitycznym, ale część ludzi odeszła i Rada straciła znaczenie. Są ustawy, które idą szybką ścieżką, bez jej opinii.

Po „Rywinie” społeczeństwo nie życzyło sobie kontaktów polityki i biznesu

To był czas po aferze Rywina, naród uznał, że źle się dzieje, że mamy korupcję, rządzą grupy interesów, państwo jest słabe, ludzie chcieli radykalnej zmiany. Wahadło przesunęło się w drugą stronę, było mniej konsultacji na zewnątrz, robiliśmy tylko minimum wymagane przez prawo, Komisja Trójstronna, organizacje przedsiębiorców etc. Nie dopuszczaliśmy świata zewnętrznego do konsultacji, takie były czasy. _____

²⁴ Formalnie Rada Legislacyjna istnieje już od 1972 r., ale w różnych okresach jej wpływ na stanowienie prawa był niejednakowy.

²⁵ KSRM został stworzony w czasach rządu Leszka Millera.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Technicznie było to tak zorganizowane, że jako premier ze światem zewnętrznym kontaktowałem się za pośrednictwem współpracowników, lobbyści docierali do sekretarza gabinetu premiera, do innych, oni przychodzili do mnie i odczedzaliśmy pozytywne rzeczy od tego, co było czystym lobbgiem. Bardzo silne naciski były zawsze w Ministerstwie Zdrowia, ale prof. Religa przychodził przed podjęciem decyzji i wspólnie odczedzaliśmy, a sito było gęste.

Udało się to osiągnąć, mimo że w rządzie koalicji byli politycy Samoobrony i LPR, co do których mieliśmy obawy, że będą bardziej podatni na lobbging branżowy. Na przykład znaliśmy wrażliwość Andrzeja Leppera na sprawy rolników, ale pomimo takich obaw nigdy się nie zdarzyło, by liderzy partii koalicyjnych starali się mnie przekonać do zmiany jakiejś ustawy na regularnych spotkaniach przed Radą Ministrów. Z ich strony nie było nacisków, być może też dlatego, że dopiero uczyli się rządzenia.

Potężne konsultacje merytoryczne przeprowadziliśmy w ramach prac gabinetu cieni

Uważam, że nasze mniejsze otwarcie na świat zewnętrzny nie prowadziło do uchwalania gorszego merytorycznie prawa, dlatego że zarówno PiS, jak i PO szykowały się do przejęcia władzy w sposób bardzo poważny. Mieliśmy sekretarzy tematycznych, którzy tworzyli zespół, w Wielkiej Brytanii nazywany rządem lub gabinetem cieni. Na przykład w ramach PiS odpowiadałem między innymi za zmiany w sektorze energetycznym. Spotkałem się z ogromną liczbą ekspertów od energetyki i po jakimś czasie zrozumiałem, że partie polityczne się zmieniają, ale eksperci od energetyki są zawsze ci sami, to były ciągle te same skostniałe poglądy, jakby byli w zmowie. Jak lewica doszła do władzy, to zmieniło się kilku profesorów na czele grup roboczych, ale konsultowano się z tymi samymi ekspertami co w czasach, gdy rządziła prawica. Dlatego zacząłem szukać nowych ludzi, świeżych poglądów. Uczestniczyłem w bardzo wielu konferencjach naukowych, słuchałem wielu referatów, na jednej z takich konferencji usłyszałem młodego człowieka, który mówił inaczej niż odwieczni konsultanci. Wymieniliśmy wizytówki, okazało się, że jest szefem grupy energetycznej w dużej firmie doradczej, zadzwoniłem i tak się zaczęła współpraca. Wspólnie opracowaliśmy koncepcję trzech grup energetycznych, potem na skutek przetargu politycznego powstała jeszcze czwarta.

Wtedy też poznałem późniejszego ministra Piotra Woźniaka. Dobór ekspertów i współpracowników był merytoryczny, chociaż czasami zdarzało się, że dzwonił prezes Kaczyński i mówił: „Skontaktuj się z tym ekspertem, to stary PC-towiec”.

To dotyczyło nie tylko energetyki, ale też innych obszarów. Kiedyś wysłuchałem referatu Staszka Kluzy, byłem pod dużym wrażeniem i zaprosiłem go do współpracy. Pomagał nam w pracach eksperckich nad programem w obszarze finansów i pełnił potem w Polsce ważne funkcje publiczne, odnosząc sukcesy.

Jan Maria Rokita też miał taki zespół ekspertów w ramach PO, ostro pracowali i mieli szuflady pełne założeń do ustaw. To był do tej pory jedyny przypadek w nowoczesnej historii Polski, gdy nasze partie szły do wyborów przygotowane programowo do przejęcia władzy, mieliśmy koncepcje gotowe do wdrożenia, wystarczyło to zapisać w legislacyjnie poprawny sposób.

Oczywiście nie wszystkie propozycje pojawiły się w wyniku przemyślanego procesu merytorycznego. Czasami decydował przypadek. Latem 2005 r. PO rozpoczęła kampanię wcześniej i zaczęła im rosnąć popularność. Spindoktorzy się zaniepokoiili, zadzwonił Bielan i powiedział, że musimy mieć odpowiedź na ich głośną propozycję podatkową „3 x 15”. Zaproponowałem spłaszczenie podatków osobistych, policzyliśmy to i poszedłem do Jarosława Kaczyńskiego. Ale PiS był mniej liberalny niż ja, Jarosław mówił, że to trudna decyzja, bo przecież niedawno PiS głosował za wprowadzeniem stawki 50-proc. dla najbogatszych. Wahał się dwa dni, ale Bielan i Kamiński naciskali i w końcu się zgodził. I tak powstały nowe stawki podatku PIT 18 i 32 proc.

W gabinecie cieni prowadziłem sprawy gospodarcze oraz edukację i naukę, a prawo i wymiar sprawiedliwości były u prezesa i Zbyszka Ziobry, bezpieczeństwo u Dorna, kultura i sprawy

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

zagraniczne u Ujazdowskiego. W ten sposób jako opozycja przeprowadziliśmy szeroko zakrojone konsultacje dotyczące proponowanych przez nas ustaw, powstały wtedy porządne analizy, które potem służyły jako OSR. Gabinet cieni, taki, jaki miały wtedy PiS i PO, powinien być na trwałe wpisany do tradycji politycznej w Polsce, to by prowadziło do uchwalania lepszego prawa.

Jako doradca znajduję i kreuję deale i przynoszę je bankierom, a wiedza jest ważniejsza niż notes

Obecnie pełnię funkcję doradcy w międzynarodowym banku, doradzam w sprawach związanych z Polską i Europą Środkowo-Wschodnią, doradzam też funduszowi inwestycyjnemu oraz polskim spółkom poprzez własną firmę doradczą. Nie jestem lobbystą w rozumieniu ustawy o lobbystach, nie zajmuję się sprawami opisanymi w tej ustawie. Kiedyś jeden z tygodników napisał „lobbysta Marcinkiewicz”, zagroziłem procesem i przeprosili.

Moją rolą jest przynoszenie i kreowanie deali. Na podstawie rozeznania rynku i wiedzy instytucji, z którą współpracuję, dowiaduję się o przygotowywanych lub opracowuję koncepcje transakcji i przynoszę bankierom. Dalej oni się tym zajmują. Nie chodzę do ministra z ofertami, to robią bankierzy. Spotykam się z właścicielami firm, z ministrami i prezesami, przynoszę informacje z rynku, pokazuję, dlaczego daną transakcję warto zrobić, jakie będą korzyści. To nie jest lobbying, to jest doradztwo.

Na przykład jeden z polskich miliarderów zamienił większościowe udziały w polskiej firmie na mniejszościowy udział w globalnym koncernie. To dało mu zupełnie nowe możliwości działania, łatwy dostęp do kredytów. W ramach mojej działalności doradczej przedstawiałem strukturę takiej transakcji kilku innym miliarderom. Znowu, to nie jest lobbying, tylko pokazywanie możliwości.

W moim przypadku na początku bank myślał, że główną wartością, którą mogę wnieść, jest notes z telefonami, głównie do ważnych osób z sektora publicznego. Ale z czasem się okazało, że równie ważne są relacje z sektorem prywatnym. Dziś wiadomo, że najważniejsza jest wiedza o państwie i gospodarce, o tym, co może się wydarzyć w kolejnym roku w państwowej i prywatnej gospodarce. Taka dosyć unikatowa wiedza jest cenniejsza niż same kontakty.

Parlament jest coraz bardziej populistyczny

Na koniec jeszcze raz podkreślę, że z każdym rokiem w Polsce następuje regres w jakości tworzonego prawa. Parlament staje się coraz bardziej populistyczny, więc moje propozycje dotyczące wzmocnienia roli rządu i dania parlamentowi tylko możliwości przyjęcia lub odrzucenia prawa stają się jeszcze bardziej aktualne. Podobnie konieczność tworzenia gabinetów cieni spowodowałaby wprowadzenie merytorycznej dyskusji, której dziś tak bardzo brakuje.

9.3. PROF. JERZY HAUSNER



Autoryzowany tekst wywiadu z prof. Jerzym Hausnerem, byłym wicepremierem, ministrem gospodarki, pracy i polityki społecznej, obecnie członkiem Rady Polityki Pieniężnej

ADMINISTRACJA RZĄDOWA JEST NAJSILNIEJSZYM GRACZEM W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA

Tworzenie prawa z reguły inicjuje otoczenie ministra, ale często wynika to z przypadkowego zdarzenia. Proces stanowienia prawa inicjowany jest najczęściej przez administrację ministerialną, przez konkretny departament raczej tylko w przypadku oczywistej kolizji przepisów. Najczęściej inicjuje minister lub wiceminister. Czym innym jest co prawda pomysł wynikający z zapotrzebowania politycznego, a czym innym samo rozpoczęcie prac legislacyjnych. Trudno to jednak jednoznacznie oddzielić. Czasami inicjatywa należy do KPRM, ale to w przypadku przede wszystkim problemów systemowych, strukturalnych – bez aprobaty premiera nie zostaną ruszone gorące tematy (np. ustawa medialna). Zmiany legislacyjne są też podejmowane najczęściej pod wpływem sytuacyjnych impulsów, rzadziej wynikają z wizji i strategii. Coś musimy zrobić, bo UE, bo coś jest pilnie potrzebne. Stąd masa różnych inicjatyw. Są oczywiście przyjmowane przez Radę Ministrów plany legislacyjne i każde ministerstwo musi się jakoś wykazać. Coś się zaproponuje, nawrzuca jakieś piłki, aby potem było czym grać. Takie planowanie nie ogranicza zasadniczo chaosu legislacyjnego, a w związku z tym znane są przypadki nowelizowania ustaw, które nie weszły jeszcze w życie. Ustawa refundacyjna jest tu dobrym przykładem.

Projekty poselskie to również pomysły ministrów, o których wiadomo, że mogą zostać zablokowane na poziomie rządu

Są też projekty poselskie, które można podzielić na dwa rodzaje. Inicjatywy opozycyjne – i te rzeczywiście są poselskie. Jeśli zaś chodzi o inicjatywy parlamentarzystów rządzącej koalicji, to są to z reguły projekty ministerialne, prowadzone w ten sposób, kiedy minister wie, że zostaną zablokowane na poziomie rządu. Projekt jest przygotowywany w ministerstwie, a następnie wręcza się go zaprzyjaźnionym posłom. To z zasady próba ogrania rządu, premiera czy wpływowego ministra. Wyłączenie prokuratorów z powszechnego systemu emerytalnego jest takim przykładem. Projekt ministerstwa sprawiedliwości, które wiedziało, że będzie blokada z mojej strony, został przeprowadzony w ten sposób. Pomysłodawcą był minister z PSL, a realizatorem minister „ekspercki”. Wprowadzono wtedy (w 1997 r.) podobne rozwiązanie wobec prokuratorów co w przypadku sędziów, mimo że projekt reformy systemu emerytalnego przyjęty przez Radę Ministrów tego nie przewidywał.

Lobbying może prowadzić do dobrych rozwiązań, ale musi być odpowiedni klimat współpracy

Sam pomysł legislacyjny w rzeczywistości może się kształtować pod wpływem bardzo wielu impulsów. Lobbying może być jednym z tych czynników. Wiele zależy od klimatu: jeśli w rządzie panują nieufność, izolacja, przekonanie, że trzeba się trzymać z dala od przedsiębiorców, to wtedy kanały lobbyingowe są słabsze. Jeśli jest większa otwartość, to wtedy nacisk jest wyraźniejszy.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej została oficjalnie zaproponowana na kongresie jednej z najsilniejszych organizacji pracodawców, w którym uczestniczyłem jako zaproszony gość.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Był to oficjalny dokument, który został mi przekazany jako ministrowi gospodarki. Nie był to projekt ustawy, ale jej rozwinięta koncepcja. Poparłem ją i zainicjowałem w ministerstwie prace nad projektem ustawy, po czym była ona wielostronnie społecznie konsultowana, w tym z wszystkimi organizacjami biznesowymi. Lobbying nie musi być więc zatem ani ukryty, ani sektorowy. Jeśli jest jawny i poprawnie zinstytucjonalizowany, to staje się korzystny dla jakości procesu legislacyjnego.

Były takie czasy, gdy lobbyści krążyli, załatwiając swoje interesy, jak słynny pan Grabek

Były takie czasy, że lobbyści dosyć swobodnie krążyli po rządowych budynkach. Przypominam sobie przypadek pana Grabka, który zabiegał o zmiany szczegółowych przepisów, aby uzyskać monopolistyczną pozycję na rynku żelatyny. W procesie legislacyjnym często pojawiały się boczne „wrzutki”. Od czasu afery Rywina i casusu „lub czasopisma” to już jest dużo trudniejsze – dokładnie się śledzi, kto jakie zmiany proponował i jakich dokonywał. Teraz ten proces przeniósł się w stronę Sejmu, co dotyczy szczególnie etapu prac komisyjnych.

Lobbyści są wszędzie i na każdym etapie uchwalania prawa

Lobbyści próbują działać na wszystkich poziomach, w każdym cyklu i na wszystkie możliwe sposoby. W przypadku pana Grabka to był pojedynczy przedsiębiorca – który miał do zarobienia kilkaset milionów złotych. W przypadku naprawdę poważnych spraw lobbying uzyskuje wymiar zinstytucjonalizowany, wynajmuje się specjalistów. W przypadku dużych spraw nikt nie zrezygnuje z każdej wyobrażalnej drogi działania. Jednak to też zaczyna być coraz bardziej przejrzyste. W pewnym momencie indywidualne spotkanie się ministrów z przedstawicielami zaczęło być traktowane nagannie i doprowadziło to do tego, że ministrowie nie spotykali się w cztery oczy z biznesem, tylko zapraszali na spotkania swoich asystentów. Zaczęto też starannie rejestrować wizyty. Stąd, trochę na marginesie, zaczęto się spotykać w kawiarni albo nawet na cmentarzu. Nie ma co wierzyć w to, że nie będzie wywierania lobbystycznej presji, że da się ją wyeliminować.

Lobbying jest zarówno aktywny, jak i pasywny, blokujący. Przykładem jest blokowanie przez nauczycielskie związki zawodowe jakichkolwiek niekorzystnych w ich ocenie zmian „Karty nauczyciela”. Dzieje się tak od lat, mimo że samorządy gminne nie są w stanie udźwignąć kosztów płacowych w oświacie.

Ważne zatem, aby w procesie legislacyjnym mogły się ujawnić różne interesy. I stały się one przedmiotem dyskusji i krytyki. Stąd m.in. instytucja wystąpienia publicznego, która powinna być stosowana w przypadku dużych zmian. Nie ma jednak żadnych ostatecznych zabezpieczeń, które chronią od presji grup interesu. Chodzi o to, żeby jej nie ulegać.

Oceny skutków regulacji są instrumentem fasadowym

Opracowywanie OSR nigdy nie zostało porządnie zestandaryzowane i profesjonalizowane. Przenieśliśmy to rozwiązanie hurtowo do naszego systemu prawnego, ale nie potrafiliśmy go detalicznie opanować. OSR miały być przygotowywane pierwotnie przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, ale okazało się, że osoby w nim zatrudnione nie mają wystarczających kompetencji. W końcu ci, którzy przygotowują projekt legislacyjny, opracowują też ocenę skutków tej regulacji. I oczywiście to nie może dobrze działać. Trudno być sędzią we własnej sprawie. W konsekwencji OSR to przejaw życzeniowego myślenia, które polega między innymi na zaniżaniu kosztów wprowadzenia zmian legislacyjnych i zawyżaniu oczekiwanych korzyści finansowych. Mamy zasadniczo do czynienia z ewaluacją pozorną. Instrument pomyślany jako zapobiegający pochopnej legislacji w praktyce ją nakręca.

Przejrzystość procesu stanowienia prawa na etapie rządowym jest niska

Tego nie udało się nigdy uporządkować. Stale dominuje poczucie, że jakość prawa jest zbyt niska, że mamy do czynienia z bieżącą legislacją. Stąd zamysł, aby doprowadzić do tego, że proces legislacyjny będzie przebiegać w cyklu: założenia, konsultacje, projekt opracowany w Rządowym Centrum Legislacyjnym, uzgodnienia projektu. Część polityczna miałaby należeć do danego ministerstwa, ale część technologiczna do profesjonalnych legislatorów. Ale tak konsekwentnie nie stało się to nigdy. Czasami nadal, gdy brakuje kompetencji w administracji rządowej, opracowanie projektów zleca się na zewnątrz, w tym dużym zagranicznym firmom prawniczym.

Ważne jest, aby nie prowadzić legislacji na gazie, na doraźne zamówienie polityczne. Uzasadnienie legislacji musi być jawne i jasne od początku, a nie na końcu. Trzeba bardzo wyraźnie pokazywać, co się zmienia i dlaczego.

Teraz, jak sądzę, jest lepiej, niż było, jest bardziej transparentnie dzięki funkcjonowaniu Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Chociaż sądzę także, że nadal zdarza się tak, iż podjęcie prac legislacyjnych utrzymuje się w ukryciu, na zasadzie – nie pracujemy nad projektem, tylko nad koncepcją. Proces do końca przejrzysty i transparentny nie jest, a to w związku z tym, że cały proces legislacyjny na ogół jest za krótki. Tym bardziej jeśli legislacja jest polityczną reakcją na bieżące wydarzenia lub doraźne zapotrzebowanie.

Komisja Trójstronna jest narzędziem dialogu społecznego, który jest ważny

Komisja Trójstronna ma szeroką domenę. Wiele propozycji legislacyjnych powinno do niej trafić, tym bardziej że to relatywnie sprawny mechanizm konsultacji z ważnymi aktorami społecznymi. To także dobry sposób pozyskania przyzwolenia czy poparcia społecznego. Tego, aby ominąć Komisję Trójstronną, kiedy byłem w rządzie, nie było. Niepotrzebnie natomiast skrócono minimalny okres oczekiwania na stanowisko partnerów społecznych. Prawa partnerów społecznych są respektowane, ponieważ mają oni swoje narzędzia obronne. Mogą zaskarżyć ustawę do TK. W moich czasach staraliśmy się nie tylko konsultować, ale także uzgadniać wiele projektów. Często z partnerami społecznymi miałem mniejszy problem niż z kolegami z rządu.

Wydaje mi się, że zbyt dużą wagę mają natomiast konsultacje i komisje branżowe, w których też trójstronność jest zachowana. Czasem minister przy wsparciu partnerów społecznych, szczególnie w tych branżach, w których dominuje sektor publiczny, gra przeciwko rządowi. Mój sukces polegał na tym, że nie dopuściłem do utworzenia nowych komisji branżowych i trochę uregulowałem ich funkcjonowanie.

Ustawodawstwo to nie tylko przepisy, ale także aksjologia. Dialog ma w tym kontekście wartość samoistną. Jeśli chodzi o ustawy stricte gospodarcze, najważniejsze – dotyczące sytuacji pracodawców i pracowników, to uważam, że Komisja Trójstronna poprawia jakość prawa. Rząd zawsze może przeprowadzić swój pomysł, kiedy nie ma porozumienia, ale kiedy jest, wtedy jest silniejszy mandat społeczny i łatwiej przeprowadzić ustawę w parlamencie. To jednak wymaga posiadania przez stronę rządową precyzyjnej agendy i niedopuszczenia do jej zdominowania przez inicjatywy partnerów społecznych.

Administracja publiczna jest najsilniejszym graczem w procesie stanowienia prawa

Bez wątplenia rządowa administracja jest najsilniejszym graczem w procesie legislacyjnym. Kontroluje ten proces różnymi sposobami, ale wyraźnie i skutecznie. Jeśli struktury polityczne mają ustaloną i przestrzeganą agendę, w tym plan legislacyjny, wówczas administracja znajduje się w dużo trudniejszej sytuacji i można w znaczącym stopniu uzyskać jej służebność. Jeśli zostaje zostawiona samopas, w związku z brakiem jasnej koncepcji i planu legislacyjnego, to możliwości poszczególnych urzędników czy urzędów są dużo większe. Najczęściej działa się na zasadzie: forsujemy swoje, blokujemy innych.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Byli ministrowie, którzy odchodzą z czynnej polityki, nie mają żadnego istotnego znaczenia. Tracąc stanowisko, tracą możliwość wpływu. Oczywiście, czasami osoby z dużym autorytetem publicznym mogą jakiś wpływ wywierać, ale głównie blokujący, i to w umiarkowanym stopniu. Dobrym tego przykładem może być przeciwstawianie się przez Leszka Balcerowicza zmianom dotyczącym OFE.

Ogólnie rzecz biorąc, można powiedzieć, że wszyscy mogą wpływać na proces legislacyjny, ale zakres wpływu jest bardzo różny. Najważniejsza, jak powiedziałem, jest administracja rządowa, później polityczna część rządu, dalej szerszy krąg polityczny obejmujący posłów, a następnie jeszcze szerszy krąg społecznego oddziaływania, obejmujący zorganizowane grupy interesu, a dopiero na końcu opinia publiczna, organizacje pozarządowe i reszta obywateli. Kluczowa decyzja w procesie stanowienia prawa polega na wyznaczeniu kręgu uczestników danego postępowania legislacyjnego. Od tego w dużym stopniu zależy jego rezultat. Uruchomienie szerokich konsultacji powoduje, że utrudnia się lobbing wąskich grup interesu, ale z drugiej strony wydłuża się proces i trudno uzyskać porozumienie. Ci, którzy zostają arbitralnie z legislacji wyłączeni, starają się włączyć do kręgu uczestników. Ci, którzy są już na wejściu włączeni, starają się raczej nie dopuścić innych. Decyzja o wyznaczeniu kręgu uczestników zależy w dużym stopniu od premiera i od właściwych ministrów. Z tej perspektywy także użyteczne jest budowanie rządowych planów legislacyjnych, a ponadto ustalanie zasad i standardów dialogu społecznego oraz ich respektowanie.

Parlament powinien być forum ekspertów, a nie maszynką do głosowania

Wielu systemowych słabości legislacji nie usunie się, jeśli utrzyma się obecne kazuistyczne i fragmentaryczne rozumienie prawa. To prowadzi do formułowania prawa nakazowo-zakazującego. Nam potrzebne jest prawo rozumiane szerzej, przywalające, dopuszczające, umożliwiające działanie, jednocześnie interpretowane przez odpowiednie sądy, a nie biurokrację. To zasadniczy problem kulturowo-mentalny, którego nie da się rozwiązać wyłącznie tworzeniem nowych bytów, takich jak OSR czy Rada Legislacyjna.

Legislacja powinna się w rządzie, czasem u prezydenta (np. w przypadku obronności). W niektórych dziedzinach konieczna jest obywatelska inicjatywa. Właściwy byłby cykl: exposé złożone na agendę uzgodnioną z zapleczem politycznym rządu, koncepcja i plan zmian legislacyjnych, uruchamianie postępowania legislacyjnego w określonej sekwencji. Na to należałoby nałożyć ocenę skutków budżetowych całego pakietu i tu głos powinien mieć minister finansów.

Na etapie sejmowym czasem zdarza się tak, że członkowie komisji są specjalistami, którzy mogą być partnerami ministra. W rzeczywistości jednak jest najczęściej tak, że coś jest forsowane przez rząd czy ministra, torpedowane hurtem przez opozycję, a posłowie koalicyjni otrzymują dyrektywę „ruki po szwam”. Działa maszynka do głosowania i wychodzi z tego bubel, np. w postaci ustawy refundacyjnej. Za jakiś czas mamy zbiorowy pszetet.

Kalkulacje polityczne są ważną częścią gry interesów w procesie tworzenia prawa

To nie grupy interesu rozmontowały „plan Hausnera”. To wynik kalkulacji politycznych. Jedynym wyraźnym i skutecznym oporem grupy interesu, z jakim się spotkałem, była próba blokowania przez przedsiębiorców zmian w ustawie dotyczącej rozwiązań emerytalnych dla przedsiębiorców. Stosowali wszystkie dostępne środki sprzeciwu, w tym wpływy w klubach parlamentarnych. Grali ze mną fair, gdy zajmowałem się innymi grupami, ale w tej sprawie już nie było tak dobrze. Ustawy dotyczące osób niepełnosprawnych także były przez zainteresowane środowiska (organizacje pozarządowe, zakłady pracy chronionej) kontestowane. Ale ponieważ w ogóle byłem otwarty na dialog, to nie wydaje mi się, aby było w tym coś nagannego. Prowadziłem intensywne rozmowy, negocjacje i jeśli się udało uzyskać porozumienie, szanse na powodzenie w parlamencie były wysokie. A jeśli nie, to i tak projekt trafiał do parlamentu.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Plan został zdemonstrowany zasadniczo z dwóch powodów. Opozycja uznała, że generalnie proponowane rozwiązania, choć słuszne i konieczne, sama przeprowadzi, kiedy przejmie władzę, zamiast wzmocnienia SLD poprzez popieranie jego inicjatyw legislacyjnych. Wewnątrz SLD widziano, że to jest trudny pakiet, szczególnie w kontekście tego, że partia traciła społeczne poparcie i zaczęła pękać. Zdecydowały zatem kalkulacje polityczne, a nie gra interesów. Dlatego trzeba pamiętać, że trudne rzeczy trzeba robić na początku kadencji. Cały projekt przyszedł po prostu politycznie za późno. Z tym że do pewnego stopnia samodyscyplinowaliśmy się, dopóki PSL był w rządzie, rozmawialiśmy o reformie KRUS, ale jej nie forsowaliśmy. Z tego punktu widzenia lobby rolnicze miało wpływ i zawsze będzie miało blokujący wpływ, jeśli PSL będzie w rządzie.

Związki zawodowe są na ogół przeciwne wszystkiemu

Związki zawodowe na ogół występowały przeciwko wszystkim zmianom gospodarczym, ale w Komisji Trójstronnej dało się z nimi dyskutować. Powiem więcej: mnie łatwiej było dojść do porozumienia z partnerami społecznymi niż z partnerami politycznymi. Występuje też kwestia sympatii politycznych wśród partnerów społecznych. „Solidarność” w okresie przewodniczenia przez Janusza Śniadka nie chciała przystąpić do zaproponowanego przeze mnie „Paktu dla pracy i rozwoju”, bo uważała, że to umacnia SLD. Więc Śniadek był w głupiej sytuacji, bo merytorycznie propozycję paktu popierał, ale nie miał możliwości uzyskania dla niej poparcia Komisji Krajowej.

9.4. MAŁGORZATA KRASNODĘBSKA-TOMKIEL



Autoryzowany tekst wywiadu z Małgorzatą Krasnodębską-Tomkiel, prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

MAMY ARGUMENTY I WIEDZĘ, ABY TWORZYĆ DOBRE PRAWO

Determinacja i odpowiednie argumenty merytoryczne pozwalają tworzyć dobre prawo, chroniące interes publiczny

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów dzięki unikalnym kompetencjom ma możliwość wywierania realnego wpływu na kształt prawa w Polsce. Wyróżnia nas to spośród wielu organów antymonopolowych Unii Europejskiej. Rola Urzędu w procesie legislacyjnym jest dwojaka. Z jednej strony opiniujemy rocznie ponad 2 tys. aktów prawnych różnej rangi, z drugiej sami inicjujemy ich tworzenie.

Inicjatywy ustawodawcze wynikają zarówno z konieczności implementacji dyrektyw unijnych – np. dyrektywa o kredycie konsumenckim, która została wdrożona w postaci Ustawy o kredycie konsumenckim – jak i z potrzeby wprowadzenia zmian w już obowiązujących przepisach. Przykładem tej drugiej drogi jest Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (tzw. ustawa deweloperska), w której przygotowanie zaangażowany był między innymi UOKiK. Powstała przy tej okazji nieformalna grupa ekspertów, w której skład weszli politycy, przedstawiciele branży i wybranych resortów. Wszyscy wykazali duże zaangażowanie w przygotowanie projektu. Przebieg prac nad tą ustawą dowodzi, że determinacja i merytoryczna argumentacja umożliwiają skuteczną realizację nadrzędnego celu prawa, jakim powinno być zapewnienie ochrony słabszym uczestnikom rynku. Niestety, na końcowym etapie procesu legislacyjnego zostały wprowadzone zmiany, które nie do końca są zgodne z naszymi założeniami. Należy jednak mieć świadomość, że w procesie stanowienia prawa, o czym często się zapomina, ostateczna treść przepisów jest wynikiem konsensusu między poszczególnymi grupami interesariuszy.

Warto jednocześnie pamiętać o tym, że dane ministerstwo lub przedstawiciele branży patrzą na rozwiązanie określonego problemu przez pryzmat własnych kompetencji, doświadczeń i potrzeb. UOKiK ma natomiast spojrzenie horyzontalne. Wiedzę, w wielu przypadkach bardzo szczegółową, czerpiemy z różnych źródeł: podczas badania rynków – o zasięgu krajowym i lokalnym, prowadząc postępowania, analizując informacje przekazywane do Urzędu przez przedsiębiorców i konsumentów. Są one źródłem wiedzy i inspiracji, także w procesie ustawodawczym. Naszym głównym celem jest bowiem zapewnienie, aby prawo w Polsce było przejrzyste i służyło wszystkim uczestnikom rynku. Priorytet ten sformułowano także w naszych strategicznych dokumentach – „Polityce konkurencji na lata 2011-2013” oraz „Polityce konsumenckiej na lata 2010-2013”.

Obecnie pracujemy m.in. nad założeniami do projektu zmiany Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W ślad za zmianami zachodzącymi w gospodarce powinny iść bowiem adekwatne modyfikacje przepisów prawa. Przykładowo, wraz z upływem czasu pojawia się coraz więcej koncentracji na rynku, więc proces ich oceny powinien przebiegać sprawniej. Proponujemy, aby w mało skomplikowanych sprawach decydować szybko, a długą i złożoną procedurą obejmować tylko trudne przypadki.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Przygotowujemy także liczne opracowania wyznaczające kierunki działań innym instytucjom, w tym regulatorom rynku. Przykładem może być raport „Kierunki ochrony konkurencji i konsumentów w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym” opracowany w listopadzie ubiegłego roku przez ekspertów UOKiK. W dokumencie wskazujemy na pożądane kierunki zmian, także prawnych, w sektorze.

Grupy interesów są bardzo aktywne, lobują na każdym etapie stanowienia prawa

W procesie tworzenia prawa naturalne jest promowanie rozwiązań, które będą najpełniej realizowały interes danej branży. Jednak lobbing jest szczególnie zauważalny w trakcie prac nad przełomowymi dla danego sektora aktami prawnymi. Tak było na przykład w przypadku wspomnianej już przeze mnie Ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Deweloperzy obawiali się, że skutki proponowanych rozwiązań w połączeniu z trwającym kryzysem mogą być dotkliwe dla branży, dlatego też byli bardzo aktywni w prezentowaniu swojego stanowiska. W kilku aspektach propozycje Urzędu były jednak diametralnie różne, wynikały bowiem z szerszego spojrzenia na rynek i potrzeby ochrony interesów wszystkich uczestników.

Urząd ma horyzontalne kompetencje, co sprzyja dobrej współpracy z ministerstwami

Zdarza się, szczególnie w czasach spowolnienia gospodarczego, że pojawiają się projekty aktów prawnych, które mają charakter protekcyjny lub antykonkurencyjny. Musimy wówczas zdecydowanie reagować, aby zapobiec przyjmowaniu tego rodzaju rozwiązań. Co do zasady, współpraca z poszczególnymi resortami przebiega pomyślnie, czego przykładem są założenia do ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną, zmiany prawa telekomunikacyjnego, tzw. ustawa antyspreadowa, ustawa dotycząca odwróconej hipoteki czy wspomniana już „ustawa deweloperska”.

Były też dotkliwe porażki, gdy odrzucano nasze propozycje bez merytorycznego uzasadnienia

Uważam, że mimo wielu sukcesów Urząd ma wciąż zbyt mały wpływ na proces stanowienia prawa w Polsce. Przykładem mogą być Ustawa o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, a także Ustawa o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach.

W przypadku tej pierwszej w zasadzie nie było dyskusji nad naszymi argumentami. A warto podkreślić, że Urząd nie sprzeciwiał się proponowanym zmianom w obowiązującym prawie i w pełni popierał konieczność likwidacji patologii na rynku sprzedaży leków refundowanych, jednak zmiany te nie powinny zagrażać rozwojowi konkurencji ani godzić w uczestników rynku, przede wszystkim konsumentów. Główne zastrzeżenia UOKiK wzbudziły plany wprowadzenia sztywnych marż i cen na leki refundowane. Naszym zdaniem takie rozwiązanie przeczy bowiem zasadom wolnego rynku, ponieważ hurtownie i apteki sprzedające leki refundowane zostały pozbawione możliwości konkurencji w granicach dopuszczonych przez prawo. Zdaniem Urzędu właściwszym rozwiązaniem mogło być wprowadzenie marż maksymalnych. Dzięki temu konsumenci mieliby możliwość zakupu tańszych leków – poniżej ustalonych nieprzekraczalnych stawek. Jednocześnie zostałaby zagwarantowana ochrona pacjentów przed nieuzasadnionymi podwyżkami cen w łańcuchu dystrybucji leków. Niestety, na finalnym etapie prac Komitetu Stałego Rady Ministrów odrzucono nasze poprawki.

Podobne były losy projektu Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dyskutowane przez wiele miesięcy przepisy zakładały, że obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie wyboru przedsiębiorcy trudniącego się odbiorem i zagospodarowaniem odpadów przejmą gminy. To właśnie one – zgodnie z przyjętym rozwiązaniem – wybierają w drodze przetargu spółkę odbierającą odpady. Takie rozwiązanie zdaniem UOKiK zdławi konkurencję na rynku. Dlaczego? Kontrakty będą zawierane z pojedynczymi spółkami, co może prowadzić do upadku tych, którzy nie pozyskawszy zleceń, nie są w stanie utrzymać się na rynku.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Niktę są więc szanse, by budowany od wielu lat konkurencyjny rynek przetrwał wprowadzone zmiany. Ponadto ograniczenie konkurencji spowodowane zmniejszeniem liczby podmiotów, które faktycznie będą mogły świadczyć dane usługi, doprowadzi do wzrostu cen i spadku jakości tych usług. Efekt? Zmniejszenie intensywności konkurencji ze szkodą dla konsumentów. W trakcie prac nad ustawą udało nam się osiągnąć pewien konsensus, który jednak został na późniejszym etapie odrzucony. Prowadzimy obecnie analizę tego rynku, która ma pokazać, jak zmieniła się sytuacja po wprowadzeniu, nowych – naszym zdaniem niekorzystnych – przepisów.

Wytyczne do tworzenia prawa są dobre, wystarczy je stosować

W mojej ocenie dokumenty dostępne na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji są bardzo przydatne, podobnie jak wzorce tworzenia oceny skutków regulacji (OSR) Ministerstwa Gospodarki. Korzystaliśmy z nich m.in. w trakcie prac nad założeniami do Ustawy o kredycie konsumenckim oraz o timeshare²⁶. Z naszych obserwacji wynika, że sposób oraz efekty prowadzonych przez nas konsultacji społecznych są oceniane pozytywnie. Dotyczy to zarówno projektów aktów prawnych, jak i dokumentów niemających takiej mocy, np. wytycznych dotyczących programu łagodzenia kar czy procedury zgłaszania zamiaru koncentracji prezesowi UOKiK. Na stronie internetowej Urzędu w specjalnej zakładce można znaleźć pełną informację na ten temat. Moim zdaniem nie ma potrzeby zmiany tych mechanizmów, w szczególności OSR, które są niezastąpione przy opracowywaniu przepisów od podstaw. Mam na myśli oczywiście stronę techniczną procesu legislacyjnego. W odniesieniu do strony merytorycznej, tak jak już wcześniej wspomniałam, UOKiK dysponuje bardzo dogłębną wiedzą w wielu dziedzinach gospodarki, a podstawowym źródłem informacji są wnioski z prowadzonych postępowań oraz badań i analiz rynków, zarówno tych na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Ponadto bardzo cenne są dla nas doświadczenia innych krajów. Korzystamy z nich, między innymi angażując się we współpracę na forum Europejskiej Sieci Konkurencji.

²⁶ Ustawa z 16 września 2011 r. o timeshare (DzU nr 230 poz. 1370). Jest to prawo do korzystania z rzeczy, a przede wszystkim z nieruchomości (np. ośrodka turystycznego, hotelu, pensjonatu, apartamentu) w określonych, regularnie powtarzających się odstępach czasu w każdym roku.3.7.

9.5 PROF. ANDRZEJ JAJSZCZYK



Opinia prof. Andrzeja Jajszczyka, dyrektora Narodowego Centrum Nauki, nt. regulacji ustawowych dotyczących nauki i szkolnictwa wyższego ze szczególnym uwzględnieniem roli grup interesów w uchwalaniu tego prawa

Zmiana istotnych regulacji ustawowych dotyczących nauki i szkolnictwa wyższego, szczególnie tych naruszających przywileje znaczących grup interesu, była niewątpliwie wielkim wyzwaniem. Wspomniane grupy obejmują nie tylko szeroko rozumianą „profesurę”, ale także studentów, którzy z racji swej liczebności są potencjalnie wielką siłą, również polityczną. Nieprzypadkowo wielu ministrów przed Barbarą Kudryką nie odważyło się na wprowadzenie znaczących zmian. Stało się tak mimo rosnącego poczucia konieczności odwrócenia widocznych już od lat negatywnych tendencji w omawianym obszarze. Wyjątkiem była tu ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r., która dostosowała system kształcenia w Polsce do systemów szkolnictwa wyższego krajów europejskich zgodnie z deklaracją bolońską. Jednocześnie ustawa ta utrwalała archaiczny system zarządzania uczelniami i wzmacniała znaczenie formalnych stopni i tytułu naukowego.

Nie ulega moim zdaniem wątpliwości, że sprawa udziału środowiska naukowego, w tym akademickiego, w kształtowaniu dotyczącego go prawa jest bardzo delikatna. Trudno sobie wyobrazić wyeliminowanie z dyskusji i procesu podejmowania decyzji na przykład profesury, po pierwsze, jako podmiotu, którego cała sprawa dotyczy, a po drugie, jako naturalnego źródła ekspertyzy. Jednocześnie, jak pewnie każda grupa zawodowa, korporacja ta chce bronić swoich przywilejów. Podobnie ma się sprawa w przypadku studentów. Niełatwym obowiązkiem polityków jest jednak skuteczne stanowienie prawa, które dobrze służy interesom całego kraju, a nie przynosi wyłącznie korzyści poszczególnym grupom.

Trzeba przyznać, że część wprowadzonych w ostatnich latach zmian ustawowych wzmacnia znacząco rolę środowiska naukowego w kształtowaniu sposobów podziału środków przeznaczonych na finansowanie badań naukowych. Jednym z przykładów jest powołanie Narodowego Centrum Nauki z silnym umocowaniem 24-osobowej rady złożonej z wybitnych naukowców, definiującej konkursy grantowe i ustalającej podział środków na ich finansowanie. Rada powołuje także samodzielnie zespoły ekspertów oceniających wnioski.

Warto zauważyć, że praktyka działania Narodowego Centrum Nauki, będącego emanacją polskiego środowiska naukowego, częściowo stara się zastąpić te proponowane przez rząd regulacje ustawowe, które nie ostały się bądź zostały znacząco zmodyfikowane w procesie legislacyjnym na skutek nacisku części przedstawicieli tego samego środowiska. Można tu wspomnieć na przykład o zasadzie oceniania naukowców zgłaszających wnioski o finansowanie badań wyłącznie na podstawie ich rzeczywistego dorobku naukowego z ostatnich lat, a nie posiadanych stopni czy tytułu. A pamiętamy, jak skuteczni byli naukowcy w obronie przewidzianego początkowo do likwidacji stopnia doktora habilitowanego. Podobnie, znacznie złagodzone w stosunku do pierwotnych propozycji, zapisy ustawowe dotyczące mobilności są wspierane przez nowy konkurs na staże poddoktorskie ogłoszony przez NCN, których istotą jest tej mobilności wymuszenie.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Poważnym problemem wielu regulacji w Polsce, w tym dotyczących nauki i szkolnictwa wyższego, było stopniowe rozmywanie niektórych przepisów, niekiedy aż do całkowitego utracenia ich wcześniejszego znaczenia. Pamiętam, jak przed laty w zaczynającym bardzo ambitnie Komitecie Badań Naukowych rozmiękczano wymagania dotyczące zgłaszania wniosków na finansowanie badań w języku angielskim. Nie wiem, czy powodowały to zewnętrzne naciski środowiska, czy też zadecydowała o tym wygoda urzędników. W Narodowym Centrum Nauki zamierzamy nie tylko utrzymywać, ale i stopniowo wzmacniać najlepsze międzynarodowe standardy dzielenia publicznych środków na badania naukowe. Ale o ostatecznym sukcesie będzie w znaczącym stopniu decydować polityczna wola stałego powiększania udziału funduszy rozdzielanych na zasadzie konkurencyjnej, głównie przez NCN i NCBiR, w całości środków przewidzianych na finansowanie badań naukowych. Szczególnie ważne będzie oparcie się przewidywanym naciskom na rząd, aby kosztem badań znacząco zwiększyć finansowanie utrzymania infrastruktury badawczej, w tym tak masowo powstających w ostatnich latach nowych budynków wyższych uczelni. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby część kosztów pośrednich z grantów otrzymanych na zasadzie konkursowej przeznaczać na finansowanie infrastruktury.

Podsumowując powyższe rozważania, chciałbym wskazać na trzy ważne moim zdaniem obszary związane z legislacją w ogóle, w tym w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego.

- Należy przygotowywać spójne i nie nadmiernie szczegółowe projekty ustaw, kierując się dobrem wspólnym, a nie partykularnymi korzyściami grup interesu, których ustawy dotyczą. Wymaga to rozsądnego zrównoważenia ekspertyzy specjalistów zewnętrznych w stosunku do bezpośrednich interesariuszy i opinii środowisk bezpośrednio zainteresowanych.
- Sądzę, że jakość legislacji poprawiłoby przyjęcie zasady profesjonalnego przygotowywania projektów ustaw, które mogłyby być przyjęte przez Sejm jedynie w całości, bez możliwości wprowadzania poprawek.
- Ważnym elementem funkcjonowania ustaw jest praktyczne wypełnienie ich treścią. W szczególności wymaga to od rządów opierania się naciskom na rozmiękczenie unormowań ustawowych. Rozmiękczenie to może się dokonać zarówno przez ograniczanie lub niedostateczne zwiększanie środków na realizację celów ustawowych, niekorzystne uregulowania w rozporządzeniach, a także nowelizacje samych aktów prawnych. Innym sposobem osłabiania skuteczności działania ustaw może być tworzenie nowych instytucji czy programów, które konkurują (na przykład rozdzielając środki budżetowe na łagodniejszych zasadach) z organami powołanymi na mocy tych ustaw.

9.6. KRZYSZTOF BRZÓZKA



Wywiad z Krzysztofem Brzózka, dyrektorem Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

W KOŃCU AGENCJA POKONA LOBBYSTÓW, TO MOJA OSOBISTA MISJA

Alkohol nie jest produktem spożywczym, to zjawisko z obszaru zdrowia publicznego

Historycznie alkohol był traktowany jako produkt spożywczy, sprzedawany w sklepach, podobnie jak wiele innych produktów. Jednak ta perspektywa zmieniła się od czasu opublikowania przez Komisję Europejską w czerwcu 2006 r. raportu „Alkohol w Europie. Raport z perspektywy zdrowia publicznego”. W opracowaniu pokazano, że wpływ spożywanego alkoholu na finanse publiczne jest jak pięć do jednego, czyli na każdą złotówkę wpływu do budżetu jest 5 zł wydatków, w tym ponoszonych na „uzdatnianie” klientów dla przemysłu alkoholowego, czyli przywracanie ich do zdrowia po zapadnięciu na różne choroby wywołane nadmiernym spożyciem alkoholu. Na przykład szacuje się, że 8-12 proc. budżetu NFZ jest przeznaczane na leczenie chorób wywołanych nadmiernym spożyciem alkoholu, to około 6 mld zł rocznie. 1,7 tys. osób rocznie umiera z powodu bezpośredniego zatrucia, kolejne 8 tys. z powodu chorób bezpośrednio spowodowanych przez alkohol, jedna piąta wypadków drogowych spowodowana jest wskutek spożycia alkoholu. Niektórzy się oburzają, że karze się pijanych rowerzystów, ale Marek Kotański przecież zginął właśnie przez pijanego rowerzystę. Olbrzymie koszty powoduje absencja na pracy z powodu picia alkoholu, PKB rośnie wolniej, do budżetu wpływają mniejsze podatki, a do ZUS i NFZ mniejsze składki. Żona, którą nietrzeźwy mąż uderzył czy znieważył rano, jest nieproduktywna tego dnia. W sumie koszty nadmiernego spożycia alkoholu w większości krajów Unii Europejskiej szacuje się na 1,5-2,5 proc. PKB, nieco mniejsze są tylko w Niemczech, co wynika z siły tamtej gospodarki.

Wraz ze zmianą optyki z produktu spożywczego na zjawisko zdrowia publicznego zmieniły się również rekomendowane metody ograniczenia spożycia alkoholu. Gdy alkohol był traktowany jako produkt spożywczy, twierdzono, że człowiek powinien być na tyle mądry, żeby sam podjął decyzję o ograniczeniu kupowania tego produktu. Próbowano ograniczać dostępność alkoholu w pewnych godzinach, na przykład za komuny nie było alkoholu w sprzedaży do godz. 13, bo władza chciała mieć trzeźwych robotników w pracy. Natomiast w nowej optyce trzeba ograniczać dostępność do alkoholu wtedy, gdy to alkohol, a nie człowiek podejmuje decyzję o kupnie i wypiciu.

Problemem jest lobbying

Każdy, kto zapozna się z tymi danymi, zadaje sobie pytanie, dlaczego wobec tak znaczących strat dla gospodarki i finansów publicznych projekt nowelizacji Ustawy o wychowaniu w trzeźwości, przygotowany ponad sześć lat temu, nie może trafić pod obrady Sejmu. Ten projekt ustawy wprowadza metody przeciwdziałania nadmiernemu spożyciu alkoholu zgodne ze współczesną wiedzą, czyli skuteczne. Ale nie może się przebić. Problemem jest lobbying.

Na przykład projekt zakłada obowiązek legitymowania osób kupujących alkohol i całkowity zakaz sprzedaży, gdy mają mniej niż 18 lat. Zakłada również ograniczenie godzin emisji reklam, ale nikt otwarcie nie napisze, że jest przeciwny takiemu zakazowi, tylko zaczynają wpływać uwagi z różnych resortów w różnych trybach. Ciekawe jest to, że czas upływa, ministrowie się zmieniają, a ci sami

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

urzędnicy ministerialni ślą ciągle te same uwagi przedłużające blokowanie przyjęcia ustawy lub wprowadzają zapisy, które wypaczają sens ustawy. Z Ministerstwa Finansów pytają, ile to będzie kosztowało budżet. Dziwne, że nie dostrzegają dodatkowych wydatków na leczenie chorób wywołanych alkoholem, tylko martwią się, że spadną wpływy z akcyzy, chociaż wcale tak nie musi być. Ministerstwo Rolnictwa podobnie, zgłasza uwagi wskazujące na negatywny wpływ zmniejszenia sprzedaży na rolnictwo, które również są w większości bezzasadne, ale uparcie powtarzane od lat. W nieco mniejszym stopniu dotyczy to również Ministerstwa Gospodarki. Ta niechęć urzędników, tych samych od lat, do wychowania w trzeźwości mnie zastanawia. Nie wiem, z czego wynika, mogę tylko przypuszczać, że jednym z powodów jest skuteczny lobbing producentów.

Lobbying blokuje nawet najbardziej oczywiste zmiany. Szacujemy, że roczne koszty braku zmian ustawowych dla samego wymiaru sprawiedliwości wynoszą około 100 mln zł. Uwzględniamy zmiany w procedurze uzgodnieniowej, wszystko wydaje się ustalone, a tu nagle z zupełnie innego ministerstwa, z którym już wcześniej ustawa była uzgodniona, przychodzą nowe uwagi wypaczające proponowane zmiany. To można wyjaśnić tylko w jeden sposób – przemysł alkoholowy ma swoich ludzi w administracji, którzy pilnują jego interesów. Niektórzy lobbyści na rzecz przemysłu alkoholowego są publicznie znani, na przykład Adrian Furgalski z firmy doradczej TOR lobbował za wprowadzeniem alkoholu do pociągów.

Lobbyści są skuteczni, w przeszłości udało im się ograć i zmarginalizować Agencję, ale te czasy minęły

W przeszłości Polska Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych została zmarginalizowana przez umiejętną grę lobbyistów, ponieważ współpracowała z browarami i za pieniądze browarów współorganizowała kampanię informacyjną dla nieletnich o szkodliwości alkoholu. W Europie jest to niedopuszczalne i reputacja PARPA dramatycznie spadła. Odbudowanie pozycji trwało kilka lat, teraz liczymy się w Unii Europejskiej, uczestniczymy w czterech projektach unijnych, mamy podpisaną umowę o współpracy z rządem USA. Teraz nie ma mowy o takiej formie „współpracy” z producentami alkoholu, więc próbują innych metod, są w tym bardzo innowacyjni. Na przykład wymyślili Otwarte Forum Alkoholowe, ale nie damy się w taką współpracę wciągnąć. Nasze stanowisko jest jednoznaczne, wiemy, co trzeba zrobić, mamy sojuszników w Europie i na świecie i będziemy dalej proponowali takie zmiany, które w zgodzie z najnowszą wiedzą prowadzą do ograniczenia szkód spowodowanych alkoholem. Ja sam traktuję to jako osobistą misję. W końcu damy im radę.

Producenci alkoholu widzą, że PARPA już nie daje się ograć, więc próbują w innych miejscach. Na przykład browary wymyśliły akcję informacyjną dla kierowców, która ma ich uświadomić, że nie wolno prowadzić po alkoholu. Policja i Ministerstwo Sprawiedliwości dołączyły do tej akcji, a jest to świetny przykład działań pozorowanych, na które potem można się powołać, żeby zatrzymać faktycznie skuteczne działania. Instytucje zajmujące się przeciwdziałaniem nadmiernemu spożyciu alkoholu dobrze wiedzą, że kampania informacyjna dla kierowców jest nieskuteczna. Dlaczego? Bo na trzeźwo każdy kierowca wie, że nie należy prowadzić pod wpływem alkoholu. Ale to nie kierowca, tylko alkohol podejmuje decyzję, żeby prowadzić po pijanemu. Dlatego potrzebne są odpowiednia edukacja, odpowiednia polityka fiskalna i egzekwowanie prawa. Na przykład polityka fiskalna (akcyza) może skutecznie działać na dwie grupy ludzi, które są czułe na poziom cen: młodzież i tzw. chroniczków.

Poza tym problem uzależnienia od alkoholu wynika z nadmiernej koncentracji spożycia, 18 proc. populacji spożywa ponad 70 proc. sprzedawanego alkoholu.

Przemysł alkoholowy ma swoich ludzi w Sejmie

Niestety producenci alkoholi mają swoich ludzi również w Sejmie. Na komisji sejmowej możemy liczyć na wsparcie sektora NGO i nikogo poza tym. Na jednej z komisji przewodniczący – przez litość nie podam nazwiska – tak się do mnie zwrócił: „A pan musi swoje powiedzieć, no to niech pan powie”.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Na przykład działania postać Palikota czynią wiele złego w obszarze zdrowia publicznego. I to są chyba działania świadome, przecież pan Palikot musi wiedzieć, jakie mogą być skutki tego projektu dla całej gospodarki i że jego projekt legalizacji bimbrownictwa jest modernizacją wcześniejszego projektu Samoobrony.

Istotną rolę odgrywają media

Producenci alkoholu mają bardzo silnych sprzymierzeńców, czyli media. Według informacji, które mamy, można ocenić, że rynek reklam produktów alkoholowych jest wart rocznie 400 mln zł, więc są to spore przychody dla mediów. Jednocześnie wiem, że minister sportu dostaje rocznie tylko 10-12 mln zł przychodów z reklam, a powinien dostać 10 proc. zgodnie z przepisami, czyli 40 mln. Pytam się publicznie, gdzie jest pozostała część z przychodów z tych reklam należna ministrowi sportu.

Media odgrywają bardzo istotną rolę, bo mogą odpowiednio nagłośnić jedne problemy społeczne, a zamieść pod dywan inne. Na przykład olbrzymie nagłośnienie medialne sprawy dopalaczy spowodowało zakaz ich sprzedaży, podczas gdy jednocześnie doszło do liberalizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości. A tymczasem w całym kraju od dopalaczy zginęły dwie osoby, podczas gdy z powodu alkoholu co roku umiera blisko 10 tys. osób, a wielokrotnie więcej zapada na ciężkie choroby. Czy jest w tym jakimś sens?

Zaczynamy mieć pierwsze sukcesy w walce o wychowanie w trzeźwości. Nadmierne spożycie alkoholu jest w Polsce już mniejszym problemem niż w wielu innych krajach unijnych. Włączyliśmy sprawy wychowania w trzeźwości do konkluzji polskiej prezydencji w UE mimo silnych protestów producentów alkoholi, radzimy sobie z licznymi lobbystami przemysłu alkoholowego z Brukseli, ponieważ mamy silne argumenty merytoryczne. Zdarzyło się, że nawet wysocy przedstawiciele dyrekcji zajmującej się problemami alkoholowymi w Komisji Europejskiej mówili, że lobbing przemysłu alkoholowego jest zbyt silny i trudno dać im radę. Ale wraz ze zmianą postrzegania alkoholu – już nie jako produktu spożywczego, ale jako zjawisko z obszaru ochrony zdrowia – możliwości neutralizowania lobbingu producentów znacząco wzrosną.

W Polsce warto też wracać do korzeni i tradycji. Ustawę o wychowaniu w trzeźwości za komuny, w 1982 r., nie wymyślili generał Opój z pułkownikiem Popitką, tylko Zespół Apostolstwa Trzeźwości przy episkopacie. Te tradycje powinny dzisiaj pomóc w walce o wychowanie w trzeźwości.

Zmiany do projektu ustawy najczęściej są wprowadzane między Komitetem Stałym a Radą Ministrów

Obserwujemy, że nowe, szkodliwe zapisy do naszych projektów zmiany Ustawy o wychowaniu w trzeźwości pojawiają się, jak projekt po ustaleniu w Komitecie Stałym z drobnymi zaleceniami wróci do konsultacji, które się rozrastają i obrastają nowymi uwagami. To wtedy pojawiają się złe zapisy, które wypaczają sens zmian ustawowych, i projekt po raz kolejny spada z Rady Ministrów. Trzeba powrócić do czasów dobrych praktyk procedowania.

Na etapie konsultacji międzyresortowych psucie projektu zmian ustawy zaczyna się zawsze wtedy, gdy Ministerstwo Zdrowia traci kontrolę nad ustawą. Trudno mi ocenić, jak wygląda sytuacja w Sejmie, ponieważ duża nowelizacja Ustawy o wychowaniu w trzeźwości przez sześć lat nie trafiła do Sejmu, więc na komisjach nie było dyskusji.

Dobrze wiemy, co trzeba zrobić, ale za każdym razem pojawia się nowy lobbing, włączane są nowe instytucje. Na przykład kiedyś rozpoczęliśmy dyskusję o instalowaniu kamer w sklepach monopolowych, żeby sprawdzać, czy alkoholu nie sprzedaje się młodocianym. Pewnego dnia na biurkach pojawił się projekt takiej regulacji. Natychmiast włączył się lobbing, pojawiła się opinia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, że to będzie zbieranie informacji i osobach itp. To ja się pytam, a w bankach, na stacjach benzynowych nie ma kamer? Dlaczego tam można

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

filmować transakcje przy okienku, a w sklepie z alkoholem nie można? W końcu nic z tego nie wyszło, ale byliśmy zadowoleni, bo przynajmniej odbyła się dyskusja o sprzedaży alkoholu nieletnim.

Nie jesteśmy zamknięci na otoczenie, udostępniamy wszystkie informacje, które pozyskujemy i opracowujemy, ponieważ uważam, że skoro powstały za pieniądze publiczne, to powinny służyć całemu społeczeństwu, również producentom alkoholi. W końcu rzetelne analizy i argumenty merytoryczne przeważają, dojdzie do zmiany Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i koszty nadmiernego spożycia alkoholu dla gospodarki i społeczeństwa uda się ograniczyć. Zyskamy wszyscy.

9.7. ANDRZEJ SZUMOWSKI



Autoryzowany wywiad z Andrzejem Szumowskim, wiceprezesem zarządu Wyborowa SA oraz prezesem stowarzyszenia Polska Wódka – Polish Vodka Association (PVA)

USTAWA O WYCHOWANIU W TRZEŹWOŚCI I PRZECIWDZIAŁANIU ALKOHOLIZMOWI

1. Czy pan wie, jakie było źródło podjęcia prac nad regulacją?

Mogę się jedynie domyślać. Z pewnością zadziałało w tym wypadku lobby „okołopiwne”.

2. Jak ocenia pan regulację z punktu widzenia interesu publicznego (przeciwdziałanie alkoholizmowi, opodatkowanie alkoholu, wolność gospodarcza)?

Kto sięga po piwo? Młodzi ludzie. Jest to alkohol inicjacyjny. Z tego punktu widzenia należy ją ocenić źle. Prezentuję krytyczny stosunek do ustawy. Jest to jedna z najbardziej restrykcyjnych regulacji antyalkoholowych w Europie. Działanie poprzez restrykcje, zakazy nie przynosi pozytywnych rezultatów. Jest ona też słabo egzekwowana. Nadal państwo polskie ma problemy z realizacją zakazu sprzedaży alkoholu nieletnim i osobom będącym pod wpływem alkoholu. Tam gdzie pojawiają się zakazy, natychmiast pojawia się tendencja do ich łamania. Bez względu na rodzaj trunku alkohol jest zawsze ten sam, wobec czego niesie te same zagrożenia. Napoje alkoholowe należy traktować równo, wówczas wszyscy gracze na rynku znajdują się w identycznej sytuacji. Nowelizacja zaburzyła zasadę równego traktowania. Liberalizacja reklamowa obejmująca jedynie branżę piwną bez wątplenia przyczyniła się do przyspieszenia trendu wzrostowego sprzedaży piwa, między innymi kosztem napojów spirytusowych. Ponadto powiązanie interesów piwa i sportu, jakie można zaobserwować w przepisach tej ustawy, nie wydaje się dobre z punktu widzenia jakości przekazu reklamowego.

3. Kto podjął skuteczny lobbying w przypadku omawianej regulacji?

Lobbying był prowadzony zarówno przez profesjonalnych lobbystów, jak i bezpośrednio przez przedstawicieli branży piwnej. Jestem pod dużym wrażeniem skuteczności prowadzonej w tym przypadku kampanii. Nie polegała jedynie na podsyłaniu materiałów dziennikarzom i parlamentarzystom. Uwzględniała także tworzenie klimatu wokół grup opiniotwórczych oraz decydentów. Ponadto zneutralizowanie działań Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA) w procesie uchwalania tej ustawy, tradycyjnie negatywnie odnoszącej się do tego typu zmian, stanowi niebagatelne osiągnięcie.

4. Czy były inne podmioty lobbujące? Dlaczego im się nie udało?

Branża spirytusowa także lobbowała w przypadku tej ustawy, jednak z uwagi na to, że w tym czasie branża piwna, która dużo wcześniej przeszła proces prywatyzacji, była dalece bardziej skonsolidowana, jej głos słychać było o wiele wyraźniej. W tamtym czasie na rynku piwa funkcjonowało zaledwie dwóch-trzech ważnych graczy, którym o wiele łatwiej jest wypracować wspólne stanowisko niż bardziej rozproszonym producentom napojów spirytusowych, których proces prywatyzacji objął dopiero w 2001 r. Znacznie rozdrobiona branża winiarska zupełnie nie brała udziału w procesie lobbyngu,

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

co doprowadziło do uniemożliwienia reklamowania tego trunku, poddanego w o wiele mniejszym stopniu niż wyroby spirytusowe stygmatyzacji społecznej. Moim zdaniem fakt zakończonego powodzeniem wyeliminowania wina z kategorii napojów akceptowalnych społecznie to był swoisty majstersztyk.

5. W jakiej formie i na jakim etapie występował lobbing (przedsejmowy, sejmowy, w kuluarach)?

Występował w każdej możliwej formie i na każdym etapie. Branża spirytusowa także artykułowała swoje interesy na posiedzeniach komisji, podkomisji sejmowych (m.in. próbowaliśmy zwracać uwagę na daleko większy wpływ branży spirytusowej na gospodarkę, a szczególnie na rolnictwo), ale jak widać, branża piwna była dalece skuteczniejsza. Działała w parlamencie, rządzie, w mediach. Media miały zresztą własny interes, ponieważ poniekąd żyły z reklam piwa. W kampanie byli włączani także celebryci, osoby opiniotwórcze oraz organizacje pozarządowe, sportowe.

6. Jaką dałby pan konstruktywną propozycję zmiany prawa w zakresie omawianej ustawy?

Podstawę powinny stanowić działania edukacyjne, a nie zakazy. Należy iść w kierunku wyrównania szans wszystkich kategorii alkoholi. Nie sądzę jednak, aby branża winna oraz branża alkoholi mocnych uzyskały takie same prawa, jakimi dysponuje w tym momencie branża piwna. Obecnie ani w Polsce, ani w Europie nie jest to praktycznie możliwe. Należałoby znaleźć jakieś kompromisowe rozwiązanie, które pozwoliłoby na oddzielenie alkoholu od niektórych pojęć, jak np. sport, młodzież, kobiety w ciąży, kierowcy, tak aby działania szeroko rozumianej branży alkoholowej nie szły w poprzek przyzwyczajeń społecznych. Umożliwienie wszystkim podmiotom reklamowania się, przy pewnych ograniczeniach, połączone z odważnymi decyzjami w zakresie obniżenia akcyzy mogłoby się przyczynić do redukcji szarej strefy, która, jak szacujemy, może stanowić co najmniej 15 proc. całego rynku spirytualiów. Dziś mamy bardzo ograniczone możliwości komunikacji z klientem.

7. Czy zna pan inne przykłady skutecznego lobbingu?

Tak. Trzykrotnie do łaski marszałkowskiej trafił projekt ustawy mającej wprowadzić na butelkach z napojami alkoholowymi obowiązek umieszczania ostrzeżeń zdrowotnych o wielkości 20 proc. powierzchni opakowania (czyli butelki, nie etykiety) w formie 18 różnych tekstów białą czcionką na czerwonym tle. Był to merytoryczny, ekonomiczny i estetyczny koszmarek. Byłaby to pierwsza tego typu regulacja na świecie. Cała branża alkoholowa stanęła przeciwko tej propozycji i trzykrotnie udało się tę zmianę zablokować.

8. Czy ma pan jakieś inne uwagi, szczególnie natury ogólnej (przemyslenia, propozycje zmian w prawie i procesie jego uchwalania)?

Przede wszystkim wobec fatalnej prasy, jaką ma słowo lobbing obecnie w Polsce, należałoby proces wyodrębnić dwa pojęcia – lobbing i „załatwiactwo”. My mówimy o profesjonalnym lobbingu, a nie o facetach, o których mówi się przy użyciu inicjałów, którzy swoje geszefty załatwiają za pomocą koperty pod stołem. Jeśli w tym procesie będą uczestniczyć na równych prawach podmioty o odmiennych interesach, pozwoli to tworzyć lepsze prawo. Aby lobbing otrzymał cywilizowane ramy prawne, w miejsce obecnie istniejącej ustawy należy, po pierwsze, odpowiednio wyedukować nowych polityków w kwestii istoty lobbingu, a po drugie, wykorzystywać sprawdzone wzorce zachodnie (Bruksela, Waszyngton) w celu stworzenia kompilacji dostosowanej do polskiej specyfiki.

9.8. GRAŻYNA KOPIŃSKA



Autoryzowany tekst wywiadu z Grażyną Kopińską, dyrektorką programu „Przeciw korupcji” Fundacji im. Stefana Batorego

**NIE BYŁO REFORM PROCESU TWORZENIA PRAWA,
WIĘC „STŁUCZONO TERMOMETR”**

Nieprzejrzysty proces inicjacji nowego prawa

W ramach programu „Przeciw korupcji” Fundacji im. Stefana Batorego w latach 2006-2008 był realizowany projekt monitoringu procesu legislacyjnego. Obecnie nadal interesuje nas ta problematyka, choć nie prowadzimy już tak systematycznych badań. Podstawowy wniosek z monitoringu brzmiał: proces tworzenia prawa, zwłaszcza na poziomie rządowym, jest mało przejrzysty i mało partycypacyjny. W bardzo ograniczonym zakresie, znacznie bardziej ograniczonym niż na poziomie parlamentarnym, umożliwia uczestniczenie w nim obywatele czy organizacje pozarządowych.

Mimo przeprowadzenia obserwacji procesu tworzenia ponad 30 ustaw nie jest dla nas jasne, kto inicjuje nowe prawo. Ustawy powstają głównie w wyniku realizacji przyjętej polityki rządu (decyzja polityczna), ale czasami przyczyną podjęcia prac legislacyjnych są inne. Np. istnieje silne środowisko, które domaga się zmian w interesującej go dziedzinie. Tak było z Ustawą o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych – powstała, ponieważ URL chciał rozszerzyć pole swojego działania i przygotował projekt ustawy sam dla siebie.

Wydaje się, choć, jak zaznaczyłam, proces ten słabo poddaje się społecznemu monitoringowi, że w procesie legislacyjnym najważniejszą rolę odgrywa dyrektor departamentu „prowadzącego” daną ustawę.

Nie wiadomo, po co powstaje nowe prawo

Przed kilkoma laty pod wpływem zaleceń OECD wprowadzono konieczność stosowania oceny skutków regulacji (OSR), ale pomimo odbycia szkoleń wielu urzędników nadal nie wie, jak je stosować. Powstały w Ministerstwie Gospodarki podręcznik tworzenia OSR latem 2010 r. został przez premiera zalecony do stosowania. Zalecenie to nie obligacja, a więc dobre podręcznikowe rady nie są powszechnie stosowane. W samym Ministerstwie Gospodarki już po opublikowaniu podręcznika o OSR powstawały projekty ustaw, w których nie przestrzegano tych zasad.

W przygotowywanych OSR z reguły nie ma sensownej kalkulacji kosztów, finansowych i społecznych. Często pisze się, że nowelizacja nie pociąga za sobą kosztów, mimo że widać, iż takie będą. Rzetelne wyliczenie kosztów jest trudne i łatwo się narażać na krytykę, że czegoś nie oszacowano. Łatwiej jest napisać, że żadnych kosztów nie będzie. Rzetelne przygotowanie OSR wymaga wykonania dodatkowej pracy (na przykład przeprowadzenia badania opinii interesariuszy z użyciem grup fokusowych), wymaga wyjścia poza schematy, sięgnięcia po ekspertów, co dodatkowo kosztuje. Obserwujemy w tej dziedzinie inercję urzędniczą, czasem brak wiedzy, ale też brak jednoznacznych politycznych decyzji.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Proces konsultacji jest nieprzejrzysty

Proces tworzenia prawa na etapie przedsejmowym jest wysoce nieprzejrzysty. Z Regulaminu pracy Rady Ministrów wynika obowiązek konsultowania projektów aktów prawnych z jednostkami rządowymi i członkami Komisji Trójstronnej. Organizacja pozarządowa (na podstawie art. 12 pkt 5) może być zaproszona do udziału w konsultacjach. Nie jest to jednak procedura obligatoryjna. Regulamin mówi, że projekt rozporządzenia lub ustawy można skierować także do organizacji społecznych oraz innych zainteresowanych podmiotów. Czy i do kogo prośba o uwagi zostanie skierowana, zależy od urzędnika. Kiedyś Fundacja Batorego „weszła” do jakiegoś rozdzielnika w Ministerstwie Zdrowia i dostajemy niemal wszystko, np. dostaliśmy do zaopiniowania decyzję o zmianie nazwy z Połczyn na Połczyn-Zdrój (czy odwrotnie), ale na przykład nie przystano do fundacji do konsultacji zmian w ustawie o CBA.

Czas przewidziany na konsultacje niemal nigdy nie jest dotrzymywany (powinien trwać cztery tygodnie); jest to z reguły kilka dni, najczęściej z czwartku na poniedziałek.

Tylko do około jednej trzeciej uwag zgłaszanych przez Fundację Batorego otrzymaliśmy informację zwrotną z ministerstw. Czasem na stronach urzędów znajduje się zbiorcze zestawienie otrzymanych uwag i ustosunkowanie się do nich.

Institucje przygotowujące akt prawny organizują spotkania uzgodnieniowe, ale nie wiadomo, według jakiego klucza zapraszani są jego uczestnicy, nie ma odpowiedniej procedury. Proces jest chaotyczny i bardzo uznaniowy.

Plan posiedzeń Komitetu Stałego Rady Ministrów, na których decyduje się o losach projektów legislacyjnych, jest tajemnicą. Nie ma tego planu w internecie, jak odpowiedziano jednej z organizacji pozarządowych, bo nie ma takiego zwyczaju. Nie ma możliwości uczestniczenia ani obserwowania posiedzeń Komitetu Stałego.

Obecnie znacznie trudniej się dowiedzieć, kiedy rząd będzie pracował nad jakimś projektem ustawy. Do połowy 2011 r. tworzone półroczne plany legislacyjne. Ponieważ były one w bardzo małym procencie realizowane, co pokazywał przygotowywany co pół roku przez Ernst & Young „Barometr legislacyjny”, postanowiono wprowadzić plan ciągły bez terminów realizacji. Były problemy - „stłuczono termometr”. Na całe szczęście, być może pod wpływem krytyki, realizacja jest lepsza od zapowiedzi – w planie legislacyjnym na 2012 r. dodano rubrykę „Planowany termin przyjęcia projektu przez RM”. Kiedyś każde ministerstwo dokumentowało proces legislacyjny na swojej stronie BIP. Teraz jest jedna platforma internetowa prowadzona przez RCL. Jest ona jednak kompletnie nieczytelna. Kiedyś łatwiej było dotrzeć do poszukiwanej informacji, teraz jest to prawie niemożliwe. Brakuje dobrej wyszukiwarki. Pracownik Fundacji Batorego zapisał się na powiadomienia o zmianach wprowadzanych na tej platformie i dostawał ponad 100 powiadomień dziennie. Nie ma możliwości selekcji zamieszczanych informacji, a sposób ich uzupełniania jest całkowicie niekonsekwentny.

Wpływ świadomych obywateli na tworzone prawo jest znikomy

Fundacja Batorego, włączając się w proces konsultacyjny, działa wyłącznie formalnie, zgodnie z procedurą, ale ma bardzo znikomy wpływ na uchwalane prawo. W ostatnim roku w zasadzie udało się zmienić tylko jeden zapis proponowany w założeniach do ustawy lobbingowej. Za lobbing uznano organizowanie seminarium i były obawy, że żaden polityk czy urzędnik już nigdy nie przyjdzie na żadną konferencję, żeby nie być lobbowany. Z pięciu przesłanych uwag w drugiej wersji założeń uwzględniono jedną.

Po zmianach z 2009 r. w większości przypadków poszczególne ministerstwa tworzą założenia merytoryczne do projektów ustaw. Konsultacje społeczne oraz możliwość zgłaszania uwag i merytorycznej dyskusji dotyczącej proponowanych rozwiązań prowadzone są na etapie tworzenia

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

założeń do projektów rządowych. Obowiązek odpowiedzi na przedstawione uwagi dotyczy wyłącznie uwag zgłaszanych przez Radę Legislacyjną. Następnie, jeśli rząd podejmie decyzję o przygotowaniu projektu, Rządowe Centrum Legislacji przekłada założenia na projekt ustawy. Tak przygotowany projekt aktu prawnego nie jest już ponownie poddawany dyskusji publicznej. Zmiana ta być może poprawi spójność tworzonych ustaw. Obawiamy się, że może pogorszyć jakość tworzonego prawa. Pracownicy RCL znają się na technice prawodawczej, ale nie mogą być ekspertami we wszystkich dziedzinach, których dotyczą tworzone projekty ustaw. Tylko ten, kto pisał założenia i prowadził konsultacje, wie, jak powinno wyglądać prawo w szczegółowych zapisach. Co się stanie, jeśli RCL nie odda dobrze intencji proponowanych zmian? Po tym etapie już nie ma konsultacji.

Komisja Trójstronna w obecnym kształcie jest przeżytkiem

NGO nie uczestniczą w ustawowych konsultacjach społecznych, ponieważ nie są członkami Komisji Trójstronnej. W mojej opinii na obecnym etapie rozwoju kraju Komisja Trójstronna w dotychczasowym kształcie jest przeżytkiem. To była dobra platforma negocjacji na początku transformacji, w latach 90. Wtedy pracodawcy i związki zawodowe to były główne siły, główni partnerzy rządu. Obecnie w Komisji brakuje choćby przedstawicieli konsumentów, pacjentów, społeczeństwa obywatelskiego. Komisja Trójstronna, czy może lepiej Wielostronna, powinna być otwarta na wszystkich zainteresowanych.

Konsultacje społeczne prowadzone w ramach Komisji Trójstronnej są skuteczniejsze niż konsultacje, do których zapraszane są organizacje społeczne, bo:

- dla większości projektów ustaw są obowiązkowe (przewidziane ustawą), a nie dobrowolne,
- uczestnicy mają znacznie większe środki na przygotowanie opinii eksperckich i są od lat zorganizowani.

Lobbying prawny się profesjonalizuje i zmienia formy działania

Lobbyści najsukuteczniej działają:

- w ministerstwach na etapie przygotowań projektu ustawy,
- przychodzą na spotkania konsultacyjne,
- kluczowy jest kontakt z dyrektorem departamentu odpowiedzialnym za monitorowanie przygotowania projektu ustawy.

Teraz, kiedy w ministerstwach tworzone są wyłącznie założenia do projektów ustaw i nie ma pewności, jaki zapis się pojawi w trakcie prac w RCL, trzeba się nauczyć wpływać na RCL, jest to nowe wyzwanie dla lobbystów. Może się też pojawić pokusa, żeby coś osiągnąć na etapie sejmowym, przez „wrzutkę” w wykonaniu znajomego posła.

Aktywność grup nacisku się profesjonalizuje, coraz rzadsze są spotkania, na które przychodzi się z byłym posłem, żeby „otworzył drzwi”. Częściej, choć wciąż rzadko, korzysta się z oficjalnych firm lobbystycznych.

Kto jest skutecznym lobbystą?

- pracodawcy, ich organizacje są obecne na każdym etapie tworzenia ustaw,
- byli ministrowie, jeżeli byli merytoryczni, mieli pozycję i dobre relacje, które potem się przydają.

Rola administracji publicznej w tworzeniu prawa powinna ulec zmianie

Wadliwy proces tworzenia prawa obniża jego jakość. Trzeba poprawić jakość tworzonych OSR, inaczej zorganizować sam proces tworzenia prawa, wydłużyć pierwszy etap – przygotowań, analizy problemu i wreszcie konsultacji, co pozwoli skrócić kolejne etapy, bo jeśli na początku zrobi się błąd, to potem, na dalszych etapach, trzeba spędzić wiele czasu, żeby go naprawić.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Jeżeli proces konsultacji będzie rzetelny, wszyscy zainteresowani dostaną jednakową możliwość przedstawienia swoich opinii, to nawet jeżeli moje propozycje nie zostaną uwzględnione, ale w wyniku rzetelnej dyskusji i będę wiedzieć dlaczego, jakie racje za tym stały, to łatwiej zaakceptuję nowe prawo, nie będę z nim walczyć ani go negować. Rekomendacje Fundacji Batorego dotyczące zmiany procesu tworzenia prawa znajdują się w raporcie, który jest dostępny pod adresem http://www.batory.org.pl/doc/Proces_stanowienia_prawa_raport.pdf

9.9. MIECZYŚLAW BĄK I AGNIESZKA DURLIK-KHOURI



Autoryzowany tekst wywiadu z Mieczysławem Bąkiem i Agnieszką Durlik-Khoury z Krajowej Izby Gospodarczej

**TO JEST POLSKA RESORTOWA,
BEZ WSPÓLNEJ WIZJI**

Inicjatywy poselskie zastępują rządowe w trudnych sprawach

Inicjatywy poselskie ustaw pojawiają się tam, gdzie władza ma problem, żeby uzgodnić wspólne stanowiska resortów, wtedy właśnie jest inicjatywa poselska i pomija się fazę przedsejmową. Poza tym wystarczy 15 posłów i już nie trzeba pisać OSR. Nowy standard pisania OSR jest bardzo dobry, ale nie jest stosowany, więc trzeba odejść od formuły „zaleceń” i nakazać jego stosowanie.

Panuje przekonanie, że im więcej projektów ustaw, tym lepiej. Dziennikarze to lubią, pytają, stąd nacisk na nowe regulacje i inflacja prawa.

Trudno ocenić, kto inicjuje nowe prawo:

- strategia rządu, np. deregulacja zainicjowana przez premiera Pawlaka i powołanie specjalnego zespołu,
- polityka,
- wyłapanie błędów legislacyjnych (np. wyroki sądów lub sygnały z mediów, że coś źle działa),
- grupy interesów, przykładem jest kredyt technologiczny udzielany przez BGK; banki nie chciały monopolu BGK i doprowadziły skutecznym lobbingsiem do zmiany prawa.

Są liczne przykłady skutecznego lobbingu prowadzącego do uchwalenia ustaw lub ich zablokowania

Przykłady skutecznego lobbingu to podatek liniowy dla firm za czasów Hausnera, skuteczny lobbying Rady Przedsiębiorczości (inicjatywa i ciągły nacisk). Ale są też przykłady skutecznego blokowania – były pomysły, żeby uzależnić składkę ZUS od przychodów, ale ta propozycja upadła na skutek skutecznego lobbingu. Innym przykładem jest skuteczny lobbying w sprawie kar PIP.

Krajowa Izba Gospodarcza też prowadziła skuteczny lobbying i przedstawiła projekt kredytu technologicznego Ministerstwu Gospodarki. Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym w 2005 r. zajmował się innowacyjnością i jej wspieraniem, wydał na ten temat książkę. Podczas jednej z konferencji poświęconej innowacyjności minister Krystowski dostrzegł ten pomysł, zaprosił KIG do współpracy i do opracowania szczegółów i tak powstało nowe prawo. Wcześniej nie było osobistych relacji z ministrem, zadziałał kontakt konferencyjny.

Inny przykład lobbingu to ustawa o łowiectwie, którą miał zgłosić minister Andrzej Arendarski. Zdziwił się, skąd taka ustawa, a okazało się, że szef jego prawników jest zapałym myśliwym.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Proces konsultacji jest mało profesjonalny, nieprzejrzysty i źle prowadzony

Proces konsultacji resortowych jest źle prowadzony, ustawy często opiniują ludzie bez odpowiednich kompetencji.

KIG uczestniczy w procesie konsultacji, przyjmuje uwagi od swoich członków i je zgłasza. Często dotyczy to ewidentnie złych zapisów i jest działaniem w interesie publicznym. Na przykład redukuje nadmiar władzy urzędników.

W ministerstwach brakuje kadry, która mogłaby opracować OSR, są niskie płace, duża rotacja. Trzeba wdrożyć rekomendacje Ministerstwa Gospodarki, powołać zespół międzyresortowy ds. opracowania OSR, wyprowadzić OSR z resortów.

Nowa formuła funkcjonowania Rządowego Centrum Legislacji była dobra w teorii, ale nie sprawdziła się w praktyce, resorty dalej piszą całe ustawy. To są uwarunkowania kulturowe. Inny przykład barier kulturowych: wprowadzono składanie oświadczeń, ale urzędnicy dalej żądają zaświadczeń, nie przyjęło się, zadziałała bariera mentalna.

Przejrzystość przedsejmowego etapu uchwalania prawa jest niższa niż sejmowego, ale to zależy od resortu; Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej dobrze to robią, Ministerstwo Infrastruktury powinno się poprawić, Ministerstwo Finansów wiesza na stronie, ale nie wysyła do konsultacji.

Na opinie zamiast dwóch tygodni często jest jeden-dwa dni, MPiPS jest wyjątkiem, na opinię daje nawet 30 dni.

Konsultacje są tak prowadzone, by zawierały zbiorcze zestawienia uwag resortów i partnerów społecznych, ale na tym koniec, uwagi często nie są brane pod uwagę, nie wiadomo dlaczego poza zbiorczą tabelą nie ma informacji zwrotnej. Trzeba by zrobić portal, taki jak forum, na którym są wątki dyskusyjne poszczególnych uwag i na końcu decyzja, czy projekt przyjęto i w jakiej formie, czy odrzucono.

W procesie konsultacji potrzeba więcej czasu na zebranie opinii, KIG często ma tak mało czasu, że nie może zapytać swoich członków, więc piszą sami prawnicy KIG, a bywało, że członkowie KIG mieli inne zdanie niż prawnicy. Powinna być informacja zwrotna i powinno być więcej spotkań uzgodnieniowych oraz aktualizacja tabeli zbiorczej po każdym spotkaniu.

Komitet Stały Rady Ministrów nie wiadomo, kiedy i czym się zajmuje, nie ma informacji, nie można monitorować. Nie wiadomo, dlaczego zostały wprowadzone dane zmiany, brakuje ciągłości.

Resorty, zgłaszając uwagi, bronią swoich wąskich resortowych interesów, przykładem sztandarowym jest MF, które odrzuca wszystko, co obniża dochody budżetu. To jest Polska resortowa, bez wspólnej wizji.

Pośpiech psuje jakość prawa

Za szybko tworzymy prawo, np. ustawa o ochronie zwierząt w Wielkiej Brytanii była konsultowana dwa lata i nie trzeba było jej zmieniać, a u nas szybko się uchwała i potem od razu zmienia, bo trzeba naprawić błędy. Często jest tak, że uwagi nie zostały uwzględnione w procesie konsultacji, a potem życie pokazuje, że uwagi były zasadne i prawo trzeba zmieniać. A można by od razu zrobić dobrze. Prawo uchwalamy szybko m.in. z powodu presji medialnej. Trzeba edukować media, że szybkie uchwalanie prawa jest złe, i piętnować zbyt szybkie tworzenie prawa.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Administracja dba o swoje przywileje i wygodę, ale nadchodzi zmiana pokoleniowa

Urzędnicy często blokują nowe prawo, jeżeli wiąże się z większą ilością pracy dla nich lub pogarsza ich komfort pracy – np. nie chce im się sięgnąć do bazy PESEL, więc blokują oświadczenia.

Rola urzędników jest kluczowa. Ci, którzy piszą projekty ustaw, często konsultują się z kolegami. Typowa postawa jest taka: jak coś funkcjonuje dobrze (czyli jest wygodne dla urzędników), to po co to zmieniać.

Ale zmiany nadchodzą. Młodzi ludzie już myślą inaczej, myślą w kategoriach osiągnięcia osobistego sukcesu, następuje stopniowa zmiana mentalności.

Potrzebne są liczne zmiany w procesie uchwalania prawa

Potrzebny jest wiarygodny harmonogram legislacyjny, ile ustaw, jakich, kiedy, ustawy powinny wynikać ze strategii rozwoju kraju, powinny być profesjonalne OSR, skuteczne konsultacje, szacunek dla partnerów społecznych.

Przykładem braku szacunku jest poprawka Rockiego w Senacie ograniczająca dostęp do informacji publicznej. Trybunał Konstytucyjny czasami uchyla poprawki Senatu, który działał poza ramami wyznaczonymi przez prawo. Należy zadać pytanie: czy jest możliwe uchylene ustawy ze względu na wadliwy proces jej uchwalania na etapie przedsejmowym. Może warto to rozważyć.

Brakuje metryczki, kto wprowadził zmiany w ustawie, należy poprawić przejrzystość, a dokonane zmiany należy także umieścić w uzasadnieniu do ustawy. Rząd powinien chcieć i móc wycofać projekt ustawy, jeżeli zmiany poszły tak daleko, że wypaczyły intencje rządu.

Administracja i politycy wykorzystują przyjmowanie unijnych dyrektyw do realizacji swoich interesów

Administracja publiczna często przesadza z wpływem prawa unijnego na polskie i tam, gdzie jest możliwość interpretacji, wdraża, odczytując to prawo dosłownie. Stąd słynna ustawa o strażaku w każdej firmie. Brakuje pogłębionej analizy dyrektyw. Są klauzule otwarte, a wdraża się w wersji najbardziej restrykcyjnej, tylko dlatego, że jest tak najwygodniej dla urzędnika. Za sprawą poprawki Rockiego, dokonanej przy okazji wdrażania dyrektywy unijnej, mocno rośnie wygoda urzędników kosztem przejrzystości życia publicznego.

9.10. KATARZYNA URBAŃSKA



Autoryzowany tekst wywiadu z Katarzyną Urbańską, szefową zespołu prawnego PKPP Lewiatan

MAŁO PRZEJRZYSTY PROCES STANOWIENIA PRAWA I BRAK JASNO USTALONYCH REGUŁ GRY SPRZYJAJĄ TWORZENIU BUBLI LEGISLACYJNYCH, A TAKŻE PATOLOGII W TYM ZAKRESIE

Rząd nie daje sobie rady z legislacją, dlatego partnerzy społeczni w ostatnim czasie stali się bardziej aktywni i bardziej profesjonalni

W latach 2000-2003 rola partnerów społecznych sprowadzała się głównie do bycia „watchdogiem”, czyli do monitorowania zmian w przepisach prawa i zwracania uwagi decydentom na niekorzystne dla nich propozycje rozwiązań legislacyjnych, ograniczone jedynie do wskazywania niezbędnych kierunków zmian. Partnerzy społeczni szybko jednak się zorientowali, że same ogólne postulaty to zbyt mało, że potrzebne są konkretne propozycje zapisów legislacyjnych wraz z dobrym uzasadnieniem, które mogą stać się punktem wyjścia do dyskusji z decydentami. Tak np. została sprofesjonalizowana czarna lista barier Lewiatana, która na przestrzeni lat ewoluowała od bardzo ogólnych postulatów do bardzo konkretnych propozycji zmian w wielu przepisach prawa.

Dziś decydenci oczekują już od partnerów społecznych konkretów, dogłębnych analiz ekonomiczno-prawnych, których sami często nie są w stanie przygotować, a czasami wręcz gotowych propozycji legislacyjnych.

Obecnie partnerzy społeczni bardzo dobrze wiedzą, jaka jest ich rola w procesie stanowienia prawa i jakie mają prawa w tym procesie. Dobrze wiedzą, jak wyglądają najlepsze praktyki w stanowieniu prawa na świecie, i starają się wymuszać stosowanie tych dobrych wzorców również we własnym kraju. Tak na przykład kilka lat temu to partnerzy społeczni wymusili na rządzie publikowanie planów legislacyjnych rządu, które wcześniej nie były powszechnie dostępne. Dziś bez problemu znajdziemy je na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ale i tak niewiele one wnoszą, gdyż udostępniane są zbyt późno, nie są uaktualniane na bieżąco, nie zawsze udaje się rządowi ten plan również wykonać.

Nie znam żadnej dobrej oceny skutków regulacji (OSR) przygotowanej przez rząd

Poważnym problemem w polskim procesie stanowienia prawa jest również brak rzetelnej oceny skutków regulacji (OSR). W Polsce mimo prawnego usankcjonowania realna ocena korzyści i kosztów przygotowywanej regulacji w praktyce nie jest prowadzona. Tym samym państwo i gospodarka są narażone na niekontrolowany przyrost przepisów powodujących nieuzasadnione koszty działalności gospodarczej oraz krępujących rozwój przedsiębiorczości.

W większości projektów regulacji ocena skutków regulacji zawiera niekompletną listę podmiotów, z którymi projekt powinien być skonsultowany, oraz informację, iż projekt regulacji nie będzie miał wpływu na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, na rynek pracy, ani na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw, na sytuację i rozwój regionalny.

Autorzy regulacji niestety nie zdają sobie sprawy, że ważnym elementem procesu lepszego stanowienia prawa jest uzyskanie pełnego obrazu skutków regulacji, tak by wnioski legislacyjne pozwalały na osiągnięcie jak najlepszych wyników przy zmniejszeniu do minimum negatywnych skutków ubocznych. Regulacje powinny być analizowane pod kątem ekonomicznym, społecznym i ekologicznym.

Przygotowanie rzetelnych ocen skutków regulacji nie jest jednak możliwe bez udziału w nich obywateli i przedsiębiorców, czyli szeroko prowadzonych konsultacji społecznych. Konsultacje społeczne stanowią więc integralny element oceny skutków regulacji, gwarantują bowiem wysoką jakość prawa. Wystuchując opinii szerokiego grona przedstawicieli społeczeństwa, można sprawdzić, czy w praktyce polityka w danej dziedzinie funkcjonuje prawidłowo.

Ze smutkiem należy stwierdzić, że polskie OSR są dla wielu autorów regulacji jedynie wymogiem formalnym. Osobiście nigdy nie widziałam rzetelnie przygotowanych OSR, choć są eksperci, którzy twierdzą, iż takowe widzieli. Niektórzy eksperci utrzymują również, że w okresie negocjowania warunków, na jakich Polska miała przystąpić do UE, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej przygotowywał świetne OSR.

Przykładem braku rzetelnej oceny skutków regulacji i konsekwencji z tym związanych jest Ustawa z 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (DzU z 2009 r. nr 7 poz. 44). OSR przygotowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości wskazywały jedynie skutki w postaci obniżenia dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych w części 15. budżetu państwa – „Sądy powszechne”, w związku z ustaleniem opłaty sądowej w postępowaniu grupowym w niższej wysokości niż w postępowaniu zwyczajnym. Zabrakło jakichkolwiek analiz dotyczących potencjalnych pozwów zbiorowych skierowanych przeciwko skarbowi państwa, na co PKPP Lewiatan zwracała uwagę autorom regulacji w trakcie procesu legislacyjnego. OSR Ministerstwa Sprawiedliwości zawierały również lakoniczną informację, iż „regulacja nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki”. Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym weszła w życie 19 lipca 2010 r. i jak wynika z doniesień medialnych, pierwsze pozwy zbiorowe o odszkodowania zostały skierowane przeciwko skarbowi państwa, czego projektodawca w ogóle nie przewidział, przygotowując projekt regulacji.

Kolejnym przykładem nierzetelnych OSR jest projekt nowelizacji Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, tzw. PIT40. Założeniem projektu było nałożenie na pracodawców dodatkowego obowiązku związanego ze sporządzaniem rozliczeń rocznych pracowników. Autor regulacji w tym przypadku nie wziął pod uwagę, iż proponując tego typu rozwiązanie, nakłada na pracodawców nowe, generujące wysokie koszty obowiązki administracyjne związane z: zebraniem danych od pracowników, wprowadzeniem danych do systemu księgowego, archiwizacją danych, oświadczeń pracowniczych, sporządzeniem rocznego rozliczenia, zakupem bądź dostosowaniem systemu, wysyłką rozliczeń rocznych, wyliczeniem i potrąceniem dopłaty do podatku, transferem środków na rachunek urzędu skarbowego, szkoleniami na temat PIT, kontaktami z urzędem skarbowym, w związku z korektami i wyjaśnieniami, zwiększonym ryzykiem podatkowym związanym z potencjalną odpowiedzialnością za nieprawidłowe rozliczenie podatku pracownika itd.

Przykłady te ukazują kolejny problem, który występuje w praktyce, a mianowicie brak zapisu w przepisach prawa obligującego autora regulacji do odnoszenia się do uwag zgłaszanych przez jego uczestników w trakcie procesu legislacyjnego. Obecnie autorzy regulacji odeszli od dawnej, dobrej praktyki opracowywania tzw. tabel z uwagami do projektów, w których wskazywano, kto zgłosił jakie uwagi, i w których prezentowano od razu stanowisko autora regulacji do nadesłanych uwag. W tej chwili nagminnie nie bierze się pod uwagę stanowisk partnerów społecznych, ale brak też jasnego uzasadnienia do przyjęcia takich, a nie innych rozwiązań prawnych przez autora regulacji.

W obydwu wyżej przytoczonych przykładach autorzy regulacji otrzymali od strony społecznej informacje o potencjalnie niekorzystnych skutkach regulacji w przyszłości. Tylko w jednym przypadku rozważono, czy koszty regulacji nałożone na jedną grupę społeczną nie przewyższą korzyści płynących z tej regulacji.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Przykładem braku rzetelnego OSR do projektu są również takie regulacje jak: nowelizacja Kodeksu pracy z 2008 r. nakładająca obowiązek zatrudnienia strażaka w każdej firmie, nowelizacja Ustawy z 2010 r. o podatku od towarów i usług w zakresie zmiany stawek VAT, gdzie nie wyliczono kosztów bezpośrednich i pośrednich dla firm związanych z nową stawką VAT, kosztów operacyjnych dla firm wynikających z obowiązków informacyjnych nałożonych na przedsiębiorców (np. telekomunikacyjnych) związanych ze zmianami warunków umowy oraz cen następujących na skutek zmiany przepisów prawa.

Kiedyś proces konsultacji społecznych wydawał mi się bardziej przejrzysty, ale nastąpił regres

Kiedyś proces konsultacji nowo tworzonego prawa wydawał mi się bardziej przejrzysty. Raczej większość projektów aktów prawnych była kierowana do konsultacji społecznych. Potem były zbierane uwagi, które można było dodatkowo zaprezentować na konferencji uzgodnieniowej. Resorty przygotowywały tzw. tabelki uzgodnieniowe, z których jasno wynikało, jaki podmiot zgłosił jakie uwagi i jakie stanowisko w sprawie tych uwag zajął autor regulacji.

W 2005 r. nastąpiła zapaść. W zasadzie nie było żadnych konsultacji społecznych, ale w 2007 r. wcale nie nastąpił powrót do dawnych praktyk. O wielu projektach czy planach legislacyjnych resortów dowiadaliśmy się z mediów. Dziś jest bardzo podobnie. Dlatego mniej więcej od 2005 r. Lewiatan sam robi monitoring legislacyjny, analizując BIP poszczególnych ministerstw, strony Sejmu i Senatu, a także Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Kancelarii Prezydenta RP.

Dziś w wielu przypadkach sami wpraszamy się do toczącego się procesu konsultacji społecznych czy uzgodnień międzyresortowych. Konferencje uzgodnieniowe są raczej rzadkością, a większego znaczenia nabrąły uzgodnienia bilateralne między poszczególnymi resortami, które odbywają się przy zamkniętych drzwiach i partnerzy społeczni o efektach tych spotkań najczęściej dowiadują się już po przyjęciu projektów przez Radę Ministrów. Resorty odstąpiły również od opracowywania tabelki uzgodnieniowych, które moim zdaniem dawały jakąś gwarancję przejrzystości stanowionego prawa.

Duży wpływ na to, jak wygląda dzisiejszy proces konsultacji społecznych, miały niestety ostatnie zmiany Regulaminu pracy Rady Ministrów. Zmiana z 2009 r. miała na celu tworzenie regulacji lepszej jakości legislacyjnej i polegała głównie na oddaniu obowiązku sporządzania projektów regulacji w ręce wykwalifikowanych legislatorów, a w efekcie doprowadziła do regresu w procesie konsultacji. Zmiana ta nie tylko nie poprawiła jakości opracowywanych projektów, ale wręcz utrudniła prowadzenie efektywnych konsultacji społecznych projektów aktów prawnych, gdyż resorty przyjęły powszechną interpretację nowych przepisów w ten sposób, iż konsultacjom społecznym podlegają jedynie projekty założeń do projektów ustaw, a nie same projekty aktów prawnych przygotowanych przez Rządowe Centrum Legislacji.

Zmiana ta została oceniona przez organizacje społeczne negatywnie z wielu względów. Po pierwsze, w niewielu przypadkach w ogóle opracowuje się założenia do projektów ustaw, po drugie, nie można w ogóle porównywać założeń do ustawy i samego projektu ustawy, z których każdy wymaga indywidualnych konsultacji społecznych.

RCL nie udźwignęło powierzonej mu roli, gdyż legislatorzy nie są w stanie przygotować regulacji z każdej dziedziny życia. Do tego potrzeba wiedzy w danym obszarze, współpracy z ekspertami z danej dziedziny, ale także spojrzenia ekonomistów. Krótko mówiąc, do przygotowania dobrego projektu aktu prawnego potrzebna jest grupa specjalistów i nie mówię tu jedynie o prawnikach. Wydaje mi się również, że oprócz tego, że nadszedł czas na reformę systemu stanowienia prawa, to nadszedł już może czas, aby stworzyć jedno biuro legislacyjne dla rządu i parlamentu. Smutne są bowiem sytuacje, kiedy legislator sejmowy poprawia legislatora rządowego, a senacki sejmowego.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Kolejna zmiana Regulaminu pracy Rady Ministrów pochodzi z grudnia 2011 r. Na podstawie tej nowelizacji zwolniono resorty z obowiązku opracowywania projektów założeń do ustaw i z obowiązku konsultacji wszystkich tych projektów, których opracowanie wynika z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Jak widać z powyższego, zmiany te zamiast iść w kierunku poprawy jakości i rzetelności konsultacji społecznych, co wpłynęłoby z pewnością na jakość tworzonego prawa w przyszłości i większą przejrzystość całego procesu stanowienia prawa, idą w zupełnie odwrotnym kierunku, a mianowicie w kierunku ograniczenia dialogu społecznego.

Udział naszego kraju w procesie stanowienia prawa europejskiego, a także sposób wdrażania prawa europejskiego do porządku krajowego też pozostawia wiele do życzenia

Obecnie fatalnie z punktu widzenia jawności wygląda zarówno proces przygotowywania stanowisk polskiego rządu do opracowywanych projektów europejskich, a także sposób implementowania przepisów prawa europejskiego do polskiego porządku prawnego. Niestety media słabo monitorują obydwa procesy i rzadko nagłaśniają nieprawidłowości w tym zakresie. Na przykład proces przyjmowania dyrektywy usługowej był bardzo medialny, ale sposób jej wdrożenia kilka lat później w zasadzie nikogo (oprócz beneficjentów tej regulacji) już nie obchodził. Zasady tworzenia stanowisk polskiego rządu w sprawach unijnych również powinny być jasno uregulowane i tam gdzie można transparentne i poddane konsultacji. Stanowiska rządu powinny obligatoryjnie zawierać OSR.

Zdarza się, że Komisja Trójstronna ma wpływ na stanowione prawo

Rolę Komisji Trójstronnej w tym procesie należy postrzegać w kontekście jej miejsca w systemie instytucji publicznych powołanych do rozpatrywania kluczowych kwestii społecznych i gospodarczych w imię dobra wspólnego i spokoju społecznego. Uprawnienia organizacji pracodawców i związków zawodowych reprezentatywnych do opiniowania i występowania z propozycją zmiany aktu prawnego wynikają bowiem z ustawy o funkcjonowaniu organizacji pracodawców i związków zawodowych. Zdarzają się więc sytuacje, gdzie TK wypracowuje naprawdę ważne rozwiązania prawne, szczególnie w obszarze prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Tak było np. w przypadku tzw. ustawy anty kryzysowej. W kwestiach gospodarczych sytuacja wygląda trochę gorzej, aczkolwiek działania TK w zakresie założeń fatalnego projektu o lobbingu minister Pitery okazały się w praktyce bardzo skuteczne. Trzeba też pamiętać, że czasami KT bywa również inicjatorem ważnych zmian, na przykład Ustawa o swobodzie gospodarczej powstała właśnie w TK.

Lobbysta musi monitorować prace nad projektem ustawy od początku do samego końca

Dobry lobbysta przede wszystkim zaczyna od identyfikacji problemu, czyli analizy projektu aktu prawnego. Trzeba bowiem ustalić, czy celem jest zablokowanie całej regulacji, czy tylko zmiana jej niektórych propozycji. Potem dopiero przygotowuje się plan działania, strategię lobbingową wobec projektu. Oczywiście trzeba zaznaczyć, że są projekty łatwe i trudne lobbingowo. Im bardziej skomplikowany temat merytorycznie, mało medialny, tym trudniejszy. Trudnymi projektami lobbingowymi z natury są np. projekty unijne, o których polskie media nie chcą pisać, choć czasami są to tematy proste i łatwe w odbiorze, np. dyrektywa usługowa, bardzo przypominająca naszą ustawę o swobodzie działalności gospodarczej.

Przykładem stosunkowo łatwego projektu lobbingowego był projekt ustawy o pozwach zbiorowych. Łatwo było zbudować strategię lobbingową, bo projekt był bardzo medialny i wykorzystano w nim wiele negatywnych doświadczeń USA. Łatwo było zbudować koalicję, bo wszystkie organizacje zrzeszające biznes, nie tylko z Polski, ale i z zagranicy, były przeciw tego typu regulacji, a rząd nie był przygotowany do dyskusji. Rząd nie przygotował rzetelnej oceny skutków regulacji, nie umiał się odnieść do uwag zgłaszanych przez środowisko biznesu w trakcie dyskusji, co mści się do dziś w postaci pozwów składanych przeciwko skarbowi państwa, na co zwracaliśmy uwagę w trakcie procesu legislacyjnego.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Potem należy tylko pamiętać, iż trzeba monitorować cały przebieg procesu legislacyjnego, bo na każdym jego etapie zawsze coś może się zdarzyć i dobrze idący projekt może zostać kompletnie wywrócony do góry nogami. To właśnie jest wina braku transparentności w naszym procesie stanowienia prawa i braku jasnych reguł gry, co sprzyja tworzeniu bubli legislacyjnych oraz patologiom.

Reforma regulacji jest wciąż jedynie deklarowanym, nie faktycznym priorytetem rządu

Pomimo wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego odnoszących się do przyzwoitej legislacji jakość stanowionego prawa pozostaje wciąż bardzo niska, a najważniejszym z punktu widzenia decydentów wskaźnikiem stanu stanowienia prawa w Polsce jest liczba przyjętych aktów prawnych.

Reforma regulacji jest wciąż jedynie deklarowanym, nie faktycznym priorytetem rządu, a gruntowna reforma systemu stanowienia prawa nie znajduje się obecnie na agendzie priorytetowych działań rządu. Opracowanie, a następnie wdrożenie efektywnej procedury przygotowywania i uchwalania dobrego prawa jest jednym z ważniejszych regulacyjnych fundamentów sprawnej gospodarki.

Uważam, iż przy tej reformie należałoby położyć duży akcent na otwarte i powszechne konsultacje społeczne, których częścią będą stosowne regulacje odnoszące się do działalności lobbingowej, oraz na zwiększenie roli oceny skutków regulacji w procesie stanowienia prawa. Ważną kwestią są również rozwiązania instytucjonalne, czyli powołanie koordynatora całego procesu w łonie rządu, który będzie odpowiadał z jednej strony za lepszą jakość stanowionego prawa, a z drugiej strony za deregulację przepisów starych, niezyciowych, nakładających bariery administracyjne lub generujących koszty. Koordynator powinien mieć prawo monitorowania i rozliczania aktywności innych resortów w zakresie prowadzonych konsultacji społecznych, ich jakości, rzetelności OSR, a także wywiązywania się z realizacji planów deregulacyjnych. Minister proponujący nowe prawo powinien brać odpowiedzialność polityczną za projekt rekomendowany do przyjęcia przez Radę Ministrów i do uchwalenia przez parlament. Dlatego też ten sam minister powinien mieć prawo wycofania projektu z Sejmu, jeśli ten zgłosi do niego poprawki sprzeczne z celami tego projektu. Wszystko powinno być publiczne i dostępne online od początku procesu legislacyjnego do samego końca.

Powinien być jeden ośrodek legislacyjny dla całego procesu (rząd, Sejm, Senat). Jeżeli poseł zgłasza poprawki, to legislator, który wcześniej pracował nad ustawą, je wprowadza lub wskazuje, dlaczego nie można ich wprowadzić.

Nowe uprawnienia przydałyby się również prezydentowi RP. Z chwilą stwierdzenia uchybień na jakimś konkretnym etapie procesu stanowienia prawa, czyli np. braku rzetelnych, pełnych konsultacji społecznych albo rzetelnych, obiektywnych OSR prezydent RP powinien mieć prawo cofnięcia ustawy do tego etapu, w którym nastąpiło uchybienie.

Moim zdaniem tylko kompleksowa i spójna reforma systemu stanowienia prawa może przynieść pożądane efekty w postaci zwiększenia jawności, transparentności procesu stanowienia prawa, zmniejszenia patologii w tym obszarze oraz poprawy jakości stanowionego prawa. Nowoczesny proces legislacyjny oparty na analizie ekonomicznych korzyści i kosztów każdej proponowanej regulacji oraz bieżących analizach regulacji już stosowanych przyczyni się również do stworzenia ekonomicznie efektywnego systemu gospodarczego.

9.11. PROF. MAREK GÓRA



Opinia profesora Marka Góry ze Szkoły Głównej Handlowej, jednego z autorów polskiej reformy emerytalnej w 1999 r.

Analiza procesu stanowienia prawa z punktu widzenia działań grup interesu jest na pewno potrzebna. Tego typu badań jest w Polsce raczej niewiele. Wieloletni proces ewolucji prawnej lub jej braku w niektórych obszarach polskiego systemu emerytalnego był i ciągle jest poddawany oddziaływaniu wpływowych grup nacisku. Dlatego dobrze, że tematyka emerytalna znalazła się w raporcie.

Najważniejszym problemem jest sama materia zagadnienia, jakim jest system emerytalny. Jego pobieżne, gazetowe rozumienie lub wręcz nierozumienie dominuje w dyskusji publicznej, utrudniając ją oraz komplikując zależności interesów. Zaczynają wtedy być formułowane w częściowo wymyślnym świecie. Powoduje to nie tylko dalszą komplikację splotu różnych interesów, ale sprawia też, że grupy interesu stają się zainteresowane podtrzymywaniem takiego wyobrażenia. Przykładem może być założenie, że nowym systemem są OFE, podczas gdy ZUS jest systemem starym. W takim ujęciu jest wielopoziomowe nieporozumienie, którego nie będę tu omawiał w szczegółach. Nieporozumieniem jest również nieodróżnianie w dyskusji publicznej indywidualizacji w ramach systemu realizującego cel społeczny (temu służyła reforma) od prywatyzacji, która jest czymś zupełnie innym. Prywatne zarządzanie częścią, a nawet całością systemu nie przesądza o prywatnym charakterze samego systemu. Z kolei publiczny charakter systemu nie oznacza, że jest on pozostawiony decyzjom politycznym. Pokutuje też przekonanie o chilijskich korzeniach nowego systemu i inspiracji ze strony Banku Światowego, co jest kolejnym nieporozumieniem, co przy odrobinie dobrej woli łatwo sprawdzić.

Definiowanie i forsowanie interesów odbywa się w częściowo wymyślnym świecie. Same interesy są oczywiście realne. Politycy mają pokusę dobrania się do środków emerytalnych, rynki finansowe do zarządzania nimi. W przypadku środków zarządzanych przy wykorzystaniu rynków finansowych środki te są jawnie księgowane, przez co są realną pokusą dla obu grup. Środki zarządzane bez wykorzystania rynków finansowych (zarządza nimi ZUS, który w tej roli jest specyficznym PTE) nie są księgowane, przez co dla grup interesu związanych z rynkami finansowymi są mniej atrakcyjne. Nie przestają jednak być atrakcyjne dla polityków, instytucji publicznych (np. koszty funkcjonowania ZUS w części odpowiadającej zadaniom emerytalnym nie są jakoś drastycznie niższe od opłat pobieranych przez PTE), uprzywilejowanych grup zawodowych. Jednolite księgowanie środków przepływających przez system emerytalny, co od lat postuluję, byłoby czynnikiem zwiększającym przejrzystość tego systemu, a przez to przyczyniłoby się do łatwiejszego rozumienia, o co w tym systemie chodzi oraz kto i dlaczego próbuje w tym systemie coś zmieniać lub przeciwnie – uniemożliwić zmiany.

W powszechnym systemie chodzi o możliwie bliską neutralności metodę podziału kolejnych PKB między wynagrodzenie czynników produkcji i finansowanie transferów emerytalnych (inne składniki podziału PKB przyjmując za stałe). Istotnym czynnikiem sprzyjającym racjonalnemu i przejrzystemu stanowieniu prawa jest edukacja publiczna. Jest ona trudnym zadaniem, ale podjąć je trzeba.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Należy odpowiedzieć na pytanie, dlaczego ani rząd, ani instytucje finansowe nie podjęły jakichkolwiek działań w tym zakresie. Nie doprowadziłyby to do gruntownego wyedukowania całego społeczeństwa w zakresie emerytur, ale przyczyniłoby się chociażby do właściwego stawiania pytań do osób i instytucji proponujących konkretne rozwiązania. Publiczność może wziąć aktywny udział w dyskusji towarzyszącej stanowieniu prawa jedynie wtedy, gdy rozumie materię podejmowanych decyzji.

Analiza tematyki zmian w systemie emerytalnym nie może pominąć dwóch innych grup interesu, których działania, także lobbingowe, mogły silnie wpłynąć na proces stanowienia prawa w zakresie systemu emerytalnego. Chodzi tu o duże grupy zawodowe (górnicy, mundurowi, sędziowie i prokuratorzy) oraz o instytucje finansowe, które nie mają dostępu do rynku emerytalnego w jego powszechnej części. Wydaje się, że część podmiotów na rynkach finansowych, kierując się wąskim branżowym interesem, mogła cicho akceptować rozwiązania, które pogarszały perspektywy właściwego funkcjonowania mechanizmów systemu emerytalnego.

9.12. MARCIN GOMOŁA



Opinia Marcina Gomoły, prawnika, założyciela stowarzyszenia Fair Play

DLACZEGO POTRZEBNA JEST DEKORPORACJONIZACJA RYNKÓW

Jedną z najpoważniejszych barier rozwoju gospodarczego jest korporacjonizm zawodowy monopolizujący poszczególne rynki i niszczący mechanizmy konkurencyjne. Wydatnym przykładem jest tu korporacjonizm prawniczy, który pod przykrywką ochrony interesu publicznego zmonopolizował system szkolenia, dopuszczania do zawodu prawnika i jego wykonywania.

Samorządy zawodowe ze swej istoty dążą do ochrony interesów swych członków, błędem jest twierdzić, że państwo demokratyczne powinno im przekazać część swoich prerogatyw do ochrony interesu publicznego. Cedowanie przez demokratyczne państwo prawa obowiązku ochrony interesów obywateli na organizację zawodową oznacza, że rozstrzyganie konfliktów między profesjonalistami a ich klientami zostaje powierzone samorządowi zawodowemu, a więc ciału ze swej natury stronniczemu i nieobiektywnemu. Członkowie samorządu stają się w ten sposób sędziami we własnej sprawie, co podważa fundamenty demokratycznego porządku. Jeśli przyjąć, że u podstawy porządku demokratycznego leżą ideały wolności i równości wszystkich obywateli, to samorządy zawodowe w obecnym kształcie i z obecnymi uprawnieniami i pozycją konstytucyjną trzeba uznać za anachronizm. Są pozostałością niedemokratycznego (cechowego) porządku ustrojowego. Korporacje, które mają możliwość decydowania o członkostwie w grupie zawodowej, dopuszczaniu do zawodu, a przez to decydowania o podaży ich usług i popycie na nie, nie chronią i nie mogą chronić interesu publicznego, ponieważ ze swej istoty służą interesowi partykularnemu. Przeciwnie: kontrolując dostęp do zawodu, pod pozorem sprawowania pieczy nad nim samorządy zawodowe szkodzą interesowi publicznemu zawsze wtedy, gdy wchodzi on w konflikt z interesami ich członków. Nie można oczekiwać, że w nieuniknionych w życiu społecznym konfliktach interesu publicznego z interesem własnym będą przedkładały interes publiczny nad własny. Samorządy zawodowe nie mogą chronić interesu publicznego, ponieważ służą ochronie i wspieraniu interesów osób już należących do grupy zawodowej. Powierzenie im „pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”, jak to stanowi Konstytucja RP, musi się wiązać i wiąże się z niezwykle wysokimi kosztami społecznymi i finansowymi dla ogółu obywateli. Obrońcą interesu publicznego powinno być państwo (jako dobro wszystkich) – wraz z jego systemem prawnym, nie zaś samorząd (jako dobro nielicznych) ze swoimi wewnętrznymi regulacjami niemającymi waloru źródła prawa.

DLaczego samorządy prawnicze są tak silne? Ustrojowe umocowanie samorządów zawodowych w Polsce

Umocowanie ustrojowe samorządów zawodowych jest bardzo silne. W myśl art. 17 ust. 1 Konstytucji RP: „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Warto zauważyć, iż umocowanie konstytucyjne roli samorządów zawodowych w Polsce jest bardzo silne, albowiem znajduje się w przepisach Konstytucji RP odnoszących się do ustroju państwa, choć dotyczą one kwestii uprzywilejowania gospodarczego tychże samorządów. Dlatego kwestia wpływu samorządów zawodowych na gospodarkę jest tak istotna.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Samorządy prawnicze zdolne decydować o prawie do wykonywania zawodów służą ideałom innym niż demokratyczne. Ten konflikt ideałów demokratycznych z ideałami tzw. samorządności zawodowej można rozwiązać, likwidując ich ustrojowe podstawy zawarte w art. 17 Konstytucji RP i pozostawiając przedstawicielom zawodów możliwość (a nie obowiązek!) zrzeszania się w dobrowolnych stowarzyszeniach. Rozwiązanie konfliktu demokracji i tzw. samorządności zawodowej na korzyść demokracji jest jedynie akceptowalne w nowoczesnym państwie europejskim. Alternatywą byłaby bowiem tylko rezygnacja z demokracji. A to rozwiązanie jest nie do przyjęcia.

Dlaczego trudno jest zmienić ustrój korporacyjny?

Jest wiele czynników sprawiających, że system korporacyjny ma się dobrze, i trudno jest zmienić ten stan rzeczy. Po pierwsze, istniejące regulacje – w szczególności w Konstytucji RP w przepisach dotyczących ustroju Państwa – umocowują korporacje zawodowe, postępując się dość enigmatycznym pojęciem zaufania publicznego. Nadal nie jest ono rozszyfrowane, a istnienie korporacji jest uzasadniane swoście pojętą ochroną obywateli przed nimi samymi. Może w końcu pojęcie zaufania publicznego zostanie rozszyfrowane jako przeciwieństwo zaufania prywatnego istniejącego między usługobiorcą (zamawiającym usługę na własny koszt i odpowiedzialność) a usługodawcą. Po drugie, członkowie korporacji zajmują często eksponowane stanowiska państwowe, są ministrami sprawiedliwości (jak onegdaj szef Krajowej Rady Radców Prawnych Andrzej Kalwas czy poprzedni minister Krzysztof Kwiatkowski). Są postami (np. adwokat Ryszard Kalisz), senatorami, sędziami Trybunału Konstytucyjnego (jak były szef adwokatów Stanisław Rymar). To powoduje powstanie konfliktu interesów pomiędzy interesem korporacji zawodowej, z której się wywodzą, a interesem państwa, jaki powinni reprezentować, zajmując stanowiska państwowe. Wreszcie, po trzecie, prowadzą skuteczny lobbing, mając do tego dość duże środki i możliwości z racji umieszczenia swoich korporacyjnych kolegów w różnych istotnych instytucjach państwowych. Przykładem może być ostatnia decyzja Ireny Lipowicz – rzecznika praw obywatelskich, która na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym wycofała wniosek swojego poprzednika Janusza Kochanowskiego o zbadanie, czy obowiązkowa przynależność do korporacji zawodowych jest zgodna z Konstytucją RP. Nie ma pewności, jakiej odpowiedzi udzieliłby Trybunał Konstytucyjny, ale został pozbawiony takiej możliwości poprzez wycofanie rzeczonego wniosku. Czy ryzyko niepomyślnego dla korporacji werdyktu było zbyt duże, że nie ryzykowano i rękami rzecznika praw obywatelskich wyeliminowano to ryzyko, nie dowiemy się nigdy.

Stowarzyszenie od 2002 r. podejmuje działania i prowadzi badania nad zjawiskiem korporacjonizmu w Polsce. Efektem prac była nowelizacja dostępu do nauki i wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego i notariusza uchwalona w 2005 r. – szerzej znana jako tzw. lex Gosiewski. Otóż nowelizacja ta doprowadziła do otwarcia drzwi do dalszej nauki zawodu, ale z uwagi na szybką i zdecydowaną reakcję Trybunału Konstytucyjnego przepisy uchylające drogę do jego wykonywania zostały zmienione. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją RP przepis wyłączający spod jurysdykcji korporacji zawodowych egzaminy na tytuł zawodowy. Spowodowało to sytuację, że „bramka” została przesunięta z początku aplikacji prawniczej na jej koniec.

W poprzedniej kadencji Sejmu została przygotowana i pozytywnie zaopiniowana przez konstytucjonalistów i organizacje społeczne ustawa demonopolizująca rynek zastępstwa procesowego. Nie mogła się doczekać uchwalenia, choć doprowadziłaby do istotnego polepszenia sytuacji stron w procesie poprzez umożliwienie im skorzystania z usług taniego zastępstwa procesowego, świadczonego przez absolwentów uczelni prawniczych. Jednak w ocenie postów – członków korporacji prawniczych – lepiej jest, żeby obywatel reprezentował się sam (nawet nie mając żadnego przygotowania w tej dziedzinie), niż dopuścić konkurencję w postaci absolwentów uczelni prawniczych niebędących członkami korporacji prawniczej.

Demonopolizacji rynku nie zastąpią też rozmaite pomysły tzw. prawa dla ubogich zakładające finansowanie przez państwo nierynkowych wynagrodzeń dla adwokatów i radców prawnych z tytułu świadczenia pomocy dla mniej zamożnych obywateli. Dobrym porównaniem jest tu demonopolizacja

i dekartelizacja, jaka zaszła na rynku telekomunikacyjnym. Złamanie monopolu Telekomunikacji Polskiej doprowadziło do technologicznego skoku i dziś już telefon nie jest droгим i niedostępnym dobrem dla wybranych, ale narzędziem codziennego użytku dla wszystkich, dostępnym za niewielką cenę. Pomysły „telefonu dla ubogich” mogą co najwyżej wzbudzać uśmiech politowania.

Mam nadzieję, że obecny Sejm uchwali te potrzebne regulacje i rynek usług prawnych, w tym rynek zastępstwa procesowego, zostanie zdemonopolizowany z korzyścią dla obywateli i gospodarki Polski. Utrzymywanie monopolu w tej dziedzinie jest w interesie tylko i wyłącznie korporacji, której członkowie świadczą usługi w warunkach komfortu wynikającego z monopolistycznej pozycji na rynku. Ten komfort ma jednak swoją cenę. Cenę płaconą przez obywateli, którą jest niedostępność pomocy prawnej i jej wysoki koszt.

9.13. PROFESJONALNA FIRMA LOBBINGOWA



Zapis rozmowy z profesjonalną firmą lobbingową.
Tekst autoryzowany

PROFESJONALNY LOBBYSTA JEST „CZARNYM LUDEM”

Są bardzo różne drogi inicjowania zmian ustawowych

Znakomita część nowych propozycji legislacyjnych powstaje we właściwych merytorycznie resortach, część pomysłów rodzi się jednak na zewnątrz, w szeroko pojętym otoczeniu gospodarczym. W tym ostatnim wypadku inicjowanie zmian jest trudniejsze, gdyż trzeba przejść całą procedurę legislacyjną na poziomie rządowym (uzgodnienia międzyresortowe, konsultacje społeczne etc.), stąd zwykle takie projekty trafiają do Sejmu jako inicjatywa poselska.

Warto jednak odnotować różnicę między zupełnie nowym projektem legislacyjnym a nowelizacją ustawy już istniejącej. Do zupełnie nowego projektu trudno jest przekonać administrację rządową, bowiem oznacza to konieczność przekonania osób na wszystkich szczeblach drabiny służbowej w ramach resortu, że nowa regulacja jest konieczna – łatwiej jest wskazać konieczność nowelizacji ustawy istniejącej. Najłatwiej jest to osiągnąć dużym podmiotom (Lewiatan, BCC, Pracodawcy RP), organizacjom branżowym czy związkom zawodowym; dla pojedynczych firm przeforsowanie korzystnych dla siebie rozwiązań jest trudniejsze. Dlatego często przeprowadza się taką inicjatywę za pośrednictwem organizacji branżowych. Często stosuje się drogę formalną, ale istotną rolę odgrywają też kontakty nieformalne, towarzyskie czy polityczne.

Czasem droga powstawania takich przepisów jest dość nieoczekiwana. Można tutaj podać przykład konferencji organizowanej przez Pracodawców RP, keynote speakerem był minister Michał Boni, który mówił o rynku pracy. Jeden z uczestników konferencji reprezentujący stowarzyszenie branżowe skomentował jego wystąpienie, mówiąc o implementacji unijnej dyrektywy nt. kwalifikacji zawodowych prowadzących samochody ciężarowe. W odpowiedzi minister Boni zaprosił tę osobę, by porozmawiać o szczegółach, a jakiś czas potem efektem tych rozmów były odpowiednie przepisy.

Często transpozycja przepisów UE jest używana jako powód zastępczy do uruchomienia procesu nowelizacji ustawy. Transpozycja prawa europejskiego w Polsce co do zasady jest niezwykle restrykcyjna, legislatorzy kierują się często najbardziej surowymi interpretacjami.

Powody powstawania nowych przepisów są też bardzo różne, często powstają w reakcji na pewne zdarzenia

Dlaczego powstają przepisy?

- Implementacja przepisów unijnych to nadal duży procent zmian prawa (przykład: nowelizacja prawa atomowego – zanim zakończono prace parlamentarne nad jedną nowelizacją, w resorcie toczyły się prace nad kolejną);
- Często powodem ich powstania jest uleganie populistycznym żądaniom przez decydentów, czego przykładem były ustawa o dopalaczach albo ustawa o maksymalnych odsetkach od kredytu;

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

- Zdarzenia medialne, np. ustawa lobbingowa powstała po „sprawie Dochnała”;
- Źródłem są też plany polityczne partii, strategię rządu;
- Często decyduje czynnik ludzki, zainteresowany danym tematem i przekonany do słuszności regulacji może efektywnie zainicjować proces;
- Są też petycje i skargi kierowane do ministerstw, otrzymują je departamenty, jeśli pojawi się ich odpowiednio dużo (efekt kuli śniegowej) – zwłaszcza jeśli towarzyszy im kampania medialna - wtedy może nastąpić reakcja ministerstwa.

Uchwalamy złe prawo, przy czym często istnieje tego świadomość, ale decydują cele polityczne

W procesie stanowienia prawa ministerstwa działają jak odizolowane silosy. Próba odejścia od Polski resortowej były reforma procesu stanowienia prawa z 2008 r. i postulat przeniesienia tworzenia treści aktów prawnych do Rządowego Centrum Legislacji, ale reforma nie w pełni się powiodła. RCL patrzy na projekty ustaw wycinkowo, wyłącznie pod kątem regulacyjnym, prawnicy nie zawsze znają się na szczegółowych kwestiach merytorycznych, więc poprawiając zapisy prawne, zmieniają sens merytoryczny (zdarzyło się, że w jednym z projektów wstawili akapit ze starej ustawy, zmieniając intencje autora założeń). Koncepcja wzmocnienia centrum rządu poprzez przeniesienie ośrodka tworzenia ustaw do RCL zasadniczo jest zapewne słuszna, ale wymaga wzmocnienia merytorycznego RCL – powinni tam pracować najlepsi krajowi legislatorzy.

Prawdziwym problemem jest chęć regulowania wszystkiego przepisami ustawowymi. W wielu miejscach dominuje myślenie, że dany problem najlepiej rozwiązać drogą uchwalenia odpowiedniej ustawy. To jest efekt niechęci do próby rozwiązania problemu w inny sposób. Jako przykład można tutaj podać problem alkoholizmu – działania rządowej agencji, jaką jest PARPA, są ukierunkowane na zaostrzenie ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Niekiedy zastosowanie brzytwy Ockhama przyniosłoby lepsze efekty – poprzez przeorientowanie działalności z tworzenia lub zaostrzania przepisów na tworzenie skutecznych procedur i programów w ramach istniejącego prawa.

Często w rozmowach prywatnych posłowie przyznają, że ustawa jest zła, ale muszą ją poprzeć, gdyż takie jest stanowisko ich partii, a kancelaria premiera naciska na szybkie procedowanie projektu bez zbędnych dyskusji. Nasilenie tego procesu obserwujemy w ostatnich latach, bowiem urzędujący premier nie ma najlepszego zdania o parlamencie i traktuje go jako „maszynkę do głosowania”, która zatwierdza projekty rządowe. To konsekwencja z jednej strony istnienia bardzo silnego, dominującego lidera, który jest w stanie narzucić partii gorset krępujący swobodę dyskusji, a z drugiej – słabości merytorycznej parlamentu, który nie jest partnerem do dyskusji dla aparatu rządowego. Gdy lider był słaby, to istniała większa elastyczność w modyfikowaniu pojawiających się propozycji ustawowych – co miało zarówno pozytywne, jak i negatywne konsekwencje.

Dostrzegalnym problemem jest np. to, że projekty rządowe mogą być wypaczane przez poprawki poselskie i senackie. Projekt taki można wywrócić do góry nogami w trakcie prac parlamentarnych, jeśli nie ma silnej determinacji ze strony rządu i jasnej decyzji politycznej, w jakiej formie ma być ostatecznie przyjęty. Warto się przyjrzeć dokładniej niektórym projektom poselskim i głosowaniom nad nimi, gdyż były przypadki, że poseł sprawozdawca głosował przeciwko własnemu projektowi ustawy (przypadek nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Z kolei przy pracach nad ustawą o zużyciu energii elektrycznej i elektronicznym w trakcie prac komisyjnych poseł zadał pytanie o obciążenie dodatkowymi kosztami organizacji odzysku, a ekspert, późniejszy minister środowiska, bez analizy skutków poprawki zaproponował podniesienie tych obciążeń. Ze środowisk prawniczych pojawiają się głosy, aby wszystkie zgłaszane w trakcie prac parlamentarnych poprawki musiały zawierać uzasadnienie i ocenę skutków ich wprowadzenia, które akceptowałby wnioskodawca.

Ustawy często powstają bez szczegółowych, rzetelnych OSR, pomimo obowiązku ich sporządzania. Najbardziej rażącym przykładem takich lakonicznych, zupełnie nieoddających rzeczywistości OSR była tzw. ustawa o pozwach zbiorowych, gdzie w ogóle nie oszacowano zagrożenia takimi pozwami

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

skarbu państwa. Inny przypadek to nowelizacja ustawy o OFE wprowadzająca zakaz akwizycji, w przypadku której OSR nie przewidywały jakiegokolwiek wpływu na rynek pracy (pominięto 200 tys. akwizytorów). Paradoksalnie często OSR opracowane przez podmioty zewnętrzne – co jest stosowaną praktyką – bywają lepszej jakości niż rządowe.

Są dobre przykłady uchwalania prawa

Trzeba jednak wskazać również pozytywne przykłady, a takim bez wątpienia była implementacja dyrektywy o kredycie konsumenckim. Proces ten prowadzony był przez UOKiK, a jego ostatecznym efektem jest ustawa o kredycie konsumenckim, która weszła w życie 18 grudnia 2011 r. Projekt był szeroko konsultowany, powołano grupę roboczą działającą przy UOKiK, prace nad tym projektem trwały pół roku. Na stronie UOKiK była zamieszczona tabelka zawierająca propozycje wszystkich zmian, które wpłynęły, każda z tych zmian była opatrzona odpowiednim komentarzem oraz wyjaśnieniem, dlaczego została bądź nie została uwzględniona w projekcie. Taki tryb procedowania prawa, przyjęty szerzej jako dobra praktyka, pozwoliłby na transparentne stanowienie prawa w Polsce.

Projekt został „obroniony” w RCL i w Sejmie. Jego siłą były właśnie szerokie konsultacje. Niezależnie od konsultacji lobbyści działający na rzecz Związku Banków Polskich złożyli w Senacie za pośrednictwem senatora PO Henryka Macieja Woźniaka (pracownika sektora bankowego) poprawki, które Sejm następnie odrzucił, broniąc zawartości merytorycznej ustawy.

W Polsce nie ma kultury profesjonalnych konsultacji w procesie tworzenia prawa

Na etapie przedsejmowym możliwość wpływania na kształt prawa jest niewielka, gdyż współpraca z wieloma resortami jest bardzo utrudniona. Obowiązek sporządzenia notatki po spotkaniu urzędnika z lobbyistą powoduje, że niekiedy nie dochodzi do spotkań, bo oznacza to dodatkowe obowiązki dla urzędnika. Należy przyznać, że wiele zależy też od sposobu działania poszczególnych resortów – są takie, które są otwarte na współpracę i na merytoryczną rozmowę z zewnętrznymi interesariuszami (jak np. Ministerstwo Gospodarki), są jednak również takie, które są – z różnych powodów – bardziej hermetyczne (Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Finansów).

Hermetyczność resortów wpływa negatywnie na jakość OSR, bowiem urzędnicy nie mają wiedzy na temat wielu implikacji stanowionego prawa, a współpraca międzyresortowa często jest trudna ze względu na rozbieżne priorytety. Między innymi dlatego w przypadku zamknięcia się resortów na konsultacje tak wiele stanowisk trafia do nich drogą nieformalną.

Pełnej transparentności na etapie przedsejmowym nie ma także dlatego, że nie zawsze jest ona na rękę administracji. Np. dobrym źródłem informacji o planach ministerstw był Plan pracy Rady Ministrów, ale stał się bezużyteczny, gdy usunięto z niego terminarz po tym, jak dziennikarze zaczęli rozliczać rząd z jego realizacji. W wielu przypadkach Biuletyn Informacji Publicznej nie jest aktualizowany na bieżąco, co powoduje, że odpowiednich dokumentów nie ma w nim na czas – to automatycznie stawia na uprzywilejowanej pozycji insiderów pozostających w towarzyskich relacjach z przedstawicielami administracji.

System konsultacji jest fikcyjny, znane są przypadki, że prośba o uwagi rozsyłana jest w piątek o godz. 16, a uwagi do projektu mają być gotowe np. na najbliższy poniedziałek o godz. 16. Niedawne konsultacje nowelizacji krajowego planu podziału uprawnień do emisji za okres 2008-2012 o bardzo poważnych konsekwencjach finansowych dla biznesu były organizowane w podobnie nadzwyczajnym tempie z tygodniowym terminem zgłaszania uwag.

Na stronie każdego ministerstwa powinny się znaleźć szczegółowy plan pracy oraz informacja o tym, nad czym dany resort pracuje, wówczas zainteresowane instytucje czy podmioty mogłyby odpowiednio wcześniej przekazywać swoje opinie – taki krok nie wymaga szczególnych działań legislacyjnych, tylko dobrych praktyk, jak wspomniany proces implementacji dyrektywy o kredycie konsumenckim.

W Sejmie wielu postów to lobbyści swojej branży

Wielu postów reprezentuje w Sejmie przede wszystkim interesy swojej branży, zaczęto się od Karola Działoszyńskiego, posła UW, który skutecznie lobbował za obowiązkowymi zestawami głośnomówiącymi, mając jednocześnie firmę, która produkowała takie zestawy. Władysław Frasyniuk działał aktywnie na rzecz firm transportowych, poseł Samoobrony Waldemar Nowakowski (założyciel sieci sklepów Lewiatan) przyszedł do Sejmu z jedyną misją – „załatwienia” ustawy o sklepach wielkopowierzchniowych, dziwna gra toczyła się przy uchwalaniu ustawy o odpadach medycznych, gdy Janusz Palikot wyraźnie zabiegał o utylizację odpadów w autoklawach (takie urządzenia produkował jego znajomy) i sam oskarżał postów PiS o lobbing na rzecz utrzymania monopolu spalarni (w interesie spółki Eko-Top z Rzeszowa). Senator Maciej Henryk Woźniak, wspomniany powyżej, wspierał ZBP w sprawie ustawy o kredycie konsumenckim.

Nie są to marginalne przypadki, istnieją także silne, nieformalne grupy parlamentarzystów sympatyzujących z poszczególnymi firmami – np. TP SA.

W Senacie proces uchwalania prawa jest mniej przejrzysty niż w Sejmie

W Sejmie istnieją pewne mechanizmy kontroli procesu legislacyjnego, uregulowana jest kwestia udziału w pracach w podkomisjach, są nagrania posiedzeń etc. W Senacie proces jest mniej przejrzysty, dzięki czemu łatwiej przeprowadzić pewne zmiany w ustawach.

W niedawnej nowelizacji Ustawy o podatku od towarów i usług Ministerstwo Finansów zmieniło definicję produktu ciastkarskiego świeżego z niezawierającego substancji konserwujących na taki, którego okres przydatności spożycia nie przekracza 14 dni – przy czym produktom świeżym przysługuje obniżona stawka VAT. Sejm przyjął brzmienie zaproponowane przez ministra, ale Senat przywrócił uprzednie brzmienie przepisu. Sejm poprawki Senatowi odrzucił po ingerencji ministra Rostowskiego. Ten ostatni przyznał nieoficjalnie, że propozycja resortu była ukrytą formą ochrony krajowego producenta przed importerem, który zdominował polski rynek.

Większość projektów lobbingowych dotyczy spraw drobnych i pojedynczych zapisów, są to rzeczy mało medialne, zwykle techniczne, nieprzebijające się do szerszej świadomości, niemniej dotyczą one rynków o wartości setek milionów, a czasami miliardów złotych.

Senat powinien odgrywać rolę bezpiecznika, odkręcać błędy sejmowe, ale nie spełnia tej funkcji. Trybunał Konstytucyjny uznał w swoim orzeczeniu, że Senat nie może zmieniać zakresu merytorycznego ustawy, lecz może ją jedynie poprawiać w takim zakresie, w jakim została ona przyjęta przez Sejm.

Profesjonalny lobbysta jest „czarnym ludem”, a lwia część działalności lobbingowej dokonuje się poprzez tzw. ekspertów

Atmosfera w Sejmie i Senacie dla zarejestrowanych lobbystów nie jest przychylna, co prowadzi do wielu groteskowych sytuacji. Pracownik Kancelarii Senatu podchodzi na sali posiedzeń do jednego z senatorów i mówi do niego: „Panie senatorze, czy pan wie, że przed chwilą rozmawiał pan z lobbystą?”, po tym jak zauważył, że ów senator zamienił kilka słów z siedzącym na galerii pracownikiem firmy lobbingowej, którego znał wcześniej prywatnie. Inny pracownik Kancelarii Senatu powiedział do jednego z zarejestrowanych lobbystów: „Pan jest lobbystą, proszę pozostać w tym miejscu (na galerii), nie ma pan prawa zbliżyć się do senatorów”. To prawdziwe zdarzenia. Jest strach przed jakimkolwiek kontaktem z lobbystą, jeden z postów powiedział kiedyś z dumą: „do mnie nie śmiałyby podejść nikt z czerwoną plakietką” (tj. wymaganym w Sejmie identyfikatorem zarejestrowanych lobbystów). Lobbysta jest utożsamiany z „czarnym ludem”.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Komisja Regulaminowa Sejmu odbyła za poprzedniej kadencji spotkanie poświęcone regulacji lobbingu i zaprosiła lobbystów jako ekspertów, aby zebrać od nich propozycje zmian regulaminowych. Był to jednak wyjątek. Regulamin Sejmu wyraźnie zabrania zapraszania formalnych lobbystów do udziału w pracach podkomisji, ale powszechnie zaprasza się tzw. niezależnych ekspertów, np. z organizacji branżowych lub innych grup interesu. Tymczasem w trakcie prac podkomisji decyduje się większość szczegółowych rozstrzygnięć. Kiedyś nie istniała jakakolwiek rejestracja przebiegu prac podkomisji, ale po aferze Rywina marszałek Marek Borowski wprowadził nagrania prac; wcześniej niemożliwe było ustalenie, kto i w jakim trybie wprowadził zmiany w prawie. Przebrnięcie przez nagrania wymaga cierpliwości i czasu, ale jest to postęp w zakresie transparentności prac. Oczywiście optymalne byłoby udostępnienie stenogramów w formie pisemnej (jak w przypadku posiedzeń komisji).

Gdy minister Julia Piłtara zaproponowała nowy projekt ustawy lobbingowej, spotkała się – częściowo słusznie – z powszechną ostrą krytyką kierunku, w jakim ustawa zmierzała. Faktem jest, że po raz pierwszy właśnie ona dostrzegła, że tzw. eksperci funkcjonalnie są lobbystami, tylko nieformalnymi, i zaproponowała regulację także ich statusu.

Media odgrywają ważną rolę

Rola mediów jest olbrzymia, także ze względu na wrażliwość polityków na przekazy medialne. Część podmiotów zainteresowana toczącymi się pracami legislacyjnymi inspiruje w prasie teksty eksperckie, gdyż czasami to jedyna droga dotarcia z przekazem do polityków, która może zainicjować proces zmian regulacyjnych. Rola mediów może być pozytywna, ale sama atmosfera wokół lobbingu nadal jest negatywna, a media chętnie utożsamiają lobbing z działalnością nielegalną, w tym wręcz z łapownictwem (np. TVN 24).

Z drugiej strony niektórzy dziennikarze są wykorzystywani w działalności lobbingowej, np. w dużych projektach związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem państwa, w tym energetycznym. Walka grup interesu na poziomie mediów była m.in. widoczna przy debacie na temat wykorzystania i wsparcia ze środków publicznych produkcji biopaliw, ostatnią debatą nt. ACTA albo niezmiennie przy tematach związanych z ochroną zdrowia i refundacją leków. Generalnie media stanowią bardzo efektywne narzędzie lobbingu we wszystkich emocjonalnie nacechowanych projektach, które można w przekazie adresowanym do społeczeństwa sprowadzić do prostego, dwuwymiarowego dylematu między dobrem a złem. Politycy, patrząc przez pryzmat popularności osobistej, są szczególnie podatni na kampanie medialne, które stawiają ich w niekorzystnym świetle – po przeciwnej stronie barykady niż społeczeństwo.

9.14. BYŁY URZĘDNIK WYSOKIEGO SZCZEBŁA



Nieautoryzowana notatka z rozmowy z byłym urzędnikiem wysokiego szczebla

OLBRZYMIĄ ROLĘ W PROCESIE UCHWALANIA PRAWA ODGRYWAJĄ MEDIA

Urzędnik najwyżej ceni sobie swoje bezpieczeństwo

Na jakość prawa składają się to, co zostało uchwalone, i praktyka stosowania prawa. Bez poprawy jednego i drugiego łącznie nie jest możliwy znaczący postęp. Na przykład jedno okienko, prawo było dobre, tylko praktyka stosowana w urzędach była naganna (zamiast wysłać e-mail i załatwić sprawę w dwa-trzy dni, urzędnicy mówili klientom, że się nie da i żeby sami biegali po urzędach). Inny przykład to porażka wdrożenia kultury oświadczeń – urzędy dalej wymagają zaświadczeń. Obecny system tworzenia i stosowania prawa jest oparty na jednym fundamencie, urzędnik najwyżej ceni sobie własne bezpieczeństwo. Jeżeli na jakąś decyzję ma miesiąc, to nie wyda jej po dwóch dniach, mimo że mógłby, ponieważ to generuje ryzyko oskarżenia o przyjęcie łapówki.

Bardzo duża rola mediów w procesie uchwalania prawa

Tempo uchwalania prawa jest zbyt szybkie. Pamiętam, jak wiele lat temu był projekt zmiany regulaminu Sejmu, który wydłużał etapy procedowania nad ustawą. Na przykład żeby w trybie pilnym nie było trzech dni (z reguły z piątku na wtorek), tylko dwa tygodnie, żeby poseł, który przecież nie jest omnibusem, mógł się skonsultować z ekspertami lub ze środowiskami w swoim okręgu. Propozycje przepadły z powodu nacisku mediów na szybkie uchwalanie prawa.

W jednym roku, gdy Sejm uchwalił mniej ustaw, rozpoczęła się nagonka mediów, że lenie, biorą po 14 tys. nie wiadomo za co. Gdy pojawia się idea nowego prawa, to pierwsze pytanie dziennikarza brzmi „kiedy?”. Trzeba edukować media, że w Polsce prawo uchwała się zbyt szybko. Wśród dziennikarzy panuje schizofrenia, ci sami ludzie piszą o nieróbstwie i o biegunce legislacyjnej.

Uważam, że potrzebny jest program edukacyjny dla mediów, trzeba dotrzeć do szefów redakcji, żeby im wyjaśnić, że prawo musi być uchwalane dłużej, by było lepsze, że lobbing to normalna działalność, tylko powinien być przejrzysty, bo przecież różne grupy interesów powinny mieć możliwość prezentowania swoich racji.

Schizofrenia wśród związków pracodawców

Inna schizofrenia panuje w przypadku związków pracodawców. Z jednej strony stoją na straży dobrego i prostego prawa, przesyłają czarne listy barrier, a z drugiej strony to z ich powodu tworzone jest złe prawo, które ogranicza wolność gospodarczą. Najskuteczniejszą sektorową grupą lobbystów są komornicy. Kilkakrotnie próbowano zliberalizować prawo dotyczące komorników, ale zawsze skuteczny lobbing ukręcał łeb projektowi ustawy. Często niesłusznie oskarża się urzędników, że to oni blokują tworzenie dobrego prawa. To właśnie interesy grup branżowych są największą blokadą.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Lobbyści stosują kilka metod działania naraz

Po pierwsze, urabiają tzw. opinię publiczną, czyli pojawiają się artykuły lansujące dane poglądy, co wpływa na poglądy posłów czytających prasę. Po drugie, starają się dotrzeć do kluczowych osób i przedstawić swoje racje. To jest szczególnie skuteczne w terenie. Na spotkanie z posłem umawia się lokalny, opiniotwórczy wyborca (przedsiębiorca, profesor, ordynator etc.), który przedstawia swoje zaniepokojenie danym przepisem lub przedstawia konieczność uchwalenia nowego. Poseł wie, że ta wpływowa osoba może mieć znaczenie w przyszłych wyborach (bo będzie dobrze albo źle mówić o tym posle), więc jeżeli słyszy argumenty o zagrożeniu dla miejsc pracy etc., to często je przyjmuje i prezentuje w Sejmie. Jeżeli z drugiej strony jest interes publiczny (czyli niczyj), to takie argumenty grupy nacisku są skuteczne. Jest trudniej, gdy ustawa konfliktuje różne grupy nacisku, wtedy trudniej lobbować, bo zyskuje ktoś konkretny, ale traci też ktoś konkretny.

Wszystkie ważniejsze grupy branżowe mają swoich ludzi, w Sejmie, na wysokich stanowiskach w ministerstwach lub we wpływowym radach. Więc zawsze jest do kogo dotrzeć. Argumentacja jest następująca: widzisz, będziesz posłem jeszcze cztery lata, potem będziesz musiał wrócić do zawodu (odwiesić działalność gospodarczą, ponownie wrócić na uczelnię), chyba nie chcesz mieć przeciwko sobie swojego własnego środowiska. I faktycznie nikt nie chce.

Trzeba zmienić i mentalność i procedury

Potrzebna jest nowa procedura uchwalania prawa w Polsce, ale też trzeba rozpocząć proces edukacji mediów i urzędników, żeby przyspieszyć zmiany mentalnościowe.

Polska jest branżowa, mówi się, że dany minister jest właścicielem ustawy. To paraliżuje działania horyzontalne. Zdarzył się przypadek, że jeden z urzędników napisał skargę na innego, że jako minister zgłosił poprawki do ustawy, która była o obszarze nadzoru tamtego ministra. Potwierdzam, że często stosuje się poselską ścieżkę ustawy, gdy wiadomo, że będzie bardzo trudne lub wręcz niemożliwe uzgodnienie stanowisk poszczególnych resortów.

Obecność lobbyisty na komisji paraliżuje, bo media zaraz napiszą, że na posiedzeniu komisji był lobbyista (w domyśle wpływał na przewodniczącego i przewodniczący na pewno wzięł łapówkę).

Zatem najważniejsze są poprawa procesu stanowienia prawa, zmiana mentalności urzędników, żeby dobrze stosowali prawo, i edukacja mediów. Bez tego nie będzie istotnej poprawy.

Moim zdaniem trudno ocenić, czyje interesy realizuje dana ustawa. Na przykład ustawa regulująca ogólne opinie wiążące – kilka organizacji ubiegało się, żeby być na liście, ale protestowało wiele mniejszych, bo uchwalenie ustawy groziło im marginalizacją (nie będą mogły nic załatwić). Jednocześnie opinia ogólna jest dobra, bo unifikuje stosowanie prawa w całym kraju, ale może prowadzić do pogorszenia sytuacji wielu firm, które wcześniej dostały indywidualne interpretacje wiążące. Zatem czy taka ustawa realizuje interes publiczny, czy grup interesów?

Nie należy walczyć ze zbyt dużym zbiurokratyzowaniem Polski poprzez biurokratyzację procesu stanowienia prawa. Na przykład jak się wprowadzi obowiązek robienia notatek ze spotkań, to efektem będzie większa bierność posłów lub szara strefa.

9.15. URZĘDNIK ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ



Nieautoryzowana notatka ze spotkania z urzędnikiem administracji państwowej

Nowe prawo inicjuje decydent – szczebel ministra. Zdarzają się ministrowie, którzy przychodzą na urząd z gotowym pakietem rozwiązań. Na szczeblu dyrektora też pojawiają się inicjatywy zmian. Czytają prasę, dostają raporty i ekspertyzy, więc wiedzą, jak coś przestaje działać. Sami też zlecają ekspertyzy.

Dyrektor nie ma limitu ustaw do wykonania, ale są przypadki uchwalanych strategii, gdzie miernikiem sukcesu jest uchwalona ustawa, co wymusza odpowiednie działanie. Często reaguje się na zachodzące zdarzenia. Jednocześnie widać nieprawdopodobną silosowość, jeżeli jeden resort zaproponuje zmiany legislacyjne w obszarze kompetencji innego resortu, ten drugi od razu protestuje: „dlaczego tamci mieszają nam w przepisach?”. Uzgodnienia międzyresortowe nie działają.

Mimo wypracowania zasad nie ma dobrych ocen skutków regulacji (OSR). Pierwsze profesjonalne OSR zostały dokonane przez Ministerstwo Finansów, czyli była to analiza podczas debaty o OFE. Minister na tym wygrał, bo był lepiej przygotowany. Medialność problemu po prostu wymogła dokonanie profesjonalnych OSR. Konieczność tworzenia dobrych OSR najłatwiej wprowadzić wśród urzędników. Trudniej jest zmienić świadomość polityków i opinii publicznej. Po telefonie politycznym – weźcie i pchnijcie tę ustawę – odchodzi się od OSR, a powinien być „watchdog”, który by to monitorował, na razie jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, która jest w środku tego systemu politycznego, więc to nie działa.

Nie ma woli politycznej, aby wdrożyć OSR, musi być silny minister, który chce się tym zajmować. Jest prowadzona analiza obowiązującego prawa (OSR ex post), ale harmonogram tej analizy nie jest dostępny publicznie, wywierałby niepotrzebną presję na urzędników. W sprawach związanych z OSR i monitorowaniem skutków tworzonego prawa można by współpracować z sektorem NGO, na przykład z portalem www.sejsmometr.pl.

Konstytucja uniemożliwia połączenie prac legislatorów rządowych i sejmowych, co niestety obniża efektywność i jakość tworzonego prawa. Są problemy kulturowe, np. przedstawiciele z innych krajów byli zdumieni, jak to możliwe, że posłowie są niezależni i mogą demolować propozycje własnego rządu.

Lobbyści są bardzo skuteczni. Najsilniejszy i najskuteczniejszy był lobbing posiadaczy licencji na obrót nieruchomościami. Zmiana prawa liberalizującego te kwestie została skutecznie zablokowana.

10. WNIOSKI Z PRZEPROWADZONYCH WYWIADÓW

10.1. DIAGNOZA

1. Zmiany legislacyjne są podejmowane w wyniku sytuacyjnych zdarzeń lub impulsów, często medialnych, rzadko wynikają ze realizowanej strategii. Ten stan rzeczy można ocenić jako chaos legislacyjny, znane są przypadki nowelizacji ustaw, które jeszcze nie zdążyły wejść w życie. Ponadto nie zawsze jest jasne, kto inicjuje dane prawo.
2. Proces tworzenia prawa jest nieprzejrzysty, trudno go monitorować, nie wiadomo, dlaczego pojawiły się konkretne zapisy w trakcie konsultacji, kto je wprowadził albo dlaczego uwagi nie zostały uwzględnione. Dodatkowo następuje stały regres, kiedyś przejrzystość stanowienia prawa była większa. Etap senacki jest mniej przejrzysty od sejmowego.
3. Proces konsultacji na etapie przedsejmowym jest mało profesjonalny, nieprzejrzysty i źle prowadzony. W ostatnich latach nastąpił regres. Rząd nie daje sobie rady z legislacją. Partnerzy społeczni w ostatnim czasie stali się bardziej aktywni i bardziej profesjonalni.
4. Są dobre przykłady sprawnego i przejrzystego procesu uchwalania prawa, choćby projekty prowadzone przez UOKiK. Te wzorce mogą służyć jako dobre praktyki dla innych. To jest ważne, ponieważ w Polsce nie ma kultury profesjonalnych konsultacji w procesie uchwalania prawa.
5. Reforma regulacji jest wciąż deklarowanym, a nie faktycznym priorytetem rządu.
6. Plany legislacyjne rządu nie są respektowane, ich realizacja w przeszłości była słaba, zamiast poprawy w realizacji zmieniono okresowe plany na plan ciągły, co jeszcze bardziej utrudnia monitorowanie inicjatyw legislacyjnych.
7. Tworzenie prawa odbywa się w modelu Polski resortowo-silosowej, realizacja wspólnej wizji rządu jest zastąpiona rywalizacją resortów o wpływy. Dlatego szczególnie cenne są przykłady sprawnego funkcjonowania instytucji o kompetencjach horyzontalnych, jak UOKiK, co sprzyja dobrej współpracy z ministerstwami.
8. Niepowodzeniem zakończyła się reforma polegająca na centralizacji pisania ustaw w Rządowym Centrum Legislacji, a pozostawienie w ministerstwach tworzenia założeń biznesowych do ustaw. Prawnicy w RCL są fachowcami w dziedzinie legislacji, ale nie mają wiedzy branżowej, więc bardzo często końcowe zapisy ustawowe nie oddają właściwie intencji opisanych w założeniach do ustawy. W sumie jakość stanowionego prawa nie poprawiła się tak, jak tego oczekiwano. Również proces konsultowania prawa z Radą Legislacyjną nie działa poprawnie, wiele ustaw idących tzw. szybką ścieżką w ogóle pomija ten etap.
9. Jedną z konsekwencji konstytucyjnego podziału władzy jest to, że na etapie rządowym, sejmowym i senackim nad ustawami pracują inni prawnicy. Tym samym wiedza z wcześniejszych etapów uchwalania prawa nie jest w odpowiedni sposób przekazywana do kolejnych etapów, prowadząc do wykoślawienia intencji twórców ustawy.
10. Bardzo trudno wskazać ustawy, które mają właściwie przygotowane Oceny Skutków Regulacji. Zarówno pod względem merytorycznym, jak i pod względem momentu w czasie, w którym OSR są przygotowywane. W praktyce OSR są instrumentem fasadowym, przygotowuje się je nie po to, aby rozpocząć poważną debatę o konieczności zmiany prawa, tylko dlatego, aby wypełnić obowiązek formalny.
11. Same regulacje określające sposób sporządzania OSR i sposób prowadzenia konsultacji na etapie rządowym są dobre i nie potrzeba znaczących zmian, zawodzi implementacja.
12. Można wskazać liczne przypadki ustaw, kiedy poprawki do nich zgłaszały osoby przypadkowe, bez odpowiedniego przygotowania merytorycznego. W skrajnym przypadku przewodniczący komisji sam prosił o odrzucenie wcześniej wniesionych przez siebie poprawek.
13. Media z jednej strony pełnią pozytywną funkcję, monitorując proces legislacyjny, z drugiej zaś zwiększają presję na rząd i Sejm, aby uchwalać dużo prawa, szybko i byle jak. Okresy małej aktywności legislacyjnej Sejmu lub rządu czasami są opatrzone pokazywane w mediach

komentarzami: „Co oni tam robią, lenie?”, „Za co biorą pieniądze?”. Wiele złych ustaw powstało w wyniku presji medialnej.

14. Administracja publiczna jest najsilniejszym graczem w procesie stanowienia prawa. Dba o swoje przywileje i wygodę. Co więcej, i administracja, i politycy wykorzystują proces wdrażania prawa unijnego w Polsce do realizacji swoich interesów.
15. Etap rządowy tworzenia prawa jest pomijany, jeżeli ministerstwa oceniają, że będą problemy z uzgodnieniem stanowisk pomiędzy resortami. Wtedy ustawa „resortowa” jest zgłaszana jako inicjatywa poselska.
16. W rządzie i parlamencie panuje przekonanie, że pojawiające się problemy należy rozwiązywać, uchwalając nowe prawo lub modyfikując stare, tymczasem nie w pełni korzysta się z innych mechanizmów dostępnych w administracji publicznej, które pozwalają rozwiązywać problemy szybciej i efektywniej.
17. Komisja Trójstronna jest ważnym elementem dialogu społecznego, jednak jej skład nie odzwierciedla przekroju instytucji dialogu społecznego.
18. Często uchwała się złe prawo i parlamentarzyści mają tego świadomość, ale decydują kalkulacje polityczne, a nie oceny merytoryczne.
19. Lobbying jest mocno obecny na każdym etapie stanowienia prawa, od etapu merytorycznej dyskusji o problemach, przez formalną inicjatywę ustawodawczą i etap ministerialny – rządowy, sejmowy, senacki, aż po Kancelarię Prezydenta. Skuteczny lobbysta monitoruje ustawę przez cały czas, ponieważ na każdym etapie mogą się pojawić nieoczekiwane zmiany.
20. Grupy interesów mają swoich ludzi w administracji publicznej, na stanowiskach ministerialnych oraz w Sejmie i Senacie. O niektórych wręcz można powiedzieć, że ich głównym zadaniem jest ochrona interesów danej grupy.
21. Lobbyści (oficjalni i nieoficjalni) stosują wiele działań: zamawiane artykuły i wystąpienia medialne, przesyłają raporty i opinie, naciskają przez osoby na wysokich stanowiskach, organizują konferencje, na których przedstawiają swoje stanowiska, są obecni na formalnych konsultacjach i na nieformalnych spotkaniach, tworzą własne OSR, które popularyzują wśród mediów. Niektóre osoby (urzędnicy publiczni) wspominały nawet epizody werbalnego zastraszania przez grupę interesów.
22. Lobbyści wykorzystują też niektórych dziennikarzy do prezentowania swoich argumentów. Media są wykorzystywane bardzo aktywnie przez lobbystów w sprawach, które budzą emocje, wtedy tworzy się przekazy wykorzystujące motyw walki dobra ze złem.
23. Lobbying jest aktywny, inicjujący zmiany prawa, lub pasywny, blokujący te zmiany.
24. Im bardziej zamknięta na oficjalne kontakty jest administracja publiczna, tym silniejsze stają się nieformalne kanały nacisku.
25. Zdarza się, że jeżeli grupy interesów przegrywają i nie są w stanie zmienić prawa podczas jego uchwalania, wówczas podejmują próbę jego rozwodnienia w trakcie uchwalania dokumentów niższej rangi, jak rozporządzenia, lub kreując wygodną dla siebie praktykę. Takie działania można zaobserwować na przykład w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego.
26. Grupy nacisku mogą działać skutecznie, ponieważ prowadzi się zbyt mało działań edukacyjnych, tłumaczących społeczeństwu, jak działają państwo, finanse i gospodarka. Braki w edukacji społeczeństwa były szczególnie jaskrawo widoczne w obszarze zmian w systemie emerytalnym.
27. Silnymi grupami nacisku są korporacje zawodowe, które najpierw stworzyły mechanizmy racjonowania dostępu do pewnych zawodów, a potem przez lata pilnowały, aby te mechanizmy nie zostały rozmontowane. Do najsilniejszych grup nacisku chroniących dostępu do swojego rynku należą samorządy prawnicze i pośrednicy w obrocie nieruchomościami.
28. Grupy nacisku mają duże środki na kreowanie wygodnego dla siebie wizerunku, które sprzyja realizowaniu ich grupowych interesów. Starają się nawiązać współpracę w kluczowym ministerstwie, agencją lub urzędem, często przeznaczając środki finansowe na programy (np. edukacyjne) realizowane przez te urzędy. Są przykłady, gdy świadomie kierowano te działania edukacyjne na obszary, o których było z góry wiadomo, że będą nieskuteczne. W ten sposób angażuje się administrację publiczną, stwarzając pozory działania na rzecz dobra publicznego.

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

29. W niektórych obszarach, jak w przypadku Ustawy o wychowaniu w trzeźwości, skuteczność grup nacisków (producentów alkoholu) była tak duża, że nowelizacja ustawy zastrzegająca przepisy przez sześć lat nie trafiła nawet na posiedzenie rządu, gdyż zawsze doprowadzono do naniesienia takich poprawek, że dalsze procedowanie ustawy nie miało sensu. Grupy nacisku mają zatem w kluczowych miejscach w administracji publicznej osoby dbające o ich interesy.
30. Jako przykład skutecznego „zneutralizowania” agencji rządowej przez grupę nacisku można podać działania branży piwnej w procesie uchwalania ww. ustawy oraz wielokrotne skuteczne działania całej branży alkoholowej blokujące nowe wzory etykiet na butelkach.
31. Byli wysocy urzędnicy publiczni są chętnie zatrudniani jako doradcy lub lobbyści w sektorze prywatnym, ich siłą jest nie tylko notes z kontaktami, ale również wiedza nabyta podczas pełnienia funkcji publicznej.
32. Profesjonalni lobbyści są traktowani jak „czarny lud”, a ich obecność na posiedzeniu komisji sejmowej jak dopust boży. Tymczasem uprawianie lobbingu przez niezarejestrowanych ekspertów jest dużo silniejsze niż w przypadku profesjonalnych lobbyistów.

10.2. REKOMENDACJE NASZYCH ROZMÓWCÓW

1. Należy wzmocnić rolę rządu w procesie stanowienia prawa. W szczególności rząd powinien mieć możliwość wycofania aktu prawnego, jeżeli oceni, że dokonane zmiany znacząco wypaczają jego intencje. Jedną z możliwości wzmocnienia rządu jest pozostawienie parlamentowi wyłącznie możliwości akceptowania lub odrzucania propozycji rządu.
2. Należy wprowadzić do praktyki uprawiania polityki w Polsce gabinet cieni, który pozwala opozycji przygotować się merytorycznie do rządzenia i jednocześnie może prowadzić nieformalne konsultacje propozycji zmian prawa, tworzyć eksperckie OSR i konsultować swoje projekty.
3. Proces uchwalania prawa powinien poważnie traktować rolę OSR, ustawy bez profesjonalnych OSR nie powinny być procedowane.
4. Obecne przepisy regulujące uchwalanie prawa i tworzenie OSR powinny być przyjęte jako obowiązujące, a nie jako zalecenia.
5. Profesjonalny mechanizm konsultacji powinien zostać zastosowany również w czasie tworzenia polskich stanowisk do procesu uchwalania prawa unijnego.
6. Jeden legislator powinien być oddelegowany do pracy nad daną ustawą w całym procesie legislacyjnym, żeby zapewnić spójność zapisów i skuteczność realizacji założeń twórców ustawy.
7. Należy powołać koordynatora procesu konsultacji prawnych w ramach rządu, który odpowiadałby za profesjonalne przeprowadzenie konsultacji zgodnie z regułami.
8. W dobie internetu należy stworzyć wygodne w użyciu narzędzie do prowadzenia konsultacji podczas uchwalania prawa, gdzie wszystkie opinie będą rejestrowane na zasadzie forum, gdzie będzie zapisane, kto, kiedy i jakie poprawki naniósł na projekt i dlaczego.
9. Należy prowadzić regularny monitoring efektów wdrażania prawa w postaci OSR ex post.

11. ANALIZA TYPU CROWDSOURCING NA STRONIE WWW.LEGISTAN.PL

W ramach projektu powstała strona internetowa www.legistan.pl, na której w repozytorium umieszczono wiele raportów związanych z tematyką tego projektu badawczego. Badacze procesu stanowienia prawa w Polsce znajdą tu wiele ciekawych prac, które mogą być przydatne w dalszych studiach nad tematem.

Na stronie uruchomiono analizę typu crowdsourcing, czyli zadano internautom pytania o znane im przykłady lobbingu w procesie stanowienia prawa. W momencie zamykania raportu (24.02.2012 r.) otrzymano 22 komentarze, w tym wiele uwag z konkretnymi przykładami lobbingu. Strona www.legistan.pl będzie utrzymywana, będzie na niej prowadzona dyskusja nad głównymi tezami raportu oraz przez cały czas będą zbierane przykłady destrukcyjnego wpływu grup interesów na tworzone prawo.

Po opublikowaniu raportu na stronie www.legistan.pl zostanie również zamieszczona baza danych przeanalizowanych przez zespół badawczy ustaw wraz z ich oceną. Umożliwi to zainteresowanym osobom weryfikację podanych tu ocen oraz prowadzenia dalszych badań.

12. PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE

Niniejszy raport prezentuje wyniki projektu badawczego, którego celem były określenie mechanizmów wpływu grup interesów na uchwalane w Polsce prawo oraz pomiar i ocena skutków tego wpływu. W trakcie prac dokonano przeglądu 1366 ustaw, a dokładnie zbadano proces uchwalania kilku wybranych, włącznie z przesłuchaniem taśm z obrad komisji sejmowych. Zostało przeprowadzonych kilkanaście wywiadów z osobami zaangażowanymi w przeszłości i obecnie w proces stanowienia prawa. Zastosowano również technikę crowdsourcingu do pozyskania informacji o wpływie grup interesów na stanowienie prawa w Polsce. Jeśli w przeszłości pojawiały się ciekawe raporty, które analizowały wpływ grup interesów, były to z reguły raporty wycinkowe. Po raz pierwszy zostało przeprowadzone tak kompleksowe badanie, obejmujące okres 22 lat stanowienia prawa w demokratycznej Polsce oraz wykorzystujące cztery różne techniki badawcze.

Raport pokazuje, że na początku postsocjalistycznej transformacji rząd i parlament w procesie stanowienia prawa kierowały się interesem publicznym. Tworzone regulacje prawne poszerzały wolność gospodarczą i ograniczały skalę wydatków publicznych. Niestety wraz z upływem czasu proces tworzenia prawa w coraz większym stopniu odzwierciedlał interesy grupowe, a w coraz mniejszym interes publiczny. Wolność gospodarcza była coraz bardziej ograniczana i rosła liczba ustaw realizujących interes grupowy kosztem interesu publicznego. Proces tworzenia prawa w Polsce zaczął przypominać szarpanie sukna przez grupy interesów.

Raport dokumentuje, jak skuteczne i szeroko zakrojone są działania grup interesów, które mają swoich ludzi w wielu ważnych instytucjach publicznych i są w stanie skutecznie wpływać na tworzone prawo, zarówno na etapie rządowym, jak i parlamentarnym. Wszystkie stosowane w niniejszym opracowaniu metody badawcze pokazały, że najsilniejszą grupą interesów jest sektor publiczny, czyli administracja publiczna i pracownicy sektora publicznego. Paradoksalnie, pomimo znaczącego procesu prywatyzacji ta grupa staje się coraz liczniejsza i coraz silniejsza, czego najlepszą ilustracją jest liczba pracowników administracji publicznej, która wzrosła ze 159 tys. w 1990 r. do szacowanych na podstawie danych GUS 460 tys. w roku 2011. Jednocześnie analiza ilościowa pokazała, że w Polsce w latach wysokiego wzrostu gospodarczego powstaje prawo, które zwiększa wydatki, nadaje przywileje, ogranicza konkurencję i wolność gospodarczą, i dopiero okres kryzysu lub wolnego wzrostu sprzyja tworzeniu dobrego prawa.

Ponieważ wszystkie przyszłe reformy procesu stanowienia prawa będą projektowane i implementowane przez administrację publiczną, analiza przeprowadzona w tym raporcie pokazuje, że poważne, głębokie

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

reformy są możliwe tylko w warunkach głębokiego kryzysu lub gospodarczej dekonstrukcji i wymagają zdeterminowanego rządu, z bardzo silnym mandatem demokratycznym do sprawowania władzy. Nie wiadomo, czy sprzyjające reformom warunki społeczno-gospodarcze pojawią się w najbliższych latach. Ale przygotowując się do takiego momentu, gdy ponownie po 22 latach być może otworzy się „okno reform”, autorzy raportu proponują wiele zmian w procesie uchwalania prawa, które ułatwią przeprowadzanie reform i utrudnią grupom nacisku dalsze „szarpanie sukna”. Propozycje te wynikają ze zdiagnozowanych słabości procesu uchwalania prawa oraz dobrych praktyk stosowanych w innych krajach.

1. Większa przejrzystość procesu stanowienia prawa

Największym problemem jest nieprzejrzystość procesu legislacyjnego w Polsce. Należy umożliwić na etapie rządowym pełne monitorowanie przebiegu prac nad każdym projektem ustawy obywatelom i partnerom społecznym. Każda ustawa powinna mieć swoją historię zmian z informacjami, kiedy wprowadzono w nią zmiany, na czyj wniosek i dlaczego.

Na etapie parlamentarnym oprócz wymienionych powyżej zmian bardzo ważne jest nałożenie obowiązku istnienia zapisów stenograficznych z posiedzeń podkomisji oraz transmisji obrad komisji i podkomisji na żywo w internecie. Te propozycje dotyczą zarówno Sejmu i Senatu, jak i procesu konsultacji prowadzonego przez Kancelarię Prezydenta.

Autorzy postulują również zastrzeżenie rygorów procedury uchwalania prawa w parlamencie poprzez zmianę regulaminu Sejmu i Senatu. Poważnym problemem jest nieprzejrzystość prac parlamentarnych. Parlament powinien podawać do publicznej wiadomości projekty poselskie, senackie i obywatelskie w tym samym dniu, w którym zostały one złożone do łaski marszałkowskiej. Regulamin Sejmu powinien zwiększyć także wymogi formalne projektu obejmujące uzasadnienia i oceny skutków projektowanego prawa. Dobrą zmianą byłoby również wprowadzenie braku możliwości głosowania nad poprawką poselską lub senacką do ustawy na tym samym posiedzeniu, na którym została złożona. Celem zmiany byłoby zwiększenie kontroli opinii publicznej nad procesem uchwalania prawa w parlamencie.

Ponadto należy wprowadzić obowiązek składania oświadczeń o konflikcie interesów przez wszystkich ekspertów uczestniczących w pracach nad ustawą.

2. Stosowanie w praktyce obecnych regulacji tworzenia prawa na etapie przedsejmowym

Obecne przepisy opisujące, jak powinien wyglądać proces legislacyjny na etapie przedsejmowym, są uznawane za dobre, problem jednak w tym, że nie są stosowane w praktyce. Dlatego należy zmienić ich rangę z zalecenia na obowiązujące regulacje, najlepiej na poziomie ustawy. W szczególności nie powinny być procedowane ustawy, które nie spełniają zaleconych przez Ministerstwo Gospodarki standardów tworzenia oceny skutków regulacji. Należy zaniechać obecnej praktyki, według której ustawy tworzy się w wyniku presji politycznej lub grup interesów, a OSR dopisuje się na koniec, bo taki jest wymóg formalny.

3. Uruchomienie potencjału obywatelskich legislatorów

Stworzenie efektywnego systemu publicznej debaty i opiniowania projektów przepisów przed ich wprowadzeniem w życie. Wzorem niektórych krajów należy zastosować filozofię crowdsourcingu do tworzenia prawa w Polsce. Każdy zainteresowany obywatel powinien mieć możliwość przedstawienia propozycji przepisów prawnych w projektowanej ustawie. Platforma crowdsourcingowa powinna umożliwiać dyskusję nad projektowanymi zmianami legislacyjnymi, a także wolną przestrzeń do umieszczania tworzonych przez obywateli OSR. Zwiększyłoby to przepływ wiedzy eksperckiej w procesie legislacyjnym i byłoby cennym źródłem wiedzy dla legislatorów. Najlepsi obywatelscy legislatorzy powinni być zapraszani przez administrację publiczną do pracy nad projektowaniem aktów prawnych na zasadach bardziej formalnych.

Innym, bardzo interesującym i użytecznym instrumentem crowdsourcingu jest bieżąca ocena obowiązujących regulacji (stosowana np. w USA) poprzez stworzony mechanizm umożliwiający każdemu obywatelowi przedkładanie rekomendacji dotyczących zmiany dowolnych przepisów. Propozycje zmian składane są za pośrednictwem internetu w ściśle określonej i funkcjonalnej formie. Zebrane w ten sposób rekomendacje regulacyjne są następnie katalogowane i okresowo publikowane przez władzę wykonawczą. Propozycje tych zmian powinny się stać podstawą corocznych przeglądów legislacji.

4. Poważne traktowanie partnerów społecznych w procesie uchwalania prawa

Poważnym problemem jest fikcja większości konsultacji projektów regulacji mająca swe źródło w bardzo krótkich terminach wyznaczanych przez autorów regulacji na przedstawienie opinii w danej sprawie lub na ignorowaniu tych opinii. Bardzo krótkim terminom na konsultacje społeczne często towarzyszy rygor sankcji, że „w przypadku nieprzesłania opinii w określonym w piśmie przewodnim terminie uwagi nie zostaną wzięte pod uwagę”.

5. Stworzenie kodeksu legislacyjnego

Należy stworzyć kodeks legislacyjny wprowadzający zbiór prostych reguł, które powinny być stosowane w technice legislacyjnej. Kodeks ten zobowiązywałby do uproszczenia struktury aktu prawnego (obowiązek krótkich rozdziałów, napisanych przejrzysto, obowiązek włączenia do ustawy przepisów z innych ustaw, jeżeli są potrzebne, zamiast wprowadzania komplikujących życie odsyłaczy do tych ustaw, które zmuszają do przeszukiwania dużej liczby aktów prawnych itp.). Kodeks zobowiązywałby również do pisania prawa językiem zrozumiałym dla ogółu, elementem weryfikacji byłoby prowadzone badania fokusowe w gronie zwykłych ludzi.

6. Stworzenie i usieciowienie Centrum Legislacji

Badania pokazały, że reforma procesu legislacji polegająca na scentralizowaniu pisania ustaw w Rządowym Centrum Legislacji zakończyła się porażką. Wynika to z silosowości i braku przepływu wiedzy, ponieważ legislatorzy z RCL nie zawsze potrafią dobrze odczytać intencje zapisane w założeniach do ustawy, a tą wiedzą dysponują branżowe ministerstwa lub osoby, które uczestniczyły w procesie konsultacji. Innym problemem jest to, że RCL jest organem Rady Ministrów, co może tworzyć patologiczne bodźce i zwiększać prawdopodobieństwo powstawania złego prawa, gdy cele polityczne (np. publicznie składane obietnice) stoją w konflikcie z rzetelną oceną jakości danej ustawy. Warto zatem powołać niezależne Centrum Legislacji. Rządowe Centrum Legislacji należy przekształcić w niezależny od władzy wykonawczej organ państwa. Poszczególne resorty składałyby wnioski o napisanie ustawy, przedstawiając założenia do ustawy, cele, które chcą zrealizować, i swoją ocenę skutków regulacji. Zadaniem Centrum Legislacji byłoby napisanie projektu aktu prawnego. Wyłącznie ta jednostka mogłaby przygotowywać rządowe projekty ustaw oraz zlecać obligatoryjnie opinie ekspertom zewnętrznym w zakresie oceny skutków regulacji obejmującej zarówno opinie prawne, jak i analizy ekonomiczne. Nowa jednostka mogłaby mieć w ramach administracji rządowej prawo silnego weta zawieszającego wobec projektów rozporządzeń wykonawczych – badałaby ex ante, czy rozporządzenie mieści się w ramach delegacji ustawowej. Również projekty poselskie i obywatelskie musiałyby przechodzić obowiązkową weryfikację w Centrum Legislacji. Ten proces musiałby zostać tak zaprojektowany, aby był zgodny z konstytucją i nie naruszał wolności obywatelskich, ale jednocześnie zapewniał wysoką jakość projektów ustaw. Prawnicy Centrum Legislacji uczestniczyliby z urzędu w pracach parlamentu nad ustawą. Centrum Legislacji byłoby mocno usieciowione zamiast obecnego modelu silosowego. W szczególności prawnik odpowiedzialny za opracowanie założeń danego aktu prawnego byłby tymczasowo oddelegowywany do Centrum Legislacji, by uczestniczyć w pracach nad tą ustawą, aż do samego końca, czyli do przekazania jej do podpisu prezydentowi.

7. Wzmocnienie roli konstytucji w procesie stanowienia prawa

Należy rozważyć powołanie organu o randze ustawowej, którego zadaniem byłaby kontrola konstytucyjności *ex ante* projektów aktów prawnych. W Polsce nie istnieje taka forma kontroli jak w niektórych krajach europejskich. Według danych Rządowego Centrum Legislacji w latach 1997-2010 Trybunał Konstytucyjny wydał aż 181 wyroków stwierdzających niezgodność przepisów powszechnie obowiązującego prawa z konstytucją. Wyroki te często nie są wykonywane lub ich wykonanie przeciąga się w czasie. Dla przykładu w 2010 r. 58 proc. wyroków zostało zlekceważonych przez parlament. W przypadku 34 proc. wyroków podjęto prace legislacyjne, których data zakończenia nie jest znana. W pełni zostało wykonanych jedynie 6 proc. wyroków.

8. Wzmocnienie roli rządu w procesie stanowienia prawa

Należy wzmocnić rolę rządu w procesie parlamentarnym. W szczególności rząd powinien mieć możliwość wycofania aktu prawnego, jeżeli oceni, że dokonane zmiany znacząco wypaczają intencje rządu. Jedną z możliwości wzmocnienia rządu jest pozostawienie parlamentowi wyłącznie możliwości akceptowania lub odrzucania propozycji rządowych. Inną propozycją jest stworzenie trzech kategorii ustaw: kodeksów, ustaw organicznych i ustaw zwykłych. W przypadku kodeksów parlament może tylko przyjąć lub odrzucić ustawę; w przypadku ustaw organicznych poprawki może zgłosić tylko duża grupa posłów, na przykład 50, przykłady takich ustaw to budżetowa, podatkowe (ulgi), gospodarcze, dotyczące kopalni; ustawy zwykłe byłyby procedowane tak jak dotychczas.

9. Uniemożliwienie przypadkowych zmian prawa w parlamencie

Jeżeli zmiany postulowane powyżej zostaną ocenione jako zbyt daleko idące, jako minimum należy wprowadzić mechanizmy ograniczające możliwości psucia rządowego projektu w Sejmie. Miałyby temu służyć zaostrenie rygorów do zgłaszania poprawek wbrew stanowisku autora projektu ustawy. Poprawkę do ustawy mogłoby zgłosić co najmniej 15 posłów.

10. Wyeliminowanie konfliktu interesów w parlamencie

Informacje zebrane podczas badania pokazują, że często parlamentarzyści występują jako przedstawiciele konkretnych grup interesów i działają w konflikcie interesów. Aby to uniemożliwić, powinno się uszczegółowić zasady etyki poselskiej na wzór podobnych regulacji w innych krajach (np. USA, Wielkiej Brytanii), ponieważ obecne polskie zasady etyki poselskiej z 1998 r. nie są wystarczająco skuteczne, jak udokumentowano w niniejszym raporcie. Ważne wydaje się wprowadzenie obowiązku składania oświadczenia o konflikcie interesów po sta w przypadku członków komisji parlamentarnych pracujących nad konkretną ustawą i wprowadzenie mechanizmu wyłączenia z prac komisji po sta objętego konfliktem interesów. Takie oświadczenia powinny być publiczne i poddane publicznej weryfikacji na przeznaczony do tego celu stronie internetowej.

13. ŹRÓDŁA

- Alesina A., Roubini N. Cohen, G., *Political Cycles and the Macroeconomy*, MIT Press, 1997
- Alesina A., *The Political Economy of the Budget Surplus in the United States*, [w:] Journal of Economy Perspectives, nr 14, 2000, s. 3-19
- Brennan G., Buchanan J.M., *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*, Indianapolis 2000
- Coase R., *Payola in Radio and Television Broadcasting*, Journal of Law and Economics (22), 1979
- Danzon P.M., *Pharmaceutical Price Regulation*, AEI Press (1997)
- Danzon Y., Wang R., Wang L., *The Impact of Price Regulation on the Launch Delay of New Drugs – Evidence from Twenty-five Major Markets in the 1990s*, NBER Working Paper 9874, 2003
- Dercz M., *Samorząd terytorialny w systemie ochrony zdrowia*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Michalineum, Warszawa 2005
- Ernst & Young Business Advisory, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 r.*, Warszawa 2009
- Faria R., Vendrame A., Silva R., Pinsky I., *Association between alcohol advertising and beer drinking among adolescents*, Rev Saude Publica, 45, 2011
- Fisher L.B., Williams M., Austin B., Camargo Jr C.A., Golditz G.A., *Predictors of Initiation of Alcohol Use Among US Adolescents*, Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine, 161, 2007
- Fulton O., Santiago P., Edquist C., El-Khawas E., Hackl E., *OECD Reviews of Tertiary Education. Poland*, OECD Publishing, Paris 2007
- Fundacja Rektorów Polskich (FRP), Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich (KRASP), Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich (KRZaSP), *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010-2020 – projekt środowiskowy*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009
- Fundacja im. Stefana Batorego, *Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”*, Warszawa 2005
- Gai V. [red.], *Public service broadcasting: a best practices sourcebook*, UNESCO, 2005
- Giaccotto C., Rexford S., Vernon J., *Explaining Pharmaceutical R&D Growth Rates at the Industry Level: New Perspectives and Insights*, AEI/ Brookings Joint Center for Regulatory Studies 3-31, 2003
- Golinowska S. (red), *raport Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce – Zielona księga*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2004
- Goetz K.H., Zubek R., *Stanowienie prawa w Polsce – reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Sprawne Państwo. Program Ernst & Young, Warszawa 2005
- Granat M., *Odpowiedzi na pytania Biura Legislacyjnego w sprawie projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych* (druk nr 3905), Warszawa 2005
- Heimonen K., Uusitalo O., *The beer market and advertising expenditure*, [w:] Marketing Intelligence & Planning, 27, 2009
- Hessami Z., *Essays on the Political Economy of Public Expenditures*, Konstanz, 2010
- Hoskins C., Finn A., McFayden S., *Cultural industries from an economic/business research perspective*, Canadian Journal of Communication (25), 2000
- IAR, *Notatka Kwaśniewski: Za ustawę o NFZ odpowiedzialny przede wszystkim minister zdrowia*, [w:] <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Kwasniewski-Za-ustawie-o-NFZ-odpowiedzialny-przedem-wszystkim-minister-zdrowia-983187.html> (data dostępu 10.01.2012)
- IAR, Nowakowski: *To nie lobbying, to troska o kupców*, Gazeta Wyborcza, 10 maja 2007 r., *Informacja o wynikach kontroli zapewnienia warunków dla prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych*, NIK, Warszawa 2010

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

- Kandzia A., *Mediatyzacja polityki, czyli media jako IV władza*, Palimpsest (1), 2010
- Konarska I., *Narodowy Fundusz Zdzierców*, Wprost nr 37/2005 (1189)
- Kondracki E., *Referat prezesa PZD wygłoszony podczas II Kongresu PZD w Warszawie 22 września 2011 r.*, druk powielony, Warszawa 2011
- Kowalski M., Miączyński P., Czuchnowski W., *Poseł Nowakowski popiera ustawą własne sklepy*, Gazeta Wyborcza, 22 sierpnia 2006 r.
- Krueger A., *The political economy of the rent-seeking society*, [w:] *The American Economic Review*, nr 64 (3), 1974, s. 291-303
- Krupa-Dąbrowska R., *Działkowcy skarżą się na wszechwładzę związku*, Rzeczpospolita, 27 stycznia 2010
- Kyle M.K., *Pharmaceutical Price Controls and Entry Strategies*, Carnegie-Mellon University Working Paper, 2003
- Lichtenberg F.R., *Do (More and Better) Drugs Keep People Out of Hospitals?* [w:] *American Economic Review* 86, 1996, 384-8
- Lichtenberg F.R., *The Impact of New Drug Launches on Longevity: Evidence from Longitudinal, Disease-level Data from 52 Countries, 1982-2001*, NBER Working Paper 9754, 2003
- Liebowitz S.J., *The elusive symbiosis: The impact of radio on the record industry*, *Review of Economic Research on Copyright Issues* (1), 2004
- Łazarowicz-Kowalik M., *Raport dotyczący opinii zagranicznych naukowców o możliwości podjęcia pracy w Polsce*, Fundacja Nauki Polskiej, Warszawa 2011
- Mill J.S., *Considerations on representative government*, Nowy Jork 1861
- Moffit R., Peterson P., Jones E., Prewo W., Harris D., Rutkowski M., *Perspectives on the European pension crises: some lessons for America*, The Heritage Foundation, 2002
- Montgomery A.L., *Should Music Labels Pay for Radio Airplay? Investigating the relationship Between Album Sales and Radio Airplay*, draft, 2002
- Nelson J.P., *Broadcast advertising and US Demand for Alcoholic Beverages*, *Southern Economic Journal*, 65, 1999
- Nelson J.P., *Alcohol advertising and advertising bans: a survey of research methods, results and policy implications*, [w:] *Advances in applied microeconomics*, JAI Press & Elsevier, Amsterdam 2001
- Nierenberg B., *Polskie i czeskie doświadczenia w budowaniu rynku mediów publicznych*, referat na konferencji: Śląsk Opolski i Opawski w Unii Europejskiej. Postsocjalistyczny bagaż a unijne realia, Głuchotazy 25-26 listopada 2005 r.
- Niskanen W.A., *Bureaucracy and representative government*, Chicago 1971
- OECD, *Compendium of patent statistics 2007*, OECD, Paris 2007
- Olson M., *The logic of collective action*, Harvard University Press, 1965
- Olson M., *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, 1982
- Olson M., *Why the transition from communism is so difficult*, [w:] *Eastern Economic Journal* 21(4), s. 437-461
- Peltzman S., *Towards a more general theory of regulation*, [w:] *Journal of law and economics*, nr 19, 1976, s. 211-240
- Pilny rządowy projekt Ustawy o zmianie Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*, druk sejmowy nr 1236
- Poselski projekt Ustawy o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych*, druk sejmowy nr 200
- Poselski projekt Ustawy o zmianie Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 1276

Poselski projekt Ustawy o zmianie Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 837

Poselski projekt Ustawy o zmianie Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2818

Poselski projekt Ustawy o zmianie Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 852

Poselski projekt Ustawy o zmianie Ustawy prawo o szkolnictwie wyższym, Ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 2215

Poselski projekt Ustawy o zmianie Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3915

Poselski projekt Ustawy o zmianie Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 755

Poselski projekt Ustawy o zmianie Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 686

Raczyński M., Pogoń za rentą a polityka regulacji, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały z seminarium naukowego*, Kraków 2001, s. 239-255

Rajan R., Zingales L., *Saving Capitalism from the Capitalists: Unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity*, Princeton University Press, Princeton 2004

Raport: *Radio i telewizja w Polsce: raport o stanie rynku w chwili przystąpienia do Unii Europejskiej*, KRRiT, 2004

Raport: *Radio i telewizja w Polsce: Raport o stanie rynku*, KRRiT, 2006

Raport: *Raport z realizacji przez nadawców telewizyjnych przepisów art. 15 ust. 1 i 3 oraz 15a Ustawy o radiofonii i telewizji w 2008 r.*, KRRiT

Raport: *Realizacja przepisów art. 15 ust. 2 ustawy o RTV przez nadawców radiowych i telewizyjnych, publicznych i koncesjonowanych w pierwszym kwartale 2010 r.*, KRRiT

Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994

Ryan A., *Global pension schemes: how governments and insurers are responding to the global aging problem*, The Geneva Papers on Risk and Insurance, vol. 28(1), 2003, s. 16-38

Roumanias C., *The Political Business Cycle and the Peacock's Tail*, Spoudai, 55, 2005

Rządowy projekt Ustawy o zakładach emerytalnych, druk sejmowy nr 447

Rządowy projekt Ustawy o zmianie Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1047

Rządowy projekt Ustawy o zmianie Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, druk nr 3861

Rządowy projekt Ustawy o zmianie Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1830

Rządowy projekt Ustawy o zmianie Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3946

Rządowy projekt Ustawy o emeryturach kapitałowych, druk sejmowy nr 743

Saffer H., *Alcohol consumption and alcohol advertising bans*, NBER Working Paper 7758, 2000

Saffer H., *Alcohol advertising and youth*, Journal of studies on alcohol, Supplement 14, 2002

Saffer H., Dave D., *Alcohol advertising and alcohol consumption by adolescents*, NBER Working Paper 9676, 2003

STANOWISKO II Kongresu Polskiego Związku Działkowców z 22 września 2011 r. w sprawie sytuacji PZD i ruchu ogrodnictwa działkowego wobec wniosku I prezesa Sądu Najwyższego złożonego do Trybunału Konstytucyjnego, druk powielony, Warszawa 2011

Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce

Stigler G.J., *The Theory of Economic Regulation*, [w:] Bell Journal of Economics, nr 2 (1/1971), s. 3-21

Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004

Transparency International, *Global Corruption Report 2006 Special Focus: Corruption and Health*. 2006

Trefler D., *Offshoring: threats and opportunities*, Paper presented to the Brookings Trade Forum 2005 on the Offshoring of Services, Washington DC, 12-13 May 2005

Tullock G., *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft*, [w:] Western Economic Journal nr 5 (3/1967), s. 224-232

Uchwała Krajowej Rady PZD nr 1/XIX/2010, *Analiza Informacji o wynikach kontroli zapewnienia warunków dla prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych opublikowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli*, przyjęta 2 grudnia 2010 r., Warszawa 2010

Ustawa z 23 lipca 2003 r. o zmianie Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, DzU nr 166 poz. 1609

Ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie Ustawy o pracowniczych programach emerytalnych oraz o zmianie Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, druk sejmowy nr 532

Vernon J.A., *The Relationship Between Price Regulation and Pharmaceutical Profit Margins*, Applied Economics Letters 10 (2003): 467-70

Vernon J.A., *Examining the Link Between Price Regulation, Reimportation, and Pharmaceutical R&D Investment*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies 04-06, 2004

Walenciak R., *Gabinet cieni*, Przegląd 37, 2001

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, DzU 2004 nr 5, poz. 37

Zych M., Sabor A., *Miejscy pustelnicy*, Tygodnik Powszechny nr 16/2011

14. AUTORZY RAPORTU

PROF. DR HAB. KRZYSZTOF RYBIŃSKI



Prof. Krzysztof Rybiński, profesor i rektor Uczelni Vistula, szef zespołu badawczego. W przeszłości informatyk w firmie komputerowej w Tokio, pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego i SGH, główny ekonomista kilku banków, ekspert Banku Światowego, dyrektor programów ekonomicznych organizacji pozarządowych, członek rad nadzorczych instytucji finansowych. Pełnił następujące funkcje publiczne: wiceprezes Narodowego Banku Polskiego, członek Komisji Nadzoru Finansowego, członek Komitetu Ekonomiczno-Finansowego Unii Europejskiej, wicegubernator Banku Światowego. Jeden z najczęściej cytowanych w mediach polskich ekonomistów, jedyny polski ekonomista, który ma od lat dwie stałe rubryki w dwóch ogólnopolskich gazetach. Jego ostatnie publikacje z 2011 r. to opracowanie „Go Global! Raport o innowacyjności polskiej gospodarki” (szef zespołu badawczego), książka „Felietony” i artykuł „The hidden transformation. Changing role of the state after the collapse of communism in Central and Eastern Europe” w „Oxford Review of Economic Policy” (wspólnie z Oskarem Kowalewskim).

STANISŁAW ALWASIAK



Specjalista ds. zarządzania projektami, doktorant w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, magister administracji publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie i Copenhagen Business School. Uczestniczył jako doradca między innymi w programach USAID, Banku Światowego, UE, w tym w 6. Programie Ramowym UE, Interreg, Equal i in. Ma teoretyczne i praktyczne przygotowanie związane z zarządzaniem innowacjami, komercjalizacją przedsięwzięć innowacyjnych, przygotowaniem, zarządzaniem, monitoringiem i oceną innowacyjnych przedsięwzięć finansowanych ze środków publicznych. Prowadzi wykłady i warsztaty dotyczące usprawnień w administracji publicznej w Polsce i Europie Wschodniej.

DR OSKAR KOWALEWSKI



Doktor nauk ekonomicznych, absolwent Akademii Leona Koźmińskiego, Wydziału Prawa i Administracji na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej oraz Szkoły Prawa Niemieckiego i Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Od 2006 r. pracownik naukowy w Szkole Głównej Handlowej w Instytucie Gospodarki Światowej, a wcześniej Katedry Finansów w Akademii Leona Koźmińskiego. Od 2005 r. stowarzyszony ekonomista w Financial Institutions Center w Wharton School na Uniwersytecie w Pensylwanii. W latach 2004-2005 był stypendystą Fundacji Kościuszkowskiej w Wharton School, gdzie ponownie przebywał w latach 2009-2011 w ramach programu ministra nauki i szkolnictwa wyższego „Wsparcie międzynarodowej mobilności naukowców”. W przeszłości odbywał także staże zagraniczne i wykladał na IESEG School of Management w Lille, Uniwersytecie w Glasgow, Uniwersytecie Goethego we Frankfurcie oraz na Uniwersytecie w Osnabrücku. Autor kilkudziesięciu publikacji, w tym w takich czasopismach jak: „Bank i Kredyt”, „Banking and Finance Review”, „Contemporary Economics”, „Emerging Markets Review”, „Family Business Review”, „International Finance”, „Journal for East European Management Studies”, „Management and Business Administration Central Europe”, „Oxford Review of Economic Policy” i „Post-Communist Economies”.

MONIKA LEWANDOWSKA-KALINA



Monika Lewandowska-Kalina studiowała politologię na Uniwersytecie Jagiellońskim oraz Ekonomię i Metody Ilościowe w Szkole Głównej Handlowej. Doktorantka w Kolegium Gospodarki Światowej SGH. Jej zainteresowania badawcze obejmują ekonomię innowacji i ekonometrię. Przygotowuje doktorat na temat efektywności alokacji zasobów w krajach OECD.

MICHAŁ MOŹDŻEŃ



Michał Możdżeń – absolwent nauk politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz administracji na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie. Od 2009 r. doktorant na Wydziale Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych UEK (moduł Gospodarka i Administracja Publiczna). Jego zainteresowania naukowe to ekonomia polityczna, teoria wyboru publicznego, nowy instytucjonalizm, teorie wzrostu gospodarczego, teoria monopolu i oligopolu. Szczegółowo analizuje temat wpływu uwarunkowań instytucjonalnych na stan finansów publicznych i przebieg procesów budżetowych. Doświadczenie zawodowe: dziennikarz lokalny, doradca w zakresie programów społecznej odpowiedzialności biznesu, badacz praktyk organizacyjnego uczenia się w ramach sektora prywatnego i publicznego.

Opracowanie:



Wsparcie redakcyjne:

wprost

Skład i druk:



mediaworksprint

biuro@mwprint.pl