

Konwergencja instytucjonalna i regulacyjna  
Polski względem Unii Europejskiej  
2008



**Autorzy:**

Łukasz Bentkowski  
Karol Pogorzelski  
Joanna Pospieszyńska-Burzyńska  
Andrzej Regulski

**Koordinacja:**

Łukasz Bentkowski

**Edytor:**

Agnieszka Jaczyńska

**Opracowane dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez:**



**Instytut Badań Strukturalnych**

ul. Nowowiejska 6/31  
00-649 Warszawa, Polska  
e-mail: [ibs@ibs.org.pl](mailto:ibs@ibs.org.pl)  
[www.ibs.org.pl](http://www.ibs.org.pl)  
tel/fax: + 48 22 629-33-82

## Spis treści

Wstęp .....	4
Konwergencja instytucjonalna .....	5
1. Zagadnienia wprowadzające.....	5
2. Potencjał kadrowy administracji publicznej .....	6
a. Zatrudnienie w administracji publicznej .....	6
b. Struktura zatrudnienia – administracja rządowa i samorządowa .....	9
c. Polityka kadrowa polskiej administracji .....	12
3. Potencjał techniczny administracji publicznej .....	15
a. Poziom zaawansowania usług publicznych świadczonych on-line.....	16
b. Usługi publiczne w pełni świadczone on-line .....	20
c. Popyt na usługi publiczne świadczone on-line .....	23
d. Indeks Web Measure .....	24
4. Efektywność funkcjonowania administracji publicznej .....	27
a. Efektywność administracji publicznej według Banku Światowego .....	27
b. Rządy prawa według Banku Światowego .....	29
c. Obciążenia biurokratyczne dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej .....	31
d. Poziom korupcji .....	34
5. Zdolność administracyjna instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych NPR 2004-2006.....	39
a. Rola funduszy strukturalnych i poziom absorpcji .....	39
b. Zatrudnienie w administracji publicznej odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy unijnych.....	41
c. Wpływ Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na funkcjonowanie administracji odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy unijnych.....	43
6. Wnioski i rekomendacje .....	48
Konwergencja regulacyjna .....	51
1. Zagadnienia wprowadzające.....	51
2. Podstawowe inicjatywy na rzecz poprawy jakości prawa .....	51
3. Implementacja prawa wspólnotowego.....	53
a. stan notyfikacji .....	53
b. Jakość implementacji .....	57
4. Jakość prawa w Polsce.....	59
5. Zmiany prawne w wybranych sektorach/obszarach spowodowane akcesją Polski do UE 63	
a. Przystąpienie Polski do UE a sektor energetyczny.....	63
b. Przystąpienie Polski do UE a sektor telekomunikacyjny .....	69
c. Przystąpienie Polski do UE a obszar konkurencji.....	73
d. Przystąpienie Polski do UE a prowadzenie działalności gospodarczej ....	78
e. Przystąpienie Polski do UE a prawo pracy .....	84
f. Przystąpienie Polski do UE a sektor finansów publicznych.....	86
6. Wnioski i rekomendacje .....	88

## Wstęp

Celem niniejszego raportu jest omówienie konwergencji Polski do Unii Europejskiej w obszarze instytucji oraz regulacji.

Część pierwsza poświęcona została konwergencji instytucjonalnej, ze szczególnym uwzględnieniem zbieżności polskich rozwiązań w obszarze administracji publicznej do tych stosowanych w pozostałych państwach UE. Analiza administracji publicznej została przeprowadzona w oparciu o statystyki w zakresie potencjału kadrowego i technicznego. Ponadto, omówiono efektywność funkcjonowania administracji publicznej. Odrębnej analizie została poddana część administracji odpowiedzialna za wdrażanie funduszy unijnych.

W drugiej części raportu przedstawiona została konwergencja Polski do UE w ujęciu regulacyjnym. Oprócz zagadnień dotyczących poziomu implementacji prawa wspólnotowego w Polsce na tle pozostałych państw należących do UE, omówione zostały również najważniejsze zmiany prawne w następujących sektorach/obszarach: energetyka, telekomunikacja, konkurencja, prowadzenie działalności gospodarczej, prawo pracy oraz finanse publiczne, które są kluczowe dla polskiej gospodarki i w związku z akcesją Polski do UE zostały objęte wspólnotowym porządkiem prawnym.

Na końcu każdej ze wspomnianych części sformułowane zostały wnioski płynące z analizy. Wskazano również podstawowe rekomendacje co do pożądanych działań, które powinny zostać przez Polskę podjęte celem przyspieszenia procesu konwergencji do państw UE, jak również przykłady działań już realizowanych w tym zakresie.

Przeгляд sytuacji w zakresie procesów konwergencji zachodzących w państwach UE ma charakter retrospektywny. Co do zasady, w miarę dostępności i jakości danych, obejmuje okres 2000-2007. W niektórych przypadkach analiza dotyczy okresu bezpośrednio przed i po akcesji.

## Konwergencja instytucjonalna

### 1. Zagadnienia wprowadzające

Kwestii szeroko rozumianej administracji publicznej poświęcone są poszczególne postanowienia *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, kluczowego dokumentu wskazującego kierunki rozwoju Polski w najbliższych latach. W dokumencie podkreśla się rolę rozwoju usług elektronicznych świadczonych przez administrację w kontekście wzrostu innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki. Informatyzacja administracji może być również odczytywana jako jeden z elementów wzmacniających ideę społeczeństwa informacyjnego. Zwraca się również uwagę na jakość świadczonych usług publicznych oraz odpowiedzialność administracji za przygotowywanie przejrzystych regulacji prawnych.

Wzmocnienie potencjału polskiej administracji publicznej może być więc postrzegane jako jeden z czynników wpływających na prawidłowy rozwój państwa, a tym samym umożliwiających skuteczne konkurowanie z innymi członkami UE.

W pierwszych dwóch rozdziałach tej części raportu przedstawiono konwergencję w obszarze potencjału kadrowego i technicznego administracji publicznej. Podstawą do analizy potencjału kadrowego są dane dotyczące zatrudnienia, natomiast potencjał techniczny zaprezentowano głównie w oparciu o stopień informatyzacji administracji publicznej.

Kolejny rozdział poświęcono analizie efektywności funkcjonowania administracji publicznej. Celem nadrzędnym tego rozdziału jest pokazanie jakości administracji publicznej w Polsce w porównaniu do pozostałych członków UE.

Ostatni rozdział omawia zmiany w administracji publicznej spowodowane akcesją Polski do UE oraz efektywność części administracji publicznej odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy unijnych.

## 2. Potencjał kadrowy administracji publicznej

Jednym z podstawowych mierników potencjału kadrowego jest liczba zatrudnionych w administracji publicznej. Odpowiednia liczba profesjonalnych urzędników jest gwarantem sprawnie funkcjonującego państwa. Stało się to szczególnie istotne po przystąpieniu Polski do UE, ponieważ urzędy muszą być przygotowane nie tylko do obsługi obywateli i przedsiębiorstw polskich, ale również tych pochodzących z pozostałych państw członkowskich. Obsługa unijnych obywateli i podmiotów gospodarczych będzie zaś coraz bardziej istotna wraz z postępującą liberalizacją rynku wewnętrznego oraz inicjatywami mającymi na celu znoszenie innych barier w funkcjonowaniu UE. Dobrym przykładem może być znoszenie „fizycznych” granic pomiędzy państwami członkowskimi (w ramach tzw. obszaru Schengen).

W pierwszej części tego rozdziału przedstawiona została liczba zatrudnionych w administracji publicznej w Polsce w odniesieniu do pozostałych państw członkowskich. Część druga poświęcona jest analizie zatrudnienia w polskiej administracji publicznej w podziale na administrację rządową i samorządową na tle wybranych państw członkowskich. Ostatnia część zawiera przegląd problemów związanych z polityką kadrową polskiej administracji publicznej oraz analizuje najważniejsze inicjatywy podejmowane w tym obszarze w ostatnich latach.

### a. Zatrudnienie w administracji publicznej

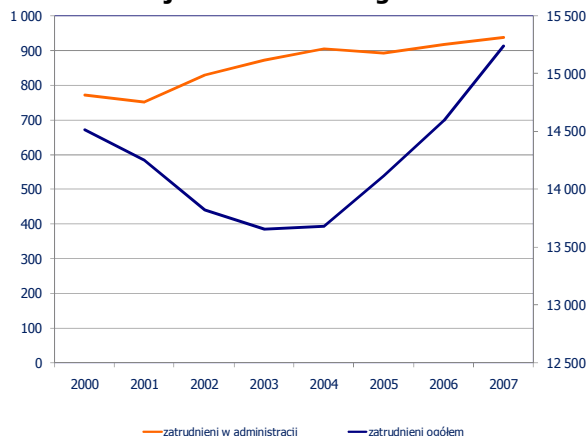
Na przestrzeni ostatnich lat obserwujemy w Polsce stosunkowo trwałe, choć umiarkowany wzrost liczby zatrudnionych w administracji publicznej (patrz Wykres 1).<sup>1</sup> W 2000 roku liczba osób pracujących w tej sekcji wynosiła ok. 772 tys. natomiast w roku 2004 już 904 tys. Choć w 2005 roku można zaobserwować chwilowe załamanie, to już w kolejnym okresie zatrudnienie w administracji publicznej ponownie zaczęło rosnąć, osiągając w 2007 roku poziom ponad 937 tys. Od momentu akcesji Polski do Unii Europejskiej zatrudnienie w administracji publicznej wzrosło o nieco ponad 65 tys. osób.<sup>2</sup>

Pracownicy administracji – w przeciwieństwie do zatrudnionych w innych sektorach – w niewielkim stopniu doświadczyli negatywnych skutków spowolnienia gospodarczego z lat 2001-2002 (patrz Wykres 1.). Podczas gdy w skali całej gospodarki zatrudnienie w okresie 2001-2003 spadło o blisko 600 tys. osób, w przypadku administracji wzrostowy trend utrzymuje się od 2001 roku.

<sup>1</sup> Dane Eurostatu dotyczą zatrudnionych w sekcji L wg klasyfikacji NACE.

<sup>2</sup> Ponieważ dane są prezentowane w ujęciu rocznym, jako okres początkowy przyjęto 2003.

**Wykres 1. Zatrudnienie w administracji i zatrudnienie ogółem w Polsce w latach 2000-2007.**



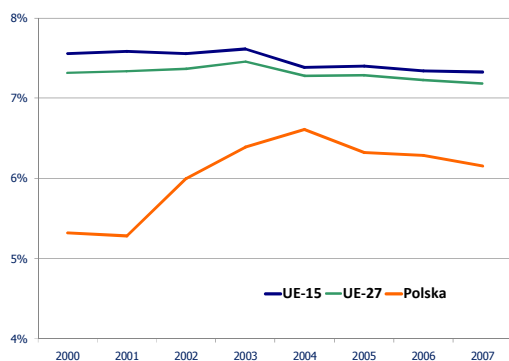
Uwaga: Dane o zatrudnieniu w administracji dotyczą zatrudnienia w sekcji L wg klasyfikacji NACE (administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe ubezpieczenia społeczne). Dane o zatrudnieniu ogółem odnoszą się do wszystkich sekcji NACE.

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Eurostat.

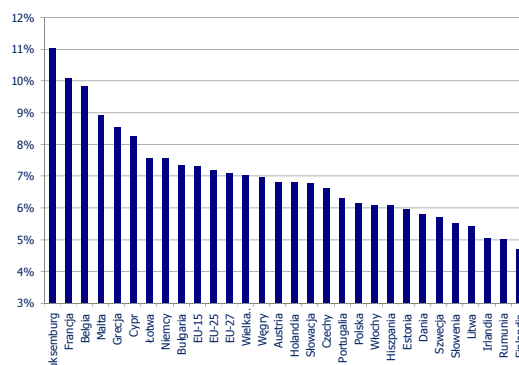
Należy jednak zaznaczyć, że pomimo wzrostu liczby pracowników administracji publicznej w Polsce, odsetek pracujących w tej sekcji wśród ogółu zatrudnionych kształtuje się w naszym kraju na jednym z niższych poziomów w UE (patrz Wykres 3.). W Polsce, co prawda w latach 2000-2003 odsetek ten wzrósł o nieco ponad 1 pkt proc., lecz pozostawał on niższy (w 2003 roku – 6,4 proc.) zarówno od średniej dla państw „starej” UE (7,2 proc.), jak i pozostałych nowych państw członkowskich (średnio prawie 7 proc.). W latach 2004-2007 zaobserwowano natomiast niewielki spadek tego wskaźnika. W konsekwencji w 2007 roku nadal pozostawaliśmy poniżej średniej dla państw UE (ponad 7 proc.).

Malejący udział zatrudnionych w administracji publicznej w stosunku do zatrudnienia ogółem, począwszy od 2004 roku, pozwala stwierdzić, że wzrost liczby urzędników w tym okresie wynikał więc raczej ze wzrostu zatrudnienia we wszystkich sekcjach gospodarki, niż ze zmiany struktury zatrudnienia. Innymi słowy, po przystąpieniu Polski do UE tempo wzrostu zatrudnienia w administracji nie odbiegało znacznie od dynamiki zatrudnienia w skali całej gospodarki.

**Wykres 2. Odsetek zatrudnionych w administracji w stosunku do ogółu zatrudnionych w Polsce oraz w państwach UE-15 oraz UE-27 w latach 2000-2007.**



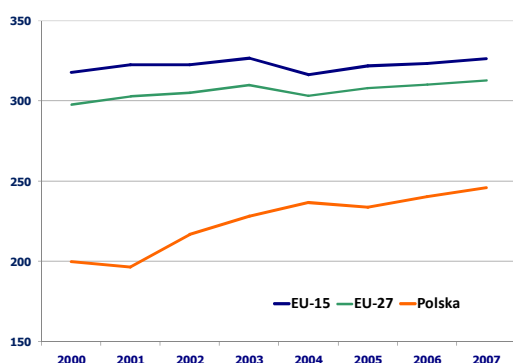
**Wykres 3. Odsetek zatrudnionych w administracji w stosunku do ogółu zatrudnionych w państwach Unii Europejskiej w roku 2007.**



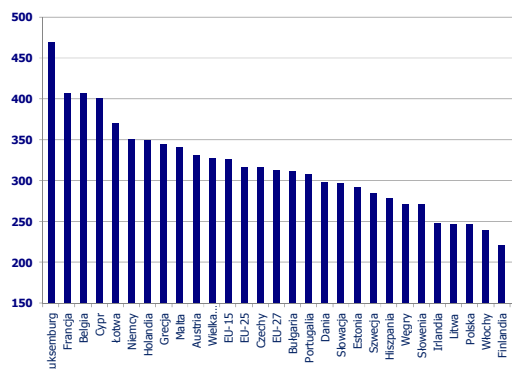
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Eurostat.

Podobnych wyników dostarcza analiza zatrudnienia w administracji publicznej w odniesieniu do całej populacji Polski, a nie tylko ogółu zatrudnionych. Zgodnie z zaprezentowanymi na Wykresie 4. danymi, różnica pomiędzy wynikiem Polski a średnią dla Unii Europejskiej systematycznie spada. Niemniej jednak, liczba zatrudnionych w administracji publicznej w Polsce przypadająca na 10 000 mieszkańców znajduje się wciąż na jednym z najniższych poziomów wśród wszystkich państw członkowskich.

**Wykres 4. Liczba zatrudnionych w administracji publicznej na 10 000 mieszkańców w Polsce oraz w państwach UE-15 i UE-27 w latach 2000-2007.**



**Wykres 5. Liczba zatrudnionych w administracji publicznej na 10 000 mieszkańców w państwach UE w roku 2007.**



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Eurostat.

Prezentowana niekiedy w dyskusjach publicznych opinia, że przystąpienie Polski do UE spowodowało szczególny rozrost administracji w naszym kraju, nie jest więc w świetle dostępnych danych uzasadniona. Tempo wzrostu liczby urzędników na 10 000 mieszkańców nie uległo nagłemu przyspieszeniu po roku 2004. Natomiast udział zatrudnionych w administracji w populacji zatrudnionych ogółem zaczął, jakkolwiek nieznacznie, spadać począwszy od momentu akcesji Polski do Unii Europejskiej. Dostępne szeregi czasowe są jednak na tyle krótkie, że nie dają możliwości wyciągania wniosków o trwałych tendencjach związanych z liczbą zatrudnionych w administracji.

Należy również podkreślić, że ilościowe ujęcie poziomu zatrudnienia w administracji publicznej jest jedynie przybliżoną miarą oceny jej funkcjonowania. Bardziej dogłębna analiza wymaga uwzględnienia wskaźników związanych z alokacją pracowników pomiędzy poszczególne obszary administracji publicznej, jak również bliższego przeglądu zagadnień związanych z polityką kadrową.



## b. Struktura zatrudnienia – administracja rządowa i samorządowa

Organizacja administracji publicznej w państwach UE nie przyjmuje modelowego rozwiązania, identycznego dla wszystkich jej członków. Kształtuje się natomiast w zależności od wielu różnych czynników, m.in. rozwoju socjo-demograficznego i technologicznego, legislacji UE czy też procesów integracyjnych.<sup>3</sup> Oznacza to, że tendencje decentralizacyjne/centralizacyjne w obszarze administracji publicznej zachowują ścisły związek z historycznym modelem administracji i stylem zarządzania występującymi w poszczególnych państwach UE.

### Ramka 1. Porównanie zalet zdecentralizowanej i scentralizowanej administracji publicznej.

#### Administracja scentralizowana

- lepsza koordynacja priorytetowych zadań na poziomie kraju;
- większa spójność działania aparatu administracji publicznej;
- możliwość koncentracji pracowników o szczególnie wysokich kwalifikacjach (korzyści skali).

#### Administracja zdecentralizowana

- samodzielność działania jednostek administracyjnych niższego szczebla;
- większa wiedza o lokalnych uwarunkowaniach i potrzebach lokalnych społeczności;
- duża elastyczność działania;
- krótszy proces podejmowania decyzji.

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie S. Burki et al., *Beyond the Center: Decentralizing the State*, World Bank, 1999.

Należy jednak odnotować, że na początku lat 90-tych w większości „starych” państw członkowskich można było zaobserwować zwrot w kierunku decentralizacji administracji publicznej<sup>4</sup> (EUPAN 2005). Zagadnienie to zostało również w sposób priorytetowy potraktowane w Strategii Lizbońskiej. W szczególności, duży nacisk położony został na udział władz lokalnych i regionalnych w tworzenie oraz realizację planów wdrażania Strategii w poszczególnych krajach członkowskich.<sup>5</sup>

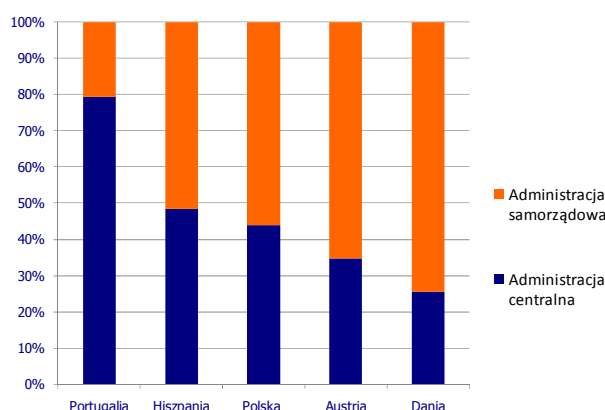
Pomimo tego, sposób alokacji pracowników pomiędzy jednostki administracji centralnej i samorządowej jest w ramach Unii Europejskiej wciąż bardzo zróżnicowany. Szersze informacje na temat struktury administracji publicznej w wybranych państwach członkowskich są dostępne na wykresie 6.

<sup>3</sup> Na podstawie Ch. Demmke, G. Hammerschmid, R. Meyer, *Decentralization and accountability as Focus of Public Administration Modernization*, European Public Administration Network, 2006.

<sup>4</sup> Tego typu trend zaobserwować można było m.in. w Finlandii oraz w Hiszpanii. W ostatnich latach w obu państwach tendencja decentralizacji administracji została odwrócona.

<sup>5</sup> *Opinia Komitetu Regionów w sprawie przeglądu śródkresowego Strategii Lizbońskiej: zalecenia dotyczące zalecenia Rady w sprawie wdrażania polityk zatrudnienia w Państwach Członkowskich*, Komitet Regionów, Komisja Polityki Gospodarczej i Społecznej, 29.09.2004.

Wykres 6. Zatrudnienie w administracji centralnej i samorządowej w wybranych państwach UE.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie: *Mały rocznik statystyczny 2008* (dane dla Polski) oraz *Structure of Civil and Public Services*, European Public Administration Network, 2006 (dane dla pozostałych państw).

Zaprezentowane w Tabeli 1. dane pozwalają zaliczyć Polskę do grupy państw, w których widoczne są pewne zmiany w kierunku decentralizacji administracji, choć tempo zmian należy uznać raczej za powolne. W latach 1999-2007 odsetek zatrudnionych w administracji samorządowej wśród ogółu urzędników wzrósł nieznacznie z poziomu odpowiednio 0,52 do 0,56. Znaczna część wzrostu miała jednak miejsce jeszcze przed faktycznym przystąpieniem Polski do UE.

Tabela 1. Zatrudnieni w administracji publicznej w Polsce (tys.).

	1999	2000	2004	2005	2006	2007
Administracja publiczna (ogółem)	307	315,3	358,2	367,7	371	380
Administracja państwowa <sup>6</sup>	148	135,8	162,4	164,6	164,2	166,5
Administracja samorządowa:	159	178,7	194,9	202,2	206,0	213,5
gminy <sup>7</sup>	132	132,8	142,3	145,6	148,5	154,3
powiaty	21	39,8	44,3	47,0	46,6	46,9
województwa <sup>8</sup>	4,6	6,1	8,4	9,5	10,8	12,3
Udział zatrudnionych w administracji samorządowej	0,52	0,56	0,54	0,55	0,55	0,56

Dane pochodzące z roczników statystycznych są wyliczone na podstawie innej metodologii niż klasyfikacja NACE, nie uwzględniają np. zatrudnienia w wojsku i ubezpieczeń społecznych. Nie można ich bezpośrednio porównywać. Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie *Mały rocznik statystyczny Polski 2006*, *Mały rocznik statystyczny Polski 2007*, *Mały rocznik statystyczny 2008*.

Analizując szczegółowo dane o zatrudnieniu w podziale na administrację państwową i samorządową można zauważyć, że statystyki dla gmin i miast na prawach powiatu wskazują na utrzymywanie się przyrostu zatrudnionych na stosunkowo niewysokim, aczkolwiek stałym poziomie w całym badanym okresie. Średni roczny przyrost w ostatnich 9 latach wyniósł ok. 2,5 tys. etatów. Podobna tendencja, z nieco większymi wahaniami, jest charakterystyczna dla zatrudnionych w powiatach. Ze zdecydowanie największą dynamiką wzrostu zatrudnienia mamy do czynienia w

<sup>6</sup> Kategoria obejmuje zatrudnionych w naczelnych organach administracji oraz w urzędach wojewódzkich.

<sup>7</sup> Kategoria obejmuje gminy i miasta na prawach powiatu, w tym urzędy miast na prawach powiatu.

<sup>8</sup> Kategoria obejmuje województwa w tym urzędy marszałkowskie.

województwach. O ile w roku 2005 zatrudnienie wynosiło tam 9,5 tys. osób, to z końcem roku 2007 liczba ta zwiększyła się o prawie 3 tys. osiągając poziom 12,3 tys. Można podejrzewać, że w najbliższym okresie zatrudnienie na poziomie wojewódzkim jeszcze wzrośnie, co jest powodowane nowym systemem wdrażania funduszy unijnych w latach 2007-2013, w ramach którego uruchomione zostały regionalne programy operacyjne (również komponenty regionalne PO KL) wymagające znacznie większej aktywności po stronie administracji województwa, niż miało to miejsce podczas realizacja *Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006*.

Poza administracją samorządową, z tendencją wzrostową mamy do czynienia również w przypadku zatrudnienia w administracji państwowej. Stosunkowo niewielki poziom zmian w obu przypadkach nie pozwala jednak na przyjęcie categorycznych wniosków co do ewentualnego wpływu akcesji na strukturę administracji publicznej w Polsce. W najbliższej przyszłości można spodziewać się jednak dalszego wzrostu zatrudnienia w administracji samorządowej. Aktualnie zapowiedziana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji reforma administracji ma opierać się o zasadę decentralizacji. Jednym z jej głównych elementów ma być przekazanie władzom samorządowym większych kompetencji, co oznacza również więcej środków do dyspozycji jednostek administracji niższego szczebla.<sup>9</sup> Szersze kompetencje organów samorządowych będą wymagały zaangażowania większej liczby pracowników w tego typu jednostkach. W związku z tym w kolejnych latach można się w Polsce spodziewać rosnącego udziału zatrudnionych w administracji samorządowej w stosunku do całej populacji urzędników.

---

<sup>9</sup> W szczególności zwiększone zostaną kompetencje samorządów kosztem ograniczenie prerogatyw wojewodów. Więcej na ten temat: *Samorządy zastąpią administrację rządową*, Gazeta Prawna, 17.06.2008.

### c. Polityka kadrowa polskiej administracji

Jednym z czynników wpływających na potencjał kadrowy polskiej administracji jest właściwa polityka zatrudnienia w tym obszarze oraz korzystanie z tzw. dobrych praktyk wykorzystywanych w pozostałych państwach członkowskich. Na poziomie UE możemy obserwować kilka podstawowych kierunków reformy polityki kadrowej w administracji publicznej. Należy do nich zaliczyć zmiany w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi (w tym zwiększenie efektywności systemu płacowego oraz zmiany w zakresie systemu rekrutacyjnego), inwestycje w programy rozwoju wyższej kadry administracji oraz kształtowanie ścieżki kariery pracowników poprzez system podnoszenia kwalifikacji. Działania takie podejmowane są po to, by zachęcić młode, dobrze wykształcone osoby do podejmowania pracy w administracji, dokonać odpowiedniego doboru urzędników, zapewnić im możliwość rozwoju zawodowego i uniknąć ich odpływu do sektora prywatnego.

Wskazane kierunki zmian powinny być podjęte również w polskiej administracji. Jednym z głównych problemów kadrowych z jakimi boryka się polska administracja jest wysoka rotacja pracowników, zwłaszcza młodych urzędników średniego szczebla.<sup>10</sup> Niska stabilność zatrudnienia w administracji utrudnia opracowywanie i wdrażanie długookresowych programów działania oraz prowadzenie spójnej polityki wspierającej rozwój społeczno - gospodarczy. Stabilność zatrudnienia może mieć także znaczenie dla kwalifikacji pracowników – można przypuszczać, że urzędnicy częściej decydują się na uzupełnianie i poszerzanie swojej wiedzy, jeśli widzą przed sobą perspektywy kariery w zawodzie.

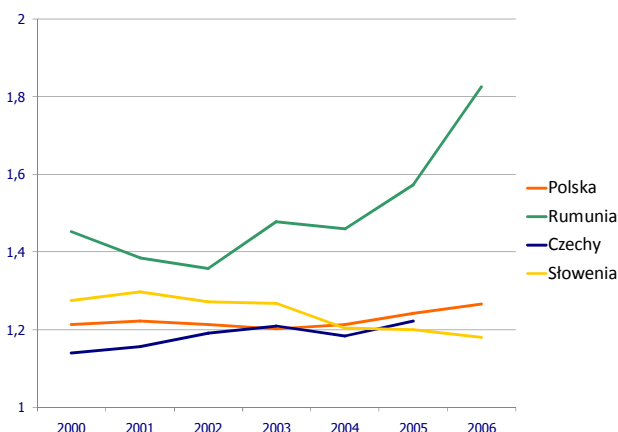
Wpływ na rotację pracowników może mieć poziom wynagrodzeń, jak i brak odpowiednich systemów motywacyjnych. Warto jednak zaznaczyć, że wynagrodzenia w administracji publicznej w Polsce przewyższają średnią krajową (patrz Wykres 7). W ostatnich latach stosunek wynagrodzenia w administracji do przeciętnych płac w całej gospodarce kształtował się na względnie stałym poziomie – urzędnicy zarabiali przeciętnie około 20 proc. więcej niż zatrudnieni w innych sekcjach gospodarki. Wyższe wynagrodzenia urzędników zaobserwować można także w pozostałych nowych krajach członkowskich UE, jednak np. w Rumunii różnice w tym obszarze w ostatnich latach znacznie wzrosły.

O wysokiej rotacji pracowników decydować może – w pewnym stopniu – także upolitycznienie polskiej administracji, przejawiające się m.in. w wymianie części urzędników wyższego i średniego szczebla po każdych wyborach, powoływaniu na wyższe stanowiska kandydatów spoza korpusu służby cywilnej oraz względnie niewielkiej liczbie urzędników zatrudnionych w drodze otwartych konkursów.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> J. Siewierski, *Administracja publiczna jako podstawowy segment sektora publicznego w III Rzeczypospolitej*, Służba cywilna nr 8/2004.

<sup>11</sup> J. Siewierski, *Administracja publiczna jako podstawowy segment sektora publicznego w III Rzeczypospolitej*, Służba cywilna nr 8/2004; K. Brunetko, *Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne*, raport Fundacji Batorego.

**Wykres 7. Stosunek wynagrodzenia w administracji publicznej do średniego wynagrodzenia w gospodarce w Polsce oraz w wybranych nowych państwach członkowskich UE w latach 2000-2006.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wymienione wyżej problemy wymagają rozwiązań kompleksowych, które z jednej strony zagwarantują administracji publicznej stały napływ wysoko wykwalifikowanych pracowników, a z drugiej, zwiększą atrakcyjność pracy urzędnika w porównaniu z zatrudnieniem w sektorze prywatnym. Wśród ważnych inicjatyw należy wymienić dwa programy realizowane w ciągu ostatnich dwóch lat pod auspicjami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji - *Aktywni w administracji* oraz *Znajdź pracę w administracji*. Pierwszy z nich skierowany był do studentów oraz absolwentów szkół wyższych. Jego podstawowym celem było umożliwienie osobom wchodzącym na rynek pracy zdobycie pierwszych doświadczeń zawodowych w trakcie praktyk i staży w jednostkach administracji publicznej. Założeniem drugiego z programów jest dotarcie do wszystkich osób zainteresowanych podjęciem zatrudnienia w urzędach i instytucjach administracji publicznej. Na specjalnie przygotowanych stronach internetowych udostępniono nie tylko wyszukiwarki ofert pracy, ale również umieszczono szereg informacji o pracy urzędnika oraz porad dotyczących zwiększenia swoich szans w procesie rekrutacji.

Należy jednak podkreślić, że obydwa programy miały charakter przede wszystkim promocyjny i nie mogą być tym samym uważane za kompleksową odpowiedź na problemy polityki kadrowej polskiej administracji publicznej. Za tego typu rozwiązanie można uznać na pewno inicjatywy podejmowane w ostatnich latach związane z utworzeniem profesjonalnego korpusu służby cywilnej – grupy urzędników, której rolą jest zagwarantowanie efektywnego funkcjonowania państwowego aparatu administracyjnego niezależnie od bieżącej sytuacji politycznej. Niestety, kolejne rządy posiadały odmienne koncepcje związane z działaniem tej części administracji. Częste zmiany<sup>12</sup> związane z funkcjonowaniem służby cywilnej są o tyle niekorzystne, że jej budowa jest procesem długotrwałym, szczególnie w kraju takim jak Polska, który nie posiada ugruntowanych tradycji w tym obszarze.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Dotyczące np. powstania Państwowego Zasobu Kadrowego.

<sup>13</sup> K. Brunetko, *Służba...*, *op.cit.*

Atrakcyjność zatrudnienia w administracji publicznej wszystkich szczebli została w ostatnich latach niewątpliwie podniesiona, dzięki ofercie szkoleniowej współfinansowanej z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Na doskonalenie zawodowe urzędników oraz interwencje o charakterze systemowym położono również duży nacisk w perspektywie finansowej 2007-2013.<sup>14</sup> W Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki uwzględniono Priorytet V pt. „Dobre rządzenie”, który wspierać ma zadania związane z reformą administracji publicznej w obszarach zidentyfikowanych w Krajowym Programie Reform. W szczególności, pomoc skierowana ma być na działania związane z usprawnieniem zarządzania kapitałem ludzkim oraz opracowaniem nowego systemu wynagrodzeń w administracji publicznej.

Obecnie trwają również prace nad nowelizacją ustawy o pracownikach samorządowych, będącą elementem planowanej reformy administracji publicznej. Jej projekt zakłada znaczną deregulację polityki kadrowej w administracji, co wpisuje się w ogólnoeuropejski trend związany z decentralizacją zarządzania kapitałem ludzkim w jednostkach publicznych. Ponadto, przewiduje on modernizację polityki kadrowej, która ma się opierać m.in. na uelastycznieniu systemu wynagrodzeń oraz stworzenia jednolitych, przejrzystych zasad naboru pracowników. Dodatkowemu zwiększeniu atrakcyjności pracy urzędnika służyć mają procedury umożliwiające tworzenie ścieżek rozwoju zawodowego.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Stanowi to dużą poprawę w porównaniu z okresem programowania 2004-2006. Więcej na ten temat: Unijne wsparcie na doskonalenie Urzędników, *Gazeta Samorządu i Administracji*, nr 11/20008, „Dodatek specjalny pt. *Kształcenie administracji publicznej*”.

<sup>15</sup> *Samorząd może być nowoczesnym pracodawcą - rozmowa z Adamem Leszkiewiczem, zastępcą szefa KPRM*, *Gazeta Samorządu i Administracji*, nr 8/2008, s. 16.

### 3. Potencjał techniczny administracji publicznej

Najważniejszym celem postawionym w Strategii Lizbońskiej, przyjętej przez państwa członkowskie w 2000 roku, jest przekształcenie UE w najbardziej konkurencyjny region gospodarczy na świecie. Jednym ze środków, który ma służyć osiągnięciu powyższego celu, jest rozwój społeczeństwa informacyjnego. Stworzenie przyjaznego otoczenia informatycznego zarówno dla obywateli, jak i dla przedsiębiorstw stało się na początku XXI w. priorytetem działania UE. Stawia to przed administracją publiczną poszczególnych państw członkowskich nowe wyzwania. Informatyzacja administracji publicznej zajmuje również jedno z centralnych miejsc w odnowionej Strategii Lizbońskiej z 2005 roku.<sup>16</sup>

#### Ramka 2. Korzyści związane z informatyzacją administracji publicznej.

Korzyści z postępującej informatyzacji administracji publicznej należy rozpatrywać co najmniej na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, informatyzacja przynosi wymierne efekty dla samej administracji poprzez, m.in. obniżenie kosztów związanych z jej funkcjonowaniem. Na zmniejszenie kosztów wpływ może mieć również większa wykrywalność oszustw czy błędów, pojawiających się przy świadczeniu usług publicznych, jak również wzrost efektywności w świadczeniu wspomnianych usług, związany z ograniczeniem biurokracji czy też obniżeniem poziomu korupcji.<sup>17</sup>

Z drugiej strony informatyzacja administracji to korzyści dla odbiorców usług publicznych – obywateli i przedsiębiorstw w państwach członkowskich. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- skrócenie czasu oczekiwania na wykonanie danej usługi publicznej oraz obniżenie kosztów związanych z jej realizacją (ograniczenie czasu oczekiwania w kolejce, wypełniania dokumentów, dojazdu do miejsca, gdzie usługa jest świadczona);
- łatwiejszy dostęp do informacji na temat funkcjonowania organów administracji publicznej;
- umocnienie demokratyzacji funkcjonowania administracji poszczególnych państw członkowskich, jak i całej UE.<sup>18</sup>

Wysoki poziom informatyzacji sprzyja również pogłębianiu faktycznej integracji w ramach rynku wewnętrznego UE. Ważne w tym kontekście są choćby ułatwienia dla przedsiębiorców związane z prowadzoną przez nich działalnością.

Ponieważ jednym z głównych zadań administracji publicznej jest świadczenie szeroko rozumianych usług publicznych oraz zapewnienie podmiotom korzystającym z tych usług możliwie najpełniejszej informacji, wymiernym wskaźnikiem obrazującym stopień informatyzacji administracji wydaje się być dostępność usług publicznych/informacji publicznej świadczonych za pośrednictwem internetu.

Oceniając stopień informatyzacji administracji publicznej w Polsce na tle pozostałych państw członkowskich UE w niniejszym opracowaniu posłużono się następującymi wskaźnikami:

<sup>16</sup> Wyrazem dążenia do podniesienia poziomu informatyzacji są liczne inicjatywy podejmowane na forum UE, przyczyniające się do realizacji założeń Strategii Lizbońskiej, do których należy zaliczyć m.in. e-Europe 2002, e-Europe 2005, i2010 - European Information Society 2010 czy stanowiący konkretyzację ostatniego z wymienionych dokumentów – i2010 e-Government Action Plan. O horyzontalnym podejściu do zagadnienia informatyzacji świadczą również postanowienia innych dokumentów, niezwiązanych bezpośrednio z samym zagadnieniem, jak przykładowo przepisy tzw. „dyrektywy usługowej”.

<sup>17</sup> Badania na temat korelacji stopnia informatyzacji administracji publicznej z poziomem korupcji przeprowadził m.in. Instytut Spraw Publicznych (<http://www.isp.org.pl/?v=page&id=144&ln=pl>).

<sup>18</sup> Serwis internetowy Komisji Europejskiej, źródło z dnia 23 kwietnia 2007: [http://ec.europa.eu/information\\_society/soccul/egov/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/soccul/egov/index_en.htm)

- poziom zaawansowania usług publicznych świadczonych on-line;
- udział usług publicznych w pełni świadczonych on-line w stosunku do wszystkich badanych usług;
- popyt na usługi świadczone on-line;
- indeks Web Measure.

#### **a. Poziom zaawansowania usług publicznych świadczonych on-line**

Oceniając poziom zaawansowania usług publicznych świadczonych on-line wykorzystane zostaną badania przeprowadzone na zalecenie Komisji Europejskiej. Dotyczą one dostępności on-line 20 podstawowych usług publicznych w poszczególnych państwach członkowskich UE,<sup>19</sup> w tym dwunastu usług świadczonych dla obywateli (G2C), m.in. możliwość wypełnienia zeznania podatkowego, rejestracji samochodu oraz ośmiu usług dla przedsiębiorstw (G2B), m.in. możliwość rejestracji firmy, złożenia deklaracji celnej. Ocena poziomu dostępności usług tego rodzaju pozwala na bieżąco śledzić postęp państw członkowskich w rozwoju e-government.

W pierwszej kolejności analizie zostanie poddany średni poziom zaawansowania usług publicznych świadczonych za pośrednictwem internetu. Odnosząc się do interpretacji rezultatów uzyskanych przez poszczególne państwa członkowskie: wynik w przedziale <0%;20%) oznacza możliwość uzyskania informacji on-line na temat danej usługi publicznej; wynik w przedziale <20%;40%) – możliwość pobrania on-line dokumentów/formularzy niezbędnych przy świadczeniu danej usługi; wynik w przedziale <40%;60%) – możliwość wypełnienia on-line dokumentów/formularzy niezbędnych przy świadczeniu danej usługi publicznej, bez konieczności wypełniania papierowych dokumentów i dostarczania ich do odpowiedniego urzędu; wynik w przedziale <60%;80%) – pełna dostępność danej usługi publicznej on-line, tzn. dana usługa od początku do końca może być świadczona za pośrednictwem internetu; wynik w przedziale <80%;100%) – świadczona usługa posiada cechy usługi spersonalizowanej (odpowiada konkretnym potrzebom użytkownika).<sup>20</sup>

Analizując przedstawione na wykresie dane na uwagę zasługuje wynik Austrii, w której w 2007 roku prawie wszystkie badane usługi cechował maksymalny poziom zaawansowania. Sukcesywnie realizowane są w Austrii projekty mające na celu udostępnienie jak największej części serwisów publicznych w sieci. Strategia rozwoju austriackiego e-government opiera się na kilku bardzo istotnych zasadach. Przede wszystkim administracja ma służyć obywatelom. Rząd ma usprawniać procedury administracyjne tak, aby dopełnianie ich trwało krótko, a ilość formularzy do wypełnienia była jak najmniejsza. Bardzo istotne jest również zapewnienie bezpieczeństwa transakcji elektronicznych, aby można było porównać je do wizyty

<sup>19</sup> Badanie to przeprowadzane jest cyklicznie przez CapGemini na zlecenie Komisji Europejskiej. Więcej informacji na temat badania można znaleźć w serwisie internetowym epractice.eu.

<sup>20</sup> W 2007 roku została zmieniona metodologia dotycząca poziomu zaawansowania usług. W porównaniu z badaniami przeprowadzonymi w poprzednich latach wprowadzono 5. stopień zaawansowania, który oznacza usługę spersonalizowaną. Dodanie kolejnego poziomu pozwala wg autorów raportu uwzględnić nowe możliwości technologiczne rozwijających się portali usługowych. Zmiana metodologii uniemożliwia bezpośrednie porównywanie danych w ujęciu historycznym dla państw członkowskich.



w biurze urzędu. Austriacka strategia zakłada również, że usługi muszą być dostępne dla wszystkich obywateli bez wyjątku, dlatego też powinny być przedstawione w sposób nieskomplikowany, tak aby każdy miał szansę z nich skorzystać. Pełna efektywność e-government nie zostanie osiągnięta bez zaangażowanej współpracy wszystkich szczebli administracji. Bardzo istotna jest także gwarancja ochrony danych oraz otwartość systemu na nowe technologie. Celem ułatwienia obywatelom przechodzenie przez procedury administracyjne, przykładowo wypełnianie niezbędnych formularzy, został uruchomiony w Austrii specjalny portal (help.gov.at). Jednym z ciekawszych projektów wprowadzanych w Austrii jest wdrożenie tzw. Citizen Card. Karta służy jako urządzenie pozwalające złożyć podpis elektroniczny i jako dokument identyfikacji elektronicznej. Dzięki niej możliwy jest bezpieczny kontakt m.in. z organami administracji publicznej drogą internetową. Obecnie projekt jest w końcowej fazie realizacji. Kładziony jest nacisk na powiadomienie społeczeństwa o zaletach systemu Citizen Card i zapoznanie ze sposobem jego działania.<sup>21</sup>

Dwa kolejne miejsca w rankingu zajęły nowe państwa członkowskie (akcesja w 2004 roku) – Malta oraz Słowenia. Rezultat obu państw przewyższał o około 20 proc. średnią dla całej UE, która wyniosła w 2007 roku nieco ponad 76 proc. Poza wskazanymi dwoma państwami oraz Estonią pozostała część nowych państw członkowskich znajdowała się w drugiej połowie rankingu.

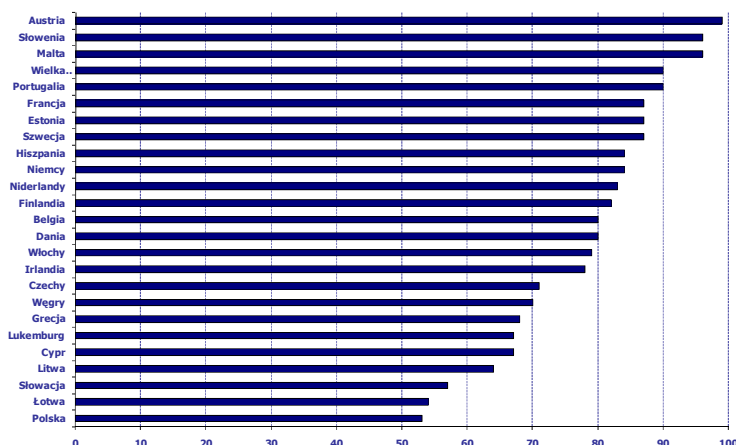
Wynik osiągnięty przez Polskę (53 proc.) sytuował ją na końcu listy państw członkowskich. Innymi słowy, podmiot korzystający w Polsce z usług publicznych za pośrednictwem internetu w 2007 roku miał możliwość (przeciętnie) wypełnić niezbędne dokumenty/formularze bez konieczności fizycznego kontaktu z urzędem. Porównywalnie słabe rezultaty zanotowała Łotwa oraz Słowacja.

Pomimo stosunkowo wysokiego przeciętnego poziomu zaawansowania usług świadczonych przez organy administracji publicznej z wykorzystaniem internetu, na uwagę zasługuje dystans jaki dzieli lidera od państw osiągających najniższe wyniki. W omawianym przykładzie rezultat osiągnięty przez Austrię jest prawie dwukrotnie lepszy niż w przypadku Polski i Łotwy.

---

<sup>21</sup> Źródło: [http://www.a-sit.at/de/dokumente\\_publicationen/flyer/buergerkarte\\_en.php](http://www.a-sit.at/de/dokumente_publicationen/flyer/buergerkarte_en.php); strona help.gov.at pomaga w usprawnieniu projektu Citizen Card poprzez umieszczenie linków stron urzędów i ministerstw, które umożliwiają transakcje z użyciem karty. Wygląda to tak, że przykładowe ministerstwo umieszcza na stronie internetowej zakładkę, gdzie można zalogować się jako użytkownik Citizen Card.

**Wykres 8. Przeciętny poziom zaawansowania usług publicznych świadczonych on-line w państwach członkowskich w 2007 roku. (%)**



Źródło: Raport CapGemini na zlecenie Komisji Europejskiej, 2007.

Przedstawione powyżej wyniki, z powodu zmiany metodologii badania, nie są bezpośrednio porównywalne z tymi otrzymanymi dla państw członkowskich w poprzednich latach. Niemniej możliwe jest sformułowanie następujących wniosków. Usługi świadczone przez organy administracji publicznej on-line w 2007 roku osiągnęły w UE (przeciętnie) poziom transakcyjny. Oznacza to, że dana usługa od początku do końca może być zrealizowana za pośrednictwem internetu. Analiza danych zebranych rok wcześniej pozwalała stwierdzić, że przeciętnie na poziomie UE możliwe było tylko wypełnienie on-line formularzy/dokumentów. Poprawa jest zauważalna również w odniesieniu do Polski. Na podstawie danych z 2007 roku można zauważyć, że usługi świadczone on-line przeciętnie umożliwiały wejście w interakcję z organem administracji poprzez wypełnienie formularzy za pośrednictwem internetu. W poprzednim badaniu rezultat Polski sytuował ją natomiast w grupie państw, w których możliwe było jedynie elektroniczne pobranie niezbędnych formularzy umieszczonych w witrynach internetowych organów administracji publicznej.

Poprawa wyników w większości państw członkowskich sprawia jednak, że Polska wciąż osiąga jeden z najniższych rezultatów, również na tle krajów, które wraz z nią przystąpiły do UE. Dystans dzielący Polskę od lidera omawianego rankingu – Austrii, obrazuje Tabela 2., w której zestawia się szczegółowe informacje na temat poziomu zaawansowania usług publicznych świadczonych za pośrednictwem internetu.

**Tabela 2. Poziom zaawansowania świadczenia usług on-line w Polsce i Austrii (styczeń, 2008 rok).**

Usługa publiczna	Polska	Austria	Maksymalny poziom
Rozliczenie podatku od osób fizycznych	4 <sup>22</sup>	5	5
Poszukiwanie pracy przez biura pośrednictwa pracy	4	4	4
Korzystanie z ubezpieczeń społecznych (dla obywateli)	1-2	4-5	5
Wyrobienie dokumentów osobistych	1-2	4	4

<sup>22</sup> 1 - można uzyskać informację na temat danej usługi, 2 - można pobrać dokumenty/formularze, 3 - można wypełnić dokumenty/formularze on-line, 4 - usługa publiczna w pełni dostępna on-line, 5 - usługa spersonalizowana.

(paszport, prawo jazdy)			
Rejestracja samochodu	1–2	Nie dotyczy	4
Uzyskanie zezwolenia budowlanego	1–2	4	4
Złożenie zawiadomienia na policję	1	3	3
Korzystanie z bibliotek publicznych	3	4	5
Wydanie aktu chrztu/małżeństwa	2	4	4
Rejestracja na studia	2-3 (4 dla kilku uniwersytetów)	4	4
Zawiadomienie o zmianie miejsca zamieszkania	1–2	4	4
Możliwość umówienia się na wizytę lekarską, sprawdzenie dostępności usług w placówkach medycznych	0–1	Nie dotyczy	4
Korzystanie z ubezpieczeń społecznych dla przedsiębiorstw	4	4	4
Rozliczenie podatku od przedsiębiorstw	2	4	4
Rozliczenie podatku od usług (VAT)	2	4	4
Rejestracja działalności gospodarczej	2	4	4
Korzystanie z danych statystycznych	3	5	5
Złożenie deklaracji celnej	4	4	4
Uzyskanie zezwoleń w zakresie ochrony środowiska	0–1	5	5
Dostęp do zamówień publicznych	3	4	4

Źródło: epractice.eu.

Pomimo że w Polsce wciąż tylko cztery usługi są kwalifikowane jako w pełni transakcyjne, w porównaniu do roku 2007 zauważalny jest pewien progres.<sup>23</sup> Ma to odzwierciedlenie w omawianych powyżej statystykach ogólnych. Jednak w większości przypadków wciąż możliwe jest jedynie uzyskanie informacji na temat usługi oraz pobranie niezbędnych do dopełnienia czynności administracyjnych formularzy. Ewentualnie, możliwe jest przesłanie wypełnionych formularzy do właściwego urzędu za pośrednictwem internetu. Udostępnienie dwóch pierwszych ze wspomnianych czynności nie wymaga ze strony organów administracji publicznej wysokiego zawansowania posiadanych systemów informatycznych. Rozwój i unowocześnienie systemów jest konieczny dla zapewnienia w przyszłości pełnej transakcyjności usług administracji publicznej.

Dane zaprezentowane w tabeli dla Polski i Austrii dostępne są również dla pozostałych państw członkowskich. Zamieszczane są w jednym z unijnych portali wspierających rozwój społeczeństwa informacyjnego – epractice.eu. Poza statystykami dostępne są również podstawowe informacje oraz linki do portali w państwach członkowskich, co umożliwi bieżące śledzenie zachodzących zmian, a przede wszystkim, z punktu widzenia Polski, na skuteczny benchmarking pojawiających się rozwiązań.

Mając na względzie, że Polska zalicza się cały czas do grona najsłabszych państw członkowskich w omawianym obszarze, należy odnotować kilka konkretnych kroków zmierzających w kierunku podniesienia stopnia informatyzacji administracji

<sup>23</sup> Usługi te można realizować za pośrednictwem następujących portali: rozliczenie podatku od osób fizycznych: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl); poszukiwanie pracy przez biura pośrednictwa pracy: [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl); korzystanie z ubezpieczeń społecznych dla przedsiębiorstw: [www.zus.pl](http://www.zus.pl); złożenie deklaracji celnej: <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=2>.

publicznej. Można zaliczyć do tego inicjatywę mającą na celu budowę elektronicznej platformy usług administracji publicznej ePUAP. Portal ma za zadanie dostarczanie informacji na temat usług publicznych realizowanych w ramach platformy (dla obywateli i przedsiębiorców). Założeniem przedsięwzięcia jest zbudowanie bazy instytucji publicznych. Będą one mogły poprzez jeden portal internetowy kontaktować się elektronicznymi kanałami komunikacji ze swoimi klientami.<sup>24</sup> Projekt ePUAP wciąż jest w fazie rozwoju. Przykładowo, ostatnio została dodana opcja „skrzynki podawczej” umożliwiającej odbieranie dokumentów elektronicznych.<sup>25</sup> Źródłem finansowania projektu są środki alokowane w ramach funduszy strukturalnych.

Kolejną podjętą inicjatywą jest projekt PESEL2 "Przebudowa i integracja systemu rejestrów państwowych". Celem projektu, który ma charakter wspierający, jest usprawnienie obsługi obywatela i przedsiębiorcy poprzez udostępnienie w trybie on-line danych z rejestru systemu PESEL. Jest to konieczne dla podwyższenia efektywności działania administracji rządowej, samorządów i biznesu. Niestety, jak do tej pory wdrażanie projektu napotyka duże trudności. Na poziomie technicznym oznacza to poważne opóźnienia, które skutkują koniecznością ograniczenia zakresu projektu. Z kolei brak terminowości grozi utratą finansowania ze środków unijnych.<sup>26</sup>

Wpływ na ograniczony rozwój usług elektronicznych w Polsce mają również inne czynniki, niezwiązane bezpośrednio z funkcjonowaniem organów administracji świadczących dane usługi. Pomimo że ustawa o podpisie elektronicznym została przyjęta jeszcze w 2001 roku, świadomość społeczna na ten temat pozostaje na niskim poziomie. Obecnie podpis elektroniczny umożliwia złożenie deklaracji podatkowej drogą internetową. Jednakże uzyskanie takiego podpisu łączy się z koniecznością zakupu całego zestawu z czytnikiem karty, kartą kryptograficzną i certyfikatem.<sup>27</sup> Samo aktywowanie podpisu może również wydać się skomplikowane. Konieczne jest zatem uruchomienie większej ilości programów zapoznających społeczeństwo z nowymi technologiami. Co więcej, system podpisu elektronicznego boryka się z kilkoma podstawowymi problemami, jak niekompatybilność formatów, niepełne bezpieczeństwo transakcji czy niezgodność przepisów odnoszących się do kwestii podpisu.<sup>28</sup>

### **b. Usługi publiczne w pełni świadczone on-line**

Kolejnym wskaźnikiem pozwalającym na porównanie stopnia informatyzacji administracji publicznej, a tym samym na przedstawienie wniosków w zakresie zbieżności potencjału technicznego polskiej administracji na tle członków UE, jest udział usług świadczonych w pełni przez internet w stosunku do wszystkich badanych

<sup>24</sup> Źródło: [www.e-puap.mswia.gov.pl](http://www.e-puap.mswia.gov.pl)

<sup>25</sup> Za: [www.e-puap.mswia.gov.pl](http://www.e-puap.mswia.gov.pl): Skrzynka podawcza: dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania informacji w formie elektronicznej do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnej sieci teleinformatycznej.

<sup>26</sup> Więcej informacji na stronie: <http://pesel2.mswia.gov.pl/index.php?view=a20080109a>.

<sup>27</sup> Więcej informacji na stronie: [www.epodpis.pl](http://www.epodpis.pl).

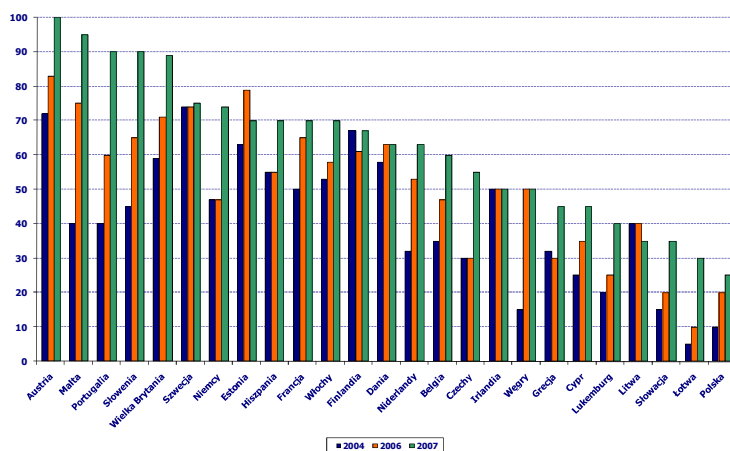
<sup>28</sup> Źródło: [http://www.isoc.org.pl/bariery\\_podpisu\\_elektronicznego](http://www.isoc.org.pl/bariery_podpisu_elektronicznego).

usług. Podstawą analizy jest 20 usług publicznych świadczonych on-line, podobnie jak miało to miejsce w przypadku oceny poziomu zaawansowania.<sup>29</sup>

Państwem członkowskim, które w 2007 roku osiągnęło jako jedyne pełną dostępność on-line badanych usług publicznych jest Austria. Miejsca w czołówce zajmują również Malta, Portugalia oraz Słowenia – państwa te na przestrzeni uwzględnionego okresu odnotowały największy postęp, odpowiednio o 55, 50 i 45 pkt. proc. Wnioskując jednak na podstawie zaprezentowanych statystyk powinno się pamiętać, że państwom takim jak Malta czy Słowenia, ze względu na niewielkie rozmiary oraz stosunkowo wysoką centralizację systemu administracji publicznej, relatywnie łatwiej jest o postęp, niż ma to miejsce w przypadku państw większych.

Zasadniczo progres jest zauważalny dla całej UE, w której średnio ponad 60 proc. usług było w 2007 roku w pełni dostępnych za pośrednictwem internetu, w porównaniu do nieco ponad 40 proc. w roku 2004. Państwa tzw. „starej” Unii przeciętnie notowały lepsze rezultaty od państw przyjętych do UE cztery lata temu. Średnia dla państw piętnastki w 2007 roku wyniosła ponad 68 proc., co odpowiada prawie 14 usługom, które osiągnęły poziom transakcyjny. Występuje również zauważalna, dosyć oczywista korelacja pomiędzy członkami UE, którzy posiadali wysoki poziom zaawansowania usług publicznych oraz znaczną liczbę usług w pełni świadczoną z wykorzystaniem internetu.

**Wykres 9. Odsetek usług publicznych w pełni świadczonych on-line w państwach członkowskich.**



Źródło: Raport CapGemini na zlecenie Komisji Europejskiej, 2007.

Najśłabsze rezultaty w badanym okresie charakteryzowały Polskę oraz Łotwę. Analizując szczegółowo pozycję Polski, pomimo odnotowanego wzrostu, trzeba podkreślić dosyć słabą dynamikę zmian, która była niższa zarówno od tej dla całej UE, jak i dla nowych państw członkowskich.

Dodatkowo, mając na względzie stosunkowo dobre wyniki dla całej UE, szczególnie widoczny progres w porównaniu do lat poprzednich, należy pamiętać o dystansie jaki

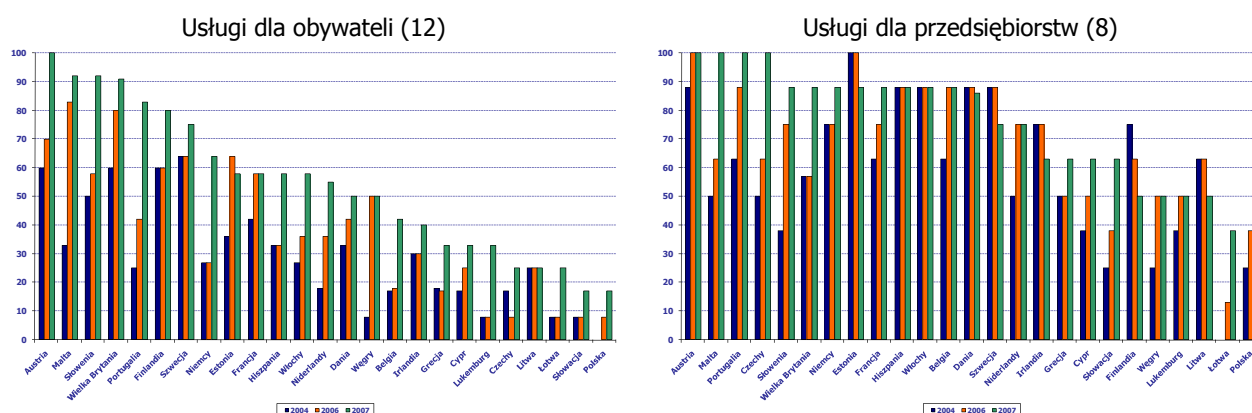
<sup>29</sup> Badania przeprowadzane są cyklicznie na zlecenie Komisji Europejskiej przez CapGemini. W odniesieniu do tego wskaźnika metodologia nie zmieniła się, co umożliwia dokonywanie bezpośrednich porównań w ujęciu historycznym. Usługa jest kwalifikowana jako w pełni świadczona za pośrednictwem internetu, jeżeli osiągnęła poziom co najmniej transakcyjny. Innymi słowy, mając na uwadze wskazane w poprzednim rozdziale poszczególne progi „zaawansowania” danej usługi, usługa jest w pełni świadczona on-line jeśli osiągnęła poziom co najmniej 60 proc.

wciąż dzieli poszczególnych jej członków w tym zakresie. Różnica pomiędzy liderem (Austria) a państwem najsłabszym (Polska) wyniosła w 2007 roku 75 proc.

Warto również przyrzeć się jak kształtuje się dostępność e-usług świadczonych przez organy administracji publicznej w podziale na usługi skierowane do obywateli i do przedsiębiorców. Czołówka UE dla usług w pełni świadczonych on-line w odniesieniu do obywateli kształtuje się podobnie do rozkładu dla wszystkich usług, prezentowanego powyżej. Pierwsze miejsce w rankingu w 2007 roku osiągnęła Austria, gdzie wszystkie usługi dla obywateli cechuje pełna transakcyjność. Biorąc pod uwagę całą UE, przeciętnie w pełni dostępnych dla obywateli jest 6 (na 12 badanych) usług świadczonych przez organy administracji publicznej. W porównaniu z rokiem 2004 największy postęp zanotowała Malta oraz Portugalia. W gronie państw o najsłabszych rezultatach znalazły się Polska i Słowacja. Pomimo niewysokiego wyniku dla całej UE, stosunkowo stabilna dynamika wzrostu zauważalna dla większości państw pozwala mieć nadzieję na dalszą poprawę rezultatów w przyszłości.

Lepiej wygląda sytuacja w odniesieniu do usług przeznaczonych dla przedsiębiorców. Miejsce na czele rankingu ponownie zajmuje Austria, co jest pochodną dostępności wszystkich usług administracji publicznej on-line, w tym państwie na poziomie transakcyjnym. W porównaniu do usług dla obywateli, większa liczba państw osiągnęła poziom pełnej transakcyjności. W 2007 roku obok Austrii była to Malta, Portugalia i Czechy. W przypadku Słowenii i Czech warto odnotować wzrost w 2007 roku o 50 pkt. proc. w porównaniu z pierwszym uwzględnianym w niniejszym opracowaniu okresem badania. Średnia dla całej UE w 2007 roku wyniosła ponad 70 proc. Z drugiej strony, rezultaty poszczególnych państw w latach 2004-2007 cechują zauważalne wahania. Do państw, które istotnie pogorszyły swoją sytuację w porównaniu z wynikami dla 2004 roku zaliczyć trzeba Estonię, Szwecję, Finlandię, Łotwę oraz Irlandię. Podobnie jak w przypadku e-usług dla obywateli ranking państw członkowskich zamyka Polska.

**Wykres 10. Odsetek usług publicznych w pełni świadczonych on-line w państwach członkowskich (skierowanych do obywateli i przedsiębiorstw).**



Źródło: Raport CapGemini na zlecenie Komisji Europejskiej, 2007.

### **c. Popyt na usługi publiczne świadczone on-line**

W kontekście statystyk prezentujących poziom dostępności usług publicznych, istotnym zagadnieniem jest popyt na oferowane usługi ze strony społeczeństwa. Innymi słowy, obok rozbudowanej infrastruktury e-administracji, ważne jest w jakim stopniu usługi tego typu są realnie wykorzystywane przez indywidualnych odbiorców, do których zaliczyć należy obywateli państw członkowskich oraz przedsiębiorstwa. Poniżej zaprezentowano dane dla poszczególnych państw UE obrazujące różnicę pomiędzy poziomem pełnej dostępności usług świadczonych za pośrednictwem internetu a poziomem korzystania z usług przez indywidualnych odbiorców w 2007 roku.<sup>30</sup> Wyniki poniższej analizy powinny być również rozpatrywane w kontekście efektywności administracji publicznej, o której szerzej będzie mowa w kolejnym rozdziale opracowania.

W przypadku usług skierowanych stricte do obywateli, w znakomitej większości państw członkowskich widoczna jest znaczna dominacja, używając terminologii ekonomicznej, podaży nad popytem. Różnica ta jest szczególnie istotna dla państw członkowskich, które należą do europejskiej czołówki pod względem pełnej dostępności usług publicznych świadczonych za pośrednictwem internetu. Analizując wyniki tylko pod kątem korzystania przez obywateli z usług e-administracji trzeba zwrócić uwagę na dysproporcje pomiędzy poszczególnymi państwami. W Grecji w 2007 roku tylko 12 proc. ankietowanych deklaroowało kontakt tego rodzaju z organami administracji publicznej. Z drugiej strony, dla Danii wynik ten zbliżył się do 60 proc. Średnia dla całej UE wyniosła w badanym roku prawie 31 proc.

Na szerszą refleksję zasługuje rezultat Austrii, która w 2007 roku osiągnęła 100 proc. dostępności usług administracyjnych on-line. Wynik ten jednakże nie przekłada się na popyt na te usługi. Przyczyn takiego stanu rzeczy można szukać w umiejętności posługiwania się Internetem przez obywateli. W 2007 roku zanotowano, że aż 31 proc. obywateli nie posiada żadnych umiejętności „internetowych”. Natomiast jedynie 8 proc. badanych wykazywało umiejętności na poziomie wysokim, co jednocześnie stanowi poziom średniej w krajach UE.<sup>31</sup> Podobnie sytuacja rysuje się w przypadku Malty, która osiągnęła porównywalny do Austrii poziom dostępności usług. W tym przypadku, 53 proc. Maltańczyków nie posiada żadnych umiejętności w posługiwaniu się internetem. Na uwagę zasługuje również stosunkowo słaba dynamika zmian w rzeczonym obszarze.<sup>32</sup>

Odmienne wygląda sytuacja dla e-usług z których korzystają przedsiębiorcy. W znakomitej większości państw członkowskich ponad 50 proc. badanych przedsiębiorstw deklaroowała kontakt z administracją publiczną za pośrednictwem internetu. Wysoki poziom korzystania z usług on-line wskazywali przedsiębiorcy z państw, w których prawie wszystkie usługi skierowane do przedsiębiorców

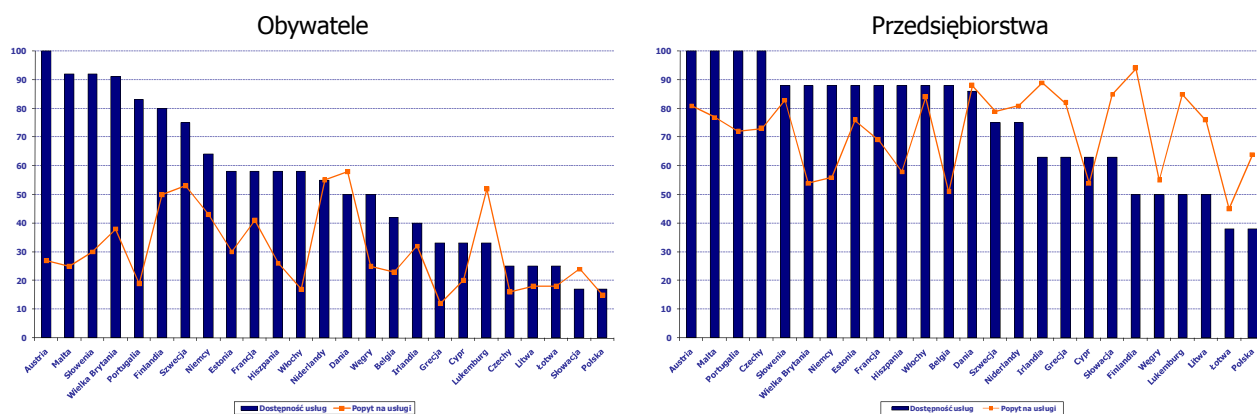
<sup>30</sup> Dane dotyczące popytu na świadczone usługi mają charakter ankietowy, co nakazuje ostrożność w ich interpretacji, szczególnie porównywanie pomiędzy państwami UE. Jest to istotne, jeśli weźmiemy pod uwagę, że różne społeczeństwa cechuje określony poziom „mówienia prawdy”. Ponadto, zestawione zostały statystyki dotyczące usług, które są w pełni transakcyjne w państwach członkowskich, z odpowiedziami ankietowymi, w których respondenci mogli uwzględnić kontakt z organami administracji publicznej za pośrednictwem internetu. Szczegółowe informacje nt. metodologii dostępne są w serwisie Eurostatu.

<sup>31</sup> Źródło: Komisja Europejska.

<sup>32</sup> Ibidem.

charakteryzuje pełną transakcyjność. Trudno jednak mówić o pełnej korelacji pomiędzy poziomem zaawansowania usług publicznych realizowanych on-line, a realnym ich wykorzystywaniem przez odbiorców, ponieważ podobnie wysoki poziom korzystania można zauważyć dla państw, w których tylko połowa (lub mniej) badanych usług publicznych cechuje pełna transakcyjność. Analizując sytuację Polski, w każdym z omawianych rankingów sytuuje się w końcówce stawki państw członkowskich. Na uwagę zasługuje jednak dosyć wysoki poziom korzystania przez przedsiębiorców z e-usług.

**Wykres 11. Odsetek usług publicznych w pełni świadczonych on-line a poziom korzystania z usług on-line ogółem w 2007 roku.**



Źródło: Raport CapGemini na zlecenie Komisji Europejskiej, Eurostat, 2007.

Podsumowując, powyższe porównanie może stanowić dobry asumpt do dyskusji na temat zaangażowania administracji publicznej nie tylko w rozwój technologiczny mający na celu umożliwienie dostępu do coraz większej liczby usług publicznych za pośrednictwem internetu, ale również w działania informacyjne, których efektem byłoby zapoznanie obywateli i przedsiębiorstw z pojawiającymi się możliwościami skorzystania ze świadczonych usług publicznych bez fizycznego kontaktu z właściwym urzędem.

#### d. Indeks Web Measure

Podstawą do porównań potencjału technicznego administracji publicznej, a tym samym analizy konwergencji Polski w stosunku do państw członkowskich może być również indeks Web Measure opracowywany przez Organizację Narodów Zjednoczonych.<sup>33</sup> Indeks ten budowany jest na podstawie analizy serwisów internetowych administracji danego państwa (pod uwagę brane są, co do zasady, serwisy administracji centralnej) z uwzględnieniem stopnia ich dostępności, możliwości uzyskania informacji na temat funkcjonowania danego organu administracji, pobrania dokumentów/formularzy, jak i uzupełnienia formularzy on-line (np. deklaracji podatkowych czy wniosków o wydanie dokumentów urzędowych). Pod uwagę brane są generalnie usługi na linii rząd – obywatel (Government-to-Citizen) i obywatel – rząd (Citizen-to-Government).

<sup>33</sup> Indeks jest przygotowywany przez Organizację Narodów Zjednoczonych i stanowi część składową indeksu e-government-readiness. Szersze informacje nt. metodologii oraz wyników za rok 2008 dostępne w raporcie „UN e-government survey 2008. From e-government to connected governance”.



Podobna metodologia wykorzystywana jest w omawianym wcześniej w tym opracowaniu badaniu dostępności on-line 20 wybranych usług publicznych. Trzeba jednak zaznaczyć, że wyniki obu badań nie mogą być podstawą do bezpośrednich porównań ze względu na inny zakres badanych usług, odmienne sposoby konstrukcji indeksów oraz interpretacji osiągniętych wyników.

Interpretując wyniki poszczególnych państw trzeba mieć na uwadze, że zmiana wartości indeksu nie oznacza, że dane państwo pogorszyło czy też poprawiło swoją bezwzględną sytuację w porównaniu z poprzednim badaniem (tzn. rozszerzyło czy też zmniejszyło zakres usług dostępnych on-line czy też jakość swoich serwisów). Indeks Web measure obrazuje bowiem względną pozycję danego państwa na tle pozostałych badanych państw (w badaniu przyjmuje się, że najlepiej rozwinięte państwo w tym zakresie otrzymuje indeks 1 i w stosunku do niego przeprowadzane są porównania). Zmiana wartości indeksu wskazuje więc jedynie, czy dane państwo rozwija się szybciej czy wolniej od pozostałych.

W 2008 roku liderem rankingu spośród państw członkowskich UE była Dania, tuż za nią sytuowała się Szwecja. Obydwa kraje charakteryzują się bardzo dobrą strategią portali internetowych. Posiadają podstawową stronę informacyjną oraz ściśle z nią związany portal umożliwiający dostęp do serwisów usług państwowych świadczonych on-line.<sup>34</sup> Warto odnotować, że dwa wspomniane państwa znajdują się również na czele globalnego rankingu. Wartości indeksu Web Measure w latach 2004-2008 wskazują, że wśród UE15 swój dystans do lidera najszybciej zmniejszyła Hiszpania oraz Francja. Oba państwa osiągnęły najlepszy rezultat również biorąc pod uwagę wszystkich członków UE. Z nowych państw członkowskich największe postępy w tym zakresie poczyniła Litwa.

Polska odnotowała istotny spadek w rankingu, z miejsca trzynastego w 2004 roku na miejsce osiemnaste w 2008 roku. Trend ten pokazuje, że informatyzacja administracji publicznej w Polsce postępuje bardzo powoli w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi.

**Tabela 3. Ranking państw członkowskich pod względem stopnia informatyzacji mierzonego za pomocą indeksu Web Measure.**

Państwo członkowskie	2008	2005	2004
Dania	1	2	2
Szwecja	2	3	5
Francja	3	14	16
Niderlandy	4	8	11
Malta	5	6	8
Estonia	6	12	9
Hiszpania	7	24	23
Wielka Brytania	8	1	1
Irlandia	9	10	12
Austria	10	7	10
Czechy	11	16	15
Finlandia	12	5	3

<sup>34</sup> Więcej informacji w raporcie: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>.

Węgry	13	11	17
Litwa	14	18	20
Luksemburg	15	23	7
Portugalia	16	22	22
Niemcy	17	4	4
<b>Polska</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>13</b>
Belgia	19	9	6
Włochy	20	13	14
Słowenia	21	15	18
Słowacja	22	17	19
Łotwa	23	21	24
Grecja	24	19	21

Źródło: Organizacja Narodów Zjednoczonych.

#### 4. Efektywność funkcjonowania administracji publicznej

Kolejną płaszczyzną analizy, pozostającą w ścisłym związku z omówionym powyżej potencjałem technicznym i kadrowym, jest efektywność administracji publicznej.

Konieczność podjęcia kompleksowych działań na rzecz poprawy efektywności funkcjonowania administracji publicznej, szczególnie w zakresie zmniejszenia obciążeń biurokratycznych związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstw oraz poprawy jakości regulacji, wynika bezpośrednio ze Strategii Lizbońskiej. Zwiększenie zdolności administracyjnych, w aspekcie podniesienia poziomu jakości pracy służb publicznych państw członkowskich jest natomiast jednym z priorytetów *Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dla spójności*. Docelowy model funkcjonowania administracji w Unii Europejskiej został sformułowany w raporcie *European governance: a white paper*, poprzez tzw. zasady dobrego rządzenia. Jedną z wymienionych w dokumencie zasad jest efektywność, która przejawiać się powinna między innymi w jakości przyjmowanych przez administrację regulacji.<sup>35</sup>

W ramach niniejszego rozdziału zostaną przedstawione wybrane wskaźniki pozwalające na ocenę szeroko rozumianej efektywności. Pierwszy z analizowanych wskaźników, przygotowywany przez Bank Światowy indeks efektywności administracji, ma charakter przekrojowy i uwzględnia wiele obszarów funkcjonowania służb publicznych: jakość świadczonych przez nie usług i wydawanych regulacji oraz stopień ich niezależności od nacisków politycznych. Kolejne przedstawione wskaźniki dotyczą konkretnych, wyizolowanych obszarów funkcjonowania administracji publicznej, takich jak otoczenie regulacyjne warunkujące rozpoczęcie działalności gospodarczej, korupcja, czy tzw. rządy prawa.

Poza względami stricte merytorycznymi wybór wskaźników do analizy został podyktowany możliwością porównania wyników Polski i pozostałych państw członkowskich, a tym samym pozwalający na przyjęcie wniosków co do procesów konwergencji zachodzących w tym obszarze w UE.

##### a. Efektywność administracji publicznej według Banku Światowego

Pierwszym z omawianych mierników efektywności administracji jest indeks Banku Światowego przygotowany w ramach cyklicznych raportów *Governance matters*.<sup>36</sup> Odnosząc się pokrótce do metodologii przyjętej przez Bank Światowy, należy zaznaczyć, że indeks ten jest agregatem uwzględniającym od 5 do 13 innych indeksów badających jakość usług świadczonych przez administrację publiczną, jakość wydawanych przez nią regulacji oraz stopień jej niezależności od nacisków politycznych. Respondentami badań byli najczęściej przedsiębiorcy prywatni, przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz gospodarstwa domowe. Indeks

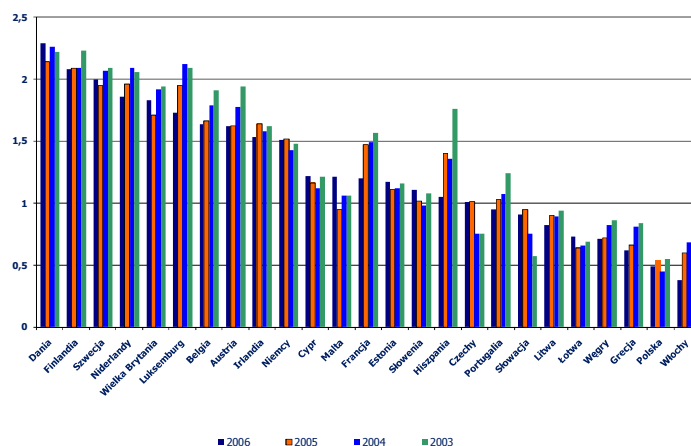
<sup>35</sup>Do zasad tych zaliczają się: otwartość, uczestnictwo, odpowiedzialność, efektywność i spójność. Są one wszystkie wymienione i scharakteryzowane w raporcie pt. *European governance: a white paper* dostępnym w serwisie internetowym Komisji Europejskiej.

<sup>36</sup>Opracowywane od 1994 roku raporty z serii *Governance matters* stanowią cykliczne, prowadzone przez Bank Światowy badania nad jakością rządzenia, w poszczególnych państwach świata. W ostatniej edycji raportu z 2006 r. badaniami zostało objętych sześć wymiarów rządzenia w 216 krajach i terytoriach. Poza efektywnością administracji pozostałe indeksy obrazują stabilność polityczną, jakość prawa, rządy prawa, poziom korupcji oraz wpływ obywateli na rządy. Należy zaznaczyć, że powyższe indeksy są coraz częściej wykorzystywane przez polityków, jak i ośrodki naukowe jako wiarygodne źródło informacji na temat jakości rządzenia w poszczególnych państwach. Szersze informacje na temat projektu dostępne są w serwisie internetowym Banku Światowego.

efektywności administracji jest wyskalowany w przedziale  $\langle -2,5; 2,5 \rangle$ , przy czym im wyższa nota, tym większa sprawność administracji danego kraju. Należy zaznaczyć, że wskaźnik ten w przypadku „starych” państw Unii Europejskiej uwzględniał mniejszą liczbę indeksów (9 w latach 2003-2005 i 10 w roku 2006) niż w przypadku nowych krajów członkowskich (11 lub 12 w latach 2003-2005 i 13 w roku 2006).<sup>37</sup> Oznacza to, że poziom tego indeksu nie jest w pełnej mierze porównywalny między tymi grupami państw. W znacznym stopniu porównywalne są natomiast relatywne zmiany tego indeksu w poszczególnych państwach oraz między państwami w obrębie nowych, bądź starych członków Unii Europejskiej.

Na podstawie analizy wartości indeksu w poszczególnych latach można stwierdzić, że wśród państw „piętnastki” najbardziej efektywną administrację posiadają państwa skandynawskie,<sup>38</sup> Niderlandy, Wielka Brytania oraz Luksemburg (patrz Wykres 12). Innymi słowy, wyżej wymienione państwa charakteryzowała wysoka jakość służby cywilnej i służby publicznej. Ponadto, administracja tych państw była relatywnie najbardziej niezależna od nacisków politycznych na tle całej UE. Z nowych państw członkowskich najlepsze rezultaty osiągnęły Cypr, Malta i Estonia, natomiast zdecydowanie najgorsze Łotwa, Węgry i Polska.

**Wykres 12. Indeks efektywności administracji w poszczególnych państwach członkowskich w latach 2003-2006.**



Źródło: Bank Światowy.

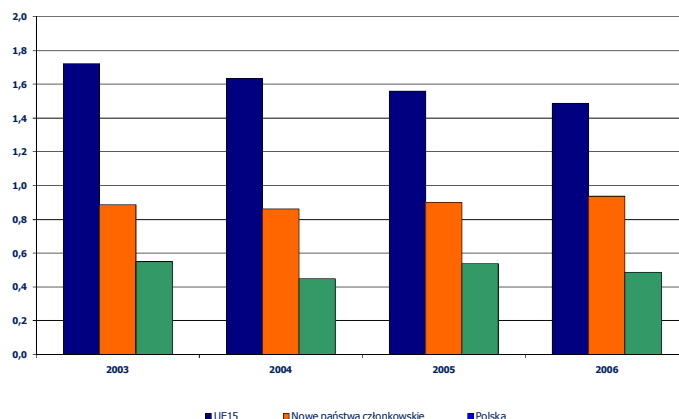
Należy zauważyć, że w starych państwach Unii Europejskiej w badanym okresie, indeks efektywności administracji obniżył się średnio o 14 proc., przy czym spadek, w największym stopniu, dotyczył Włoch i Hiszpanii. Ten sam wskaźnik w nowych państwach członkowskich nieznacznie wzrósł (średnio o 5,7 proc.). Jednocześnie w Polsce indeks efektywności administracji w 2006 roku spadł o 11 proc. względem ostatniego roku sprzed akcesji (patrz Wykres 13.), co jednak w kontekście sygnalizowanego obniżenia wartości indeksu dla państw „piętnastki” spowodowało, że luka między wartością tego indeksu w Polsce i w „starych” państwach Unii Europejskiej zmniejszyła się o 15 proc. (z 1,175 do 0,996 pkt.). Powiększył się

<sup>37</sup> Jedynym krajem UE15 o niższej liczbie indeksów cząstkowych składających się na indeks efektywności administracji jest Luksemburg, w którego przypadku było ich 6 w latach 2003-2005 oraz 7 w 2006 roku. Spośród nowych krajów Unii, mniejszą ilość indeksów wykorzystano na Malcie (5 w latach 2003-2005 i 6 w 2006 roku) i na Cyprze (między 5 a 7 w latach 2003-2006). Należy w związku z tym uznać, że dla wymienionych państw precyzja oszacowań indeksu efektywności administracji jest obniżona.

<sup>38</sup> Na potrzeby niniejszego raportu do państw skandynawskich zaliczono Szwecję, Danię i Finlandię.

natomiast aż o 33 proc. dystans między Polską a nowymi państwami członkowskimi (z 0,337 do 0,448). Wprawdzie ich rezultaty są nieznacznie zawyżone dzięki stosunkowo wysokiemu udziałowi bardzo małych państw: Malty i Cypru, niemniej tak istotne powiększenie się luki między Polską a nowymi członkami Wspólnoty musi budzić niepokój.

**Wykres 13. Indeks efektywności administracji dla UE15, nowych państw członkowskich oraz Polski w latach 2003-2006.**



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Banku Światowego.

Podsumowując, Polska 3 lata po akcesji do UE pozostawała w gronie państw o najmniej efektywnej administracji. Zmniejszyła wprawdzie dystans jaki dzielił ją w tym zakresie od państw „piętnastki”, ale inne nowe kraje członkowskie dokonywały znacznie szybszych postępów.

### b. Rządy prawa według Banku Światowego

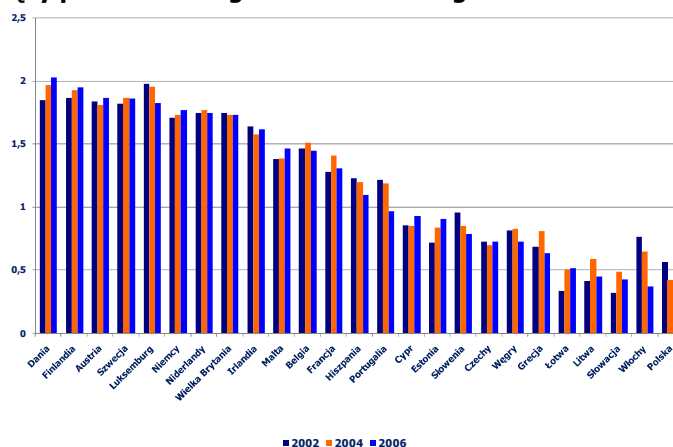
Kolejnym wskaźnikiem obrazującym w pewnej mierze funkcjonowanie administracji publicznej jest indeks „rządy prawa”. Wskaźnik ten jest przygotowywany przez Bank Światowy i ma taką samą konstrukcję jak indeks efektywności administracji. Każde badane państwo otrzymuje notę w przedziale  $<-2,5; 2,5>$  będącą agregatem szeregu indeksów obrazujących zaufanie obywateli do stanowionego prawa, zakres egzekucji umów, sprawności sądów i policji oraz poziom przestępczości. Co do zasady, im wartość indeksu w danym państwie jest bliższa 2,5, tym lepsze są jego osiągnięcia w zakresie rządów prawa. Należy jednak pamiętać, że liczba wskaźników składających się na indeks rządów prawa jest wyraźnie mniejsza w przypadku państw „starej” Unii niż w przypadku nowych państw członkowskich.<sup>39</sup> Dlatego bezwzględne wartości tego indeksu nie są w pełni porównywalne między tymi grupami krajów. Tym niemniej, pełnej ocenie mogą podlegać zmiany jego wartości w poszczególnych państwach.

Analizując szczegółowe wyniki badania można zauważyć, że w każdym z badanych okresów, najlepsze rezultaty osiągały: Dania, Finlandia, Austria i Szwecja (patrz Wykres 14). Relatywnie najgorsze wyniki charakteryzowały natomiast Litwę, Słowację, Włochy i Polskę. W porównaniu z wynikami z 2002 roku, w 2006 roku

<sup>39</sup> Wskaźnik rządów prawa wykorzystuje od 15 do 17 źródeł danych w przypadku nowych państw członkowskich oraz od 11 do 13 źródeł w przypadku „starych” państw Unii. Wyjątkami od tej reguły są Malta (od 6 do 8 indeksów w kolejnych latach) oraz Luksemburg (od 7 do 9 indeksów) i Cypr (od 8 do 10 indeksów).

wspomniane cztery państwa nie tylko nie osiągnęły istotnej poprawy, ale nawet w przypadku dwóch ostatnich wyniki uległy istotnemu pogorszeniu.

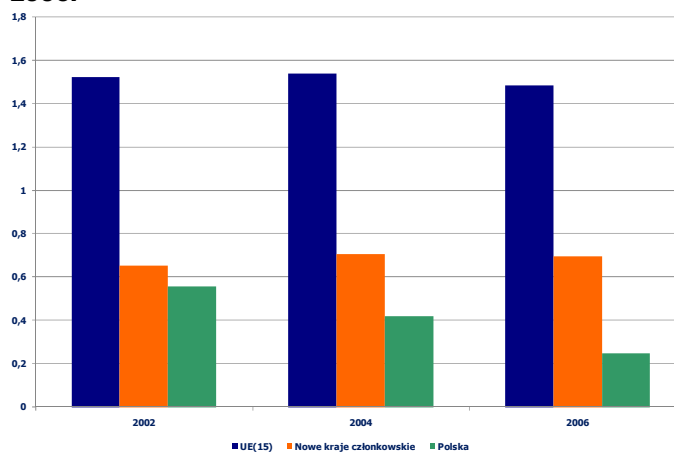
**Wykres 14. Indeks „rządy prawa” według Banku Światowego w latach 2002-2006.**



Źródło: Bank Światowy.

Porównując dynamikę wskaźnika pomiędzy państwami „starej” UE, nowymi członkami oraz Polską należy podkreślić, że jego wartość w pierwszych z nich minimalnie spadła na przestrzeni analizowanego okresu (patrz Wykres 15). Jednocześnie, w państwach które wstąpiły do Unii w 2004 roku nastąpił wzrost indeksu rządów prawa o 6 proc. Wzrost ten nie był udziałem Polski, która w badanym okresie zanotowała znaczny spadek tego wskaźnika z 0,56 do 0,25 pkt.

**Wykres 15. Średnia wartość indeksu „rządy prawa” dla UE15, nowych państw członkowskich oraz Polski w latach 2002-2006.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

Podsumowując, podobnie jak w przypadku indeksu efektywności administracji, można zaobserwować nieznaczną konwergencję między państwami „piętnastki” a nowymi państwami członkowskimi w zakresie poziomu zaufania obywateli do stanowionego prawa, egzekucji umów, sprawności sądów oraz poziomu przestępczości. Jednocześnie, wartość indeksu „rządów prawa” w Polsce wykazuje tendencję odwrotną, co przejawia się w systematycznym powiększaniu się luki jaka dzieli ją w tym zakresie od innych państw UE.

### **c. Obciążenia biurokratyczne dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej**

Jednym ze sposobów oceny efektywności funkcjonowania administracji publicznej może być również analiza otoczenia formalno-prawnego dotyczącego rozpoczęcia działalności gospodarczej (czas i koszt założenia firmy, liczba niezbędnych procedur). Można podejrzewać, że im dłuższy czas potrzebny na dopełnienie wszystkich formalności związanych z rozpoczęciem działalności gospodarczej oraz im większa liczba regulacji towarzysząca tym czynnościom, tym większa biurokratyzacja administracji publicznej, co nie pozostaje bez wpływu na efektywność wykonywanych przez nią czynności. Oczywiście dokonując porównań w powyższym zakresie trzeba mieć na uwadze, że do najważniejszych podmiotów kształtujących otoczenie instytucjonalne w tym obszarze należy zaliczyć organy ustawodawcze w poszczególnych państwach. Jakość uchwalanego w Polsce prawa zostanie szerzej omówiona w dalszych rozdziałach niniejszego raportu.

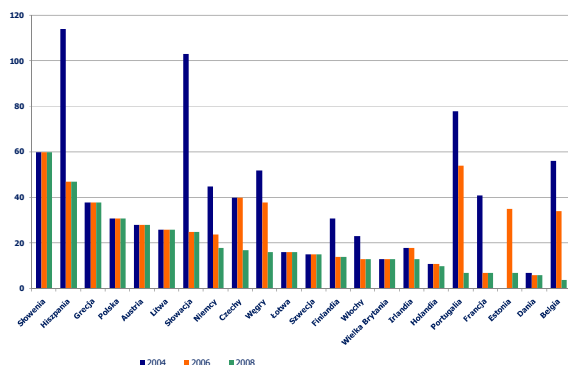
Przechodząc do merytorycznej analizy należy zasygnalizować, że obciążenia biurokratyczne dotyczące zakładania firmy są jednym ze wskaźników jakości regulacji i jako takie są przedmiotem stałego zainteresowania ze strony Komisji Europejskiej. Ponadto, podczas szczytu Rady Europejskiej w marcu 2006 roku uznano, że rządy państw członkowskich powinny podjąć intensywne działania w celu ułatwienia zakładania nowych przedsiębiorstw. Jednym z priorytetów w tym zakresie miało być skrócenie czasu założenia firmy do maksymalnie 7 dni oraz związane z tym uproszczenie otoczenia regulacyjnego. Zadanie to państwa członkowskie powinny były wykonać do końca 2007 roku. Warto podkreślić, że przyjęty przez Polskę Krajowy Program Reform przewiduje, że do końca 2008 roku czas potrzebny na zarejestrowanie działalności gospodarczej skróci się do 3 dni w przypadku osób fizycznych i do 7 dni w przypadku osób prawnych. Rada Europejska podkreśliła również konieczność minimalizacji opłat związanych z rejestracją nowego przedsiębiorstwa. Natomiast Komisja Europejska podnosiła, że państwa członkowskie powinny dążyć do sytuacji, w której załatwienie wszelkich formalności związanych z rozpoczęciem działalności będzie możliwe w jednym miejscu.<sup>40</sup>

Zgodnie z danymi Banku Światowego w 2008 roku tylko w Belgii, Danii, Estonii, Portugalii i Francji średni czas założenia przedsiębiorstwa oscylował wokół 7 dni (patrz Wykres 16). W pozostałych państwach członkowskich okres ten był zdecydowanie dłuższy, z rekordzistą w postaci Słowenii, gdzie w tym roku firmę zakłada się około 2 miesięcy. Należy jednak zauważyć, że w latach 2004-2008 w 12 z 22 przebadanych państw czas ten uległ skróceniu. Najlepsze rezultaty osiągnęły w tym względzie Hiszpania, Słowacja, Estonia, Portugalia, Francja i Belgia. Odnosząc się do rezultatów Polski w tym zakresie należy stwierdzić, że na przestrzeni badanych czterech lat czas potrzebny na założenie firmy nie uległ zmianie i wynosił 31 dni, przewyższając średnią UE15 wynoszącą w 2008 roku 19,6 dnia. Można zatem powiedzieć, że o ile w roku 2004 czas potrzebny na założenie firmy w Polsce był krótszy niż konieczny w państwach starej UE (średnio 37 dni), to obecnie proporcje

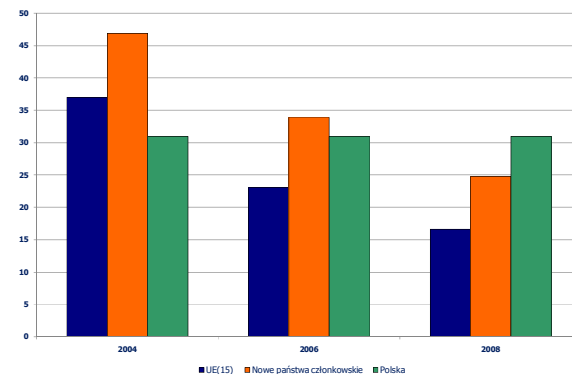
<sup>40</sup> Instrumentem prawnym mającym zagwarantować rzeczywistą możliwość załatwienia formalności związanych z założeniem firmy w jednym okienku jest tzw. „dyrektywa usługowa” (Dyrektywy 2006/123/WE o usługach na rynku wewnętrznym), którą państwa członkowskie są zobowiązane implementować do krajowych porządków prawnych z końcem 2009 roku.

się odwróciły. Taka sama tendencja zauważalna jest w stosunku do nowych państw członkowskich.

**Wykres 16. Liczba dni niezbędna do dopełnienia formalności związanych z założeniem firmy<sup>41</sup>**



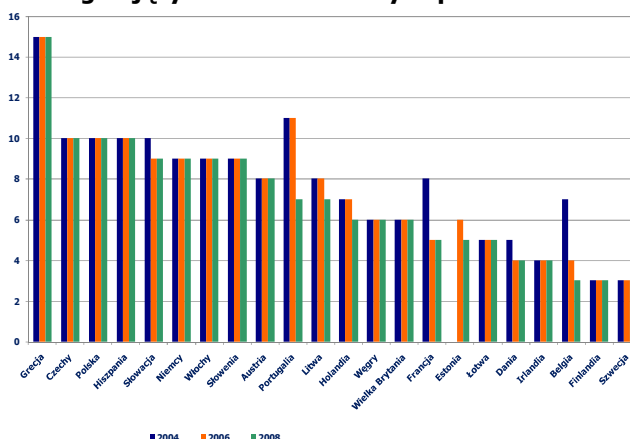
**Wykres 17. Średnia liczba dni niezbędna do założenia firmy w UE(15), w nowych państwach członkowskich oraz w Polsce.**



Źródło: Bank Światowy.

Czas potrzebny do założenia firmy zależy w pewnej mierze od liczby wymaganych do tego procedur.<sup>42</sup> W 2008 roku najbardziej zbiurokratyzowana była w tym zakresie Grecja, gdzie założeniu przedsiębiorstwa towarzyszyło 15 odrębnych procedur (patrz Wykres 18). Do państw o najmniejszej liczbie procedur należą Szwecja, Finlandia, Belgia, Irlandia oraz Dania, w których założeniu firmy towarzyszyły nie więcej niż 4 procedury. Warto podkreślić, że w Belgii, podobnie jak w Portugalii i Francji, w latach 2004-2008 liczba procedur została poważnie ograniczona. Co do zasady jednak, liczba regulacji towarzyszących założeniu firmy w poszczególnych państwach członkowskich nie ulega zmianie. W Polsce założeniu firmy towarzyszy na przestrzeni analizowanych lat niezmiennie 10 procedur. Jest to jeden z najwyższych wyników wśród państw poddanych badaniu (średnia w 2004 roku wyniosła prawie 8, a cztery lata później niewiele ponad 7 procedur).

**Wykres 18. Liczba procedur regulujących założenie firmy w państwach członkowskich UE.**



Źródło: Bank Światowy.

<sup>41</sup> W badaniu jako firmę modelową, przyjęto małą spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością działającą w branży nieobjętej szczególnymi regulacjami ani subwencjami oraz posiadającą dokładnie 5 współwłaścicieli.

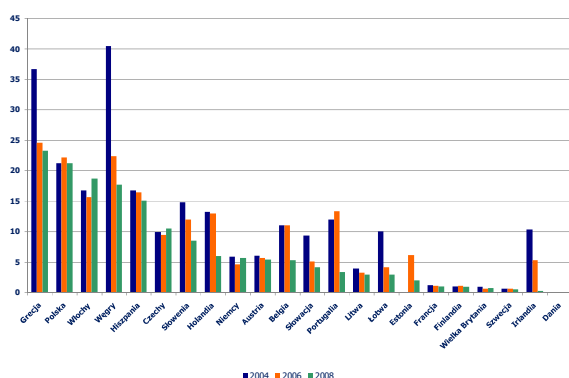
<sup>42</sup> Za odrębne procedury uznaje się te czynności wykonywane przez osobę rozpoczynającą działalność gospodarczą, które wymagają udania się do przynajmniej dwóch różnych urzędów lub do jednego urzędu w różnym czasie. Procedury wykonywane przez urzędy bez udziału osoby chcącej zarejestrować firmę nie są uwzględniane.



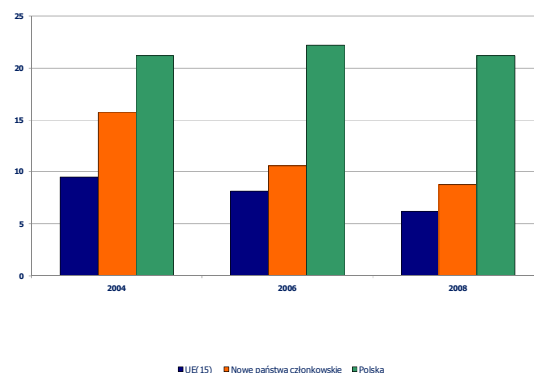
Analizując proces założenia firmy należy wziąć również pod uwagę środki finansowe, które trzeba przeznaczyć na wszystkie opłaty związane z rozpoczęciem działalności. W wielu państwach członkowskich koszty założenia firmy są jedną z podstawowych barier rozwoju przedsiębiorczości (potencjalni przedsiębiorcy są w stanie przejść często skomplikowaną procedurę administracyjną, ale nie mają wpływu na poziom opłat rejestracyjnych). Licząc wspomniane koszty jako odsetek dochodu narodowego brutto per capita należy odnotować, że najniższe koszty charakteryzują państwa skandynawskie (w Danii założenie firmy jest bezpłatne), Francję oraz Wielką Brytanię i Irlandię (patrz Wykres 19).

Na przestrzeni ostatnich czterech lat zarówno w państwach starej Unii Europejskiej, jak i nowych krajach członkowskich zauważalny był spadek kosztów związanych z założeniem firmy (patrz Wykres 20). Szczególny postęp w tym zakresie poczyniły Węgry, gdzie koszt rozpoczęcia działalności spadł z ponad 40 proc. dochodu narodowego brutto per capita w 2004 roku do 17,7 proc. obecnie. Znaczny spadek zanotowała również Irlandia (z nieco ponad 10 proc. do 0,3 proc.). W przypadku Polski obserwuje się stagnację w tym zakresie. Koszt założenia firmy nie tylko należy do najwyższych spośród wszystkich badanych państw UE – ponad 21 proc. dochodu narodowego brutto per capita – ale również nie uległ istotnej zmianie w ciągu ostatnich lat.

**Wykres 19. Koszt założenia firmy jako odsetek Dochodu Narodowego Brutto per capita w państwach członkowskich UE.**



**Wykres 20. Średni koszt założenia firmy jako odsetek Dochodu Narodowego Brutto per capita w UE15, nowych państwach członkowskich i Polsce.**



Źródło: Bank Światowy.

Reasumując, można zauważyć, że najłatwiej jest rozpocząć działalność gospodarczą w Szwecji, Finlandii, Danii oraz Irlandii. Spośród nowych krajów członkowskich wyróżniają się Estonia i Łotwa. We wspomnianych państwach zarówno czas założenia firmy, jak i koszty z tym związane należą do najniższych w UE. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że administracja publiczna w tych państwach sprawnie wypełnia jedno ze swoich podstawowych zadań. Do państw, w których założenie firmy wiąże się wciąż z długą procedurą oraz stosunkowo wysokimi kosztami należy zaliczyć Grecję, Polskę, Węgry, Słowenię oraz Hiszpanię.

Analizując wpływ przystąpienia Polski do UE należy stwierdzić, że sam fakt obecności we Wspólnocie nie spowodował zmian w zakresie omawianych parametrów charakteryzujących założenie działalności gospodarczej. Tymczasem, zarówno w

państwach starej Unii Europejskiej, jak i w nowych krajach członkowskich wyraźnie zmniejszono obciążenia biurokratyczne z tym związane. Wynika z tego, że nie tylko nie obserwujemy wyrównywania się poziomu efektywności administracji w badanym obszarze między Polską a Unią Europejską, ale wręcz mamy do czynienia z umiarkowaną dywergencją.

#### d. Poziom korupcji

Ostatnią płaszczyzną oceny funkcjonowania administracji publicznej, jak również w pewnej mierze wymiaru sprawiedliwości, jest poziom korupcji. Wybranie tego wskaźnika jest uzasadnione tym, że poziom korupcji w danym państwie pokazuje czy osoby korzystające z usług świadczonych przez administrację publiczną mogą liczyć na ich rzetelną realizację bez ponoszenia niepotrzebnych kosztów.

Zagadnienie korupcji oraz sposoby jej zwalczania są przedmiotem zainteresowania ze strony instytucji UE. Jest to uzasadnione ponieważ zjawisko korupcji może zaburzać konkurencję na rynku wewnętrznym oraz wpływać na jakość funkcjonowania administracji publicznej w poszczególnych państwach. Odnosząc się pokrótce do najważniejszych dokumentów/deklaracji wydanych na poziomie wspólnotowym dotyczących korupcji należy wspomnieć, że już w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE) w art. 28 podkreśla się konieczność zwalczania i zapobiegania korupcji. Ważna deklaracja w tym zakresie padła na szczycie Rady Europejskiej w 1999 roku w Tampere, gdzie zaznaczono potrzebę walki z korupcją. Istotnym dokumentem odnoszącym się do korupcji była również Konwencja w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy państw członkowskich Unii Europejskiej z maja 1997 roku. W odniesieniu do sektora prywatnego, powinno się wspomnieć o decyzji ramowej Rady z lipca 2003 roku traktującej o zwalczaniu korupcji w tym obszarze, w której podkreślono konieczność eliminowania zjawisk zarówno czynnej, jak i biernej korupcji. Odniesienie do korupcji znajduje się również w tzw. Programie Haskim.<sup>43</sup>

Problem ograniczenia korupcji został podjęty w Polsce w Programie Zwalczania Korupcji prowadzonym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. W pierwszym etapie wdrażania programu zrealizowanym w latach 2002-2004 największy nacisk położono na zmianę przepisów prawnych, w szczególności ustawy o zamówieniach publicznych, tak aby wyeliminować niedoskonałości prawne ułatwiające działania korupcyjne. W ramach drugiego etapu, zaplanowanego na lata 2005–2009, powołano Centralne Biuro Antykorupcyjne, przeprowadzono szkolenia dla pracowników służby cywilnej, jednostek antykorupcyjnych oraz wprowadzono instytucję trenerów doradców antykorupcyjnych w urzędach administracji publicznej. Działania te będą kontynuowane w kolejnych latach realizacji programu, w którym przewidziane są również dalsze zmiany legislacyjne. Należy jednak zaznaczyć, że o ile Program Zwalczania Korupcji został zaprojektowany jako wieloletni (bez wskazywania dokładnej daty zakończenia), to poszczególne etapy jego wdrażania, planowane są odrębnie, zatem może nie być między nimi ciągłości.

<sup>43</sup> Program Haski jest przyjętym w 2005 roku wieloletnim programem Rady Europejskiej mającym na celu zabezpieczenie przestrzegania praw podstawowych, w tym dotyczących statusu uchodźców oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w krajach członkowskich UE.

Przechodząc do analizy poziomu korupcji w poszczególnych państwach członkowskich trzeba zaznaczyć, że precyzyjna ocena skali tego zjawiska jest trudna. Dzieje się tak zarówno z powodu braku wiarygodnych i wystarczająco szczegółowych danych na ten temat, jak i ze względu na sam charakter zjawiska. W niniejszym opracowaniu poziom korupcji zostanie omówiony w oparciu o następujące wskaźniki:

- indeks percepcji korupcji (Corruption Perception Index) opracowywany przez organizację Transparency International;
- indeks kontrolowania korupcji (Control of Corruption) opracowywany przez Bank Światowy.

Powyższe wskaźniki mierzą percepcję korupcji a nie rozmiary samego zjawiska. Innymi słowy, odwołują się one raczej do społecznego postrzegania problemu, nie zaś do „twardych” statystyk sądowych czy policyjnych.<sup>44</sup>

### **Ramka 3. Przejawy korupcji w administracji publicznej i sposoby jej przeciwdziałania.**

Korupcja w administracji przejawiać się może na wiele sposobów, m.in. poprzez:

- przyjmowanie/wręczanie łapówek w celu uzyskania zwolnień podatkowych bądź zezwoleń i koncesji np. na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub budowlanej;
- nadużycia w procesie zamówień publicznych oraz prywatyzacji majątku państwowego;
- niejasne zasady awansu i obsadzania stanowisk w administracji – nepotyzm i kumoterstwo;
- upolitycznienie administracji i podatność na naciski polityczne.

Ponieważ korupcja zagraża sprawnemu funkcjonowaniu wielu dziedzin życia publicznego, obniża skuteczność działania aparatu państwowego i może stanowić barierę dla rozwoju gospodarczo-społecznego, polityka antykorupcyjna stała się dla rządów wielu krajów jednym z priorytetów działania.

Najczęściej spotykane formy przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej to (patrz np. Grosse 2000):

- zakaz zatrudniania w administracji osób skazanych wyrokiem sądowym, w tym za przestępstwa korupcyjne;
- konieczność deklarowania przez urzędników stanu majątkowego, specjalne rejestry majątkowe dla urzędników;
- zakaz lub ograniczenie możliwości podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez urzędników administracji, w szczególności wykonywania pracy na rzecz przedsiębiorstw realizujących kontrakty rządowe;
- precyzyjne określenie osobistej odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za nadużycia finansowe i przestępstwa korupcyjne;
- wprowadzanie standardów jakości pracy oraz kodeksów etycznych w administracji rządowej i samorządowej;
- kontrola stosowania przepisów antykorupcyjnych.

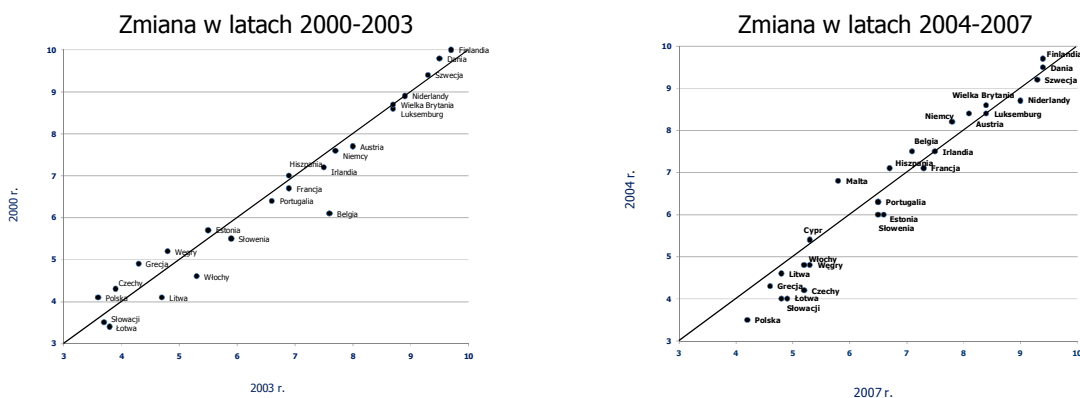
Indeks percepcji korupcji (CPI), opracowywany corocznie od 1995 roku przez Transparency International, opiera się na wynikach kilkunastu sondaży badających opinię przedsiębiorców, społeczeństwa oraz ekspertów krajowych i zagranicznych na temat poziomu korupcji wśród funkcjonariuszy publicznych i polityków w danym kraju. Indeks przyjmuje wartości od 1 do 10. Niższe wartości wskaźnika oznaczają wyższy poziom percepcji korupcji.

<sup>44</sup> Szczegółowe informacje na temat sposobu konstrukcji wspomnianych wskaźników korupcji można znaleźć na stronach: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/global/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/global/cpi) oraz <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.

Indeks kontrolowania korupcji (CC), konstruowany cyklicznie od 1996 roku przez Bank Światowy w ramach programu Governance Matters, opiera się na sondażach oraz opiniach przedsiębiorców i ekspertów na temat skali zjawiska korupcji w poszczególnych krajach. Indeks mierzy postrzeganie szeroko rozumianej korupcji – bierze pod uwagę kwestie takie jak: konieczność wręczenia łapówek za wykonanie usług publicznych, wpływ korupcji na otoczenie gospodarcze czy zjawisko nepotyzmu. Indeks przyjmuje wartości od -2,5 do 2,5. Wyższe wartości odpowiadają mniejszemu poziomowi postrzegania korupcji.

Jak wskazuje Wykres 21 w latach 2000-2003 poziom percepcji korupcji (CPI) w większości państw UE nie zmienił się. Wyjątkiem jest Belgia, gdzie zaobserwowano znaczny spadek poziomu postrzeganej korupcji (wzrost indeksu CPI z 5,3 w 1999 roku do 7,6 w 2003 roku). W krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz państwach bałtyckich poziom percepcji korupcji w tym okresie w zasadzie utrzymywał się na stałym poziomie, a w przypadku niektórych krajów uległ nawet pewnemu zmniejszeniu (Polska, Czechy, Węgry). Z kolejną latami 2004-2007 to okres, w którym wprowadzie w większości państw UE nie zmieniła się istotnie skala korupcji, ale wszystkie nowe kraje członkowskie, z wyjątkiem Malty, zmniejszyły poziom korupcji.

**Wykres 21. Zmiana wskaźnika percepcji korupcji w latach 1999-2006 w państwach UE.**

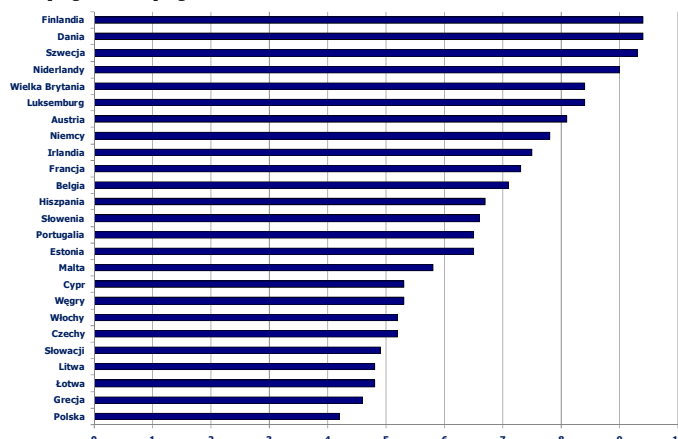


Indeks przyjmuje wartości z przedziału od 0 (najbardziej skorumpowany) do 10 (najmniej skorumpowany). Jeśli dany punkt leży po prawej stronie przekątnej, oznacza to, że wartość indeksu korupcji zwiększyła się, czyli poziom korupcji zmalał.

Źródło: Transparency International.

Odnosząc się szerzej do wyników osiągniętych przez Polskę należy zaznaczyć, że w rankingu Transparency International z 2007 roku Polska z wynikiem na poziomie 4,2 pkt. uplasowała się na ostatnim miejscu wśród wszystkich państw członkowskich UE (patrz Wykres 22). Rezultat osiągnięty przez Polskę jest prawie dwa razy słabszy od średniego wyniku dla UE15 (7,6) i o ok. 20 proc. słabszy od uzyskanego w nowych państwach członkowskich (5,3). Abstrahując od bezwzględnych rezultatów, z punktu widzenia konwergencji do poziomu UE niepokojący jest fakt, że luka pomiędzy Polską a pozostałymi państwami członkowskimi na przestrzeni ostatnich lat zmniejsza się w bardzo niewielkim zakresie.

**Wykres 22. Indeks percepcji korupcji w 2007 roku.**



Źródło: Transparency International.

Drugim wskaźnikiem obrazującym skalę skorumpowania społeczeństwa, a co się z tym wiąże także skuteczność wymiaru sprawiedliwości w walce z tym zjawiskiem, jest indeks kontrolowania korupcji (CC) opracowywany przez Bank Światowy. Wnioski płynące z jego analizy w zasadzie pokrywają się z obserwacjami wyciągniętymi na podstawie kształtowania się indeksu CPI. Do państw najmniej skorumpowanych zaliczamy państwa skandynawskie oraz Niderlandy. Wysokie wyniki osiągają również państwa anglosaskie, przy czym ich pozycja w rankingu uległa w ostatnich latach osłabieniu (patrz tabela 4).

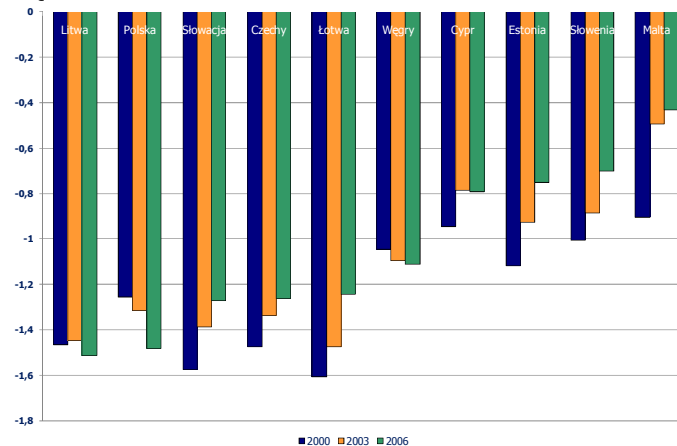
**Tabela 4. Kraje UE25 o najniższym i najwyższym poziomie korupcji w latach 2000-2006.**

Kraje o najniższym poziomie korupcji według wskaźnika CC		
2000	2003	2006
1.Niderlandy	1.Finlandia	1.Finlandia
2.Irlandia	2.Dania	2.Dania
3.Wielka Brytania	3.Luksemburg	3.Szwecja
4.Niemcy	4.Niderlandy	4.Holandia
5.Finlandia	5.Szwecja	5.Luksemburg
Kraje o najwyższym poziomie korupcji według wskaźnika CC		
2000	2003	2006
1.Łotwa	1.Łotwa	1.Litwa
2.Słowacja	2.Litwa	2.Polska
3.Czechy	3.Słowacja	3.Włochy
4.LitwaPolska	4.Czechy	4.Słowacja
5.Polska	5.Polska	5.Czechy

Źródło: Bank Światowy.

Zgodnie z prezentowanymi statystykami, Polska zalicza się do najbardziej skorumpowanych państw UE. Co więcej, wskaźnik percepcji korupcji w Polsce ulega pogorszeniu. Zmiany wysokości indeksu kontrolowania korupcji wskazują, że w latach 2000-2006 Polska nie potrafiła skutecznie walczyć ze zjawiskiem korupcji. Podczas gdy większość pozostałych krajów naszego regionu ograniczyła dystans dzielący je od średniej dla państw „starej” UE (patrz Wykres 23), Polska nie zniwelowała różnicy w tym zakresie. W 2000 roku różnica wartości indeksów między Polską a średnią dla UE15 wynosiła 1,25, podczas gdy sześć lat później 1,48.

**Wykres 23. Różnica w wysokości wskaźnika kontrolowania korupcji między nowymi państwami członkowskimi a średnią UE15 w latach 2003-2006.**



Wartości ujemne oznaczają, że w danym kraju wskaźnik CC przewyższa średnią dla UE15, czyli poziom korupcji jest w nim wyższy.

Źródło: Bank Światowy.

Podsumowując, można stwierdzić, że jednym z ważniejszych problemów z jakimi spotyka się z jednej strony polska administracja publiczna, a z drugiej wymiar sprawiedliwości, jest zjawisko korupcji. Dowodem na to jest analiza przeprowadzona zarówno w oparciu o indeks konstruowany przez Transparency International, jak i Bank Światowy. Niepokojący jest również fakt, że poziom korupcji w Polsce utrzymywał się na względnie wysokim poziomie i co ważne, nie zmniejszył się w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi.

## **5. Zdolność administracyjna instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych NPR 2004-2006**

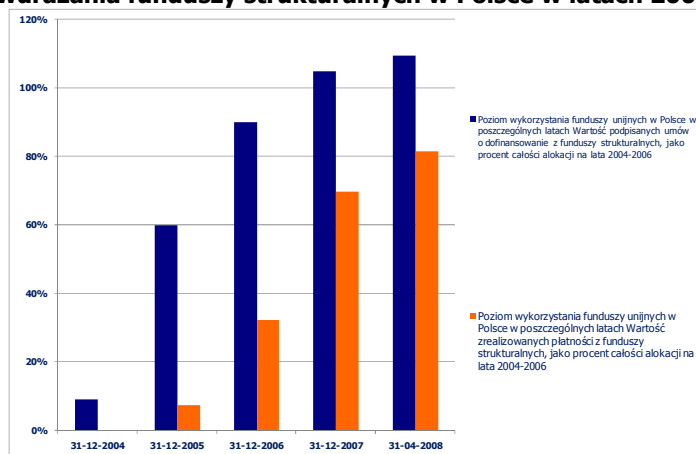
### **a. Rola funduszy strukturalnych i poziom absorpcji**

Wraz z przystąpieniem do UE Polska uzyskała dostęp do znacznych środków finansowych w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, przeznaczonych na zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju kraju względem starych państw członkowskich. Polsce przyznano ponad 54 proc. środków alokowanych w ramach funduszy strukturalnych w perspektywie finansowej na lata 2004-2006 (8,6 mld euro) dla wszystkich nowych państw członkowskich. Tak wysoki poziom przyznanych środków jest spowodowany, m.in. znaczną liczbą ludności Polski oraz objęciem całego jej obszaru. Celem 1 funduszy strukturalnych, jakim jest wyrównywanie rozwoju ekonomicznego w rejonach słabiej rozwiniętych. Zgodnie z symulacjami Instytutu Badań Strukturalnych, absorpcja wymienionych funduszy przyczyniła się w 2007 roku do zwiększenia poziomu PKB w Polsce nawet o 1,5 pkt. proc. w stosunku do sytuacji, gdyby Polska nie była ich beneficjentem. Korzystniejsze są prognozy wpływu absorpcji funduszy w nowej perspektywie finansowej 2007–2013. Szacuje się, że łączny wpływ funduszy unijnych z perspektyw finansowych 2004-2006 oraz 2007-2013 przyczyni się do podniesienia poziomu PKB w Polsce od 3,5 do 4,5 proc. w stosunku do sytuacji, gdyby Polska nie była odbiorcą funduszy. Jednak warunkiem koniecznym zrealizowania powyższych scenariuszy jest efektywne wykorzystanie przyznanych Polsce środków.

Wdrażanie przyznanych środków wymagało szeregu dostosowań po stronie polskiej administracji publicznej. Wspomniane dostosowania zaczęły się już jakiś czas przed przystąpieniem Polski do UE (co było związane m.in. z możliwością korzystania ze wsparcia w ramach funduszy przedakcesyjnych), jednak ich intensyfikacja przypadła na okres po 2003 roku. Podstawowym wskaźnikiem efektywności funkcjonowania administracji publicznej w kontekście wykorzystania funduszy unijnych, a de facto wyodrębnionej części tej administracji odpowiedzialnej za implementację wymienionych środków, jest poziom ich wykorzystania m.in. w ramach programów operacyjnych. Analizując dostępne dane na ten temat, należy podkreślić, że do końca kwietnia 2008 roku podpisano umowy opiewające na kwotę 33 mld zł, co stanowi ponad 109 proc. środków alokowanych na lata 2004-2006. Zrealizowane płatności osiągnęły zaś poziom 24,6 mln zł stanowiący około 81,5 proc. przyznanych środków. Zarazem Komisja Europejska do tego okresu zrefundowała 63 proc. całości alokacji w ramach funduszy strukturalnych. Przewiduje się, że wspomniana statystyka ulegnie poprawie, ponieważ projekty realizowane w ramach Programów Operacyjnych na lata 2004-2006 będą rozliczane do końca 2008 roku. Poziom wykorzystania funduszy strukturalnych w poprzednich latach ilustruje Wykres 24. Warto podkreślić, że wartość zakontraktowanych umów oraz zrealizowanych płatności w roku 2004 i 2005 była niższa niż zakładana. W związku z tym, w grudniu 2005 roku przyjęto program naprawczy mający na celu zwiększenie poziomu absorpcji środków w ramach NPR 2004-2006. Zakładał on wprowadzenie zmian instytucjonalnych w administracji publicznej odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy unijnych, szeroko zakrojone uproszczenia procedur związanych z wdrażaniem programów operacyjnych (m.in. zmiany o charakterze legislacyjnym), zmniejszenie wymogów stawianych

wnioskodawcom ubiegającym się o dofinansowanie projektów oraz rozszerzenie listy potencjalnych beneficjentów funduszy. Przyjęcie programu oraz omówiony w dalszej części rozdziału wzrost zatrudnienia w administracji publicznej odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy unijnych prawdopodobnie przyczyniły się do poprawy poziomu wykorzystania dostępnych środków w latach 2006 i 2007. Omawiane zmiany są praktycznie niemierzalne wskaźnikami ilościowymi. Trzeba jednak o nich wspomnieć, ponieważ słaba spójność regulacji jest często wskazywana jako jeden z głównych mankamentów funkcjonowania administracji publicznej w Polsce.

**Wykres 24. Poziom wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2004 –2008.<sup>45</sup>**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRR.

Poziom wykorzystania funduszy unijnych w Polsce jest zbliżony do średniego poziomu dla pozostałych nowych państw członkowskich (patrz Wykres 25). Przyjmując stan na koniec października 2007 roku Polska zajmowała piąte miejsce, obok Estonii, pod względem wartości podpisanych umów na dofinansowanie realizowanych projektów, liczonych jako odsetek całości alokacji. Wyższy poziom tego wskaźnika zanotowały Cypr, Słowenia, Łotwa i Litwa. Podobnie wyglądała pozycja Polski jeśli wziąć pod uwagę wielkość zrealizowanych płatności. Wyprzedzają ją pod tym względem, Słowenia Malta, Czechy i Estonia.

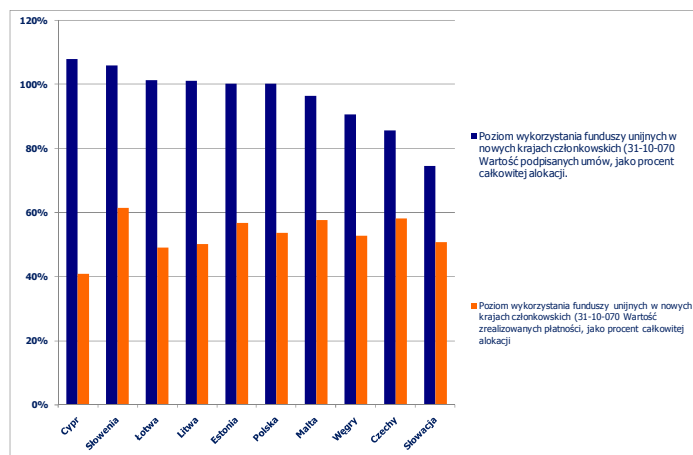
Przytoczone dane wskazują na relatywnie wysoki stopień wykorzystania funduszy unijnych w Polsce. Zważywszy na znaczną wielkość alokowanych dla Polski środków wniosek ten jest tym bardziej uzasadniony.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Wykres nie uwzględnia poziomów wykorzystania Funduszu Spójności ze względu na odmienny tryb jego wdrażania względem funduszy strukturalnych.

<sup>46</sup> Trzeba pamiętać, że wyniki dla poszczególnych państw nie są do końca porównywalne. Trudno porównywać osiągnięcia Polski przykładowo w stosunku do Słowenii, która otrzymała 1,6 proc. wszystkich środków, ponieważ zdecydowanie łatwiejsze jest alokowanie i monitorowanie mniejszych kwot, niż przykładowo podejmowanie kosztownych i długofalowych inwestycji infrastrukturalnych.



**Wykres 25. Poziom wykorzystania funduszy unijnych w nowych państwach członkowskich (stan na 31-10-07).<sup>47</sup>**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRR.

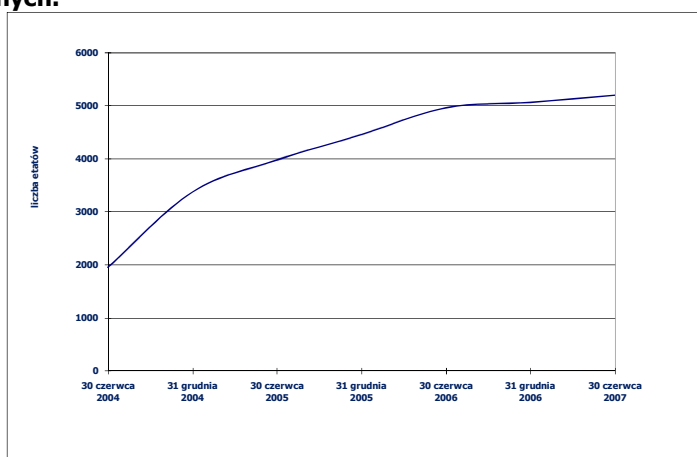
Przedstawione wyniki pośrednio mogą świadczyć pozytywnie o efektywności funkcjonowania administracji publicznej odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy unijnych w Polsce. W celu pełniejszego omówienia potencjału tej części administracji, w dalszej części rozdziału zostaną przedstawione wskaźniki dotyczące poziomu zatrudnienia oraz podejmowanych inicjatyw wspomagających zdolność poszczególnych urzędów do skutecznej implementacji przyznaných środków finansowych.

Analiza zasadniczo dotyczy okresu wdrażania Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006, aczkolwiek formułowane wnioski mają bardzo duże znaczenia dla obecnej perspektywy finansowej.

### **b. Zatrudnienie w administracji publicznej odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy unijnych**

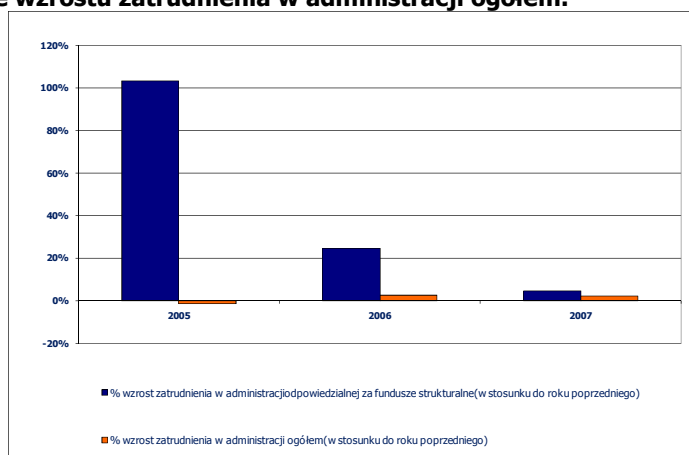
Dane na temat zatrudnienia w administracji publicznej odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy unijnych wskazują, że w ciągu ostatnich lat mieliśmy do czynienia ze stałym wzrostem liczby zatrudnionych urzędników. Wzrost zatrudnienia był szczególnie widoczny bezpośrednio po akcesji Polski do UE – z około 2 tys. zatrudnionych w połowie 2004 roku do prawie 3, 5 tys. na koniec 2004 roku (patrz Wykres 26). Następnie poziom zatrudnienia systematycznie rósł, przekraczając w połowie 2006 roku pułap 5000 osób. Od tego momentu liczba urzędników odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy unijnych wzrosła stosunkowo nieznacznie, osiągając w połowie zeszłego roku poziom 5 209 osób.

<sup>47</sup> Wykres uwzględnia zarówno wykorzystanie funduszy strukturalnych, jak i Funduszu Spójności.

**Wykres 26. Liczba zatrudnionych w administracji publicznej odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy strukturalnych.**

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Analizując poziom zatrudnienia trzeba również zaznaczyć, że zmiany w tym obszarze są znacznie szybsze w porównaniu do poziomu zatrudnienia w całej administracji. Największy wzrost zatrudnienia w administracji odpowiedzialnej za wdrażanie środków wspólnotowych w stosunku do ogółu zatrudnionych w administracji publicznej zauważalny był w drugiej połowie 2004 roku, a więc w okresie tuż po przystąpieniu Polski do UE. O ile jednak znaczny wzrost zatrudnienia w omawianych organach administracji publicznej w okresie zaraz przed i po akcesji można tłumaczyć koniecznością planowanego dostosowania instytucjonalnego, związanego z przystąpieniem, to nie jest pozbawionym podstaw stwierdzenie, że wpływ na wzrost zatrudnienia w kolejnych okresach miała słaba wydolność organów administracji w realizacji powierzonych jej zadań. Trzeba odnotować, że w badanym okresie zmiany zatrudnienia w administracji publicznej ogółem nie przekraczały 2 pkt. proc. (patrz Wykres 27).

**Wykres 27. Wzrost zatrudnienia w administracji publicznej odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy strukturalnych na tle wzrostu zatrudnienia w administracji ogółem.<sup>48</sup>**

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Zmiana zatrudnienia liczona jest jako różnica między poziomem zatrudnienia w czerwcu w badanym roku w stosunku do poziomu zatrudnienia z czerwca roku poprzedniego.

<sup>49</sup> W miarę możliwości dane uwzględniają również zatrudnienie związane z Funduszem Spójności.

Odnosząc się do liczby zatrudnionych trzeba podkreślić, że według założeń przyjętych przez Rząd, w związku z istotnym wzrostem wartości alokowanych dla Polski funduszy unijnych w latach 2007-2013, zatrudnienie w administracji publicznej odpowiedzialnej za ich wdrażanie będzie rosło.<sup>50</sup> Jednocześnie konieczne będzie stopniowe przekwalifikowywanie urzędników dotąd zajmujących się wdrażaniem funduszy unijnych przyznanych na lata 2004-2006, tak aby sprawie realizowali Programy Operacyjne w nowej perspektywie finansowej. W 2008 roku przewiduje się, że liczba urzędników zajmujących się wykorzystaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na poziomie centralnym, wzrośnie o 345 osoby. Docelowo liczba ta w latach 2007-2013 powinna wzrosnąć o 890 osób. Największa część z nich, 393 osoby, znajdzie zatrudnienie w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, co oznacza 86 proc. wzrost liczby pracowników tej instytucji do końca 2013 roku, względem stanu z marca 2007. Największy przyrost liczby pracowników odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy unijnych będzie miał miejsce w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (odpowiednio o 633 i 486 proc.). Działania te mają na celu przede wszystkim zapewnienie efektywnego wykorzystania środków finansowych przyznanych Polsce w perspektywie finansowej na lata 2007-2013. Oszacowano, że potrzebnych do tego jest również 4000 osób zatrudnionych w administracji samorządowej odpowiedzialnej za wdrażanie Regionalnych Programów Operacyjnych oraz regionalnych komponentów PO KL. Dla porównania, 1 marca 2007 wdrażaniem funduszy unijnych na poziomie regionalnym zajmowało się około 1000 osób.

### **c. Wpływ Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na funkcjonowanie administracji odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy unijnych**

Poza odpowiednim poziomem zatrudnienia, niezwykle ważnym aspektem świadczącym o potencjale administracji odpowiedzialnej za implementację funduszy, jest jakość technicznych i organizacyjnych warunków ich wdrażania. Były one przedmiotem wyspecjalizowanego wsparcia w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. W związku z tym, ocena funkcjonowania administracji publicznej odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy unijnych byłaby niepełna bez analizy projektów wdrożonych w wymienionym Programie.

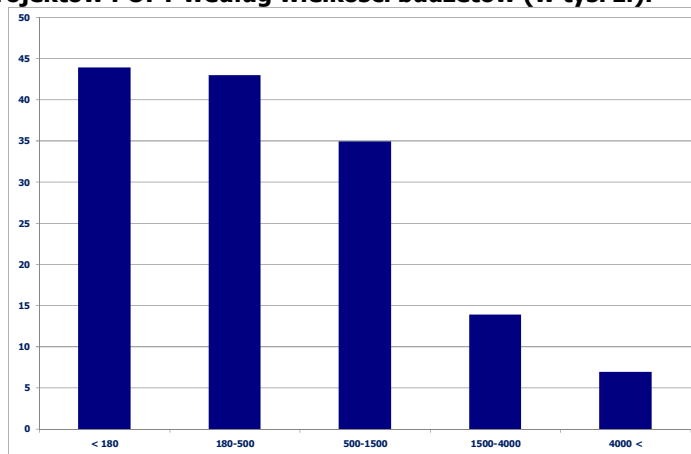
Program Operacyjny Pomoc Techniczna został zrealizowany w ramach 143 projektów skierowanych przede wszystkim do instytucji zarządzających wdrażaniem funduszy unijnych w Polsce: Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Ministerstwa Finansów. W mniejszym stopniu jego beneficjentami ostatecznymi były instytucje wdrażające programy operacyjne, w tym urzędy centralne i marszałkowskie. Przyjmując stan na koniec 2007 roku 68 projektów zostało zakończonych a 72 było w trakcie realizacji.<sup>51</sup> Łączna wartość finansowa projektów wyniosła 144,6 mln zł, przy czym wydatki kwalifikowane osiągnęły kwotę 108 mln zł, co stanowi ponad 100 proc. łącznej kwoty alokowanej w POPT (105,8 mln zł), przy czym na koniec 2007 roku dokonano płatności na kwotę 58,7 mln zł. (54,53 proc. alokacji dla POPT). Harmonogram i sposób realizacji Programu przewiduje pełne jego wykorzystanie do końca

<sup>50</sup> Zgodnie z dokumentem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: „Aktualizacja Planu działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007 – 2013”.

<sup>51</sup> W przypadku 3 projektów brak jest danych na temat zaawansowania ich realizacji.

bieżącego roku i rozliczenie w pierwszym kwartale roku 2009. Szczegółowy rozkład wartości projektów ilustruje Wykres 28. Najliczniejsza grupa projektów posiadała budżet nieprzekraczający 180 tys. zł. Niewiele mniej projektów (43) znalazło się w wyższym przedziale kwotowym. 7 projektów przekroczyło wartość 4 mln zł.

**Wykres 28. Liczba projektów POPT według wielkości budżetów (w tys. zł).**



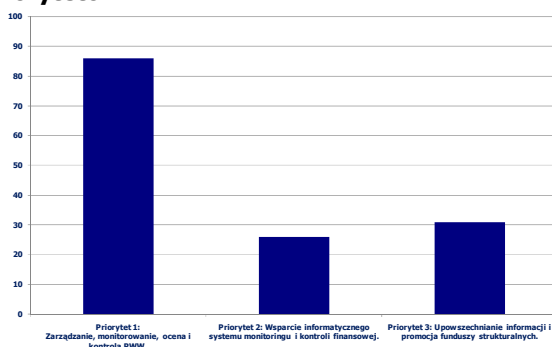
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie bazy danych projektów.

Każdy z projektów zrealizowanych w ramach POPT dotyczył jednego z trzech priorytetowych obszarów wsparcia:

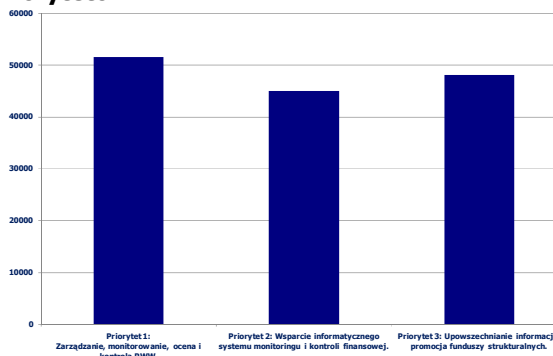
- Priorytet 1: Wzmocnienie zdolności w zakresie zarządzania, monitorowania, oceny i kontroli Podstaw Wsparcia Wspólnoty (PWW);
- Priorytet 2: Wsparcie informatycznego systemu monitoringu i kontroli finansowej;
- Priorytet 3: Upowszechnianie informacji i promocja funduszy strukturalnych.

Pomimo że priorytety te różnią się znacznie ze względu na liczbę realizowanych w ich ramach projektów, to analiza pod kątem wartości finansowej wsparcia wskazuje, że na każdy z nich przypada zbliżona ilość środków. Szczegółowy rozkład ilości i łącznej wartości projektów w podziale na priorytety ilustruje Wykres 29 i Wykres 30.

**Wykres 29. Liczba projektów według Priorytetów.**



**Wykres 30. Łączna wartość projektów według priorytetów.**



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie bazy danych projektów.

Największa część projektów POPT, zarówno pod względem ilości, jak i łącznej wartości alokowana była w ramach pierwszego z wymienionych Priorytetów, dotyczącego wdrażania Podstaw Wsparcia Wspólnoty (PWW) – nadrzędnego dokumentu określającego kierunki i wielkość wsparcia ze strony funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (patrz Wykres 30). Do obowiązków Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, jako Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty, należy koordynacja oraz monitoring procesu wdrażania wszystkich funduszy strukturalnych oraz komunikacja z Komisją Europejską w tym zakresie. Projekty zakwalifikowane do pierwszego Priorytetu, obejmowały zatrudnienie i doskonalenie zawodowe osób odpowiedzialnych za wdrażanie PWW, zakup wyposażenia biurowego, wsparcie obsługi komitetów PWW oraz prowadzenie badań, analiz i ekspertyz.

Drugi z wymienionych Priorytetów objął wsparciem stworzenie systemu informatycznego SIMIK, zapewniającego kompleksową obsługę wszystkich działań związanych z monitoringiem i kontrolą finansową funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Częścią systemu jest sieć SIMIK-NET obejmująca wszystkie instytucje centralne i regionalne biorące udział w procesie wdrażania funduszy unijnych. Zrealizowane projekty dotyczyły w szczególności zatrudnienia i doskonalenia zawodowego personelu technicznego administrującego systemem, szkolenia dla jego użytkowników, zakup wyposażenia oraz działania informacyjne.

W ramach ostatniego Priorytetu podejmowane były działania w zakresie rozpowszechniania informacji na temat przebiegu wdrażania Podstaw Wsparcia Wspólnoty, obszarów interwencji funduszy strukturalnych, możliwości uzyskania w ich ramach wsparcia oraz promocja najlepszych projektów i praktyk. Do narzędzi realizacji powyższych zadań należy zaliczyć portal internetowy, kampanie medialne, publikacje oraz seminaria i konferencje.

Nie została dotąd przeprowadzona analiza skuteczności wsparcia wdrożonego w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. Ograniczone wnioski w tym obszarze można sformułować w oparciu o wyniki raportu *Ocena skuteczności wdrażania pomocy technicznej w programach operacyjnych*<sup>52</sup> dotyczącego wydatkowania środków przeznaczonych na pomoc techniczną we wszystkich programach operacyjnych wdrażanych w latach 2004-2006. Wsparciem tym zostały objęte nie tylko instytucje zarządzające funduszami unijnymi, będące głównymi beneficjentami ostatecznymi POPT, ale także instytucje wdrażające, zarówno urzędy centralne, jak i samorządowe. Odnosząc się do projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna, ankietowani w ramach badania urzędnicy odpowiedzialni za obsługę funduszy unijnych, wskazywali na wyraźną poprawę przejrzystości i efektywności sposobu wdrażania Podstaw Wsparcia Wspólnoty w porównaniu z początkowym okresem prac. Negatywnie ocenili natomiast funkcjonowanie systemu SIMIK. Wskazywali, że jest on czasochłonny w obsłudze i nieelastyczny, co przejawia się w jego niedostosowaniu do rzeczywistych procedur wdrażania poszczególnych programów operacyjnych. Może to jednak świadczyć nie tyle o niedoskonałościach systemu, ale o niedostatecznym

<sup>52</sup> Raport *Ocena skuteczności wdrażania pomocy technicznej w programach operacyjnych* został przygotowany na zlecenie MRR przez Ośrodek Ewaluacji w ramach projektu finansowanego z POPT.

zakresie bądź nieadekwatności szkoleń z jego obsługi. Raport kwestionuje także skuteczność działań promocyjnych i informacyjnych realizowanych w ramach POPT, przede wszystkim ze względu na brak spójnej strategii ich realizacji. Jednocześnie, zgodnie ze wspomnianym raportem, środki przeznaczone na pomoc techniczną w pozostałych programach operacyjnych wydatnie przyczyniły się do wzmocnienia potencjału administracji publicznej w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych w badanym okresie. Pozwoliły one dokonać zakupu sprzętu niezbędnego do wykonywania zadań, podnieść poziom wynagrodzeń urzędników odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy strukturalnych oraz umożliwić im dostęp do specjalistycznych szkoleń, kursów i studiów podyplomowych. Ważne jest również to, że pojawiła się możliwość opłacenia ekspertów zewnętrznych odciążających urzędników od części realizowanych przez nich zadań.

Podsumowując zebrane informacje, wsparcie zrealizowane w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna pozwoliło zbudować podstawowy potencjał techniczny i organizacyjny konieczny do wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce. Utworzono ramy instytucjonalne zarządzania, monitoringu i kontroli Podstaw Wsparcia Wspólnoty. Stworzono centralny system informatyczny SIMIK umożliwiający pełny monitoring i kontrolę finansową procesu wdrażania funduszy strukturalnych. Podjęto również szereg działań mających na celu promocję i upowszechnianie informacji na temat zagadnień związanych z funduszami unijnymi. Realizacja celów pomocy technicznej nie była jednak pełna. Przede wszystkim dotyczy to systemu SIMIK, który okazał się skomplikowany i czasochłonny w obsłudze, co przekłada się na niższą niż możliwą efektywność wdrażania (w tym monitorowania) funduszy strukturalnych. Skuteczność projektów informacyjnych i promocyjnych realizowanych w ramach POPT jest natomiast obniżona wskutek braku ich strategicznego zintegrowania. Pozytywnie należy ocenić wykorzystanie środków przeznaczonych na pomoc techniczną w pozostałych programach operacyjnych. Przyczyniły się one do podniesienia kwalifikacji zawodowych pracowników instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy unijnych, pozwoliły dokonać zakupów niezbędnego sprzętu oraz umożliwiły przeprowadzanie zewnętrznych analiz i prognoz.

W latach 2007-2013 w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna planuje się dalszą realizację zadań związanych z zakończeniem wdrażania Podstaw Wsparcia Wspólnoty oraz z wdrożeniem *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*, w szczególności poprzez zatrudnienie i doskonalenie zawodowe kadry urzędniczej. Przewiduje się również wsparcie bieżącego utrzymania systemu SIMIK, jego doskonalenia i rozbudowy oraz zakup niezbędnego do realizacji NSRO/PWW sprzętu technicznego. Odrębne pule środków przeznaczono na wsparcie realizacji indywidualnych projektów kluczowych oraz na działania promocyjne i informacyjne dotyczące funduszy unijnych. Należy także wyróżnić planowane stworzenie motywacyjnego systemu wynagrodzeń, oceny i promocji kadr obejmującego pracowników wszystkich jednostek administracyjnych zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności należące do administracji rządowej, w tym instytucji pośredniczących II stopnia. Pozwoli to ograniczyć obecnie istniejące w tych instytucjach dysproporcje płacowe. Wsparciem zostaną również objęci pracownicy administracji samorządowej. W związku z objęciem przez Urzędy Marszałkowskie funkcji instytucji zarządzających regionalnymi programami

---

operacyjnymi w latach 2007-2013, planuje się stworzenie centralnego programu szkoleniowego przygotowującego zatrudnionych w nich urzędników do realizacji nowych zadań.

## 6. Wnioski i rekomendacje

(1) **Ogólna ocena pozycji Polski** w kontekście potencjału instytucjonalnego administracji na podstawie prezentowanych w opracowaniu wskaźników **nie jest korzystna**. Poza bezwzględnie niską pozycją naszego kraju w porównaniu do pozostałych państw UE (w tym również nowych państw członkowskich) na uwagę zasługuje **słaba dynamika zmian** w tym zakresie na przestrzeni ostatnich lat. Poprawa zaprezentowanego stanu rzeczy wymaga **strategicznego podejścia do rozwoju szeroko rozumianej administracji publicznej** oraz umiejscowienia tych procesów w kontekście rozwoju państwa. Na chwilę obecną elementy takiego podejścia widoczne są przede wszystkim w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 oraz Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (Narodowej Strategii Spójności) – dokumentach planistycznych dotyczących rozwoju Polski w najbliższych latach. Faktyczna poprawa zależy będzie od skutecznej realizacji sformułowanych we wspomnianych dokumentach priorytetów.

(2) W kontekście zmian w zakresie **potencjału administracji** trzeba wspomnieć o jednym z priorytetów **PO KL – „Dobre rządzenie”**. W ramach priorytetu mają być finansowane działania prowadzące do **wzmocnienia zasobów kadrowych administracji oraz rozwinięcia jej infrastruktury**, co ma skutkować m.in. podniesieniem jakości dotychczas świadczonych usług. W poprzedniej perspektywie finansowej brak było inicjatyw w sposób kompleksowy odnoszących się do kwestii tzw. dobrego rządzenia. Na wyróżnienie zasługują natomiast finansowane z funduszy strukturalnych szkolenia prowadzone dla urzędników (w ramach SPO RZL) oraz projekt e-PUAP (w ramach SPO WKP).

(3) **Potencjał kadrowy** polskiej administracji publicznej **odbiega w pewnym stopniu od standardów obserwowanych w UE**. Biorąc pod uwagę udział zatrudnionych w administracji publicznej w stosunku do ogółu zatrudnionych Polska sytuuje się poniżej średniej zarówno dla państw „starej” Unii, jak i jej nowych członków. Niemniej, **na przestrzeni ostatnich lat różnica ta zmniejszyła się**. Trudno jest jednak przesądzić czy wzrost liczby urzędników jest zjawiskiem korzystnym. Do pewnego stopnia na pewno tak, ale należy mieć na uwadze, że liczba urzędników nie zależy w prostej linii od potencjału demograficznego danego państwa, ale również od struktury gospodarki. Dlatego też trudno jest określić docelowy poziom zatrudnienia w administracji publicznej, do którego powinny dążyć polskie instytucje.

(4) Warto również zauważyć, że ewentualny wzrost liczby zatrudnionych w administracji publicznej musi wiązać się **ze zmianami w jej polityce kadrowej**. W szczególności dążyć należy do **ograniczenia rotacji kadr, pogłębiania profesjonalizacji służby cywilnej oraz zwiększenia atrakcyjności pracy** w administracji tak, aby stała się ona dla młodych ludzi w pełni konkurencyjna, jako miejsce zatrudnienia, w stosunku do sektora prywatnego. Pewne zmiany w tym kierunku, w odniesieniu do administracji odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy, przewidziane zostały w *Planie działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w latach 2007-2013*, przyjętym przez Rząd w 2007 roku. Należą do nich wprowadzenie ujednoczonego systemu wynagrodzeń oraz systemu oceny pracowników. Podobne inicjatywy powinny być podejmowane również w pozostałych obszarach administracji publicznej.

(5) **Stopień informatyzacji polskiej administracji nie jest wysoki**. Biorąc pod uwagę poziom zaawansowania e-administracji mierzony dostępnością on-line podstawowych usług publicznych, Polska plasuje się na ostatnim miejscu spośród wszystkich uwzględnionych w analizie państw. Dotyczy to zarówno e-usług skierowanych do obywateli, jak i przedsiębiorców. Ponadto Polska rozwija e-administrację stosunkowo wolno w porównaniu do pozostałych państw członkowskich, co sprawia, że dystans dzielący nasz kraj od innych



członków UE nie uległ w latach 2004-2007 znacznemu zmniejszeniu. Potwierdzeniem tej obserwacji mogą być rezultaty osiągnięte przez Polskę w rankingu przygotowanym w oparciu o indeks Web Measure.

(6) **Szansą na zwiększenie dynamiki informatyzacji** administracji w Polsce jest realizacja przede wszystkim **projektów o charakterze systemowym**, obejmujących swoim zasięgiem zarówno organy administracji centralnej, jak i samorządowej oraz prowadzących do integracji systemów informatycznych tych organów. Ponadto, projekty skierowane na rozwój e-administracji powinny **charakteryzować się możliwościami rozbudowy powstałej infrastruktury**, przykładowo umożliwiającą dodawanie nowych funkcji w przyszłości. Przedsięwzięciom tego rodzaju powinny towarzyszyć również **zmiany w obszarze legislacyjnym, a także wzmocnienie kampanii informacyjnych**, promujących e-usługi wśród obywateli i przedsiębiorców. Dobrym przykładem podjętej przez Polskę inicjatywy jest projekt e-PUAP zakładający powstanie „Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej”. e-PUAP to rozwiązanie, które docelowo ma ułatwić obywatelom i przedsiębiorcom kontakt z organami administracji publicznej za pośrednictwem internetu. Obecnie projekt jest w fazie rozwojowej. Innym przykładem, który potencjalnie może mieć znaczenie dla rozwoju e-administracji jest projekt „PESEL2”. Celem przedsięwzięcia jest budowa wirtualnej bazy danych na temat zasobów ludnościowych. Niestety pomimo szerokich założeń co do realizacji projektu, obecnie mamy do czynienia z dużymi opóźnieniami i ograniczeniem jego zakresu.

(7) Podejmując działania z zakresu informatyzacji administracji, **Polska powinna** w możliwie największym stopniu **korzystać z rozwiązań implementowanych przez inne państwa członkowskie** (dotyczy to zarówno rozwiązań technologicznych, jak i legislacyjnych). Wymiana doświadczeń z państwami takimi jak Austria, którą cechuje najwyższy w całej UE poziom dostępności e-usług oferowanych przez administrację publiczną, czy państwami skandynawskimi powinna być uwzględniana w przygotowywanych strategiach informatyzacji.

(8) Odnosząc się do przeprowadzonej oceny funkcjonowania administracji publicznej można stwierdzić, że co do zasady większość **państw członkowskich** cechuje na przestrzeni ostatnich lat **stosunkowo wysoki poziom efektywności administracji**. Na szczególne wyróżnienie zasługują państwa skandynawskie oraz Wielka Brytania i Niderlandy.

(9) **Polska należy do państw o najmniej efektywnej administracji**. Przystąpienie Polski do UE nie skutkowało praktycznie żadnymi pozytywnymi zmianami w tym obszarze. Co bardzo niepokojące, taki wniosek dotyczy zdecydowanej większości z omówionych w opracowaniu wskaźników, za pomocą których oceniano efektywność administracji. Z jednej strony można powiedzieć, że **niedostosowanie Polski** do pozostałych „starych” państw członkowskich jest **jednym z przejawów nadal znacznego dystansu cywilizacyjnego i niższego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego**. Z drugiej jednak strony trzeba wyraźnie zaznaczyć, że na przestrzeni ostatnich kilku lat, podczas gdy większość państw członkowskich notowała postęp w tym zakresie (w tym większość pozostałych państw członkowskich, które wchodziły w skład bloku komunistycznego), Polska praktycznie pozostawała w miejscu. Oczywiście można zgodzić się ze stwierdzeniem, że poprawa efektywności administracji wymaga czasu oraz zmiany mentalności pracujących w niej osób. Trudno jednak wytłumaczyć **brak rezultatów w takich obszarach jak otoczenie instytucjonalno-prawne biznesu**.

(10) Mając na względzie, że zagadnienie to powinno być oceniane horyzontalnie, poprawa efektywności administracji uwarunkowana jest zmianami w wielu omawianych w niniejszym opracowaniu obszarach. W szczególności konieczne jest **dalsze wzmocnienie potencjału kadrowego (z naciskiem na kwalifikacje kadry urzędniczej) i informatycznego**

**urzędów, poprawa wydolności organów administracji w zakresie tworzenia prawa czy też ograniczenie poziomu korupcji** (jak wskazują prezentowane wyniki, Polska wciąż należy do grona państw członkowskich o najwyższym poziomie postrzegania korupcji). Obniżenie poziomu korupcji będzie pochodną sprawnej realizacji dedykowanych programów, a także konsekwencją poprawy innych omawianych w opracowaniu wskaźników. Przykładowo, rozbudowa e-administracji będzie skutkować ograniczeniem fizycznego kontaktu z urzędem, a tym samym mniej będzie samych sytuacji stwarzających możliwość korupcji.

(11) **Szansą na poprawę wyników Polski** w zakresie efektywności administracji wydaje się być również **korzystanie z dobrych praktyk**, które rozwijane są w pozostałych państwach członkowskich. Ponadto, na poprawę efektywności powinno wpłynąć **dostosowywanie polskich rozwiązań formalno-prawnych do wymogów unijnych**, jak i **uczestnictwo Polski w szeregu nieobligatoryjnych inicjatyw** podejmowanych na forum UE. Przykładem pozytywnych zmian w rzeczonym obszarze jest program realizowany przez Ministerstwo Gospodarki mający na celu uproszczenie regulacji gospodarczych czy też szeroko zakrojone inicjatywy skierowane na zwalczanie wysokiego poziomu korupcji.

(12) W oparciu o przeprowadzoną analizę można stwierdzić, że **stopień absorpcji środków finansowych z UE w Polsce sytuuje ją w okolicach przeciętnej** dla nowych państw członkowskich, co zważywszy na ich rozmiary terytorialne oraz wartość przyznanego wsparcia, **pozwała na przyjęcie zasadniczo pozytywnych wniosków co do efektywności administracji** odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy unijnych. Niewątpliwie pozytywnym zjawiskiem jest też zauważalna na przestrzeni ostatniego okresu poprawa w poziomie wykorzystania przez Polskę dostępnych środków.

(13) Co do zmian **poziomu zatrudnienia** w organach administracji odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy unijnych, począwszy od roku 2003 zauważalny jest **znaczny wzrost**, który znacznie przewyższał fluktuacje charakterystyczne dla całego sektora administracji. W kontekście obecnej perspektywy finansowej **konieczne jest dalsze wzmacnianie potencjału kadrowego** w tym obszarze, co znajduje odzwierciedlenie w dokumentach rządowych. Szczególnie ważne jest **podniesienie poziomu zatrudnienia w administracji samorządowej**.

(14) Odnosząc się do Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna można stwierdzić, że zasadniczo realizowane projekty **pozwoły na zbudowanie podstawowej infrastruktury** umożliwiającej wdrażanie funduszy unijnych w Polsce. Na każdy z realizowanych priorytetów POPT przeznaczono porównywalną ilość środków finansowych, które łącznie osiągnęły poziom prawie 145 mln zł. Z drugiej strony, w ocenie osób bezpośrednio zaangażowanych w implementację funduszy, funkcjonalność **systemu SIMIK oraz skuteczność działań informacyjno-promocyjnych wymaga znacznych usprawnień**. Jest to szczególnie istotne, jeśli weźmie się pod uwagę znaczne rozmiary wsparcia alokowanego w okresie 2007-2013.

## Konwergencja regulacyjna

### 1. Zagadnienia wprowadzające

Przystępując do UE Polska zobowiązała się do przyjęcia i respektowania unijnego dorobku prawnego (*acquis communautaire*). Chodzi zarówno o akty prawa pierwotnego (traktaty założycielskie, traktaty akcesyjne), jak i akty prawa pochodnego (m.in. rozporządzenia, dyrektywy, decyzje). W odniesieniu do dyrektyw unijnych Polska jest zobowiązana do zgłaszania (notyfikowania) Komisji Europejskiej środków ich transpozycji do krajowego porządku prawnego.

Dane dotyczące stanu notyfikacji posłużą zobrazowaniu stopnia implementacji prawa wspólnotowego w Polsce na tle pozostałych państw członkowskich. Informacje na temat stanu notyfikacji mają charakter przede wszystkim ilościowy i nie odzwierciedlają jakości przeprowadzonych transpozycji. Aspekt ten zostanie omówiony w oparciu o wyniki raportów na temat postępowań wszczętych przez Komisję Europejską przeciwko poszczególnym państwom UE z tytułu uchybień w implementacji dyrektyw.

Tematem odrębnych rozważań będzie również jakość prawa stanowionego w Polsce. Ostatni rozdział został natomiast poświęcony omówieniu wybranych zmian prawnych związanych z przystąpieniem Polski do UE w ważnych dla Polski sektorach.

### 2. Podstawowe inicjatywy na rzecz poprawy jakości prawa

Zagadnienie jakości prawa jest przedmiotem przyjętego w 2002 roku przez Komisję Europejską programu Better Regulations, którego celem jest stymulacja wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, poprzez uproszczenie prawodawstwa wspólnotowego oraz ograniczenie obciążeń biurokratycznych. W ramach programu przewidziano przeprowadzenie następujących działań:

- uproszczenie prawa wspólnotowego poprzez rewizję, kodyfikację i konsolidację istniejących aktów prawnych oraz likwidację zbędnych przepisów;<sup>53</sup>
- regularne monitorowanie procesu implementacji prawa wspólnotowego w państwach Unii Europejskiej oraz zobligowanie państw członkowskich do jego jak najpełniejszej i zarazem poprawnej transpozycji;<sup>54</sup>
- zminimalizowanie kosztów obciążeń biurokratycznych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wynikających z regulacji UE;

<sup>53</sup> Zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej *Aktualizacja i uproszczenie prawa wspólnotowego* (2003), działania w tym obszarze mają docelowo doprowadzić do zmniejszenia objętości prawa wspólnotowego o przynajmniej 58000 stron formatu Dziennika Urzędowego.

<sup>54</sup> Zgodnie ze sprawozdaniem z kontroli stanowienia prawa wspólnotowego za rok 2006, Komisja Europejska stawia sobie za cel poprawę terminowości (bez wskazywania docelowego odsetka terminowo notyfikowanych dyrektyw) i jakości implementacji prawa wspólnotowego w państwach członkowskich, poprzez rozszerzenie zakresu współpracy z krajami UE oraz ścisłym monitorowaniem transpozycji priorytetowych dyrektyw, na przykład dotyczących swobody przepływu osób w Unii Europejskiej. Jednym z ważniejszych instrumentów nacisku na rzecz jak najpełniejszej implementacji prawa wspólnotowego w krajach członkowskich wymienia postępowania dyscyplinarne Komisji Europejskiej przeciwko państwom UE o naruszenie prawa wspólnotowego. Postępowania te zostaną szerzej omówione w dalszej części niniejszego raportu.

- ograniczenie tempa przyrostu nowych aktów prawnych poprzez zastosowanie alternatywnych metod regulacji, na przykład certyfikację;
- usprawnienie procesu stanowienia prawa wspólnotowego poprzez wdrożenie udoskonalonego systemu oceny skutków regulacji, zwiększenie przejrzystości procesów legislacyjnych oraz włączenie w nie partnerów społecznych.

Program Better Regulations w pierwszym rządzie dotyczy instytucji UE. Komisja Europejska zachęca jednak państwa członkowskie do wdrażania podobnych działań w ramach krajowych porządków prawnych. Istotność programu znalazła odzwierciedlenie w Zintegrowanych Wytycznych Wzrostu Gospodarczego i Zatrudnienia, będących podstawą formułowania Krajowych Programów Reform w państwach członkowskich UE.

Polska zobowiązała się włączyć do działań na rzecz poprawy jakości regulacji prawnych w *Krajowym Programie Reform na lata 2005–2008*. Szczegółowe inicjatywy w tym zakresie zostały zaplanowane w Programie Reformy Regulacji: przedsiębiorca ma prawo.<sup>55</sup> Program przewiduje m.in. uproszczenie obowiązującego prawa, usprawnienie procesu tworzenia nowych regulacji oraz przeprowadzenie pomiarów kosztów administracyjnych (zagadnienie opisane szerzej w dalszej części rozdziału). Harmonogram realizacji Programu obejmuje lata 2006–2008. W 2007 roku został opublikowany *Raport na temat Potencjału Zarządzania Regulacyjnego w Polsce*, w którym zostały poddane ocenie między innymi działania podjęte w ramach Programu Reformy Regulacji do października 2006 roku.<sup>56</sup> Dokument generalnie pozytywnie odnosi się do inicjatyw podjętych na rzecz poprawy jakości regulacji w Polsce, część z nich została nawet zarekomendowana innym nowym państwom członkowskim. Zwrócono w szczególności uwagę na:

- przyjęcie i wdrażanie kompleksowego Programu Reformy Regulacji;
- utworzenie odrębnej struktury administracyjnej (Międzyresortowy Zespół do spraw Nowoczesnych Regulacji Gospodarczych) odpowiedzialnej za monitorowanie programu;
- wdrożenie wysokiej jakości systemu oceny skutków regulacji.

Zarekomendowano zarazem szersze wykorzystanie systemu służby cywilnej, który mógłby przyczynić się do profesjonalizacji administracji publicznej w Polsce i w konsekwencji podniesienia jakości świadczonych przez nią usług.

W 2006 roku, w ramach programu Better Regulations, przeprowadzono pilotażowy pomiar kosztów administracyjnych ponoszonych przez przedsiębiorstwa w wyniku wykonywania przewidzianych w regulacjach unijnych obowiązków w zakresie dostarczania informacji o prowadzonej przez nich działalności.<sup>57</sup> Oszacowano, że koszty te mogą pochłaniać nawet 3,5 proc. PKB państw członkowskich UE rocznie. W związku z tym na początku 2007 roku Komisja Europejska zobowiązała się do

<sup>55</sup> Treść Programu Reformy Regulacji, wraz ze szczegółowymi informacjami na temat jego realizacji dostępna jest online: <http://www.reforma-regulacji.gov.pl>

<sup>56</sup> Raport został przygotowany w ramach projektu SIGMA, który jest wspólną inicjatywą badawczą Komisji Europejskiej i OECD. Tekst raportu dostępny jest w serwisie internetowym OECD.

<sup>57</sup> Dokument Roboczy Komisji Europejskiej, *Pomiar kosztów administracyjnych oraz redukcja obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej* dostępny w serwisie internetowym Eurolex.

ograniczenia kosztów obciążeń administracyjnych, wynikających z regulacji unijnych, o 25 proc. do 2012 roku. Komisja Europejska zarekomendowała także państwom członkowskim by przyjmowały podobne co do wartości zobowiązania w odniesieniu do własnych uregulowań prawnych. Do końca 2007 roku zostały one podjęte przez 14 państw UE, w tym spośród nowych państw członkowskich: Czechy, Słowację i Słowenię. W marcu 2008 roku Polska zobowiązała się do ograniczenia kosztu wymienionych obciążeń o 25 proc. do 2010 roku. Warto podkreślić, że cel ten jest ambitniejszy w stosunku do rekomendacji Komisji Europejskiej, której horyzontem czasowym jest rok 2012. Wśród dotychczas podjętych inicjatyw na rzecz realizacji tego planu, przyjmując stan na czerwiec 2008 roku, wyróżnić należy przeprowadzenie wstępnych analiz kosztów obciążeń biurokratycznych w czterech sektorach gospodarki. Do końca 2008 roku planuje się rozpocząć pomiary kosztów obciążeń biurokratycznych we wszystkich 13 wskazanych przez Komisję Europejską sektorach gospodarki. Zgodnie z *Dokumentem Implementacyjnym Krajowego Programu Reform*, na 2008 rok zaplanowano także rozszerzenie zakresu świadczenia usług administracji publicznej przez Internet oraz nowelizację Ustawy o swobodzie gospodarczej wprowadzającej jedno miejsce załatwiania wszystkich procedur związanych z zakładaniem działalności gospodarczej.

### **3. Implementacja prawa wspólnotowego**

#### **a. stan notyfikacji**

W tej części opracowania analizie zostanie poddany stopień implementacji dyrektyw wspólnotowych do polskiego porządku prawnego. Ocena stopnia transpozycji dyrektyw dobrze oddaje, w jaki sposób państwa członkowskie stosują się do postanowień wspólnotowego prawa pierwotnego nakazujących przyjęcie dorobku prawnego UE, ponieważ przepisy dyrektyw (w odróżnieniu od przepisów rozporządzenia wspólnotowego<sup>58</sup>) co do zasady nie obowiązują bezpośrednio w systemie prawnym państw członkowskich i wymagają stosownej implementacji do prawa krajowego. Dyrektywa obowiązuje państwa członkowskie co do skutku, jaki ma wywołać. Należy podkreślić, że państwo członkowskie ma możliwość wyboru środków transpozycji, które są zgodne z jego porządkiem prawnym czy też tradycją legislacyjną.<sup>59</sup>

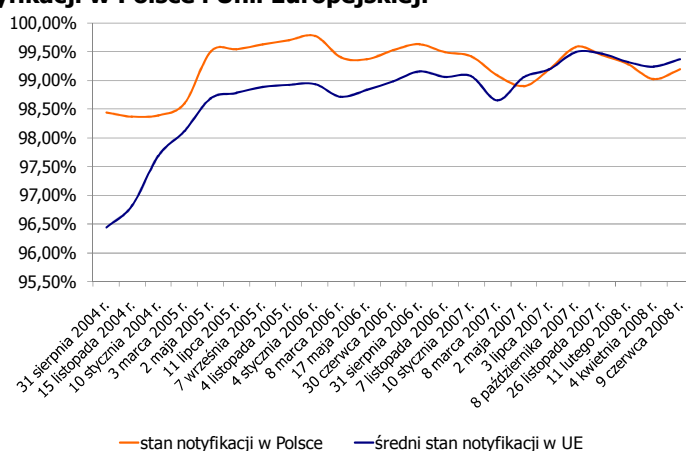
Oceny stanu transpozycji dokonuje Komisja Europejska, ponieważ państwa członkowskie są zobowiązane do przekazywania jej tekstów krajowych aktów prawnych implementujących przepisy danej dyrektywy. Porównując proces implementacji prawa wspólnotowego pomiędzy poszczególnymi państwami UE należy pamiętać, że każde z nich jest zobowiązane do przyjęcia zbliżonej, lecz nie takiej samej ilości dyrektyw. Jest to spowodowane faktem, że dyrektywa nie musi mieć zasięgu wspólnotowego i może być skierowana tylko do wybranych państw członkowskich. Dopuszcza się również przypadki, w których dyrektywa wiąże tylko i wyłącznie jedno państwo.

<sup>58</sup> Przepisy rozporządzenia obowiązują bezpośrednio w państwach członkowskich UE, istnieje wręcz zakaz ich przenoszenia do krajowych aktów prawnych, w celu uniknięcia różnic w interpretacji i obowiązywaniu pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi.

<sup>59</sup> I. Kamiński, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, 2005, s. 14-16.

W pierwszym, obejmującym nowe państwa członkowskie badaniu stanu notyfikacji, wykonanym 31 sierpnia 2004 roku, Polska sytuowała się zdecydowanie powyżej średniej unijnej zajmując ósme miejsce wśród państw o najwyższym odsetku notyfikacji. Także w kolejnych badaniach Polska znajdowała się w czołówce pod tym względem. Na uwagę zasługuje wynik ze stycznia 2006 roku, kiedy wskaźnik notyfikacji osiągnął wartość 99,77 proc. (patrz Wykres 31).<sup>60</sup> W kolejnych miesiącach wielkość ta obniżała się by w maju 2007 roku osiągnąć najniższy od 2005 roku zanotowany poziom 98,9 proc. Tym samym stan implementacji dyrektyw unijnych w Polsce przestał pozytywnie wyróżniać się na tle unijnym. W raporcie z ostatniego badania, datowanego na 9 czerwca 2008 roku, Polska z wynikiem 99,19 proc. znalazła się nawet poniżej tej średniej, zajmując dopiero 19 miejsce wśród państw członkowskich o najwyższym stopniu implementacji dyrektyw unijnych.

**Wykres 31. Stan notyfikacji w Polsce i Unii Europejskiej.**<sup>61</sup>



Źródło: Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej

Odnosząc się do wyników pozostałych państw członkowskich należy podkreślić osiągnięcia Litwy, która w całym badanym okresie zajmowała czołowe miejsca w rankingu, ze stanem notyfikacji zbliżonym do 100 proc. (patrz Tabela 5). Największy postęp na przestrzeni ostatnich lat poczyniła zaś Malta. Odsetek notyfikacji dla tego państwa na koniec sierpnia 2004 roku był najniższy spośród wszystkich krajów UE i wynosił niecałe 80 proc., podczas gdy w czerwcu 2008 roku poziom ten wzrósł do 99,29 proc., co oznacza poprawę o ponad 20 pkt. proc. W tym samym okresie wartość tego wskaźnika policzona dla wszystkich państw członkowskich wzrosła z 96,44 proc. do 99,36 proc. Przyjmując stan prawny na 9 czerwca 2008 roku, z państw „piętnastki” najlepsze rezultaty notowały Dania, Niemcy, Francja i Wielka Brytania.

<sup>60</sup> Należy przyjąć, że do momentu przystąpienia do UE, Polska zobowiązała się przyjąć całe dotychczasowe *acquis communautaire*.

<sup>61</sup> Dane dotyczą wszystkich przyjętych dyrektyw. Współczynnik ten jest nieco niższy dla dyrektyw, które pozostają w mocy. Na dzień 9 czerwca 2008 roku wynosił 98,64 proc.

**Tabela 5. Stan notyfikacji na 31 sierpnia 2004 roku i na 9 czerwca 2008 roku dla państw członkowskich UE.**

Kraj	Stan notyfikacji 31.08.2004 r.	Stan notyfikacji 9.06.2008 r.	Zmiana (w pkt. proc.)
Litwa	99,76%	99,90%	0,14
Słowacja	92,21%	99,77%	7,56
Dania	98,54%	99,66%	1,12
Niemcy	97,98%	99,59%	1,61
Francja	97,25%	99,56%	2,31
Wielka Brytania	98,46%	99,55%	1,09
Łotwa	94,86%	99,53%	4,67
Austria	98,26%	99,52%	1,26
Estonia	94,46%	99,49%	5,03
Słowenia	97,15%	99,46%	2,31
Niderlandy	97,89%	99,45%	1,56
Węgry	98,82%	99,43%	0,61
Irlandia	98,27%	99,35%	1,08
Szwecja	97,68%	99,35%	1,67
Belgia	98,61%	99,33%	0,72
Hiszpania	98,88%	99,32%	0,44
Włochy	97,14%	99,32%	2,18
Malta	78,48%	99,29%	20,81
<b>Polska</b>	<b>98,44%</b>	<b>99,19%</b>	<b>0,75</b>
Finlandia	98,87%	99,18%	0,31
Czechy	89,88%	99,16%	9,28
Cypr	97,36%	98,92%	1,56
Luksemburg	96,89%	98,77%	1,88
Grecja	96,69%	98,63%	1,94
Portugalia	98,09%	98,62%	0,53
Srednio	96,44%	99,36%	2,92

Źródło: Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej.

Porównując wyniki państw członkowskich należy mieć na uwadze, że na dzień 9 czerwca 2008 roku każde z nich zobowiązane było do notyfikacji w stosunku do średnio 2959 dyrektyw. Liczba ta dla poszczególnych państw wahała się w przedziale od 2908 (Szwecja) do 2984 (Litwa).<sup>62</sup> W zestawieniu ujęte są wszystkie przyjęte dyrektywy w stosunku do których termin notyfikacji minął przed 9 czerwca 2008 roku. Względne różnice w odsetku transponowanych przez państwa członkowskie dyrektyw są niewielkie, aczkolwiek biorąc pod uwagę ich znaczną liczbę, można je uznać za zauważalne. Dla przykładu można podać, że Słowenia i Polska były zobowiązane notyfikować o transpozycji 2977 dyrektyw, przy czym pierwszy z wymienionych krajów uczynił to w stosunku do 2961 dyrektyw, podczas gdy stan notyfikacji w Polsce obejmował o 8 dyrektyw mniej.

Biorąc pod uwagę stan notyfikacji dla Polski w rozbiciu na poszczególne obszary legislacji, według stanu prawnego na 9 czerwca 2008 roku, można stwierdzić, że w odniesieniu do sześciu spośród trzynastu obszarów Polska notyfikowała Komisji Europejskiej o transpozycji wszystkich dyrektyw, w stosunku do których była zobowiązana to uczynić (patrz Tabela 6). Warto odnotować istotny wzrost w obszarze

<sup>62</sup>Do notyfikacji bezwzględnie największej liczby dyrektyw (3081 do 9.06.2008 roku) były zobowiązane Rumunia i Bułgaria, które nie zostały uwzględnione w powyższym zestawieniu, gdyż w ich przypadku brakuje danych na temat stanu implementacji, które można by porównać z danymi z innych państw w dłuższym okresie czasu.

konkurencji, gdzie w sierpniu 2004 roku poziom notyfikacji wynosił jedynie 82,35 proc. Znaczącą poprawę odnotowano również w obszarze ochrony środowiska. Odwrotna tendencja dotyczyła obszaru sprawiedliwości, wolności obywatelskich i bezpieczeństwa, w przypadku którego stan notyfikacji spadł ze 100 proc. do 93,94 proc., co jest wynikiem nieznacznie słabszym od średniej unijnej.

Omawiając poszczególne sektory należy mieć na uwadze, że znacznie różnią się one pod względem liczby dyrektyw, w stosunku do których Polska była zobowiązana przedstawić notyfikację o ich transpozycji do krajowego porządku prawnego. Największa liczba dyrektyw charakteryzuje obszary: zdrowie i ochrona konsumenta oraz przedsiębiorstwa (w czerwcu 2008 roku było to kolejno 1154 i 676 dyrektyw, patrz Tabela 6). Można podejrzewać, że obszary te, ze względu na swoją obszerność, są najbardziej wymagające jeśli chodzi o wysiłek legislacyjny związany z ich wdrożeniem. Warto zauważyć, że wyniki jakie w tym zakresie osiągnęła Polska nie odbiegają istotnie od średniej unijnej, a w przypadku zdrowia i ochrony konsumentów nawet ją nieznacznie przekroczyły (99,74 proc. notyfikowanych dyrektyw w stosunku do 99,64 proc. dyrektyw średnio w UE). Stosunkowo niewiele dyrektyw (33) Polska była zobowiązana transponować w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, przy czym osiągnęła ona relatywnie niski poziom implementacji. Zarazem jednak średni poziom notyfikacji wymienionych dyrektyw w UE jest wyraźnie niższy niż w innych obszarach. Może to świadczyć o tym, że mimo niewielkiej liczby dyrektyw, jakie państwa były zobowiązane w tym obszarze transponować, miały one relatywnie duży zakres przedmiotowy lub były trudne do implementacji z innych, na przykład politycznych powodów.

**Tabela 6. Stan notyfikacji dla Polski i UE w podziale na sektory w odniesieniu do wszystkich dyrektyw (stan na dzień 9.06.2008 r.).**

Obszar	Liczba obowiązujących dyrektyw <sup>63</sup>	Stan notyfikacji w Polsce	Średni stan notyfikacji w UE	Różnica (w pkt. proc.)
Rolnictwo	39	100,00%	100,00%	0,00
Konkurencja	19	100,00%	99,37%	0,63
Edukacja i kultura	1	100,00%	100,00%	0,00
Zatrudnienie i sprawy społeczne	94	98,94%	99,68%	-0,74
Przedsiębiorstwa	676	99,85%	99,75%	0,10
Środowisko	213	97,65%	98,24%	-0,59
Spółczeństwo informacyjne	23	100,00%	100,00%	0,00
Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo	33	93,94%	95,26%	-1,32
Rynek wewnętrzny	269	97,40%	98,71%	-1,31
Zdrowie i ochrona konsumentów	1154	99,74%	99,64%	0,10
Statystyki wspólnotowe	35	100,00%	100,00%	0,00
Opodatkowanie i unia celna	179	100,00%	99,52%	0,48
Energetyka i transport	242	97,93%	98,75%	-0,82

Źródło: Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej.

<sup>63</sup> W tej tabeli oraz w tabeli niżej uwzględnione są tylko te dyrektywy, o których transpozycji Polska została zobowiązana notyfikować do dnia 9.06.08. Proporcje między poszczególnymi obszarami legislacji w zakresie liczby obowiązujących w ich ramach dyrektyw pozostają co do zasady takie same w Polsce i innych krajach członkowskich UE.



Podobne wnioski co do stanu notyfikacji w rozbiciu na poszczególne sektory można wyciągnąć analizując statystyki w odniesieniu do tylko tych dyrektyw, które pozostają w mocy. Przyjmując stan prawny na 9 czerwca 2008 roku, mamy do czynienia ze 100 proc. notyfikacją w 6 sektorach. Najniższy odsetek notyfikacji charakteryzuje ponownie sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo (patrz Tabela 7). Wynik ten jest również niższy od średniej unijnej.

**Tabela 7. Stan notyfikacji dla Polski i UE w podziale na sektory w odniesieniu do dyrektyw pozostających z mocy (stan na dzień 9.06.2008 r.).**

Obszar	Liczba obowiązujących dyrektyw	Stan notyfikacji w Polsce	Średni stan notyfikacji UE	Różnica (w pkt. proc.)
Rolnictwo	18	100%	100%	0
Konkurencja	3	100%	100%	0
Edukacja i kultura	1	100%	100%	0
Zatrudnienie i sprawy społeczne	65	98,46%	99,53%	-1,07
Przedsiębiorstwa	512	99,8%	99,67%	0,129
Środowisko	136	96,32%	97,28%	-0,96
Społeczeństwo informacyjne	12	100%	100%	0
Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo	24	91,67%	93,47%	-1,8
Rynek wewnętrzny	129	94,57%	97,3%	-2,73
Zdrowie i ochrona konsumentów	614	99,51%	99,34%	0,166
Statystyki wspólnotowe	11	100%	100%	0
Opodatkowanie i unia celna	70	100%	98,82%	1,176
Energetyka i transport	165	96,97%	98,13%	-1,16

Źródło: Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej.

## b. Jakość implementacji

Oceniając poziom notyfikacji środków prawnych zgłoszonych przez Polskę na tle pozostałych państw członkowskich należy mieć na uwadze, że wskaźnik ten stwierdza jedynie w stosunku do jakiej części dyrektyw unijnych dane państwo członkowskie zgłosiło do Komisji Europejskiej środki transponujące. Tym samym statystyka ta nie może być podstawą do wnioskowania na temat jakości podjętych działań w tym zakresie, tzn. czy dana dyrektywa została w prawidłowy sposób transponowana do krajowego porządku prawnego.

Przybliżonym wskaźnikiem obrazującym jakość implementacji prawa wspólnotowego, jest liczba postępowań w sprawie naruszenia prawa wspólnotowego wszczętych przez Komisję Europejską przeciwko poszczególnym państwom członkowskim. Procedury te mają na celu zobligowanie państw do jak najszybszego dostosowania się do prawa wspólnotowego. Kompetencja Komisji do wszczynania takich postępowań wynika z postanowienia art. 226 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską* (TWE) w brzmieniu: „Jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy niniejszego Traktatu, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości”. Procedura ta, o ile nie przyniesie zadowalającej odpowiedzi ze

strony danego państwa członkowskiego może zakończyć się skierowaniem sprawy do Trybunału Sprawiedliwości, który może nałożyć na nie karę finansową (patrz art. 228 TWE).

Postępowanie, o którym mowa, jest wszczynane w następujących sytuacjach:

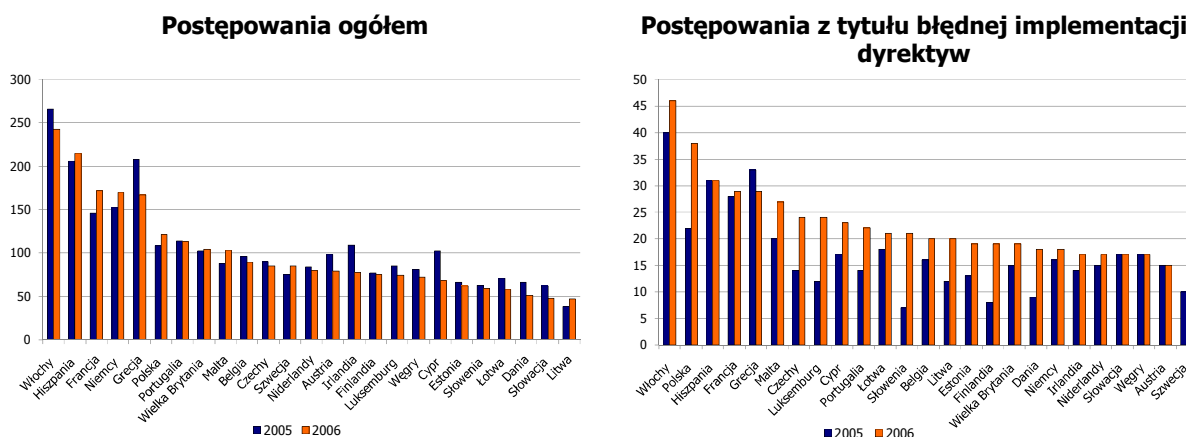
- Komisja Europejska na podstawie własnej analizy dostrzegła błędy w transpozycji danej dyrektywy do krajowego porządku prawnego;
- Komisja Europejska otrzymała ze strony podmiotów instytucjonalnych i indywidualnych skargę dotyczącą naruszenia prawa wspólnotowego w danym państwie członkowskim i uznała zasadność tej skargi;<sup>64</sup>
- Komisja Europejska nie otrzymała w terminie notyfikacji o transpozycji danej dyrektywy do krajowego porządku prawnego.

Analiza raportów Komisji Europejskiej na temat implementacji prawa wspólnotowego wskazuje, że w latach 2005 i 2006, do krajów przeciwko którym wszczęto najwyższą liczbę postępowań należały Włochy, Hiszpania, Francja, Niemcy oraz Grecja (Wykres 32). W 2005 roku w stosunku do Polski wszczęto 108 postępowań, co było wynikiem przeciętnym na tle Unii Europejskiej. W kolejnym roku jednak liczba ta zwiększyła się do 121, co przy jednoczesnym spadku średniej jej wartości dla wszystkich państw UE (ze 106 do 101 procedur) sprawiło, że Polska znalazła się na szóstym miejscu wśród państw, przeciwko którym wszczęto najwyższą liczbę postępowań. Warto zauważyć, że Polska zdecydowanie odróżnia się pod tym względem od pozostałych nowych członków UE. Przykładowo, przeciwko Litwie, Słowacji i Łotwie wszczęto najmniej postępowań ze wszystkich państw UE. Należy przy tym pamiętać, że Litwa jest także krajem o najwyższym poziomie notyfikacji, o czym była mowa w poprzedniej części opracowania.

Wyniki powyższej analizy mogą być zaburzone przez to, że liczba skarg wnoszonych przez obywateli poszczególnych państw członkowskich może być skorelowana z wyższą populacją tych krajów, a nie z jakością implementacji prawa wspólnotowego. Ponadto, postępowania związane z brakiem terminowej notyfikacji o transpozycji dyrektyw wszczynane są przez Komisję Europejską automatycznie i także nie do końca odzwierciedlają jakości implementacji. Dlatego warto przyjrzeć się również rezultatom poszczególnych państw biorąc pod uwagę jedynie te postępowania, które zostały wszczęte przez Komisję Europejską z własnej inicjatywy w wyniku podejrzenia naruszenia zobowiązań dotyczących przyjęcia i stosowania prawa wspólnotowego.

<sup>64</sup> Skargi te mogą być składane zarówno bezpośrednio do Komisji Europejskiej, jak i za pośrednictwem Parlamentu Europejskiego w formie petycji. Najwięcej skarg w badanym okresie dotyczyło ochrony środowiska oraz jednolitego rynku, w szczególności wzajemnego uznawania dyplomów oraz prawa o zamówieniach publicznych.

**Wykres 32. Liczba postępowań wszczętych przez Komisję Europejską w stosunku do poszczególnych państw członkowskich w 2005 i 2006 roku.**



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie raportów Komisji Europejskiej.

Do państw o największej liczbie wszczętych postępowań tego rodzaju ponownie zaliczają się Włochy, Hiszpania oraz Francja. Zauważalny jest znaczący wzrost rozpoczętych procedur przeciwko nowym krajom członkowskim. Dotyczy to przede wszystkim Słowenii, Czech oraz Polski, która w 2006 roku awansowała na drugie miejsce wśród krajów o największej liczbie wszczętych postępowań.

#### 4. Jakość prawa w Polsce

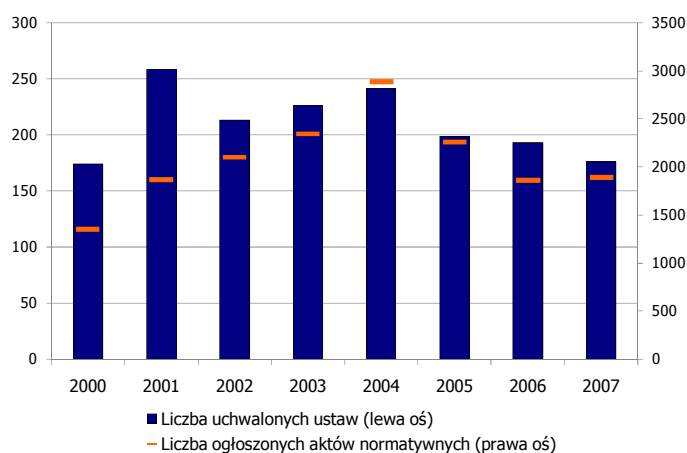
Jakość regulacji prawnych w Polsce została przedstawiona w kontekście inflacji prawa oraz statystyk dotyczących liczby zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny przepisów. Pierwsze z wymienionych zagadnień jest związane z niepożądanym zjawiskiem nadmiernego wzrostu ilości aktów prawnych oraz ich nowelizacji. Przyczynia się to do zwiększenia złożoności obowiązującego prawa oraz ma negatywny wpływ na spójność poszczególnych regulacji. Taki stan rzeczy skutkuje większym prawdopodobieństwem popełniania błędów przez podmioty, których obowiązujące regulacje dotyczą, jak również może sprzyjać korupcji. Jak już wspomniano w opracowaniu, na problem inflacji prawa szczególną uwagę zwraca Komisja Europejska, która w raporcie z realizacji programu Better Regulations za 2005 rok przedstawia następujące metody ograniczenia i uproszczenia otoczenia regulacyjnego:

- uchylenie niepotrzebnych bądź zdezaktualizowanych aktów prawnych;
- kodyfikacja i konsolidacja istniejących aktów prawnych;
- przekształcenie istniejących aktów prawnych celem ich uproszczenia;
- zmniejszenie tempa uchwalania nowych aktów prawnych poprzez szersze wykorzystanie alternatywnych instrumentów regulacyjnych, np. certyfikatów wydawanych przez niezależne instytucje;
- uproszczenie procedur poprzez zastosowanie technologii informatycznych.

Wszystkie wymienione działania miały służyć zmniejszeniu ilości istniejących aktów prawnych oraz spowolnieniu tempa uchwalania nowych przepisów zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i państw członkowskich.

Analizując dostępne informacje na temat aktywności legislacyjnej w Polsce należy wskazać, że liczba uchwalonych ustaw rosła systematycznie w latach 2000–2004, następnie odnotowano spadek ich liczby (patrz Wykres 33). Podobnie kształtowała się dynamika aktów prawnych ogłaszanych w Dziennikach Ustaw, gdzie poza ustawami publikowane są przede wszystkim rozporządzenia do ustaw. Analizując dane na temat działalności legislacyjnej w Polsce należy pamiętać, że przed przystąpieniem do Unii Europejskiej Polska była zobowiązana do przyjęcia całości prawa wspólnotowego. Tłumaczy to istotny wzrost liczby ogłaszanych aktów prawnych do 2004 roku włącznie, ale tylko częściowo. Zgodnie z analizą przedstawioną w raporcie *Stanowienie Prawa w Polsce*, liczba ustaw uchwalanych w Polsce niezwiązanych z prawem wspólnotowym również wykazywała tendencję rosnącą w latach 1999-2004.<sup>65</sup> Niezależnie od tego, spadek działalności legislacyjnej w Polsce w latach 2005-2007 był spowodowany w znacznej mierze zmniejszeniem skali implementacji regulacji unijnych do krajowego porządku prawnego.

**Wykres 33. Liczba uchwalonych ustaw oraz aktów prawnych ogłoszonych w Dziennikach Ustaw w Polsce w latach 2000-2007.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie serwisu internetowego [sejm.gov.pl](http://sejm.gov.pl).

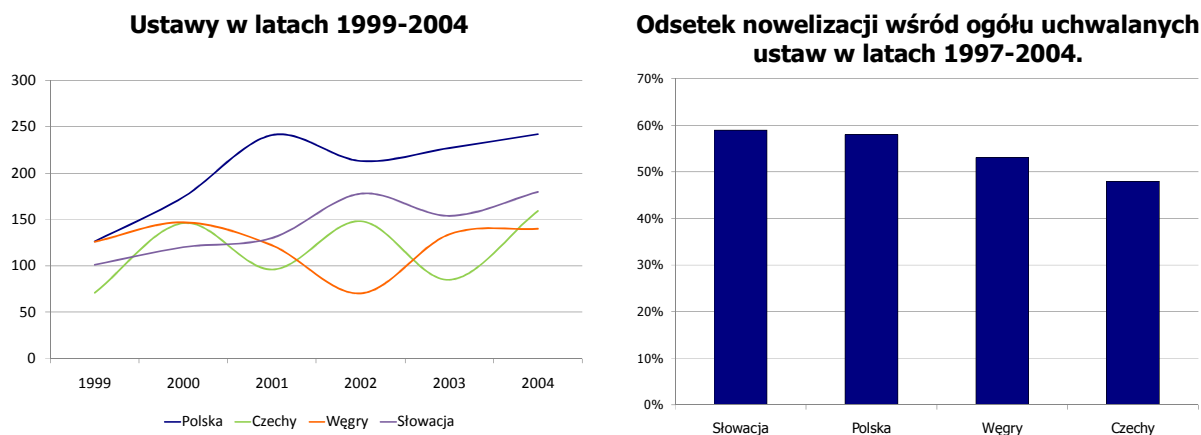
Celem oceny do jakiego stopnia zaobserwowany przyrost prawa był podyktowany potrzebami związanymi z akcesją a do jakiego odzwierciedlał problem inflacji prawa, należy odnieść się do danych na temat działalności legislacyjnej w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Liczba uchwalonych ustaw nie w każdym z uwzględnionych państw wykazywała dynamikę rosnącą. W latach 2000–2004, czyli w okresie największego wzrostu liczby ogłaszanych aktów prawnych w Polsce, liczba ustaw przyjmowanych w Czechach i na Węgrzech nie tylko nie zwiększyła się, ale w pewnych okresach nawet spadła (Wykres 34). Ponadto, zgodnie z ostatnimi dostępnymi danymi, aktywność legislacyjna parlamentu Węgier w 2006 roku dotyczyła uchwalenia jedynie 54 nowych ustaw, co oznacza istotne ograniczenie intensywności działalności legislacyjnej w tym kraju.<sup>66</sup> Warto przy tym podkreślić, że liczba uchwalonych ustaw w 1999 roku w Polsce i na Węgrzech była bardzo zbliżona. Przedstawione dane potwierdzałyby tezę, że istotnym problemem związanym z działalnością legislacyjną w Polsce jest inflacja prawa. Wprawdzie udało się ją w ciągu ostatnich 3 lat nieznacznie ograniczyć, jednak przykład innych nowych państw

<sup>65</sup> Raport *Stanowienie Prawa w Polsce, reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa* został przygotowany w 2005 w ramach programu Sprawne Państwo. Jest on dostępny w serwisie internetowym Ernst&Young.

<sup>66</sup> Źródłem danych jest serwis internetowy parlamentu Węgier dostępny pod adresem: [www.mkogy.hu/parl\\_en.htm](http://www.mkogy.hu/parl_en.htm).

członkowskich wskazuje, że istnieją jeszcze znacznie większe możliwości w tym względzie.

**Wykres 34. Liczba ustaw oraz nowelizacji ustaw w wybranych państwach członkowskich.**



Źródło: Raport przygotowywany w ramach programu *Sprawne Państwo*.

Podobne wnioski na temat jakości prawa w Polsce wynikają z analizy odsetka nowelizacji ustaw. Sytuacja, w której znaczny odsetek uchwalanych ustaw to kolejne nowelizacje innych ustaw jest o tyle niekorzystna, że w dłuższym okresie czasu sprzyja niestabilności i nieprzewidywalności prawa. Dostępne dane wskazują, że na tle państw grupy wyszehradzkiej odsetek nowelizacji wśród wszystkich uchwalanych ustaw kształtował się w Polsce relatywnie wysoko osiągając w 2004 roku poziom ok. 58 proc. Minimalnie wyższy wynik osiągnęła jedynie Słowacja, podczas gdy Węgry i Czechy charakteryzował znacznie niższy rezultat. Ważne jest również to, że ponad 20 proc. nowelizowanych ustaw stanowią ustawy nowelizowane po raz drugi, a 30 proc. po raz trzeci (i więcej). Zdarzały się również ustawy nowelizowane kilkunastokrotnie.<sup>67</sup>

Interpretując powyższe statystyki w odniesieniu do Polski trzeba stwierdzić, że nie są one satysfakcjonujące. Poziom uchwalania nowych aktów prawnych, pomimo zauważalnego spadku w ostatnim okresie, wciąż pozostaje wysoki, co świadczy o istotności problemu inflacji prawa w Polsce. Poza tym cały czas obowiązuje znaczna większość przepisów uchwalonych w latach poprzednich. Z kolei wysoki wskaźnik nowelizacji ustaw, przewyższający analogiczne wskaźniki w innych nowych państwach członkowskich wskazuje m.in. na niestabilność krajowego porządku prawnego lub na niski poziom przyjmowanych pierwotnie aktów prawnych. Liczne nowelizacje prowadzić mogą również do znacznego skomplikowania obowiązujących przepisów. Nowelizacje do nowelizacji, co nie jest odosobnionym zjawiskiem w praktyce legislacyjnej polskiego Parlamentu, wpływają również na obniżenie pewności obowiązującego prawa. Ma to szczególne znaczenie dla dziedzin, z którymi obywatele czy przedsiębiorcy spotykają się w codziennej działalności, jak choćby przepisy podatkowe.

<sup>67</sup> Powyższe pochodzą z raportu *Stanowienie prawa w Polsce – reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa* przygotowanego w ramach programu *Sprawne Państwo*.

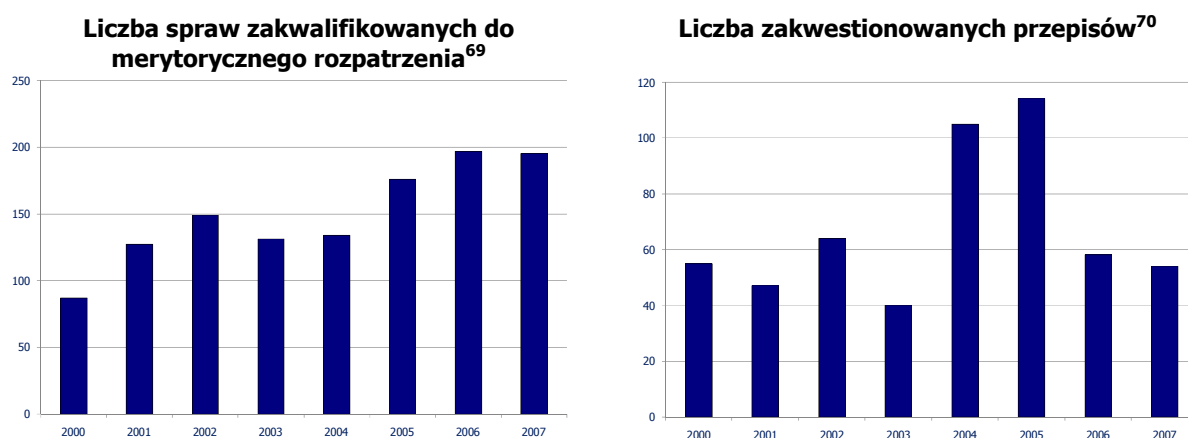
Podczas gdy z faktu przyjmowania dużej liczby ustaw oraz nowelizacji można domniemywać o wpływie tych działań na jakość stanowionego prawa, to akty prawne o niskiej jakości, na przykład sprzeczne z innymi aktami prawnymi, są bezpośrednio wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, którego zadaniem jest m.in. badanie zgodności ustaw, umów międzynarodowych i innych przepisów prawa z Konstytucją. Podmiotami inicjującymi postępowanie przed tą instytucją mogą być Prezydent, parlamentarzyści, przedstawiciele sądów i innych organów państwa a także osoby fizyczne i prawne w trybie tzw. skargi konstytucyjnej. Liczba przepisów zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny może być jednym ze wskaźników jakości legislacji. Analizując szczegółowe dane na temat wyroków tej instytucji należy mieć w pamięci, że postępowanie przed Trybunałem niejednokrotnie trwa dłużej niż rok. Statystycznie średni czas rozpatrywania spraw, które zakończyły się w 2007 roku wynosił 14 miesięcy. Zatem wzrost lub spadek liczby przepisów uznanych w danym roku za niezgodne z Konstytucją, pozwala ocenić jakość legislacji z wcześniejszego okresu. Ponadto, przepisy mogą być zaskarżane do Trybunału w późniejszych latach niż moment ich przyjęcia.

Z analizy danych na temat wyroków Trybunału Konstytucyjnego z lat 2000–2007 wynika, że liczba przepisów, które zostały zakwestionowane wahała się między 40 a 114. Równocześnie liczba uchwalanych aktów prawnych, które potencjalnie mogą być przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego istotnie wzrosła. Zauważalny był też wzrost liczby spraw zakwalifikowanych przez sędziów do merytorycznego rozpatrzenia, co jest pochodną m.in. wzrostu jakości wniosków kierowanych do Trybunału.<sup>68</sup> Ponieważ jednak liczba kwestionowanych przez Trybunał przepisów nie wykazywała podobnej, rosnącej tendencji, można ostrożnie wnioskować, że jakość uchwalanych aktów prawnych poprawiła się. Należy jednak pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny posiada bardzo ograniczoną inicjatywę, jeśli chodzi o badanie zgodności aktów prawnych z konstytucją. W konsekwencji, liczba spraw podlegających rozpatrzeniu oraz liczba kwestionowanych przepisów jest do pewnego stopnia zależna od dociekliwości i determinacji podmiotów, które wnioskuje o zbadanie przez Trybunał poszczególnych przepisów.

---

<sup>68</sup> Należy zaznaczyć, że w jednej rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawie może być badanych wiele przepisów.

**Wykres 35. Liczba rozpatrywanych spraw i zakwestionowanych przepisów przez Trybunał Konstytucyjny w latach 2000 – 2007.**



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Trybunału Konstytucyjnego.<sup>71</sup>

Do najbardziej charakterystycznych ustaw uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją w ostatnich latach trzeba zaliczyć ustawę lustracyjną, ustawę o abolicji podatkowej, ustawę o ochronie praw lokatorów oraz ustawę o powierzeniu asesorem czynności sędziowskich. Trzeba podkreślić, że często przejawiającym się w orzecznictwie Trybunału argumentem na rzecz uznawania określonych przepisów za niekonstytucyjne jest nieprzestrzeganie zasady przyzwoitej legislacji.

## 5. Zmiany prawne w wybranych sektorach/obszarach spowodowane akcesją Polski do UE

### a. Przystąpienie Polski do UE a sektor energetyczny<sup>72</sup>

Stanowisko negocjacyjne w obszarze „Energia” zostało przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 25 maja 1999 roku, a w dniu 31 maja 1999 roku stanowisko to zostało przekazane KE. W swoim stanowisku Polska zadeklarowała, iż akceptuje i wdroży całość *acquis communautaire* w obszarze „Energia”. Należy zaznaczyć, że początkowo Polska wnioskowała o dwa okresy przejściowe. Pierwszy z okresów przejściowych dotyczył górnictwa naftowego i gazownictwa – Polska wystąpiła o okres przejściowy do 31 grudnia 2005 roku w odniesieniu do postanowień art. 17 i 18 *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/30/WE z 22 czerwca 1998 roku*

<sup>69</sup> Wszystkie wnioski o wszczęcie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny są przedmiotem wstępnego rozpoznania, którego celem jest określenie, czy wniosek spełnia warunki formalne i czy zasadne jest jego dalsze badanie. Dopiero sprawy, które przejdą pozytywnie ten etap kierowane są do tzw. merytorycznego rozpatrzenia, które kończy się umorzeniem bądź wyrokiem.

<sup>70</sup> Na potrzeby niniejszego raportu uznano, że przepisami zakwestionowanymi przez Trybunał Konstytucyjny są wszystkie te akty prawne, w stosunku do których wydano orzeczenie że są one, w całości, w części, albo w pewnym zakresie lub rozumieniu, niezgodne ze wzorcem kontroli (przepisem prawnym względem którego badana jest zgodność danego przepisu).

<sup>71</sup> Szczegółowe dane zamieszczone są w raporcie *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2007 r.* dostępnym w serwisie internetowym Trybunału Konstytucyjnego.

<sup>72</sup> Analizując zmiany w polskim porządku prawnym związane z akcesją do UE, należy mieć na uwadze, że w niniejszym opracowaniu w odniesieniu do omawianych sektorów opisuje się tylko wybrane zagadnienia, przede wszystkim regulowane na podstawie ustawy. Należy jednak pamiętać, że Polskę wiąże szereg przepisów nie wymagających transpozycji, które mają zastosowanie bezpośrednie. Chodzi o akty prawa pierwotnego czy też wspólnotowe rozporządzenia.

dotyczącej wspólnych zasad w odniesieniu do rynku wewnętrznego gazu ziemnego. Strona polska podnosiła, że rynek gazowy w Polsce nie jest gotowy do konkurencji na liberalizowanym rynku gazowym UE. Należy odnotować, że wnioskowanie o powyższy okres przejściowy miało motywy komercyjne i było skierowane na prośbę przedsiębiorstwa państwowego Polskie Górnictwo Naftowe i Gazowe (PGNiG). Drugi okres przejściowy dotyczył implementacji *Dyrektywy Rady 68/414/EWG z 20 grudnia 1968 r.* nakładającej na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania 90-dniowych, minimalnych zapasów ropy naftowej i/lub produktów naftowych. Polska wносиła o okres przejściowy do 31 grudnia 2010 roku.<sup>73</sup>

Ostatecznie Polsce udało się wynegocjować tylko jeden okres przejściowy do końca 2008 roku dotyczący postanowień dyrektywy nakładającej na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów surowej ropy naftowej i/lub produktów naftowych.<sup>74</sup> Negocjacje w rozdziale „Energia” zostały tymczasowo zamknięte 27 lipca 2001 roku.

Zgodnie z podjętym zobowiązaniem, do dnia akcesji Polska musiała dokonać szeregu zmian dostosowujących polskie prawo w obszarze energetyki do wymogów wspólnotowych. W szczególności należy wspomnieć o:<sup>75</sup>

- nowelizacji ustawy *Prawo energetyczne z 10 kwietnia 1997 r.* mającej na celu transpozycję postanowień *Dyrektywy 98/30/WE* oraz *Dyrektywy 96/92/WE*.  
W obszarze rynku gazu ziemnego do najważniejszych zmian trzeba zaliczyć ustanowienie procedur odwoławczych przy odmowach wydania zezwoleń na budowę lub eksploatację instalacji gazu ziemnego, zdefiniowanie uprawnionych odbiorców, wprowadzenie możliwości ograniczenia liczby uprawnionych odbiorców przy przekroczeniu 30 proc. udziału w rynku. Z kolei w odniesieniu do rynku energii elektrycznej m.in. zapewniono, że rynek zostanie poddany liberalizacji dla odbiorców zużywających co najmniej 100 GWh rocznie, nastąpi zniesienie ograniczeń przedmiotowych w zakresie zasad dostępu do sieci i odmowy dostępu do sieci, zostanie ustanowiona procedura odwoławcza w przypadku odmowy wydania zezwolenia na budowę nowych mocy wytwórczych oraz nastąpi zniesienie ograniczenia podmiotowego w zakresie koncesjonowania (podmiot krajowy);
- nowelizacji ustawy *o rezerwach państwowych i zapasach obowiązkowych paliw z 30 maja 1996 r.* oraz ustawy *o statystyce publicznej z 29 czerwca 1995 r.* wraz z odpowiednimi aktami wykonawczymi do wspomnianych ustaw mających na celu transpozycję *Dyrektywy 68/414/WE*;
- uchwaleniu w dniu 26 listopada 1998 roku ustawy *o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz o szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych*, która była jednym z kluczowych instrumentów służących realizacji

<sup>73</sup> A. Michoński, *Traktat dotyczący akcesji Polski do UE, Prawo Unii Europejskiej, prawo materialne i polityki*, J. Barcz (red.), Warszawa 2005, s. II-968.

<sup>74</sup> Tamże, s. II-968.

<sup>75</sup> Prezentując najważniejsze zmiany prawne w sektorze energetycznym korzystano z serwisu internetowego Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.



programu "Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998-2002", w celu zapewnienia zgodności polskiego prawa z *decyzją Komisji Europejskiej 93/3632/EWWS*. Ustawa określa m.in. zasady reformy w obszarze górnictwa węgla kamiennego, środki niezbędne do osiągnięcia przez przedsiębiorstwa górnicze rentowności oraz określa warunki pomocy dla górnictwa węglowego w dostosowaniu do standardów związanych z ochroną środowiska.

Analizując wpływ przystąpienia Polski do UE należy mieć na uwadze, że jest to proces ciągły i nie zakończył się w momencie akcesji. Do najważniejszych wyzwań, z którymi Polska musiała się zmierzyć w obszarze energetyki po 1 maja 2004 roku trzeba zaliczyć:

- implementację tzw. dyrektyw rynkowych (*Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 roku dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE oraz Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 roku dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE*), których celem jest doprowadzenie do pełnej liberalizacji rynku energii elektrycznej oraz rynku gazowego. Najważniejszym problemem związanym z odpowiednią transpozycją wspomnianych dyrektyw jest wyodrębnienie tzw. Operatorów Systemów Dystrybucyjnych (OSD). Zgodnie z interpretacją Komisji Europejskiej, OSD powinien charakteryzować się niezależnością, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i finansowym, od innych spółek zajmujących się działalnością na tym samym rynku. Proces uzyskiwania pełnej niezależności przez OSD, pomimo przyjęcia regulacji prawnych w tym zakresie, nie został jeszcze w pełni zakończony;
- implementację *Dyrektywy 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych*. Wspomniana dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek wspieranie używania biopaliw. Komisja Europejska sugeruje wybór jednej z trzech metod wspierania użycia biopaliw, mianowicie „przymus”, ulgi podatkowe lub też kombinację tychże środków. W celu realizacji zobowiązania przewidzianego w dyrektywie o biopaliwach, Polska przyjęła w *ustawie z dnia 2 października 2003 roku o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych* obowiązek wprowadzania na rynek jedynie paliwa z domieszką biokomponentów, co de facto uniemożliwiało konsumentom wybór paliwa, jakiego chcą używać („z” czy „bez” biokomponentów) i miało charakter dyskryminujący. Warto nadmienić, że polski rząd poszedł w tym zakresie znacznie dalej, niż wymagałyby tego odpowiednie postanowienia dyrektywy, która nie nakłada obowiązku produkcji paliw wyłącznie zawierających biokomponenty. Należy zaznaczyć, że przepisy ustawy zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczne z polską

Konstytucją.<sup>76</sup> W związku z powyższym, 25 sierpnia 2006 roku Sejm przyjął kolejną ustawę dotyczącą omawianej materii. Nowa ustawa również posługuje się metodą przymusu, lecz pozostawia konsumentom możliwość wyboru pomiędzy paliwem niezawierającym biokomponentów a biopaliwem;<sup>77</sup>

- rozwiązanie problemu Kontraktów Długoterminowych (KDT). KDT zawierane były w latach 90-tych pomiędzy wytwórcami energii elektrycznej a Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi (PSE). Dzięki KDT elektrownie mogły zaciągać pożyczki, z których finansowały swoje inwestycje (najdłuższe kontrakty miały wygasać nawet w 2027 roku). Komisja Europejska w listopadzie 2005 roku wszczęła postępowanie mające sprawdzić, czy KDT nie są formą niedozwolonej pomocy publicznej. Kwestie dotyczące kontraktów długoterminowych (które stanowiły jedną z barier liberalizacji rynku energii elektrycznej), m.in. sposób i terminy ich rozwiązywania oraz rekompensaty poniesionych przez poszczególne podmioty kosztów, znajdują odzwierciedlenie w przepisach *Ustawy z dnia 29 czerwca 2007 roku o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej* (zwanej „Ustawą o KDT”).

Mając na uwadze powyższe przykłady transpozycji należy stwierdzić, że co do zasady, Polska dobrze wywiązuje się z obowiązków implementacji wspólnotowych dyrektyw w obszarze energii.<sup>78</sup> Świadczy o tym stopień notyfikacji do Komisji Europejskiej KŚW mających na celu przyjęcie prawa wspólnotowego. Analizując rezultaty Polski, począwszy od dnia akcesji można zauważyć postęp w stanie notyfikacji w tym zakresie. Ostatnie badanie wskazuje jednak na pogorszenie się pozycji Polski. Wynik Polski kształtował się poniżej średniej UE, która w czerwcu 2008 roku wyniosła nieco ponad 98,7 proc. Na czele rankingu plasuje się Litwa, która jako jedyne państwo osiągnęło 100 proc. stopień transpozycji. Do państw o najniższym odsetku notyfikacji w obszarze energii i transportu należy zaliczyć Hiszpanię oraz Portugalię. Z kolei państwem, które poczyniło największy postęp jeśli chodzi o stan notyfikacji jest Słowacja, która w czerwcu 2008 roku w porównaniu z sierpniem 2004 roku zanotowała wzrost o ponad 27 pkt. proc.

Zgodnie z ostatnim dostępnym badaniem państwa członkowskie musiały przekazać do Komisji Europejskiej KŚW w stosunku do liczby dyrektyw w przedziale <236;250>. W przypadku Polski obowiązek ten dotyczył 242.

<sup>76</sup> Sygn. Akt K 33/03; ustawa została skierowana do TK przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

<sup>77</sup> Serwis motoryzacyjny Mojeauto.pl: <http://www.motogazeta.mojeauto.pl/cms/index.php/5559>.

<sup>78</sup> W analizie stanu notyfikacji posłużono się danymi dotyczącymi zarówno energetyki, jak i transportu, ponieważ są one dostępne tylko w takim zestawieniu.

**Tabela 8. Stan notyfikacji w sektorach energetycznym oraz transportu.**

<b>Państwo Członkowskie</b>	<b>Stan na 31.08.2004</b>	<b>Stan na 10.01.2005</b>	<b>Stan na 04.01.2006</b>	<b>Stan na 02.05.2007</b>	<b>Stan na 09.06.2008</b>
Belgia	98,53%	97,60%	96,82%	99,16%	99,60%
Czechy	91,24%	95,43%	96,67%	100%	99,18%
Dania	97,41%	98,48%	98,09%	98,68%	99,58%
Niemcy	94,47%	95,57%	99,07%	99,57%	98,78%
Estonia	94,27%	96,45%	97,61%	99,57%	98,77%
Grecja	92,67%	94,36%	95,17%	94,25%	98,74%
Hiszpania	97,45%	99,50%	97,64%	98,27%	95,36%
Francja	97,97%	99,50%	98,12%	98,71%	99,59%
Irlandia	95,83%	97,26%	96,15%	96,92%	99,59%
Włochy	94,42%	92,05%	95,77%	97,41%	98,35%
Cypr	97,44%	95,98%	97,63%	99,14%	98,35%
Łotwa	97,44%	96,98%	98,58%	99,57%	99,59%
Litwa	98,98%	99,00%	98,59%	99,14%	100,00%
Luksemburg	91,84%	94,00%	91,98%	93,51%	97,52%
Węgry	98,55%	98,49%	97,63%	98,71%	99,18%
Malta	95,88%	99,49%	98,58%	99,14%	99,18%
Niderlandy	97,47%	99,01%	98,13%	98,28%	99,18%
Austria	96,41%	97,49%	98,5%	98,7%	98,76%
<b>Polska</b>	<b>96,39%</b>	<b>96,97%</b>	<b>99,05%</b>	<b>99,13%</b>	<b>97,93%</b>
Portugalia	96,45%	95,52%	94,37%	93,97%	96,30%
Słowenia	95,88%	98,49%	96,70%	98,71%	98,77%
Słowacja	72,16%	81,41%	93,84%	99,14%	99,59%
Finlandia	96,64%	96,00%	98,11%	97,84%	97,93%
Szwecja	95,26%	97,94%	96,12%	98,22%	99,15%
Wielka Brytania	96,45%	95,52%	98,59%	99,14%	98,77%

Źródło: Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej.

**Ramka 4. Liberalizacja rynku energii w Polsce.**

Jedną z ważniejszych zmian w polskim sektorze energetycznym spowodowaną akcesją Polski do UE jest konieczność liberalizacji rynku energii elektrycznej. Zmiana o której mowa wynika z obowiązku implementacji *Dyrektywy 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 roku dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającą dyrektywę 96/92/WE*.

Kluczowym krokiem w kierunku liberalizacji, wprowadzanym przez wspomnianą dyrektywę, jest możliwość korzystania z zasady dostępu stron trzecich do sieci – TPA (Third Party Access), zgodnie z którą odbiorcy energii mogą dokonać wyboru dostawcy oferującego najbardziej konkurencyjne warunki na rynku, co może mieć wpływ na obniżenie poziomu cen energii elektrycznej.<sup>79</sup> Umożliwienie dostępu do infrastruktury należącej do jednego przedsiębiorstwa również innym podmiotom ma zapewnić konkurencję na rynku energetycznym.<sup>80</sup> Od 1 lipca 2004 roku możliwość swobodnego wyboru dostawcy energii uzyskały przedsiębiorstwa (odbiorcy przemysłowi). Od 1 lipca 2007 roku z zasady TPA mogą korzystać również gospodarstwa domowe.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika jednak, że podmioty decydujące się na skorzystanie z zasady TPA należą na polskim rynku do wyjątków. Ilość energii elektrycznej dostarczonej w 2005 roku przez przedsiębiorstwa dystrybucyjne w ramach TPA wyniosła około 7,5 tys. GWh, co stanowiło tylko 7 proc. całkowitych dostaw do odbiorców finalnych. Wprawdzie w 2006 roku wzrosła liczba firm korzystających z zasady TPA, lecz nie zmienia to faktu, że na takie rozwiązanie wciąż decydują się nieliczni. Warto zaznaczyć, że na zmianę dostawcy decydowały się przede wszystkim duże przedsiębiorstwa. Do przeszkód w rozpowszechnianiu zasady TPA zaliczano przede wszystkim brak układów pomiarowo-rozliczeniowych (zmiany techniczne w tym zakresie związane są z wysokimi kosztami, co może być barierą szczególnie dla mniejszych podmiotów) oraz brak odpowiednich regulacji prawnych.<sup>81</sup> Ponadto, ważną przeszkodą była niedostateczna informacja na temat możliwości wyboru dostawcy energii zgodnie z zasadą TPA.<sup>82</sup> Większość z sygnalizowanych przeszkód pozostaje aktualna także obecnie.

Podobna tendencja w rozwoju wolnego rynku energii utrzymywała się w roku 2007. Odnotowany wzrost w zakresie korzystania z prawa do wyboru dostawcy energii w porównaniu do roku 2006 nie przekraczał 1 pkt proc.<sup>83</sup> Dotyczy to również gospodarstw domowych, które od połowy 2007 roku mogą korzystać z omawianej zasady. Na dalszą stagnację w tym zakresie może mieć wpływ zauważalny wzrost cen energii. Ograniczeniem może być również dotychczasowa struktura obrotu energią. Z drugiej strony pozytywnie należy ocenić przyjęcie w 2007 roku tzw. „ustawy o KDT”.

Trzeba podkreślić, że pod względem korzystania z zasady TPA Polska sytuowała się w grupie najuboższych państw regionu Europy Środkowej. Jest to tym ważniejsze, że Polska jako pierwsze państwo regionu wprowadziło możliwość korzystania ze wspomnianej zasady. Dla porównania, na rynku węgierskim, gdzie liberalizacja rozpoczęła się później niż w Polsce, na koniec 2005 roku prawie jedna czwarta podmiotów zaopatrywała się w energię na wolnym rynku.<sup>84</sup> Utrzymująca się w Polsce stagnacja pozwala wnioskować, że podobnie sytuacja kształtuje się również obecnie. Należy jednak zaznaczyć, że problemy z liberalizacją rynku energii dotyczą również pozostałych państw członkowskich. Przykładowo, świadczyć o tym mogą liczne zarzuty Komisji Europejskiej kierowane do poszczególnych państw dotyczące opóźnienia w liberalizacji rynków energii i gazu.

<sup>79</sup> Z jednej strony liberalizacja rynku może wpłynąć na obniżkę cen energii. Należy jednak mieć na względzie, że na zmianę cen w drugą stronę mogą mieć wpływ unijne wymogi w zakresie ochrony środowiska, do których państw członkowskie, a przede wszystkim przedsiębiorstwa, będą musiały się dostosować.

<sup>80</sup> Jednym z obowiązków w zakresie liberalizacji rynku, jaki nałożyła na Polskę *Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 roku dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE* jest również wyodrębnienie Operatorów Systemów Dystrybucyjnych (OSD) oraz Operatorów Systemów Przesyłowych (OSP).

<sup>81</sup> Serwis internetowy Centrum Informacji o Rynku Energii: <http://www.cire.pl/item,24134,1.html>; <http://www.cire.pl/item,18859,1.html>.

<sup>82</sup> Serwis internetowy Centrum Informacji o Rynku Energii: <http://www.cire.pl/item,25448,1.html>.

<sup>83</sup> Raport Urzędu Regulacji Energetyki o TPA w 2007 roku.

<sup>84</sup> Serwis internetowy Centrum Informacji o Rynku Energii: <http://www.cire.pl/item,21715,1.html>.

## b. Przystąpienie Polski do UE a sektor telekomunikacyjny

Negocjacje Polski z UE w obszarze „Telekomunikacja i technologie informacyjne” rozpoczęły się 20 października 1998 roku. W stanowisku negocjacyjnym Polska zobowiązała się wdrożyć całość *acquis communautaire* w omawianym zakresie.

W trakcie negocjacji Polska początkowo wniosowała o okres przejściowy w odniesieniu do *Dyrektywy Rady 87/372/EWG z 25 czerwca 1987 roku w sprawie pasm częstotliwości, które mają zostać zarezerwowane dla skoordynowanego wprowadzenia publicznej paneuropejskiej komórkowej cyfrowej naziemnej łączności ruchomej we Wspólnocie*. Problemem jaki się pojawił były trudności związane z pełnym udostępnieniem zakresów częstotliwości (890-915 MHz, 935-960 MHz) dla operatorów telefonii komórkowej GSM. Częstotliwości, o których mowa, do momentu rozpoczęcia negocjacji wykorzystywane były przez wojsko. Według Ministerstwa Obrony udostępnienie tych częstotliwości dla celów cywilnych wiązało się z koniecznością poniesienia wysokich kosztów. Ostatecznie wniosek o okres przejściowy w powyższym obszarze został przez stronę polską wycofany. Jednocześnie ustalono harmonogram stopniowego zwalniania częstotliwości dla celów cywilnych, który przewidywał zakończenie tego procesu do końca 2003 roku.<sup>85</sup>

Po formalnym zakończeniu negocjacji w omawianym obszarze Polska przedstawiła dodatkowo wniosek o okres przejściowy w stosunku do *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/39/WE zmieniającej Dyrektywę Rady 97/67/EWG w odniesieniu do dalszego otwarcia wspólnotowego rynku usług pocztowych*. Tak zwana „dyrektywa pocztowa” przewidywała liberalizację rynku pocztowego poprzez obniżenie limitu wagowego obszaru zastrzeżonego usług pocztowych z 350 g. do 100 g. do stycznia 2003 roku oraz do 50 g. do stycznia 2006 roku. Polsce udało się wynegocjować okres przejściowy na wprowadzenie obniżonego limitu do 100 g. do końca 2005 roku i dalszej liberalizacji w tym zakresie począwszy od początku 2006 roku. Wystąpienie o okres przejściowy miało na celu wsparcie restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego – Poczty Polskiej.<sup>86</sup>

Do najistotniejszych zmian w polskim porządku prawnym spowodowanym przystąpieniem do UE, należy zaliczyć przyjęcie w dniu 16 lipca 2004 roku ustawy *Prawo telekomunikacyjne* (ustawa weszła w życie 3 września 2004 roku). Za pomocą wspomnianej ustawy miała nastąpić implementacja prawa wspólnotowego w obszarze telekomunikacji do krajowego porządku prawnego, a w szczególności implementacja *Dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 roku w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, Dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 roku w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej, Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/19/WE z dnia 7 marca 2002 roku w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz ich łączenia, Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/22/WE z dnia 7 marca 2002 roku w sprawie usługi powszechnej i praw*

<sup>85</sup> A. Michoński, Traktat dotyczący akcesji Polski do UE, Prawo..., J. Barcz (red.), op.cit., s. II-971.

<sup>86</sup> Tamże, s. II-971.

*użytkowników odnoszących się do sieci i usług łączności elektronicznej, Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/58/WE z dnia 12 lipca 2002 roku w sprawie przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej, Dyrektywy Komisji Europejskiej 2002/77/WE z dnia 16 września 2002 roku w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej, Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/5/WE z dnia 9 marca 1999 roku w sprawie urządzeń radiokomunikacyjnych i telekomunikacyjnych urządzeń końcowych oraz wzajemnego uznawania ich zgodności oraz Dyrektywy Rady 89/336/EWG z dnia 3 maja 1989 roku o zbliżeniu praw państw członkowskich dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej.*

Do najważniejszych postanowień ustawy *Prawo telekomunikacyjne* trzeba zaliczyć nowe gwarancje oraz uprawnienia, z których mogą korzystać abonenci usług telekomunikacyjnych, rozszerzające obowiązki operatorów, którzy zostali tym samym zobligowani do lepszego świadczenia usług telekomunikacyjnych. Warto wspomnieć o prawie abonenta do zachowania swojego numeru przy zmianie dotychczasowego operatora. Na uwagę zasługuje również nowa, w porównaniu do poprzednich regulacji, definicja usługi powszechnej. Postanowienia ustawy dotyczą również wskazywania operatorów świadczących usługę publiczną oraz wynagrodzeń dla tych operatorów, dla których świadczenie usług publicznych może wiązać się ze stratami ekonomicznymi. Konsekwentne wdrożenie postanowień w tym zakresie będzie miało wpływ m.in. na zwiększenie dostępu środowisk wiejskich do usług telekomunikacyjnych, co niewątpliwie jest sprawą o dużym znaczeniu w aspekcie promowania idei społeczeństwa informacyjnego. Istotne są również postanowienia ustawy w odniesieniu do funkcjonowania krajowego organu regulacyjnego (obecnie Urząd Komunikacji Elektronicznej), który odpowiedzialny jest za prawidłowe funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego i nadzorowanie wdrażania praktyk konkurencyjnych.<sup>87</sup> Obecnie trwają prace nad nowelizacją wspomnianej ustawy, m.in. powodowane koniecznością wdrożenia prawa wspólnotowego. Jednym z aspektów nowelizacji ma być wzmocnienie pozycji regulatora rynku.

Z praktycznego punktu widzenia, największym wyzwaniem jakie stanęło przed Polską wraz z przystąpieniem do UE, jest demonopolizacja rynku usług telekomunikacyjnych. Oznacza to, że dotychczasowy monopolista – Telekomunikacja Polska, musi udostępniać alternatywnym operatorom swoją infrastrukturę (m.in. łącza telefoniczne), w celu umożliwienia im świadczenia usług telekomunikacyjnych bez konieczności ponoszenia nakładów na budowę własnych linii telefonicznych. Alternatywni operatorzy mogą zaoferować swoim klientom abonament, który mają prawo zakupić po cenach hurtowych od Telekomunikacji Polskiej (WLR). Możliwy jest również hurtowy zakup od monopolisty usług szerokopasmowych (BSA). Działania te mają na celu wprowadzenie konkurencji na rynku usług, a tym samym obniżenie poziomu cen. Dotychczas największym operatorem alternatywnym na rynku telekomunikacyjnym jest firma Tele2. Obserwując wydarzenia, jakie miały miejsce na tym rynku w 2006 roku, m.in. ciągły spór pomiędzy Tele2 a Telekomunikacją Polską, w którym stroną był również regulator rynku – Urząd Komunikacji Elektronicznej, w zakresie obowiązków dotychczasowego monopolisty w stosunku do operatorów

<sup>87</sup> A. Zieliński, Rozwój rynku usług telekomunikacyjnych w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej, *Telekomunikacja i Techniki Informacyjne*, nr 1-2 2005, s. 33-35.

alternatywnych, można stwierdzić, że polski rynek telekomunikacyjny cały czas podlega przekształceniom i nie osiągnął jeszcze wymaganej przez UE struktury. Pomimo pewnego ograniczenia dominującej pozycji Telekomunikacji Polskiej w 2007 roku, pozostaje ona wciąż największym graczem na rynku. Ponadto trzeba odnotować, że również rok 2007 nie był wolny od sporów pomiędzy TP SA, operatorami alternatywnymi a Urzędem Komunikacji Elektronicznej. Z drugiej strony do pozytywnych zjawisk należy zaliczyć coraz większą liczbę operatorów alternatywnych, która włącza się do rywalizacji o klientów rynku telekomunikacyjnego (poza Tele2 to m.in. Dialog, Netia).

W najbliższym okresie można się spodziewać dalszej liberalizacji rynku usług telekomunikacyjnych. Jednym z diskutowanych rozwiązań jest nawet dokonanie podziału obecnego monopolisty. Działania w tym kierunku podejmowane są ostatnio przez Urząd Komunikacji Elektronicznej.

**Tabela 9. Stan notyfikacji w sektorze społeczeństwo informacyjne.**

<b>Państwo członkowskie</b>	<b>Stan na 31.08.2004</b>	<b>Stan na 10.01.2005</b>	<b>Stan na 04.01.2006</b>	<b>Stan na 02.05.2007</b>	<b>Stan na 09.06.2008</b>
Belgia	94,74%	100%	95,45%	100%	100,00%
Czechy	94,74%	94,74%	95,45%	100%	100,00%
Dania	100%	100%	100%	100%	100,00%
Niemcy	100%	100%	95,45%	100%	100,00%
Estonia	73,68%	73,68%	100%	100%	100,00%
Grecja	73,68%	73,68%	77,25%	100%	100,00%
Hiszpania	100%	100%	95,45%	95,65%	100,00%
Francja	100%	100%	100%	100%	100,00%
Irlandia	100%	100%	100%	100%	100,00%
Włochy	100%	100%	95,45%	100%	100,00%
Cypr	100%	100%	95,45%	100%	100,00%
Łotwa	100%	100%	95,45%	100%	100,00%
Litwa	100%	100%	100%	100%	100,00%
Luksemburg	73,68%	73,68%	95,45%	95,65%	100,00%
Węgry	100%	100%	100%	100%	100,00%
Malta	73,68%	100%	95,45%	100%	100,00%
Niderlandy	100%	100%	95,45%	100%	100,00%
Austria	100%	100%	100%	100%	100,00%
<b>Polska</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100,00%</b>
Portugalia	100%	100%	95,45%	95,65%	100,00%
Słowenia	100%	100%	100%	100%	100,00%
Słowacja	100%	100%	100%	100%	100,00%

Finlandia	100%	100%	100%	100%	100,00%
Szwecja	100%	100%	100%	100%	100,00%
Wielka Brytania	100%	100%	100%	100%	100,00%

Źródło: Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej.

Analizując dane na temat stanu notyfikacji KŚW mających na celu transpozycję dyrektyw wspólnotowych można zauważyć, że w obszarze społeczeństwo informacyjne<sup>88</sup> Polska doskonale wywiązuje się ze swoich zobowiązań względem UE. W każdym z prezentowanych okresów Polskę charakteryzował pełen stopień implementacji. Co istotne, w 2008 roku rezultat na poziomie 100 proc. notyfikacji osiągnęły wszystkie państwa członkowskie. Podobne wyniki państwa osiągały również w poprzednich latach. W połowie 2007 roku do państw, które notowały braki co do pełnej implementacji zaliczała się tylko Hiszpania, Luksemburg i Portugalia. W porównaniu z pierwszym badaniem przeprowadzonym po akcesji dziesięciu nowych członków do UE, obrazującym stan na 31 sierpnia 2004 roku, największy postęp co do poziomu notyfikacji zanotowała Estonia, Grecja, Malta oraz Luksemburg.

Dokonując porównań poszczególnych państw członkowskich należy uwzględnić, że każde z nich zobowiązane było do notyfikacji środków krajowych w odniesieniu do zbliżonej liczby dyrektyw wspólnotowych. Przyjmując stan prawny na czerwiec 2008 roku, obowiązek notyfikacyjny dotyczył w przypadku każdego z państw 23 dyrektyw.

#### **Ramka 5. Dostęp do szerokopasmowego internetu w Polsce na tle pozostałych państw członkowskich.**

W odniesieniu do rynku telekomunikacyjnego UE dąży do osiągnięcia stanu pełnej liberalizacji. W początkowym okresie kluczowe znaczenie w tym obszarze miała wielokrotnie nowelizowana *Dyrektywa Komisji Europejskiej 90/388/EWG w sprawie konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych*. Dyrektywa m.in. nakładała na państwa członkowskie obowiązek zniesienia praw wyłącznych w obszarze świadczenia usług telekomunikacyjnych i zakładania sieci. W 2002 roku ukształtował się nowy porządek regulacyjny sektora telekomunikacyjnego. Jego podstawą są dyrektywy przyjęte w marcu 2002 roku na podstawie art. 95 TWE, a które wymienione są w niniejszym opracowaniu przy okazji opisywania zmian w sektorze telekomunikacyjnym spowodowanych przystąpieniem Polski do UE i które zostały transponowane do krajowego porządku prawnego za pomocą ustawy *Prawo telekomunikacyjne*.<sup>89</sup>

Celem liberalizacji rynku telekomunikacyjnego jest likwidacja prawnego lub też faktycznego monopolu na rzecz rynku konkurencyjnego. Działania te związane są m.in. z dążeniem do obniżenia poziomu cen usług telekomunikacyjnych świadczonych dla obywateli państw członkowskich. Nacisk kładziony jest również na zwiększenie dostępności usług telekomunikacyjnych w celu rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Analizując faktyczne wyniki osiągane przez Polskę w obszarze rynku telekomunikacyjnego można dojść do wniosku, że pomimo działań demonopolizacyjnych nasz kraj pozostaje wciąż jednym z najsłabiej rozwiniętych w całej UE w tym zakresie.

W 2007 roku, biorąc pod uwagę liczbę łączy szerokopasmowych w przeliczeniu na 100 mieszkańców, Polska sytuowała się na ostatnim miejscu wśród państw członkowskich UE (patrz Wykres 36.).

<sup>88</sup> Dyrektywy w zakresie telekomunikacji są kwalifikowane przez Komisję Europejską do sektora społeczeństwo informacyjne. Trzeba także pamiętać, że niektóre z dyrektyw zaliczane przykładowo do obszaru przedsiębiorstwa czy rynek wewnętrzny również mogą się odnosić do obszaru telekomunikacji.

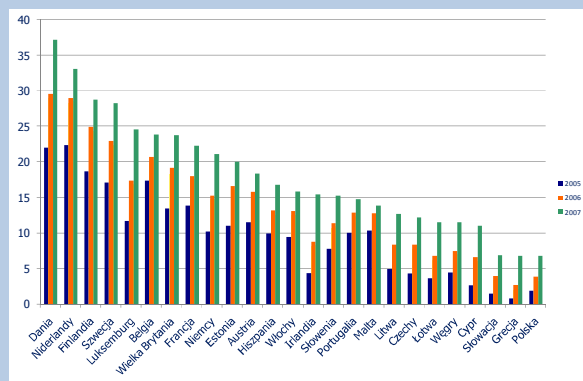
<sup>89</sup> S. Piątek, *Aspekty prawne polityk i innych zadań WE – Polityka telekomunikacyjna, Prawo...*, J. Barcz (red.), op. cit., s. II-763 – II-764.



Wprawdzie wynik ten na przestrzeni analizowanego okresu uległ poprawie, to jednak od liderów rankingu – państwa skandynawskie i państwa Beneluxu – Polskę wciąż dzieli bardzo duży dystans. Rezultat Polski kształtował się również poniżej średniej unijnej, która w 2007 roku wyniosła nieco ponad 18 (państwa członkowskie zobowiązały się do działań na rzecz znacznego poprawienia tego wyniku w skali europejskiej do 2010 roku). W odniesieniu do Polski podkreślenia wymaga też słaba dynamika zmian w tym obszarze. Do państw, w których w latach 2005-2007 zauważalna była największa poprawa zalicza się Danię oraz Luksemburg. Warto odnotować, że na chwilę obecną znacznie lepsze wyniki w tym obszarze osiągają państwa tzw. „starej” UE.

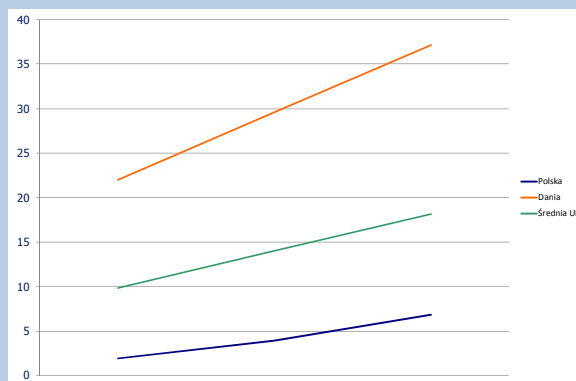
Do przyczyn takiego stanu rzeczy zaliczyć można wciąż wysoki koszt połączeń oraz brak szerokiego dostępu do sieci telefonii stacjonarnej. To ostatnie zjawisko widoczne jest szczególnie na obszarach wiejskich (zwiększenie dostępu do internetu na wsi jest jednym z najbliższych wyzwań dla Polski). W znacznym stopniu powodowane jest to wciąż bardzo mocną pozycją Telekomunikacji Polskiej, która kontroluje prawie 60 proc. rynku internetu szerokopasmowego i ponad 70 proc. rynku telefonii stacjonarnej.<sup>90</sup>

**Wykres 36. Liczba łączy szerokopasmowych na 100 mieszkańców w latach 2005-2007 w państwach członkowskich UE.**



Źródło: Eurostat.

**Wykres 37. Liczba łączy szerokopasmowych na 100 mieszkańców w latach 2005-2007 dla Polski, Dani i UE.**



Podsumowując, należy zwrócić uwagę nie tylko na bardzo słabe bezwzględne wyniki osiągnięte przez Polskę, ale również na wciąż duży dystans, jaki dzieli ją od średniej dla całej UE. Szansą na poprawę sytuacji jest coraz większa liczba operatorów alternatywnych, którzy korzystając z łączy Telekomunikacji Polskiej, starają się pozyskać klientów oferując im konkurencyjne warunki. Wzrost znaczenia operatorów alternatywnych w najbliższym okresie determinowany jest dalszą demonopolizacją rynku usług telekomunikacyjnych.

### c. Przystąpienie Polski do UE a obszar konkurencji

Negocjacje Polski z UE w obszarze "Polityka konkurencji" rozpoczęły się 19 maja 1999 roku, czasowo zamknięte zostały 20 listopada 2002 roku. Właściwe wdrożenie rozwiązań wspólnotowych w tym obszarze było gwarantem zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, ze szczególnym uwzględnieniem skutecznej realizacji swobody przepływu towarów. W odniesieniu do reguł konkurencji dotyczących przedsiębiorstw, takich jak zakaz nadużywania pozycji dominującej czy zakaz tworzenia porozumień anty-konkurencyjnych, które mogłyby

<sup>90</sup> Serwis internetowy Wirtualny Nowy Przemysł: [http://it.wnp.pl/szerokopasmowy-internet-ma-tylko-co-dwunasty-polak,45651\\_1\\_0\\_0.html](http://it.wnp.pl/szerokopasmowy-internet-ma-tylko-co-dwunasty-polak,45651_1_0_0.html)

zakłócać działanie rynku wewnętrznego, Polska deklarowała przyjęcie do momentu akcesji całego *acquis*. Pewne problemy w negocjacjach pojawiły się w związku z regułami konkurencji odnoszącymi się do pomocy publicznej udzielanej przez państwo. Polska wprawdzie deklarowała przyjęcie całego dorobku wspólnotowego w tym zakresie, niemniej w pewnych obszarach wniosowała o okresy przejściowe. W odniesieniu do funkcjonowania Specjalnych Stref Ekonomicznych (SSE) Polska złożyła wnioski o wyłączenie tego obszaru spod unijnych reguł konkurencji do 2017 roku (szerzej na temat SSE patrz ramka 5.) Ponadto, Polska wystąpiła z wnioskiem o zgodę na możliwość stosowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców wdrażających unijne standardy ochrony środowiska powyżej dopuszczalnego prawem wspólnotowym progu 50 proc. Polska zwróciła się również do UE o możliwość udzielenia pomocy na restrukturyzację przedsiębiorstw w formie odroczeń płatności i odpisów podatkowych.<sup>91</sup>

W trakcie negocjacji wprawdzie Polsce nie udało się przeforsować wszystkich rozwiązań, ale trzeba zwrócić uwagę, że osiągnięty kompromis dał jej pozycję jednego z najbardziej atrakcyjnych państw członkowskich pod względem możliwości udzielania pomocy publicznej, co niewątpliwie ma duże znaczenie dla przedsiębiorstw. W odniesieniu do SSE Polska uzyskała m.in. okresy przejściowe dla małych i średnich przedsiębiorstw – odpowiednio do 2011 i 2010 roku, oraz powiększony do 75 proc. realizowanej inwestycji pułap dla dużych przedsiębiorstw, które otrzymały zezwolenie na działalność w SSE do końca 1999 roku. Z kolei te duże przedsiębiorstwa, które uzyskały zezwolenie w 2000 roku będą mogły uzyskać ulgi do wysokości połowy wartości inwestycji. W odniesieniu do przedsiębiorstw motoryzacyjnych ulgi nie będą mogły przekraczać 30 proc. Datę graniczną naliczania pomocy publicznej dla dużych przedsiębiorstw ustalono na 1 stycznia 2001 roku przy zastosowaniu okresu przejściowego do 2010 roku. W zakresie pomocy publicznej związanej z inwestycjami dostosowującymi przedsiębiorstwa do wspólnotowych standardów ochrony środowiska, Polska otrzymała zgodę na zwiększony pułap pomocy w zakresie analogicznym do okresów przejściowych, które zostały ustalone w obszarze negocjacyjnym „Środowisko”. Polska uzyskała również ustępstwa w obszarze restrukturyzacji hutnictwa, przy założeniu osiągnięcia rentowności przez ten sektor do 2006 roku.<sup>92</sup>

W momencie akcesji Polska zobowiązana była, z wyjątkiem wspomnianych powyżej okresów przejściowych, do przyjęcia całego dorobku wspólnotowego w obszarze konkurencji. Na uwagę zasługuje kilkakrotnie nowelizowana *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z 15 grudnia 2000 roku*, której celem było przede wszystkim dostosowanie krajowych rozwiązań prawnych do nowych wspólnotowych reguł ochrony konkurencji. Wspomniana ustawa m.in. dokonuje transpozycji *Dyrektywy 98/27/WE z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów*. Do najważniejszych postanowień ustawy i jej późniejszych nowelizacji należy zaliczyć:

<sup>91</sup> A. Michoński, Traktat dotyczący akcesji Polski do UE, Prawo..., J. Barcz (red.), op.cit., s. II-941 – II-943.

<sup>92</sup> Tamże; serwis internetowy [www.eksporter.pl](http://www.eksporter.pl).

- określenie zasad zakazujących tworzenia porozumień ograniczających konkurencję (np. ustalenie terminu ważności decyzji zezwalającej na koncentrację, ustalenie reguł zgłaszania planowanej koncentracji);
- określenie zasad zakazujących nadużywania pozycji dominującej;
- zdefiniowanie reguł dotyczących kontroli koncentracji przedsiębiorstw, w tym wskazanie podmiotów właściwych do wydawania decyzji w zakresie takiej koncentracji;
- wskazanie obowiązków Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie wykonywania obowiązków wynikających z prawa wspólnotowego;
- powołanie Rady ds. dobrych praktyk gospodarczych jako organu opiniotawczo-doradczego Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- zdefiniowanie reguł dotyczących postępowania antymonopolowego.

Ustawa, o której mowa powyżej, została zastąpiona nową ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 roku. Celem nowej ustawy jest dostosowanie polskich przepisów w obszarze konkurencji do wymogów *rozporządzenia PE i Rady nr 2006/2004/WE z dnia 27 października 2004 roku w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów*. Do najistotniejszych zmian wprowadzonych nową ustawą należy zaliczyć m.in. likwidację tzw. postępowań wnioskowych, co spowodowało, iż postępowanie antymonopolowe będzie wszczynane wyłącznie z urzędu. Zamiast wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego, przepisami ustawy wprowadzono możliwość złożenia zawiadomienia w sprawie stosowania zakazanych praktyk przez przedsiębiorców, które jednak nie nakazuje, a jedynie umożliwia Prezesowi Urzędu wszczęcie takiego postępowania. Pod rządami nowej ustawy Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów będzie miał możliwość nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców, którzy naruszają zbiorowe interesy konsumentów. Ponadto, przepisy ustawy wprowadzają wyższy próg po przekroczeniu którego konieczna będzie zgoda Prezesa Urzędu na koncentrację. Stara ustawa przewidywała konieczność wyrażenia zgody na transakcję, w której uczestniczą przedsiębiorcy, których łączny obrót światowy w roku poprzedzającym zgłoszenie przekroczył 50 mln euro. Nowa ustawa podwyższa ten próg do transakcji, w której uczestniczą przedsiębiorcy, których łączny światowy obrót przekroczył 1 mld euro na całym świecie lub 50 mln euro w Polsce.<sup>93</sup>

Omawiając zagadnienia konkurencji należy również wspomnieć o wymogach w zakresie pomocy publicznej, do których Polska w momencie akcesji musiała się dostosować. Ważne rozwiązania prawne w tym zakresie zostały wprowadzone przepisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Za pomocą tej ustawy wdrożono częściowo postanowienia *Dyrektywy Komisji 80/723/EWG z dnia 25 czerwca 1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi*, która zmieniona została przez *Dyrektywę 2000/52/WE*. Do najistotniejszych postanowień ustawy należą:

<sup>93</sup> Opracowanie w tym zakresie dostępne w serwisie internetowym Wierzbowski Eversheds.

- przywołanie zasad odnoszących się do zagadnień pomocy publicznej sformułowanych w prawie wspólnotowym. Chodzi w szczególności o art. 16, art. 36, art. 73 oraz art. 86-89 TWE;
- określenie zasad udzielania i monitorowania pomocy publicznej przez państwo (należy zaznaczyć, że przystąpienie do UE wiąże się z koniecznością zgłaszania zamiaru udzielania indywidualnej pomocy publicznej do Komisji Europejskiej, bez zgody której nie jest możliwe udzielanie pomocy publicznej);
- zdefiniowanie obszarów, w których nie jest konieczna notyfikacja do Komisji Europejskiej o zamiarze udzielenia pomocy publicznej. Chodzi m.in. o tzw. wyłączenia grupowe oraz pomoc de minimis;<sup>94</sup>
- określenie przypadków w których konieczny jest zwrot pomocy publicznej przyznanej niezgodnie z zasadami wspólnego rynku oraz pomocy, która została wykorzystana niezgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem.

Warto zaznaczyć, że pod koniec 2006 roku powyższa ustawa została znowelizowana w związku ze zmianami w prawie wspólnotowym regulującymi zagadnienia pomocy publicznej. Chodzi przede wszystkim o nowe podejście UE w zakresie przyznawanej pomocy regionalnej oraz pomocy de minimis.

#### Ramka 6. Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE).

Specjalne Strefy Ekonomiczne rozpoczęły funkcjonowanie na podstawie ustawy o SSE z października 1994 roku. SSE zostały utworzone w celu aktywizowania rozwoju polskiej gospodarki, poprzez wsparcie regionów charakteryzujących się m.in. wysokim bezrobociem strukturalnym oraz jednorodnością produkcji. Już w trakcie stowarzyszenia Polski z UE, Komisja Europejska podnosiła niezgodność działania SSE z postanowieniami Układu Europejskiego. Chodziło przede wszystkim o postanowienie art. 63 Układu Europejskiego, który – według Komisji Europejskiej – zobowiązywał Polskę do stosowania wspólnotowych reguł konkurencji już w okresie przedakcesyjnym. Polska natomiast stała na stanowisku, że postanowienie art. 63 nie może być stosowane rozszerzająco do momentu przyjęcia przez Radę Stowarzyszenia reguł implementacyjnych zasady stosowania pomocy publicznej. Reguły o których mowa, weszły w życie dopiero w połowie 2001 roku, z ponad pięcioletnim opóźnieniem.<sup>95</sup>

Funkcjonowanie SSE ponownie stało się przedmiotem kontrowersji w momencie przystąpienia Polski do UE. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej działanie SSE na ówczesnych warunkach było sprzeczne z ideą rynku wewnętrznego, a w szczególności ze wspólnotowymi regułami konkurencji. Ostatecznie Polsce udało się wynegocjować okresy przejściowe pozwalające na zachowanie w pewnym zakresie praw nabytych przez inwestorów, o czym mowa była mowa w tym rozdziale. Polska dokonała również nowelizacji ustawy o SSE w celu dostosowania jej postanowień w obszarze udzielanej pomocy publicznej do wymogów wspólnotowych.

Trzeba zaznaczyć, że przedsiębiorcy zainteresowani inwestowaniem w SSE mogą ubiegać się m.in. o zwolnienie z podatków (CIT oraz PIT), zakup działki inwestycyjnej na preferencyjnych warunkach czy też o bezpłatną pomoc w zakresie dopełnienia formalności związanych z przyszłą inwestycją. Jednocześnie trzeba podkreślić, że korzystanie przez podmioty funkcjonujące w SSE z pomocy

<sup>94</sup> Zgodnie z początkowymi regulacjami wartość pomocy de minimis nie mogła przekraczać 100 tys. euro. Sumowaniu podlegała tylko pomoc de minimis uzyskana przez przedsiębiorcę w ciągu trzech kolejnych lat. Do pomocy de minimis nie wlicza się natomiast pomocy zatwierdzonej przez Komisję (udzielanej zarówno w ramach programu pomocowego jak i pomocy indywidualnej), jak również pomocy na szkolenia, na zatrudnienie oraz dla małych i średnich przedsiębiorców udzielanej zgodnie z warunkami określonymi we właściwych rozporządzeniach. Od początku 2007 roku, co do zasady, został podwyższony próg pomocy de minimis do 200 tys. euro. Aktem prawnym wprowadzającym zmiany m.in. w tym zakresie jest *Rozporządzenie Komisji 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 roku w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis*.

<sup>95</sup> A. Michoński, Traktat dotyczący akcesji Polski do UE, Prawo..., J. Barcz (red.), op.cit., s. II-943.

publicznej nie wyklucza ubiegania się o finansowanie z funduszy strukturalnych UE.<sup>96</sup>

W Polsce działa obecnie 14 SSE, które obejmują grunty o łącznej powierzchni ponad 10 tys. ha. Do największych z nich zalicza się strefy: Katowicką, Tarnobrzeską oraz Mielecką. Z ekonomicznego punktu widzenia funkcjonowanie SSE przyciągnęło do Polski, przyjmując stan na koniec 2007 roku, inwestycje przekraczające 43 mld zł. Ponadto, przedsiębiorstwa działające na tych obszarach przyczyniły się do powstania ponad 140 tys. nowych miejsc pracy. Inwestorzy, którzy obok polskich podmiotów najchętniej podejmują działalność w SSE pochodzą z Niemiec, Japonii i USA. Z drugiej strony trzeba zaznaczyć, że pewnym zagrożeniem dla polskich SSE mogą w najbliższej przyszłości stać się m.in. nowe państwa członkowskie – Bułgaria i Rumunia.<sup>97</sup> Działalność SSE zakończy się w 2017 roku.

Zgodnie z danymi z 2008 roku, zdecydowana większość państw członkowskich notowała pełny stopień implementacji prawa wspólnotowego w obszarze konkurencji (patrz tabela 10). W tym gronie znajduje się również Polska. Regulacje prawne przyjmowane przez Polskę w celu wdrożenia prawa wspólnotowego są terminowo notyfikowane Komisji Europejskiej. Ponadto, w stosunku do pierwszego badania uwzględnionego w analizie, z sierpnia 2004 roku, widoczny jest poprawa. Na szczególną uwagę zasługują również rezultaty Słowacji, Czech oraz Malty, które w największym stopniu poprawiły swoje osiągnięcia w omawianym obszarze.

Poszczególne państwa członkowskie, przyjmując stan na 9 czerwca 2008 roku, zobowiązane były do notyfikacji KŚW w stosunku do zróżnicowanej liczby dyrektyw. Największą liczbę dyrektyw była zobowiązana wdrożyć Belgia – 29, natomiast liczba dyrektyw w odniesieniu do pozostałych państw wahała się w przedziale <17;20>. W przypadku Polski było to 19 dyrektyw.

**Tabela 10. Stan notyfikacji w obszarze konkurencja.**

<b>Państwo Członkowskie</b>	<b>Stan na 31.08.2004</b>	<b>Stan na 10.01.2005</b>	<b>Stan na 04.01.2006</b>	<b>Stan na 02.05.2007</b>	<b>Stan na 09.06.2008</b>
Belgia	100%	100%	100%	100%	100,00%
Czechy	76,47%	76,47%	76,47%	100%	100,00%
Dania	100%	100%	100%	94,12%	94,12%
Niemcy	93,33%	93,33%	100%	100%	100,00%
Estonia	94,12%	94,12%	100%	100%	100,00%
Grecja	93,33%	93,33%	93,33%	100%	100,00%
Hiszpania	100%	100%	100%	100%	100,00%
Francja	93,33%	100%	100%	100%	100,00%
Irlandia	93,33%	100%	100%	100%	100,00%
Włochy	94,12%	94,12%	100%	94,74%	100,00%
Cypr	100%	100%	100%	94,74%	94,74%
Łotwa	100%	100%	100%	100%	100,00%
Litwa	100%	100%	100%	100%	100,00%

<sup>96</sup> Artykuł pt. „Pomoc publiczna w SSE” dostępny w serwisie internetowym Gazety Prawnej.

<sup>97</sup> Artykuł pt. „Strefy to wymarzone miejsce dla firm z wizją” dostępny w serwisie internetowym Gazety Prawnej.

Luksemburg	93,33%	93,33%	100%	94,12%	100,00%
Węgry	94,12%	100%	100%	100%	100,00%
Malta	70,59%	76,47%	88,24%	94,74%	100,00%
Niderlandy	100%	100%	100%	94,44%	100,00%
Austria	100%	100%	100%	100%	100,00%
<b>Polska</b>	<b>82,35%</b>	<b>82,35%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100,00%</b>
Portugalia	100%	100%	100%	100%	100,00%
Słowenia	94,12%	94,12%	100%	94,74%	100,00%
Słowacja	76,47%	100%	82,35%	100%	100,00%
Finlandia	100%	100%	100%	100%	100,00%
Szwecja	100%	100%	100%	94,12%	100,00%
Wielka Brytania	100%	100%	100%	94,12%	94,12%

Źródło: Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej.

#### d. Przystąpienie Polski do UE a prowadzenie działalności gospodarczej

Jedną z podstawowych zasad funkcjonowania rynku wewnętrznego UE jest swoboda działalności gospodarczej. Zgodnie z postanowieniami TWE, obywatele polscy od dnia przystąpienia do UE, mogą świadczyć usługi oraz prowadzić działalność gospodarczą w każdym z państw członkowskich. Obywatele polscy mogą zarówno podejmować pierwotną działalność gospodarczą na obszarze UE, jak również otwierać filie przedsiębiorstw już istniejących. Należy zauważyć, że każde z państw członkowskich może stanowić własne przepisy w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, z zastrzeżeniem, że nie jest możliwa jakakolwiek dyskryminacja podmiotów pochodzących z innych państw UE. Prawo wspólnotowe precyzyjnie określa różnice pomiędzy prowadzeniem działalności gospodarczej, a świadczeniem usług. Zasadniczym kryterium odróżniającym obie swobody jest „stałość” działalności gospodarczej oraz „czasowy charakter” świadczenia usług.<sup>98</sup>

Jednym z ważnych aktów prawnych w omawianym obszarze jest *Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej*, która zastąpiła *Ustawę Prawo działalności gospodarczej z 1999 roku*. Ustawa określa warunki prowadzenia działalności gospodarczej zarówno w stosunku do podmiotów polskich jak i podmiotów z innych państw członkowskich, które zostały dopuszczone do polskiego rynku na takich samych zasadach, co obywatele polscy.

Z jednej strony przystąpienie Polski do UE umożliwia polskim podmiotom funkcjonowanie na obszarze całego rynku wewnętrznego. Z drugiej zaś strony, przedsiębiorcy świadczący usługi lub sprzedający towary muszą dostosować się do szeregu unijnych regulacji odnoszących się do wymogów formalno-prawnych związanych z działalnością na rynku wewnętrznym UE, jak również licznych

<sup>98</sup> J. Barcz, Traktat dotyczący akcesji Polski do UE, Prawo..., J. Barcz (red.), op.cit., s. II-97.

wymogów jakościowych. Poniżej wskazane zostały przykładowe wymogi, które wiążą polskiego przedsiębiorcę od dnia 1 maja 2004 roku.

W związku z akcesją niezbędne było dostosowanie krajowych regulacji prawnych do standardów obowiązujących w prawie wspólnotowym w zakresie akcyzy. Wymogi te związane są ze swobodą przepływu towarów i koniecznością stosowania zasady, wedle której towar podlegający akcyzie powinien być nią obciążony zgodnie ze stawkami obowiązującymi w kraju jego konsumpcji (co do istoty, podobnie wygląda kwestia opodatkowania innym podatkiem obrotowym – VAT). Efektem było wprowadzenie do polskich przepisów podatkowych nowych instytucji, z których najważniejsze to: instytucja składu podatkowego oraz procedura zawieszenia poboru akcyzy aż do momentu dopuszczenia wyrobu akcyzowego do konsumpcji. Odpowiednie regulacje w tym zakresie znajdują się w *Ustawie z dnia 23 stycznia 2004 roku o podatku akcyzowym* i jej późniejszych nowelizacjach.

Ponadto, przedsiębiorcy zostali zobligowani do umieszczania na większości wytwarzanych przez siebie produktów przemysłowych oznakowania „CE”. Podstawowym aktem prawnym przyjętym na poziomie krajowym, umożliwiającym implementację przepisów wspólnotowych w tym zakresie, jest *Ustawa o systemie oceny zgodności z dnia 30 sierpnia 2002 roku* i jej późniejsze nowelizacje.<sup>99</sup> Ustawa ma charakter ramowy, zawarte są w niej podstawowe definicje odnoszą się do wyrobów, które podlegają ocenie zgodności. Szczegółowe regulacje zostały natomiast w większości wprowadzone do polskiego porządku prawnego za pomocą odpowiednich rozporządzeń wykonawczych do wspomnianej ustawy.<sup>100</sup> Trzeba zaznaczyć, że ocena zgodności może zostać przeprowadzona samodzielnie przez przedsiębiorcę wytwarzającego dany produkt lub w pewnych przypadkach wymagany jest udział właściwej jednostki notyfikującej.

Kolejnym z wymogów, jakie muszą spełniać polscy przedsiębiorcy zamierzający sprzedawać swoje towary na obszarze rynku wewnętrznego po przystąpieniu do UE, jest konieczność oznaczania produktów paczkowanych symbolem „E”. Oznaczenie produktu symbolem „E” pozwala uniknąć dodatkowych weryfikacji produktu przed wprowadzeniem go na rynek w pozostałych państwach członkowskich. W celu wdrożenia przepisów wspólnotowych w powyższym zakresie w dniu 6 września 2001 roku została uchwalona *Ustawa o towarach paczkowanych*.

W odniesieniu do przedsiębiorstw funkcjonujących w branży żywnościowej, przepisy prawa wspólnotowego formułują obowiązek wdrożenia tzw. systemu HACCP. HACCP jest systemem zarządzania bezpieczeństwem zdrowotnym żywności, skierowanym zarówno do przedsiębiorstw zajmujących się wytwarzaniem żywności, jak również do tych, które zajmują się handlem lub jej dystrybucją. Implementacja postanowień wspólnotowych w tym obszarze została wprowadzona przepisami *Ustawy z dnia 11 maja 2001 roku o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia*.

<sup>99</sup> Lista dyrektyw wspólnotowych wdrożonych za pomocą omawianej ustawy znajduje się w tekście ustawy, który dostępny jest w serwisie internetowym Sejmu RP – [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

<sup>100</sup> Lista wspomnianych rozporządzeń dostępna jest w jednym z serwisów internetowych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości – [www.euroinfo.org](http://www.euroinfo.org).

W najbliższym czasie jednym z ważniejszych zadań polskiego ustawodawcy będzie implementacja postanowień tzw. dyrektywy usługowej (*Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku o usługach na rynku wewnętrznym*). Wdrożenie dyrektywy ma przyczynić się do ograniczenia istniejących barier w zakresie funkcjonowania swobody świadczenia usług i związanej z nią swobody przedsiębiorczości (należy odnotować, że reżim dyrektywy usługowej nie obejmuje wszystkich usług, wyłączone są m.in. usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, usługi finansowe, usługi zdrowotne). Poza wskazaniem zakazanych praktyk o charakterze dyskryminującym, postanowienia dyrektywy zobowiązują państwa członkowskie m.in. do przeglądu oraz uproszczenia regulacji dotyczących świadczenia usług oraz powołania tzw. pojedynczych punktów kontaktowych, gdzie zainteresowane podmioty (usługodawcy) będą mogły dopełnić wszystkie formalności związane ze świadczeniem usług w danym państwie członkowskim. Nowe przepisy regulują również kwestie zezwoleń, dopuszczając ich stosowanie tylko w kilku wyraźnie przewidzianych przypadkach. Liberalizacja rynku usług byłaby pełniejsza gdyby z dyrektywy nie usunięto, będącej przedmiotem licznych kontrowersji w czasie prac nad jej ostatecznym kształtem, tzw. klauzuli państwa pochodzenia. Analizując postanowienia dyrektywy trzeba zaznaczyć, że wprowadza ona również rozwiązania korzystne dla usługobiorców, zasadniczo wzmacniając ich pozycję w kontaktach z podmiotami świadczącymi usługi (nacisk kładzie się na dostęp usługobiorców do informacji oraz podniesienie jakości świadczonych usług).

Postanowienia dyrektywy usługowej zostaną wprowadzone do polskiego porządku prawnego m.in. poprzez stosowną nowelizację *Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*. Poza wskazaną ustawą wdrożenie dyrektywy będzie wymagało przeglądu ustawodawstwa sektorowego, m.in. z zakresu prawa budowlanego, usług doradczych czy usług prawniczych. Zgodnie z informacjami rządowymi do końca 2008 roku ma zostać przygotowane instrumentarium prawne transponujące postanowienia dyrektywy. Termin implementacji dyrektywy mija z końcem 2009 roku.

#### **Ramka 7. Spółka Europejska (SE).**

Omawiając zagadnienia związane z działalnością gospodarczą po przystąpieniu Polski do UE, warto przyjrzeć się bliżej instytucji Spółki Europejskiej (SE), zwanej niekiedy europejską spółką akcyjną. Krajowym aktem prawnym regulującym to zagadnienie i uzupełniającym bezpośrednio obowiązujące ustawodawstwo wspólnotowe w tym zakresie (*Rozporządzenia 2157/2001/WE z dnia 8 października 2001 roku w sprawie statutu SE*) jest *Ustawa z dnia 4 marca 2005 roku o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej*.

W każdym z państw członkowskich SE traktowana jest jako spółka akcyjna utworzona zgodnie z prawem państwa członkowskiego, w którym SE posiada siedzibę statutową. Pomiedzy wspomnianymi podmiotami istnieją jednak pewne różnice:

- minimalny kapitał zakładowy SE wynosi 120 tys. euro, podczas gdy kapitał spółki akcyjnej może być określany w każdym z państw członkowskich na różnym poziomie;
- SE nie można utworzyć od „zera”, konieczne jest w tym zakresie funkcjonowanie już w jednym z państw członkowskich spółki kapitałowej, która stanie się podstawą SE;
- w SE pracownicy mają prawo do informacji i konsultacji w kluczowych dla SE sprawach, a w pewnym zakresie pracownicy mogą wpływać na wybór przedstawicieli do organu administrującego lub nadzorczego;
- w stosunku do SE istnieje możliwość przenoszenia jej siedziby pomiędzy państwami



członkowskimi, bez utraty podmiotowości prawnej przez SE.

SE może zostać powołana do życia na kilka sposobów:

- SE może powstać wskutek połączenia się spółek. Ważne jest, że co najmniej dwie z łączących się spółek muszą pochodzić z różnych państw członkowskich (fuzja musi mieć charakter transgraniczny). W ten sposób możliwe jest połączenie wyłącznie spółek akcyjnych;
- istnieje również możliwość powołania tzw. holdingu SE. W skład grupy mogą wchodzić zarówno spółki akcyjne, jak i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Powstała SE jest spółką nadrzędną w stosunku do zakładających ją podmiotów. Również i w tym przypadku konieczne jest, aby co najmniej dwie z łączących się spółek pochodziły z różnych państw członkowskich albo, co najmniej od dwóch lat, posiadały spółkę zależną lub oddział podlegający prawu innego państwa;
- SE może także powstać na zasadzie przekształcenia spółki akcyjnej. W tym przypadku spółka akcyjna musi posiadać, co najmniej od dwóch lat, spółkę zależną w innym państwie członkowskim;
- regulacje dotyczące SE przewidują również możliwość powołania SE jako spółki zależnej. Także i w tym przypadku konieczne jest zachowanie przepisów dotyczących „pochodzenia” spółki (patrz wyżej).

Powołanie instytucji SE ma na celu przede wszystkim ułatwienie rozwijania działalności gospodarczej na obszarze rynku wewnętrznego UE. Do jej cech charakterystycznych można zaliczyć znaczną elastyczność w zakresie zmiany sposobu działalności oraz możliwość przystosowywania się do zmieniających się warunków prawnych i wymagań stawianych przez rynek.

Stopień implementacji prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego w tej części zostanie oceniony na podstawie analizy stanu notyfikacji w sektorze przedsiębiorstw oraz w obszarze rynku wewnętrznego. Takie podejście spowodowane jest faktem, że regulacje dotyczące działalności gospodarczej, w przyjętym w tej części podejściu, mogą odnosić się do dyrektyw, które zostały zakwalifikowane do obydwu obszarów.

Oceniając stan notyfikacji w obszarze przedsiębiorstw można zauważyć, że na przestrzeni uwzględnionego w badaniu okresu, tylko kilka państw osiągnęło 100 proc. notyfikacji, niemniej większość rezultatów w 2008 roku zbliżała się do tego poziomu (patrz Tabela 11). Na brak pełnej implementacji wpływ może mieć znaczna liczba dyrektyw, w stosunku do których państwa członkowskie zobowiązane były zgłosić do Komisji Europejskiej KŚW. Przyjmując stan na 9 czerwca 2008 roku, Polska osiągnęła rezultat na poziomie 99,85 proc., który sytuował ją powyżej średniej dla całej UE, która wyniosła 99,7 proc. Zarazem było to najlepsze osiągnięcie Polski od momentu przystąpienia do UE.

Analizując powyższe dane dotyczące stopnia implementacji w obszarze przedsiębiorstw należy zwrócić uwagę, że poszczególne państwa członkowskie zobowiązane były, przyjmując stan prawny na 9 czerwca 2008 roku, do zgłoszenia KŚW w stosunku do liczby dyrektyw w przedziale <676;684>. Wynika z tego, że nawet niewielkie różnice procentowe pomiędzy państwami mogą przekładać się na zauważalne różnice w liczbie wdrożonych dyrektyw.

Tabela 11. Stan notyfikacji w sektorze przedsiębiorstwa.

Państwo Członkowskie	Stan na 31.08.2004	Stan na 10.01.2005	Stan na 04.01.2006	Stan na 02.05.2007	Stan na 09.06.2008
Belgia	99,66%	99,17%	98,88%	100%	99,85%
Czechy	95,52%	96,30%	99,04%	99,24%	100,00%
Dania	98,63%	97,67%	99,2%	99,55%	99,85%
Niemcy	98,63%	97,67%	100%	100%	99,85%
Estonia	95,86%	98,15%	99,52%	99,85%	99,85%
Grecja	99,32%	97,83%	98,4%	99,24%	99,71%
Hiszpania	99,49%	99,33%	99,2%	99,7%	99,85%
Francja	97,61%	98,17%	99,52%	99,7%	99,85%
Irlandia	99,49%	97,83%	99,04%	99,7%	99,85%
Włochy	98,81%	97,17%	98,72%	98,34%	99,56%
Cypr	98,28%	96,48%	99,36%	99,85%	99,12%
Łotwa	94,17%	98,66%	99,04%	99,85%	99,71%
Litwa	100%	100%	99,84%	100%	100,00%
Luksemburg	98,29%	98,34%	98,88%	99,24%	99,56%
Węgry	100,00%	99,50%	99,68%	99,39%	99,85%
Malta	89,12%	98,48%	99,52%	99,85%	99,85%
Niderlandy	98,97%	98,33%	99,52%	99,7%	99,85%
Austria	99,66%	98%	98,88%	99,09%	99,71%
<b>Polska</b>	<b>99,13%</b>	<b>98,15%</b>	<b>99,36%</b>	<b>98,93%</b>	<b>99,85%</b>
Portugalia	99,32%	97%	98,72%	97,73%	98,68%
Słowenia	99,66%	98,32%	99,04%	99,85%	99,85%
Słowacja	97,94%	98,33%	98,4%	100%	100,00%
Finlandia	99,66%	98,17%	99,52%	99,39%	99,71%
Szwecja	98,80%	98%	99,04%	99,85%	99,85%
Wielka Brytania	99,49%	99,33%	99,52%	99,55%	99,56%

Źródło: Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej.

Nieco słabsze wyniki charakteryzują poziom notyfikacji w obszarze rynku wewnętrznego. Biorąc pod uwagę ostatnie badanie z czerwca 2008 roku wprowadzie Wielka Brytania, Dania oraz Austria osiągnęły 100 proc. notyfikacji (patrz Tabela 12.), to jednak pozostała państwa notują niższe rezultaty. Wynik Polski we wspomnianym okresie (97,4) sytuował ją poniżej średniej dla UE, która we wspomnianym okresie wyniosła nieco ponad 98,6 proc. Polska zgłosiła do Komisji Europejskiej KŚW w stosunku do 262 dyrektyw, podczas gdy obowiązek implementacyjny dotyczył 269 dyrektyw.

W obszarze rynku wewnętrznego państwa członkowskie były zobligowane, przyjmując stan z czerwca 2008 roku, do wdrożenia dyrektyw, których liczba wahała się w przedziale <267;274>.

**Tabela 12. Stan notyfikacji w sektorze rynek wewnętrzny.**

<b>Państwo Członkowskie</b>	<b>Stan na 31.08.2004</b>	<b>Stan na 10.01.2005</b>	<b>Stan na 04.01.2006</b>	<b>Stan na 02.05.2007</b>	<b>Stan na 09.06.2008</b>
Belgia	95,54%	95,2%	99,12%	99,19%	97,44%
Czechy	87,27%	93,33%	98,21%	97,55%	98,15%
Dania	99,55%	100%	100%	99,59%	100,00%
Niemcy	98,19%	98,67%	99,55%	98,36%	98,88%
Estonia	95,35%	95,02%	99,55%	98,35%	99,63%
Grecja	95%	94,64%	97,75%	97,53%	98,88%
Hiszpania	98,64%	97,33%	99,1%	97,54%	97,39%
Francja	96,38%	95,11%	98,65%	97,13%	97,77%
Irlandia	98,64%	97,78%	100%	99,59%	98,88%
Włochy	98,64%	96,89%	98,21%	98,36%	98,88%
Cypr	95,89%	95,09%	99,55%	98,35%	98,88%
Łotwa	94,95%	93,72%	100%	98,77%	98,13%
Litwa	100%	98,65%	99,55%	99,59%	99,63%
Luksemburg	97,74%	96,44%	96,41%	96,72%	97,03%
Węgry	99,12%	97,32%	100%	97,54%	99,26%
Malta	76,96%	95,50%	100%	97,51%	98,50%
Niderlandy	96,40%	95,58%	98,21%	98,37%	97,04%
Austria	99,10%	99,56%	100%	99,18%	100,00%
<b>Polska</b>	<b>98,17%</b>	<b>97,31%</b>	<b>100%</b>	<b>97,54%</b>	<b>97,40%</b>
Portugalia	98,19%	97,33%	95,96%	97,13%	97,77%
Słowenia	94,88%	97,75%	100%	98,34%	99,25%
Słowacja	94,50%	97,31%	100%	98,35%	99,63%
Finlandia	98,19%	96,89%	99,55%	98,77%	98,51%
Szwecja	96,83%	95,11%	97,76%	96,72%	98,51%
Wielka Brytania	98,64%	97,33%	100%	100%	100,00%

Źródło: Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej.

## e. Przystąpienie Polski do UE a prawo pracy

Negocjacje w obszarze „Polityki społecznej i zatrudnienia”<sup>101</sup> rozpoczęły się 30 września 1999 roku. Czasowe zamknięcie negocjacji nastąpiło 1 czerwca 2001 roku. Omawiając zmiany prawne w zakresie warunków pracy trzeba mieć na uwadze, że swobodny przepływ pracowników jest jednym z fundamentów rynku wewnętrznego UE. Zmiany w prawie pracy mają znaczenie zarówno dla pracowników, którzy są ich bezpośrednimi beneficjentami, jak i dla przedsiębiorców, którzy często muszą ponieść pewne nakłady inwestycyjne celem dostosowania funkcjonowania przedsiębiorstwa do standardów wspólnotowych.

Podobnie jak w przypadku pozostałych opisywanych w niniejszej części sektorów/obszarów, Polska zadeklarowała przyjęcie całego wspólnotowego dorobku prawnego do momentu akcesji do UE. Niemniej Polska wystąpiła z wnioskiem o kilka okresów przejściowych. Ostatecznie udało się uzyskać derogację do końca grudnia 2005 roku w zakresie stosowania niektórych postanowień *Dyrektywy 89/655/EWG z dnia 30 listopada 1989 r. w sprawie minimalnych wymogów bezpieczeństwa i higieny pracy dotyczących korzystania ze sprzętu roboczego w trakcie wykonywania pracy*. W trakcie negocjacji Polska zastrzegła również możliwość wystąpienia z wnioskiem o przyznanie derogacji w zakresie stosowania postanowień *Dyrektywy 90/679/EWG z dnia 20 czerwca 1995 r. w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażaniem na działanie czynników biologicznych*. W związku z powyższym przeprowadzono ocenę kosztów wdrożenia dyrektywy w sektorze weterynaryjnym, farmaceutycznym, perfumeryjnym i biotechnologicznym. W oparciu o analizę kosztów zdecydowano się ostatecznie o nie występowaniu z wnioskiem o przyznanie derogacji w tym zakresie.<sup>102</sup>

Jednymi z ważniejszych aktów prawnych dostosowujących polskie regulacje do wymogów wspólnotowych były odpowiednie zmiany w ustawie *Kodeks pracy*.<sup>103</sup>

Analizując zmiany we wspomnianej ustawie trzeba przytoczyć następujące:

- do polskich przepisów wprowadzono obowiązek zapewnienia przez pracodawcę swoim pracownikom, którzy zostali oddelegowani do wykonywania pracy, minimalnych warunków zatrudnienia, obowiązujących w kraju UE, do którego oddelegowanie nastąpiło;
- zaostrzono przepisy dotyczące rejestracji i monitorowania prac, których wykonywanie ma miejsce w warunkach szkodliwych;
- ograniczono możliwość świadczenia pracy przez niepełnoletnich;
- wprowadzono postanowienia mające na celu ochronę pracowników przed dyskryminacją w miejscu wykonywania pracy;
- nałożono na pracodawcę obowiązek przeciwdziałania mobbingowi;
- wprowadzono szereg formalnych postanowień odnoszących się do relacji na linii pracodawca – pracownik, m.in. dotyczące zasad zawierania i wypowiedzania umów, urlopów, w tym urlopów wychowawczych;

<sup>101</sup> Obszar negocjacyjny obejmował w szczególności zagadnienia prawa pracy, równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, dialogu społecznego, zatrudnienia, Europejskiego Funduszu Społecznego, zabezpieczenia społecznego, osób niepełnosprawnych, zdrowia publicznego oraz przepisów z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy.

<sup>102</sup> A. Michoński, Traktat dotyczący akcesji Polski do UE, Prawo..., J. Barcz (red.), op.cit., s. II-967.

<sup>103</sup> Wyliczenie dyrektyw, które zostały przyjęte do polskiego porządku prawnego za pomocą odpowiednich zmian w Kodeksie pracy znajduje się w tekście ustawy, dostępnym w serwisie internetowym Sejmu RP.

- uregulowano kwestie świadczeń socjalnych przysługujących pracownikowi;
- wprowadzono przepisy w zakresie bezpieczeństwa warunków pracy zgodnie ze standardami obowiązującymi w UE.

Oceniając stopień implementacji dyrektyw do krajowego porządku prawnego w obszarze zatrudnienie i sprawy społeczne można zauważyć, że w czerwcu 2008 roku prawie wszystkie państwa wykazywały pełen stopień implementacji, podczas gdy jeszcze rok temu podobne wyniki notowało co drugie państwo członkowskie. Na uwagę zasługuje rezultat Czech, które zanotowały największy postęp.

**Tabela 13. Stan notyfikacji w obszarze zatrudnienie i sprawy społeczne.**

<b>Państwo Członkowskie</b>	<b>Stan na 31.08.2004</b>	<b>Stan na 10.01.2005</b>	<b>Stan na 04.01.2006</b>	<b>Stan na 02.05.2007</b>	<b>Stan na 09.06.2008</b>
Belgia	97,40%	96,15%	96,34%	100%	100,00%
Czechy	62,67%	69,74%	96,51%	98,89%	97,87%
Dania	97,40%	98,72%	97,56%	98,84%	100,00%
Niemcy	96,10%	94,87%	95,12%	100%	100,00%
Estonia	94,37%	94,59%	97,67%	100%	100,00%
Grecja	93,51%	91,03%	93,9%	97,67%	98,89%
Hiszpania	98,70%	98,72%	95,12%	97,67%	98,89%
Francja	93,42%	97,40%	96,34%	97,67%	100,00%
Irlandia	92,21%	94,87%	92,68%	97,67%	100,00%
Włochy	96,10%	94,87%	97,56%	100%	100,00%
Cypr	98,59%	97,30%	97,67%	100%	100,00%
Łotwa	98,72%	97,53%	98,84%	98,89%	100,00%
Litwa	100%	95,06%	100%	100%	100,00%
Luksemburg	92,21%	92,31%	89,02%	96,51%	97,78%
Węgry	98,77%	96%	98,84%	98,89%	100,00%
Malta	94,87%	97,47%	98,84%	100%	98,94%
Niderlandy	97,40%	98,72%	98,78%	98,84%	100,00%
Austria	97,40%	98,72%	100%	100%	100,00%
<b>Polska</b>	<b>100%</b>	<b>98,73%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>98,94%</b>
Portugalia	97,40%	96,15%	97,56%	97,67%	100,00%
Słowenia	91,67%	96,00%	98,84%	98,89%	100,00%
Słowacja	97,40%	98,77%	98,84%	100%	100,00%
Finlandia	98,70%	98,72%	97,56%	98,84%	100,00%
Szwecja	96,10%	96,15%	97,56%	100%	100,00%
Wielka Brytania	97,40%	96,15%	100%	100%	100,00%

Źródło: Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej.

Jednym z nielicznych państw, które charakteryzowały się niepełnym stopniem transpozycji była Polska, która w porównaniu z poprzednimi latami pogorszyła swój rezultat. Przyjmując stan prawny na czerwiec 2008 roku, każde z państw członkowskich było zobowiązane do implementacji od 90 do 94 dyrektyw. W przypadku Polski obowiązek wdrożenia dotyczył 94 dyrektyw.

#### f. Przystąpienie Polski do UE a sektor finansów publicznych

Odnosząc się do zmian w szeroko pojętym sektorze finansów publicznych związanych z akcesją Polski do UE, trzeba wspomnieć o następujących obszarach negocjacyjnych: „Budżet i finanse” oraz „Kontrola finansowa”.

W momencie akcesji Polska zobowiązana została do partycypowania w budżecie UE. Negocjacje w obszarze „Budżet i finanse” rozpoczęły się w dniu 26 maja 2000 roku. Zamknięcie negocjacji nastąpiło w dniu 13 grudnia 2002 roku podczas szczytu UE w Kopenhadze. W ramach obszaru negocjacyjnego „Budżet i finanse” brak było regulacji wspólnotowych, które Polska zobowiązana była implementować do krajowego porządku prawnego. Wynika to z faktu, że przepisy prawa wspólnotowego w tym zakresie mają bezpośrednie zastosowanie w stosunku do poszczególnych państw członkowskich. Właściwymi dokumentami w omawianym obszarze są *Rozporządzenie Rady 1150/00/WE/EURATOM z dnia 22 maja 2000 roku dotyczące systemu środków własnych Wspólnoty* oraz *Rozporządzenie Rady 1553/89/WE/EURATOM w zakresie rozwiązań dotyczących środków własnych pochodzących z podatku VAT*.

Przedmiotem negocjacji Polski z UE w obszarze „Budżet i finanse” było przede wszystkim określenie właściwej relacji w odniesieniu do przepływu środków finansowych na linii Polska – UE. Chodziło o zbilansowanie wpłat Polski do unijnego budżetu z otrzymywaną pomocą w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, m.in. w celu utrzymania wzrostu gospodarczego na zakładanym poziomie.<sup>104</sup> Warto odnotować, że zasadniczo państwa członkowskie przystępujące do UE uzyskiwały w pierwszych latach członkostwa rozwiązania pozwalające na ograniczenie ich zobowiązań budżetowych.<sup>105</sup> Polska wystąpiła o 5-letni okres przejściowy, podczas którego stopniowo zwiększałyby wpłaty do unijnego budżetu. W stanowisku negocjacyjnym Polska wniosowała o następującą wysokość wpłat do budżetu: w 2003 roku – 10 proc. składki, w 2004 roku – 30 proc. składki, w 2005 roku – 50 proc. składki, w 2006 roku – 70 proc. składki, w 2007 roku – 90 proc. składki. Pełna partycypacja Polski w budżecie UE miałyby się rozpocząć od 2008 roku. Wskutek opóźnienia w akcesji, okres przejściowy zacząłby obowiązywać w momencie przystąpienia Polski do UE w 2004 roku. Stanowisko negocjacyjne Polski nie zostało jednak uwzględnione w proponowanym kształcie. Z drugiej strony, Polska

<sup>104</sup> Należy pamiętać, że wyniki negocjacji w obszarze „Budżet i finanse” powinny być rozpatrywane wspólnie z wynikami w obszarze negocjacyjnym „Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych”. Negocjacje w obszarze „Polityka regionalna i ...” rozpoczęły się w kwietniu 2000 roku, częściowo zostały zamknięte 1 października 2002 r. (szersze informacje w tym zakresie dostępne w serwisie internetowym Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej – [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)).

<sup>105</sup> Wkład poszczególnych państw do budżetu UE złożony jest z: 1) opłat ponoszonych w ramach WPR oraz składek za cukier i izoglukozę (po odliczeniu kosztów administracyjnych poboru), 2) dochodów z ceł (po odliczeniu kosztów administracyjnych poboru), 3) udziału w podatku VAT, 4) odpisu od dochodu narodowego brutto danego państwa członkowskiego.

uzyskała specjalną rekompensatę na zbilansowanie budżetu w rozliczeniach z UE i na poprawę płynności finansowej w danym roku.

Wniosek złożony przez Polskę o okres przejściowy motywowany był obawami, że jako nowe państwo członkowskie Polska z braku doświadczenia we wdrażaniu środków pochodzących m.in. z funduszy strukturalnych nie będzie w stanie dokonać pełnej absorpcji w tym zakresie. Miało to swoje uzasadnienie zważywszy na podobne doświadczenia większości państw członkowskich, które zdecydowały się przystąpić do UE. W przypadku ustalenia pełnej składki do budżetu wraz z dniem akcesji, istniała obawa, że Polska mogłaby stać się płatnikiem netto do unijnego budżetu, co byłoby zjawiskiem niekorzystnym.<sup>106</sup> Obawy, co do poziomu absorpcji środków pochodzących z funduszy strukturalnych i z funduszu spójności w pierwszych latach członkostwa, zdaje się potwierdzać analiza wykorzystania wspólnotowej pomocy finansowej, która została zaprezentowana w części opracowania poświęconej funduszom unijnym.

Negocjacje Polski z UE w obszarze „Kontrola finansowa” rozpoczęły się w dniu 6 kwietnia 2000 roku. Zamknięcie negocjacji nastąpiło w dniu 14 czerwca 2000 roku. W tym obszarze Polska nie wystąpiła o derogacje, zobowiązując się przyjąć cały wspólnotowy dorobek prawny do momentu przystąpienia do UE. Zamknięcie negocjacji nastąpiło na podstawie przedstawionego przez Polskę harmonogramu w zakresie przyjęcia odpowiednich regulacji odnoszących się do nadzoru finansowego w administracji publicznej.

Do najważniejszych aktów prawnych przyjętych na poziomie krajowym celem skutecznej implementacji prawa wspólnotowego zgodnie ze wspomnianym powyżej harmonogramem należy zaliczyć m.in. nowelizacje *Ustawy o finansach publicznych*, nowelizacje *Ustawy o kontroli skarbowej i ustawy o Inspekcji Celnej* czy też *Ustawę o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*.

Należy zaznaczyć, że Polska nie uniknęła problemów związanych z terminową realizacją harmonogramu, co w pewnym momencie groziło nawet koniecznością ponownego otwarcia negocjacji w obszarze „Kontrola finansowa”. Powyższe problemy związane były przede wszystkim z przyjęciem przewidzianej w harmonogramie ustawy regulującej zagadnienia kontroli wewnętrznej organów administracji publicznej. Ostateczne uregulowania prawa wspólnotowego w tym zakresie zostały przyjęte w nowelizacji *Ustawy o finansach publicznych z 2005 roku*.<sup>107</sup>

<sup>106</sup> A. Michoński, Traktat dotyczący akcesji Polski do UE, Prawo..., J. Barcz (red.), op.cit., s. II-989.

<sup>107</sup> Szersze informacje na temat ww. ustaw oraz pozostałych dostosowań polskiego prawa w omawianym zakresie są dostępne w serwisie internetowym Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej – [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).

## 6. Wnioski i rekomendacje

(1) **Problematyka jakości prawa pozostaje przedmiotem stałego zainteresowania ze strony UE.** Ważnym programem w tym zakresie jest inicjatywa Better Regulation. Podobne przedsięwzięcia są realizowane przez poszczególne państwa członkowskie. W Polsce taką inicjatywą jest **Program Reformy Regulacji: przedsiębiorca ma prawo.**

(2) Analizując **stopień wywiązywania się Polski** z obowiązku implementacji prawa wspólnotowego trzeba stwierdzić, że pod względem notyfikacji środków prawnych mających na celu transpozycję wspólnotowych dyrektyw **przez długi okres należała ona do grona państw o lepszych rezultatach.** Państwem członkowskim do którego poziomu Polska powinna równać jest niewątpliwie Litwa, która jest liderem jeśli chodzi o stan notyfikacji. Ponadto, Litwa należy do grona państw członkowskich przeciwko którym wszczęto najmniejszą liczbę postępowań z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego.

(3) Oceniając stopień notyfikacji w rozbiciu na poszczególne sektory **najlepsze wyniki Polska** notuje w odniesieniu do regulacji w obszarach: **konkurencja, zatrudnienie i sprawy społeczne, rolnictwo, edukacja i kultura, społeczeństwo informacyjne, statystyki wspólnotowe oraz opodatkowanie i unia celna.** W przypadku każdego ze wspomnianych sektorów stopień notyfikacji wynosił w czerwcu 2008 roku 100 proc. Najsłabsze rezultaty Polska osiąga w sektorze sprawiedliwość, wolności obywatelskie i sprawy wewnętrzne.

(4) **Nieco gorzej Polska prezentuje się** pod względem liczby postępowań wszczętych przez Komisję Europejską **z tytułu braku implementacji, błędnej implementacji lub innych naruszeń prawa wspólnotowego.** W 2005 roku Polska należała do grupy państw w stosunku do których wszczęto znaczną liczbę postępowań w tym zakresie (szczególnie jeśli chodzi o postępowania będące wynikiem własnej analizy przeprowadzonej przez Komisję Europejską). W 2006 roku **wynik ten uległ dalszemu pogorszeniu.**

(5) **Analiza najważniejszych zmian prawnych** związanych z przystąpieniem Polski do UE pokazuje, że są one zasadniczo **korzystne dla polskich obywateli i przedsiębiorstw.** Można wspomnieć choćby o znacznym **poszerzeniu rynku zbytu** dla polskich producentów w związku z dostępem do rynku wewnętrznego. W obszarze telekomunikacji postępujące zmiany, do których należy przede wszystkim zaliczyć demonopolizację rynku telekomunikacyjnego, prowadzą m.in. do **obniżenia kosztów rozmów telefonicznych.** Z kolei zmiany w obszarze energetyki mogą się przyczynić do **obniżenia kosztów energii elektrycznej** oraz poprawy jakości świadczonych usług w tym zakresie. Oczekuje się, że w najbliższych latach, poprzez dalsze przekształcenia na rynku telekomunikacji i energii, konkurencja pomiędzy przedsiębiorstwami będzie skutkować dalszym obniżaniem się cen.

(6) Z drugiej strony, **przystąpienie Polski do UE wprowadziło szereg obowiązków,** do których polskie podmioty muszą się dostosować. Przykładem mogą być normy techniczne odnoszące się do towarów wytwarzanych na sprzedaż na rynku wewnętrznym. Nowością jest również utrata przez państwo faktycznej kontroli nad udzielaną pomocą publiczną, która od momentu akcesji kontrolowana jest przez Komisję Europejską. Ważną kwestią jest też przekazanie na szczebel unijny większości kompetencji z zakresu polityki celnej.

(7) W najbliższym okresie do **priorytetów Polski w obszarze energetyki** powinno należeć **zapewnienie skuteczności stosowania zasady TPA** (m.in. szeroko zakrojona kampania informacyjna skierowana do konsumentów). Obecnie, pomimo uwolnienia rynku energii zarówno dla przedsiębiorców, jak i gospodarstw domowych, zakres korzystania z tej



zasady jest wciąż ograniczony. Należy jednak mieć na względzie, że dalsza liberalizacja rynku energii może być hamowana przez czynniki w dużym stopniu niezależne od państwa, jak np. wzrastające ceny energii.

(8) Jeśli chodzi o **rynek telekomunikacyjny** Polska powinna skoncentrować się na zapewnieniu **skuteczności stosowania prawa wspólnotowego w stosunku do operatorów alternatywnych**. Szczególnym wyzwaniem jest **demonopolizacja rynku**, na którym wciąż pozycję dominującą zajmuje TP SA. Działania w tym obszarze mogą mieć pozytywne skutki jeśli chodzi o cenę oraz zakres świadczonych usług telekomunikacyjnych. Ważnym zadaniem jest również zapewnienie dostępu do usług telekomunikacyjnych szerszej grupie obywateli, ze szczególnym uwzględnieniem środowisk wiejskich (problematyka dostępu do internetu na wsi jest ostatnio przedmiotem większego zainteresowania ze strony UKE). Warto również odnotować, że w najbliższych latach jednym z ważniejszych zadań będzie implementacja regulacji dotyczących rynku usług pocztowych.

(9) W zakresie konkurencji istotnym wydaje się być **wypracowanie nowych inicjatyw przyciągających nowych inwestorów do Polski**. Jest to ważne, jeśli weźmie się pod uwagę, że funkcjonujące obecnie SSE zakończą w najbliższych latach swoją działalność. Poza zwiększeniem atrakcyjności Polski jako miejsca do lokowania inwestycji poprzez stosowanie systemu zachęt (kompetencja ta jest ograniczona poprzez wiążące Polskę przepisy dotyczące konkurencji), również ważne jest **dalsze upraszczanie obowiązującego prawa**. Ważne wydaje się być przede wszystkim ułatwienie podjęcia działalności gospodarczej oraz obniżenie kosztów administracyjnych ponoszonych przez przedsiębiorstwa.

(10) W odniesieniu do obszaru regulacyjnego jako całości, ważnym zadaniem jest **poprawa jakości prawa**. Działania ukierunkowane na wzmacnianie jakości prawa przyczyniają się do realizacji tzw. zasady dobrego rządzenia. Jak pokazują omawiane w niniejszym raporcie statystyki (m.in. liczba ustaw i nowelizacji do ustaw przyjmowanych przez polski Parlament), **Polska należy do państw charakteryzujących się dużym stopniem biurokracji oraz stosunkowo słabą jakością stanowionego prawa**. Najbardziej istotne konsekwencje tego zjawiska ponoszone są przez obywateli i przedsiębiorców, dla których często przepisy są niejasne i zwiększają ryzyko popełnienia błędu.

(11) Szansą na zmianę tej niekorzystnej sytuacji są działania mające na celu uproszczenie obecnie obowiązującego prawa oraz wypracowanie standardów pozwalających na poprawę systemu stanowienia prawa. **Ważną inicjatywą** w tym zakresie jest cytowany już **Program Reformy Regulacji (2006 – 2008)** i dotyczący między innymi uproszczenia krajowych aktów prawnych. Program ten powinien być podstawą do podejmowania dalszych inicjatyw w tym zakresie, w szczególności obejmujących okres po 2008 roku. W ramach perspektywy finansowej 2007-2013 projekty wzmacniające jakość stanowionego prawa są zaplanowane do finansowania w ramach priorytetu V PO KL – „Dobre rządzenie”. Poza zmianami w obszarze techniki prawodawczej, ważne będzie wzmocnienie roli debaty publicznej w procesie stanowionego prawa, a tym samym zachęcenie społeczeństwa do aktywnego udziału w tej debacie.