

Opinie na temat
"Raportu z realizacji w 2001 r.
Narodowego programu
przygotowania
do członkostwa
w Unii Europejskiej"

(przyjętego przez Komitet Integracji Europejskiej
w dniu 22 lutego 2002 r.)

Kwiecień 2002

Praca zbiorowa

Raport

Nr 205

Raport z realizacji w 2001 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej jest czwartym z kolei raportem od czasu przyjęcia NPPC w 1998 r. Niniejszy Raport został rozpatrzony w dniu 8 lutego 2002 r. przez Zespół Przygotowawczy Komitetu Integracji Europejskiej i rekomendowany Komitetowi Integracji Europejskiej. Komitet przyjął Raport 22 lutego 2002 r. i upoważnił Sekretarza KIE do przekazania go do Sejmu i Senatu RP.

Niniejszy zbiór opinii ekspertów Biura Studiów i Ekspertyz na temat Raportu z realizacji w 2001 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej powstał na zlecenie Komisji Europejskiej. Punkt odniesienia dla dokonanej analizy stanowi Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej 2001 przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 12 czerwca 2001 roku

WSTĘP

Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC) jest od 1998 r. podstawowym dokumentem rządu, który wyznacza podstawowe priorytety dostosowawcze oraz określa harmonogram ich realizacji. Dostosowania obejmują zarówno harmonizację prawa polskiego z *acquis communautaire*, budowę instytucji, jak i inne dodatkowe działania niezbędne dla wzmocnienia zdolności administracyjnej do transpozycji, wdrażania i egzekwowania prawa.

Co roku dokonywana jest ocena realizacji *NPPC* w formie *Raportu* przedkładanego KIE oraz Radzie Ministrów. *Raport z realizacji w 2001 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej* jest czwartym z kolei raportem od czasu przyjęcia *NPPC* w 1998 r. Niniejszy *Raport* został rozpatrzony w dniu 8 lutego 2002 r. przez Zespół Przygotowawczy Komitetu Integracji Europejskiej i rekomendowany Komitetowi Integracji Europejskiej. Komitet przyjął *Raport* 22 lutego 2002 r. i upoważnił Sekretarza KIE do przekazania go do Sejmu i Senatu RP.

Niniejszy zbiór opinii ekspertów Biura Studiów i Ekspertyz na temat *Raportu z realizacji w 2001 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej* powstał na zlecenie Komisji Europejskiej. Punkt odniesienia dla dokonanej analizy stanowi *Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej 2001* przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 12 czerwca 2001 roku.

Opracowała Beata Jackiewicz

1. SWOBODNY PRZEPIY W TOWARÓW

1.1. Dostosowanie prawa polskiego w zakresie dyrektyw nowego podejścia

Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej w wersji z dnia 12 czerwca 2001 r. (NPPC'2001) przewidywał w tym priorytecie na rok 2001 liczne działania legislacyjne i instytucjonalne. Realizacja zamierzeń dostosowujących instytucje, podobnie jak działań dodatkowych, odbywała się zgodnie z harmonogramem zawartym w NPPC'2001. Działalność legislacyjna nie przebiegała jednak równie sprawnie.

Zgodnie z harmonogramem prowadzono prace nad nowelizacjami ustawy – Prawo o miarach (uchwalona 11 maja 2001 r., w zasadniczej części wejdzie w życie 1 stycznia 2003 r.) oraz ustawy – Prawo budowlane (uchwalona 27 lipca 2001 r., w zasadniczej części weszła w życie 13 lutego 2002 r.). W terminie – 27 lipca 2001 r. – zostały także przyjęte ustawa o wyrobach medycznych i ustawa o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, przy czym ta druga, przewidziana w NPPC'2001, z nieznanych względów została pominięta w Raporcie. Na czas zostały także wydane trzy akty wykonawcze, przy czym w odniesieniu do dwóch rozporządzeń dotyczących bezpieczeństwa zabawek autorzy Raportu poczynili zaskakującą ocenę, uznając wejście w życie na pół roku przed terminem określonym harmonogramem za – opóźnienie.

Poważnie opóźnione są jednak prace nad przewidzianymi w NPPC'2001 projektami ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym oraz pominiętej w Raporcie nowelizacji ustawy – Prawo telekomunikacyjne. We wszystkich wypadkach przyczyną opóźnień są zmieniające się (w odniesieniu do materiałów wybuchowych – po raz kolejny) koncepcje dostosowania prawa polskiego w danych kwestiach. Opóźnione w stosunku do harmonogramu jest też przyjęcie lub wejście w życie 17 aktów wykonawczych. Powtarzającymi się przyczynami opóźnień są stopień skomplikowania materii, brak tłumaczeń, brak jednolitych wytycznych w sprawie sposobu transpozycji przepisów dyrektyw do polskiego prawa. Zdarzają się także argumenty kuriozalne: np. przyczyną opóźnień prac nad jednym z rozporządzeń miał być rzekomo przedłużający się proces legislacyjny projektu nowelizacji prawa budowlanego – nowelizacja ta została jednak uchwalona przez Sejm pół roku przed terminem ustalonym w NPPC'2001.

1.2. Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie metrologii prawnej

Realizacja zamierzeń zaplanowanych w NPPC na rok 2001 przebiegała terminowo. Uchwalona została 11 maja 2001 r. nowelizacja ustawy – Prawo o miarach, zgodnie z harmonogramem prowadzone są także prace nad projektami aktów wykonawczych. Bez opóźnień przebiega realizacja działań instytucjonalnych – jedynym problemem było późniejsze, niż planowano, podpisanie Memorandum Finansowego w sprawie przyznania środków z programu PHARE na budowę stanowisk badawczych do zatwierdzania gazomierzy. Opóźnienie to nie wydaje się jednak zagrażać zakończeniu inwestycji w przewidzianym w NPPC terminie.

Główny Urząd Miar w ramach przewidzianych działań dodatkowych przeprowadził także szkolenia pracowników administracji miar oraz konsultacje z ekspertami UE.

1.3. Działania dostosowawcze w sektorze urządzeń technicznych

Nad realizacją zamierzeń w tym priorytecie wyraźnie zaciążyły opóźnienia, które wystąpiły już w roku 2000. Zaplanowane w NPPC'2001 wydanie aktów wykonawczych do ustawy o dozorcze technicznym nie zostało wykonane w terminie – jedno rozporządzenie zostało przyjęte przez Radę Ministrów z opóźnieniem, dalsze cztery znajdują się na etapie uzgodnień. Przyczynami opóźnień były we wszystkich przypadkach stopień skomplikowania materii, brak tłumaczeń, brak jednolitych wytycznych w sprawie sposobu transpozycji przepisów dyrektyw do polskiego prawa.

Zgodnie z harmonogramem prowadzone były prace nad przygotowaniem Urzędu Dozoru Technicznego do pełnienia funkcji jednostki notyfikowanej. W ramach działań dodatkowych planowo prowadzone były prace nad przygotowaniem systemu certyfikacji personelu, szkolenia i działalność informacyjna. Zgodnie z zamierzeniami powiększono zaplecze kadrowe UDT.

1.4. Dostosowanie systemu oceny zgodności pod względem bezpieczeństwa maszyn, urządzeń i materiałów oraz środków i sprzętu strzałowego stosowanych w zakładach górniczych do wymagań prawa wspólnotowego

Kolejny rok autorzy Raportu odnoszą się do nowelizacji ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (została uchwalona 27 lipca 2001 r., weszła w życie 1 stycznia 2002 r.), na temat której milczy kolejna już wersja NPPC. Być może powodem jest chęć zapisania w raporcie jakichkolwiek dokonań w sferze legislacji, albowiem przewidziane w NPPC'2001 wydanie aktów wykonawczych nie zostało zrealizowane w terminie. Dwa rozporządzenia Rada Ministrów przyjęła z opóźnieniem, spowodowanym stopniem skomplikowania regulowanej materii, brakiem zweryfikowanych tłumaczeń dyrektyw i jednolitych wytycznych w sprawie sposobu transpozycji przepisów dyrektyw do polskiego prawa. Trzy projekty rozporządzeń są w fazie uzgodnień – przyczynami przeciągania się prac nad nimi są wg autorów Raportu opóźnienia procesu legislacyjnego, zmiany we wspólnotowych przepisach, do których dostosowane ma być polskie prawo oraz przedłużające się konsultacje wewnątrzresortowe. Opóźnione są także prace nad projektem ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (patrz priorytet 1.1).

Terminowo przebiegają przygotowania Głównego Instytutu Górnictwa do pełnienia funkcji jednostki notyfikowanej. Zgodnie z zapisami NPPC'2001 w ubiegłym roku prowadzona była również działalność szkoleniowa, ukazały się także publikacje informacyjne.

1.5. Dostosowanie prawa polskiego w zakresie towarów paczkowanych

W NPPC'2001 zaplanowano w tym priorytecie jedynie skierowanie do Sejmu projektu ustawy o towarach paczkowanych oraz szkolenia personelu. Tymczasem w ubiegłym roku nie tylko uchwalono ustawę z dnia 6 września 2001 r. o towarach paczkowanych (zasadnicza część jej przepisów wejdzie w życie 1 stycznia 2003 r.), lecz także Rada Ministrów przyjęła dwa rozporządzenia do tej ustawy, określono również organy odpowiedzialne za wdrażanie przepisów wspólnotowych dotyczących

towarów paczkowanych. W Raporcie brak jednak informacji nt. przewidzianych w NPPC'2001 szkoleń.

1.6. Pełne dostosowanie i wdrożenie prawa w zakresie nawozów

Sformułowane w NPPC zamierzenia na rok 2001 w tym priorytecie przewidywały tylko wejście w życie ustawy z dnia 26 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu oraz wydanie aktów wykonawczych do tej ustawy. Ustawa weszła w życie 25 stycznia 2001 r., w maju wydane zostało przez Ministra Gospodarki rozporządzenie do niej. Tym samym wszystkie zamierzenia zostały zrealizowane w terminie.

1.7. Wdrożenie prawa wspólnotowego w zakresie warunków technicznych pojazdów i bezpieczeństwa

W NPPC'2001 przewidziano przyjęcie w ubiegłym roku 11 regulaminów Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ oraz nowelizację rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków homologacji pojazdów. Zamierzenia te zrealizowano jedynie częściowo. Uchwałą Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2001 r. przyjęto 8 regulaminów. Pozostałe – podobnie jak nowe rozporządzenie dotyczące warunków homologacji – mają zostać przyjęte w pierwszej połowie 2002 r. Przyczyną opóźnienia jest wg autorów Raportu długotrwałość procedur przyjęcia regulaminów.

Innych działań w tym priorytecie w NPPC'2001 nie planowano.

1.8. Dostosowanie prawa polskiego w zakresie urządzeń medycznych

Zgodnie z terminarzem zawartym w NPPC'2001, w ubiegłym roku w ramach tego priorytetu powinny zostać uchwalone przez Sejm ustawy o urządzeniach medycznych i o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych. Obie te ustawy zostały uchwalone 27 lipca 2001 r. i weszły w życie 1 kwietnia 2002 r., w trzy miesiące po przewidzianym terminie. Razem z nimi powinno wejść w życie 5 rozporządzeń wykonawczych, które miały być wydane do listopada 2000 r. Akty te jednak znajdują się jeszcze w fazie projektów i są obecnie przedmiotem wewnętrznych konsultacji w resorcie zdrowia. Zdaniem autorów Raportu, przyczyną opóźnienia było przedłużanie się procesu legislacyjnego obu ustaw – trudno jednak zaakceptować taką argumentację, skoro zostały one uchwalone w przewidzianym NPPC'2001 terminie.

Zaplanowane działania instytucjonalne zostały opóźnione ze względu na brak podstawy prawnej, jaką miały być dla nich obydwie ustawy. Działania te rozpoczęły się z chwilą wejścia ustaw w życie. W ramach działań dodatkowych zgodnie z planem podjęto starania o wyposażenie tworzonego Urzędu w sprzęt komputerowy. Brak jednak w Raporcie informacji nt. zaplanowanego zwiększenia zatrudnienia w stacjach SANEPID.

1.9. Dostosowanie prawa polskiego w zakresie wprowadzania na rynek i stosowania niebezpiecznych substancji i preparatów chemicznych

Określona przez NPPC'2001 lista zadań do zrealizowania w ramach tego priorytetu w roku ubiegłym była obszerna i obejmowała uchwalenie ustawy o produktach biobójczych, nowelizację ustawy o zapobieganiu narkomanii, przyjęcie 20 i kontynuowanie prac nad dalszymi 6 aktami wykonawczymi, powołanie Inspektora ds. Substancji i Preparatów Chemicznych i utworzenie Biura ds. Substancji i Preparatów Chemicznych, powołanie Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych oraz szkolenia pracowników Biura i Urzędu. W terminie zrealizowano jedynie część tych zamierzeń. Planowo dokonano nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii – została uchwalona 6 września 2001 r. i weszła w życie w zasadniczej części 14 listopada 2001 r. Na czas – 4 października 2001 r. – zostało także wydane rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie nadania statutu Biuru ds. Substancji i Preparatów Chemicznych. Nie została jednak uchwalona ustawa o produktach biobójczych. Wg autorów Raportu przyczyną był brak pełnej zgodności projektu z prawem wspólnotowym – jednak w załączonej do projektu opinii o zgodności z dnia 20 lutego 2001 r. Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej nie zgłaszał żadnych uwag i stwierdził, że projekt jest zgodny z prawem UE. Opóźnione są także prace nad pozostałymi aktami wykonawczymi. O ile jest to zrozumiałe w przypadku rozporządzeń do ustawy o produktach biobójczych, to trudno zaakceptować podany przez autorów Raportu powód przeciągania się prac nad aktami wykonawczymi do ustawy o zapobieganiu narkomanii. Miało nim być – uchwalenie wspomnianej wyżej i przewidzianej w NPPC'2001 nowelizacji. Przyczyny opóźnień w przypadku pozostałych aktów to przede wszystkim przeciągające się konsultacje społeczne i przedłużające się uzgodnienia wewnątrz rządu.

Jeśli chodzi o działania instytucjonalne, utworzenie Biura ds. Substancji i Preparatów Chemicznych oraz powołanie Inspektora dokonane zostało z półrocznym opóźnieniem, 2 listopada 2001 r. O prawie rok opóźnione jest także powołanie Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych. W obydwu wypadkach przyczyną jest późniejsze od planowanego wejście w życie przepisów stanowiących podstawę prawną dla tych działań. Dodatkowo w roku ubiegłym rozpoczęto prace przygotowawcze do dwóch projektów współpracy twinningowej. Raport milczy jednak nt. przewidzianych w NPPC'2001 zamierzeń szkoleniowych.

1.10. Dostosowanie prawa polskiego w zakresie farmaceutyków

W NPPC'2001 zaplanowano w ramach tego priorytetu uchwalenie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych i ustawy o cenach, a także wydanie 22 aktów wykonawczych do pierwszej i jednego do ostatniej z tych ustaw. Dwie pierwsze ustawy Sejm uchwalił w terminie, 27 lipca 2001 r., zaś ich wejście w życie nastąpiło z trzymiesięcznym poślizgiem 1 kwietnia 2002 r. Opóźnienie wejścia w życie ustaw wpłynęło także na prace nad aktami wykonawczymi – zgodnie z NPPC'2001 powinny one zostać wydane do końca ubiegłego roku, jednak znajdują się wciąż w fazie wewnątrzresortowych uzgodnień. Uchwalona 5 lipca 2001 r. ustawa o cenach weszła w życie zgodnie z harmonogramem, lecz także do niej wciąż brak rozporządzenia Mini-

stra Zdrowia. Zapisy NPPC mówią o wydaniu go do końca 2001 r., jednak znajduje się ono dopiero w fazie opracowywania projektu – wg autorów Raportu ze względu na konieczność przeprowadzenia szczegółowych analiz.

W ramach działań instytucjonalnych w NPPC' 2001 zaplanowano powołanie Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych – ze względu na przesunięcie terminu wejścia w życie ustawy o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych zamierzenie to nie zostało zrealizowane w terminie. Powołano jednak Biuro Organizacji Urzędu, przygotowujące jego powstanie.

1.11. Dostosowanie prawa polskiego w zakresie środków kosmetycznych

W NPPC'2001 nie przewidziano w tym priorytecie żadnych działań w roku ubiegłym. Rozporządzenia do uchwalonej 30 marca 2001 r. ustawy o kosmetykach mają być wydane w 2002 r.

1.12. Dostosowanie prawa polskiego w zakresie bezpieczeństwa żywności

W NPPC'2001 przewidziano uchwalenie w ubiegłym roku dwóch ustaw: o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia oraz o materiałach i wyrobach przeznaczonych do kontaktu ze środkami spożywczymi. Pierwsza z nich została uchwalona 11 maja 2001 r. i w części weszła w życie na czas – 23 września 2001 r. Autorzy Raportu zwracają jednak uwagę na szereg niezgodności z prawem wspólnotowym, jakie zawiera uchwalona ustawa. Konieczna więc będzie nowelizacja tej ustawy.

Ustawa o materiałach i wyrobach przeznaczonych do kontaktu ze środkami spożywczymi została uchwalona 6 września 2001 r. i wejdzie w życie 12 listopada 2002 r., zgodnie z harmonogramem zawartym w NPPC'2001. Raport informuje o opóźnieniach prac nad projektami aktów wykonawczych do pakietu ustaw weterynaryjnych – ale w NPPC'2001 w priorytecie 1.12 brak odniesienia to takich aktów.

W ramach działań instytucjonalnych powołany został Pełnomocnik Rządu ds. Bezpieczeństwa Żywności, którym został Sekretarz Stanu w resorcie rolnictwa. Rozpoczęto także przygotowania do podjęcia współpracy twinningowej z partnerem niemieckim w ramach programu wsparcia Inspekcji Sanitarnej.

1.13. Dostosowanie prawa polskiego w zakresie zabytków i innych grup towarów (szkło, drewno, obuwie)

W ramach tego priorytetu NPPC'2001 przewidywał w roku 2001 uchwalenie ustawy o zabytkach i wydanie rozporządzenia do tej ustawy, wydanie przez Ministra Gospodarki rozporządzenia w sprawie szkła kryształowego oraz wejście w życie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków szczegółowych znakowania obuwia przeznaczonego do sprzedaży konsumentom. Dodatkowo miały być prowadzone szkolenia służb konserwatorskich oraz tworzony system informacji o zabytkach. Większość tych zamierzeń pozostała niezrealizowana.

Sejm III kadencji nie zakończył prac nad projektem ustawy o zabytkach, który wpłynął 22 marca 2001 r. W związku z brakiem ustawy nie został wydany akt

wykonawczy. Projekt rozporządzenia Ministra Gospodarki od z górami roku jest przedmiotem uzgodnień międzyresortowych. Jedynie rozporządzenie Rady Ministrów weszło w życie w terminie.

Raport milczy na temat przewidzianych w NPPC'2001 szkoleń i tworzenia systemu informacji o zabytkach.

1.14. Dostosowania prawa polskiego w zakresie zamówień publicznych

Zawarte w NPPC'2001 zamierzenia w tym priorytecie zostały zrealizowane terminowo. Nowelizacja ustawy o zamówieniach publicznych została uchwalona 22 czerwca 2001 r. i w zasadniczej części weszła w życie 26 października 2001 r. Urząd Zamówień Publicznych wydał też szereg publikacji informacyjnych. W Raporcie brak jednak informacji nt. starań o przystąpienie Polski do Porozumienia w sprawie zamówień rządowych WTO a także zaplanowanych szkoleń i dostosowań systemu informatycznego.

1.15. Dostosowania w zakresie normalizacji

W tym priorytecie w NPPC'2001 przewidziano na rok ubiegły kompleksową nowelizację ustawy o normalizacji, przyjęcie Harmonogramu odchodzenia od norm do obowiązkowego stosowania oraz szkolenia pracowników i budowę nowej infrastruktury informatyczno-telekomunikacyjnej. Realizacja pierwszego zamierzenia okazała się niemożliwa – trudności z opracowaniem ostatecznego tekstu projektu nowelizacji spowodowały, że Rada Ministrów przyjęła go dopiero 15 stycznia 2002 r. a więc już po pierwotnie planowanym terminie uchwalenia przez Sejm. Pozostałe zadania wykonywane były terminowo – Harmonogram odchodzenia od norm do obowiązkowego stosowania został przyjęty przez Radę Ministrów 28 lutego 2001 r. i był sukcesywnie realizowany, trwała budowa infrastruktury, odbywały się szkolenia.

1.16. Opracowanie i przyjęcie harmonogramu zniesienia pozataryfowych barier w dostępie do rynku

W ubiegłym roku zgodnie z NPPC'2001 powinien zostać przyjęty przez Radę Ministrów projekt aktu prawnego transponującego do prawa polskiego przepisy dyrektywy 70/50/EWG w sprawie zniesienia barier w handlu mających efekt ekwiwalentny do ograniczeń ilościowych i nie regulowanych w innych wspólnotowych aktach prawnych. W NPPC'2001 przewidziano też dokonanie przeglądu polskiego ustawodawstwa w celu przygotowania systemu wymiany informacji zgodnie z zasadami jednolitego rynku oraz seminarium szkoleniowe. Konsultacje wewnątrz rządu na temat formy prawnej ww. aktu były wyjątkowo długotrwałe – do chwili obecnej uzgodniono, że ma być to ustawa o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami, lecz projekt tej ustawy nie jest jeszcze gotowy. W terminie wykonana została ekspertyza Przegląd ustawodawstwa polskiego w kontekście wymogów jednolitego rynku UE w zakresie środków o skutkach podobnych do ograniczeń ilościowych, odbyło się także zaplanowane seminarium.

Opracował Maciej J. Nowakowski

2. SWOBODNY PRZEPIY W OSÓB

2.1. Zapewnienie zgodności ustawodawstwa z prawem wspólnotowym w zakresie swobody przepływu osób

Żadne z zadań legislacyjnych przewidzianych w NPPC na 2001 rok nie zostało wykonane. Raport, odnosząc się do wszystkich działań legislacyjnych przewidzianych w NPPC, stwierdza brak realizacji harmonogramu. W zakresie prac nad zmianą ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128, z późn.zm.) powtórzyła się więc sytuacja, którą wykazał Raport z wykonania NPPC w 2000 r. W ten sposób opóźnienie objęło dwa kolejne okresy sprawozdawczości.

Raport informuje o wprowadzaniu systemu komputerowego „Pobyt” i dość szczegółowo relacjonuje działania podejmowane w celu realizacji poszczególnych elementów systemu.

Nie podjęto następujących działań (i tym samym nie wykonano NPPC 2001): udostępnienia informacji dla instytucji wdrażających regulacje prawne, uruchomienia programu szkoleń w zakresie instytucji i prawa europejskiego, nie dokonano przeglądu struktur organizacyjnych służb odpowiedzialnych za wdrażanie postanowień dyrektyw pod kątem ich zdolności do wykonywania nowych zadań. Ten stan Raport tłumaczy bezcelowością - w związku z zahamowaniem prac legislacyjnych nad ustawą o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Uzasadnienie to – co najmniej w odniesieniu do szkoleń w zakresie instytucji i prawa europejskiego – jest nie do przyjęcia. Z kolei wskazywanie na brak informacji z konkretnego ministerstwa sugeruje, że każde z ministerstw działa w oderwaniu od działań innych ministerstw i całego rządu.

Opóźnienia w przeprowadzaniu szkoleń były sygnalizowane już w poprzednim Raporcie.

2.2. Przygotowanie administracji pracy do funkcjonowania w ramach jednolitego systemu wymiany informacji o wolnych miejscach pracy

Informując o przeprowadzonych zmianach legislacyjnych, Raport rozdziela komentarz dotyczący kolejnych zmian w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, dokonując niejasnego rozróżnienia na „wdrożenie prawa” i „transpozycję prawa”. Wystarczyłoby stwierdzenie, że zadanie nie zostało wykonane. Podana przyczyna opóźnienia: „wątpliwości co do terminu wejścia w życie ustawy w kontekście okresu przejściowego w zakresie swobodnego przepływu pracowników” nie wyjaśnia istoty problemu.

Nie podjęto żadnych działań w zakresie planowanych w NPPC szkoleń personelu merytorycznego. Raport mówi o braku środków na ten cel.

2.3. Włączenie się do wspólnotowego systemu koordynacji zabezpieczenia społecznego

Jako przyczynę opóźnienia w przygotowaniu projektu ustawy o wjeździe i pobycie obywateli na terytorium RP (tytuł roboczy) Raport podaje: „opóźnienia w pracy nad projektem”.

W zakresie zmian instytucjonalnych rzeczywista sprawozdawczość okazała się niemożliwa. Działania w tym zakresie rozpisano na lata 2001-2002. Każde więc podjęte działanie (a nawet brak jakichkolwiek działań) można by interpretować jako wykonywanie planu określonego w NPPC 2001. To samo zresztą dotyczy tzw. działań dodatkowych (za wyjątkiem opracowania projektów zapisów do załączników do rozporządzeń 1408/71 i 574/72 – co wykonano w terminie). Jednak w odniesieniu do działań dodatkowych (stanu ich realizacji) informacja Raportu jest bardziej szczegółowa.

2.4. Wdrożenie systemu ogólnego uznawania kwalifikacji zawodowych

Nie wykonano podstawowego zadania legislacyjnego wyznaczonego przez NPPC na 2001 r. – nie doszło do uchwalenia ustawy o "zasadach uznawania obywatelom państw członkowskich UE wymagań niezbędnych do podejmowania lub wykonywania działalności zawodowej", innych niż określone do wykonywania zawodów regulowanych (tytuł roboczy). Opóźnienie wystąpiło już na etapie prac RM. Raport nie wskazuje przyczyny opóźnienia.

Informacja o tym, iż „zrezygnowano z nowelizacji ustawy – Karta Nauczyciela pod kątem sformułowania tekstu przysięgi dla obywateli innych państw” nie daje odpowiedzi na pytanie o podstawy i konsekwencje takiej decyzji. Nie ma też mowy o ewentualnym wyborze późniejszego terminu dla przyjęcia odpowiedniej zmiany.

W zakresie działań dodatkowych Raport odnosi się do działań wyznaczonych w NPPC, wskazując sposób realizacji niektórych z nich.

2.5. Dostosowanie polskiego prawa do dyrektyw sektorowych w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych: prawnik, weterynarz, farmaceuta, lekarz, położna, pielęgniarka, stomatolog i architekt

Raport stwierdza opóźnienie w zakresie działań legislacyjnych, dotyczących ustaw: o samorządzie pielęgniarek i położnych, o zawodzie farmaceuty, o izbach aptekarskich, o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w RP. Z tymi opóźnieniami wiążą się także opóźnienia i zaniedbania w opracowaniu odpowiednich aktów wykonawczych. Raport nie daje jasnego obrazu stanu dostosowania prawa polskiego w omawianej dziedzinie. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest wprowadzenie podziału na: „wdrożenie prawa” i „transpozycję prawa”. Podział ten jest stosowany w całym Raporcie, tutaj jednak – ze względu na dużą liczbę aktów prawnych wymagających dostosowania do prawa wspólnotowego i dużą liczbę planowanych aktów wykonawczych – szczególnie utrudnia otrzymanie syntetycznego opisu sytuacji. Raport w zasadzie nie wskazuje konkretnych przyczyn opóźnienia, podając niekiedy jako uzasadnienie „przedłużające się prace nad projektem”.

Raport odnosi się też do zmiany instytucjonalnej – nastąpiła zgodnie z NPPC - oraz do działań dodatkowych. Stwierdza, że stan tych działań jest zgodny z harmonogramem. Jednak działania przewidziane były na lata 2001-2002, a z Raportu wynika że w 2001 r. nie przystąpiono do wykonywania żadnego z nich (chodzi o szkolenia).

Opracowała Dorota Olejniczak

3. SWOBODA ŚWIADCZENIA USŁUG

3.1. Harmonizacja polskiego prawa bankowego z prawem wspólnotowym

W roku 2001 dokonano dalszego zbliżenia prawa polskiego do prawa wspólnotowego w obszarze prawa bankowego. Zgodnie z harmonogramem określonym w NPPC została uchwalona i weszła w życie ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy - Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 111, poz. 195). Ustawa ma przede wszystkim na celu dostosowanie prawa polskiego do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/12/WE oraz dyrektyw 93/6/EWG i 98/31/WE jak również art. 56 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Ponadto ustawa implementuje przepisy nieprzewidzianej w zakresie tego priorytetu dyrektywy 97/5/WE.

Zgodnie z informacją zawartą w Raporcie z realizacji w 2001 r. NPPC harmonogram prac legislacyjnych nie został dotrzymany w odniesieniu do ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych (zgodnie z NPPC uchwalenie ustawy przez Parlament miało nastąpić w III kw. 2001 r.). Z uwagi na nie zakończenie przez Sejm III kadencji prac nad przyjętym przez Radę Ministrów 27 lutego 2001 r. projektem ustawy, Prezes Rady Ministrów przedstawił Sejmowi 22 lutego 2002 r. projekt ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych (Druk Sejmowy nr 269). Do projektu dołączono opinię o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej, wyrażoną przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej (pismo nr Sekr.Min.DH/349/2002/DPE/tk)

Niezgodny z prawem wspólnotowym (art. 5 dyrektywy 2000/12/WE) oraz stanowiskiem negocjacyjnym Polski w obszarze „Swoboda świadczenia usług” pozostaje przepis art. 27 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. Nr 119, poz. 1252), wobec art. 5 dyrektywy 2000/12/WE Komisja Europejska zaakceptowała jednak 5-letni okres przejściowy – do 31 grudnia 2007 r.

W ramach priorytetu 3.1 należy odnotować przyspieszenie w stosunku do harmonogramu NPPC realizacji zadań polegających na przyjęciu przez Ministra Finansów dwóch rozporządzeń do ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o rachunkowości (art. 81 ust. 2 pkt 8) oraz wydaniu przez Komisję Nadzoru Bankowego odpowiednich aktów wykonawczych (uchwały nr 5/2001, nr 6/2001 i nr 7/2001). Raport zawiera stwierdzenie ich zgodności z wymogami wspólnotowych aktów prawnych.

Zgodnie z harmonogramem NPPC realizowano dodatkowe działania konieczne dla wejścia w życie nowych regulacji prawnych, polegające na szkoleniu pracowników nadzoru bankowego.

3.2. Dostosowanie prawa polskiego w zakresie ubezpieczeń gospodarczych do prawa wspólnotowego

W zakresie tego priorytetu nie dokonano postępu w pracach dostosowujących prawo polskie do prawa wspólnotowego. Harmonogram NPPC 2001 w zakresie realizacji zadań polegających na przyjęciu pakietu trzech ustaw w obszarze ubezpieczeń gospodarczych nie został zrealizowany (ustawy miały wejść w życie 1 stycznia

2002 r.). Przyjęte przez Sejm III kadencji 23 sierpnia 2001 r. ustawy (tj. ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczeń Komunikacyjnych, ustawa o pośrednictwie ubezpieczeniowym oraz ustawa o działalności ubezpieczeniowej) zostały zawetowane przez Prezydenta 17 września 2001 r. Zgodnie z uchwałą KIE z 19 września 2001 projekty ww. ustaw mają zostać przekazane do Sejmu w II. kwartale 2002 r.

Brak realizacji harmonogramu NPPC w zakresie przyjmowania pakietu ustaw w obszarze ubezpieczeń gospodarczych skutkowało również opóźnieniem w przyjmowaniu aktów wykonawczych. Raport wymienia w tym zakresie cztery projekty nowelizacji rozporządzeń Ministra Finansów (wykonujących delegację ustawową zawartą w obecnej ustawie o działalności ubezpieczeniowej) skierowanych do uzgodnień międzyresortowych w III. kwartale 2001 r. Projektowane rozporządzenia zostały uznane za zgodne z prawem wspólnotowym.

W Raporcie znajduje się również informacja o przyjętych w 2001 r. sześciu rozporządzeniach Ministra Finansów i jednym rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Rozporządzenia zostały uznane za zgodne z wymogami wspólnotowych aktów prawnych. Zdaniem autorów Raportu rozporządzenia zostały przyjęte zgodnie z harmonogramem NPPC 2001. Zauważyć jednak należy, iż wszystkie rozporządzenia zostały wydane na podstawie delegacji ustawowych zawartych w obecnie obowiązujących ustawach, w tym m.in. na podstawie ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 z późn.zm.). Wymienione w NPPC tytuły 27 projektowanych rozporządzeń Ministra Finansów stanowią natomiast zestawienie aktów wykonawczych do pakietu (zawetowanych przez Prezydenta) ustaw ubezpieczeniowych.

W zakresie koniecznych zmian instytucjonalnych NPPC 2001 uzależniał ostateczne ich określenie od uchwalenia pakietu ustaw ubezpieczeniowych. Omówione w Raporcie, wprowadzone dotychczas rozwiązania instytucjonalne, w tym również ujęte w osobnym punkcie „dodatkowe zrealizowane działania konieczne dla wejścia w życie nowych regulacji prawnych lub powołania instytucji” (*nota bene* w NPPC w opisie priorytetu 3.2 występuje w tym zakresie jedynie pkt 3 nt. „Konieczne zmiany instytucjonalne”) mają zatem ograniczony charakter i stanowią opóźnienie w stosunku do NPPC.

3.3. Harmonizacja prawa polskiego z prawem wspólnotowym w obszarze swobody świadczenia usług i przepływu kapitału w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi

NPPC 2001 w zakresie priorytetu 3.3 przewidywał wydanie i wejście w życie szeregu aktów wykonawczych do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz. U. Nr 118, poz. 754 ze zm.) oraz ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. Nr 139, poz. 933 ze zm.). Wynikającym z harmonogramu NPPC terminem wejścia w życie aktów wykonawczych był III-IV kwartał 2001 r. Harmonogram nie został zrealizowany w stosunku do trzech projektów rozporządzeń Rady Ministrów m.in. z powodu opóźnień w ich przyjmowaniu. Terminowość wejścia w życie pozostałych aktów wykonawczych, tj. siedmiu rozporządzeń Rady Ministrów i jednego rozporządzenia Ministra Finansów, nie budzi większych zastrzeżeń (biorąc pod uwagę, iż jedno rozporządzenie RM we-

szło w życie 10 stycznia 2002 r. oraz dwa rozporządzenia RM i jedno rozporządzenie MF weszły w życie 1 stycznia 2002 r.).

Spośród ośmiu przyjętych w 2001 r. rozporządzeń wszystkie cztery rozporządzenia wydane na podstawie ustawy o funduszach inwestycyjnych zostały uznane za zgodne z prawem wspólnotowym. Zgodność z wymogami wspólnotowych aktów prawnych przedstawia się natomiast w sposób zróżnicowany w przypadku rozporządzeń wykonawczych do ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, tzn. tylko jedno rozporządzenie zostało ocenione jako zgodne, jedno rozporządzenie jako nieobjęte prawem wspólnotowym oraz dwa rozporządzenia jako niezgodne z tym prawem (z powodu jedynie częściowego wdrożenia dyrektywy 93/6/EWG). W zakresie niezrealizowanych zgodnie z harmonogramem NPPC projektów rozporządzeń RM jedno projektowane rozporządzenie nie jest objęte prawem wspólnotowym, a dwa pozostałe są zgodne.

Porównując treść Raportu z NPPC 2001 w zakresie omawianego priorytetu należy zauważyć występujące między nimi pewne rozbieżności, przy jednoczesnym braku wyjaśnienia przez autorów Raportu przyczyn takiego stanu rzeczy. Rozbieżności dotyczą oceny następujących rozporządzeń z punktu widzenia ich zgodności z prawem wspólnotowym:

➤ rozporządzenie RM z dnia 16 października 2001 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinien odpowiadać prospekt emisyjny oraz skrót prospektu (Dz. U. z 2001 r. Nr 1349, poz. 1568) - według informacji zawartej w Raporcie nie jest objęte prawem wspólnotowym, natomiast z opisu priorytetu 3.3 NPPC (pkt II.2. *Terminarz niezbędnych zmian legislacyjnych*) wynika, iż rozporządzenie powinno uwzględniać wymogi dwóch dyrektyw: 80/390/EWG i 89/298/EWG;

➤ projekt rozporządzenia RM w sprawie określenia zakresu, trybu i formy oraz terminów dostarczania informacji dotyczących działalności i sytuacji finansowej domów maklerskich, banków prowadzących działalność maklerską oraz banków prowadzących rachunki papierów wartościowych oraz zagranicznych osób prawnych prowadzących działalność maklerską na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – w Raporcie stwierdza się, iż projekt nie jest objęty prawem wspólnotowym, podczas gdy w NPPC wskazano w tym zakresie dyrektywę 93/22/EWG.

Raport zawiera również informację o przeprowadzonych w ramach koniecznych zmian instytucjonalnych w 2001 r. szkoleniach (krajowych i zagranicznych seminariach oraz wizytach studyjnych) oraz pracach nad Elektronicznym Systemem Nadzoru Rynku (ESNaR).

3.4. Przygotowanie polski do uczestnictwa we wspólnotowym rynku turystycznym

Raport w części pt. „*Ogólne podsumowanie*” (s. 96) zawiera stwierdzenie, iż „*w realizacji priorytetu nie zanotowano żadnych opóźnień – jedynie działania związane z wprowadzaniem odpowiedniego systemu uznawania kwalifikacji nie zostały wykonane w terminie (dotyczą one jednak bezpośrednio realizacji priorytetu 2.4)*”.

Jednocześnie na s. 94 Raportu wskazano na brak realizacji harmonogramu w odniesieniu do projektu ustawy o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich UE kwalifikacji do podejmowania lub wykonywania niektórych działalności. Zgodnie z informacją podaną w Raporcie zaistniałe w tym zakresie opóźnienie w sto-

sunku do NPPC jest skutkiem nie rozpatrzenia projektu ustawy przez Sejm III kadencji i konieczności ponownego skierowania projektu do uzgodnień międzyresortowych (harmonogram NPPC przewidywał, iż ustawa implementująca dyrektywę Rady 1999/42/WE powinna zostać przyjęta przez Parlament w I-II kwartale 2002 r. i wejść w życie 31 grudnia 2002 r.). Projekt ustawy implementuje do prawa polskiego dyrektywę 1999/42/WE jak również wprowadza zmiany do ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych (Dz. U. Nr 87, poz. 954) w związku z koniecznością wprowadzenia przepisów dyrektywy 2000/5/WE zmieniającej załączniki C i D do dyrektywy Rady 92/51/EWG w sprawie ogólnego systemu uznawania kształcenia i szkolenia zawodowego, uzupełniającej dyrektywę 89/48/EWG. Ostatecznie projekt ustawy o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do podejmowania lub wykonywania niektórych działalności (Druk Sejmowy nr 268) wpłynął do Sejmu 22 lutego 2002 r. i stanowi obecnie przedmiot prac sejmowej Komisji Europejskiej (skierowany do Komisji 25 lutego 2002 r. I czytanie odbyło się 12 marca 2002 r.). Do projektu ustawy dołączono opinię o zgodności z prawem Unii Europejskiej, wyrażoną przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej (pismo nr Sekr.Min.DH/353/2002/DPE/kk).

W ramach omówienia priorytetu 3.4 autorzy Raportu wskazują na zgodne z harmonogramem NPPC przyjęcie przez Sejm ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych (Dz. U. Nr 87, poz. 954), która wejdzie w życie z dniem akcesji Polski do UE. Podkreślić jednak należy, iż przyjęcie ww. ustawy stanowi realizację w terminie priorytetu 2.4: *Wdrożenie systemu ogólnego uznawania kwalifikacji zawodowych* (w ramach priorytetu 2: *Swobodny przepływ osób*), a nie priorytetu 3.4 NPPC.

Raport odnotowuje ponadto wydanie przez Ministra Gospodarki w 2001 r. pięciu rozporządzeń na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 578) oraz jednego rozporządzenia na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. Nr 62, poz. 689 ze zm.). Przytoczony wykaz rozporządzeń Ministra Gospodarki opatrzony jest przez autorów Raportu ogólnym stwierdzeniem ich zgodności z wymogami wspólnotowych aktów prawnych i realizacji harmonogramu NPPC.

W zakresie przewidzianych w NPPC 2001 koniecznych zmian instytucjonalnych Ministerstwo Gospodarki realizowało zadania wynikające z decyzji Rady z 22 grudnia 1986 r. wyznaczające procedury konsultacji i współpracy w branży turystycznej. W Raporcie znajduje się również informacja o uruchomieniu zgodnie z harmonogramem NPPC procedur kontrolnych wynikających z upoważnień ministra właściwego ds. turystyki zawartych w ustawie o usługach turystycznych, oraz przeprowadzonych kontrolach przedsiębiorstw zajmujących się organizacją imprez turystycznych.

Opisane w Raporcie dodatkowe działania konieczne dla wejścia w życie nowych regulacji prawnych lub powołania instytucji zostały zrealizowane zgodnie z harmonogramem NPPC.

Opracował Marcin Fryźlewicz

4. SWOBODNY PRZEPIYW KAPITAŁU

4.1. Liberalizacja przepływu kapitału

W punkcie tym zasygnalizowane jest opóźnienie w stosunku do zakładanego terminu w NPPC w odniesieniu do uchwalenia ustawy – Prawo dewizowe. Jako przyczynę opóźnienia wskazuje się dużą liczbę zgłoszonych uwag do projektu. Nie przewidziano w okresie sprawozdawczym zmian instytucjonalnych. W tym aspekcie w Raporcie zwraca się uwagę na wskazanie przez Komisję Europejską konieczności liberalizacji przepływu kapitału krótkoterminowego. Rząd polski zobowiązał się do zniesienia ograniczeń w przepływie tego kapitału do 1 października 2002 r.

Opracował Andrzej Kurkiewicz

5. PRAWO SPÓLEK

5.1. Dostosowanie prawa autorskiego i praw pokrewnych do prawa wspólnotowego

W dniu 27 lipca 2001 r. uchwalono ustawę o ochronie baz danych, co stanowiło wyprzedzenie w stosunku do terminu planowanego na 2002 r. Ustawa ta dokonuje transpozycji Dyrektywy 96/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady o prawnej ochronie baz danych. Uchwalona ustawa w pełni implementuje postanowienia prawa UE w tym zakresie. W zakresie nowelizacji ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych zwraca się uwagę na fakt niezakończenia prac nad nowelizacją tej ustawy w Sejmie III kadencji. Pomimo braku zamierzeń w zakresie zmian instytucjonalnych w roku 2001 Raport odnotowuje powstanie, na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, Zespołu ds. Przeciwdziałania Naruszeniom Prawa Autorskiego i Praw Pokrewnych. Zespół ten, działając pod kierownictwem Ministra Kultury działa w składzie przedstawicieli administracji publicznej i organów ścigania. Pomoc w pracach zespołu zadeklarowali przedstawiciele partnerów społecznych. Raport nie wskazuje na to czy przedstawiciele organizacji społecznych biorą udział w pracach Zespołu (byłaby to istotna informacja ze względu na inicjatywę włączania przedstawicieli organizacji społecznych w prace tego rodzaju zespołów). Raport zawiera informację o zorganizowanych seminariach (bez przedstawienia wyników tych spotkań)

Nie został zrealizowany zamiar uzyskania dostępu do międzynarodowych baz danych dotyczących własności intelektualnej oraz zaopatrzenia Ministerstwa Kultury w fachowe oprogramowanie komputerowe. Powodem opóźnienia w stosunku do zakładanego harmonogramu było nierozpoczęcie w roku 2001 realizacji programu PHARE, z którego środków zamierza się dokonać odpowiednich zakupów.

5.2. Dostosowanie prawa polskiego w zakresie własności przemysłowej

Raport zwraca uwagę na wejście w życie w połowie 2001 r. ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (zgodnie z harmonogramem NPPC). W raporcie wskazano przepisy prawa wspólnotowego, do których następuje dostosowanie. Z doświadczeń Sejmu IV kadencji wiadomo, że ustawa – Prawo własności przemysłowej wymaga dalszych nowelizacji celem zapewnienia jej zgodności z prawem UE. W Raporcie wskazano wydane rozporządzenia wykonawcze do ustawy. Niemniej jednak zauważono również opóźnienia w przyjmowaniu aktów wykonawczych do ustawy. Projekt wspomina o opóźnieniu w przyjmowaniu kolejnych nowelizacji do ustawy (są one obecnie przedmiotem prac Sejmu). W Raporcie wskazano jako m.in. brak projektu ustawy wprowadzającej Konwencję z 5 października 1973 r. o udzielaniu patentów europejskich. Jako powód opóźnienia wskazano „brak uwierzytelnionego tekstu rewizji konwencji dokonanej w listopadzie 2000 r.”.

W ramach zmian instytucjonalnych dokonano dostosowania struktury organizacyjnej Urzędu Patentowego RP do realizacji zadań określonych w ustawie – Prawo własności przemysłowej: utworzono Wydział Spraw Spornych i Izbę Odwoławczą.

W informacji dotyczącej dodatkowych działań koniecznych dla wejścia w życie nowych regulacji prawnych lub powołania instytucji zwraca uwagę opóźnienie w re-

alizacji zadań związanych z zatrudnieniem nowych pracowników oraz w zakresie spraw związanych z informatyzacją Urzędu.

W Raporcie znajdują się informacje na temat zorganizowanych seminariów i szkoleń w zakresie objętym zadaniami UP oraz prowadzenia akcji popularyzatorskiej i informacyjnej nt. prawa UE..

Opracował Andrzej Kurkiewicz

6. POLITYKA KONKURENCJI

6.1. Dostosowanie prawa antymonopolowego do regulacji wspólnotowych

Raport odnosi się do wszystkich aktów prawnych sygnalizowanych w NPPC. Poza tym jest jasno usystematyzowany, co bardzo ułatwia jego lekturę. W zasadzie wszystkie przewidziane zadania zostały wykonane. Nie jest tylko jasne wytłumaczenie przyczyn nieutworzenia Biura Orzecznictwa Antymonopolowego i Nieuczciwej Konkurencji w centrali UOKiK. Wydaje się, iż nie rozstrzygnięto celowości powołania odrębnego biura, skoro zadania dlań przewidziane realizowane są obecnie przez Departament Prawny. Ale być może przyczyny są inne. Z informacji umieszczonej w Raporcie trudno poznać rzeczywistą przyczynę.

6.2. Dostosowanie zasad pomocy państwa do systemu wspólnotowego

Raport odnosi się do wszystkich aktów prawnych sygnalizowanych w NPPC. Poza tym jest jasno usystematyzowany, co bardzo ułatwia jego lekturę. W zasadzie wszystkie przewidziane zadania zostały wykonane.

Z przyczyn budżetowych nie zwiększono zatrudnienia w „Departamencie Pomocy Publicznej oraz innych departamentach UOKiK”. W tym miejscu prosi się o komentarz. Czy brak dodatkowych pracowników powoduje zaległości w pracach Urzędu, czy jednak okazało się, że obecny stan kadr jest wystarczający do terminowego wykonania istniejących zadań?

Opracował Bartosz Pawłowski

7. ROLNICTWO

7.1. Wdrożenie „Spójnej Polityki Strukturalnej Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa”

„Spójna Polityka Strukturalna...” jest programem działań do roku 2006, przyjętym przez rząd w roku 1999. W ramach realizacji tego priorytetu założono, jako proces ciągły: poprawę struktury gospodarstw rolnych (w tym - struktury obszarowej), wspieranie pozarolniczej działalności gospodarstw rolnych, rozwój przetwórstwa rolno-spożywczego, wspieranie marketingu produktów rolno-spożywczych, wzrost liczby miejsc pracy poza rolnictwem w regionach wiejskich i jednocześnie zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie, inwestycje w zakresie infrastruktury wsi (telefony, drogi, kanalizacja, wodociągi), poprawę stanu środowiska naturalnego (inwestycje komunalne typu: oczyszczalnie ścieków i wysypiska śmieci oraz inwestycje w poszczególnych gospodarstwach rolnych), oraz podniesienie poziomu wykształcenia ludności wiejskiej.

Jak wynika z Raportu stosownie do terminów przyjętych w Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa (NPPC'2001) przygotowano i wprowadzono w życie „ustawę o zmianie ustawy o Inspekcji Sanitarnej, ustawy o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego, ustawy o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz o zmianie innych ustaw” oraz „ustawę o rentach strukturalnych w rolnictwie”.

Natomiast za niepokojące należy uznać wskazane w Raporcie opóźnienia w przygotowaniu rozporządzenia w sprawie działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w ramach SAPARD oraz w opracowaniu projektu ustawy dotyczącej rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Brak tej ustawy wpłynął także na opóźnienia w przygotowywaniu rejestru gospodarstw i gruntów na tego typu obszarach.

Z Raportu wynikają także opóźnienia w:

- przygotowaniu kadr do wdrożenia systemu rent strukturalnych w rolnictwie,¹

- akredytacji ARIMR jako agencji płatniczej i wdrażającej dla programu SAPARD.²

Za korzystne należy uznać zamieszczenie w Raporcie obszernego omówienia przyczyny tego opóźnienia, niemniej jednak niezwykle skomplikowana i długotrwała procedura audytu wewnętrznego i zewnętrznego przedstawiona w Raporcie zasługuje na ocenę krytyczną,

- zatwierdzeniu akredytacji krajowej przez Komisję Europejską; zamieszczone w Raporcie stwierdzenie, zgodnie z którym tempo tych prac wynikało z „wewnętrznych ustaleń UE, które nie podlegają w sposób formalny terminom” może wskazywać na dość słabą pozycję polskich negocjatorów w procesie przygotowań do uruchomienia SAPARD.

Według NPPC'2001 w ramach programu „SAPARD i pomocy technicznej” w roku 2001 miało być wydatkowane 369,7 mln euro (środki publiczne i prywatne), w tym 171,6 mln euro ze środków wspólnotowych. Niestety, jak wynika z Raportu, w związ-

¹ Niejasny jest także sposób prezentacji w Raporcie kwoty wydatkowanej ogółem w roku 2001 na realizację programu rent strukturalnych; utrudnione jest zatem porównanie wydatków planowanych w NPPC'2001 z poniesionymi wg Raportu.

² Termin „maj 2001” zamieszczony w NPPC'2001 był już wynikiem przesunięcia o 1 rok w stosunku do wcześniejszej wersji NPPC z 2000 roku, a mimo to nie udało się go dotrzymać.

ku z opóźnieniem w realizacji programu SAPARD powyższe wydatki w roku 2001 nie zostały zrealizowane.

Poważną usterką Raportu jest brak szczegółowych informacji na temat działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w odniesieniu do wspierania konkretnych przemian strukturalnych wsi polskiej, chociaż ARiMR jest wiodącą instytucją pomocową w tym zakresie. Przykładowo, brak jest danych o skali udzielanych w roku 2001 kredytów preferencyjnych na zakładanie lub powiększanie gospodarstw rolnych, na modernizację produkcji rolniczej itp., oraz porównań tych danych z rokiem wcześniejszym.

Według Raportu na Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w roku 2001 łącznie wydano 1 373 379 tys. zł czyli tylko 70,9% środków przewidzianych dla ARiMR na realizację priorytetu 7.1. zgodnie z NPPC'2001, co może świadczyć o niedokładnym zaplanowaniu tych wydatków. Według Raportu spadek wydatków na ARiMR był efektem silnego ograniczenia kwoty wydatków na najpoważniejszą pozycję czyli na „inwestycje” (redukcja wydatków do poziomu 1 304 978 tys. zł czyli do 68,1% kwoty zakładanej w NPPC). Usterką Raportu jest brak wyjaśnienia, czego dotyczy pozycja „inwestycje”, jakie działania finansowane w ramach tej kwoty musiały ulec ograniczeniu itd.

W Raporcie zwraca także uwagę i wymaga wyjaśnienia bardzo wysoka (w stosunku do zakładanej w NPPC'2001) kwota przeznaczona na zakup oprogramowania dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (duża różnica pomiędzy kwotą zakładaną w NPPC czyli 5 900 tys. zł a faktycznie poniesionym nakładem - 59 790 tys. zł).

W części „Ogólne podsumowanie”(ss.116-119) Raport zawiera obszernie omówienie działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Zaletą Raportu jest przedstawienie wyodrębnionych danych za ok. 2001 w odniesieniu do realizacji programu osadnictwa rolniczego (zakres tego programu jest jednak niewielki) i areалу gruntów pozostających w administrowaniu (w roku 2001 widoczny jest spadek tego areалу w porównaniu do roku 2000 o blisko 25 tys. ha czyli o 64%).

Również prezentacja systemu stypendiów udzielanych ze środków AWRSP dla dzieci wiejskich została przygotowana w Raporcie poprawnie, widoczne jest bowiem wyodrębnienie sytuacji w roku 2001. Z danych tych wynika, że akcja przyznawania wiejskim dzieciom stypendiów z roku na rok obejmuje coraz większą grupę uczniów.

W większości przypadków Raport prezentuje jednak dane na temat AWRSP w sposób niejasny, ponieważ:

- część danych przedstawiona jest bez wyodrębnienia roku 2001: w ujęciu „od początku działania Agencji do końca roku 2001 (informacje o sprzedanych i wydzierżawionych gruntach z Zasobu WRSP) co uniemożliwia ewentualną ocenę postępów przemian strukturalnych w roku 2001, albo - w ujęciu „do końca roku 2001” (dane dotyczące prywatyzacji gospodarstw zajmujących się hodowlą roślin i zwierząt, informacja o „działaniach na rzecz rozwoju infrastruktury techniczno-produkcyjnej wsi”, oraz informacja o „zalesieniach”) - nie jest zatem jasne czy dane te dotyczą wielolecia, czy tylko roku 2001,

- Raport zawiera liczne stwierdzenia ogólnikowe,³

³ Stwierdzenia typu: „(...) proces restrukturyzacji znacząco poprawił strukturę obszarową gospodarstw rolnych” (Raport nie podaje jednak konkretnych danych np. o liczbie i powierzchni takich gospodarstw), albo: „Agencja występowała do właściwych

- w Raporcie brak jest konkretnych danych o rozmiarach pomocy finansowej AWRSP dla giełd i rynków hurtowych oraz o powierzchni gruntów wnoszonych jako wkład rzeczowy, pod budowę tych giełd i rynków,

- w odniesieniu do działań na rzecz tworzenia miejsc pracy na terenach nie jest jasne, czy dane Raportu dotyczą tylko roku 2001 czy też - szerszego przedziału czasowego (np. program mikropożyczek został omówiony w okresie od kwietnia 2000 do końca września 2001). Z Raportu nie wynika w jednoznaczny sposób, czy w roku 2001 stworzono więcej czy też - mniej miejsc pracy na wsi w stosunku do roku 2000,

- brak jest konkretnych danych o skali pomocy dla byłych pracowników ppgr i ich rodzin w roku 2001 (np. o subwencjonowaniu wypoczynku i dożywiania dzieci).

Według Raportu, na realizację zadań Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa przeznaczono 1 073 337 tys. zł czyli o 26,3% więcej w stosunku do kwoty zakładanej w NPPC'2001. Podobnie jak w przypadku ARIMR, znaczna różnica między planem, a wydatkami faktycznie poniesionymi przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, może świadczyć o nietrafnym planowaniu nakładów na realizację priorytetu 7.1.

Podsumowując, postęp w realizacji priorytetu 7.1. w roku 2001 jest niewielki, występują opóźnienia w opracowaniu niektórych aktów prawnych, nie został także uruchomiony program SAPARD. Niezbyt precyzyjne okazało się zaplanowanie w NPPC'2001 środków finansowych na realizację tego priorytetu. Sposób prezentacji danych w Raporcie jest dość niejasny i tym samym pełna ocena postępów realizacji priorytetu 7.1. w roku 2001 jest poważnie utrudniona.

Opracowała Dorota Stankiewicz

7.2. Harmonizacja prawa i struktur administracji weterynaryjnej z wymogami wspólnotowymi oraz ich wdrożenie

Realizacja harmonogramu jest opóźniona. Terminarz przeprowadzenia niezbędnych zmian legislacyjnych, zawarty w NPPC 2001, przewidywał przyjęcie przez Parlament w 2001 r. ustaw:

- *o zmianie ustawy o ochronie zwierząt,*
- *o zmianie ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej oraz o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich,*
- *o zmianie ustawy o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.*

Ponadto terminarz, zawarty w NPPC 2001, przewidywał przyjęcie w 2001 r. przez Radę Ministrów szeregu rozporządzeń do wymienionych ustaw.

Uchwalona została *ustawa z dnia 25 września 2001 r. o zmianie ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej oraz ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich.* Umożliwia ona harmonizację prawa i struktur administracji weterynaryjnej z wymo-

gami wspólnotowymi, wprowadza system identyfikacji zwierząt i kontroli ich przemieszczania oraz tworzy podstawy do utrzymania pełnego i skutecznego systemu kontroli rynku wewnętrznego produktów pochodzenia zwierzęcego.

Nie zostały natomiast dokończone projekty 52 aktów wykonawczych do wymienionej ustawy „weterynaryjnej”. Uzgodnienia międzyresortowe projektów rozporządzeń stanowiących wykonanie 35 delegacji zawartych w ustawie „weterynaryjnej” nie zostały wykonane.

Nie została także przeprowadzona zmiana *ustawy o ochronie zwierząt* ponieważ przedstawiony projekt ustawy był niezgodny prawem wspólnotowym. Nowy projekt *ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt* wpłynął do Sejmu w marcu 2002 r. i trwa praca w komisjach nad projektem.

Zgodnie z harmonogramem, zawartym w NPPC 2001 przystąpiono do budowy systemu ewidencji zwierząt gospodarskich oraz nałożono na Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa obowiązek prowadzenia systemu ewidencji gospodarstw rolnych i zwierząt gospodarskich. Zadanie to wykonano poprzez wprowadzenie *ustawy o krajowym systemie ewidencji gospodarstw rolniczych i zwierząt gospodarskich oraz zmianie niektórych ustaw* oraz ustawy „weterynaryjnej”.

Jednak w 2001 r. nie powołano terenowych i regionalnych jednostek ds. Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt przy oddziałach Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a powinny zostać powołane do końca 2001 r.

Opóźnione są także prace przygotowawcze związane z utworzeniem Centralnej Bazy Danych Identyfikacyjnych Zwierząt. Prace ograniczyły się do województw pilotażowych, gdzie zainstalowano sprzęt z oprogramowaniem komputerowym.

Nie zrealizowano także zadania wzmocnienia struktur Inspekcji Weterynaryjnej poprzez powołanie nowych inspektoratów weterynarii oraz wzmocnienie kadrowe Głównego Inspektoratu Weterynarii z powodu braku środków finansowych.

Nieznacznie opóźnione jest ustanowienie w Państwowym Instytucie Weterynaryjnym w Puławach zespołu laboratoriów referencyjnych.

Zgodnie z harmonogramem prowadzono prace nad akredytacją weterynaryjnych laboratoriów diagnostycznych. Laboratoria w Białymstoku, Poznaniu i Bydgoszczy wdrożyły w 2001 roku system jakości i przewiduje się, że uzyskają akredytację na niektóre metodyki do końca 2002 r.

Rozbudowa i wyposażenie weterynaryjnych punktów kontroli granicznej następowało zgodnie z planem, ale Raport sygnalizuje gotowość na dzień akcesji tylko 7 z wcześniej wytypowanych 13 przejść granicznych. Przyczyną jest brak środków finansowych na współfinansowanie programów PHARE.

Opracowała Hanna Rasz

7.3. Harmonizacja fitosanitarnej kontroli granicznej oraz przepisów regulujących problemy fitosanitarne, rynku nasion, jakości materiału siewnego, i rejestrację odmian roślin uprawnych.

Zadanie 1. Dostosowanie fitosanitarnej kontroli granicznej oraz prawa fitosanitarnego do wymogów wspólnotowych.

Zgodnie z harmonogramem prac przyjętym w NPPC'2001 przygotowano i wprowadzono w życie „rozporządzenie w sprawie szczegółowych sposobów zwalczania i zapobiegania rozprzestrzenianiu się organizmów charakteryzujących się szczególną szkodliwością oraz szczegółowych zasad wyznaczania stref porażenia i stref bezpieczeństwa” oraz „rozporządzenie w sprawie zwalczania organizmów szkodliwych”.

Na ocenę pozytywną zasługuje także zamieszczenie w Raporcie informacji o zwiększeniu stanu kadrowego granicznych placówek Inspekcji Ochrony Roślin (IOR) oraz informacji o rodzaju i skali przeprowadzonych w roku 2001 szkoleń dla pracowników IOR.

Natomiast odnotowano niepokojące opóźnienia: w wydaniu dwóch istotnych rozporządzeń, dotyczących bezpieczeństwa pracy w hodowli i przechowywaniu organizmów szkodliwych oraz zasad wydawania zezwoleń na dopuszczanie do obrotu środków ochrony roślin, w przeprowadzeniu przetargów dotyczących zaopatrzenia w sprzęt granicznych oddziałów IOR⁴ oraz - w opracowaniu „Zintegrowanego Systemu Informacji w Ochronie Roślin”.⁵

Zgodnie z NPPC'2001 w 2001r. nakłady na realizację powyższego zadania miały ogółem wynieść 6,94 mln zł. Tymczasem z Raportu wynika, że poniesione faktycznie w 2001 nakłady były o ponad 9% niższe i wyniosły ogółem 6,3 mln zł., przy czym zwraca uwagę duża rozbieżność pomiędzy stosunkowo niskimi planowanymi a faktycznie poniesionymi wysokimi nakładami na inwestycje (odpowiednio 3,79 mln zł i 6,24 mln zł). Należałoby zatem uzupełnić Raport o podanie przyczyny tych rozbieżności (w Raporcie brak jest poza tym podania wszystkich rodzajów poniesionych wydatków, stosownie do tabeli zamieszczonej w NPPC).

Zadanie 2. Harmonizacja przepisów regulujących problemy rynku nasion i jakości materiału siewnego oraz rejestrację odmian roślin uprawnych.

Zgodnie z NPPC'2001 do 1 listopada 2001 r. miały zostać wydane wszystkie akty wykonawcze do uchwalonej 15 września 2000 r. ustawy o zmianie ustawy o nasiennictwie. Jak wynika z Raportu zadanie to zostało w tym zakresie wykonane, co należy pochylić za zjawisko pozytywne. Przygotowano i wprowadzono w życie trzy rozporządzenia dotyczące: rejestracji odmian, udzielania ochrony wyłącznego prawa do odmiany oraz wytwarzania i kontroli materiału siewnego, niektórych opłat i wynagrodzeń stosowanych w nasiennictwie oraz etykietowania i rodzajów opakowań materiału siewnego.

Nie jest jednak jasne, dlaczego wg Raportu stwierdzenie zgodności z wymogami wspólnotowymi nie dotyczy rozporządzenia w sprawie opłat i wynagrodzeń stosowanych w nasiennictwie, skoro na potrzebę wydania takiego rozporządzenia wskazywano w NPPC'2001.

⁴ W rezultacie zamieszczona w Raporcie lista polskich przejść granicznych, które nie spełniają fitosanitarnych technicznych wymogów wspólnotowych pokrywa się z taką samą listą zamieszczoną w NPPC'2001.

⁵ Jest to istotna (z punktu widzenia ochrony przed zawleczeniem na terytorium Polski organizmów szkodliwych) baza danych o imporcie produktów rolno-spożywczych zakwestionowanych w toku kontroli fitosanitarnej oraz baza danych o importerach materiału rozmnożeniowego.

Za korzystne należy także uznać osiągnięta w roku 2001, zgodnie z założeniem NPPC, poprawę wyposażenia w sprzęt laboratoriów Inspekcji Nasiennej (IN) oraz Stacji Doświadczalnych Oceny Odmian i laboratoriów Centralnego Ośrodka Badań Odmian Roślin Uprawnych (COBORU). Wg Raportu zgodnie z harmonogramem przebiega także wdrażanie systemu doświadczalnictwa porejestrowego, oraz przeprowadzenie szkoleń pracowników IN, COBORU, hodowców, pomologów, próbobiorców i laborantów.

Według Raportu zgodnie z harmonogramem prowadzona jest też realizacja następujących „działań dodatkowych” przewidzianych do wykonania w latach 2001-2002 lub w 2002 roku: tworzenie infrastruktury informatycznej oraz modernizacja oprogramowania IN i COBORU, budowa i wdrożenie centralnego rejestru przedsiębiorców posiadających zezwolenia na prowadzenie obrotu materiałem siewnym (REJESTR), oraz budowa i wdrożenie rejestru producentów materiału siewnego i prowadzonych przez nich upraw nasiennych.

Jednakże w odniesieniu do nakładów finansowych poniesionych na realizację tego zadania w roku 2001 zwraca uwagę duża rozbieżność między nakładami planowanymi wg NPPC'2001 (ogółem 18 410 tys. zł) a faktycznie poniesionymi wg Raportu (ogółem 4 764,5 tys. zł co stanowi tylko 26% planu). Rozbieżność ta wymaga zatem wyjaśnienia, ponieważ może świadczyć o faktycznych opóźnieniach w realizacji tego zadania. Z danych zamieszczonych w Raporcie wynika, że szczególnie duże różnice dotyczyły wydatków na inwestycje (planowano 5 150 tys. zł. a wykonano 3 496,2 tys. zł), zatrudnienie nowych pracowników (planowano 170 tys. zł, a wydatkowano tylko 29 tys. zł), szkolenia (planowano 28 tys. zł, a wydatkowano blisko 9-krotnie więcej, bo 246,8 tys. zł) oraz wydatków „innych” (planowano aż 6 163 tys. zł. z czego jednak nic nie wydatkowano w roku 2001).

Reasumując, z informacji zamieszczonych w Raporcie wynika, że realizacja priorytetu 7.3 w uległa pewnemu opóźnieniu, głównie w odniesieniu do zadania nr 1, w porównaniu do harmonogramu z NPPC'2001. Jednakże pełna ocena postępów realizacji wszystkich elementów tego priorytetu jest utrudniona ze względu na występujące w Raporcie nieprecyzyjne sformułowania.

Opracowała Dorota Stankiewicz

7.4. Modernizacja sektora mleczarskiego w celu dostosowania do wymogów wspólnotowych

Terminarz, zawarty w NPPC 2001, przewidywał wejście w życie w III kwartale 2001 r. ustawy „weterynaryjnej” oraz do tej ustawy *rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków weterynaryjnych wymaganych przy pozyskiwaniu, przetwórstwie i transporcie mleka.*

Ustawa ta została uchwalona i weszła w życie 13 lutego 2002 r., natomiast opóźnione jest wydanie powyższego rozporządzenia.

Do końca 2001 r. nie opracowano także w Ministerstwie Rolnictwa listy zakładów mleczarskich, które będą korzystać z okresów przejściowych spełnienia wymaganych warunków weterynaryjnych.

Opracowała Hanna Rasz

7.5. Modernizacja sektora gospodarki mięsnej i utylizacji odpadów poubojowych.

W zakresie modernizacji sektora gospodarki mięsnej i utylizacji odpadów poubojowych nastąpił istotny postęp w realizacji wytyczonych zadań legislacyjnych. Wszystkie planowane na 2001 r. niezbędne zmiany legislacyjne (6 rozporządzeń) zostały przeprowadzone. Niemniej jednak konieczne jest zwiększenie częstotliwości kontroli weterynaryjnej ubojni, zakładów utylizacyjnych i spalarni w celu egzekwowania właściwego postępowania z materiałami szczególnego ryzyka oraz szczegółowe określenie zadań kontrolnych Inspekcji Weterynaryjnej w tych zakładach.

Opracowała Hanna Rasz

7.6. Ekologiczne aspekty rolnictwa

Z NPPC'2001 wynika, że realizacja tego priorytetu dotyczy głównie następujących elementów: prowadzenie zalesień prywatnych gruntów rolnych, rozwój rolnictwa ekologicznego, edukacja w zakresie ochrony środowiska w rolnictwie, stworzenie dodatkowych źródeł dochodu dla rolników oraz wdrożenie odpowiednich programów pilotowych (rolno-środowiskowych i zalesień prywatnych gruntów rolnych).

Na pozytywną ocenę zasługuje zamieszczenie w Raporcie informacji o zgodnym z harmonogramem zamieszczeniu w NPPC'2001 przygotowaniu i wejściu w życie ustawy o rolnictwie ekologicznym, a także - o powołaniu struktury nadzoru nad jednostkami certyfikującymi rolniczą produkcję ekologiczną i opracowaniu procedury wdrażania programu rolnictwa ekologicznego i systemu kontroli.

Niestety, uległo opóźnieniu przygotowanie pozostałych aktów prawnych (dwóch ustaw i dwóch rozporządzeń), które zgodnie z NPPC miały być przyjęte przez RM i Parlament w roku 2001. Są to: ustawa o realizacji programów rolno-środowiskowych, ustawa o zalesianiu gruntów rolnych, rozporządzenie dotyczące dopuszczalnych poziomów stężeń niektórych substancji zanieczyszczających w glebach, oraz rozporządzenie dotyczące wykazu substancji dopuszczonych do stosowania w przetwarzaniu produktów rolnictwa ekologicznego i w sprawie określenia szczegółowych warunków wytwarzania produktów rolnictwa ekologicznego.⁶ Opóźnieniu uległo także zatwierdzenie Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej.

Brak stosownych przepisów, a także przeciągające się negocjacje z Komisją Europejską w sprawie akredytacji agencji płatniczej dla programu SAPARD oraz opóźnienia w uruchomieniu pomocy PHARE wpłynęły na powstanie poważnych problemów w realizacji praktycznie wszystkich elementów tego priorytetu, wskazanych w NPPC'2001.

Z danych zamieszczonych w Raporcie wynika, że na realizację tego priorytetu w roku 2001 wydano ogółem tylko 733,1 tys. zł z pomocy PHARE czyli zaledwie 3% z 24 426,3 tys. zł zaplanowanych ogółem w NPPC (m.in. nie uruchomiono pomocy w ramach SAPARD planowanej w wysokości 2,9 mln euro).

Podsumowując, informacje zawarte w Raporcie pozwalają wyciągnąć wniosek o poważnym zagrożeniu realizacji tego priorytetu.

Opracowała Dorota Stankiewicz

⁶ Wg Raportu projekt tego rozporządzenia został w wyniku zmiany koncepcji podzielony na dwa odrębne akty wykonawcze.

7.7. Rozwój ekologicznej produkcji rolnej

Jako pozytywną należy ocenić zamieszczoną w Raporcie informację o terminowym wejściu w życie ustawy o rolnictwie ekologicznym oraz - o powołaniu struktury nadzoru nad jednostkami certyfikującymi (Raport zawiera tu jednak powtórzenia informacji zamieszczonych w opisie realizacji priorytetu 7.6).

W zakładanym terminie opracowano również projekt nowelizacji przepisów w zakresie zmian stawek dotacji dla rolnictwa ekologicznego a także - terminowo wypłacono stawki dotacji dla gospodarstw ekologicznych. Poziom tych wypłat (ogółem 5 900 tys. zł) odpowiadał kwocie planowanej na ten cel w NPPC'2001.

Opóźnienia dotyczą natomiast przygotowania dwóch rozporządzeń (wskazanych w komentarzu do priorytetu 7.6). oraz utworzenia Krajowego Centrum Rolnictwa Ekologicznego.

Z Raportu wynika także, że w roku 2001 zatrudniono po 2 osoby w MRiRW i w Głównym Inspektoracie Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych oraz, że ma miejsce opóźnienie w przeprowadzeniu stosownych szkoleń urzędników i rolników. Jednakże według danych na s. 140 Raportu w ramach realizacji tego priorytetu nie poniesiono w roku 2001 żadnych nakładów na zatrudnienie nowych pracowników i na szkolenia (zaś zgodnie z NPPC planowano tu nakłady po 100 tys. zł) Powyższa nieścisłość wymaga zatem wyjaśnienia.

Reasumując, z danych zawartych w Raporcie wynika, że realizacja priorytetu 7.7. jest opóźniona w stosunku do założeń zamieszczonych w NPPC'2001.

Opracowała Dorota Stankiewicz

7.8. Przygotowanie do wprowadzenia w życie Wspólnej Polityki Rolnej

W 2001 r. w zakresie przygotowania do wprowadzenia w życie Wspólnej Polityki Rolnej dokonano znacznego postępu w przyjmowaniu legislacji dostosowującej przepisy polskie do wspólnotowych. W roku poprzednim, był to priorytet w którym występowały największe opóźnienia we wprowadzaniu planowanych ustaw.

W 2001 r. zgodnie z terminem uchwalono ustawy dotyczące rynków: mleka i przetworów mlecznych, skrobi ziemniaczanej, cukru, owoców i warzyw, chmielu, tytoniu i suszu paszowego. Wprowadzono ustawę dostosowującą regulacje prawa polskiego do prawa wspólnotowego w zakresie funkcjonowania instytucji mających w przyszłości realizować Wspólną Politykę Rolną i politykę strukturalną w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich (*ustawa o zmianie ustawy o Inspekcji Sanitarnej, ustawy o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego, ustawy o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ustawy - Kodeks celny, ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej i ustawy o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami*). Zadania te będą wykonywały Agencja Rynku Rolnego oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Zgodnie z planem wprowadzono także *ustawę o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych*, która zapewnia zgodność z wymogami wspólnotowymi norm kwalifikacji poubojowej tusz wołowych i baranich. Ustawa ta zapewni ponadto utworzenie instytucji nadzoru jakościowego, dostosowanie nadzoru jakościowego do wymogów

wspólnotowych oraz opracowanie systemu informacji o cenach, wielkości i strukturze produkcji.

Uchwalono również ustawę dającą podstawy prawne dla stworzenia w Polsce Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli, tj. *ustawę o krajowym systemie ewidencji gospodarstw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz o zmianie niektórych ustaw*.

Niepokój natomiast budzi sprawa nieprawidłowości w realizacji budowy wymienionego systemu oraz powierzenie prywatnej firmie zarządzania systemem zamiast Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a także nieprawidłowego wydatkowania funduszy PHARE. Sprawę budowy systemu badała Najwyższa Izba Kontroli, a obecnie zajmuje się nią Prokuratura Okręgowa w Warszawie, UOP oraz główny inspektor kontroli skarbowej. Kontrolę przeprowadzi też Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć i Korupcji.

Zagadnienia regulacji rynku mięsa i roślin uprawnych nie zostały uregulowane. W toku parlamentarnych prac legislacyjnych z *projektu ustawy o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych, mięsa oraz niektórych roślin uprawnych* zagadnienia te wyłączone i kontynuowano prace jedynie w odniesieniu do regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych.

Nie zostały także wprowadzone: *ustawa o organizacji rynku przetworów owocowo-warzywnych* oraz *ustawa o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami rolno-spożywczymi*.

Opracowała Hanna Rasz

7.9. Przygotowanie do wprowadzenia a życie wspólnej organizacji rynków rolnych

W 2001 r. uchwalono *ustawę o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych*, która wprowadza limitowanie produkcji mleka surowego oraz system kontroli wykorzystania indywidualnych kwot mlecznych, określa zasady działań interwencyjnych na rynku przetworów mlecznych prowadzonych przez Agencję Rynku Rolnego oraz zasady stosowania dopłat do magazynowania, przetwórstwa i spożycia przetworów mlecznych.

Zgodnie z planem wprowadzono *ustawę o regulacji rynku cukru*, przeprowadzono ponadto nowelizację tej ustawy (*ustawa o zmianie ustawy o regulacji rynku cukru*). Ustawa wraz z jej nowelizacją dostosowuje polskie przepisy do zasad obowiązujących na wspólnotowym rynku cukru, określa zasady regulacji rynku buraków cukrowych i cukru, obejmuje także produkcję i obrót takimi produktami jak cukier trzcinowy, izoglukoza i syrop inulinowy, melasa, cukier i syrop klonowy, miód sztuczny i syropy.

Uchwalono ponadto ustawę dostosowującą polskie ustawodawstwo do prawa Unii Europejskiej w zakresie produkcji zdrowych i bezpiecznych pasz dla zwierząt - *Ustawę o środkach żywienia zwierząt*. Określa ona zasady wytwarzania i stosowania pasz, dodatków paszowych i premiksów oraz obrotu nimi i sprawowania nadzoru nad tą działalnością.

Ponadto zgodnie z przyjętym harmonogramem uregulowane zostały zasady produkcji wina, miódów pitnych, aromatyzowanych wyrobów winiarskich i wyrobów wi-

niarskich gronowych w *ustawie o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich oraz obrocie tymi wyrobami*.

Wydano szereg rozporządzeń szczegółowo regulujących organizację niektórych rynków rolnych tj. suszu paszowego, skrobi ziemniaczanej, tytoniu i chmielu.

Do *ustawy o organizacji rynku owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego* wprowadzono rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych wymagań jakościowych dla zielonki przeznaczonej do produkcji suszu paszowego oraz metod badań stosowanych w ocenie wymagań jakościowych, w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia dokumentacji przez producentów suszu paszowego oraz w sprawie określenia limitu krajowej produkcji suszu paszowego.

Wydano także *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wielkości kontyngentu krajowej produkcji skrobi ziemniaczanej oraz w sprawie ceny minimalnej ziemniaków*. Do uzgodnień międzyresortowych skierowane zostały projekty rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości i terminu wypłaty płatności kompensacyjnych planatorom ziemniaków oraz w sprawie wysokości i terminu wypłaty dopłaty kompensacyjnej do produkcji skrobi ziemniaczanej.

Zgodnie z planem wydano rozporządzenie do ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego w sprawie *określenia rejonów uprawy tytoniu oraz rozporządzenie w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być utworzone grupy producentów rolnych*.

W 2001 r. nie uchwalono podstawy prawnej dla funkcjonowania w Polsce rynku mięsa, zbóż i roślin uprawnych. Planowane jest przyjęcie *ustawy o rynku zbóż i niektórych roślin uprawnych* w maju 2002 r., a *ustawy o rynku mięsa* w listopadzie 2002 r. Wśród działań interwencyjnych na rynku mięsa wprowadzono nowy instrument, stosowany w UE, tj. dopłaty do magazynowania półtuszy wieprzowych, którym objęte będzie roczne 10 tys. ton półtuszy wieprzowych.

Nie zrealizowano przyjęcia *ustawy o organizacji przetworów owocowych i warzywnych*, która miała wejść w życie w III-IV kw. 2001 r., według harmonogramu NPPC 2001. Planuje się, że ustawa o organizacji rynku przetworów owocowych i warzywnych zostanie przyjęta w kwietniu 2002 r.

Opóźniona jest również *ustawa o produkcji i badaniu napojów spirytusowych*, która powinna być przyjęta przez Parlament na przełomie 2001 i 2002 r., a prace nad projektem ustawy nie zostały jeszcze zakończone.

Nie wydano ponadto szeregu rozporządzeń wykonawczych do *ustawy o rozlewie wyrobów winiarskich oraz obrocie tymi wyrobami*, znajdują się one jeszcze w fazie uzgodnień międzyresortowych.

Opracowała Hanna Rasz

Podsumowanie

Raport przygotowany został podobnie jak w roku ubiegłym i opracowany jest dość szczegółowo, ponadto zawiera podsumowanie wykonanych priorytetów bądź poszczególnych zadań. Niestety omówienie przyczyn opóźnień często nie jest jasne, podane jest bardzo skrótowo i mało przekonująco.

Należy stwierdzić, że w dziedzinie rolnictwa zauważalny jest postęp z zakresie realizacji planowanych zmian ustaw i uchwalenia nowych ustaw. Jednakże postęp, jaki dokonał się w roku 2001 we wdrażaniu Spójnej Polityki Strukturalnej Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa jest stosunkowo niewielki, przy czym pełną ocenę utrudnia dodatkowo brak w Raporcie kompletnych danych na ten temat.

Stosownie do harmonogramu zawartego w NPPC'2001 przygotowano dwie ustawy (ustawę dotyczącą przygotowania agencji państwowych do pełnienia funkcji agencji płatniczych w ramach SAPARD, Wspólnej Polityki Rolnej i polityki strukturalnej oraz ustawę o rentach strukturalnych w rolnictwie). Występują jednak opóźnienia w przygotowaniu ustawy dotyczącej rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz rozporządzenia w sprawie szczegółowych działań ARiMR w ramach SAPARD. W roku 2001 program SAPARD nie został uruchomiony.

Opóźnienia widoczne są także w pracach dostosowawczych dotyczących polskiej fitosanitarnej kontroli granicznej oraz prawa fitosanitarnego.

Natomiast stosunkowo sprawnie przebiega harmonizacja przepisów z dziedziny nasiennictwa, jak również - modernizacja placówek zajmujących się badaniami z zakresu nasiennictwa oraz tworzenie odpowiednich systemów rejestracji danych.

Poważne zastrzeżenia budzi natomiast tempo realizacji priorytetu dotyczącego ekologicznych aspektów rolnictwa. Występują tu opóźnienia w przygotowywaniu większości zaplanowanych w NPPC'2001 aktów prawnych (w tym: ustawy o realizacji programów rolno-środowiskowych oraz ustawy o zalesieniu gruntów rolnych) i w zatwierdzeniu Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej. Opóźniona jest realizacja praktycznie wszystkich elementów tego programu, wskazanych w NPPC'2001. Zrealizowano tylko tą część priorytetu, która jest wspólna z priorytetem dotyczącym rozwoju rolniczej produkcji ekologicznej (czyli: wejście w życie ustawy o rolnictwie ekologicznym, powołanie struktury nadzoru nad jednostkami certyfikującymi, przygotowanie procedur wdrażania i kontroli rolnictwa ekologicznego).

W realizacji priorytetu dotyczącego rozwoju rolniczej produkcji ekologicznej na pozytywną ocenę zasługuje zatem zgodne z harmonogramem zawartym w NPPC'2001, wejście w życie ustawy o rolnictwie ekologicznym. Niemniej jednak opóźnieniu uległo wydanie dwóch rozporządzeń, mających również znaczenie w realizacji „ekologicznych aspektów rolnictwa” oraz utworzenie Krajowego Centrum Rolnictwa Ekologicznego.

W 2001 r. w zakresie przygotowania do wprowadzenia w życie Wspólnej Polityki Rolnej dokonano znacznego postępu w przyjmowaniu legislacji dostosowującej przepisy polskie do wspólnotowych. W roku poprzednim, był to priorytet w którym występowały największe opóźnienia we wprowadzaniu planowanych ustaw.

W 2001 r. zgodnie z terminem uchwalono ustawy dotyczące rynków: mleka i przetworów mlecznych, skrobi ziemniaczanej, cukru, owoców i warzyw, chmielu, tytoniu i suszu paszowego. Wprowadzono ustawę dostosowującą regulacje prawa polskiego do prawa wspólnotowego w zakresie funkcjonowania instytucji mających w przyszłości realizować Wspólną Politykę Rolną i politykę strukturalną w odniesieniu do obszarów wiejskich.

Natomiast opóźnienia występują w zakresie przygotowania aktów wykonawczych do uchwalonych ustaw, w tym 52 rozporządzeń do ustawy „weterynaryjnej”. Przyspieszenie tych prac jest bardzo istotne.

Należy mieć na uwadze, że skuteczność funkcjonowania systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce i przeciwdziałanie chorobie BSE jest przez UE kwestionowane.

Konieczne jest między innymi zwiększenie częstotliwości kontroli weterynaryjnej ubojni, zakładów utylizacyjnych i spalarni w celu egzekwowania właściwego postępowania z materiałami szczególnego ryzyka oraz szczegółowe określenie zadań kontrolnych Inspekcji Weterynaryjnej w tych zakładach.

Ponadto niezbędne jest przyspieszenie działań mających na celu ustanowienie zespołu laboratoriów referencyjnych w Państwowym Instytucie Weterynaryjnym w Puławach. Zgodnie ze standardami wspólnotowymi laboratoria referencyjne stanowią element systemu weterynaryjnych laboratoriów urzędowych i jako laboratoria wzorcowe koordynują badania innych laboratoriów.

Niepokój budzi również sprawa nieprawidłowości w realizacji budowy Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli oraz powierzenie prywatnej firmie zarządzania systemem zamiast Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a także nieprawidłowego wydatkowania funduszy PHARE.

Do najpoważniejszych zagrożeń w terminowości procesu dostosowawczego należy zaliczyć wysokie prawdopodobieństwo niedotrzymania daty 31 grudnia 2002 r. jako ostatecznego terminu zakończenia budowy w Polsce Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli. System ten jest podstawowym elementem administrowania środkami z budżetu UE przeznaczonymi na dopłaty do produkcji rolniczej. Powinien on być w pełni zorganizowany i przetestowany w Polsce w okresie poprzedzającym członkostwo w UE.

Opracowały Hanna Rasz i Dorota Stankiewicz

8. RYBOŁÓWSTWO

Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej w obszarze rybołówstwo przewiduje jeden priorytet, tj. 8.1. Stworzenie ram prawnych w Polsce dla wdrożenia systemu wspólnej polityki rybackiej.

W ramach koniecznych zmian legislacyjnych przewidzianych w NPPC do realizacji w 2001 r. z opóźnieniem weszła w życie jedna ustawa, tj. ustawa z dnia 6 września 2001 r. o rybołówstwie morskim. Jest to najważniejszy akt prawny w tym priorytecie, który stanowi podstawę wdrożenia wspólnej polityki rybackiej. Pozostałe prace legislacyjne nie zostały zrealizowane, a mianowicie ustawa o organizacji rynku rybnego (ustawa odrzucona przez Sejm na wniosek Senatu) i rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zdrowotnych produktów i wprowadzania na rynek produktów rybnych (przedłużające się prace w Parlamencie nad ustawą, do której aktem wykonawczym jest to rozporządzenie).

Z innych prac przewidzianych w tym priorytecie jedynie utworzono w resorcie rolnictwa komórkę odpowiedzialną za prowadzenie rejestru statków rybackich oraz komórkę koordynującą prace z zakresu polityki strukturalnej w tym obszarze. Pozostałe prace zarówno w zakresie zmian instytucjonalnych, jak i dodatkowych działań koniecznych dla wejścia w życie nowych regulacji prawnych lub powołania instytucji zostały opóźnione. Część prac nie została wykonana w konsekwencji przedłużających się prac legislacyjnych. Nie zostało również zwiększone zatrudnienie w administracji centralnej i terenowej. Przyczyną niezrealizowania tego zadania było odrzucenie przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej wniosku resortu rolnictwa o przyznanie 25 etatów dla centralnej i terenowej administracji rybackiej. Wyjaśnienie to w zasadzie niczego nie wyjaśnia, nie podano bowiem z jakiej przyczyny wniosek ten został odrzucony. Wzmocnienie kadr administracyjnych ma kluczowe znaczenie dla procesu dostosowawczego. Od samego początku realizacja tego priorytetu boryka się z trudnościami, wydaje się więc, że bez odpowiedniego wsparcia kadrowego administracji rybackiej trudno będzie terminowo wykonywać prace, które zostały w nim zaplanowane.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w obszarze rybołówstwo w roku 2001 r., tak jak i w latach poprzednich, nie nastąpił większy postęp w zakresie realizacji zadań przewidzianych w ramach tego obszaru. Niepokoi zwłaszcza brak wzmocnienia kadrowego centralnej i terenowej administracji rybackiej, bez którego trudno sobie wyobrazić terminową realizację powyższych zadań.

Opracowała Elżbieta Berkowska

9. POLITYKA TRANSPORTOWA

9.1. Dostosowanie prawa oraz wzmocnienie zdolności administracyjnej w transporcie.

Zadanie 1. Wdrożenie prawa wspólnotowego w zakresie warunków technicznych pojazdów i ich bezpieczeństwa

Zadanie to zostało opisane w obszarze 1. Swobodny przepływ towarów - Priorytet 1. 7 NPPC 2001, a jego realizacja omówiona w Raporcie w odpowiednim miejscu.

Zadanie 2. Dostosowanie prawa polskiego do wymogów wspólnoty w zakresie dostępu do rynku drogowych przewozów osób i rzeczy

W zadaniu tym zakładano zrealizowanie dziewięciu celów częściowych o charakterze legislacyjnym (w tym dwa w randze ustawy, reszta w randze rozporządzenia) i jednego o charakterze instytucjonalnym.

Uchwalono ustawę o transporcie drogowym (z dnia 6 września 2001 roku), przy czym jej dwa artykuły, art. 3 i art. 42, pozostają niezgodne z prawem wspólnotowym. Uchwalono również ustawę o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym (z dnia 6 września 2001 roku). Obydwie ustawy uchwalono w zakładanym terminie.

W życie weszły cztery rozporządzenia, wszystkie przed planowanym terminem, trzy pozostałe zostały skierowane do uzgodnień międzyresortowych, również przed terminem.

Planowane zmiany instytucjonalne przebiegają zgodnie z planem.

Podjęte zostały również działania dodatkowe, ich realizacja przebiega również zgodnie z planem.

Na realizację zadania wydatkowano 73,0 tys. zł, wobec planowanych 150,0 tys., przy czym na tłumaczenia planowano 30,0 tys. zł – wydatkowano 3,0 tys. co świadczy o wyjątkowo złym planowaniu środków finansowych.

Zadanie 3. Wdrożenie wspólnotowych wymogów socjalnych oraz wzmocnienie zdolności administracyjnej do ich stosowania

W zadaniu tym zakładano realizację trzech celów częściowych o charakterze legislacyjnym oraz dwóch o charakterze instytucjonalnym.. Wszystkie cele legislacyjne mają rangę ustawy, przy czym jeden z nich został już zapisany w zadaniu 2 (ustawa o transporcie drogowym).

Wszystkie cele legislacyjne zostały zrealizowane w terminie. Zmiany instytucjonalne również przebiegają w terminie.

Podjęte zostały również trzy działania dodatkowe – jedno jest realizowane zgodnie z planem, realizacja jednego jest opóźniona, jedno nie zostało zrealizowane z powodu braku środków finansowych

Na realizację zadania wydatkowano 1.760,7 tys. zł – planowano 39.432,4 tys. zł, niestety tę olbrzymią dysproporcję świadcząca o bardzo złym planowaniu pozostawiono bez komentarza.

Zadanie 4. Dostosowanie prawa w dziedzinie technologii, bezpieczeństwa oraz przewozu materiałów niebezpiecznych w transporcie drogowym

W zadaniu tym zakładano realizację sześciu celów częściowych o charakterze legislacyjnym. Dwa z wymienionych celów legislacyjnych mają rangę ustawy, przy czym jeden z nich został już zapisany w zadaniu 2 (ustawa o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym). Pozostałe częściowe cele legislacyjne mają rangę rozporządzeń. W terminie zostały zrealizowane tylko dwa cele, realizacja pozostałych jest w różnym stopniu opóźniona – przyczyna opóźnienia opisywana jest na ogół enigmatycznym zdaniem: „Przedłużająca się procedura legislacyjna.”.

Podjęte zostały również trzy działania dodatkowe - jedno zrealizowano w terminie, jedno jest opóźnione a jedno jest realizowane w niepełnym zakresie (chodzi o system szkolenia doradców ds. bezpieczeństwa, który realizowany jest tylko jako pilotażowy).

Na realizację zadania wydatkowano wszystkie planowane środki mimo realizowania niepełnego szkolenia i nieterminowej realizacji większości celów legislacyjnych.

Zadanie 5. Dostosowanie prawa polskiego w zakresie infrastruktury transportowej do wymogów WE

W zadaniu tym zakładano realizację trzech celów częściowych o charakterze legislacyjnym i jednego o charakterze instytucjonalnym. Wszystkie cele legislacyjne mają rangę rozporządzeń i realizacja każdego z nich jest opóźniona – opisane przyczyny opóźnień zdają się świadczyć o niewłaściwym zaplanowaniu zadania. Z przyspieszeniem zrealizowano utworzenie Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych.

Podjęto również jedno działania dodatkowe, które jest realizowane z wyprzedzeniem harmonogramu.

Na realizację zadania wydatkowano 160 tys. zł – zaplanowano 750 tys. zł.

9.2. Dostosowanie prawa i zasad funkcjonowania transportu kolejowego do wymogów wspólnoty europejskiej.

W priorytecie tym zakładano realizację trzech celów częściowych o charakterze legislacyjnym oraz jednego o charakterze instytucjonalnym. Wszystkie cele legislacyjne mają rangę rozporządzenia i realizacja wszystkich jest opóźniona. Przyczyny opóźnień są podawane w sposób niezwykle enigmatyczny – bądź przedłużające się prace nad projektem, bądź przedłużające się uzgodnienia. Zgodnie z terminem utworzono Urząd Transportu Kolejowego.

Podjęte zostały również trzy działania dodatkowe – dwa z nich realizowane są z opóźnieniem, jedno w terminie.

Na realizację priorytetu planowano wydatkowanie 300 tys. zł. – wydatkowano 46,6 tys.

9.3. Harmonizacja prawa w zakresie wymogów technicznych WE dla statków żeglugi śródlądowej oraz dostępu do rynku.

W priorytecie tym zakładano realizację ośmiu celów częściowych o charakterze legislacyjnym. Jeden z celów ma rangę ustawy, pozostałe rozporządzenia. Dwa cele

częstkowe realizowane są zgodnie z planem, realizacja pozostałych jest opóźniona. Przyczyny opóźnień wyjaśniane są równie enigmatycznie jak w przypadku zadań omówionych wyżej.

Na realizację priorytetu, mimo niezrealizowania w terminie większości celów cząstkowych, wydano prawie wszystkie zaplanowane środki finansowe – planowano 32,0 tys. zł – wydano 31,0 tys. zł.

9.4. Harmonizacja prawa polskiego z regulacjami WE w zakresie warunków technicznych, bezpieczeństwa ruchu, ochrony środowiska oraz dostępu do rynku w transporcie lotniczym.

W priorytecie tym zakładano wejście w życie ustawy Prawo lotnicze wraz z pakietem stosownych aktów wykonawczych oraz utworzenie Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Realizacja wszystkich celów jest opóźniona w związku z wetem Prezydenta do wymienionej wyżej ustawy.

Podjęte zostały również trzy działania dodatkowe – jedno jest realizowane zgodnie z planem, realizacja dwóch pozostałych jest opóźniona.

Na realizację zadania planowano 2. 296,0 tys. zł – wydatkowano 60,0 tys. zł.

9.5. Dostosowanie prawa, wzmocnienie zdolności administracyjnej do wdrażania i przestrzegania prawa w transporcie morskim.

Zadanie 1. Dostosowanie prawa oraz wzmocnienie administracyjne w zakresie bezpieczeństwa morskiego

W zadaniu tym zakładano realizację trzynastu celów cząstkowych o charakterze legislacyjnym. Wszystkie cele legislacyjne mają rangę rozporządzenia i realizacja prawie wszystkich, poza jednym, jest opóźniona. Przyczyny opóźnień to przedłużające się uzgodnienia międzyresortowe oraz konieczność „starannego uwzględnienia wszystkich uwag wynikających z uzgodnień międzyresortowych”.

Podjęte zostały również cztery działania dodatkowe, realizacja wszystkich jest opóźniona.

Na realizację zadania planowano 11. 776 tys. zł – żadne koszty nie zostały poniesione.

Zadanie 2. Liberalizacja kabotażu i kontynuacja procesów dostosowawczych w transporcie morskim

W zadaniu tym zakładano realizację sześciu celów cząstkowych o charakterze legislacyjnym. Dwa cele legislacyjne mają rangę ustawy, pozostałe rangę rozporządzeń. Realizacja wszystkich wymienionych celów, poza jednym, jest opóźniona.

Podjętych zostało również pięć zadań dodatkowych – dwa z nich realizowane są zgodnie z planem a realizacja pozostałych jest opóźniona.

Na realizację zadania zaplanowano 3. 196, 5 tys. zł – wydatkowano 182, 0 tys. zł.

Zadanie 3. Dostosowanie ewidencji i sprawozdawczości statystycznej w przedsiębiorstwach transportu morskiego

W zadaniu tym zakładano, w 2001 roku, tylko działania dodatkowe polegające na przygotowaniu ekspertyz w zakresie ewidencji i sprawozdawczości statystycznej w transporcie morskim. Zadanie nie zostało zrealizowane, przy czym jako przyczynę opóźnienia podaje się: „*Brak środków finansowych na realizację zadania.*” i dalej „*Szacunek poniesionych nakładów – Nie przewidywano nakładów związanych z realizacją zadania*” (patrz Raport, s. 204, szósty wiersz od góry).

9.6. Dostosowanie prawa polskiego w transporcie kombinowanym do przepisów wspólnotowych

W priorytecie tym zakładano realizację jednego celu legislacyjnego, który jest powtórzeniem jednego z częściowych celów legislacyjnych zadania 2 w priorytecie 9. 1. Założony cel legislacyjny został zrealizowany w terminie.

Opracował Adam Kucharz

10. PODATKI

10.1. Harmonizacja prawa w dziedzinie podatków pośrednich

Pozytywnie należy ocenić działania zmierzające do ujednoczenia ustawodawstwa polskiego z wymogami UE w zakresie podatków pośrednich. Uchwalone w 2001 roku przez Parlament ustawy dotyczące podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego są w zasadzie zgodne z wymogami wspólnotowych aktów prawnych. Niezgodności dotyczące np. stawek podatku od towarów i usług na druk książek, prasy i czasopism specjalistycznych są przejściowe (do końca 2002 r.) i mają akceptację społeczną. Należy zauważyć, że wprowadzenie obniżonej (zamiast podstawowej) stawki, np. na usługi teleinformatyczne lub komputery dla szkół, miało na celu rozszerzenie dostępu uczącej się młodzieży do internetu. Uzasadnia to utrzymanie preferencyjnego opodatkowania, chociaż jest niezgodne z postanowieniami VI Dyrektywy.

W 2001 roku udało się znacznie ograniczyć zwolnienia przedmiotowe i podmiotowe występujące w konstrukcji podatku od towarów i usług. Rozszerzono krąg podatników płacących VAT poprzez obniżenie do 10 tys. EURO kwoty uprawniającej do zwolnienia podmiotowego. Rozpoczęty też został proces obejmowania podatkiem od towarów i usług podatników płacących podatek dochodowy w formie karty podatkowej, którzy dotychczas korzystali ze zwolnienia od podatku. Proces ten został zakończony w 2002 r. poprzez opodatkowanie wszystkich podatników płacących podatek od towarów i usług wg karty.

Wprowadzenie tych regulacji przybliży konstrukcję polskiego podatku od towarów i usług do wymogów UE w tym zakresie.

W grudniu 2001 roku złożono w Sejmie projekty ustaw dotyczące podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, które zostały uchwalone w lutym 2002 r. Zawarte w nich zmiany mają między innymi na celu harmonizację polskich przepisów z wymogami Unii. Najważniejsze z nich dotyczą:

- opodatkowano VAT-em obrót określonymi licencjami i sublicencjami, który dotychczas nie podlegał temu podatkowi. Nie są w dalszym ciągu objęte podatkiem od towarów i usług m. in. licencje i prawa do utworów literackich, publicystycznych, naukowych, plastycznych, fotograficznych, muzycznych, scenicznych, audiowizualnych. Te licencje i prawa muszą być już w niedługim czasie objęte VAT z uwagi na konieczność dostosowania regulacji polskich do dyrektyw UE;

- z 7 do 12 proc. podniesiono stawkę na niektóre towary dziecięce;

- opodatkowano niektóre budynki, korzystające dotychczas ze zwolnienia jako towary używane;

- wprowadzono zakaz odliczania podatku naliczonego z tytułu zakupu oleju napędowego oraz gazu do samochodów osobowych;

- z wyrobów rękodziela ludowego i artystycznego, objętych stawką 3 proc., wyłączono meble, od których będzie się płacić wg stawki wynoszącej 22 proc.;

- za wyrób akcyzowy uznano energię elektryczną i opodatkowano podatkiem akcyzowym.

Warto podkreślić, że większość zmian ustawowych uchwalono w 2001 r. zgodnie z wcześniej ustalonymi terminami.

Pozytywnie należy ocenić również wydane w 2001 roku przez Ministra Finansów rozporządzenie regulujące problematykę podatków pośrednich. Zawarte w nich przepisy dostosowują na ogół konstrukcję podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego do stosownych dyrektyw UE. Należy zauważyć, że przedmiotem tych aktów były tak drażliwe w odbiorze społecznym kwestie jak np. podniesienia stawki podatku od sprzedaży mieszkań przez developerów.

W 2002 roku powinien być zakończony proces dostosowywania polskiego podatku od czynności cywilnoprawnych do wymogów dyrektywy rady z dnia 17 lipca 1969 r. w sprawie podatków pośrednich od podwyższenia kapitału. Podatek obciążający umowy spółki ma odmiennie ukształtowane stawki (skala regresywna) i zakres podmiotowy niż obowiązujący w państwach Unii podatek kapitałowy.

10. 2. Harmonizacja prawa w dziedzinie podatków bezpośrednich

W tym obszarze dokonania Rządu i Parlamentu są znacznie skromniejsze niż w zakresie podatków pośrednich. Wynika to w dużej mierze z faktu, że dyrektywy UE w niewielkim tylko zakresie regulują konstrukcję podatków pośrednich.

Wśród istotnych zmian warto zwrócić uwagę na uporządkowanie w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych reguł opodatkowania fuzji, likwidacji i przekształceń spółek. Problematyka jest obecnie uregulowana zgodnie ze standardami obowiązującymi w UE.

Od początku 2002 r. weszły w życie przepisy zmieniające w zasadniczy sposób konstrukcję podatku od środków transportowych.⁷ Pomimo przeszło rocznego okresu *vacatio legis* niektóre z nowych regulacji są przyczyną sporów interpretacyjnych pomiędzy gminnymi organami podatkowymi i podatnikami. W konstrukcji podatku wprowadzono instytucje, na podstawie których następuje opodatkowanie środków transportowych w UE (dopuszczalna masa całkowita zespołu pojazdów, dopuszczalna masa całkowita ciągnika itp.). Zasadniczy problem dotyczący praktycznych aspektów funkcjonowania nowego podatku sprowadza się do tego, że w Polsce nie ma jeszcze tych danych ani w dokumentach pojazdu ani też w stosownych ewidencjach. Jak się wydaje zmiany w konstrukcji tego świadczenia zostały wprowadzone zbyt pochopnie, bez należytego uporządkowania ewidencji i rejestracji pojazdów podlegających opodatkowaniu.

W 2001 r. nie zostały zmienione przestarzałe zasady opodatkowania majątku, a przede wszystkim nie udało się zainicjować procesu wprowadzenia katastru i podatku od wartości nieruchomości. Istniejący w Polsce podatek, którego wielkość zależna jest od powierzchni nieruchomości, a nie jej wartości, powinien być już dawno zmieniony. Zakładana przez Rząd reforma opodatkowania nieruchomości stanowi jeden z najtrudniejszych elementów zmian w systemie podatkowym, a to z uwagi na konieczność założenia katastru nieruchomości, co jest bardzo trudne organizacyjnie i kosztowne. Nie bez znaczenia jest również to, że Polacy boją się podatku od wartości nieruchomości sądząc, że jego wprowadzenie spowoduje znaczący wzrost obciążenia podatkowego ich nieruchomości. W związku z tym przygotowujący od 1994

⁷ Ustawa z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ... w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 122, poz. 1315).

roku projekt wprowadzenia systemu katastralnego i podatku od wartości nieruchomości jak na razie nie ma szans na szybką realizację. Rozwiązaniem tego problemu jest ewolucyjna zmiana podatku od nieruchomości, tak aby etapami wprowadzać do jego konstrukcji elementy podatku *ad valorem*. Należy jednak zaznaczyć, że nie obowiązują w UE dyrektywy regulujące opodatkowanie nieruchomości. Jednakże kataster i związany z nim podatek katastralny jest rozwiązaniem funkcjonującym w każdym z państw UE.

10.3. Modernizacja administracji podatkowej

W tym obszarze w 2001 roku nie zostały dokonane znaczące zmiany regulacji prawnych, dostosowujących system polskiej administracji podatkowej do rozwiązań obowiązujących w UE. Opóźnienia w zakresie realizacji poszczególnych projektów zmierzających do racjonalizacji struktury organów podatkowych i celnych, nie zawsze zawinione przez stronę polską, są związane z koniecznością przeprowadzenia całościowej reformy nie tylko organów podatkowych, ale również administracji celnej i urzędów kontroli skarbowej. To z kolei wymaga czasu i dużych nakładów finansowych. Reforma służb skarbowych i celnych nie jest przedsięwzięciem, które może być zakończone w okresie jednego roku.

Wśród podjętych działań zmierzających do modernizacji administracji podatkowej należy wymienić inicjatywę powołania Centralnego Biura Wymiany Informacji o VAT oraz rozpoczęcie budowy systemów wymiany informacji o VAT i akcyzie. Zakończenie w 2002 r. tych działań byłoby dużym osiągnięciem i usprawniło funkcjonowanie organów podatkowych w tym zakresie.

Opracował Leonard Etel

11. UNIA GOSPODARCZA I WALUTOWA

- Negocjacje w tym obszarze zostały tymczasowo zamknięte w grudniu 1999 r.
- W ramach tego obszaru realizowano następujące priorytety:
 1. Koordynacja polityki gospodarczej i harmonizacja polityki fiskalnej
 2. Dostosowania w zakresie polityki pieniężnej i polityki kursu walutowego
 3. Wprowadzenie jednolitej waluty euro.
- W pierwszym priorytecie realizowano 1 zadanie związane z utworzeniem systemu efektywnego zarządzania długiem publicznym. Obserwowano tu jednakże opóźnienia w stosunku do przyjętego harmonogramu (opóźnienia występowały także w roku 2000), a wynikały one z długiego procesu negocjacji umowy twinningowej z Finlandią.
- W drugim priorytecie realizowano 2 zadania: pierwsze - polegające na dostosowaniu instrumentów polityki pieniężnej do standardów ESBC i drugie - dotyczące wzmocnienia niezależności NBP. Zadanie pierwsze i drugie nie zostało zrealizowane w obszarze zmian legislacyjnych z powodu utrzymującej się w Polsce na rynku pieniężnym strukturalnej i operacyjnej nadpłynności. Nie dokonano planowanej na III kw. 2001 r. nowelizacji ustawy o NBP, gdyż 8 czerwca 2001 r. Sejm odrzucił projekt nowelizacji, celem której była harmonizacja polskich przepisów dotyczących banku centralnego z regulacjami zawartymi w Traktacie ustanawiającym WE oraz przepisami ESBC i EBC. Jednocześnie podjęto i realizowano zgodnie z harmonogramem dodatkowe działania konieczne dla wejścia w życie nowych regulacji prawnych lub powołania instytucji. Dotyczyły one: udoskonalania procedur i technik prowadzonych analiz z zakresu rynków finansowych, wprowadzenia instrumentu w postaci depozytu na koniec dnia (*standing deposit facilities*) i wprowadzenia kredytu w ciągu dnia (*intra-day-credit*).
- W ramach trzeciego priorytetu realizowano 4 zadania podstawowe: (1) implementacja przepisów dotyczących wprowadzenia euro (2) kampania informacyjna NBP nt. euro (3) przygotowania do wprowadzenia banknotów i monet euro do obiegu (4) przygotowania NBP do funkcjonowania w ramach ESBC.
- Zadanie pierwsze zrealizowano poprzez wejście w życie ustawy o skutkach wprowadzenia w niektórych państwach członkowskich UE wspólnej waluty euro. Zadanie drugie i trzecie zrealizowano zgodnie z harmonogramem, natomiast problemy występowały przy zadaniu czwartym. Wynikały one z nieuchwalenia w zaplanowanym czasie nowelizacji ustawy o NBP i ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych.
- W 2001 r. realizowano także różne zadania szczegółowe, i tak:
 - dodatkowe zadanie szczegółowe (A) *Dostosowanie systemu płatniczego do wymogów UE i ESBC* dotyczyło:

- dostosowania systemu RTGS do wymagań systemu TARGET (realizację tego zadania wstrzymano do czasu zdefiniowania zasad funkcjonowania przyszłego systemu TARGET przez EBC),
 - wdrożenia centralnej kolejki zleceń oczekujących na realizację wraz z mechanizmami optymalizującymi (zadanie realizowano zgodnie z harmonogramem),
 - wdrożenia instrumentów pozwalających na uzyskanie przez banki dodatkowej śróddziennej płynności w systemie RTGS (prace w stosunku do harmonogramu przyspieszono),
 - zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa technicznego i podniesienie niezawodności technicznej RTGS (zadanie realizowano zgodnie z harmonogramem),
 - zatrudnienia nowych pracowników oraz ich szkolenia (zadanie realizowano zgodnie z harmonogramem z wyjątkiem współpracy w ramach realizacji projektu PHARE`2000, co wynikało z późniejszego podpisania umowy twinningowej z Bankiem Francji)
 - zakupów inwestycyjnych o charakterze techniczno-informatycznym (zadanie realizowano zgodnie z harmonogramem),
 - tłumaczeń na język polski opracowań i dokumentów EBC, KE, banków centralnych UE, BIS nt. systemu płatniczego (zadanie realizowano zgodnie z harmonogramem).
- dodatkowe zadanie szczegółowe (B) *Harmonizacja statystyki monetarnej z wymogami EBC* dotyczyło:
 - dostosowania zakresu i terminów sprawozdawczości zbieranej przez NBP z banków komercyjnych do wymogów EBC (zadanie to realizowano zgodnie z harmonogramem),
 - pozyskiwania informacji statystycznych z tzw. niebankowych instytucji finansowych, w tym prace związane z projektowaniem niezbędnych rozwiązań prawnych (stwierdzone opóźnienia dotyczyły m.in. konsultacji z ekspertami z państw z UE w związku z brakiem stosownych wytycznych ze strony EBC),
 - stworzenia wspólnej bazy statystycznej dla NBP (zadanie realizowano zgodnie z harmonogramem).
- dodatkowe zadania szczegółowe (C) *Doskonalenie systemu monitorowania przepływów kapitałowych w zakresie inwestycji portfelowych* realizowano z opóźnieniem. Problemy dotyczyły nowelizacji rozporządzenia RM z dnia 29 marca 1999 r. w sprawie sposobu, zakresu i terminów realizacji obowiązków przekazywania NBP danych niezbędnych do sporządzania bilansu płatniczego, należności i zobowiązań zagranicznych państwa oraz zgłoszeń mienia. Nowelizacja ma być przeprowadzona w październiku 2002 r. w związku z planowanymi zmianami prawa dewizowego. Opóźniona była także nowelizacja uchwały 13 zarządu NBP z 29 marca 1999 r. Częściowe opóźnienie dotyczyło finalizacji prac nad założeniami metodologicznymi systemu informatycznego i wynikało z późniejszego niż przewidywano podpisania umowy twinningowej między NBP a Bankiem Francji i Bankiem Włoch (realizacja całego zadania ma się zakończyć w III kw. 2002 r.). Z tego samego powodu opóźnione były też prace dotyczące stworzenia założeń systemu informatycznego prowadzone we współpracy z Bankiem Włoch oraz budowy systemu informatycznego mającego na

celu stworzenie bazy danych oraz bazy charakterystyk papierów wartościowych, a także szkolenia dla pracowników instytucji dostarczających dane (banków, domów maklerskich, funduszy emerytalnych i inwestycyjnych, instytucji ubezpieczeniowych itd.). Realizację ww. zadań przesunięto na 2002 r.

- dodatkowe zadanie szczegółowe (D) *Dostosowanie rachunkowości i sprawozdawczości NBP do standardów europejskich i międzynarodowych* realizowano zgodnie z harmonogramem.
- dodatkowe zadanie szczegółowe (E) *Stworzenie systemu kontroli i audytu wewnętrznego w oparciu o wymogi UE* nie zostało zrealizowane w związku z odrzuceniem przez Sejm nowelizacji ustawy o NBP.
- dodatkowe zadanie szczegółowe (F) *Osiągnięcie poziomu ciągłości działania systemu informatycznego NBP porównywalnego z poziomem w bankach centralnych wchodzących w skład ESBC* obejmowało wizytę ekspertów Banku Włoch w Departamencie Informatyki i Telekomunikacji NBP, w trakcie której pracownicy NBP uzyskali informacje odnośnie do krytycznych aplikacji bankowych i sposobu przeprowadzania analizy ryzyka.

Opracowała Zofia Szpringer

12. STATYSTYKA

A. Uwagi ogólne

1. Raport z realizacji NPPC [pozycja 2 podana w końcu tekstu], tak jak program NPPC [1], obejmuje trzy priorytety. Raport nie daje odpowiedzi na pytanie, jaką część zadań - w zakresie dostosowania statystyki polskiej do wymogów UE - obejmują te priorytety; jaki jest ogólny stopień dostosowania statystyki w końcu 2001 r. i ile zadań łącznie pozostaje do wykonania. Po raz ostatni stopień dostosowania badanych zmiennych statystycznych do zaleceń UE podano w raporcie z 1999 r. - zapisano, że stopień ten wynosił w 1998 r. 75%. W analizowanym raporcie brak też jest informacji o stopniu dostosowania zmiennych statystycznych w poszczególnych omawianych tematach.

2. Raport z realizacji NPPC [2] jest skonstruowany formalnie w takim układzie jak program [1], ale istnieje sporo niezgodności w zestawie wykonanych działań w stosunku do zestawu działań planowanych.

3. Prace dostosowawcze systemu statystyki polskiej do wymagań UE prowadzone są już ponad 10 lat. Ich zakres jest obszerny i złożony. Ponieważ Polska musi przyjąć standardy UE w zakresie statystyki bez negocjacji, proces ten powinien zostać zakończony przed planowaną datą przyjęcia Polski do UE. W kolejnych opiniach Biuro Studiów i Ekspertyz wykazywało, że harmonogramy prac i oceny co do stopnia dostosowania statystyki do wymogów UE, a także opinie o możliwości zakończenia procesu dostosowania przed datą akcesji, są formułowane przez GUS nadmiernie optymistycznie. Ostatnie programy oraz raporty wskazywały na stałe przesuwanie pewnych zadań na okres późniejszy. W programie [1] wskazano 26 zadań, których realizacja ma zakończyć się w 2003 r., a z których prawie wszystkie w programie z 2000 r. były planowane do zakończenia w 2002 r. W raporcie [2] z reguły brak jest informacji o stanie wykonania większości z tych zadań, przy sztucznym nagromadzeniu – tak jak w poprzednich raportach – dużej ilości informacji o zmianach dokonanych czy o zrealizowanych działaniach. To sztuczne nagromadzenie wynika z umieszczenia w raporcie [2] wykonanych zadań, których nie ma w programie [1] lub nie są związane bezpośrednio z dostosowaniem statystyki do wymagań UE lecz są standardową działalnością GUS. Przykładowo, przy wszystkich priorytetach wymienia się *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2001 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2002*, które wynika ze standardowej działalności statystyki publicznej, a nie z procesu dostosowawczego. Innym przykładem są informacje o przygotowaniach organizacyjnych i technicznych do spisów (powszechnego i rolnego). Raport [2], tak samo jak poprzedni, sugeruje bezzasadnie, że gdyby Polska nie miała zamiaru uzyskać członkostwa w UE, to GUS zrezygnowałby z tych spisów, przeprowadzanych od dziesiątków lat. Ponadto należy zaznaczyć, że spisy te są przeprowadzane w 2002 r. z poważnym opóźnieniem w stosunku do terminów zalecanych przez ONZ czy UE. Wprowadzanie do Raportu sprawozdania z wykonanych zadań GUS, nie dotyczących zadań dostosowawczych, wprowadza „szum informacyjny”, w którym trzeba doszukiwać się faktów świadczących o postępie w procesie dostosowawczym.

4. Analiza treści Raportu [2] wskazuje, w 2001 r. dokonano postępu w dostosowaniu statystyki do wymogów UE. Trudno jest jednoznacznie ocenić stopień realizacji trzech priorytetów, ale można stwierdzić, że stopień ten nie był wystarczający. Trud-

ność oceny wyniku z kilku faktów (przykłady w części B): autorzy Raportu pomijają część zadań nie wykonanych, bez wyjaśnienia przyczyn, nie sygnalizują opóźnienia w realizacji zadań. Trudność oceny stopnia realizacji priorytetów wynika też z faktu, że Raport [2] nie prezentuje stopnia zaawansowania poszczególnych zadań, które wg programu z 2000 r. miały być wykonane do 2002 r., a wg programu z 2001 r. [1] mają być wykonane do 2003 r. Z analizy zrealizowanych zadań i nakładów finansowych wynika, że koncentracja planowanych zadań uległa przesunięciu na rok 2002 i 2003.

B. Ocena realizacji w 2001 r. Programu w zakresie trzech priorytetów

12.1. rozwój i dostosowanie statystyki regionalnej do wymogów Unii Europejskiej, przygotowanie statystyki do obsługi potrzeb informacyjnych funduszy strukturalnych WE

1. Z programu [1] wynika, że w 2001 r. powinno być zakończonych 5 działań, wśród których w trzech przypadkach chodziło o realizację I etapu działań, polegającego na przygotowaniu dokumentacji do przetargu na dostawy sprzętu. W raporcie [2] stwierdzono, że prace mają zostać wykonane w I kwartale 2002 r., uznając jednocześnie, że zostały wykonane terminowo. Natomiast pozostałe dwa zadania uznane za zrealizowane, to standardowe prace GUS: doskonalenie metodologii i wdrożenie rachunków narodowych w układach regionalnych wg jednostek NUTS (dostosowanie do wymogów UE było już uznane za wykonane w poprzednich raportach) oraz przygotowanie i wydanie *Rozporządzenia*, o którym była mowa w części A punkt 3.

2. Raport [2] informuje o terminowej realizacji, przewidzianego do zakończenia w 2002 r., rozwoju prac w zakresie statystyki regionalnej w wytypowanych urzędach statystycznych w związku ze zmianami struktury organizacyjnej statystyki od 1999 r.

3. W raporcie przedstawiono również wykonanie albo zaawansowanie 13 innych działań, których charakter nie pozwala na konfrontację z zadaniami wypisanymi w programie [1]. Część z nich zresztą jest określona jako nie przewidywana w NPPC. Autorzy Raportu nie podają dlaczego te działania zostały wprowadzone do Raportu i jaki jest ich wkład do dostosowania statystyki do wymogów UE. Według rozeznania autora tej opinii są to działania standardowe GUS, w tym takie, w których po prostu stosuje się wcześniej dokonane dostosowania do wymogów UE albo prowadzi się rutynową współpracę międzynarodową w zakresie statystyki.

12.2. Rozwój i dostosowanie statystyki rolnictwa do wymogów wspólnej polityki rolnej WE

1. Z programu [1] wynika, że w 2001 r. powinna być zakończona jedna zmiana instytucjonalna: „rozwój prac grupy specjalistów GUS i współpracy z Instytutem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej dla wdrożenia projektu pilotażowego w zakresie statystyki agro-monetarnej”. Raport odnotowuje dokonanie w terminie tego zadania, uznanego za zmianę instytucjonalną.

2. Raport [2] informuje przy tym priorytecie ponownie o wejściu w życie *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2001 r. ...*, a także *Rozporządzenia Rady Ministrów* dotyczącego organizacji spisu rolnego, nie przewidzianych w NPPC.

3. W raporcie [2] przedstawiono ponadto wykonanie 6 innych zadań, które są bardzo słabo powiązane z 11 zadaniami zaplanowanymi w programie [1], co istotnie utrudnia konfrontację zadań wykonanych z zaplanowanymi. Zadania te dotyczą zresztą głównie bieżącej współpracy z EUROSTATEM (wizyty szkoleniowe, spotkania grup roboczych, pomoc ekspercka, staże w EUROSTACIE), zatrudnienia nowych pracowników, przygotowań do spisu rolnego i innych zadań organizacyjnych. Nie jest możliwe określenie, na ile te prace organizacyjne zwiększają stopień dostosowania statystyki do wymogów UE w zakresie priorytetu 2. Wśród 11 działań zapisanych w programie [1] dość wyraźny związek z dostosowaniem do UE ma zadanie przewidziane na lata 2001-2003: „uzgodnienia i realizacja Umowy Bliźniaczej pomiędzy GUS a wybranym urzędem statystycznym kraju członkowskiego UE (komponent projektu PHARE'2000) w zakresie statystyki rolnictwa”. Brak jednak w raporcie jakiegokolwiek informacji przy tym priorytecie na temat stanu realizacji tego zadania w 2001 r.

12.3. Rozwój i dostosowanie wybranych badań statystycznych, systemu informacyjnego oraz infrastruktury technicznej statystyki publicznej do wymogów Unii Europejskiej

1. W programie [1] nie zaplanowano zakończenia żadnych zadań merytorycznych w 2001 r., poza skierowaniem do uzgodnień międzyresortowych projektu Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie prowadzenia centralnej ewidencji pojazdów. Nie wiadomo dlaczego zaplanowano ponowne skierowanie projektu do uzgodnień, jeśli w raporcie z realizacji NPPC za 2000 r. wpisano już, że projekt rozporządzenia znalazł się w fazie uzgodnień międzyresortowych w 2000 r. Powtórzono to w aktualnym raporcie w odniesieniu do 2001 r. Przyjęcie tego rozporządzenia jest wpisywane w NPPC jako ważne zadanie, z planem realizacji w następnym roku, już od wielu lat. Odkładanie jego przyjęcia m.in. uniemożliwia prowadzenie statystyki pojazdów zgodnie z wymogami UE.

2. Raport [2] informuje przy tym priorytecie po raz trzeci o wejściu w życie *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lipca ...*, a także 6 innych rozporządzeń i przyjęciu jednej ustawy, które nie były przewidziane w NPPC. W treści nie uzasadniono przyczyn umieszczenia tych informacji w Raporcie z realizacji NPPC, a z tytułów aktów prawnych nie wynika, by mogły one w jakikolwiek sposób przyczynić się do dostosowania statystyki polskiej do wymogów UE.

3. Raport [2] informuje o terminowym w stosunku do NPPC stanie realizacji zmiany instytucjonalnej, polegającej na organizowaniu biur spisowych i innych działań organizacyjnych związanych z Narodowym Spisem Powszechnym Ludności i Mieszkań.

4. Raport [2] wymienia kilkadziesiąt zadań w ramach 12 zakresów tematycznych, które zostały w mniejszym lub większym stopniu zaawansowane w 2001 r. Tylko w kilku przypadkach nawiązują one do zadań na lata 2001-2002 albo 2001-2003, wymienionych w programie [1]. Wśród zadań programu, wyjątkowo dotyczących dostosowania polskiej statystyki do wymogów UE, są dwa zadania związane z wdrożeniem systemu INTRASTAT w ramach zakresu statystyki handlu zagranicznego, powtarzane przynajmniej od 1999 r. Raport poprzedni - za 2000 r. - stwierdzał, że „wykonano szereg prac wstępnych” (s. 223). Raport [2], za rok następny stwierdza, że

dopiero „... prowadzone są wstępne prace przygotowawcze” (s. 238). W tym kontekście nie wiadomo jak rozumieć stwierdzenie, że prace prowadzone są terminowo.

W ramach pozostałych 11 zakresów tematycznych wymieniono szereg prac cząstkowych, które w 2001 r. zostały zakończone albo były kontynuowane, ale opis tych prac nie pozwala na ocenę, w jakim stopniu w 2001 r. zwiększyło się dostosowanie statystyki w tych zakresach do wymogów UE i jakie działania pozostają do wykonania. Wśród wymienionych działań zrealizowanych są takie, które niewątpliwie nie mają związku z dostosowaniem do UE. Trudno uznać za dostosowawcze prace organizacyjno-techniczne związane ze spisami powszechnymi, a duże zdziwienie budzi umieszczenie w raporcie z realizacji NPPC za 2001 r. – tak samo jak to było w raporcie za 2000 r. - faktu udostępnienia Ministerstwu Sprawiedliwości wycinka zbioru REGON czy faktu dostarczenia Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych pełnego zbioru REGON.

Wśród wykonanych zadań znajdują się takie, które były planowane w poprzednich latach, ale zostały zagubione w NPPC na 2001 r., np. dostosowanie do wymogów UE statystyki produktowej według wykazu PRODCOM, czy kontynuowanie licznych prac dostosowawczych w zakresie statystyki ochrony środowiska. Jednocześnie brak jest informacji o stanie prac nad pominiętymi w NPPC na 2001 r. zadaniami, które były wymieniane w poprzednich NPPC, a dotąd nie sygnalizowano ich zakończenia, np. nad interesująco brzmiącym zadaniem automatyzacji przekazywania danych do EUROSTAT. Podsumowując, informacja o wykonanych pracach nie pozwala ocenić stopnia postępu prac w 2001 r. w zakresie omawianego priorytetu.

C. Podsumowanie

1. Ocena realizacji zadań dostosowawczych statystyki polskiej do wymagań UE jest w znacznym stopniu utrudniona z uwagi na kilka czynników: a) niewystarczająca spójność prezentowanych w raporcie [2] zadań wykonanych z zadaniami zaplanowanymi w programie [1]; b) wprowadzenie do Raportu "szumu informacyjnego" - sprawozdań z wykonanych standardowych zadań GUS, niezależnych od starań o członkostwo w UE; c) brak jednoznacznej informacji o stanie zaawansowania prac w przypadku większości przedstawianych zadań; d) "urzędowy optymizm" autorów Raportu, którzy jako realizowane zgodnie z harmonogramem uznają prace faktycznie opóźnione, których zakończenie przekładane jest z roku na rok; e) ograniczenie informacji do opisu prac dostosowawczych w zakresie metodologicznym i organizacyjno-technicznym, przy całkowitym pominięciu faktycznego celu prac dostosowawczych: uzyskania porównywalności danych statystycznych.

2. Proces dostosowywania statystyki publicznej do wymagań UE wydłuża się. Jeszcze w 2000 r. zakładano zakończenie prac dostosowawczych w 2002 r. Z treści programu [1] i Raportu [2] wynika, że ostatnio planuje się zakończenie tych prac w 2003 r. Biorąc pod uwagę dotychczasowe poważne przesunięcia, ta data zakończenia prac budzi poważne wątpliwości.

3. Analiza przedstawiona powyżej w części A i B tej opinii skłania do stwierdzenia, że stopień dostosowania statystyki polskiej do wymogów UE w 2001 r. zwiększył się. Postęp dotyczył głównie statystyki regionalnej. Opiniowany Raport nie pozwala jednak na ocenę skali postępu w całym zakresie prac, ani na ocenę ogólnego stanu zaawansowania prac dostosowawczych. Z przedstawionych przesłanek można wy-

wnioskować, że stan ten nie jest zadowalający i nie gwarantuje zakończenia procesu dostosowawczego w 2003 r.

[1] *Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 12 czerwca 2001 roku (rozdział 12. *Statystyka*).

[2] *Raport z realizacji w 2001 r. Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej* (rozdział 12 *Statystyka*).

Opracował Kazimierz Polarczyk

13. POLITYKA SPOŁECZNA I ZATRUDNIENIE

Uwagi do „Raportu z realizacji w 2001 r. Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej” w części 13. POLITYKA SPOŁECZNA I ZATRUDNIENIE (z wyłączeniem Priorytetu 13.4: Dostosowanie ochrony zdrowia publicznego do standardów Unii Europejskiej, który opracowano odrębnie poniżej).

Uwagi wstępne

Podstawę do oceny realizacji zadań związanych z przygotowaniem Polski do członkostwa w Unii Europejskiej w 2001 r. stanowi uaktualniona wersja NPPC przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 12.06.2001 r.

NPPC 2001 w stosunku do NPPC 2000 w zakresie Polityki społecznej i zatrudnienia zawiera nowy priorytet - *Przygotowanie systemu administrowania Europejskiego Funduszu Społecznego*. Ponadto w ramach *Priorytetu 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy* doszły 3 nowe zadania związane z zapewnieniem zgodności obowiązującego ustawodawstwa z postanowieniami Dyrektyw:

- 92/29/EWG w sprawie minimalnych wymagań bezpieczeństwa i zdrowia w zakresie opieki medycznej na pokładach statków,

- 2000/39/WE ustalającej pierwszą listę indykatywnych, dopuszczalnych wartości szkodliwych czynników chemicznych w miejscu pracy - w związku z realizacją Dyrektywy Rady 98/24/WE w sprawie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników przed zagrożeniami związanymi ze środkami chemicznymi w miejscu pracy,

- 1999/92/WE w sprawie minimalnych wymagań dla poprawy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników potencjalnie narażonych na atmosfery wybuchowe (piętnasta indywidualna dyrektywa w rozumieniu artykułu 16(1) Dyrektywy 89/391/EWG).

Tym samym zwiększyła się liczba działań dostosowawczych o charakterze legislacyjnym oraz działań instytucjonalnych.

Ponadto w NPPC 2001 ustalono kolejne terminy dla działań niezrealizowanych w terminach przewidzianych w poprzednich wersjach NPPC oraz określono terminy dla nowych działań.

Działania dostosowujące ustawodawstwo polskie do prawa wspólnotowego

Dostosowanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego dotyczy trzech priorytetów:

- *Priorytetu 13.2: Dostosowanie prawa polskiego do wspólnotowego prawa pracy,*
- *Priorytetu 13.3: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie równości kobiet i mężczyzn*
- *Priorytetu 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*

Według Raportu w 2001 r. zgodnie z harmonogramem zostały uchwalone lub przyjęte następujące akty prawne dostosowujące prawo polskiego do prawa wspólnotowego:

1) ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie innych ustaw (nowelizacja Kodeksu pracy stanowi realizację zadań z zakresu *Priorytetu 13.2: Dostosowanie prawa polskiego do wspólnotowego prawa pracy oraz Priorytetu 13.3: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie równości kobiet i mężczyzn*)

2) ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze (*Priorytet 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*),

3) ustawa z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych (*Priorytet 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*),

4) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 stycznia 2001 r. zmieniające rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 czerwca 1998 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (*Priorytet 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*),

5) Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy (*Priorytet 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*).

Należy zwrócić uwagę, że akty prawne wskazane w pkt. 2)-4) trudno uznać za sukces terminowości działań dostosowujących, ponieważ w NPPC 2001 wskazano terminy dla tych aktów prawnych, w sytuacji gdy zostały już one uchwalone bądź przyjęte z dużym opóźnieniem w stosunku do terminów przyjmowanych w poprzednich wersjach NPPC.

Z opóźnieniem w stosunku harmonogramu Rada Ministrów przyjęła w 2001 r. projekt ustawy o europejskich radach zakładowych oraz innych sposobach informowania pracowników i konsultacji z pracownikami w przedsiębiorstwach i grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym (*Priorytet 13.2: Dostosowanie prawa polskiego do wspólnotowego prawa pracy*).

Nie zostały zrealizowane następujące działania zaplanowane w 2001 r.:

1) przesłanie do uzgodnień międzyresortowych i przyjęcie przez Radę Ministrów projektu nowelizacji ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o pracy na morskich statkach handlowych (*Priorytet 13.2: Dostosowanie prawa polskiego do wspólnotowego prawa pracy*),

2) przyjęcie przez Radę Ministrów nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie urlopów i zasiłków wychowawczych (*Priorytet 13.3: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie równości kobiet i mężczyzn*),

3) przyjęcie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (*Priorytet 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*),

4) przyjęcie przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej nowelizacji rozporządzenia w sprawie badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (*Priorytet 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*),

5) przyjęcie przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej rozporządzenia w sprawie czynników rakotwórczych lub mutagennych oraz ochrony zdrowia pracowników zawodowo narażonych na te czynniki (*Priorytet 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*),

6) przyjęcie przez Ministra Zdrowia rozporządzenia w sprawie czynników biologicznych w środowisku pracy (*Priorytet 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*),

7) skierowanie do uzgodnień międzyresortowych projektu rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie minimalnych bezpieczeństwa i higieny pracy w trakcie wykonywania pracy na urządzeniach technicznych (*Priorytet 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*),

8) skierowanie do uzgodnień międzyresortowych projektu rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie warunków technicznych dla urządzeń dźwigowych (*Priorytet 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*),

9) skierowanie do uzgodnień międzyresortowych projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie sposobu znakowania zbiorników, rurociągów z niebezpiecznymi substancjami lub preparatami (*Priorytet 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*),

10) przyjęcie przez Ministra Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej projektu nowelizacji rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na morskich statkach handlowych (*Priorytet 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*),

11) przyjęcie przez Ministra Zdrowia rozporządzenia w sprawie wymogów bezpieczeństwa i higieny pracy dla poprawy opieki medycznej na statkach (*Priorytet 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*),

12) przyjęcie projektów rozporządzeń dotyczących bezpieczeństwa pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w zakładach górniczych wydobywających kopaliny: otworami wiertniczymi, pospolite, podstawowe oraz w podziemnych zakładach górniczych (*Priorytet 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*),

13) przyjęcie przez Radę Ministrów nowelizacji Kodeksu pracy (*Priorytet 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*),

14) przyjęcie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na morskich kutrach i łodziach rybackich (*Priorytet 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*),

15) nowelizacja Kodeksu pracy (*Priorytet 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*),

16) uzupełnienie Norm Polskich (*Priorytet 13.5: Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*).

Działania instytucjonalne

Realizacja priorytetów:

- 13.1: *Realizacja Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000-2006 poprzez Plan Działania na rzecz Zatrudnienia na lata 2000-2001,*

- 13.6: *Rozwój dialogu społecznego,*

-13.7: *Przygotowanie systemu administrowania Europejskiego Funduszu Społecznego,*

polega na podejmowaniu działań przygotowujących różne instytucje do wypełniania zadań w dziedzinach objętych polityką wspólnotową, w których Polska będzie uczestniczyć wraz z uzyskaniem członkostwa w UE.

W przypadku Priorytetu 13.1 *Realizacja Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000-2006 poprzez Plan Działania na rzecz Zatrudnienia na lata 2000-2001*, żadne z działań zaplanowanych na 2001 r. nie zostało zrealizowane bądź to z powodu braku środków budżetowych (szkolenia urzędników, zatrudnienia dodatkowych osób) bądź to z powodu zmiany stanowiska MPiPS w kwestii celowości realizowania działań zaplanowanych przez to Ministerstwo w NPPC (przeгляд struktur organizacyjnych administracji zatrudnienia pod kątem zdolności do wykonywania nowych zadań). W Raporcie UKiE wyraźnie wskazuje na brak uzasadnienia ze strony MPiPS w sprawie odstąpienia od przeglądu struktur.

Zaplanowane działania z zakresu Priorytetu 13.6 dotyczące utworzenia komitetów dialogu sektorowego nie zostały zrealizowane, natomiast wzmocnienie mechanizmów dialogu społecznego i przygotowanie partnerów społecznych związane jest z realizacją programu PHARE 2000, który został uruchomiony dopiero 14 grudnia 2001 r. i z uwagi, że nie wydano żadnych pieniędzy (z kwoty 131 tys. PLN) cała kwota oraz realizacja tego zadania przeszła na 2002 r.

Z powodu opóźnienia w rozpoczęciu realizacji projektu PHARE'2001 nie został przeprowadzony przegląd systemu funkcjonowania instytucji rynku pracy pod względem zdolności wykonywania zadań związanych z EFS w ramach Priorytetu 13.7. Inne dodatkowe działania przewidziane w ramach tego priorytetu do realizacji w latach 2001-2002 zostały podjęte w 2001 r. W Raporcie nie wskazano, czy zostało zrealizowane zadanie w postaci zatrudnienia 4 nowych pracowników w Departamencie Programów Przedakcesyjnych i Strukturalnych MPiPS.

Podsumowanie

Analiza *Raportu* wskazuje jednoznacznie na liczne opóźnienia w realizacji harmonogramu NPPC'2001 zarówno w przypadku działań legislacyjnych, jak i instytucjonalnych.

W 2002 r. - jako zaległość z roku 2001 - powinna zostać uchwalona m.in. obszerna nowelizacja Kodeksu pracy, ustawa o europejskich radach zakładowych, oraz powinno zostać przyjętych 14 rozporządzeń. Biorąc pod uwagę działania zaplanowane na 2002 r., w bieżącym roku nastąpi duża kumulacja zadań dostosowawczych.

Sytuacja taka wynika nie tylko z opóźnień w 2001 r., ale także z braku dotrzymywania terminów w latach poprzednich.

Szczególne kumulacje zaległości ma miejsce w przypadku *Priorytetu 13.5: Dostosowanie prawa w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy* - na 16 zadań przewidzianych do realizacji w 2001 r. zrealizowano 2.

W 2001 r. nie osiągnięto żadnego postępu w działaniach inwestycyjnych w ramach *Priorytetu 13.1: Realizacja Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000-2006 poprzez Plan Działania na rzecz Zatrudnienia na lata 2000-2001* oraz *Priorytetu 13.6: Rozwój dialogu społecznego*.

W Raporcie wielokrotnie podkreślany jest brak informacji o przyczynach opóźnień w realizacji harmonogramu NPPC ze strony ministerstw odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań.

Zwraca także uwagę fakt planowania zadań dostosowawczych bez zapewnienia środków finansowych na ich realizację.

Opracowała Bożena Kłos

13.4. Dostosowanie ochrony zdrowia publicznego do standardów Unii Europejskiej

W ramach tego priorytetu wyznaczono cztery zadania:

Zadanie 1. Dostosowanie ochrony zdrowia publicznego do standardów Unii Europejskiej

Realizacja tego zadania w 2001 r. nie przebiegała zgodnie z harmonogramem określonym w NPPC. Zgodnie z harmonogramem przyjęto rozporządzenia Ministra Zdrowia: w sprawie wzoru karty zgonu i rozporządzenie w sprawie danych gromadzonych przez świadczeniodawców. Jednak to ostatnie wejdzie w życie z rocznym opóźnieniem w stosunku do harmonogramu. Nie zostały wykonane zadania dotyczące przygotowania rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie rejestru usług medycznych i nie został skierowany do uzgodnień międzyresortowych projekt ustawy o Narodowym Programie Zdrowia.

W zakresie zmian instytucjonalnych nie została zrealizowana połowa zadań (dwa). Dotyczyły one rozszerzenia kompetencji Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia oraz Biura Rozliczeń Międzynarodowych.

Większość zadań z zakresu dodatkowych działań koniecznych do wejścia w życie nowych regulacji prawnych lub powołania nowych instytucji nie zostało zrealizowanych lub występują opóźnienia.

W raporcie brak również szacunku poniesionych nakładów na realizację tego zadania.

Zadanie 2. Transpozycja dyrektyw dotyczących wyrobów tytoniowych

Zadanie to w 2001 r. obejmowało tylko przygotowanie nowelizacji rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie treści, wzorów i sposobu umieszczania napisów ostrzegających przed szkodliwością używania tytoniu ... oraz tworzenie Krajowego Ośrodka

Kontroli i Monitoringu Substancji Szkodliwych w Wyrobach Tytoniowych. Nowelizacja jest opóźniona, a tworzenie ośrodka przebiega zgodnie z harmonogramem.

Brak szacunku poniesionych nakładów na realizację tego zadania.

Zadanie 3. Dostosowanie systemu ratownictwa medycznego do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej

To zadanie obejmowało m.in. zmiany ustawowe. Przyjętą zgodnie z harmonogramem ustawę o Państwowym Ratownictwie Medycznym, która miała wejść w życie w 2002 r. znowelizowano, przesuwając termin wejścia w życie na 2003 r. Spowodowane to było nieprzygotowaniem do wejścia w życie tej ustawy i brakiem środków w budżecie wystarczających na jej realizację.

Zmiany instytucjonalne w tym obszarze dotyczą tworzenia sieci szpitalnych oddziałów ratunkowych (nie występują tu opóźnienia) i tworzenia sieci Centrów Powiadomienia Ratunkowego (występują opóźnienia ze względu na konieczność oszczędności budżetowych i zmianę koncepcji działania powstających centrów). Przewiduje się przesunięcie zakończenia tego zadania o 2 lata.

W związku z opóźnieniem wejścia w życie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym opóźnieniu uległy także działania mające na celu promocję i informację o nowych instytucjach.

Koszty poniesione na realizację tego zadania wyniosły 122 179 tys. zł, z czego 114 099 tys. zł na tworzenie szpitalnych oddziałów ratunkowych i 8 080 tys. zł na tworzenie centrów powiadomienia ratunkowego. Całość kwoty pochodziła z budżetu.

Zadanie 4. Włączenie się do wspólnotowej sieci nadzoru epidemiologicznego i kontroli chorób zakaźnych

Zadanie to zostało zrealizowane tylko częściowo. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach weszła w życie w 2002 r. jednak część jej przepisów wejdzie w życie odpowiednio w 2003 i 2004 r. W tym zakresie występuje opóźnienie w stosunku do harmonogramu.

Nie przygotowano analizy potrzeb organizacyjnych i inwestycyjnych (budowa bazy danych spójnej ze wspólnotową) przystąpienia do współpracy w ramach wspólnotowej sieci nadzoru epidemiologicznego i kontroli chorób zakaźnych.

Ze względu na brak podstaw prawnych po stronie Unii nie nastąpiło w 2001 r. (tak jak planowano w NPPC) włączenie się Polski do wspólnotowej sieci nadzoru epidemiologicznego i kontroli chorób zakaźnych. Prawdopodobnie uczestnictwo w tej sieci będzie możliwe dopiero wraz z uzyskaniem członkostwa w UE.

Koszty poniesione w związku z realizacją tego zadania ponosił w całości budżet, a wyniosły one 23,5 tys. zł, z tego 12 tys. zł na prace legislacyjne i 11,5 tys. zł koszty wizyty w Komisji Europejskiej.

Podsumowanie

Podobnie jak w latach ubiegłych realizacja zadań określonych w NPPC była niepełna i znacznie odbiegała od zakładanych rezultatów. Taki stan rzeczy musi niepokoić ponieważ czas jaki upłynął od przyjęcia przez Radę Ministrów (12 czerwca 2001 r.) wspomnianych zadań pokazuje, że zadania powinny być aktualne, terminy

ich wykonania również. Wnioski jakie się nasuwają z przeglądu realizacji NPPC w 2001 r. dotyczące realizacji priorytetu 13.4 są dwa:

1) Pierwszy, dotyczy planowania poszczególnych zadań w ramach priorytetu. Można mieć poważne wątpliwości co do metod planowania, zarówno jeśli chodzi o horyzont czasowy realizacji poszczególnych zadań, jak i zakres przedmiotowy. Nie wszystkie opóźnienia lub brak realizacji da się wytłumaczyć czynnikami zewnętrznymi lub obiektywnymi (jeśli za taki uznać brak środków budżetowych na realizację jakiegoś działania). Np. s. 246 Raportu „Transpozycja prawa” czytamy:

- Projekt ustawy o Narodowym Programie Zdrowia - miał być skierowany do uzgodnień międzyresortowych w II kw. 2001 r. i przyjęty przez Radę Ministrów w I kw. 2002 r.

Przyczyna opóźnień: Z uwagi na duży zakres zadań legislacyjnych MZ zdecydowało o wykreśleniu ww. ustawy z priorytetów dostosowawczych.

Powyższy przykład pokazuje jaki jest brak koordynacji przy ustalaniu zadań w ramach harmonogramu NPPC. W tym samym czasie umieszcza się harmonogramie zadanie, którego wykonawca nie zamierza realizować i decyduje o wykreśleniu z priorytetów dostosowawczych.

2) Drugi, związany jest z podmiotami realizującymi określone zadania. Na przykładzie tego priorytetu widać, że podmioty odpowiedzialne (szczególnie Ministerstwo Zdrowia) nie traktują poważnie harmonogramu przyjętego w NPPC. W raporcie z realizacji NPPC w 2001 r na s. 246 opisującej wykonanie zadań w obrębie „Zmian Instytucjonalnych” czytamy:

- Poszerzenie kompetencji Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia. Zadanie nie zrealizowane. Brak informacji o przyczynach z Ministerstwa Zdrowia.

(...) Poszerzenie kompetencji Biura Rozliczeń Międzynarodowych - zgodnie z NPPC III kw. 2001 r. Zadanie nie zrealizowane. Brak informacji o przyczynach z Ministerstwa Zdrowia.

Opisane przykłady pokazują nie tylko podejście Ministerstwa Zdrowia do zadań umieszczonych w NPPC, wskazują także na mankamenty samego Raportu z realizacji w 2001 roku NPPC. W wielu kwestiach szczegółowych Raport nie daje odpowiedzi na temat przyczyn braku realizacji poszczególnych zadań.

Opracował Grzegorz Ciura

14. ENERGIA

14.1. Przygotowanie do uczestnictwa we wspólnym rynku energii elektrycznej

W priorytecie tym zakładano zrealizowanie trzech celów cząstkowych o charakterze legislacyjnym i jednego o charakterze instytucjonalnym. Zrealizowano tylko jeden cel legislacyjny, realizacja pozostałych jest opóźniona.

Przyczyny opóźnień są podawane w sposób nie zadowalający, mało przejrzysty.

Planowane środki finansowe zostały wydane w około 50%, mimo opóźnień w realizacji prac legislacyjnych i nie wprowadzenia w życie Systemu Opłat Kompensacyjnych.

Poważne zaniepokojenie budzi następujący fragment ogólnego podsumowania: *„Upadek koncepcji SOK oraz brak wizji alternatywnej powoduje zablokowanie procesu liberalizacji rynku energii. Problem ten powinien zostać jak najszybciej rozwiązany. W przeciwnym razie Polska nie będzie w stanie dopełnić dostosowań w obszarze „Energia” przed akcesją do UE”* (Raport, s. 264, 16 wiersz od dołu).

14.2. Dostosowanie systemu zapasów obowiązkowych paliw do wymogów wspólnotowych

W priorytecie tym zakładano zrealizowanie czterech cząstkowych celów legislacyjnych oraz bliżej nieokreślonego *harmonogramu dochodzenia do 90-dniowych zapasów obowiązkowych paliw*. Jeden cel realizowany jest w terminie, drugi zrealizowano z przyspieszeniem, dwa pozostałe są opóźnione. Ponadto *harmonogram jest opóźniony o 7 miesięcy*.

Wyjaśnienia przyczyn opóźnień są ogólnikowe.

Z planowanych środków finansowych wydatkowano 361 tys. zł. – trudno się do tej liczby ustosunkować, ponieważ nie wiadomo ile środków tak naprawdę zaplanowano na 2001 rok (patrz tabela na s. 14-9 NPPC 2001).

14.3. Poprawa efektywności energetycznej

W priorytecie tym zakładano zrealizowanie trzech celów cząstkowych o charakterze legislacyjnym, utworzenie punktu konsultacyjnego oraz udział w programach SAVE II, ALTENER i CARNOT. Jeden cel legislacyjny został zrealizowany w terminie, realizacja pozostałych jest opóźniona. Punkt konsultacyjny został utworzony, a udział w wymienionych wyżej programach przebiega zgodnie z planem.

Wyjaśnienia przyczyn opóźnień są niejasne a w jednym wypadku świadczą o niefrasobliwym ustalaniu terminów wejścia w życie rozporządzeń – *„Termin wejścia w życie rozporządzenia został przesunięty w celu umożliwienia producentom i importerom sprzętu chłodniczego dokonanie niezbędnych zmian technicznych dla spełnienia wymagań zasadniczych ...”* (Raport, s. 267, wiersz 11 od góry).

Środki finansowe planowano na poziomie około 5 500 tys. zł – wydatkowano 963,9 tys. zł co świadczy o złym planowaniu i co jest pozostawione w Raporcie bez żadnego komentarza.

14.4. Przygotowanie podmiotów gospodarczych do wdrożenia prawa wspólnotowego w sektorze energii jądrowej

W priorytecie tym zakładano zrealizowanie jednego cząstkowego celu legislacyjnego oraz trzech nieznacznych zadań dodatkowych. Opóźnienie realizacji celu legislacyjnego wynosi pół roku, zadania dodatkowe zrealizowano w terminie.

Wyjaśnienie opóźnienia jest niejasne.

Planowane środki finansowe nie zostały wydatkowane, okazało się, że planowane tłumaczenia wspólnotowych aktów prawnych powinny być wykonane w ramach statutowej działalności Państwowej Agencji Atomistyki.

14.5. Przygotowanie do uczestnictwa we wspólnym rynku gazowniczym

W priorytecie tym zakładano zrealizowanie czterech celów cząstkowych o charakterze legislacyjnym, dwóch o charakterze instytucjonalnym. Rozpoczęto ponadto realizację jednego procesu przetargowego na projekt PHARE nie przewidziany w NPPC. W przypadku celów o charakterze legislacyjnym – jeden zrealizowano przed terminem, jeden jest realizowany zgodnie z harmonogramem, jeden jest opóźniony a jeden nie realizowany wcale za to w NPPC nie został określony termin jego realizacji.

Przyczyna opóźnienia wyjaśniana jest dość ogólnikowo a w przypadku celu, dla którego termin nie został określony nie ma żadnego wyjaśnienia.

Na realizację tego priorytetu nie wydatkowano środków z budżetu, planowano jednak wydatkowanie 403,5 tys. zł środków budżetowych oraz 135 000 tys. zł innych środków. Brak jakiegokolwiek wyjaśnienia tej kwestii świadczy o złym planowaniu wydatkowania środków z budżetu.

Opracował Adam Kucharz

15. POLITYKA PRZEMYSŁOWA

15.1. Restrukturyzacja sektora hutnictwa żelaza i stali

Priorytet ten wynika z konieczności dostosowania sektora stalowego w Polsce, zgodnie z kryteriami kopenhaskimi, do wymogów konkurencyjnych na wolnym rynku. W wersji NPPC 2001 opis docelowego stanu zestrukturyzowanego hutnictwa i celów pośrednich nie uległ zmianie w stosunku do wersji poprzedniej (2000 r.). Między innymi, huty mają funkcjonować w sposób efektywny, a poziom zdolności produkcyjnych i zatrudnienia mają być dostosowane do możliwości zbytu. Wykonanie tego priorytetu ma zapewnić konsekwentna realizacja programu restrukturyzacyjnego polskiego hutnictwa. Został on przygotowany przez stronę polską w ostatnim, ale jeszcze dopuszczalnym terminie (30 czerwca 1998 r.), natomiast nadal polskie hutnictwo cechuje niska konkurencyjność i zapaść finansowa, chociaż przewidywane członkostwo Polski w UE ma już horyzont czasowy 1,5 roku.

Polski sektor hutniczy znajduje się w katastrofalnej sytuacji finansowej nie tylko z powodu swojego zadłużenia (przeszło 10 mld zł), ale przede wszystkim ze względu na nadal niską konkurencyjność, wyrażającą się rosnącym importem wyrobów hutniczych na krajowym rynku. Udział importu wyrobów stalowych wzrósł w I półroczu 2001 roku do 40% krajowego zużycia, a deficyt w handlu zagranicznym tych wyrobów wyniósł 400 mln USD. Jest to spowodowane złą strukturą produkcyjną, o niskim udziale wyrobów o wysokim stopniu przetworzenia i niskim poziomie jakości. Największa huta Katowice zamknęła rok 2001 stratą w wysokości 640 mln zł straty netto, a druga co do wielkości Huta im. Sendzimira - stratą w wysokości o ca 200 mln zł mniejszą, łącznie dwie największe huty w Polsce przyniosły gospodarce w zeszłym roku przeszło 1 mld zł straty.

W związku z pogarszaniem, a nie poprawą, sytuacji finansowej poszczególnych hut została przyjęta przez Radę ministrów w czerwcu 2001 roku zaktualizowana wersja programu restrukturyzacji hutnictwa w Polsce: „*Program restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali - aktualizacja 2001*”. Wobec fiaska procesu prywatyzacji sektora hutniczego, powstał projekt konsolidacji produktowej, przede wszystkim czterech polskich hut: Sendzimira, huty Florian i Cedler oraz wybranych aktywów Huty Katowice w jeden holding Polskie Huty Stali z siedzibą w Katowicach, przy założeniu przeprowadzenia procesu częściowego oddłużenia, konwersji wierzytelności i emisji obligacji. Jednocześnie trwają starania w sprawie pozyskania inwestora strategicznego dla sektora hutniczego. Zakłada się powodzenie w negocjacjach z wierzycielami, zamiany wierzytelności na akcje holdingu, a następnie ich sprzedaż inwestorom i spłatę zobowiązań.

Przeprowadzenie restrukturyzacji finansowej sektora hutniczego jest związane z koniecznością udzielania pomocy publicznej. W 2001 roku w dniu 15 maja zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie *udzielania pomocy publicznej w sektorze hutnictwa i stali*, które weszło w życie w dniu 21 maja 2001 roku. Rozporządzenie to jest aktem wykonawczym do ustawy z dnia 30 czerwca 2001 roku o *warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców* i jego wydanie było już wpisane do realizacji w dokumencie NPPC na 2000 rok. W rozporządzeniu tym są sformułowane warunki dopuszczalności udzielania pomocy publicznej dla sektora, jej maksymalne wielkości i obowiązki związane z jej monitorowaniem.

Przejrzystość procesu restrukturyzacji finansowej hutnictwa ma zapewnić ponadto ustawa o restrukturyzacji hutnictwa. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o *restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali* (nie przewidziana w NPPC), która weszła w życie 21 października 2001 roku, prawnie reguluje restrukturyzację majątkową, finansową i zatrudnieniową w polskich hutach. Przewidywana pomoc publiczna dla sektora hutniczego będzie udzielana zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2001 roku.

Ustawa formułuje zasady przeprowadzenia restrukturyzacji finansowej, a także warunki, których wykonanie jest niezbędne, by skorzystać z możliwości ustawy. Warunkiem niezbędnym do przeprowadzenia restrukturyzacji finansowej, jest opracowanie przez ubiegającą się o pomoc hutę programu restrukturyzacyjnego, gwarantującego osiągnięcie tą drogą trwałej efektywności ekonomicznej. Przewiduje się jednak, że nawet przy optymistycznych założeniach redukcja zadłużenia sektora hutniczego może sięgać jedynie około 4,5 mld zł. Inną możliwością udzielania pomocy publicznej dla sektora hutniczego w ramach ustawy ma być udzielanie gwarancji i poręczeń przez Skarb Państwa i stosowanie dopłat do kredytów na zadania związane z restrukturyzacją hutnictwa. Nie ma jednak szans na to, by budżet państwa w większym stopniu mógł udzielić pomocy finansowej.

Chociaż obecnie Polska nie wnioskuje w swoim stanowisku negocjacyjnym w dziedzinie „Polityka konkurencji” o żadne okresy przejściowe dotyczące udzielania pomocy publicznej dla sektora hutniczego, to jednak (obok konieczności rozwiązania problemu ograniczania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych) sprawa udzielania pomocy dla sektora hutniczego w okresie przedakcesyjnym nie pozwala zamknąć negocjacji Polski z UE w tym obszarze negocjacyjnym. W tym celu ma być przedłożony w Brukseli następny projekt restrukturyzacji hutnictwa ze szczegółowym planem przywrócenia rentowności każdej huty. Na podstawie szczegółowych biznesplanów polskich hut, Komisja Europejska ma się przekonać, czy przyznanie im pomocy państwowej pozwoli na szybkie (w ciągu około 3-5 lat) odzyskanie rentowności. Jest to warunek uzyskania zgody Unii na pomoc w oddłużaniu polskiego hutnictwa i podstawa do zamknięcia w tym zakresie negocjacji akcesyjnych.

Reasumując, mimo realizacji programu restrukturyzacji od 1998 roku, w 2001 roku nie nastąpiła poprawa, ale pogorszenie kondycji ekonomicznej sektora hutniczego w Polsce i sytuacja braku konkurencyjności na rynku europejskim. W 2001 roku została przyjęta zaktualizowana wersja „*Programu restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali*”, dostosowana do warunków obecnych (rosnące zadłużenie i brak płynności finansowej hutnictwa, fiasko dotychczasowych postępowań prywatyzacyjnych w odniesieniu do podstawowych hut). Wydane też zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja w sprawie *udzielania pomocy publicznej w sektorze hutnictwa i stali*, które weszło w życie w dniu 21 maja 2001 roku. Rozporządzenie to wraz z uchwaloną ustawą o restrukturyzacji hutnictwa (nie przewidzianą w NPPC) służy realizacji programu pomocowego dla hutnictwa.

Jednak w zaktualizowanym programie restrukturyzacji hutnictwa, jak i w powyższym rozporządzeniu występują pewne elementy sprzeczne z Układem Europejskim oraz niedopuszczalne prawem wspólnotowym formy pomocy (np. zamiana wierzytelności podmiotów na akcje, co jest formą pomocy państwowej - sprzecznej z zasadami obowiązującymi w Unii i najdalej z chwilą wejścia Polski do Unii powinna być

zaniechana⁸). Ponadto, w świetle sporu Unii Europejskiej z USA, jakkolwiek pomoc państwa dla sektora hutniczego nie może być tolerowana.

Nierozwiązanie problemu pomocy publicznej dla restrukturyzacji sektora hutniczego w Polsce może doprowadzić do zagrożenia czerwcowego terminu negocjacji Polski z UE w dziedzinie konkurencji.

15.2. Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego

Zasadniczym celem reformy górnictwa węgla kamiennego było od początku zatrzymanie procesu generowania strat w tym sektorze, które nie mogły być finansowane przez budżet państwa. Wymuszało to konieczność dokonania takiej restrukturyzacji tego sektora, aby górnictwo stało się rentowne, mogło uregulować spłatę swoich zobowiązań (na koniec 2000 roku zadłużenie wynosiło 22 mld zł) i było w stanie na bieżąco realizować swoje zobowiązania.

Proces restrukturyzacji sektora węgla kamiennego w Polsce, niezbędny do spełnienia przez niego warunków konkurencyjności, jest aktualnie realizowany na podstawie, piątego z kolei, rządowego programu *Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998-2002*, przyjętego przez RM w dniu 30 czerwca 1998 r. Program ten zakłada przede wszystkim redukcję zdolności wydobywczej sektora, zmniejszenie poziomu zatrudnienia i doprowadzenie podmiotów gospodarczych działających w górnictwie węgla kamiennego, czyli spółek węglowych do stanu rentowności. Oznacza to dążenie do osiągnięcia samofinansowania się tych podmiotów i bieżącego regulowania swoich zobowiązań.

Przyjęty w dniu 30 czerwca 1998 rządowy program pt. „Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998-2002”, jest obecnie realizowany wraz z *Korektą programu rządowego „Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998-2002”*.

Przygotowanie przez rząd programu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego, tak samo jak programu restrukturyzacji sektora hutniczego, choć niezbędne dla gospodarki, było wymuszone wymaganiami Komisji Europejskiej. Programy te zostały przyjęte przez rząd w ostatnim terminie wymaganym przez KE. Dopiero następnie, w wyniku braku płynności finansowej spółek węglowych w 1999 roku, rząd przyjął w dniu 21 grudnia 1999 r. *Korektę programu rządowego „Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998-2002”*.

Instrumentem realizacyjnym „Reformy” jest ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o *dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej i oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych*. Ustawa ta miała na celu umożliwienie realizacji rządowego programu reformy górnictwa z 1998 roku. Korekta tego programu, przyjęta przez rząd w 1999 roku, dostosowywała program rządowy do aktualnych, niepomyślnych dla górnictwa warunków ekonomicznych. Wynikła z tego również konieczność nowelizacji ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o *dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej i oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych*, która w konsekwencji przyjętych zmian w korekcie „Reformy” została

⁸ Reguluje już to ustawa z dnia 11 maja 2001 roku o zmianie ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz zmianie niektórych ustaw..., która wejdzie w życie z dniem uzyskania członkostwa Polski w UE (Dz. U. z 2001 r. Nr 63, poz. 637).

znowelizowana w dniu 15 grudnia 2000 roku i weszła w życie dnia 8 lutego 2001 roku.

Realizacja rządowego programu *Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998-2002* nie została jeszcze zakończona i na ostateczny jej rezultat należy poczekać do końca 2002 roku.

Wyniki ekonomiczno-finansowe uzyskiwane przez górnictwo węgla kamiennego w latach 2000-2001 wskazują na to, że realizacja ostatniego rządowego programu reformy górnictwa węgla kamiennego powoli daje pewne efekty:

- zapoczątkowana pod koniec 1999 roku, tendencja poprawy wyników ze sprzedaży węgla utrwaliła się w 2000 roku i w I połowie 2001 roku,
- w okresie od 1998 roku do 31 sierpnia 2001 r. w górnictwie węgla kamiennego zlikwidowano 30,6 mln ton/rok nierentownych zdolności produkcyjnych, głównie poprzez całkowitą likwidację 13 kopalń i częściową - 10 kopalń (przy założeniu programu - 24,55 mln t/rok),
- w grudniu 2001 roku, w stosunku do poziomu z końca roku 1997, nastąpiło zmniejszenie stanu zatrudnienia o ca 95,1 tys. osób. Było ono realizowane bez zwolnień przymusowych.

Na koniec 2000 r. zatrudnienie w górnictwie węgla kamiennego osiągnęło poziom 155 032 osoby, co oznacza, że w ciągu trzech lat realizacji reformy zatrudnienie w górnictwie obniżyło się łącznie o 88 272 osoby, tj. o 36,3% (szacunek zatrudnienia na koniec 2001 roku wynosił 143 tys. osób). Osłonowy „Górnictwo Pakiet Socjalny” okazał się bardzo skuteczny. W latach 1998-2001 dzięki realizacji Górnictwo Pakietu Socjalnego odeszło z górnictwa 64,7 tys. zatrudnionych.

Skuteczna realizacja programu rządowego była możliwa dzięki wsparciu finansowemu ze strony budżetu państwa. W latach 1998-2000 na reformę górnictwa węgla kamiennego wydatkowano 4,36 mld zł, przy zakładanych w programie środkach w wysokości 4,3 mld zł. W okresie 1998-2001 (6 miesięcy) wsparcie finansowe reformy wyniosło 4,9 mld zł.

W dniu 20 lutego 2001 roku zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie udzielania pomocy publicznej w sektorze górnictwa węgla, jako jeden z aktów wykonawczych do ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców, które weszło w życie 19 kwietnia 2001 roku. W rozporządzeniu tym za dopuszczalną pomoc publiczną dla sektora górnictwa węgla uznaje się pomoc przeznaczoną na restrukturyzację (nie związaną z bieżącą produkcją) i na wspieranie prac badawczo-rozwojowych, na ochronę środowiska lub oszczędność energii, jeśli prowadzi to, przede wszystkim, do osiągnięcia przez sektor zdolności konkurencyjnej i przeciwdziałania społecznym i gospodarczym skutkom ograniczania lub zaprzestania działalności przedsiębiorców.

Reasumując, wyniki ekonomiczno-finansowe uzyskiwane przez górnictwo węgla kamiennego w latach 2000-2001 wskazują na to, że realizacja ostatniego rządowego programu reformy górnictwa węgla kamiennego daje pewne efekty: przede wszystkim zmniejszył się poziom nadmiernego wydobycia i zatrudnienia.

Jednak nadal górnictwo węgla kamiennego nie ma płynności finansowej. Mimo założeń reformy, sektor ten nie wygenerował w 2001 roku zysku finansowego i nadal nie ma szans na jego uzyskanie w roku 2002. Co prawda w 2001 roku górnictwo węgla kamiennego uzyskało dodatni wynik finansowy netto w wysokości 176,8 mln zł, jednak wynik ten obejmuje umorzenie części zobowiązań wynikające z procesu od-

dłużeniowego sektora. Według Ministerstwa Gospodarki, gdyby nie było tego umorzenia, resort miałby ujemny wynik finansowy netto w wysokości ca 1,2 mld zł. Nadal całkowite koszty działalności górnictwa węgla kamiennego są wyższe niż przychody i wielkość zadłużenia sektora od 2000 roku pozostaje praktycznie na tym samym poziomie (ca 22 mld zł na koniec 2000 roku, 21,4 mld zł na koniec 2001 roku), mimo przeprowadzanej od czterech lat reformy, w tym procesu oddłużeniowego - przyczyniając się do generowania strat w górnictwie poprzez wysokie koszty odsetek. Głównym czynnikiem generowania strat w górnictwie w latach 2000-2001 są bowiem koszty operacji finansowych, czyli odsetki od potężnego zadłużenia. Jednak, gdyby nie przeprowadzone już procesy restrukturyzacyjne górnictwo wygenerowałoby w 2001 roku dużo większe straty.

W korekcie programu reformy górnictwa przewiduje się także zmniejszenie liczby spółek węglowych oraz powstał projekt stworzenie trzech koncernów węglowych. Jednak w 2001 roku nie przeprowadzono zmian w strukturze zarządzania górnictwem - nadal działa siedem spółek węglowych mimo likwidacji wielu kopalń. Nie rozpoczął się też proces prywatyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego (mimo "stałego wyjątku" w postaci kolejnego podejścia do prywatyzacji lubelskiej kopalni Bogdanka).

Mimo osiągnięć w zakresie likwidacji przerostu mocy produkcyjnych i nadmiernego zatrudnienia, górnictwo węgla kamiennego nie ma szans na osiągnięcie trwałej rentowności w przewidzianym terminie bez likwidacji w szerszym zakresie gigantycznego zadłużenia. Stopień realności wykonania priorytetu 15.2. *Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego* w zakresie osiągnięcia celu: efektywnego funkcjonowania i zdolności do konkurencyjności całego sektora górnictwa węgla kamiennego - jest niewielki.

Opracowała Ewa Czerwińska

16. MAŁE I ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWA

Zgodnie z Narodowym Programem Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC) przyjętym 12 czerwca 2001 r. przez Radę Ministrów priorytetem polityki państwa wobec MSP (priorytet 16.1) jest „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności, nakładów inwestycyjnych i eksportu sektora małych i średnich przedsiębiorstw”. Z opisu priorytetu wynika, że ma to nastąpić poprzez realizację następujących zadań:

- ułatwienie przedsiębiorcom dostępu do informacji o regulacjach prawnych obowiązujących w UE,
- udzielanie pomocy merytorycznej małym i średnim firmom w opracowaniu i wdrażaniu systemów jakości oraz budowa sieci konsultacyjno-doradczej dla przedsiębiorców,
- wspomaganie transferu technologii,
- wspieranie rozwoju gospodarki elektronicznej poprzez świadczenie usług szkoleniowych i doradczych na rzecz przedsiębiorców i ich organizacji,
- ułatwienie przedsiębiorcom dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania. To zadanie ma być realizowane w formie:
 - dotacji dla przedsiębiorców przeznaczonych na finansowanie części kosztów przygotowania do uczestnictwa w regulowanym rynku papierów wartościowych,
 - dotacji dla podmiotów działających na rzecz rozwoju przedsiębiorczości w celu powiększenia ich zdolności pożyczkowych i poręczeniowych dla MSP.

Raport z Realizacji w 2001 r. Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (przyjęty przez KIE 22 lutego 2002 r.) omawia (m.in. w punktach „zmiany instytucjonalne” i „ogólne podsumowanie”) działania podejmowane w związku z wykonywaniem wyżej wymienionych zadań. Można ocenić, że zadania te były - na miarę posiadanych środków - realizowane, z wyjątkiem zadania sformułowanego jako „wspomaganie transferu technologii”. Nie dość, że zadanie to było realizowane w minimalnym stopniu, to jeszcze te skromne działania nie zostały w Raporcie odpowiednio przedstawione.

Z punktu widzenia wzrostu konkurencyjności MSP, „wspomaganie transferu technologii” zalicza się chyba do najważniejszych zadań. W Raporcie omówienie tego zadania nie jest wyczerpujące i ogranicza się do dwóch wzmianek. Pierwsza - w punkcie 2.3. „Brak realizacji harmonogramu” stwierdza się, iż nastąpiło opóźnienie w stosunku do NPPC w zakresie nowelizacji rozporządzenia MPiH z dnia 27.08.1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań ATiT, sposobów ich realizacji oraz warunków udzielania pożyczek i poręczeń, w tym preferencyjnych zasad funkcjonowania Agencji Techniki i Technologii (ATT). Nowelizacja ta miała być zatwierdzona przez Radę Ministrów w IV kwartale 2001 r. Zgodnie z Raportem, przyczyną tego opóźnienia jest fakt, że do Sejmu skierowano projekt ustawy o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji państwowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw. Projekt ten przewiduje likwidację ATiT z dniem 31 marca 2002 r. Zadania zlikwidowanej instytucji przejmie Polska Agencja Rozwoju i Przedsiębiorczości. Drugą wzmianką o realizacji zadania sformułowanego jako „wspomaganie transferu technologii” jest (w punkcie „Szacunek poniesionych nakładów”) informacja o nakładach poniesionych na działania określone jako „ułatwienie przedsiębiorcom dostępu do wiedzy, doradztwa oraz wsparcie finansowe w zakresie: wdrażania systemu

jakości, transferu technologii, prowadzenia firmy, promocji eksportu". Szacunkowe nakłady na te działania wyniosły w 2001 r. łącznie 30,6 mln zł.

Jak wiadomo, transfer nowoczesnych technologii wspiera Agencja Techniki i Technologii. Działalność Agencji kierowana jest przede wszystkim do małych i średnich przedsiębiorstw. Według informacji uzyskanych w ATiT, instytucja ta udzieliła w 2001 r. preferencyjnych (niskooprocentowanych) pożyczek (na wprowadzanie nowoczesnych technologii) 17 firmom z sektora MSP na łączną kwotę prawie 10,7 mln zł. Choć był to postęp w stosunku do 2000 r., kiedy udzielono 15 pożyczek na łączną sumę 8,05 mln zł, nadal jest to przysłowiowa kropla w morzu w wobec 1,7 mln aktywnie działających małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce.

Warto podkreślić, że w 2001 r. nastąpił znaczny wzrost poniesionych nakładów budżetowych na wsparcie MSP (priorytet 16.1). Nakłady te wzrosły z 19,9 mln zł w 2000 r. do 69,4 mln zł w 2001 r. Nadal była to jednak stosunkowo niska kwota. Przyjmując, że liczba aktywnych MSP wynosi w Polsce ok. 1,7 mln, oznacza to, że na jedno przedsiębiorstwo przypadało w 2001 r. statystycznie wsparcie w wysokości 40,8 zł.

W polskich realiach (szczerpłość środków) o konkurencyjności MSP decyduje jednak nie poziom wsparcia, ale warunki ekonomiczne funkcjonowania tego sektora określane w dużym stopniu przez politykę makroekonomiczną. Tymczasem w 2001 r. warunki te zdecydowanie pogorszyły się w stosunku do 2000 r. Głównie wskutek niezwykle rygorystycznej polityki monetarnej (wysokie realne stopy procentowe) nastąpił spadek popytu wewnętrznego. W szczególności odbiło się to na poziomie inwestycji. Stopa wzrostu nakładów brutto na środki trwałe obniżyła się z 2,7% w 2000 r. (w stosunku do roku poprzedniego) do -10,2% w 2001 r. W ciągu 2001 r. stopa ta zmniejszała się: z 1,5% w I kwartale (w stosunku do analogicznego okresu z roku poprzedniego), do -8,4% w II kwartale, do -13,6% w III kwartale i do -14,3% w IV kwartale. Pogarszająca się koniunktura w kraju spowodowała wzrost liczby wniosków o ogłoszenie upadłości przedsiębiorstw o ponad 45% w stosunku do 2000 r.

Wysokie stopy procentowe sprawiły, że bardzo atrakcyjne dla zagranicznego kapitału stało się inwestowanie w polskie skarbowe papiery wartościowe. Napływ kapitału portfelowego spowodował wzrost kursu złotego, a to z kolei zmniejszyło opłacalność eksportu. Odbiło się to nie na wolumenie eksportu (przy malejącym popycie w kraju nastąpiło zjawisko „wypychania” produkcji na eksport), ale na pogarszających się wynikach finansowych eksporterów, w tym małych i średnich firm. Z badań przeprowadzonych w Instytucie Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego wynika, że w ostatnim czasie w grupie małych i średnich przedsiębiorstw (zatrudniających od 10 do 249 osób) największy regres sytuacji finansowej objął tzw. eksporterów wyspecjalizowanych, tj. te firmy, których wyniki finansowe zależą przede wszystkim od działalności eksportowej (przyjęto, że w podmiotach tych udział eksportu w przychodach ogółem przekracza 50%). Rentowność obrotu brutto tych MSP-eksporterów obniżyła się z 4,6% w 1999 r. do 3% w 2000 r. i do 0,7% w I półroczu 2001 r., a rentowność obrotu netto⁹ odpowiednio z 3,1% do 1,8% i do 0,2%. Czy w warunkach tak znacznego spadku zysków i bardzo drogiego kredytu można modernizować aparat wytwórczy, co w wielu przypadkach jest warunkiem podniesienia konkurencyjności firm? Odpowiedzią jest właśnie załamanie nakładów inwestycyjnych.

⁹ Rentowność obrotu brutto jest to relacja wyniku finansowego brutto (zysku brutto lub straty brutto) do przychodów z całokształtu działalności (w %), a rentowność obrotu netto jest to wynik finansowy netto (zysk netto lub strata netto) do przychodów z całokształtu działalności (w %).

Podsumowując można stwierdzić, że Raport z realizacji NPPC w 2001 w części poświęconej małym i średnim przedsiębiorstwom na ogół w sposób zwięzły i zrozumiały rejestruje działania Rządu wobec sektora MSP w tym okresie. Nie wszystkie jednak działania Rządu mające na celu realizację priorytetu 16.1 zostały odpowiednio przedstawione. Np. dość lakonicznie zostały omówione działania mające na celu „wspomaganie transferu technologii”.

Raport nie daje jednak jakiegokolwiek podstawy do oceny stopnia realizacji stanu docelowego, który według NPPC jest określony jako „zwiększenie konkurencyjności oraz stworzenie odpowiednich warunków do wzrostu nakładów inwestycyjnych i eksportu sektora małych i średnich przedsiębiorstw na jednolitym rynku europejskim”.

Natomiast na podstawie ogólnie dostępnych wyników zarówno makroekonomicznych, jak i odnoszących się wyłącznie do małych i średnich podmiotów można wywnioskować, że warunki ekonomiczne funkcjonowania tych firm zdecydowanie pogorszyły się w 2001 r. W rezultacie, konkurencyjność sektora MSP zmniejszyła się, mimo imponującego wzrostu nakładów budżetowych na ten cel. Wniosek na przyszłość można sformułować następująco: jeżeli chcemy aby małe i średnie przedsiębiorstwa podnosiły swoją konkurencyjność, to należy działania Rządu wynikające z realizacji priorytetu 16.1 NPPC wspierać także przyjazną wobec przedsiębiorstw polityką makroekonomiczną.

Opracował Zdzisław Wołodkiewicz-Donimirski

17. NAUKA I BADANIA

17.1. Wzmocnienie efektywności udziału Polski w Piątym Programie Ramowym Badań, Rozwoju Technicznego i Prezentacji UE (5 PR 1998-2002)

W Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa zawarto jeden sformułowany bardzo ogólnie priorytet w dziedzinie nauki i badań. W jego ramach zasadniczym celem jest „wzrost efektywności uczestnictwa Polski w 5 PR Programie”. Jako cele pośrednie wymieniono „zwiększenie udziału polskich instytucji naukowo-badawczych w programie przez następne trzy lata czyli do 2002 roku” oraz „wspieranie sieci regionalnych i branżowych punktów kontaktowych, koordynowanej przez Krajowy Punkt Kontaktowy, oraz jednostek naukowo badawczych i przedsiębiorstw, które zgłosiły lub zgłoszą akces do 5 PR”.

W NPPC nie określono mierników efektywności udziału polskich podmiotów w Programie ani dziedzin badawczych, w których udział Polski w programie jest szczególnie istotny dla naszej nauki czy gospodarki.

Lista instytucji zaangażowanych w realizację priorytetu jest długa. Instytucją wiodącą jest Komitet Badań Naukowych jednak w programie wymieniono szereg instytucji współpracujących w tym: Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Łączności, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Państwowa Agencja Atomistyki, Polska Akademia Nauk.

Podobnie, jak to miało miejsce w Raporcie za 2000 rok sposób przygotowania Raportu za rok 2001 nie pozwala ocenić, czy i ewentualnie w jakim zakresie w roku 2001 nastąpiło wzmocnienie efektywności udziału Polski w Programie. Raport nie daje możliwości porównania sytuacji w kolejnych latach działania Programu, gdyż brak danych, które opisywałyby udział w nim polskich podmiotów. W omawianym Raporcie nie ma informacji dotyczących tego, jak w 2001 kształtowały się np.:

- liczba polskich podmiotów, które aplikowały do programu,
- liczba polskich podmiotów, które wzięły udział w programie,
- rodzaje podmiotów aplikujących i biorących udział w programie (mogą w nim brać udział jednostki badawcze czyli w polskich warunkach uczelnie wyższe, jednostki Polskiej Akademii Nauk i Jednostki Badawczo Rozwojowe oraz przedsiębiorstwa),
- liczba polskich jednostek pełniących w projektach programu funkcję koordynatora
- dziedziny w których w ramach programu polskie jednostki działały,
- wielkość środków, którymi polskie jednostki dysponowały w ramach realizacji projektów programu (podano jedynie szacunki poniesionych w 2001 r. kosztów).
- możliwości aplikacji w przemyśle wyników prowadzonych w ramach programu badań.

Z Raportu nie wynika, jak wygląda współpraca i zaangażowanie poszczególnych instytucji odpowiedzialnych za stymulowanie udziału polskich podmiotów w Programie. Podano, że w sumie powstało 27 regionalnych i branżowych punktów, ale nie ma informacji jakie branże mają swoje punkty konsultacyjne, czy punkty regionalne

tworzono w układzie wojewódzkim i jakie są wyniki ich działania biorąc pod uwagę zgłoszone czy przyjęte aplikacje do Programu.

W podsumowaniu Raportu czytamy, że „Polska jest ciągle płatnikiem netto 5 PR. Na podstawie analizy wyników osiągniętych w latach 1999-2001 można odczekać, że suma kwot przyznanych przez Komisję Europejską polskim uczestnikom konsorcjów w całym okresie funkcjonowania 5 PR będzie zbliżona jedynie do wysokości składki stowarzyszeniowej wnoszonej z budżetu państwa do budżetu 5 PR.” Można powiedzieć, że „nie dopłacać” do unijnych instytucji badawczych to swoiste „efektywnościowe minimum” naszego udziału w Programie. Jednak nie ulega wątpliwości, że udział w Programie może przynieść polskim jednostkom korzyści mniej wymierne i długofalowe, takie jak nawiązywanie kontaktów, wymiana doświadczeń, podnoszenie poziomu naukowego polskich jednostek. Udział polskich jednostek w projektach programu jest warunkowany przez wiele czynników. Oprócz wymienianej w Raporcie wagi informowania o programie, fundamentem jest potencjał naukowy naszych placówek oraz nabycie przez nie swoistej „kultury kontraktowej”. Konieczne jest zaznajomienie się z unijnymi procedurami, które są długie - i zarówno ocena, jak i negocjowanie oraz zatwierdzanie warunków kontraktu trwają wiele miesięcy, zaś procent akceptacji zgłoszonych projektów z reguły nie jest wysoki.

Podsumowując przedstawiony w Raporcie z wykonania NPPC materiał dotyczący obszaru nauki i badań ma niewielką wartość informacyjną. Brak w nim istotnych danych natomiast zawarto w nim szereg postulatów, które można nazwać „autopostulatami” co do przyszłych działań.

Opracowała Justyna Osiecka

18. EDUKACJA, KSZTAŁCENIE I MŁODZIEŻ

18.1. Dostosowania w Obszarze Edukacji i Szkoleń

Według Traktatu z Maastricht edukacja oraz sfera kształcenia zawodowego należą do kompetencji poszczególnych krajów członkowskich. Dlatego dostosowanie przepisów do *acquis communautaire* w obszarze „Edukacja, kształcenie i młodzież” nie wymagało istotnych zmian legislacyjnych (dodajmy pewne wymogi związane z kształceniem zawarte są w obszarze „Swobodny przepływ osób”). W roku 2001 Minister Edukacji Narodowej wydał – z pewnym opóźnieniem w stosunku do planu - Rozporządzenie w sprawie przyjmowania osób nie będących obywatelami polskimi do publicznych przedszkoli, szkół zakładów kształcenia nauczycieli i placówek i tym samym spełnione zostały wymogi Dyrektywy Rady 77/486/EWG z 25 lipca 1977 r. w sprawie dzieci pracowników migrujących. Polskie prawo oświatowe spełnia wymogi prawa unijnego.

W dziedzinie edukacji Unia stosuje zasadę subsydiarności. Z jednej strony, akcentuje się poszanowanie dla wynikającej z tradycji różnorodności systemów edukacyjnych, z drugiej strony - Unia wspiera np. w formie różnego typu programów tendencje, które są uznane za pożądane np. upowszechnianie nauki języków obcych, nowych technologii, wymianę młodzieży, wprowadzenie treści programowych dotyczących integracji europejskiej. Polska uczestniczy w edukacyjnych programach unijnych i trzeba to uznać za istotny element przygotowania do członkostwa. W Raporcie znajdujemy informacje na temat rozwoju programów wspólnotowych Leonardo da Vinci, Socrates, Młodzież.

Podkreślając brak zasadniczych problemów jeśli chodzi o wdrożenie NPPC w dziedzinie edukacji warto wspomnieć, że unijne standardy edukacyjne są wysokie i oznaczają dla polskiego systemu edukacji długofalowe wyzwania. Nie są to wyzwania związane wyłącznie, czy specyficznie z perspektywą przystąpienia Polski do Unii, nie wiążą się one także z wymogami prawnymi i problemami negocjacyjnymi i nie zostały odnotowane w NPPC. Jednak perspektywa przystąpienia do Unii Europejskiej wpływa na sposób myślenia o systemie edukacji. Dla przykładu, w UE bardzo silnie akcentuje problematykę kształceniem ustawicznego i otwartego. Przyjmuje się, że prowadzone w różnych formach kształcenie powinno trwać całe życie. To dziedzina w polskim systemie nie ma z pewnością odpowiedniej rangi. Dodajmy też, że wśród priorytetów w polityce oświatowej Unii Europejskiej wymienia się równość szans edukacyjnych, podniesienia jakości kształcenia, akcentowanie tzw. europejskiego wymiaru edukacji. Mówiąc językiem NPPC są to zadania ciągłe, wymagające intensywnych prac.

Opracowała Justyna Osiecka

19. TELEKOMUNIKACJA I TECHNOLOGIE INFORMACYJNE

19.1. Liberalizacja rynku telekomunikacyjnego

Podstawowe cele tego priorytetu to wprowadzenie i stosowanie prawa telekomunikacyjnego zgodnego z prawem UE w dziedzinie telekomunikacji, co miało znaleźć swój praktyczny wyraz, przede wszystkim, w uchwaleniu i wprowadzeniu w życie ustawy Prawo telekomunikacyjne wraz ze stosownymi aktami wykonawczymi.

Nowelizacja ustawy Prawo telekomunikacyjne, w zakładanej wersji, nie została zrealizowana. Dalsze wyjaśnienia zawarte w Raporcie są co najmniej niejasne. Planowano wydanie 30 rozporządzeń do ustawy (patrz strona 19-3 i dalsze NPPC 2001), niestety nie zaznaczono czy planowano je w związku z nowelizacją, czy też chodzi o rozporządzenia nie wydane do ustawy Prawo telekomunikacyjne w wersji z dnia 21 lipca 2000 r. Na s. 285 Raportu wymienia się 18 rozporządzeń jakie weszły w życie zgodnie z NPPC 2001 – część z nich jest wymieniona w NPPC, część nie. Jednocześnie stwierdza się „2. 2 Brak realizacji harmonogramu. – Projekty wszystkich aktów wykonawczych do ustawy Prawo telekomunikacyjne” i dalej „Przyczyna opóźnienia: Znaczna część aktów wykonawczych do ustawy Prawo telekomunikacyjne została już wydana. Nad większością pozostałych aktów prawnych toczą się zaawansowane prace zmierzające do jak najszybszego ich wydania.”

Niejasne są również wyjaśnienia dotyczące opóźnień w realizacji systemu informatycznego do zbierania i przetwarzania danych w URT, która miała zakończyć się w IV kw. 2001 roku (patrz s. 19-11 NPPC 2001). W Raporcie jako przyczynę opóźnienia podaje się konieczność finansowania wymienionej realizacji również z projektu PHARE 2002/2003.

Planowane środki finansowe zostały wydatkowane w wysokości nieco ponad 2%. Świadczy to, albo o wyjątkowo złym planowaniu środków, albo o znaczącym opóźnieniu prac, czego jednak w Raporcie nie ujawniono. Niestety analogiczna sytuacja miała również miejsce w roku 2000.

19.2. Rozwój powszechnych usług telekomunikacyjnych na terenach wiejskich i słabo zurbanizowanych przy sprostaniu wymogom *aquis communautaire*

Podstawowym celem tego priorytetu jest „zapewnienie społeczności na terenach wiejskich korzystania z usług teleinformatycznych” a jednym z celów pośrednich „przyjęcie przez radę Ministrów dokumentu pt. „Strategia rozwoju telekomunikacji na wsi (2000-2004) opracowanego przez Ministerstwo Łączności” (patrz NPPC 2001, s. 19-13 wiersz 9 i 11, odpowiednio) tymczasem opis realizacji tego priorytetu zawarty w RAPORCIE w części 1. Wdrożenie prawa powtarza wyłącznie obszerne fragmenty tejże części z poprzedniego priorytetu, wymienia rozporządzenia do ustawy prawo telekomunikacyjne, których nie zrealizowano (bez podania przyczyny) oraz szczegółowo opisuje dokonania w związku z powołaniem URT.

Wszystkie planowane środki finansowe (poza 1.500 tys. EUR z PHARE) w wysokości 27.100 tys. zł zostały wydatkowane na „ekspertyzy/opinie prawne, konsultacje (zmiany legislacyjne)”.

19.3. Dostosowanie prawa polskiego w obszarze usług pocztowych do *acquis communautaire* i restrukturyzacja p.p.u.p Poczta Polska

Podstawowym celem tego priorytetu było dostosowanie prawa krajowego do wspólnotowego w dziedzinie poczty, co miało znaleźć praktyczny wyraz, przede wszystkim, w uchwaleniu i wprowadzeniu w życie ustawy Prawo pocztowe oraz utworzeniu Urzędu Regulacji Rynku Poczтового. Ustawa Prawo pocztowe *nie została uchwalona*, w konsekwencji *nie powstał* Urząd Regulacji Rynku Poczтового.

W związku z realizacją priorytetu 19.3 nie poniesiono w 2001 roku żadnych kosztów.

19.4. Rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce

Podstawowy cel tego priorytetu zawarty jest w jego tytule, w NPPC 2001 za najważniejszą do realizacji uznano nowelizację ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz uchwalenie trzech ustaw: o podpisie elektronicznym, o handlu elektronicznym, o elektronicznych instrumentach płatniczych, ponadto utworzenie Rady Akredytacyjnej.

Ustawa o podpisie elektronicznym wejdzie w życie z opóźnieniem (wejdzie 16 sierpnia 2002 r. miała wejść 1 lipca 2001 roku).

Projekt ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych został skierowany do uzgodnień międzyresortowych (ustawa miała wejść w życie w II kw. 2002 r.).

Projekt ustawy o handlu elektronicznym jest na etapie uzgodnień wewnętrznych (ustawa miała wejść w życie w II kw. 2002 r.).

W przypadku nowelizacji ustawy Prawo telekomunikacyjne brak nawet projektu ustawy (ustawa miała wejść w życie w I kw. 2002 r.).

Uprawnienia organu akredytacyjnego zostały przekazane (z opóźnieniem) Ministrowi właściwemu ds. gospodarki.

Opracował Adam Kucharz

20. KULTURA I POLITYKA AUDIOWIZUALNA

W tym obszarze negocjacyjnym działania dostosowawcze w 2001 r. były realizowane zgodnie z harmonogramem, z wyjątkiem terminowości przygotowania aktów wykonawczych.

W odniesieniu do priorytetu dotyczącego dostosowania prawa - w 2001 r. został przyjęty przez RM i przekazany do Sejmu RP projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji. Priorytet ten przewidywał także skierowanie w II kwartale 2001 r. do uzgodnień międzyresortowych trzech projektów rozporządzeń KRRiT. Do projektu ustawy został wówczas dołączony jedynie projekt rozporządzenia KRRiT w sprawie preferencji dla europejskich audycji telewizyjnych wytworzonych przez producentów niezależnych; projekt ten nie był wtedy skierowany do uzgodnień międzyresortowych. Dwa pozostałe projekty rozporządzeń nie zostały wówczas przekazane do uzgodnień międzyresortowych.

W priorytecie dotyczącym udziału Polski w Programie Ramowym UE Kultura 2000 zrealizowano podstawowe zadanie, jakim było przyjęcie w październiku 2001 roku Decyzji Rady Stowarzyszenia nr 6/2001 dotyczącej przyjęcia zasad i warunków uczestnictwa RP w programie Kultura 2000.

Od przyjęcia przez RM decyzji w sprawie implementacji ww. Decyzji Rady Stowarzyszenia uzależniona jest realizacja zadania instytucjonalnego, jakim jest poszerzenie zakresu działalności punktu kontaktowego ds. programu Kultura 2000.

Opracował Dariusz Głuszkiewicz

21. POLITYKA REGIONALNA I SPÓJNOŚCI

Zagadnienia składające się na obszar negocjacyjny „Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych” należą do najważniejszych działów negocjacji stowarzyszeniowych. Od przyjęcia odpowiednich regulacji i rozwiązań instytucjonalnych w tej dziedzinie zależeć będzie zdolność Polski do absorpcji znaczącej pomocy finansowej ze strony Unii Europejskiej, kierowanej w ramach tzw. funduszy strukturalnych do słabiej rozwiniętych regionów Wspólnoty.

Negocjacje dotyczące polityki regionalnej zostały otwarte w kwietniu 2000 r. i nie zostały dotychczas zamknięte. Oczekuje się, że ostateczne rozstrzygnięcia w tym obszarze negocjacyjnym zapadną dopiero w ostatniej fazie negocjacji wraz z dwoma innymi obszarami o największym znaczeniu politycznym i finansowym, którymi są rolnictwo oraz polski wkład do budżetu „15”. Zgodnie z polskim stanowiskiem negocjacyjnym nasz kraj akceptuje i zamierza wdrożyć całość *acquis communautaire* dotyczącego polityki regionalnej. Polska nie będzie domagać się żadnych okresów przejściowych bądź derogacji w tym obszarze. Wynika to z faktu, że od momentu akcesji Polska pragnie całkowicie uczestniczyć w polityce spójności społeczno-gospodarczej prowadzonej przez Wspólnotę oraz korzystać z przewidzianych na ten cel funduszy na takich samych zasadach jak inne kraje członkowskie.

Podstawowym zadaniem związanym z działaniami dostosowawczymi w tej dziedzinie jest nie tyle transpozycja odpowiednich aktów prawnych UE (jak to ma miejsce w przypadku wielu innych obszarów negocjacyjnych) ale stworzenie systemu sprawnie funkcjonujących instytucji, procedur i tworzenie tzw. zdolności administracyjnej w dziedzinie polityki regionalnej.

Zgodnie z polskim stanowiskiem negocjacyjnym oraz harmonogramem prac określonym w NPPC Polska będzie dążyć do osiągnięcia pełnej zgodności z *acquis* w obszarze „Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych” przed 31 grudnia 2002 r. Ostateczny termin realizacji zobowiązań w tej dziedzinie znajduje się zatem wciąż przed nami. W celu osiągnięcia pełnej harmonizacji prawa polskiego z prawem UE w tej dziedzinie oraz dla jego implementacji Rząd przyjmując Narodowy Program Przygotowań do Członkostwa zobowiązał się do realizacji szeregu zadań zidentyfikowanych w obrębie priorytetu 21.1 („Stworzenie podstaw prawnych i instytucjonalnych oraz mechanizmów programowania, zarządzania, monitorowania i kontroli polityki regionalnej i spójności zgodnych z wymogami wspólnotowymi”). Pełną ocenę postępu we wdrażaniu tych zadań utrudnia fakt, że często nie zostały precyzyjnie określone ramy czasowe realizacji poszczególnych elementów częściowych strategii. Najważniejsze zadania związane z realizacją powyższego priorytetu obejmowały m.in.:

- przyjęcie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (zadanie zrealizowane w 2000 r.);
- przyjęcie ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (zadanie zrealizowane);
- zmiana ustawy o kontroli skarbowej umożliwiająca objęcie kontrolą skarbową środków pochodzących z UE (zadanie zrealizowane);
- wydanie rozporządzenia określającego szczegółowe zasady i warunki zarządzania środkami bezzwrotnej pomocy pochodzącymi z Unii Europejskiej (zadanie niezrealizowane - zgodnie z pierwotnymi intencjami rozporządzenie takie miał wydać

Minister Finansów materia ta zostanie uregulowana rozporządzeniem Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej, które wejdzie w życie w III kwartale 2001 r.; żaden z tych terminów nie został dotrzymany);

- wydanie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie terytorialnego podziału kraju według Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych dla celów Statystycznych, tzw. NUTS (zadanie zrealizowane w 2000 r.);

Do zadań służących realizacji NPPC w dziale „Polityka regionalna i spójności” należą również prace nad szeregiem dokumentów strategicznych określających warunki, zasady i metody realizacji celów polityki regionalnej zarówno w ujęciu ogólnokrajowym (Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego), jak i sektorowym (np. Narodowa Strategia Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich, Narodowa Strategia Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Narodowa Strategia Rozwoju Transportu, Narodowa Strategia Ochrony Środowiska) oraz terytorialnym (16 wojewódzkich strategii rozwoju regionalnego). Wszystkie powyższe dokumenty planistyczne mają stać się podstawą do przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju do 2006 r. Dokument ten ma pełnić rolę programu wykonawczego, decydującego o sposobie wykorzystywania funduszy strukturalnych i funduszu spójności. W omawianym okresie trwały prace nad zamknięciem roboczej wersji tego dokumentu; jego przyjęcie planowane jest na rok bieżący.

NPPC nie określa planowanego terminu zakończenia wzmiankowanych powyżej zadań. Wskazuje jedynie, że towarzyszące im działania (np. wypracowanie systemu zatwierdzania i oceny programów realizowanych przy wykorzystaniu funduszy pomocowych, rozbudowa administracji zajmującej się problematyką regionalną, szkolenia w ministerstwach, urzędach wojewódzkich i marszałkowskich, stworzenie komputerowego systemu wdrażania i monitoringu programów rozwoju regionalnego) powinny zostać zrealizowane w okresie 2000-2001.

Istotnym elementem przygotowań do członkostwa w omawianej dziedzinie ma być również realizacja programów spójności w ramach funduszy PHARE, SAPARD i ISPA.

Informacje przedstawione w „Raporcie z realizacji w 2001 roku Narodowego Programu Przygotowania do członkostwa w UE” wskazują, że w roku ubiegłym tempo realizacji zadań, które przybliżają Polskę do stworzenia systemu polityki regionalnej zbieżnej z modelem funkcjonującym w Unii Europejskiej uległo spowolnieniu. Działania legislacyjne zrealizowane w tym okresie ograniczyły się jedynie do przyjęcia ustawy z dn. 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 102, poz. 1116), która pozwala na budowę systemu kontroli finansowej środków pomocowych. Wciąż jednak istnieje potrzeba wdrożenia rozwiązań przewidzianych w tej ustawie.

Niepokój muszą budzić opóźnienia w budowie kompleksowego układu instytucjonalnego dla prowadzenia polityki regionalnej na szczeblu centralnym i regionalnym. Od sprawności tego systemu zależeć będzie rzeczywista zdolność do wykorzystania zwiększającego się strumienia pomocy z funduszy strukturalnych UE. Przynoszone przez prasę informacje o problemach z pełnym wykorzystaniem bezzwrotnej pomocy udzielanej w ramach programu PHARE, każą postawić pytanie o gotowość polskiej administracji do zarządzania o wiele większymi projektami finansowanymi w ramach polityki spójności Unii Europejskiej. Według informacji zamieszczonych w dzienniku

"Rzeczpospolita",¹⁰ Polska do tej pory wykorzystała zaledwie 10% przyznanych na lata 2000-2001 funduszy pomocowych w ramach programu ISPA, a jeszcze mniej - 6% - w ramach funduszu PHARE. Chociaż nie wszystkie opóźnienia są wynikiem błędów strony polskiej, to zjawisko to może zostać użyte jako argument na rzecz ograniczenia funduszy strukturalnych przyznawanych Polsce po osiągnięciu członkostwa. Żeby zapobiec takiej sytuacji konieczne jest m.in. opracowanie precyzyjnego planu łączenia pomocy z funduszy strukturalnych ze środkami krajowymi.

Analizowana „Informacja...” wśród powodów opóźnienia w budowie zdolności instytucjonalnej polskiej administracji wymienia m.in. przekształcenia instytucjonalne związane ze zmianą zakresu kompetencji Ministerstwa Gospodarki oraz zniesieniem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa. Pomimo tych opóźnień trwa rozbudowa departamentów i innych komórek (także na szczeblu wojewódzkim) zajmujących się problematyką regionalną, wzmacnianie kadrowe tych służb oraz proces szkoleń. Postęp w tworzeniu spójnego systemu organizacyjnego polityki regionalnej (obejmującego wdrażanie, jak i kontrolę skuteczności) był jednak wolniejszy od oczekiwanego. Dlatego stworzenie sprawnej struktury administracyjnej zdolnej do pozyskiwania i zarządzania pomocą z funduszy strukturalnych UE powinien pozostać jednym z podstawowych priorytetów przygotowań do członkostwa także dla obecnego rządu.

Opracował Mirosław Sobolewski

¹⁰ Apanowicz P., Bielecki J., *Czy Unia ograniczy fundusze strukturalne?*, "Rzeczpospolita" z dn. 15 lutego 2002 r.

22. ŚRODOWISKO

22.1. Polityka ekologiczna państwa

Opracowano i uchwalono zgodnie z harmonogramem II Politykę ekologiczną państwa. Opóźnione zostały prace nad przyjęciem projektu Programu wykonawczego do II Polityki ekologicznej państwa. Innych prac w ramach tego priorytetu nie przewidziano.

22.2. Jakość wód

W ramach koniecznych zmian legislacyjnych przewidzianych w tym priorytecie zgodnie z harmonogramem weszły w życie 4 ustawy. Opóźnione zostało natomiast wydanie 15 aktów wykonawczych do ustaw. W większości przypadków brak jest właściwego wyjaśnienia odnośnie do przyczyn zaistniałych opóźnień. Brak jest również informacji na temat przygotowań do wprowadzenia zmian instytucjonalnych. Większość dodatkowych zadań koniecznych dla wejścia w życie nowych regulacji lub powołania instytucji zostało wykonane zgodnie z harmonogramem określonym w NPPC. Nie zrealizowano m.in. opracowania planu implementacji dyrektywy 98/83/WE w sprawie jakości wody przeznaczonej na cele konsumpcyjne.

22.3. Gospodarka odpadami

W 2001 r. wydane zostały 4 ustawy oraz 14 rozporządzeń, a cztery kolejne rozporządzenia są na etapie uzgodnień międzyresortowych. Nie zrealizowano harmonogramu w odniesieniu do 14 aktów wykonawczych przewidzianych w tym priorytecie. W niektórych przypadkach brak jest wyjaśnienia odnośnie do powstałego opóźnienia. Zgodnie z harmonogramem utworzone zostały w 2001 r. dwie organizacje odzysku olejów przepracowanych. Ze względu na brak etatów nie nastąpił wzrost zatrudnienia w GIOŚ. Wykonano 9 zadań dodatkowych koniecznych dla wejścia w życie nowych regulacji prawnych lub powołania instytucji. Większość z nich wykonana została w terminie.

22.4. Jakość powietrza

W ramach priorytetu realizowane były cztery zadania: *zadanie 1 - Imisja zanieczyszczeń powietrza, zadanie 2 - Emisja zanieczyszczeń powietrza, zadanie 3 - Jakość paliw silnikowych oraz zadanie 4 - Emisje lotnych związków organicznych (VOC) powstających w wyniku magazynowania benzyn oraz ich dystrybucji.* Z dużym opóźnieniem przebiegają prace nad wydaniem aktów wykonawczych, w sumie nie zrealizowano harmonogramu w odniesieniu do 8 rozporządzeń, w tym aż 5 rozporządzeń w zadaniu 1. Opóźnienia odnotowano w opracowywaniu planów implementacji dyrektyw: 94/63/EWG, 99/13/WE, 97/68/WE i 88/609/EWG (zadanie 2). Opóźnione zostało również opracowanie założeń systemu monitorowania jakości paliw (zadanie 3).

22.5. Substancje zubożające warstwę ozonową

Zgodnie z harmonogramem weszły w życie dwie ustawy. Nie wydano przewidzianych do realizacji w 2001 r. 18 rozporządzeń (większość z nich należy do kompetencji Ministra Gospodarki). Z przyczyn finansowych nie nastąpił wzrost zatrudnienia w GIOŚ. Pozostałe prace wykonano zgodnie z harmonogramem.

22.6. Sieć Natura 2000

Wykonano jedynie część z zaplanowanych prac legislacyjnych. Z przyczyn finansowych nie utworzono jednostki ds. zarządzania siecią natura 2000.

22.7. Ochrona gatunków dzikiej fauny i flory poprzez uregulowanie obrotu nimi

Opóźnione są prace nad wydaniem jednego rozporządzenia przewidzianego w tym priorytecie. Pozostałe zadania wykonywane są zgodnie z harmonogramem.

22.8. Genetycznie zmodyfikowane organizmy

Za wyjątkiem zatrudnienia nowych pracowników w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, pozostałe prace wykonano zgodnie z harmonogramem. Wzrost zatrudnienia nie nastąpił z braku środków finansowych.

22.9. Nasiennictwo leśne i materiał rozmnożeniowy

Odnotowano opóźnienia w odniesieniu do 3 rozporządzeń. W przypadku jednego z nich brak wyjaśnień odnośnie do zaistniałego opóźnienia.

22.10. Realizacja krajowego programu zwiększania lesistości

Prace legislacyjne w tym priorytecie oraz modyfikacje krajowego programu zwiększania lesistości zaplanowano na 2002 r. Zadania przewidziane w ramach priorytetu dotyczą również obszaru negocjacyjnego rolnictwo - priorytet 7.6. Wyjaśnienia zawarte w tym priorytecie uniemożliwiają dokonanie właściwej oceny realizacji zadań przewidzianych w NPPC.

22.11. Monitoring lasu

Zadania przewidziane w 2001 r. zostały zrealizowane zgodnie z harmonogramem.

22.12. Ograniczenie emisji hałasu

Opóźnione zostało przygotowanie dwóch projektów rozporządzeń. Pozostałe prace przebiegały zgodnie z harmonogramem.

22.13. Oceny oddziaływania na środowisko

Opóźnione zostały prace nad 6 projektami rozporządzeń. W ramach planowanych zmian instytucjonalnych nie powołano Krajowej Komisji Ocen Oddziaływania na Środowisko. Ze względu na przedłużający się proces konsultacji nie ukończono prac nad dokumentem „Opracowanie procedur uczestnictwa społeczeństwa w procesie inwestycyjnym w celu zapewnienia przejrzystości procedur decyzyjnych i podejścia do ocen oddziaływania jako procesu zgodnie z wymaganiami wspólnotowymi”.

22.14. Swobodny dostęp do informacji o środowisku

Wszystkie prace prowadzone były zgodnie z harmonogramem.

22.15. Systemy: monitoringu środowiska oraz kontroli źródeł emisji

Prace dostosowawcze przebiegały zgodnie z przyjętym harmonogramem, z wyjątkiem opracowania zmodyfikowanych programów monitoringu wód, których nie uruchomiono ze względu na brak przyjętych aktów wykonawczych do Prawa wodnego oraz brak programów gospodarowania zasobami wodnymi w dorzeczach.

22.16. Wzmocnienie administracyjne i instytucjonalne

W ramach priorytetu realizowane były 3 zadania: *zadanie 1 - Przepływ informacji, zadanie 2 - Wzmocnienie administracyjne ochrony środowiska oraz zadanie 3 - Zagrożenia poważnymi wypadkami z udziałem substancji niebezpiecznych*. Opóźnienie nastąpiło w zadaniu 2 i dotyczyło opracowania wytycznych do monitoringu emisji objętych pozwoleniami zintegrowanymi.

22.17. System pozwoleń zintegrowanych

Odnotowano brak realizacji harmonogramu w odniesieniu do 5 rozporządzeń. Nie utworzono Krajowego Centrum Najlepszych Dostępnych Technik oraz nie zakończono prac nad inwentaryzacją instalacji podlegających dyrektywie IPPC.

22.18. Ekozarządzanie i audytowanie

W terminie opracowany został projekt Narodowego Programu promocji Systemów Zarządzania Środowiskowego w Polsce. Innych prac nie przewidziano.

22.19. Promocja europejskiego systemu ekoznakowania

Priorytet przewidywał w ramach zmian legislacyjnych przyjęcie nowych lub znowelizowanych kryteriów stwarzających podstawy do wejścia w życie wybranych wspólnotowych aktów prawnych. Ze względu na brak finansowania priorytet zrealizowano tylko częściowo.

22.20. Poprawa stanu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony przed promieniowaniem

W ramach prowadzonych prac legislacyjnych opóźnione zostało wydanie 5 rozporządzeń. Pozostałe prace prowadzone były zgodnie z przyjętym harmonogramem.

22.21. Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych

W ramach dodatkowych zadań koniecznych dla wejścia w życie nowych regulacji lub powołania instytucji częściowo wykonane zostały prace studialne na potrzeby ratyfikacji Protokołu z Kioto. Inne prace, w tym legislacyjne, wykonano w terminie.

Podsumowując, należy stwierdzić, że wiele prac przewidzianych do realizacji w 2001 r. nie zostało wykonane. Z 21 priorytetów jedynie trzy zostały zrealizowane zgodnie z terminem (priorytety 22.11, 22.14, 22.18). Największe opóźnienia wystąpiły w realizacji prac legislacyjnych. Dotyczy to przede wszystkim wydania aktów wykonawczych do ustaw. Najwięcej aktów wykonawczych brakuje w priorytetach 22.5 (18 rozporządzeń), 22.2 (15 rozporządzeń), 22.3 (14 rozporządzeń) oraz w priorytecie 22.4 (8 rozporządzeń). W niektórych przypadkach brak jest wyjaśnienia odnośnie do przyczyn zaistniałych opóźnień w realizacji harmonogramu (priorytety 22.2, 22.3, 22.5, 22.9). Brak odpowiednich rozporządzeń spowodował z kolei opóźnienia innych prac, jak np. w priorytecie 22.15. Część zadań nie została wykonana z przyczyn finansowych (priorytety 22.2, 22.3, 22.5, 22.6, 22.8, 22.19), dotyczy to m.in. wzrostu zatrudnienia bądź utworzenia odpowiednich jednostek w ramach zmian instytucjonalnych. W wielu priorytetach sygnalizowano możliwość wystąpienia w 2002 r. problemów z realizacją zadań z uwagi na niewystarczające środki finansowe. W związku z powyższym istnieje konieczność przyspieszenia realizacji zadań przewidzianych w NPPC, dotyczy to zwłaszcza wydania aktów wykonawczych do ustaw. Konieczne jest również zapewnienie wymaganej wysokości środków finansowych na realizację zaplanowanych zadań.

Opracowała Elżbieta Berkowska

23. OCHRONA KONSUMENTÓW I ZDROWIA

Na pierwszy rzut oka Raport w tym punkcie jest przejrzysty i czytelny, już jednak pierwsza z powołanych w nim ustaw wprowadza zamieszanie. Raport dotyczy realizacji Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w UE w 2001 r. Tymczasem jako dowód prac legislacyjnych wykonanych w 2001 r. przywoływane są ustawy i rozporządzenia które:

- Zostały uchwalone (wydane) w 2000 r. i weszły w życie w 2001 r.
- Zostały uchwalone (wydane) w 2001 r. i weszły w życie w 2001 r.
- Zostały uchwalone (wydane) w 2001 r. i weszły w życie w 2002 r.

Brak zatem jasnego kryterium, według którego akty prawne były umieszczane w Raporcie. Czy kryterium był rok uchwalenia (wydania), czy rok wejścia w życie? Wydaje się, że jedno i drugie po trochu. Rodzi to obawę, że akty prawne umieszczone w opiniowanym Raporcie, które weszły w życie w 2002 r. zostaną także umieszczone w przyszłym Raporcie z realizacji w 2002 r. Narodowego Programu

Przygotowania do Członkostwa w UE i w ten sposób będą sztucznie zawyżały statystykę.

Na marginesie można zauważyć, że w NPPC 2001, który został przyjęty przez Radę Ministrów 12 czerwca 2001 r., w rubryce „Przewidywana data przyjęcia przez Parlament”, przywołuje się rzeczywiste daty uchwalenia poszczególnych ustaw. Skoro ustawa już została uchwalona i nastąpiło to przed datą przyjęcia dokumentu przez Radę Ministrów, to czemu jest to ciągle planowana data uchwalenia aktu?

W stosunku do aktów prawnych już przyjętych brak wyraźnej informacji, czy całkowicie implementują przywoływane wspólnotowe akty prawne. Z części sformułowań – „ważny krok w dostosowywaniu prawnym i instytucjonalnym”, „dalsza harmonizacja polskich przepisów antymonopolowych z *acquis communautaire*” można wyciągnąć wniosek, że konieczne będą dalsze zmiany. Jeżeli tak, to warto byłoby wspomnieć jakie. Jeżeli zaś wniosek ten jest błędny i dokonana jest pełna implementacja przywoływanych przepisów wspólnotowych, wówczas należałoby to jasno i precyzyjnie zaznaczyć.

W przypadku projektowanego rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie określania szczegółowych zasad uwidaczniania cen towarów i usług oferowanych konsumentom, które miało wejść w życie w IV kwartale ubiegłego roku, jako przyczynę opóźnienia podano „późniejsze niż przewidywano uchwalenia ustawy o cenach”. Problem w tym, że ustawa została uchwalona 5 lipca 2001 r., weszła w życie 12 grudnia 2001, a rozporządzenia ciągle nie ma.

Trzeba jednak przyznać, że Raport odnosi się do wszystkich aktów prawnych sygnalizowanych w NPPC. Poza tym jest jasno usystematyzowany, co bardzo ułatwia jego lekturę.

Opracował Bartosz Pawłowski

24. SPRAWIEDLIWOŚĆ I SPRAWY WEWNĘTRZNE

24.1. Wdrożenie polityki migracyjnej i nowego systemu azylowego

Najważniejsze zadanie legislacyjne i jedyne rangi ustawowej zostało zrealizowane – uchwalono zmianę ustawy o cudzoziemcach (11 kwietnia 2001 r.). Z Raportu wynika, że uchwalenie ustawy wyczerpuje wszelkie działania ustawodawcze zmierzające do dostosowania prawa polskiego do *acquis communautaire* w zakresie ustawy o cudzoziemcach. Jednocześnie pełne dostosowanie będzie możliwe dopiero wobec uzyskania przez RP członkostwa w UE, ponieważ liczne normy obowiązujące w UE w omawianej dziedzinie zawarte są w tzw. instrumentach zamkniętych (konwencje otwarte tylko dla państw członkowskich UE).

Opóźnienia w zakresie działań normatywnych dotyczą natomiast aktów wykonawczych, przy czym lakoniczne stwierdzenie przyczyny: „długi okres prac wewnętrznych” nie może być uznane za zadowalające uzasadnienie. Brakuje w nim rzeczywistej diagnozy sytuacji, co nie przyczynia się do zaradzenia podobnym opóźnieniom.

Ważna zmiana instytucjonalna – powołanie i funkcjonowanie Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców - nie łączy się z rzeczywistym i efektywnym wykorzystaniem nowych struktur. Takie wnioski, potwierdzające zresztą opinię Komisji Europejskiej zawartą w raporcie okresowym za 2001 rok, pozwala wyciągnąć omawiany Raport.

W zakresie działań dodatkowych Raport, informując o stanie funkcjonowania programu „Pobyt”, zamieszcza notkę identyczną z omawianą już w punkcie 2.1. („Zapewnienie zgodności ustawodawstwa z prawem wspólnotowym w zakresie swobody przepływu osób”).

24.2. Dostosowanie polityki wizowej do systemu wspólnotowego

Z informacji dotyczącej wypowiedziania umów o ruchu bezwizowym z Białorusią, Macedonią i Rosją wynika, że jedyną przyczyną opóźnienia są ograniczenia finansowe w organizacji zaplecza konsularnego w poszczególnych krajach, których dotyczy wypowiedzianie umów. Czy rzeczywiście?

Raport relacjonuje stan prac związanych z zawieraniem umów o ruchu bezwizowym, odnotowując opóźnienia w tym zakresie.

Zdanie odnoszące się do szacunku poniesionych kosztów: „Brak informacji z MSZ” nie odpowiada wymogom dokumentu, jakim powinien być Raport.

Raport odnosi się do wszystkich kwestii określonych w NPPC 2001 (zmiany instytucjonalne, działania dodatkowe).

24.3. Dostosowanie systemu ochrony granicy państwowej do wymogów wspólnotowych

Działania podejmowane w omawianym obszarze znajdują odniesienie w dokumencie nazwanym: „Polska. Strategia zintegrowanego zarządzania granicą”. W dokumencie wyznaczono datę realizacji – 31 grudnia 2002 r.

Raport szczegółowo odnosi się do zadań wskazanych w NPPC 2001. Zmiany legislacyjne na poziomie ustawowym nastąpiły w terminie przewidzianym w NPPC. Pewne opóźnienia wystąpiły w zakresie przygotowania aktów wykonawczych dotyczących Straży Granicznej. Po raz kolejny Raport jako przyczynę opóźnienia podaje: „opóźnienie prac wewnątrzresortowych”.

Zaletą tej części Raportu jest przedstawienie stanu prac w zakresie poszczególnych zadań, mimo że zakończenie określonych działań przewidziano w NPPC na termin późniejszy (2002 r.).

24.4. Walka z przestępczością zorganizowaną

Najważniejsze zadania legislacyjne, podjęte i wykonane, to uchwalenie ustaw zmieniających ustawy: o Straży Granicznej, o bezpieczeństwie imprez masowych, o Policji. Zmiany dotyczą: ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego, przebiegu służby funkcjonariuszy SG, zabezpieczeń imprez masowych. Jako szczególnie istotną Raport ocenia nowelizację ustawy o Straży Granicznej. Regulacje związane z tą ustawą to także akty wykonawcze (5 rozporządzeń). Wszystkie te zadania zostały wykonane w terminie. Opóźnienia dotyczą wprowadzenia regulacji, które określałyby uprawnienia organów ścigania w zakresie działań operacyjno-rozpoznawczych, postępowania z przedmiotami pochodzącymi z przestępstwa lub służącymi do popełnienia przestępstwa, zwalczania przestępczości zorganizowanej, ochrony interesów finansowych WE, walki z korupcją, uproszczonej procedury ekstradycyjnej. W zakresie spraw, które mogą być regulowane rozporządzeniami jako przyczynę opóźnienia Raport znowu wskazuje: „długi okres prac wewnątrzresortowych”. Odnosząc się do zmian wymagających regulacji na poziomie ustawy, Raport wskazuje na prezydenckie projekty zmian w kodyfikacjach karnych. Trudno jednak ocenić, w jakim stopniu uchwalone zmiany będą odpowiadać zamierzonym.

Raport wskazuje na poprawę wydajności instytucjonalnej. Wymienia i szczegółowo analizuje zmiany instytucjonalne dotyczące m.in.: zwalczania przestępczości zorganizowanej, Krajowego Systemu Informacji Policji (przy czym właściwie brak odniesienia do powołanej ustawą o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych, instytucji Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej), organizacji bazy danych DNA – Genom.

Skutecznie podjęto działania w zakresie: zwalczania przestępczości narkotykowej, przestępstwa ucieczki z miejsca wypadku drogowego. Realizowano program szkoleń. Zgodnie z terminem wskazanym w NPPC przygotowano projekty umów między Polską a krajami UE o zwalczaniu przestępczości zorganizowanej.

Mimo aktywnej pracy nad wzmocnieniem efektywności instytucjonalnej i współpracy między poszczególnymi służbami zaangażowanymi w zwalczanie przestępczości (zwłaszcza przestępczości zorganizowanej), koordynacja zadań tych służb nie jest w ocenie Raportu okresowego 2001 Komisji Europejskiej na najwyższym poziomie.

24.5. Usprawnienie działania jednostek sądów i prokuratury w zakresie obrotu prawnego z zagranicą

NPPC 2001 podkreśla duże znaczenie, jakie UE nadaje współpracy jednostek wymiaru sprawiedliwości. Rzeczywista współpraca i ostateczne przygotowanie prawa

i instytucji krajowych do funkcjonowania w ramach systemu będzie możliwe dopiero z chwilą przystąpienia do UE. Dopiero wtedy Polska przystąpi do konwencji określanych jako zamknięte. Biorąc to pod uwagę, Polska podjęła i wykonała większość dostępnych jej zadań o charakterze legislacyjnym, konieczna jest jednak nowelizacja kodyfikacji karnych. Raport informuje, że przygotowane przez rząd nowelizacje nie zostały ostatecznie uchwalone (weto Prezydenta), a Prezydent wniósł nowe projekty zmian. Jednak przy analizie tej części Raportu powstaje wątpliwość co do ewentualnej treści punktu 2.3. (którego nie ma, a jest do niego odwołanie).

W 2001 r. nie przewidywano i nie wprowadzono zmian instytucjonalnych. Działania dodatkowe podjęto zgodnie z NPPC: prowadzono szkolenia, została zapoczątkowana informatyzacja odpowiednich jednostek sądów i prokuratury, opracowano praktyczny przewodnik w zakresie obrotu prawnego z zagranicą (dla sędziów i prokuratorów).

Opracowała Dorota Olejniczak

25. UNIA CELNA

25.1. Wdrażanie przepisów Kodeksu celnego oraz strategii modernizacji administracji celnej

W raporcie wskazano na przyjęte akty prawne objęte NPPC jak i wykraczające poza jego zakres, zaznaczając jednocześnie, że nie przewidziano w NPPC przyjęcia przez Radę Ministrów nowych projektów ustaw dokonujących transpozycji prawa wspólnotowego. Omówiono również terminarz projektów rozporządzeń skierowanych do uzgodnień międzyresortowych, wskazując na opóźnienie w stosunku do NPPC istniejące w przypadku kilku projektów. Raport dużo miejsca poświęca zmianom instytucjonalnym w Służbie Celnej. Zwraca uwagę uzgadnianie porozumień przez Prezesa GUC z Głównym Inspektorem Ochrony Roślin oraz porozumienia z Głównym Inspektorem Weterynarii. Raport zawiera również informacje dotyczące stopniowego wdrażania różnych systemów informatycznych w Służbie Celnej. Informacje te mają charakter ogólny. Interesująca informacja została podana w tabeli dotyczącej szacunku poniesionych nakładów. Okazuje się, że budżet państwa poniósł koszty w zakresie poniesionych działań w kwocie ok. 57 mln. złotych, fundusz PHARE ok. 3,7 mln. złotych natomiast ok. 25 mln. złotych pochodziło z bliżej nieokreślonych innych źródeł! W podsumowaniu zwraca się uwagę na zagrożenia związane z procesem informatyzacji służb celnych ze względu na ograniczone środki finansowe.

Opracował Andrzej Kurkiewicz

26 STOSUNKI ZEWNĘTRZNE

26.1 Dostosowanie legislacji i stanu traktatowego do *acquis communautaire* w obszarze stosunków gospodarczych z zagranicą

W zakresie objętym rozdziałem „Stosunki zewnętrzne” należy zwrócić uwagę na różnice występujące w konstrukcji tego rozdziału w porównaniu z rokiem ubiegłym oraz niezgodność ze spisem treści.

Zadanie 1. Dostosowanie zasad ochrony rynku oraz kontroli eksportu dóbr podwójnego zastosowania do wymogów prawa wspólnotowego

Raport wymienia przyjęte w tym zakresie ustawy w roku 2001:

- z dnia 24 sierpnia 2001 r. o ochronie przed przywozem na polski obszar celny towarów po cenach dumpingowych;
- z dnia 11 kwietnia 2001 r. o ochronie przed nadmiernym przywozem towarów na polski obszar celny;
- z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie przed nadmiernym przywozem na polski obszar celny niektórych towarów tekstylnych i odzieżowych;

W raporcie wymienia się rozporządzenia przyjęte przez Radę Ministrów albo właściwych ministrów regulujące zakres dotyczący opisanych powyżej ustaw. Wymieniono również te akty wykonawcze, które nie zostały wydane, aczkolwiek ich wydanie było przewidziane w harmonogramie. Brak jest wyjaśnienia przyczyn opóźnienia.

W okresie objętym sprawozdaniem nie przewidywano dokonania zmian instytucjonalnych. W Raporcie znajdują się dodatkowe informacje o działaniach podejmowanych przez Ministerstwo Gospodarki w zakresie realizacji kontroli eksportu. Zwraca uwagę podejście Ministerstwa, które zachęca przedsiębiorstwa do wdrażania wewnętrznych programów kontroli (np. dystrybucja na płytach CD informacji o zasadach dot. obrotu).

Zadanie 2. Przeprowadzenie analizy umów zawartych przez Polskę o wzajemnej ochronie i popieraniu inwestycji pod kątem zgodności z prawem WE

W Raporcie podobnie jak to miało miejsce w roku ubiegłym został zasygnalizowany problem rozstrzygnięcia zgodności traktatu o stosunkach handlowych gospodarczych ze Stanami Zjednoczonymi. Brak jest informacji co w okresie objętym Raportem zostało dokonane w tej dziedzinie. Problem ten jest objęty zainteresowaniem UE i, na co zwraca uwagę Raport, może stanowić zagrożenie ponownego otwarcia zamkniętego tymczasowo obszaru negocjacyjnego „Stosunki zewnętrzne”. Raport zwraca uwagę na konieczność dokonania analizy aktów wykonawczych do ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kredytów eksportowych pod kątem konieczności ich ewentualnej zmiany.

Raport przedstawia akty prawne wydane w tej materii, w tym Uchwały Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych dotyczące Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych.

Opracował Andrzej Kurkiewicz

27. WSPÓLNA POLITYKA ZAGRANICZNA I BEZPIECZEŃSTWA

Raport z realizacji NPPC w roku 2001 w tej dziedzinie przypomina niestety raporty z lat ubiegłych. Większość działań przewidzianych przez NPPC nie została zrealizowana w terminie, przy czym powtarzającą się także w tym roku przyczyną opóźnień są przedłużające się prace wewnątrz- lub międzyresortowe.

Zmieniona w NPPC'2001 koncepcja dostosowania prawa polskiego do regulacji Unii Europejskiej w zakresie procedur implementacji sankcji przeciwko krajom trzecim podejmowanych przez organizacje międzynarodowe nie spowodowała przyspieszenia trwających już trzeci rok prac. Przewidziane w NPPC'2001 nowelizacje obowiązujących aktów prawnych nie zostały dokonane. Trzeba przypomnieć, że dotyczy to zadania, które miało zostać zrealizowane do końca 2000 roku.

Nie zakończyły się prace nad uregulowaniem udziału przedstawicieli RP (w tym jednostek służb mundurowych) w prowadzonych poza terytorium Polski działaniach pod auspicjami UE. Nie została także zakończona sprawa opracowania systemu koordynacji działań rządu w zakresie wykonywania sankcji międzynarodowych, nie powstał mechanizm wypracowywania prezentowanego na forum międzynarodowym spójnego stanowiska w sprawie polityki bezpieczeństwa.

MSZ opracował po trzech latach szczegółowy zakres kompetencji Dyrektora Politycznego w tym resorcie. Dyrektor wraz ze swym Biurem ma być zostać powołany do końca III kwartału 2002 r. Udało się także powołać Przedstawiciela RP przy strukturach wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obronnej (CESDP), jednak bez planowanego zespołu wspierającego jego działalność.

Opóźnienia realizacji głównych zadań miały wpływ na niezrealizowanie dodatkowych zamierzeń, takich jak zatrudnianie i szkolenia pracowników oraz szkolenia dla cywilnych uczestników misji kryzysowych UE.

Opracował Maciej J. Nowakowski

28. KONTROLA FINANSOWA

Negocjacje w tym obszarze zostały tymczasowo zamknięte w czerwcu 2000 r.

Komisja Europejska w Okresowym Raporcie podkreśliła znaczący postęp, jaki został dokonany w 2001 r. w związku z nowelizacją ustawy o finansach publicznych, wprowadzającą system kontroli finansowej i audytu. Niemniej jednak należy zauważyć, że nie udało się wraz z tą nowelizacją uchwalić wszystkich niezbędnych aktów wykonawczych (np. wynikających z art. 35 j czy art. 35 ł ust. 6 ustawy o finansach publicznych).¹¹ Komisja uznała za ważne prawidłowe wdrożenie rozwiązań legislacyjnych, tj. wzmocnienie zdolności administracyjnych w obszarze kontroli finansowej uwzględniające niezależność komórek audytu wewnętrznego na wszystkich szczeblach administracji państwowej oraz podjęcie działań związanych z budową instytucji na różnych szczeblach administracji publicznej (centralnej, regionalnej).

Komisja odnotowała także pewne zaawansowanie prac w zakresie akredytacji agencji płatniczej dla programu SAPARD, przy jednoczesnym niewystarczającym postępie w zakresie kontroli i audytu funduszy z ISPA i PHARE.

Opracowała Zofia Szpringer

¹¹ Warto dodać, że opóźnienia w stosunku do NPPC dotyczyły też projektu rozporządzenia RM w sprawie szczegółowych zasad i trybu kontroli gospodarowania środkami pochodzącymi z zagranicy, nie podlegającymi zwrotowi oraz środkami na współfinansowanie oraz kryteriów oceny celowości i gospodarności dokonywania wydatków)

29. FINANSE I BUDŻET

Negocjacje w tym obszarze nie zostały zamknięte, gdyż stanowisko negocjacyjne mogło być modyfikowane w zależności od ustaleń dokonanych w innych rozdziałach.

Komisja Europejska w Okresowym Raplocie oceniła postępy poczynione przez Polskę za ograniczone, wskazując na konieczność wdrożenia bardziej restrykcyjnych przepisów i procedur w przepisach budżetowych i wydanie wszystkich niezbędnych aktów wykonawczych do niej oraz procedur tworzenia wieloletnich planów budżetowych.

Komisja wskazała też na niedostateczny postęp w zakresie tworzenia systemu środków własnych. Warunkiem uniknięcia płacenia w przyszłości przez Polskę kar-nych płatności jest utworzenie administracji zdolnej do sprawnego naliczania, poboru i przekazywania do budżetu Unii składek (celowi temu służyć powinno dostosowanie podstaw statystycznych przy obliczaniu VAT, polegających na przejściu z SWW na PKWiU oraz stosowanie metodologii zgodnej z ESA`95).

Opracowała Zofia Szpringer

30. INNE KWESTIE DOSTOSOWAWCZE

30.1. Kształtowanie długookresowego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski

Celem tego priorytetu jest osiągnięcie trwałego i zrównoważonego tempa rozwoju społeczno-gospodarczego, prowadzącego do zmniejszenia dystansu w poziomie rozwoju między Polską a krajami Unii Europejskiej. W 2001 roku realizacja tego priorytetu polegała głównie na dalszej pracy nad długookresową strategią rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 26 lipca 2000 roku dokument programowy rządu „Polska 2025 - Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju” ma bowiem charakter otwarty. W 2001 roku były prowadzone dalsze działania dotyczące monitorowania i oceny realizacji tego dokumentu oraz analizy procesów trwałego i zrównoważonego rozwoju w skali krajowej i regionalnej, uwzględniające skutki integracji z UE. Okresowe oceny makroproporcji i trendów w gospodarce polskiej prezentowano na forum różnych instytucji stowarzyszenia RP-UE. Zrealizowany został też, po kilkumiesięcznych uzgodnieniach w 2000 roku, program umowy twinningowej z Generalnym Komisariatem Planu Francji. Umowa twinningowa z Generalnym Komisariatem Planu Francji została podpisana 16 stycznia 2001 roku, ustala kwotę środków pomocowych realizujących system zaplanowanych szkoleń w zakresie metod i instrumentów opracowywania planów i strategii długoterminowych w Polsce i we Francji.

Modyfikowany dokument strategii ma być wykorzystywany przy realizacji Ramowego Programu Promocji Zagranicznej Procesu Akcesji RP do Unii Europejskiej oraz Programu Informowania Społeczeństwa.

Głównym zadaniem długookresowej strategii jest tworzenie warunków dla zrównoważonego, a więc z poszanowaniem środowiska naturalnego, rozwoju gospodarczego Polski (przy uwzględnieniu jej przyszłego podziału w rynku wewnętrznym Unii Europejskiej oraz w unii gospodarczej i walutowej), mającego na celu generowanie zdolności konkurencyjnej gospodarki polskiej i stopniowe zmniejszanie dystansu rozwojowego Polski w stosunku do krajów UE.

Realizacja priorytetu 30.1 w NPPC 2001 łączy zadania priorytetu 30.1 i 30.2 formułowanych w NPPC 2000. Dodatkowo też (w stosunku do zadań priorytetu 30.1. w NPPC 2000) w ramach priorytetu 30.1 w NPPC 2001 dochodzi zadanie wdrażania długookresowej polityki przestrzennej i regionalnej. Celem tego zadania jest budowa systemu planowania przestrzennego i planowania regionalnego w Polsce, spójnego z wymaganiami Unii Europejskiej i zdolnego do absorpcji środków z Funduszy Strukturalnych.

Jednak informacja na temat realizacji tego zadania jest w raporcie bardzo enigmatyczna. Podana jest tylko informacja, że „trwają prace nad opracowaniem projektu systemu instrumentalizacji, wdrażania i aktualizacji „Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju”, przyjętej przez rząd jeszcze w 1999 roku, a przez Sejm 17 listopada 2000 roku. „Koncepcja...” jest dokumentem komplementarnym do dokumentu „Polska 2025 - Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju”.

Nie wiadomo, czy uwaga w raporcie, dotycząca trwania prac „nad opracowywaniem projektu systemu instrumentalizacji...”, odnosi się do prowadzenia prac nad

przygotowywaniem - sygnalizowanej w NPPC 2001 - „Długofalowej strategii rozwoju regionalnego Polski”. Przewidziany w „Długofalowej strategii rozwoju regionalnego Polski” system programowania, zarządzania, monitorowania i kontroli polityki regionalnej miał być istotnym elementem trwałego i zrównoważonego rozwoju Polski oraz aktualizacją „Koncepcji”.

Trzeba zaznaczyć, że w dniu 23 października 2001 roku, współpracujące z Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa zostało zlikwidowane. Biura rozwoju regionalnego RCSS zostały włączone do Ministerstwa Gospodarki, natomiast w RCSS zadania w zakresie polityki regionalnej i przestrzennej przejął Departament Programowania Strategicznego, utworzony w sierpniu 2001 roku (liczący 10 osób).

Ze względu na upływ III kadencji Sejmu prace legislacyjne nad nową *ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w 2001 roku nie zostały ukończone.

30.2. Zwiększanie innowacyjności gospodarki

Priorytet ten zastąpił w NPPC 2001 poprzedni, formułowany w NPPC 2000 jako 30.2.: „Dokonywanie regularnych przeglądów i ocen podstawowych makroproporcji i trendów w gospodarce Polski”. Okresowa ocena sytuacji społeczno-gospodarczej Polski nadal jest systematycznie dokonywana, ale w ramach zadań priorytetu 30.1 NPPC 2001 .

Celem priorytetu *30.2: Zwiększanie innowacyjności gospodarki* jest poprawa konkurencyjności i dynamiki wzrostu gospodarczego Polski poprzez wykorzystanie działania czynnika wiedzy i wysokiej techniki wytwarzania. Sprawna gospodarka rynkowa i sprostanie przez kraj kandydujący do UE presji konkurencyjnej ze strony przedsiębiorstw na jednolitym rynku europejskim są podstawowymi warunkami spełnienia kryteriów kopenhaskich, ustanowionych dla Polski i innych krajów kandydujących do UE, które podpisały Układ Europejski. Natomiast konkurencyjność polskiej gospodarki zależy w dużej mierze od poziomu innowacyjności gospodarki. Wysoki jej poziom jest intensywnym czynnikiem wzrostu gospodarczego.

Celami pośrednimi zapisanymi w NPPC 2001 są następujące działania:

- stworzenie mechanizmów i struktur sprzyjających działalności innowacyjnych,
- kształtowanie postaw innowacyjnych w gospodarce,
- zwiększanie sprawności wdrażania nowoczesnych rozwiązań w gospodarce i transferu nowych technologii,
- zmiana wzorców konsumpcji w kierunku bardziej sprzyjającym dla zrównoważonego rozwoju.

Instytucją wiodącą dla realizacji priorytetu jest Ministerstwo Gospodarki.

Działania rządu w odniesieniu do stymulowania innowacyjności oparte są na dokumencie o horyzoncie krótko- i średniookresowym pt. „*Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 roku*” (przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 15 czerwca 1999 roku) oraz na wynikającym z niej rządowym programie „*Zwiększanie innowacyjności gospodarki polskiej w Polsce do 2006 roku*” (przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 11 lipca 2000 roku). Do zagadnienia stymulowania innowacyjności gospodarki nawiązują również dokumenty rządowe: „*Założenia polityki innowacyjnej państwa do 2002 roku*”, „*Cele i kierunki społeczeństwa informacyjnego*”

w Polsce” oraz „Długookresowa strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski do roku 2025”.

W terminarzu niezbędnych prac legislacyjnych NPPC 2001 było przewidziane uchwalenie ustawy o finansowym wspieraniu inwestycji. Projekt tej ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 kwietnia 2001 roku. Ze względu na upływ III kadencji Sejmu prace legislacyjne nad ustawą o finansowym wspieraniu inwestycji nie zostały ukończone w 2001 roku (ustawa ta została uchwalona przez Sejm w dniu 15 lutego 2002 roku i po przyjęciu przez Sejm części poprawek Senatu została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 5 kwietnia 2002 roku).

Większość działań odnoszących się do nowego priorytetu 30.2. została przewidziana na rok 2002. W 2001 roku prace nad nim miały charakter głównie koncepcyjny.

30.3. Kontynuacja prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych

Ponieważ dokończenie procesu prywatyzacji jest niezbędne dla funkcjonowania sprawnej gospodarki rynkowej, realizacja priorytetu 30.3 jest konieczna dla spełnienia przez Polskę kopenhaskich kryteriów członkostwa w Unii Europejskiej. Priorytet kontynuacji prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jest zgodny z zaleceniami Komisji Europejskiej, określonymi w zaktualizowanej wersji programu „Partnerstwa dla Członkostwa” oraz w okresowym Raporcie'2000.

W NPPC 2001 założono jako stan docelowy w średnim okresie (do końca 2001 roku) prywatyzację 70% ogólnej wartości zasobów majątkowych pozostających we własności Skarbu Państwa według stanu na rok 1998.

Podobnie jak w poprzednim, również w *Raporcie* z wykonania NPPC 2001, przekazana jest szczegółowa informacja na temat realizacji priorytetu w zakresie intensyfikacji procesów prywatyzacyjnych w poszczególnych branżach, jak również w odniesieniu do prywatyzacji mienia rolnego, realizowanego przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz prywatyzacji mienia wojskowego, realizowanego przez Agencję Mienia Wojskowego i Wojskową Agencję Mieszkaniową.

W Polsce sprywatyzowano według stanu na koniec 2000 r. zaledwie ca 40% przedsiębiorstw państwowych z 6691, które rozpoczęły proces prywatyzacyjny, ale ca 70% spośród 5309 przedsiębiorstw państwowych zostało przekształconych do końca września 2001 roku przez Ministerstwo Przekształceń Własnościowych i Ministerstwo Skarbu. Ilościowo, największą skutecznością w tym względzie okazała się metoda prywatyzacji bezpośredniej (około 92% do końca listopada 2001 r.). Proces prywatyzacyjny najszybciej jest realizowany w przemyśle spożywczym (np. już do końca 2000 roku został prawie w całości sprywatyzowany przemysł tytoniowy, w 2001 roku następują postępy w prywatyzacji przemysłu spirytusowego) i w sektorze finansowym. Jednak stosunkowo wysoki wskaźnik udziału sektora prywatnego w Polsce w tworzeniu PKB (ponad 70 % w 2000 r.) wynika, zdaniem ekonomistów, nie tyle z prywatyzacji sektora publicznego, ile przede wszystkim z oddolnego rozwoju małych i średnich firm.¹²

Mimo ciągłego procesu prywatyzacji nadal występują w Polsce sektory zmonopolizowane i o ograniczonej konkurencji. Do sektorów o ograniczonej konkurencji należą: hutnictwo i przemysł metali kolorowych, górnictwo, produkcja maszyn budowla-

¹² Daria Kostecka, Robert Grzeszczak, *Euforia wygasa*, "Gazeta Bankowa" z dn. 29 maja - 4 czerwca 2001 r.

nych i obrabiarek, przetwórstwo siarki, przemysł petrochemiczny, przemysł cukrowniczy, niektóre usługi bankowe, żegluga morska i śródlądowa. Do rynków zmonopolizowanych należą: rynek miedzi, elektroenergetyka, telekomunikacja, transport kolejowy, transport lotniczy, ciepłownictwo, gazownictwo, rynek usług pocztowych, leśnictwo. Występują trudności w prywatyzacji sektora chemii ciężkiej, hutnictwa, energetyki, telekomunikacji, górnictwa, przemysłu cukrowniczego, państwowych banków. Natomiast szanse Polski na rynku unijnym (bez względu na to, czy przystąpimy do UE, czy nie), zależą przede wszystkim od zmiany mikroekonomicznej sytuacji przedsiębiorstw, sprzyjającej inwestycjom w kapitał rzeczowy, rozwój i transfer technologii, know-how i kapitał ludzki. Utrzymywanie nadal w dużym zakresie kompleksu państwowo-kapitałowego nie gwarantuje wykreowania odpowiedniej do wymogów rynku unijnego zdolności konkurencyjnej gospodarki polskiej i przekształcenia jej wadliwej struktury gospodarczej, ale prowadzi do utrzymywania gałęzi schyłkowych i dalszego obciążania budżetu państwa wypłacanymi dotacjami i subwencjami.

W zakresie prac legislacyjnych, nastąpiło przede wszystkim dostosowanie prawne odnoszące się do możliwości nabywania za wierzytelności akcji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i komercjalizacji przedsiębiorstw drogą konwersji wierzytelności. Ta szczególna metoda prywatyzacji uznawana jest w prawie wspólnotowym jako pomoc publiczna i podlega regulacjom dotyczącym zasadom jej przyznawania.¹³ W obszarze negocjacyjnym „Polityka konkurencji” strona polska zadeklarowała, że kwestia pomocy państwa w procesie prywatyzacji zostanie rozstrzygnięta do końca 2002 roku. Najpóźniej, proces konwersji wierzytelności na akcje musi się skończyć w dniu uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.

W związku z koniecznością dostosowania tej kwestii do prawa wspólnotowego została już uchwalona w dniu 11 maja 2001 roku przez Sejm *ustawa o zmianie ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz zmianie niektórych ustaw...*, która wejdzie w życie z dniem uzyskania członkostwa Polski w UE (Dz. U. z 2001 r., Nr 63, poz. 637). Ustawa ta znosi możliwość nabywania akcji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w zamian za wierzytelności, a także możliwość komercjalizacji z konwersją wierzytelności, a także znosi pewne preferencje dla inwestorów krajowych w zakresie ich udziału w prywatyzacji, a więc dyskryminację inwestorów zagranicznych (zniesienie wymogu miejsca zamieszkania w Polsce, obywatelstwa polskiego przy ratalnym systemie nabywania akcji i inne) z chwilą wejścia Polski do Unii. W ten sposób została uregulowana kwestia niezgodności prawa polskiego z prawem wspólnotowym, zapisana w NPPC 2001.

Reasumując, ponieważ kontynuacja procesów prywatyzacyjnych w ramach realizacji priorytetu 30.3 ma odbywać się w sposób ciągły do końca 2002 roku, trudno określić stopień realizacji tego priorytetu w 2001 roku. W dalszym ciągu, w kolejnym Raporcie, nie ma informacji na temat stopnia zaawansowania procesu prywatyzacji majątku państwowego z punktu widzenia oceny, na ile jest on zbliżony w stosunku do zakładanego w NPPC na koniec 2001 roku celu - prywatyzacji 70% państwowego majątku. W kolejnym *Raporcie* brakuje więc oceny stopnia opóźnienia procesu prywatyzacji w stosunku do przyjętych założeń w priorytecie 30.3 i przedstawienia szans realizacji tego procesu w przewidzianym terminie.

Ogólna ocena procesu prywatyzacji sformułowana w Raporcie jako działania zgodne z harmonogramem, z wyjątkiem niektórych branż, co do których występują

¹³ Patrz omówienie priorytetu 15.1.

„pewne opóźnienia” - nie jest wystarczająca. W stosunku do np. sektora hutniczego czy górniczego bardziej odpowiednie od określenia „opóźnienie” powinno być raczej słowo „niepowodzenie”. Udział Skarbu Państwa w poszczególnych NFI (od 10,74% do 16,12%) podano w Raporcie z realizacji NPPC 2001 według stanu na koniec 2000 roku. W 2001 roku nie zawarto żadnych nowych kontraktów menedżerskich.

W NPPC jako cele pośrednie założono też realizację programu reprivatyzacji i wypłaty rekompensat. W wyniku braku ustawy do tej pory nie została rozwiązana kwestia reprivatyzacji. Natomiast od 2000 roku jest realizowany plan wypłat w ramach *Programu przyznania rekompensat dla emerytów i pracowników sfery budżetowej*.

W odniesieniu do pracy legislacyjnej za najważniejsze należy uznać dostosowanie polskiego prawa do wymogów Unii Europejskiej - w zakresie stosowania konwersji wierzytelności na akcje jako szczególnej metody prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych - poprzez uchwalenie ustawy z dnia 11 maja 2001 roku o *zmianie ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz zmianie niektórych ustaw...* Ustawa ta ma wejść w życie z chwilą wejścia Polski do Unii Europejskiej.

Opracowała Ewa Czerwińska

30.4. Zapewnienie równego dostępu do służby cywilnej

Zadaniem legislacyjnym w ramach tego priorytetu jest określenie w trybie dwóch rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów szczegółowych zasad przeprowadzenia ocen urzędników służby cywilnej i szczegółowych warunków przyznawania świadczeń przysługujących urzędnikom służby cywilnej przeniesionym do pracy w innej miejscowości.

Obydwa te rozporządzenia nie zostały wydane i ich terminowość w stosunku do NPPC jest wydatnie opóźniona. Pierwotnie pierwsze z wymienionych rozporządzeń miało wejść w życie w trzecim kwartale 2000 r., lecz termin ten został przesunięty na II kwartał 2001 r. Drugie rozporządzenie, przedłożone do uzgodnień międzyresortowych w połowie maja 2000 r., miało być gotowe w czwartym kwartale 2000 r., a potem przedłużono ten termin o cały rok, do czwartego kwartału 2001 r.

W obu wypadkach głównym powodem opóźnień jest – jak stwierdza się w priorytecie – długi czas prac wewnątrzresortowych. Niewątpliwie świadczy to o słabości ministerialnych służb prawnych i niedostatecznej sprawności administracji rządowej w rozwiązywaniu omawianej kwestii.

Dodatkowe działania mające na celu realizację priorytetu były urozmaicone, a jeśli idzie o przeprowadzone kampanie informacyjno-promocyjne w znacznym stopniu, jak się wydaje, zadowolające. Wprawdzie brakuje szczegółów, w jaki sposób były wykonywane materiały informacyjne i promocyjne, jak przeprowadzano ich dystrybucję i na jaką skalę, lecz liczba podjętych w tym zakresie działań była niewątpliwie znaczna. Niestety, niektóre sformułowania nie pozwalają stwierdzić, czy podjęte inicjatywy zakończyły się zamierzonym rezultatem, np. czy przeprowadzone konkursy na najbardziej przyjazny urząd administracji rządowej i najlepszą pracę magisterską poświęconej służbie cywilnej zostały rozstrzygnięte, jakiego typu badania socjologiczne zostały przeprowadzone, jakie uzyskano wyniki, jak je wykorzystano itd.

Informacja, że 276 osób otrzymało mianowanie w Służbie Cywilnej w 2001 r., a spośród nich 218 osób przeszło postępowanie kwalifikacyjne oraz 58 osób ukończyło Krajową Szkołę Administracji, rodzi pytanie, w jaki sposób i przez kogo mianowano do Służby Cywilnej pozostałych 13 osób? Poza tym, nie jest jasne, czy w roku 2001 w wyniku opuszczenia Służby Cywilnej przez 32 osoby i mianowania 276 osób korpus służby cywilnej zwiększył się o 244 osoby. Tego typu i podobne pytania nie pojawiałyby się, gdyby dane liczbowe były podawane w sposób precyzyjny i jednoznaczny.

Do nazbyt ogólnikowych informacji należy także zaliczyć wiadomość, że w przygotowaniu projektów planów strategiczno-biznesowych brali udział konsultanci zagraniczni (jacy? ilu?), że odbywały się szkolenia dla specjalistów z Urzędów Pilotażowych i że opracowano „Plan działania” (na jaki temat? czego dotyczy?).

W ogólnym podsumowaniu tego priorytetu stwierdza się, że Komisja Europejska po raz kolejny zamieściła krytyczną ocenę polskiego systemu służby cywilnej, głównie z powodu niskiej jakości wdrażania ustawy o służbie cywilnej i braku dwóch wspomnianych wyżej aktów wykonawczych do tej ustawy. Słusznie przeto wyrażona jest obawa, czy nowelizacja ustawy o służbie cywilnej, przewidująca ewentualność obsadzania stanowisk w administracji rządowej przez osoby nie będące członkami korpusu służby cywilnej, nie spowoduje nasilenia się głosów krytycznych. Niestety, taka ewentualność jest wielce prawdopodobna.

30.5. Przetłumaczenie i weryfikacja tłumaczeń *acquis communautaire*

Podobnie jak w latach ubiegłych nie zostały wykonane w całości zaplanowane tłumaczenia *acquis communautaire* oraz ich weryfikacja. Z tekstu omawiającego priorytet nie dowiadujemy się, jaka ogólna liczba stron została już przetłumaczona i zweryfikowana, a jaka stanowi zaległości. Jeśli w 2000 r. miało zostać przetłumaczone, według ówczesnego raportu NPPC 25-30 tys. stron, a przetłumaczono zaledwie 6 tys. stron, zaś w 2001 r. przetłumaczono około 28 tys. stron z 40 tys. zaplanowanych, to wynika stąd, że zaległości w przekładach *acquis communautaire* wzrosły w ciągu dwóch lat o ponad 30 tys. stron, a zaległości w liczbie zweryfikowanych stron są zapewne znacznie wyższe. W Raportach wcześniejszych podawana była szacunkowa liczba przetłumaczonych stron według tekstu standartowego oraz według Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej i wydruku komputerowego. Te wielkości różniły się między sobą. Raport za 2001 r. do tych różnic się nie odnosi i w istocie nie wiadomo, według jakiej miary podawana jest liczba przetłumaczonych i zweryfikowanych stron *acquis communautaire*. Analogicznie, nie są wymienione ministerstwa i urzędy centralne, w których zaległości przekładowe są szczególnie duże.

Znaczne zwiększenie tempa prac przekładowych w 2001 r. zostało spowodowane tym, jak można sądzić, że zostały one powierzone firmom tłumaczeniowym, a także wydatnym wzmocnieniem kadrowym Departamentu Tłumaczeń UKiE. To niewątpliwie pozytywne okoliczności. Na równie pozytywną ocenę zasługują zrealizowane dodatkowe działania w ramach omawianego priorytetu, takie jak utworzenie baz danych tekstów przetłumaczonych oraz ich udostępnienie wraz z bazą danych terminologicznych, a także przygotowanie i opublikowanie glosariuszy dotyczących *acquis communautaire*.

Ponieważ do maja 2003 r. powinny zostać zakończone tłumaczenia wraz z weryfikacją *acquis communautaire*, przeto wypada oczekiwać, że w 2002 r. prace przekła-

dowe zostaną wydatnie zintensyfikowane. Jednakże jakie zamierza się podjąć w tym celu działania i jaki przewiduje się ich harmonogram, o tym Raport nie informuje ograniczając się do wyrażenia opinii, że „zostaną zacieśnione kontakty z właściwymi strukturami ministerstw i urzędów centralnych”. Stwierdzenie to może budzić zaniepokojenie swoją lapidarnością, podobnie jak supozycja, że weryfikacją tłumaczeń orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, szacowanego na 18 tys. stron, zajmie się najpewniej Ministerstwo Sprawiedliwości.

30.6. Przygotowanie administracji regionalnej do uczestnictwa w wybranych dziedzinach polityki WE oraz w programach i funduszach wspólnotowych

Realizacja priorytetu w 2001 r. przebiegała znacznie sprawniej niż rok wcześniej. Dane dotyczące szkolenia wykładowców, instruktorów i inicjatorów szkoleń są konkretne i świadczą o tym, że program pt. „Przygotowanie kadry administracji regionalnej i subregionalnej do uczestnictwa w wybranych dziedzinach polityki wspólnot europejskich oraz programach i funduszach wspólnotowych” jest realizowany w trybie ciągłym i bez większych zakłóceń. Również szkolenia dla administracji regionalnej realizowane w ramach projektu „Rozwój zasobów ludzkich. Wzmocnienie administracji terytorialnej w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej”. odbywały się zgodnie z przyjętymi założeniami i objęły ponad 3000 przedstawicieli administracji powiatowej i wojewódzkiej. Wymienione w priorytecie efekty, jak również opis dodatkowych działań, które zostały wykonane, zasługują na pozytywną ocenę, tym bardziej, że – jak stwierdza się w podsumowaniu – realizacja wszystkich szkoleń przebiegała zgodnie z ustalonym harmonogramem. Jedynym mankamentem w ramach priorytetu jest to, że nadal nie została utworzona pełna sieć wojewódzkich ośrodków szkoleniowych oraz nie jest rozstrzygnięta sprawa ich finansowania.

30.7. Przygotowanie i realizacja programu promocji Polski w państwach UE

W przeciwieństwie do poprzedniego priorytetu powyższy priorytet jest przedstawiony w raporcie bez jakichkolwiek konkretów. Z ogólnikowych informacji można jedynie się dowiedzieć, że przeprowadzono szkolenia, opracowano prezentację w Internecie, promowano Polskę za pośrednictwem mediów elektronicznych, przeprowadzono badanie wizerunku Polski w państwach Unii Europejskiej i podjęto inne – również enigmatycznie zapisane – działania.

Nie sposób tym samym potwierdzić zawartej w Raporcie 2000 zapowiedzi, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych, jako instytucja wiodąca w realizacji priorytetu, zintensyfikuje działania promocyjne na rzecz szybkiej akcesji Polski do Unii Europejskiej. W każdym razie ogólnikowe dane zamieszczone w Raporcie 2001 nie pozwalają na sformułowanie werdyktu przedstawiającego realizację priorytetu w korzystnym świetle. Z podobną dozą ostrożności wypada ustosunkować się do oszacowania poniesionych nakładów w ramach priorytetu. Abstrahując nawet od tego, że zestawienie kosztów nie zawiera pełnych danych, bo nie są znane wydatki na promocję polskich placówek dyplomatycznych za granicą, to zwraca uwagę, iż najpoważniejszą pozycją w wydatkach stanowi „zakup usług pozostałych”. Wynosił on 4 107, 25 tys. zł, czyli 62,5% ogólnej sumy wydatkowanych środków (pozostałe 37,5% środków wydatkowano na zakup materiałów, wyposażenia, pomocy naukowych, książek, podróży służbowych, kosztów szkoleń, wizualizacji oraz promocji w mediach krajowych

zagranicznych). Taka forma rozliczenia poniesionych nakładów na promocję Polski w państwach Unii Europejskiej rodzi poważne wątpliwości co do racjonalności i celowości wydatkowania ogromnych skądinąd kwot. Dlatego ze sceptycyzmem wypada traktować zapewnienie, zawarte w ogólnym podsumowaniu, że „w roku 2001 nastąpiła konsolidacja zagranicznych działań promocyjnych MSZ”. Sposób, w jaki przedstawiony jest priorytet 30.8, do takiej konkluzji bynajmniej nie upoważnia.

Opracował Andrzej Kojder

30.8. Utworzenie zintegrowanego systemu katastralnego

Z Raportu wynika, że nie są kontynuowane działania podejmowane w poprzednim okresie sprawozdawczym. Planowana wcześniej (jeszcze przed 2000 r.) integracja trzech systemów: ewidencji gruntów i budynków, ewidencji podmiotów i przedmiotów opodatkowania, ksiąg wieczystych została zaniechana. Organy odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań zostały rozwiązane albo uległy przekształceniu. Zapoczątkowane prace zawieszono więc na czas wyjaśnienia kwestii kompetencji organów administracji.

Analiza tej części Raportu (a także NPPC 2001) nasuwa wątpliwości co do celowości zamieszczania (w NPPC i Raporcie) tytułu „Utworzenie zintegrowanego systemu katastralnego”. Ważny jest oczywiście – z punktu widzenia porządku prawnego i pewności obrotu – spójny system ewidencji wszystkich nieruchomości. Jednak fakt wprowadzenia omawianego rozdziału do NPPC i Raportu stwarza mylne wrażenie, że ewentualne zmiany i działania wynikają ze zobowiązań Polski wobec UE albo, że są warunkiem członkostwa. Jest faktem, że w Raporcie okresowym, Komisja Europejska, omawiając kryteria członkostwa, odnosi się do zagadnienia rejestru gruntów, odnotowuje zmiany prawa zmierzające do usprawnienia funkcjonowania systemu rejestracji sądowej oraz podkreśla konieczność przyspieszenia procedur związanych z rejestracją nieruchomości. Jednak zmiany te zalicza to do kategorii kryteriów politycznych członkostwa i do obszaru działań w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Chodzi więc o problem ogólniejszy – usprawnienie procedur sądowych, a nie samą instytucję katastru nieruchomości. Wobec takiego usytuowania problemu i wobec braku koordynacji planów i spójnych działań w ramach omawianego rozdziału 30.8. Raportu oraz NPPC 2001 - jego wyodrębnienie okazuje się bezcelowe.

Opracowała Dorota Olejniczak

30.9. Usprawnienie funkcjonowania systemu sądów powszechnych w Polsce

Raport stwierdza przyspieszenie w wykonaniu zadań legislacyjnych – uchwalono nową ustawę - Prawo o ustroju sądów powszechnych, której większość przepisów już weszło w życie. Są też akty wykonawcze do ustawy. Zgodnie z terminem przewidzianym w NPPC tworzone są sądy grodzkie. Przekształcana jest także struktura systemu działających już sądów rejonowych i okręgowych – głównie w związku z nowym podziałem administracyjnym kraju.

Działania dodatkowe: zatrudnianie kadr (sędziów i pracowników sądowych), szkolenie kadr, komputeryzacja sądów i prokuratur były prowadzone w szerszym za-

kresie niż w poprzednim okresie sprawozdawczym. Jednak poziom zatrudnienia i jakość wyposażenia jednostek wymiaru sprawiedliwość w Polsce nie jest zadowalający (zwraca na to uwagę Raport okresowy Komisji Europejskiej).

Opracowała Dorota Olejniczak

ANEKS: FINANSOWE WSPARCIE DOSTOSOWAŃ ZE ŚRODKÓW UE

Kontynuując tradycję, także w tym roku autorzy Raportu zmienili układ treści w części dotyczącej finansowego wsparcia działań dostosowawczych. Trzeba jednak przyznać, że choć przyjęty układ różni się od struktury aneksu do NPPC w wersji z dnia 12 czerwca 2001 r., czytelnie prezentuje zawarte w rozdziale informacje.

Przygotowanie struktur i mechanizmów wykorzystania programu PHARE, ISPA, SAPARD do wspierania działań dostosowawczych zawartych w NPPC

Po zwięzłej, ogólnej charakterystyce opisywanego okresu przedstawione zostały trzy główne problemy występujące w związku z wykorzystywaniem pomocy finansowej z UE. Problemami tymi są:

- brak po stronie polskiej środków na współfinansowanie projektów;
- opóźnienia legislacyjne, wpływające na realizację projektów;
- ograniczone możliwości wykorzystania dostępnych środków oraz brak wykwalifikowanych kadr niezbędnych do realizacji projektów, przede wszystkim na szczeblu centralnym.

Programy PHARE

W tym rozdziale omówiono monitorowanie wdrażania programów PHARE a także przedstawiono stan prac nad zagospodarowaniem środków w ramach PHARE 2001. Zaprezentowane zostały trzy przyjęte programy: obejmujący zasadniczą część udzielanego wsparcia Krajowy Program PHARE 2001 oraz mniejsze PHARE ODBUDOWA 2001 i PHARE Horyzontalny program wsparcia w zakresie bezpieczeństwa nuklearnego.

Ważniejsze programy PHARE realizowane w 2001 r.

Ten rozdział dotyczy zarówno przebiegu programów przewidzianych w NPPC 2001, jak i tych, które wprawdzie nie zostały objęte jego zakresem, lecz ich realizacja przyczynia się do osiągnięcia celów NPPC. Pierwsze zostały przedstawione przedsięwzięcia z tej drugiej grupy: 6 projektów inwestycyjnych i 6 programów rozwoju regionalnego. Projekty inwestycyjne dotyczyły m.in. ochrony środowiska, budowy obwodnicy Krakowa i modernizacji linii kolejowej na Dolnym Śląsku. Omówiono następujące programy rozwoju regionalnego:

- Międzyresortowy Specjalny Program Przygotowawczy do Funduszy Strukturalnych (SPP);
- Ułatwienia Przygotowania Projektów PHARE 2000/2001;
- Spójność Społeczna i Gospodarcza;
- Zintegrowana Granica Wschodnia;
- Projekty infrastrukturalne na granicy wschodniej w 2000 r.
- Program Współpracy Przygranicznej PHARE.

Część z tych programów dzieliła się dodatkowo na realizowane w ich ramach kategorie działań.

Dotychczas omawiane jako Program Rozwoju Instytucjonalnego, w najnowszym Raporcie Projekty Rozwoju Instytucjonalnego prezentowane są jako kategoria programów PHARE. Ich realizację przewidziano w Aneksie do NPPC'2001. Ogólnym celem realizowanych w ramach tej kategorii działań jest wsparcie tworzenia w Polsce sprawnych struktur administracji publicznej, zdolnych do wdrażania prawa wspólnotowego. Działania te koncentrują się w priorytetowych dziedzinach zgodnych z zakresem obszarów negocjacyjnych i działów NPPC i zgodnie z tym podziałem zostały przedstawione w Raporcie. Omówiono 20 z 27 dziedzin przewidzianych w NPPC:

- Swobodny przepływ towarów
- Swobodny przepływ osób
- Swobodny przepływ kapitału
- Prawo spółek
- Polityka konkurencji
- Rolnictwo
- Polityka transportowa
- Unia Gospodarcza i Walutowa
- Statystyka
- Małe i średnie przedsiębiorstwa
- Polityka społeczna i zatrudnienie
- Telekomunikacja i technologie informacyjne
- Ochrona konsumentów i zdrowia
- Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych
- Środowisko
- Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne
- Unia celna
- Kontrola finansowa
- Finanse i budżet
- Inne kwestie dostosowawcze

Nie wiadomo, dlaczego pominięto pozostałe siedem dziedzin. Przedstawiono zaawansowanie realizacji projektów. Większość z nich realizowana jest w ramach programów PHARE 1999 i 2000, w kilku wypadkach także PHARE 1998. Podstawowym instrumentem jest twinning, czyli współpraca bliźniacza pomiędzy polską instytucją administracji publicznej a jej odpowiednikiem w jednym z państw członkowskich Unii. Podstawą tej współpracy jest umowa zawarta przez obie instytucje.

Programowanie PHARE 2002-2003

W rozdziale zostały omówione przygotowania Polskę do uczestnictwa w programie PHARE 2002. Przedstawiono pokrótce wstępne założenia programu, oparte o Wstępny Narodowy Plan Rozwoju. Utrzymany zostaje podział programu na trzy komponenty:

- wsparcie działalności sektora produkcyjnego;

- wzmocnienie zasobów ludzkich;
- poprawa infrastruktury związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej, przy czym dwoma pierwszymi objęte zostanie całe terytorium kraju, zaś trzecim 13 województw w roku 2002 i cały kraj w roku 2003.

SAPARD - przedakcesyjny instrument polityki strukturalnej

W rozdziale tym został zaprezentowany przedakcesyjny program rozwoju obszarów wiejskich SAPARD, którego uruchomienie wciąż napotyka trudności. Omówiono jego założenia, zasady i mechanizm funkcjonowania oraz zakres zastosowania. Jakkolwiek program ten nie jest częścią NPPC, jego założenia odpowiadają zawartym w Narodowym Programie priorytetom. Przedstawiono stan prac nad tym programem w 2001 r.

ISPA - przedakcesyjny instrument polityki strukturalnej

Rozdział ten przedstawia przedakcesyjny program ISPA, obejmujący przedsięwzięcia w dziedzinie ochrony środowiska i transportu. Program ten, podobnie jak SAPARD, nie będąc częścią NPPC, wspiera zaplanowaną realizację priorytetów dostosowawczych. Autorzy Raportu przedstawili założenia i zasady funkcjonowania programu ISPA oraz realizujące go struktury. Omówiono także ubiegłoroczne prace resortów ochrony środowiska i transportu związane z realizacją programu. Tekst uzupełnia tabela przedstawiająca 29 projektów, dla których podpisano już Memoranda Finansowe, oraz informacja o trzech projektach zakwalifikowanych do finansowania przez Komisję Europejską.

Opracował Maciej J. Nowakowski