



**Opinie na temat
"Raportu z realizacji w 1999 r.
Narodowego programu przygotowania
do członkostwa w Unii Europejskiej"**

(przyjętego przez Radę Ministrów w dn. 4 kwietnia 2000 r.)

Maj 2000

PRACA ZBIOROWA

Raport

Raport z realizacji w 1999 roku Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej, został przyjęty przez Komitet Integracji Europejskiej na posiedzeniu w dniu 27 marca 2000 r., a następnie przez Radę Ministrów w dniu 4 kwietnia 2000 roku. Dokument ten jest drugim z kolei Raportem przedstawionym Sejmowi przez Rząd od czasu przyjęcia NPPC w 1998 r.

Niniejszy zbiór opinii na temat *Raportu z realizacji w 1999 roku Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej* powstał na zlecenie Komisji Integracji Europejskiej. Punkt odniesienia dla dokonanej analizy stanowi *Narodowy program przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 maja 1999 r. (Druk Sejmowy nr 1194).

Nr 176

WSTĘP

Narodowy program przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC) jest dokumentem, który wyznacza podstawowe priorytety dostosowawcze oraz określa harmonogram ich realizacji w podziale na zadania krótkookresowe (realizowane w 1998 r.) oraz zadania średniookresowe (przewidziane do realizacji do końca 2002 r.). Rada Ministrów przyjmując w dniu 4 maja 1999 r. zmodyfikowaną wersję NPPC zobowiązała Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej do monitorowania jego realizacji we współpracy z ministerstwami i innymi instytucjami uczestniczącymi w procesie integracji europejskiej.

Raport z realizacji w 1999 roku Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej, został przyjęty przez Komitet Integracji Europejskiej na posiedzeniu w dniu 27 marca 2000 r., a następnie przez Radę Ministrów w dniu 4 kwietnia 2000 roku. Dokument ten jest drugim z kolei *Raportem* przedstawionym Sejmowi przez Rząd od czasu przyjęcia NPPC w 1998 r.

Niniejszy zbiór opinii na temat *Raportu z realizacji w 1999 roku Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej* powstał na zlecenie Komisji Integracji Europejskiej. Punkt odniesienia dla dokonanej analizy stanowi *Narodowy program przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej* (Druk Sejmowy nr 1194).

1. KRYTERIA POLITYCZNE

1.1. DEMOKRACJA I RZĄDY PRAWA

1.1.1 USPRAWNIENIE FUNKCJONOWANIA SYSTEMU SĄDÓW POWSZECHNYCH W POLSCE

NPPC w wersji z 1999 r. zakładał realizację następujących działań w celu poprawy funkcjonowania sądów powszechnych w Polsce:

- a) utworzenie i odpowiednie wyposażenie nowych jednostek organizacyjnych sądów powszechnych (sądy grodzkie)
- b) stworzenie sądom odpowiedniego dostępu do źródeł prawa europejskiego (dostęp do bazy CELEX)
- c) usprawnienie działania jednostek sądownictwa i prokuratury zajmujących się obrotem prawnym z zagranicą (dalsze szkolenie kadr i informatyzacja)
- d) przebudowa systemu administracji sądowej (zarządzanie sądami, model organizacji, przygotowanie zawodowe personelu administracyjnego)
- e) komputeryzacja sądownictwa (zadanie pierwszoplanowe to komputeryzacja wydziałów ksiąg wieczystych w sądach rejonowych).

Przyjęty w NPPC terminarz nie zakładał zakończenia realizacji któregokolwiek z działań w 1999 r.

W zakresie zmian instytucjonalnych w sądownictwie Raport wskazuje na terminowa realizację zadań dotyczących zmian legislacyjnych (projekt ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych - skierowany do Sejmu, projekty zmian w kpc i kpk - na etapie uzgodnień międzyresortowych). Zgodnie z raportem trwały prace nad stworzeniem niezbędnej infrastruktury przyszłych wydziałów grodzkich.

Raport wskazuje na podjęte działania w ramach współpracy międzynarodowej, z tym że realizacja współpracy z Francją jest zawieszona ze względu na nieudostępnienie środków PHARE. Raport nie wskazuje przyczyny dla której środki te nie zostały udostępnione.

W zakresie działalności wydziałów wieczystoksięgowych wskazano ogólnie na prowadzone prace nad informatyzacją ksiąg wieczystych bez podania konkretnych informacji. W raporcie znajduje się odesłanie do opracowanego w Ministerstwie Sprawiedliwości dokumentu - „Koncepcja Informatyzacji Resortu Sprawiedliwości”. Z informacji zamieszczonej w raporcie wynika, że pełna informatyzacja ksiąg wieczystych ma się zakończyć do 2006 r. - w ramach dostępnych środków.

Raport jednoznacznie wskazuje, że: „nie podjęto prac prowadzących do usprawnienia działania jednostek sądownictwa i prokuratury zajmujących się obrotem prawnym z zagranicą.”

1.1.2 SZKOLENIE SĘDZIÓW I PROKURATORÓW W DZIEDZINIE PRAWA EUROPEJSKIEGO

Raport informuje o przeprowadzonych w tym zakresie szkoleniach, przy czym, znowu, pojawia się informacja o nie udostępnieniu środków PHARE przeznaczonych na współfinansowanie tej działalności (wskazano na uchybienia formalne przy proce-

durze przetargowej). Niepokojące jest zdanie Raportu mówiące, że: „brakuje w tym zakresie kompleksowej strategii pozwalającej na systematyczne objęcie szkoleniami całego środowiska sędziowskiego i prokuratorskiego.” Jak zatem należy oceniać prowadzone szkolenia - czy nie są to trochę wyrywkowe i chaotyczne działania?

Raport nic nie mówi na temat zapewnienia dostępu do źródeł prawa europejskiego.

Brak jest również informacji na temat przebudowy systemu administracji sądowej.

1.2. PRAWA CZŁOWIEKA I OCHRONA MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

1.2.1 ZAPEWNIENIE RÓWNEGO DOSTĘPU DO SŁUŻBY CYWILNEJ

- NPPC w tym zakresie na rok 1999 przewidywał:
- wejście w życie nowej ustawy o służbie cywilnej
- przygotowanie i wydanie aktów wykonawczych do ustawy
- poinformowanie i przeszkolenie pracowników administracji rządowej o nowych rozwiązaniach prawnych
 - opracowanie wytycznych w sprawie naboru i oceny członków korpusu służby cywilnej
 - przeprowadzenie kampanii informacyjnej w społeczeństwie o służbie cywilnej
 - uzyskanie przez USC członkostwa w Międzynarodowym Instytucie Nauk Administracyjnych w Brukseli.

Raport wskazuje na sześciomiesięczne opóźnienie w wejściu w życie ustawy o służbie cywilnej, związane z rozpatrywaniem przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności niektórych rozwiązań ustawy. W zakresie wydania rozporządzeń wykonawczych termin wynikający z NPPC został dotrzymany.

Raport przedstawia wyniki procedury przetargowej związanej z wyborem partnera twinningowego dla realizacji projektu „Wzmocnienie administracji rządowej i zasobów ludzkich w celu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej” - przewidzianego do realizacji w ramach programu PHARE 99.

W 1999 r. Polska nie uzyskała członkostwa w Międzynarodowym Instytucie Nauk Administracyjnych.

Z punktu widzenia legislacyjnego podstawy prawne dla stworzenia równego dostępu do służby cywilnej zostały stworzone.

Opracował: Andrzej Kurkiewicz

2. KRYTERIA EKONOMICZNE

Raport z realizacji w 1999 roku *Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej* jest drugim z kolei Raportem przedstawianym Parlamentowi przez Rząd od czasu przyjęcia Narodowego Programu (NPPC) w 1998 roku. Podstawowym zadaniem Raportu z realizacji NPPC jest przedstawienie zakresu faktycznie zrealizowanych priorytetów i zadań określonych w Programie, dokonanych zmian instytucjonalnych, działań informacyjnych, a także poniesionych nakładów, zarówno na użytek wewnętrzny, jak i na potrzeby systemu monitorowania postępu osiąganego przez Polskę w procesie dostosowawczym do wymogów przyszłego członkostwa w UE, ocenianego przez instytucje Układu Europejskiego i Komisję Europejską¹.

Listę priorytetów rekomendowanych przez Komisję Europejską dla Polski w związku z jej staraniem się o członkostwo w UE zawierał dokument "Polska - Partnerstwo dla członkostwa", opracowany w 1997 r. Priorytety te zostały przez Polskę uwzględnione w **Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC)**, który jest okresowo modyfikowany.

NPPC jest dokumentem, który wyznacza kierunek działań dostosowawczych wraz harmonogramem ich wprowadzenia i określeniem instytucji odpowiedzialnych za realizację tych działań. W dokumencie tym przedstawiono także niezbędne zmiany w prawie polskim i systemie instytucjonalnym. Tam gdzie było to możliwe przedstawiono szacunek kosztów wprowadzenia tych zmian i działań.

¹ Patrz Wstęp do Raportu z realizacji w 1999 roku Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej.

2.1. PRIORYTETY POLITYKI GOSPODARCZEJ

2.1. W tej części NPPC - **Priorytety polityki gospodarczej**, sformułowane są następujące, podstawowe strategie gospodarcze i programy dostosowań sektorowych, zawierające podstawowe kierunki polityki gospodarczej Polski w okresie przedakcesyjnym:

Strategie gospodarcze: *Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 roku* oraz *Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000-2010*, promujące zrównoważony wzrost gospodarczy,

Prywatyzacja i restrukturyzacja przedsiębiorstw sektora państwowego,

1. Demonopolizacja i liberalizacja rynków,

2. Wzmocnienie administracji państwowej i systemu egzekwowania prawa,

Usprawnienie funkcjonowania rynku pracy i osłona socjalna przyspieszonej restrukturyzacji.

Cele te znalazły swój wyraz w wyznaczonych w *Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej* następujących priorytetach średniookresowej polityki gospodarczej:

PRIORYTET 2.1.1. WSPÓLNA OCENA ŚREDNIOOKRESOWYCH PRIORYTETÓW POLITYKI GOSPODARCZEJ:

Zadanie A. **Dokonanie wspólnej- z Dyrekcją Generalną II Komisji Unii Europejskiej - oceny średniookresowych priorytetów polityki gospodarczej Polski**

Zadanie B. **Dokonywanie regularnych przeglądów i ocen podstawowych makroproporcji i trendów w gospodarce Polski**

PRIORYTET 2.1.2. OPRACOWANIE STRATEGII ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO POLSKI DO ROKU 2015.

W ramach realizacji zadania A, została przyjęta przez Komitet Integracji Europejskiej po konsultacjach międzyresortowych w dniu 13 września 1999 roku *Wspólna ocena średniookresowych priorytetów polityki gospodarczej Polski*, po ocenionej i uzgodnionej w czerwcu 1999 roku na spotkaniu w Warszawie wspólnie z przedstawicielami Dyrekcji Generalnej II Komisji Unii Europejskiej treści tego dokumentu.

Ocena średniookresowych priorytetów polityki gospodarczej Polski, wspólnie przyjęta przez stronę polską i unijną jest podstawą do prowadzenia przez Polskę pełnej koordynacji polityki gospodarczej po przystąpieniu do UE. Dokument został opracowany przez Międzyresortowy Podzespół ds. polityki gospodarczej i walutowej, którego prace są koordynowane przez Ministerstwo Finansów.

Natomiast wykonanie zadania B w zakresie stałego monitoringu kształtowania się makroproporcji gospodarki i wzrostu gospodarczego należy do Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. W tym zakresie został opracowany, jak zwykle, dokument: *Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej w 1998 r. wraz z elementami prognozy na 1999 rok*, który został opublikowany i przekazany do Rady Ministrów w marcu 1999 roku. Dokument ten jest opracowywany w cyklu kwartalnym. Wyniki przeglądów i ocen zawartych w opracowaniach RCSS były też wykorzystywane w pracach nad *Wspólną oceną średniookresowych priorytetów polityki gospodarczej Polski*.

Również realizacja priorytetu 2.1.2., dotyczącego opracowania strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski do roku 2015, związana jest z Rządowym Centrum Studiów Strategicznych (koordynacja). Zakłada się tu opracowanie strategii rozwoju gospodarczego i społecznego Polski w aspekcie jej członkostwa w Unii Europejskiej, a więc przy wprowadzeniu swobody obrotu towarami, usługami, kapitałem i przemieszczania się ludności. W Raporcie brakuje informacji na temat zaawansowania realizacji tego zadania.

Jak dotychczas, polityka gospodarcza kraju została wyznaczona przez przyjęte przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów następujące dokumenty: *Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000-2010* i *Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 r.*, która była podstawą dla realizacji zadania A w priorytecie 2.1.1.

W Raporcie z realizacji NPPC w 1998 roku podano informację, że w 1998 r. zrealizowano prace przygotowawcze oraz konsultacje związane z koncepcją dokumentu *Strategia Polska 2015*. W Raporcie z realizacji NPPC w 1999 roku na temat dalszej realizacji priorytetu 2.1.2 nie podano na jakim etapie prac znajduje się obecnie przygotowywany dokument, co wykonano w 1999 roku i czy uwzględniane są niezadowolające makroekonomiczne wskaźniki gospodarki. Według informacji w odnośniku, obecnie przygotowywana wersja dokumentu ma być przedstawiana na posiedzeniu KERM i Rady Ministrów w drugim i trzecim kwartale 2000 r.). Natomiast został wydłużony horyzont czasowy przygotowywanej strategii do 2025 roku.

W sumie realizacja zadań w zakresie priorytetu 2.1.1. jest przez rząd raczej wykonywana. **Brakuje natomiast informacji nt. wykonania prac w 1999 roku dotyczących realizacji priorytetu 2.1.2.**, a więc opracowywania długookresowej strategii rozwoju gospodarczego Polski, związanej z procesem wchodzenia polskiej gospodarki do struktur europejskich i w warunkach ograniczeń jej realiów makroekonomicznych.

2.2. FUNKCJONOWANIE GOSPODARKI RYNKOWEJ I ZMIANY STRUKTURALNE

W ocenie zawartej w rocznym Raporcie Komisji Europejskiej na temat postępów Polski na drodze do UE Komisja Europejska stwierdza, że Polska kontynuuje wypełnianie kryteriów kopenhaskich. Konieczne jest jednak nadal kontynuowanie reform i restrukturyzacji gospodarki.² Jednym z kryteriów kopenhaskich jest wymóg sprostania przez kraj kandydujący do Unii presji konkurencyjnej ze strony przedsiębiorstw unijnych.

Od początku procesu transformacji, gospodarka polska borykała się z niedostosowaniem wielu gałęzi produkcji do warunków konkurencji rynkowej. Wynikało ono z występujących dysproporcji produkcyjnych, będących pozostałością starego systemu: nadmiernej, przestarzałej i niekonkurencyjnej produkcji, nadmiernych zdolności produkcyjnych, nadmiernego zatrudnienia (zwłaszcza w przemyśle ciężkim i rolnictwie), dominacji w gałęzi dużych przedsiębiorstw, często o pozycji monopolistycznej, nadmiernej kapitałochłonności i energochłonności produkcji, technologii degradujących środowisko, przewagi własności państwowej (zwłaszcza w przemyśle ciężkim).

Eliminacja tych niekorzystnych deformacji gospodarczych jest niemożliwa bez dokonania głębokiej restrukturyzacji wielu branż gospodarczych i poszczególnych firm. Z restrukturyzacją przedsiębiorstw państwowych i całych sektorów gospodarczych w Polsce związany jest proces prywatyzacji, prowadzący do tworzenia warunków dla zapewnienia poprawy efektywności i konkurencyjności polskiej gospodarki.

Tak więc, niezbędną przesłanką spełnienia do końca przez Polskę kryteriów kopenhaskich jest przeprowadzenie do końca prywatyzacji i restrukturyzacji gospodarki.

Do najważniejszych priorytetów w tym obszarze, zadeklarowanych przez rząd polski w części 2.2. NPPC - **Funkcjonowanie gospodarki rynkowej i zmiany strukturalne**, należy realizacja trzech podstawowych zadań gospodarczych:

- PRIORYTET 2.2.1. INTENSYFIKACJA PROCESÓW PRYWATYZACYJNYCH
- PRIORYTET 2.2.2. RESTRUKTURYZACJA GÓRNICTWA WĘGLA KAMIENNEGO
- PRIORYTET 2.2.3. RESTRUKTURYZACJA SEKTORA HUTNICTWA I STALI

Również w obecnym Raporcie z wykonania NPPC, przekazana jest szczegółowa informacja na temat realizacji priorytetu w zakresie intensyfikacji procesów prywatyzacyjnych (priorytet 2.2.1.). Przedstawiono również dokonania w zakresie prac legislacyjnych.

Należy jednak powtórzyć (za oceną Raportu z realizacji NPPC w 1998 r.), że mimo przedstawionego w obecnym Raporcie szczegółowego sprawozdania z dotychczasowej realizacji prywatyzacyjnego priorytetu w ujęciu branżowym, często z adnotacją o zgodności terminowości prac z harmonogramem NPPC, w dalszym ciągu nie widać przyspieszenia procesów intensyfikacji prywatyzacji i restrukturyzacji w dziedzinie przemysłu ciężkiego i działań infrastruktury. Dotyczy to telekomunikacji, PKP (restrukturyzacji), PLL Lot-u, PKS, elektroenergetyki, kopalni węgla kamiennego i brunatnego, Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A., hutnictwa żelaza i stali, o branży cukrowej nie wspominając. A od powodzenia w zakresie prywatyzacji w tych dziedzinach (dołączając jeszcze przemysł zbrojeniowy) będzie zależeć spełnienie przez Pol-

² Według rządowego Narodowego programu przygotowania do członkostwa w UE, RM, 4 maja 1999 r.

skę kryteriów kopenhaskich, warunku przyjęcia jej do Unii Europejskiej. O tym, że trzeba działać szybko wskazują wskaźniki makroekonomiczne, przede wszystkim wyniki handlu zagranicznego. Wysoki i pogłębiający się deficyt handlu zagranicznego wskazuje przede wszystkim na brak konkurencyjności polskiej gospodarki i niedostateczne tempo zmian strukturalnych. Tymczasem, z wyjątkiem sektora finansowego, realizacja priorytetu 2.2.1. polega nadal głównie na preparacyjnych działaniach rządu. Niewątpliwie są to wrażliwe segmenty gospodarki, ale brak przyspieszenia działań w tym zakresie doprowadziło już do zachwiania makroproporcji gospodarki.

W NPPC założono też realizację programu reprivatyzacji. Obecnie trwają dopiero prace legislacyjne związane z tym projektem. Rozpoczęła się już jednak realizacja Programu Przyznania Rekompensat Dla Emerytów i Pracowników Sfery budżetowej (dotyczy jednak dokonań w 2000 r.). Prace przygotowawcze trwały jednak w 1999 roku.

W zakresie realizacji priorytetu **2.2.2. Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego** w 1999 r., najważniejsza jest *Korekta programu rządowego "Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998 - 2002"* - przyjęta przez Radę Ministrów 21 grudnia 1999 r. oraz prace związane ze zmianą ustawy o *dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych*, uchwalonej w dniu 26 listopada 1998 roku.

Ustawa ta miała na celu umożliwienie realizacji rządowego *Programu reformy górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998-2002*, przyjętego przez Radę Ministrów 30 czerwca 1998 roku. Przedstawiona w 1999 roku korekta tego programu dostosowuje program rządowy do aktualnych warunków ekonomicznych. Wynikła z tego również konieczność nowelizacji *ustawy o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej* w celu umożliwienia realizacji skorygowanej reformy.

Z punktu widzenia merytorycznego nowelizacja dotyczy przede wszystkim dwóch zasadniczych problemów: 1/ ograniczenia wysokości jednorazowej odprawy pieniężnej i ogólnie kwestii bazy do naliczania świadczeń górniczych oraz 2/ zagadnienia udzielenia pomocy publicznej kopalniom w postaci odroczenia płatności, umorzenia ich zobowiązań, udzielania preferencyjnych kredytów czy dotacji. Projekt nowelizacji został zaakceptowany przez Radę Ministrów, a następnie trafił do Sejmu. Jest obecnie przedmiotem sprzeciwu górniczych central związkowych oraz innych grup nacisku.

Działania dotyczące realizacji priorytetu 2.2.1. NPPC w 1999 r. według założeń Programu są jednak stopniowo prowadzone. W 1999 roku udało się kontynuować proces likwidacji nierentownych kopalń. W okresie 11 miesięcy 1999 r. ograniczono roczną zdolność produkcyjną sektora górnictwa węgla kamiennego o 8,7 mln ton (prognoza 8,5 mln ton dla całego roku). Kontynuowany był proces (mimo sporadycznych trudności) założonego odchodzenia pracowników z kopalń. Z Górniczego Pakietu Socjalnego skorzystało w 1999 r. 24 413 osób, z czego z urlopów górniczych skorzystały 10 252 osoby, z zasiłków socjalnych - 193 osoby, a z jednorazowych pieniężnych odpraw bezwarunkowych - 10 252 osoby. Łącznie odeszło z górnictwa w 1999 roku 36 059 pracowników (przyjęto również 1 755 osób). Ogólny stan zatrudnienia w górnictwie zmniejszył się w 1999 r. o 34 304 osoby.

Nie udało się jednak doprowadzić do rentowności przedsiębiorstw górniczych i uzyskania konkurencyjności polskiego węgla na rynku krajowym, co było przedmiotem programu dostosowawczego górnictwa węgla kamiennego przedstawionym w prioryte-

cie 2.2.1. NPPC. Mimo realizacji programu restrukturyzacji, górnictwo węgla kamiennego nie ma płynności finansowej (zadłużone jest już w wysokości ca 20 mld zł). W 1999 roku, mimo zasilenia z budżetu kwotą ca 1,5 mld zł (nie licząc wypłat z Funduszu Pracy), straty w górnictwie węgla kamiennego, zamiast planowanych 1,6 mld zł, wyniosły 3,2 mld zł. W 1999 r. górnictwo nie zapłaciło 1,8 mld podatku VAT i podatków od osób fizycznych i prawnych. Zaległości wobec ZUS przekraczają obecnie 6 mld zł.

W dalszym ciągu wystąpiła w 1999 r. nadpodaż węgla. Faktyczne wydobycie (choć zmniejszone w 1999 roku w stosunku do poprzedniego o 3,3%) i założone w Programie docelowe wydobycie w wysokości 111 mln ton węgla jest za duże. Generowanie strat w górnictwie wynika z nadmiernej podaży w stosunku do stałego popytu. Przewodzi to do obniżki cen, co nawet przy obniżce kosztów wytwarzania spowodowało w 1999 r. wzrost strat w stosunku do założonego w NPPC Programu oraz narastanie długów tego sektora.

Faktycznie nastąpiło więc załamanie realizacji celów programu rządowego z 1998 roku zawartego w priorytecie 2.2.1 NPPC, co nie zostało wyraźnie stwierdzone w Raporcie z realizacji w 1999 r. NPPC, a nowelizacja ustawy o *dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego...*, niezbędna do realizacji korekty programu rządowego, oprotestowana przez górnicze związki zawodowe, jest ciągle przedmiotem prac w komisji sejmowej. Przeciwko prezesom i członkom zarządu spółek węglowych wszczęto tymczasem karne postępowanie skarbowe.

W części Raportu odnoszącym się do realizacji priorytetu 2.2.1. nie ma też istotnej informacji na temat podjętych w 1999 roku ewentualnych działań zmniejszających negatywne oddziaływanie sektora węglowego na środowisko naturalne, co mieści się w zakresie B części opisowej priorytetu 2.2.1. w NPPC.

Wymagana jest więc dalsza kontynuacja i przyspieszenie procesów restrukturyzacji w górnictwie węgla kamiennego (najlepiej drogą zmiany metod, np. poprzez szybką likwidację kopalń nie rokujących nadziei na osiągnięcie rentowności i uwolnienie kopalń o lepszych wynikach ekonomicznych od subsydiowania w ramach spółek kopalń gorszych), bo prywatyzacja tego sektora nie ma, jak na razie, realnych szans realizacji. W świetle realizacji dostosowań do członkostwa w Unii Europejskiej istotna są również regulacja problemów związanych z udzielaniem i monitorowaniem pomocy publicznej dla sektora górniczego.

W zakresie realizacji priorytetu **2.2.3. - Restrukturyzacja sektora hutnictwa i stali** sporządzono Raport z pierwszego etapu wykonania *Programu restrukturyzacji przemysłu hutnictwa żelaza i stali w Polsce (z dnia 30 czerwca 1998 r.) według monitoringu przebiegu procesu oraz wytyczne dalszej realizacji "programu" z uwzględnieniem sytuacji rynkowej*, przyjęty przez Radę Ministrów 14 września 1999 roku. Dokument ten został przekazany Komisji Europejskiej. Wynegocjowano też i podpisano ze stroną związkową w dniu 7 stycznia 1999 r. Hutniczy Pakiet Osłon Socjalnych. Zgodnie z harmonogramem NPPC wydano rozporządzenia dotyczące ustalenia świadczeń przedemerytalnych dla osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładów pracy objętych programem restrukturyzacji hutnictwa (Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 20 kwietnia 1999 r.) oraz w sprawie trybu udzielania i sposobu wykorzystania dotacji przeznaczonych na finansowanie restrukturyzacji hutnictwa (Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 7 maja 1999 r.).

W 1999 r. kontynuowano w sektorze hutniczym w mniejszych spółkach proces zmniejszania udziału własności Skarbu Państwa. Jednak w odniesieniu do dwu naj-

większych hut: Huty Katowice S.A. (HK) i Huty Sendzimira S.A. (HTS) działania prywatyzacyjne resortu gospodarki nie przyniosły efektów. Zgodnie z NPPC, zakończenie procedur prywatyzacyjnych w tej branży ma się zakończyć w 2001 roku.

Według oceny Komisji Europejskiej zawartej w Raporcie za rok 1999, plan restrukturyzacji sektora hutniczego w Polsce, przyjęty w czerwcu 1998 roku, nie został wykonany. Nie widać postępu w realizacji programu restrukturyzacji sektora stalowego. Komisja uważa, że celem programu jest zachowanie możliwie dużej skali produkcji. W Raporcie nie ma sprawozdania z efektów prac nad indywidualnymi *business planami*, które miały być przedstawione przez poszczególne przedsiębiorstwa sektora w ramach wdrażania *Programu Restrukturyzacji Hutnictwa Żelaza i Stali w Polsce* i dałyby obraz przewidywanych zmian. W 1999 r. hutnictwo wygenerowało straty. Istnieje opinia, że jedynym elementem programu restrukturyzacji hutnictwa w 1999 r., który się powiódł, było zmniejszenie zatrudnienia. W 1999 r. spadło ono o prawie 25 tys. osób, a więc do 55 tys. osób (Program przewidywał redukcję zatrudnienia do poziomu 40 tys. osób). W 1999 r. na osłony dla zwalnianych hutników przeznaczono 39 mln zł.

W odniesieniu do realizacji priorytetów 2.2., nie wynika z Raportu, aby w 1999 roku nastąpiły znaczące dokonania zwiększające konkurencyjność przedsiębiorstw sektora górniczego i hutniczego (rozumiejąc przez to m.in. zdolność do konkurencji z importami węgla czy wyrobów stalowych). Sytuacja tych dwu sektorów gospodarki jest nadal dramatyczna. Nie uchwalona jest też przez Sejm ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej, niezbędna do realizacji programu restrukturyzacji w tych dziedzinach, wymagających szerokiego zewnętrznego wsparcia finansowego.

Sporządziła: Ewa Czerwińska

3. ZDOLNOŚĆ SPROSTANIA EKONOMICZNYM WARUNKOM CZŁONKOSTWA

3.1. RYNEK WEWNĘTRZNY BEZ GRANIC

3.1.1. OGÓLNE RAMY RYNKU WEWNĘTRZNEGO

3.1.1.1. Priorytet: Dostosowanie prawa polskiego w zakresie zamówień publicznych do regulacji wspólnotowych

Rządowy projekt ustawy o zamówieniach publicznych (ma zastąpić obecnie obowiązującą ustawę o tym samym tytule) istotnie wpłynął do Sejmu, tak jak to przewidywano w Raporcie z rocznym opóźnieniem w stosunku do NPPC (Druk Sejmowy nr 1720 z 15 lutego 2000 r.). Jednak projekt w dość znacznej części **nie jest zgodny** z prawem wspólnotowym. Niezgodność nie dotyczy jedynie braków, o których mowa w Raporcie. Załączona do Druku nr 1720 opinia o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej wyrażona przez p.o. sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej wytyka projektowi także inne niedoskonałości. Chodzi tu o brak regulacji odpowiadających rozwiązaniom wspólnotowym w zakresie udzielania zamówień publicznych przez podmioty wykonujące zadania w zakresie użyteczności publicznej.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że Raport wspomina o ustawie z 9 kwietnia 1999 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych. Przyznaje równocześnie, że ustawa ta nie miała związku z procesem dostosowania prawa. Jaki jest więc sens zamieszczania o niej wzmianki w opiniowanym dokumencie?

Raport zawiera wzmiankę o zatrudnieniu w Urzędzie Zamówień Publicznych nowego pracownika odpowiedzialnego m.in. za opiniowanie projektów aktów prawnych co do ich zgodności z prawem UE i tłumaczenie międzynarodowych aktów prawnych. Informacja mogłaby być cenna, gdyby podawała jakie jest wykształcenie owej osoby, jej znajomość języków i jej przygotowanie merytoryczne w zakresie integracji europejskiej.

Raport posługuje się także nieczytelnymi skrótami, zapewne obcojęzycznymi: PIN. Na podstawie opinii o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej wyrażonej przez p.o. sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej należy się domyślać, że chodzi o: *periodic indicative notice*.

Projekt ustawy nie może przewidywać wdrożenia instytucji wspólnotowych. Instytucjami są np.: Parlament Europejski, Komisja (zob. Część Piąta Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej). Chodziło zapewne o instytucje prawa wspólnotowego.

Pomimo tych uwag trzeba zauważyć, że sam Raport jest w części dotyczącej zamówień publicznych czytelny. Słowa uznania należą się też UZP za upowszechnianie wiedzy o zamówieniach publicznych we Wspólnocie Europejskiej (tłumaczenia i wydawnictwa).

3.1.1.2. Priorytet: Dostosowanie polskiego prawa autorskiego i praw pokrewnych do prawa wspólnotowego

Treść Raportu sprowadza się w zasadzie do stwierdzenia, że w Sejmie jest rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Autorzy Raportu nie zadali sobie jednak trudu by podać o jaki projekt im chodzi. Należy domniemywać, że mieli na myśli projekt z Druku nr 1382. Jeżeli tak, to obecnie mamy do czynienia z ustawą z 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

Brak jest jednak jakiegokolwiek bliższego opisu projektu. Nie wiadomo, czy w razie przyjęcia ustawy w wersji przedstawionej przez Rząd konieczne byłyby jakieś kolejne nowelizacje czy też nie. Brak jest odniesienia do przewidzianego w NPPC na rok 1999 wprowadzenia zmian w systemie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi.

Wydaje się także iż stwierdzenie o opóźnieniu w Parlamencie prac nad ustawą jest pomyłką. Prace te trwały krócej niż przeciętny czas trwania procesu legislacyjnego w Sejmie. Jeżeli Rząd zakładał uchwalenie ustawy w ubiegłym roku, to powinien wcześniej przesłać ją do Sejmu (a nie pod koniec września).

3.1.1.3. Priorytet: Dostosowanie ochrony własności przemysłowej do systemu wspólnotowego

Długie prace w Sejmie nad projektem ustawy Prawo własności przemysłowej (uchwalonej ostatecznie 17 marca 2000 r.) uniemożliwiły realizację części zadań zaplanowanych na rok ubiegły.

Niezależnie od tego, jak wynika z Raportu, wykonano planowane inwestycje rzeczowe, a także przeprowadzono planowane szkolenia. Niestety, ani w NPPC, ani w Raporcie nie ma podanej liczby szkoleń i uczestników. Nie pozwala to na pełną ocenę tych szkoleń.

W Raporcie nie ma także wzmianki na temat przystąpienia do Porozumienia Loکارneńskiego ustanawiającego międzynarodową klasyfikację dla wzorów przemysłowych. Choć było to jedno z zadań przewidzianych w NPPC na rok 1999.

3.1.1.4. Priorytet: Harmonizacja prawa polskiego z prawem europejskim w zakresie prawa handlowego

NPPC wymienia w tym zakresie dwa zagadnienia: przyjęcie ustawy Kodeks spółek handlowych i ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny. Obie ustawy miały zostać przyjęte w ubiegłym roku, jednak trafiły do Sejmu dopiero w roku bieżącym (odpowiednio: Druk nr 1687 i Druk nr 1699).

W obu przypadkach Rząd nie dotrzymał planowanych terminów. Jednak w przypadku ustawy Kodeks spółek handlowych możliwe jest jeszcze jej wejście w życie w planowanym terminie (2001 r.).

Bartosz Pawłowski

3.1.2 SWOBODNY PRZEPŁYW TOWARÓW

3.1.2.1 Priorytet: Dostosowanie prawa polskiego w zakresie dyrektyw nowego podejścia

Narodowy program przygotowania do członkostwa na rok 1999 w tej dziedzinie znacząco różnił się od NPPC na 1998. W przejrzysty sposób określono zamierzenia rządu, pojawił się także terminarz ich realizacji. Najistotniejszymi zamierzeniami na rok 1999 było uchwalenie przez Sejm nowelizacji ustawy o badaniach i certyfikacji oraz zakończenie prac nad projektem ustawy o Krajowym systemie oceny zgodności.

Oba te zamierzenia zostały zrealizowane. Ustawa z dnia 22 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o badaniach i certyfikacji została wprowadzicie uchwalona z niewielkim opóźnieniem w stosunku do przewidywań NPPC, trudno jednak mówić w tym wypadku o poważniejszym uchybieniu. Ustawa o systemie oceny zgodności, akredytacji oraz zmianie niektórych ustaw została uchwalona 28 kwietnia 2000 r., zgodnie z harmonogramem zawartym w NPPC.

Dodatkowo Polskie Centrum Badań i Certyfikacji przeprowadziło szereg szkoleń, nawiązało także kontakt z uczelniami w zakresie prowadzenia studiów w dziedzinie jakości. Opóźnienia wystąpiły natomiast w kwestii przygotowania polskich jednostek certyfikujących do pełnienia roli jednostek notyfikowanych dla poszczególnych dyrektyw. Strona unijna wstrzymała ocenę polskich jednostek przez swoich ekspertów w związku z brakiem wdrożenia dyrektyw przez Polskę. Usunięcie powyższego problemu zależało od uchwalenia ustawy o systemie zgodności.

3.1.2.2 Priorytet: Dostosowanie prawa polskiego w zakresie metrologii prawnej

NPPC przewidywał dostosowanie polskiego prawa w tej dziedzinie do regulacji europejskich na rok 2002. W związku z tym w ubiegłym roku prowadzono jedynie wstępne prace nad projektem nowelizacji ustawy Prawo o miarach. NPPC wspomina także o konieczności budowy i rozbudowy laboratoriów pomiarowych, nie określając jednak żadnych terminów - w tej kwestii Raport milczy.

W ramach działań dostosowawczych w 1999 r. Główny Urząd Miar przeprowadził także nieokreśloną w raporcie liczbę seminariów szkoleniowych, a także zrealizował szereg przedsięwzięć o charakterze technicznym.

3.1.2.3 Priorytet: Dostosowanie prawa polskiego w zakresie dyrektywy maszynowej

Zamierzenia NPPC na rok 1999 w tej dziedzinie nie były wielkie i zostały opisane dosyć ogólnikowo. Dla odmiany Raport omawia zrealizowane działania jasno i precyzyjnie. Przewidziany w NPPC projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie bezpieczeństwa maszyn gotowy jest już od roku. Opóźnienia w kwestii przygotowania Urzędu Dozoru Technicznego do pełnienia funkcji jednostki notyfikowanej związane są z problemami opisanymi przy okazji priorytetu 3.2.1.1. Dodatkowo przeprowadzo-

no szereg szkoleń oraz wydano materiały informacyjne przeznaczone dla przedsiębiorców.

3.1.2.4 Priorytet: Dostosowanie prawa polskiego w zakresie dyrektywy dotyczącej urządzeń elektrycznych do stosowania w określonych przedziałach

NPPC na rok 1999 w tej dziedzinie przewidywał ograniczone działania legislacyjne oraz instytucjonalne. Autorzy Raportu omawiają natomiast nie tylko zawartą w NPPC ustawę o zmianie ustawy o badaniach i certyfikacji, uchwaloną 22 lipca 1999 r., ale także nie wspomniane w Programie ustawy o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny z 2 marca 2000 r. oraz o ogólnym bezpieczeństwie produktów z 22 stycznia 2000 r. Nie zostały zrealizowane przewidziane Programem przyznanie upoważnienia instytucji akredytującej oraz powołanie jednostki notyfikowanej, uzależnione od wejścia w życie ustawy o systemie oceny zgodności, akredytacji oraz zmianie niektórych ustaw. Przeprowadzono zapisane w NPPC szkolenia, wydano także broszurę informacyjną.

3.1.2.5 Priorytet: Działania dostosowawcze w sektorze urządzeń technicznych

Zapisy NPPC dotyczące tej dziedziny miały dosyć ogólny charakter, nie zawierały także harmonogramu realizacji. Raport jako zrealizowane zamierzenia podaje uchwalenie ustawy o zmianie ustawy o badaniach i certyfikacji, wydanie przez Radę Ministrów rozporządzeń dotyczących zmiany rozporządzenia w sprawie dozoru technicznego z 1988 r. oraz przygotowanie przez resort projektów ustawy o dozorcze technicznym i kilku rozporządzeń. Terminowo realizowano przygotowania do powierzenia Urzędowi Dozoru Technicznego funkcji jednostki notyfikowanej.

3.1.2.6 Priorytet: Dostosowanie systemu oceny zgodności pod względem bezpieczeństwa maszyn, urządzeń i materiałów oraz środków i sprzętu strzałowego w zakładach górniczych do wymagań prawa wspólnotowego

NPPC na rok 1999 przewidywał w tej dziedzinie jedynie prowadzenie prac legislacyjnych nad projektami dwóch ustaw: o systemie oceny zgodności, akredytacji oraz zmianie niektórych ustaw i ustawy o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze. Ustawa o systemie oceny zgodności, akredytacji oraz zmianie niektórych ustaw została uchwalona 28 kwietnia 2000 r., projekt nowelizacji Prawa Geologicznego i górniczego wpłynął do Sejmu z kilkumiesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminów zawartych w NPPC we wrześniu 1999 r. i prace nad nim trwają. Pomimo jednak, że oba przyjęte przez Radę Ministrów projekty opatrzone zostały przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej opiniami o ich zgodności z prawem UE, z Raportu wynika, że Wyższy Urząd Górniczy kwestionuje zgodność proponowanych zapisów ustawowych z koncepcją działań dostosowawczych zawartą w NPPC. W związku z powyższym WUG opracował - za zgodą premiera - projekt rozporządzenia rady Mini-

strów usuwającego te niezgodności. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy poszczególne agendy rządowe jednomyślnie popierają realizowane na podstawie NPPC działania dostosowawcze - zapisy Raportu nie pozwalają rozstrzygnąć tej kwestii.

Dodatkowo przeprowadzone zostały szkolenia dla przedsiębiorstw, przygotowano także i opublikowano materiały informacyjne.

3.1.2.7 Priorytet: Dostosowanie prawa do regulacji wspólnotowych w zakresie urzędzeń medycznych

NPPC na rok 1999 w tej dziedzinie przewidywał szereg działań dostosowawczych, przede wszystkim o charakterze legislacyjnym. Niestety, terminarz ich realizacji był zbyt ogólnikowy, co w zasadzie nie pozwala na kontrolę terminowości prac rządu.

Przewidziane przez NPPC projekty zostały już uchwalone przez Sejm: ustawa o systemie oceny zgodności, akredytacji oraz zmianie niektórych ustaw 28 kwietnia 2000 r., ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów 22 stycznia 2000 r., zaś ustawa o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny 22 grudnia 1999 r. warto zauważyć, że według datowanego na kwiecień 2000 r. Raportu nawet ostatnia z tych ustaw nie została jeszcze uchwalona. Brak jest także informacji na temat stanu prac nad projektem ustawy o urządzeniach medycznych, mimo, że sam Raport określa, że projekt taki powinien powstać w I kwartale roku 2000. Raport milczy również na temat zawartych w NPPC zamierzeń nowelizacji ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, ustawy Prawo atomowe oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie atestowania aparatury i sprzętu medycznego.

W ramach przewidzianych w NPPC zmian instytucjonalnych w resorcie zdrowia dokonano nowego podziału obowiązków pomiędzy departamentami. Nie przeprowadzono jednak, pomimo zawarcia takich zamierzeń w NPPC, żadnych działań informacyjnych.

3.1.2.8 Priorytet: Dostosowanie prawa w zakresie nawozów sztucznych i substancji chemicznych

Zamierzenia na rok 1999 w tej dziedzinie sformułowane w NPPC obejmowały uchwalenie ustawy o nawozach i nawożeniu, prace w parlamencie nad projektem ustawy o substancjach i preparatach chemicznych, a także zmiany instytucjonalne i działalność szkoleniowo-informacyjną.

Projekt ustawy o nawozach i nawożeniu, złożony w Sejmie 15 marca 1999 r., po drugim czytaniu w na posiedzeniu 10 maja 2000 r. został powtórnie skierowany do komisji. Opóźnienie w stosunku do NPPC jest wynikiem przedłużających się prac w komisjach sejmowych. Bardzo długo trwają także prace nad rządowym projektem ustawy o substancjach i preparatach chemicznych, wniesionym do Sejmu 19 grudnia 1997 r. Niewątpliwie miała na to wpływ także obszerna autopoprawka rządu wniesiona 22 października 1999 r. Prace nad tym projektem nie są jednak jeszcze opóźnione, gdyż NPPC przewiduje uchwalenie ustawy na lata 1999 - 2000. Warto jednak

zauważyć, że w chwili obecnej nic nie wskazuje na możliwość szybkiego uchwalenia, gdyż projekt nie miał jeszcze drugiego czytania.

Raport wspomina także o przygotowywaniu trzech nie wymienionych w NPPC projektach rozporządzeń Ministra Gospodarki, milcząc jednak na temat stanu prac. Jest to realizacja zobowiązań zawartych w stanowisku negocjacyjnym „Swobodny przepływ towarów”. Poza tym w roku ubiegłym nie można było zrealizować zaplanowanych przekształceń instytucjonalnych, uzależnionych od wejścia w życie ustawy o substancjach i preparatach chemicznych. Przeprowadzono natomiast dwie konferencje poświęcone projektowi tej ustawy.

3.1.2.9 Priorytet: Dostosowanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego w zakresie bezpieczeństwa żywności

Na rok 1999 NPPC w tej dziedzinie przewidywał prowadzenie w resorcie zdrowia prac legislacyjnych nad projektami nowelizacji ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, nowej ustawy o materiałach i wyrobach przeznaczonych do kontaktu ze środkami spożywczymi oraz szeregu rozporządzeń. Prace te są w toku, ich realizacja przebiega terminowo. Przygotowano także planowane powołanie Głównego Inspektoratu Sanitarnego. Prowadzony jest cykl konferencji poświęconych nowelizacji polskiego prawa żywnościowego.

3.1.2.10 Priorytet: Dostosowanie prawa polskiego do regulacji wspólnotowych w zakresie środków kosmetycznych

Na rok 1999 NPPC przewidywał w tej dziedzinie zakończenie w resorcie zdrowia do końca roku prac legislacyjnych nad projektem ustawy o kosmetykach oraz opracowywanie projektów aktów wykonawczych do tej ustawy. Prace nad projektem ustawy nie zostały jednak jeszcze zakończone - jak przyczynę autorzy Raportu podają konieczność uwzględnienia nowych uwag za strony stowarzyszeń producentów. Prace nad projektami aktów wykonawczych trwają, choć Raport nic nie mówi o ich stanie. Działania w sferze instytucjonalnej pokrywają się z omówionymi przy okazji priorytetu 3.1.2.9. Pomimo zaplanowania w NPPC, nie prowadzono w roku ubiegłym działań o charakterze informacyjnym i szkoleniowym.

3.1.2.11 Priorytet: Dostosowanie prawa polskiego do regulacji wspólnotowych w zakresie farmaceutyków

W tej dziedzinie w NPPC zaplanowano nowelizację ustawy o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i nadzorze farmaceutycznym, uchwalenie nowej ustawy o Agencji Leków a także powołanie Agencji Leków i działania informacyjne i szkoleniowe. Niestety, zamierzenia te zostały opatrzone bardzo ogólnikowym terminarzem, przewidującym jedynie koniec roku 2002 jako termin zakończenia wszystkich działań dostosowawczych - co utrudnia kontrolę terminowości realizacji postawionych przez NPPC zadań.

Raport zawiera minimum informacji na temat stanu prac nad projektami. Projekt nowelizacji ustawy o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i nadzorze farmaceutycznym znajduje się w fazie uzgodnień mię-

dzyresortowych, planuje się skierowanie go pod obrady Rady Ministrów do końca roku 2000, zaś uchwalenie przez Sejm na II kwartał 2001. O projekcie ustawy o Agencji Leków wiadomo jedynie tyle, że planowane było wniesienie go pod obrady RM w marcu 2000 r., następnie przekazanie projektu do Sejmu - zaś wejście uchwalonej już ustawy w życie autorzy Raportu przewidzieli na 1 stycznia 2001 r. W obu tych wypadkach pozostawienie Sejmowi i Senatowi jedynie pół roku na prace nad projektami wydaje się być założeniem mało realistycznym. W raporcie brak informacji na temat stanu prac nad projektami aktów wykonawczych do ww. projektów.

W ramach działań dostosowawczych w 1999 r. w strukturach resortu zdrowia dokonano wydzielenia nowej instytucji - Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego. Prowadzone były również działania informacyjne na rzecz producentów farmaceutyków.

3.1.2.12 Priorytet: Dostosowanie prawa w zakresie towarów paczkowanych

NPPC w tej dziedzinie przewidywał uchwalenie ustawy o towarach paczkowanych wraz z aktami wykonawczymi, a także nowelizację ustaw o badaniach i certyfikacji, o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, o Inspekcji Handlowej, o normalizacji, ustawy Prawo o miarach oraz aktów wykonawczych. Na rok 1999 przewidziano wstępne prace przygotowawcze przed opracowaniem projektem ustawy o towarach paczkowanych. Raport jako zrealizowane zamierzenie wskazuje uchwalenie 22 lipca 1999 r. ustawy o zmianie ustawy o badaniach i certyfikacji, wspomina także ogólnikowo o pracach nad projektami nowelizacji ustawy o normalizacji i ustawy Prawo o miarach. Brak jest w nim informacji na temat nowelizacji ustaw o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji i o Inspekcji Handlowej. Budzi zaskoczenie informacja o wybraniu przez Ministerstwo Gospodarki jako autora projektu ustawy o kontroli ilościowej towarów paczkowanych wraz z kompletem aktów wykonawczych firmy zagranicznej, o nieznanym profilu działalności.

Dodatkowo w roku 1999 prowadzono konsultacje dla producentów towarów paczkowanych.

Opracował: Maciej J. Nowakowski

3.1.3 SWOBODNY PRZEPŁYW KAPITAŁU

3.1.3.1 Priorytet: liberalizacja przepływu kapitału

Zgodnie z NPPC w roku 1999 miały nastąpić dwie fazy liberalizacji przepływu kapitału:

- 12 stycznia 1999 r. - na mocy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r Prawo dewizowe
- II półrocze 1999 r. - przygotowanie projektu nowelizacji przepisów dewizowych w zakresie dalszej liberalizacji.

O ile pierwszy z celów został osiągnięty, to dalsza liberalizacja została decyzją rządową odłożona w czasie, ze względu na czynniki o charakterze ekonomicznym (deficyt obrotów bieżących bilansu płatniczego, brak upłynnienia kursu walutowego), jak i legislacyjnym (brak ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł).

Zwraca uwagę informacja, że w nowej wersji Partnerstwa dla Członkostwa nastąpiła zmiana charakteru priorytetu dotyczącego liberalizacji przepływu kapitału krótkoterminowego z priorytetu krótkoterminowego na średnioterminowy.

Opracował: Andrzej Kurkiewicz

3.1.4. SWOBODA ŚWIADCZENIA USŁUG

3.1.4.1. Priorytet: Harmonizacja polskich regulacji w zakresie ustawodawstwa bankowego z prawem wspólnotowym

NPPC nie przewidywał żadnych konkretnych działań na rok ubiegły. Mowa w nim o „sukcesywnych działaniach dostosowawczych”. Stąd też opisanych w raporcie działań nie można oceniać z punktu widzenia terminowości w stosunku do NPPC. Jak słusznie zauważają autorzy Raportu potrzebne jest zamieszczenie terminarza działań.

W tym kontekście należy zaznaczyć, że w ubiegłym roku dokonano jednak częściowego zbliżenia prawa polskiego w zakresie prawa bankowego do prawa wspólnotowego. Raport wymienia tu nowelizację ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, a także złożenie w Sejmie projektu ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się, bankach zrzeszających oraz o zmianie niektórych ustaw (chodzi zapewne o Druk nr 1437).

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

W NPPC bardzo szczegółowo rozpisano terminarz działań nie tylko na rok 1999, ale i na lata następne. Przy tym, zadania te są dość liczne. Widać także, że prace planowane na kolejne lata są kontynuacją działań dotychczasowych i nie są przypadkowo porozmieszczane w czasie.

Z Raportu wynika, że wszystkie zaplanowane zadania zostały zrealizowane. Należy mieć nadzieję, że podobnie będzie dziać się w latach przyszłych.

Należy także dodać, że zarówno sam opis priorytetu, rozplanowanie jego realizacji, realizacja i jej opis mogą stanowić wzór dla innych podmiotów realizujących zadania określone w NPPC.

3.1.4.3. Priorytet: Dostosowanie prawa polskiego w zakresie ubezpieczeń gospodarczych do prawa wspólnotowego

NPPC zakładał wejście od 1 stycznia 2000 r. Kodeksu ubezpieczeń gospodarczych, czyli grupy trzech ustaw kompleksowo regulujących tę materię. Projekty nawet nie trafiły do Sejmu. Uzasadnienie opóźnienia, zawarte w raporcie, nasuwa wątpliwości, czy osoby piszące projekty stosownych ustaw zapoznały się z obowiązującym w tej materii prawem wspólnotowym.

NPPC zakładał także szkolenie administracji. Raport ani słowem nie odnosi się do tego zadania.

3.1.4.4. Priorytet: Harmonizacja prawa polskiego z prawem europejskim w zakresie świadczenia usług prawnych oraz zakładania przedsiębiorstw w celu wykonywania takich usług

W NPPC na rok 1999 przewidziano jedynie opracowanie wstępnych założeń nowych regulacji dotyczących dostępu zagranicznych prawników do świadczenia usług w Polsce. Z Raportu zaś wynika, że stosowne prace były i są prowadzone.

Przyjęcie stosownych rozwiązań prawnych planowane jest na chwilę uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej.

Opracował: Bartosz Pawłowski

3.1.4.5.: Przygotowanie Polski do uczestnictwa we wspólnotowym rynku turystycznym

NPPC'99 r., przewidywał dla realizacji priorytetu "Przygotowanie Polski do uczestnictwa we wspólnotowym rynku turystycznym" podjęcie zwłaszcza zadań średnio i długookresowych. Jest to proces ciągły, dlatego trudno jest dokonać oceny nasilenia prowadzonych w 1999 r. prac zmierzających do dostosowania sektora turystyki do standardów unijnych. W zakresie realizacji zadania 1 obejmującego dostosowanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego w sektorze turystyki, NPPC'99 nie wskazywał aktów prawnych, których przyjęcie planowano w 1999 r. Dlatego trudno jest dokonać oceny, czy realizacja zadań przebiegała terminowo. Należy jednak odnotować, iż w 1999 r. Sejm przyjął ustawę z dnia 10 kwietnia 1999 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych (Dz. U. Nr 40, poz. 401), która zastąpiła koncesje zezwoleniami oraz ustawę z dnia 4 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o kulturze fizycznej, która znosiła wymóg posiadania przez sportowe spółki akcyjne co najmniej 70% kapitału akcyjnego należącego wyłącznie do krajowych osób prawnych i fizycznych oraz posiadania siedziby na terytorium RP. Obie uchwalone nowelizacje stanowią zasadniczy element w procesie harmonizacji prawa polskiego w sektorze turystyki z *acquis communautaire*.

Opóźnienia należy odnotować w zakresie realizacji zadania 2 i 3 obejmującego: wsparcie procesu prywatyzacji i restrukturyzacji w turystyce oraz rozwoju bazy noclegowej i wybranych elementów infrastruktury turystycznej (2) oraz wspieranie rozwoju wybranych markowych produktów turystycznych (3). Odstąpiono od uruchomienia projektu Programu rozwoju krajowego produktu turystycznego na lata 1998-2007, w zamian opracowano wstępny projekt Programu na lata 2000-2010, ale pilotowany będzie przez resort transportu. Brak informacji o etapie prac nad programem prywatyzacji i restrukturyzacji bazy noclegowej będącej własnością Skarbu Państwa i samorządów terytorialnych, którego opracowanie wstępnego projektu - zgodnie z NPPC - przewidziano w 1999 roku.

W zakresie zadania 5 obejmującego zmiany struktur zarządzania turystyką - Sejm przyjął w dniu 25 czerwca 1999 r. ustawę o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. Nr 62, poz. 689) co umożliwiło rozpoczęcie działalności POT z dniem 1 stycznia 2000 r. Zadanie to zostało zrealizowane zgodnie z przewidzianym w NPPC terminem.

Opracowała: Beata Jackiewicz

3.1.5. SWOBODNY PRZEPIŹYW OSÓB

3.1.5.1. *Dostosowanie prawa do dyrektyw w sprawie przemieszczania się i osiedlania pewnych kategorii osób*

Jedyna informacja o tym priorytecie to wskazanie, iż regulacje odnoszące się do statusu obywateli państw trzecich, mające zastosowanie dopiero po uzyskaniu przez Polskę członkostwa, będą wprowadzane w „kolejnym etapie”. Brak jednak informacji, co oznacza „kolejny etap”. Wiadomo, że chodzi o projekt zmiany ustawy z 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 114, poz. 739), nad którym „nie zakończono prac w resorcie”. Czy rozpoczęto? Należy zauważyć, że np. wskazana w NPPC dyrektywa 68/360/EWG dotyczy prawa przemieszczania się i osiedlania pracowników państw członkowskich i ich rodzin - nie dotyczy więc (i nie będzie dotyczyła po ewentualnym przystąpieniu Polski do UE) państw trzecich.

W NPPC wskazano konkretne dyrektywy wspólnotowe (akty prawne wymagające transponowania) oraz - jako cel - zapewnienie pełnej zgodności obowiązującego ustawodawstwa z postanowieniami dyrektyw. W NPPC jednocześnie stwierdzono, że „w odniesieniu do pracowników prawo krajowe zostanie z mocy prawa zastąpione przepisami rozporządzeń Rady” (NPPC 3.1.5 - 3 pkt 2), nie wskazano jednak tych rozporządzeń. Z porównania dokumentów (NPPC i Raportu) powstaje chaos informacyjny. Nie wiadomo czy zidentyfikowano akty prawne wspólnotowe w tej dziedzinie, czy oceniono stan prawa polskiego, czy wskazano akty prawne, które podlegałyby nowelizacji: które przepisy i kiedy należałoby zmienić (kolejność, harmonogram zmian w odniesieniu do czasu przystąpienia czy wyników negocjacji). Z Raportu wynika, że w omawianym zakresie żadne działania nie zostały podjęte, ponieważ w NPPC nie przewidziano żadnych zadań na 1999 r. Brak informacji o stanie prac.

3.1.5.2. *Zapewnienie zgodności ustawodawstwa z prawem wspólnotowym w zakresie swobody przemieszczania się pracowników na obszarze UE*

Nie podejmowano żadnych działań odnoszących się do tego priorytetu, gdyż terminarz NPPC takich działań na rok 1999 nie przewidywał. Zaznaczyć należy, że NPPC nie przewiduje żadnych działań na rok 2000, rok 2001, 2002 itd. - po prostu nie określa żadnej daty. Poza zmianami prawnymi, które - zgodnie z NPPC - nastąpią z chwilą przystąpienia Polski do UE (gdyż chodzi o obowiązujące bezpośrednio rozporządzenia), w NPPC przewidziano np. szkolenie i przegląd struktur organizacyjnych instytucji, które będą odpowiedzialne za realizację nowych przepisów. Jeśli stwierdzenie Raportu o braku wskazania w NPPC zadań na rok 1999 będzie przenieszone do przyszłych raportów, ze zmianą jedynie daty (2000 r., 2001, 2002...), można założyć, że zadania (określone w NPPC, ale bez wskazania daty) nie zostaną podjęte i wykonane.

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

Z tej części Raportu wynika, że - zgodnie z NPPC - wprowadzono wymagane jednolite oprogramowanie, które ma służyć włączeniu do jednolitego systemu wymiany

informacji o wolnych miejscach pracy EURES. Nie ma jednak informacji o zaawansowaniu prac nad - przewidzianym w NPPC - tworzeniem krajowej bazy danych o bezrobotnych i wolnych miejscach pracy. W NPPC całość zadania określono na lata 1999 - 2003.

3.1.5.4. Włączenie się do wspólnotowego systemu koordynacji zabezpieczenia społecznego

Z informacji wynika, że podjęto następujące działania (ze wskazanych w NPPC): dokonano zmian instytucjonalnych w drodze ustawy z dnia 4 września 1997 o działaniach administracji rządowej (tekst jednolity Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928), w ZUS-ie rozpoczęto wprowadzanie Kompleksowego Systemu Informatycznego, przeprowadzono jedno szkolenie i organizowano seminaria (nie podaje się liczby). Brak informacji o stanie przygotowania organizacyjnego instytucji ubezpieczeniowych do udziału we wspólnotowym systemie koordynacji zabezpieczenia społecznego; zdanie o prowadzeniu przez Ministerstwo Zdrowia prac analitycznych w zakresie systemu koordynacji zabezpieczenia społecznego (pkt II. Raportu) może sugerować, że program działań w tym zakresie nie został jeszcze sformułowany, chociaż nie wiadomo co oznaczają „prace analityczne”. Odnosząc się do wskazanych w Raporcie zmian strukturalnych, należy zauważyć brak określenia przewidzianego terminu ich zakończenia, co umożliwiłoby ocenę stanu zaawansowania prac.

3.1.5.5. Dostosowanie prawa do przepisów dyrektywy w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów szkół wyższych i dyrektywy w sprawie drugiego ogólnego systemu uznawania kształcenia zawodowego

Raport stwierdza opóźnienie w zakresie opracowania projektów aktów prawnych, które mają umożliwić wprowadzenie ww. dyrektyw. Zauważyć należy, że rzeczywistość brak nie tylko konkretnych projektów aktów prawnych, ale także spójnej koncepcji dostosowania prawa w omawianym zakresie. W podsumowaniu Raport w tej części słusznie sygnalizuje konieczność wpisania zmian do aktualizowanej wersji NPPC (m.in. w kontekście zobowiązań negocjacyjnych odnoszących się do dyrektyw tzw. sektorowych, dotyczących kwalifikacji zawodowych: prawników, weterynarzy, farmaceutów, lekarzy, stomatologów, pielęgniarek, położnych, architektów).

Informacja o funkcjonowaniu Biura Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej (NARIC), „które będzie pełniło rolę >contact point< dla obu dyrektyw” jest niezrozumiała i bez analizy odpowiedniej części tekstu Raportu za 1998 r. nie można stwierdzić, jakie zadania ma spełniać Biuro. Z informacji nie wynika, co oznacza „funkcjonowanie Biura” w chwili obecnej, czy i jakie zadania spełnia teraz, czy też zostało jedynie powołane i „przygotowuje się do pełnienia roli...” (s. 89 Raportu).

W zakresie zmian strukturalnych stwierdza się, iż nie zostały one przewidziane w NPPC - rzeczywiście w NPPC nie wyodrębniono takiej kategorii, w poprzednim Raporcie (za 1998 rok) do zmian strukturalnych zaliczono jednak reformę szkolnictwa zawodowego, która miałaby usprawnić wdrożenie dyrektyw, w Raporcie za rok 1999 brak informacji o realizacji reformy.

Opracowała: Dorota Olejniczak

3.1.6. POLITYKA KONKURENCJI

3.1.6.1. Priorytet: Dostosowanie polskiego prawa antymonopolowego do regulacji wspólnotowych, dalszy rozwój konkurencji w sferze rynku oraz tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności przedsiębiorców

NPPC zakładał w tym zakresie opracowanie (1999 r.) i wejście w życie (I półrocze 2000 r.) nowej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Jednak, zgodnie z Raportem, stosowny projekt nie wpłynął jeszcze do Sejmu. Wobec tego powyższe terminy są już nierealne. Spóźnienie tłumaczone jest w Raporcie koniecznością dopracowania projektu ustawy. Poniekąd dobrze świadczy o autorach projektu, iż chcą przesać do Sejmu lepszy projekt. Tylko dlaczego Rząd narzuca sobie terminy, z których sam nie jest w stanie się wywiązać?

NPPC przewidywał w tym punkcie jeszcze uchwalenie w 1999 r. ustawy o warunkach dopuszczalności nadzorowaniu publicznej dla przedsiębiorców. Wydaje się jednak, że jest to pomyłka. Pomocy publicznej poświęcony jest cały następny punkt NPPC - 3.1.6.2. (zob. niżej).

3.1.6.2. Priorytet: Dostosowanie zasad pomocy państwa do systemu wspólnotowego

W NPPC na rok 1999 zaplanowano uchwalenie ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu publicznej dla przedsiębiorców, opracowanie i wdrażanie systemu nadzorowania pomocy publicznej, prowadzenie szkoleń i polityki informacyjnej w zakresie pomocy publicznej.

Stosowny projekt ustawy został przekazany do Sejmu w terminie (Druk Sejmowy nr 1118). 27 kwietnia 2000 r. Sejm uchwalił ustawę o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Ustawa została następnie przekazana do Senatu. W brzmieniu z 27 kwietnia przepisy ustawy przewidują jej wejście w życie z dniem 1 stycznia 2001 r.

Ponadto Raport zawiera informacje dotyczące wdrażania systemu nadzorowania pomocy publicznej, a także o przygotowanych lub przyjętych już zmianach w różnych ustawach (w zakresie dotyczącym pomocy publicznej).

Pewne uwagi można jedynie mieć do przeprowadzanych szkoleń i kampanii informacyjnej. Raport wspomina jedynie o jednym przedsięwzięciu, co w porównaniu z planami określonymi w NPPC wygląda dość skromnie. Należy mieć nadzieję, że proces ten, po uchwaleniu ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu publicznej dla przedsiębiorców, zostanie zintensyfikowany.

3.1.6.3. Priorytet: Zmiany systemowe w finansowaniu eksportu w oparciu o CIRRS

NPPC przewidywał na rok 1999:

- ogłoszenie przetargu na prace do wykonania dalszych etapów wprowadzenia zmian systemowych w finansowaniu eksportu,
- rozpoczęcie prac zmierzających do wdrożenia systemu
- przyjęcie projektu zmian legislacyjnych,
- prace szkoleniowo marketingowe.

Stosownie do Raportu wykonano tylko pierwszy z wymienionych celów. Autorzy Raportu tłumaczą opóźnienia złożonością problematyki i brakiem doświadczeń. Jest to przyczyna wiarygodna. Powstaje jednak pytanie czemu nie wzięto jej pod uwagę przy układaniu terminarza.

Opracował: Bartosz Pawłowski

3.2.: INNOWACYJNOŚĆ

3.2.1. BADANIA I ROZWÓJ TECHNOLOGICZNY

Zgodnie z terminem przewidzianym w NPPC'99, w dniu 4 sierpnia 1999 r., Rada Stowarzyszenia RP-UE zatwierdziła decyzję Nr 4/99 przyjmującą zasady i warunki uczestnictwa Polski we wspólnotowych programach w dziedzinie badań, rozwoju technicznego i prezentacji (1998-2002), która weszła w życie 4 września 1999 r. Polska przystąpiła do Piątego Ramowego Programu WE i tym samym cel priorytetu został osiągnięty.

3.2.2. TELEKOMUNIKACJA I POCZTA

NPPC'99 r., przewidywał skoncentrowanie zadań dostosowawczych na następujących priorytetach: pracach legislacyjnych zamierzających do dostosowania ustawodawstwa polskiego w sektorze telekomunikacji i poczty do *acquis communautaire*, restrukturyzacji Poczty Polskiej, utworzeniu Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Urzędu Regulacji Rynku Poczтового oraz rozwoju telekomunikacji na terenach wiejskich (zadania średniookresowe). Instytucją wiodącą w zakresie realizacji działań dostosowawczych w sektorze telekomunikacji i poczty jest Ministerstwo Łączności.

W zakresie niezbędnych prac legislacyjnych zbliżających polskie prawo w obszarze telekomunikacji do *acquis communautaire* Sejm przyjął, w dniu 12 maja 2000 r., ustawę - Prawo telekomunikacyjne. Należy odnotować opóźnienie w realizacji powyższego zadania, gdyż NPPC przewidywał jego przyjęcie przez Parlament do końca 1999 r. Opóźnienie jest jednak w przeważającej mierze spowodowane faktem, iż projekt wpłynął do Sejmu 7 maja 1999 r. a nie jak przewidziano w *Harmonogramie działań dostosowujących prawo polskie do prawa Unii Europejskiej* w drugiej połowie 1998 r. Przyjęta ustawa przewiduje wydanie około 40 aktów wykonawczych (do Sejmu, wraz z projektem ustawy wpłynęło ich 19). W podsumowaniu tej części *Raportu* autorzy informują o pilnej potrzebie przyjęcia ustawy - Prawo telekomunikacyjne do dnia 31 marca 2000 oraz powołania do czerwca 2000 r. Prezesa URT, co związane jest ze zobowiązaniami rządu wynikającymi ze screeningu oraz rozmów z KE odnośnie wykorzystania środków PHARE. Nietrzymanie powyższych warunków groziło nie otrzymaniem części środków przewidzianych z funduszy PHARE'99 i 2000. Skoro przekroczono terminy (bynajmniej pierwszy z nich, gdyż ustawę uchwalono 12 maja 2000 r. i przekazano do Senatu, co do drugiego jeszcze za wcześnie przesądzać o jego niewypełnieniu, ale trzeba wziąć pod uwagę, iż zgodnie z art.136 ust. 2 ustawy Prezes Rady Ministrów powoła Prezesa URT w terminie 30 dni od dnia jej ogłoszenia), co w związku z tym? Jaką decyzję podjęła w tej sprawie Komisja Europejska?

Natomiast w zakresie prac nad dostosowaniem prawa polskiego w obszarze pocztowym, w 1999 roku trwały prace nad przygotowaniem projektu ustawy - Prawo pocztowe. Tu również należy odnotować spore opóźnienie gdyż w *Harmonogramie działań dostosowujących prawo polskie do prawa Unii Europejskiej* przewidziano przedłożenie Sejmowi projektu ustawy pod koniec 1998 r., w NPPC przesunięto przedłożenie projektu ustawy pod obrady Rady Ministrów na II kwartał 1999r, po czym i ten termin został ponownie przekroczony (Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy w 15 lutego 2000 r. i w tym samym dniu skierowała go do Sejmu).

Utworzenie Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Urzędu Regulacji Pocztovej jest ściśle powiązane z uchwaloną przez Parlament ustawą- Prawo telekomunikacyjne oraz z przyjęciem projektu ustawy - Prawo pocztowe (Druk Sejmowy nr 1722, po I czytaniu w dniu 29 marca 2000 r. skierowany do Komisji Transportu i Łączności). Opóźnienia legislacyjne uniemożliwiły automatycznie realizację powyższego zadania w przewidzianym terminie.

W zakresie restrukturyzacji Poczty Polskiej, w 1999 r. resort łączności prowadził prace analityczne nad przygotowaniem programu restrukturyzacji, którego rozpatrzenie przez Radę Ministrów przewiduje się w 2000 roku.

Opracowała: Beata Jackiewicz

3.2.3. SEKTOR AUDIOWIZUALNY

3.2.3.1. Priorytet: dostosowanie prawa w sektorze audiowizualnym

NPPC zakładał nowelizację w 1999 r. ustawy o radiofonii i telewizji. Zadanie to nie zostało wykonane.

Ustawę przyjęto ostatecznie w marcu 2000 r. Raport odnosi się do tej ustawy, jednak mowa w nim o ustawie z 3 marca. Tymczasem, następnie przyjęto część poprawek Senatu i ustawa ostatecznie ma datę 31 marca 2000. Zatem Raport nie odnosi się do jej treści opublikowanej w Dzienniku Ustaw, choć nosi datę 4 kwietnia 2000 r., czyli już po uchwaleniu ustawy. Należy także zauważyć, że 28 kwietnia 2000 r. Sejm uchwalił inną nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji. W Raporcie nie ma na ten temat żadnej wzmianki.

Opracował: Bartosz Pawłowski

3.3 ZAGADNIENIA GOSPODARCZE I PODATKOWE

3.3.1 UNIA GOSPODARCZA I WALUTOWA

W Raporcie z realizacji w 1999 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej, podobnie jak w raporcie prezentowanym za rok 1998, w ramach pkt. 3.3.1 **Unia Gospodarcza i Walutowa** wydzielono 2 priorytety:

1. Utworzenie systemu efektywnego zarządzania długiem publicznym oraz jego infrastruktury instytucjonalnej.

2. Dostosowanie NBP do funkcjonowania w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych.

Priorytet pierwszy: *Utworzenie systemu efektywnego zarządzania długiem publicznym oraz jego infrastruktury instytucjonalnej* nie został zrealizowany i w związku z tym - zdaniem sprawozdających - w NPPC` 2000 należy przedłużyć termin jego wykonania, zmniejszając jednocześnie poziom techniczności jego opisu. W podsumowaniu (str. 109) stwierdzono, iż zagadnieniem wymagającym szczególnych działań dostosowawczych jest statystyka finansów publicznych, która powinna być uwzględniona jako priorytet w NPPC na rok 2000.

Zgadzając się z taką ogólną konkluzją dotyczącą priorytetu pierwszego należy stwierdzić, iż:

- w trakcie 1999 r. opracowano *Strategię Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych*, którą przedłożono Sejmowi zgodnie z art. 38 ustawy o finansach publicznych i która została przyjęta przez parlament na początku br., ponadto wydanych zostało szereg rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy w zakresie dotyczącym państwowego długu publicznego³.
- nadal trwają prace nad projektami aktów prawnych związanych z omawianym priorytetem. Wynika to w dużym zakresie z przesłanek obiektywnych. Do których zaliczyć można m.in. pojawianie się nowych regulacji UE dotyczących statystyki finansów publicznych⁴ i problemów (nie tylko Polski ale również innych krajów) w

3 Wskazać tu można m.in. następujące rozporządzenia Ministra Finansów :

- z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie warunków emitowania obligacji skarbowych oferowanych w sieci sprzedaży detalicznej (Dz. U. Nr 38, poz. 369);
- z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie warunków emitowania obligacji skarbowych oferowanych na przetargach (Dz. U. Nr 38, poz. 368);
- z dnia 26 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków emitowania bonów skarbowych (Dz. U. Nr 74, poz. 831);
- z dnia 7 września 1999 r. w sprawie warunków emitowania obligacji skarbowych oferowanych na rynkach zagranicznych (Dz. U. Nr 75, poz. 845);
- z dnia 8 września 1999 r. w sprawie warunków emitowania obligacji skarbowych przeznaczonych na zamianę zobowiązań Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 74, poz. 834).
- z dnia 16 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji oraz kwoty przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz. U. Nr 109, poz. 1244)

Czy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1999 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 80, poz. 905).

4 Zob.:

zakresie właściwego wdrażania ESA 95⁵. Powyższe powoduje także potrzebę nowelizacji ustawy o finansach publicznych oraz celowość uchwalenia ustawy o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto (projekt której został ostatnio przesłany do Sejmu - druk sejmowy 1879 z 21 kwietnia 2000 r.). Należy także mieć świadomość, że obliczane w Polsce relacje długu publicznego do PKB niezbędne dla prowadzenia strategii zarządzania długiem publicznym są (i będą przez najbliższe 2-3 lata) oparte na metodach nieco różniących się od istniejących w UE, stąd pojawić się mogą obawy czy wypracowywana strategia może być optymalna.

W Raporcie z realizacji NPPC w 1999 r. w zakresie realizacji pierwszego priorytetu stwierdzono, że:

- powołanie i zorganizowanie zespołu do realizacji przedstawionych zadań było opóźnione z powodu nie uruchomienia środków na wdrożenie systemu informacyjnego dla potrzeb zarządzania długiem, ponadto
- wskazano także na inne zrealizowane bądź będące w realizacji zadania, wśród których wymienić należy: opracowanie projektu *Systemu zarządzania płynnością budżetu państwa* mającego na celu obniżenie kosztu alternatywnego oraz podniesienie efektywności zarządzania środkami budżetowymi w krótkim okresie, oraz opracowanie wybranych modeli oraz oprogramowania komputerowego dla potrzeb prognozowania i optymalizacji zarządzania długiem budżetu państwa.

Priorytet drugi: *Dostosowanie NBP do funkcjonowania w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych* został zaprezentowany w rozbiciu na 6 zadań:

- A. Dostosowanie polskiego systemu płatności do standardów obowiązujących w państwach UE
- B. Dostosowanie systemu informatycznego NBP do poziomu systemów informatycznych banków centralnych UE - w zakresie wdrażania środków zarządzania utrzymaniem ciągłości działania systemu informatycznego banku w sytuacjach awaryjnych
- C. Dostosowanie zakresu i zasad sprawozdawczości gromadzonej przez NBP oraz przetwarzania i prezentowania informacji statystycznych do wymogów EBC
- D. Doskonalenie systemu monitorowania przepływów kapitałowych z zagranicą w zakresie inwestycji portfelowych
- E. Dostosowanie rachunkowości i sprawozdawczości NBP do standardów europejskich międzynarodowych
- F. Zakończenie procesu przygotowania regulacji dotyczących sektora bankowego w zakresie niezbędnym do funkcjonowania polskich banków i nadzoru bankowego w warunkach jednolitego rynku europejskiego

Przy czym, w opisując realizacją zadania A wskazano, iż:

- rozporządzenie Rady z 28 lutego 2000 r. zmieniające rozporządzenie nr 3605/93 dotyczące stosowania protokołu w sprawie procedury nadmiernego deficytu (475/2000) OJ L 58, 03/03/2000,

- rozporządzenie Komisji z 3 lutego 2000 r. dot. implementacji rozporządzenia Rady nr 2223/96 w odniesieniu do krótkoterminowej statystyki finansów publicznych (264/2000) OJ L 029 04.02.00, p. 4

- decyzja Komisji z 13 grudnia 1999 wdrażania zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych OJ L 011 15.01.00, p. 41

5 Zob. ESA 95 Manual on government deficit and debt (first edition), January 2000, Eurostat.

- szczegółowej analizie poddano tekst Dyrektywy o przelewach transgranicznych oraz odpowiadające mu przepisy prawa polskiego. Zapoznano się też z informacjami nt. sposobu wdrożenia tej dyrektywy do systemów prawnych krajów UE (które powinny to zrobić do dnia 19 sierpnia 1999 r.). Na podstawie dokonanego rozeznania stwierdzono, że niemożliwe jest pełne wdrożenie dyrektywy jedynie poprzez niewielkie zmiany w ustawie prawo bankowe, co sugerowało wstępne stanowisko NBP w tym zakresie,
- wstępnej analizie poddano dyrektywę w sprawie finalności rozrachunku w systemach płatniczych i papierów wartościowych, a także zalecenie dotyczące płatności elektronicznych.

Prace związane z implementacją powyższych dyrektyw i zaleceń UE podjąć ma powołana na mocy decyzji zarządu NBP z 26.11.1999 r. Międzyparlamentarna Grupa Ekspertów ds. Swobodnego Przepływu Kapitału.

- prowadzone były prace przygotowawcze związane z dostosowaniem systemu RTGS do połączenia z systemem TARGET (opis tych prac na s. 110).

Zadanie B - *Dostosowanie systemu informatycznego NBP do poziomu systemów informatycznych banków centralnych UE w zakresie wdrażania środków zarządzania utrzymaniem ciągłości działania systemu informatycznego banku w sytuacjach awaryjnych* - nie było przewidziane w NPPC na rok 1999 stąd nie było przedmiotem szczegółowego opisu.

Zadanie C - *Dostosowanie zakresu i zasad sprawozdawczości gromadzonej przez NBP oraz przetwarzania i prezentowania informacji statystycznych do wymogów EBC* - także nie było przewidziane w NPPC na rok 1999, a pomimo to wskazano na inne zrealizowane zadania mieszczące się w tym bloku tematycznym. Dotyczyło to m.in. prowadzonych prac przygotowawczych mających na celu rozpoznanie istniejących problemów w zakresie dostosowania statystyki monetarnej opracowywanej przez NBP do wymogów EBC, a także sposobów ich rozwiązania.

Opisując realizację zadania D - *Doskonalenie systemu monitorowania przepływów kapitałowych z zagranicą w zakresie inwestycji portfelowych* - wskazano, iż:

- zgodnie z terminem przewidzianym w NPPC weszły w życie: Rozporządzenie RM w sprawie sposobu, zakresu i terminów realizacji obowiązków przekazywania NBP danych niezbędnych do sporządzania bilansu płatniczego, bilansów należności i zobowiązań zagranicznych państwa oraz zgłoszeń mienia. (Dz. U. z 1999 r. Nr 2, poz. 246) oraz Uchwała nr 13/1999 Zarządu NBP w sprawie trybu szczegółowych zasad przekazywania przez banki do NBP danych niezbędnych do sporządzenia bilansu płatności oraz bilansu należności i zobowiązań zagranicznych państwa (Dz. Urz. NBP nr 8/99, poz. 12). Dzięki powyższym regulacjom dostosowano akty wykonawcze, określające obowiązki sprawozdawcze dla potrzeb bilansu płatniczego i międzynarodowej pozycji inwestycyjnej do zmian wprowadzonych w ustawie prawo dewizowe, liberalizujących przepływy kapitałowe w zakresie inwestycji portfelowych.
- prowadzone były prace analityczne dotyczące materiałów EBC i Eurostatu, określających standardowe wymagania wobec bilansu płatniczego i międzynarodowej pozycji inwestycyjnej,
- podjęto prace nad stworzeniem rozszerzonego systemu zbierania danych o inwestycjach portfelowych w zakresie dłużnych i udziałowych papierów wartościowych.

W ramach realizacji zadania E - *Dostosowanie rachunkowości i sprawozdawczości NBP do standardów europejskich międzynarodowych* - wskazano na:

- wejście w życie Uchwały nr 10/99 Rady Polityki Pieniężnej w sprawie zasad rachunkowości, układu aktywów i pasywów bilansu oraz rachunku strat i zysków NBP
- przystąpienie do tworzenia Zintegrowanego Systemu Księgowego. Założenia merytoryczne niezbędne do opracowania tego systemu mają przygotować powołane zespoły robocze.

Jeśli chodzi natomiast o realizację zadania F - *Zakończenie procesu przygotowania regulacji dotyczących sektora bankowego w zakresie niezbędnym do funkcjonowania polskich banków i nadzoru bankowego w warunkach jednolitego rynku europejskiego* - wskazano, że w parlamencie znajduje się projekt ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się, bankach zrzeszających oraz o zmianie niektórych ustaw (przekazany przez RM do Sejmu 12 października 1999 r.)⁶.

Finansowanie prac w ramach wyżej wymienionych zadań, bądź odbywało się na bieżąco ze środków własnych NBP i nie było oddzielnie ewidencjonowane (zadanie A), bądź nie było przewidywane w NPPC na rok 1999 (zadania: B, C i D). W 1999 r. nie poniesiono nakładów na realizację zadań F i G, gdyż w tym pierwszym przypadku zaszła konieczność przesunięcia podanych w harmonogramie terminów z uwagi na opóźnienia programu PHARE, zaś w drugim przypadku zadanie nie zostało ostatecznie zakwalifikowane do finansowania ze środków PHARE.

W podsumowaniu (s. 116) stwierdzono, że zmodyfikowany priorytet drugi *Dostosowanie NBP do funkcjonowania w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych* został zgłoszony jako projekt do PHARE ` 2000. Dyrekcja Generalna ds. Finansów wydała pozytywną opinię o tym projekcie pod warunkiem wprowadzenia pewnych poprawek i jest prawdopodobne że zostanie on zatwierdzony przez Komitet Zarządzający programem PHARE i poszczególne zadania będą finansowane ze środków unijnych.

Opracowała: Zofia Szpringer

⁶ W Sejmie trwają obecnie prace nie tylko nad projektem rządowym (Druk Sejmowy nr 1437) dotyczącym funkcjonowania banków spółdzielczych ale również nad projektem poselskim (Druk Sejmowy nr 1649).

3.3.2. SYSTEM PODATKOWY

I. Uwagi ogólne:

1. Z Raportu wynika, że Program przewiduje w zakresie systemu podatkowego pięć priorytetów, w tym: 1)) harmonizację prawa w dziedzinie podatków pośrednich, 2) harmonizację prawa w dziedzinie podatków bezpośrednich, 3) zmianę systemu opodatkowania nieruchomości), 4) modernizację administracji podatkowej, 5) analizę wybranych zagadnień ekonomicznych niezbędnych działań dostosowawczych w procesie harmonizacji prawa podatkowego z prawem wspólnotowym dotyczących ich wpływu na pozycję konkurencyjną podmiotów gospodarczych. W porównaniu do 1998 r. są to te same priorytety, z wyjątkiem priorytetu wymienionego w pkt 2. Inaczej ustawiono kolejność priorytetów, a czasami zmieniono także ich tytuły, lecz nie zmienia to faktu, iż w 1999 r. chodziło o kontynuowanie realizacji priorytetów ustalonych dla 1998 r.
2. Wszystkie zagadnienia objęte priorytetami wiążą się z doskonaleniem systemu podatkowego, lecz z pewnością nie wyczerpują potrzeb z tym związanych. Katalog tych potrzeb obejmuje także szereg zagadnień odrębnych, jak np. opodatkowanie rolnictwa. W każdym z wymienionych obszarów powinna być opracowana koncepcja przemian, stanowiąca fragment całości systemu podatkowego. Z Raportu nie wynika tymczasem, jakie koncepcje przyjęto w odniesieniu do poszczególnych priorytetów. Trudno jest więc ocenić, czy to co zrobiono w 1999 r. jest dobre, wystarczające i słuszne. W uwagach szczegółowych ograniczam się więc z konieczności do oceny tego, co wykazano w Raporcie.

II. Uwagi szczegółowe:

1. Harmonizacja prawa w dziedzinie podatków pośrednich;
 - Prace legislacyjne dotyczyły podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego. Prace te są jednak prowadzone fragmentarycznie i dotyczą zmiany części przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. Tymczasem harmonizacji wymagają także inne przepisy tej ustawy. Przyjęta metoda zbliżania prawa polskiego do prawa wspólnotowego nie sprzyja stabilności obowiązywania podatków, ani też nie prowadzi zrazu do pełnej harmonizacji. Z informacji przedstawionej w Raporcie (str. 117) wynika, że prace w zakresie harmonizacji prawa o podatkach pośrednich, mimo osiągnięcia pewnych efektów (str. 118), nie zostały ukończone w 1999 r. i będą kontynuowane w 2000 r.
2. Harmonizacja prawa w dziedzinie podatków bezpośrednich:
 - Raport jest w tym fragmencie niewiarygodny, ponieważ nie informuje o tym, że wniesione do Sejmu projekty ustaw o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i o podatku dochodowym od osób prawnych zostały przez Sejm uchwalone, lecz tylko ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych weszła w życie, a pozostała ustawa została skutecznie zawetowana przez Prezydenta RP. Problem zmiany tej ustawy pozostał więc nadal aktualny.
 -
3. Zmiana systemu opodatkowania nieruchomości:
 - z Raportu wynika, że w stosunku do zamiarów z 1998 r. nastąpiło wycofanie się z pomysłu wprowadzenia reformy systemu katastralnego i że zamiast reformy będziemy mieli zmianę systemu opodatkowania nieruchomości rozłożoną w czasie.

Dlatego też prace koncentrują się na badaniach pilotażowych i na organizowaniu konferencji i seminariów. Są na to przeznaczane znaczne środki finansowe, których wydatkowanie nie daje żadnej gwarancji na powstanie nowego systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce.

4. Modernizacja administracji podatkowej:

- z Raportu wynika, że w 1999 r. przygotowano jedynie program strategii modernizacji administracji podatkowej oraz podjęto prace organizacyjne nad realizacją tego programu. Ponadto podjęto pilotażowe wdrażanie programu doskonalenia pracy urzędów kontroli skarbowej. Odrębnie też prowadzone są prace nad rozwojem informatyki w administracji podatkowej. Do zmian legislacyjnych w zakresie struktury administracji podatkowej jest więc jeszcze daleko, chociaż nie wydaje się, aby prace nad modernizacją administracji podatkowej musiały trwać tak długo i tak wiele kosztować.

5. Analiza wybranych zagadnień ekonomicznych niezbędnych działań dostosowawczych w procesie harmonizacji prawa podatkowego z prawem wspólnotowym dotyczących ich wpływu na pozycję konkurencyjną podmiotów gospodarczych:

- z Raportu wynika, że w 1999 r. nie opracowano założonej analizy.

III. Wnioski końcowe:

Z Raportu niewiele wynika. Powstaje natomiast obawa, że Program nie obejmuje całego systemu podatkowego, zaś realizacja Programu ogranicza się do badania zagadnień, które nie prowadzą ani do pełnej harmonizacji prawa polskiego z prawem wspólnotowym, ani też do udoskonalenia systemu podatkowego w Polsce.

Opracował: prof. zw. dr hab. Cezary Kosikowski

3.3.3 STATYSTYKA

Podstawą do przygotowania tej opinii są dwa dokumenty:

[1] *Narodowy program przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 maja 1999 roku (rozdział 3.3.3. *Statystyka*).

[2] *Raport z realizacji w 1999 r. Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej* (rozdział 3.3.3 *Statystyka*), przyjęty przez Radę Ministrów 4 kwietnia 2000 r.

A. Uwagi ogólne

1. Raport z realizacji programu [2] jest po raz pierwszy skonstruowany w takim samym układzie jak program [1], co umożliwia ocenę wykonania programu, chociaż z zastrzeżeniami wymienionymi poniżej w punktach 3-5 i w części B. W poprzednich latach ocena realizacji programu była zasadniczo utrudniona z uwagi na istotne różnice w konstrukcji i zakresie treści raportu oraz poprzednio formułowanych programów.

2. Raport z realizacji programu, tak jak program, obejmuje trzy priorytety. Brak jest natomiast odpowiedzi na pytanie, jaką część zadań - w zakresie dostosowania statystyki polskiej do wymogów UE - obejmują te priorytety, jaki jest wobec tego ogólny stopień dostosowania statystyki na koniec 1999 r. i ile zadań łącznie pozostaje do wykonania.

Schemat raportu przyjęty w tym względzie przez Komitet Integracji Europejskiej uniemożliwia obecnie uzyskanie syntetycznego obrazu stopnia dostosowania w podstawowych płaszczyznach działalności statystycznej, co w dużym stopniu było przez GUS prezentowane w poprzednich latach. Przykładowo jeszcze we wstępie do części 3.3.3. programu [1], zapisano, że stopień dostosowania do zaleceń UE badanych zmiennych statystycznych wynosił w 1998 r. 75%. Przy obecnie obowiązującym schemacie tego typu podstawowe informacje syntetyczne są w raporcie [2] niedostępne.

3. Zakres prac dostosowawczych systemu statystyki polskiej do wymagań UE - trwających od 10 lat - jest obszerny, złożony i kosztowny, co powoduje wydłużanie się procesu dostosowywania. Ponieważ w zasadzie Polska musi przyjąć standardy UE w zakresie statystyki bez negocjacji, proces ten powinien zostać tak zaplanowany i przeprowadzany, by mógł być zakończony najpóźniej przed planowanym przez polskie władze rokiem przyjęcia Polski do UE, tzn. do końca 2002 r. W kolejnych opiniach (zwłaszcza w opinii z sierpnia 1997 r., powstałej na podstawie bardzo obszernych materiałów GUS) Biuro Studiów i Ekspertyz wykazywało, że harmonogramy prac i oceny co do stopnia dostosowania statystyki do wymogów UE są formułowane przez GUS nadmiernie optymistycznie. Tak samo należy ocenić treść omawianego raportu [2] w konfrontacji z treścią programu [1].

Dotyczy to szczególnie realizacji zadań podstawowych w ramach każdego z trzech priorytetów, bo za takie należy uznać zadania wyróżnione w programie poprzez ich powtórzenie w części zatytułowanej TERMINARZ. Spośród 7 takich za-

dań, które powinny być wykonane w 1999 r. albo których terminowość realizacji zależy niewątpliwie od zaawansowania prac wykonywanych w 1999 r., 4 zadania nie zostały wykonane w ogóle, a 2 zadania nie są realizowane zgodnie z wymogami UE. Te podstawowe zadania są omówione na początku prezentacji każdego z trzech priorytetów w części B tej opinii.

Fakt niewykonania albo niewłaściwego wykonania 6 spośród 7 podstawowych zadań nie wynika jasno z raportu, zwłaszcza wobec sztucznego nagromadzenia w nim informacji o zmianach dokonanych czy o zrealizowanych zadaniach. Takie nieuzasadnione nagromadzenie wynika z umieszczenia w raporcie [2] licznych zmian legislacyjnych lub wykonanych zadań, których nie ma w programie [1] lub (i) nie są związane bezpośrednio z dostosowaniem statystyki do wymagań UE lecz są standardową działalnością każdego centralnego urzędu statystycznego. Szczególnie dziwne jest trzykrotne powtórzenie (przy każdym priorytecie) dwóch aktów prawnych, które weszły w życie, a które wynikają ze standardowej działalności statystyki publicznej, a nie z procesu dostosowawczego: 1) *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1999 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2000*; 2) *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 1999 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych (...) stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2000*. W przypadku tego ostatniego aktu prawnego należy dodać, że terminowość jego prawidłowego przygotowania budzi wątpliwości. Nie chodzi o to, że nie wszedł w życie w 1999 r. lecz 15 stycznia 2000 r., ale o fakt, że w krótkim czasie wymagał obszernych zmian i uzupełnień, dokonanych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 6 marca 2000 r., które weszły w życie 20 kwietnia br.

4. Pomijając nadmiernie optymistyczną wymowę raportu [2], w 1999 r. dokonano postępu w dostosowaniu statystyki do wymogów UE, zwłaszcza w zakresie klasyfikacji statystycznych oraz statystyki produktowej i handlu zagranicznego, wymienianych w ramach priorytetu 3. Jak stwierdzają autorzy raportu [2] w jego podsumowaniu, „trudno jest jednoznacznie określić stopień realizacji tych priorytetów...”. Tym bardziej trudno jest dokonać tego autorowi tej opinii, poza stwierdzeniem, że stopień ten nie był wystarczający. Trudność ta wynika też z faktu, że autorzy raportu pomijają część zadań nie wykonanych, bez wyjaśnienia przyczyn (przykłady w części B), a także nie sygnalizują opóźnień w realizacji ważnych zadań, np. w przygotowaniu spisów powszechnych: rolnego (w priorytecie 2) oraz ludności i mieszkań (w priorytecie 3). Co prawda, przeprowadzanie obu spisów jest standardową działalnością GUS, wykonywaną wcześniej niż powstała UE (EWG), ale można założyć, że ich przeprowadzenie zostało umieszczone wśród zadań dostosowawczych NPPC, ponieważ zakres, metodologia i termin tych spisów wymagają obecnie szczególnego dostosowania do wymogów UE.
5. Mimo zaplanowania w programie [1] wielkości nakładów na każdy z priorytetów, w raporcie [2] brak jest informacji o poniesionych nakładach w 1999 r. Brak jest również informacji o realizacji w 1999 r. zgłoszonego w programie zapotrzebowania na nowe kadry i na inwestycje rzeczowe.

B. Ocena realizacji w 1999 r. programu w zakresie trzech priorytetów

Priorytet 1: Rozwój i dostosowanie statystyki regionalnej do wymogów UE, przygotowanie statystyki do obsługi potrzeb informacyjnych funduszy strukturalnych WE

1. Z programu [1] wynika, że podstawowymi zadaniami wymagającymi zaawansowania prac w 1999 r. były dwa zadania:
 - a) Wejście w życie w 1999 r. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Nomenklatury Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych (NUTS). Zadanie to nie zostało wykonane, chociaż prace w GUS zostały zakończone w 1999 r. Raport [2] stwierdza opóźnienie o 3 miesiące, które obecnie wynosi 5 miesięcy. Opóźnia to też postęp prac zależnych od tego aktu prawnego.
 - b) Przygotowanie ustawy o metodologii obliczania PKB z terminem wejścia w życie w 2000 r. Postęp prac w 1999 r. był zadowalający, bowiem projekt ustawy wpłynął do Sejmu, a pierwsze czytanie odbędzie się w końcu maja.
2. Raport [2] informuje o wejściu w życie 3 aktów prawnych, z których dwa omówiono już w cz. A punkt 3, a trzeci jest aktem nie przewidzianym w programie [1]. Związek tych trzech aktów prawnych z procesem dostosowywania budzi wątpliwości. Trudno jest więc określić, czy miały one wpływ na dokonanie postępu w dostosowaniu statystyki do wymogów UE.
3. Przedstawiając w raporcie [2] wykonanie zmian instytucjonalnych, opisano zakres pracy 3 urzędów statystycznych, które zajmują się zagadnieniami statystyki regionalnej oraz podano dwa inne obszary wdrażania nowych badań. Wymieniono też 9 innych wykonanych zadań, z których większość jest związana z dostosowaniem statystyki do nowego podziału terytorialnego kraju. Nie jest możliwe określenie na ile wymienione zmiany instytucjonalne i wykonane prace zwiększają stopień dostosowania statystyki do wymogów UE, zwłaszcza w przypadku publikacji statystycznych prezentujący dane statystyczne w nowym układzie terytorialnym. Natomiast raport [2] nie przedstawia w jakim stopniu zostały zrealizowane liczne zamierzenia przedstawione - bez określenia czasu zakończenia - w programie [1] w punkcie 4.

Priorytet 2: Rozwój i dostosowanie statystyki rolnictwa do wymogów wspólnej polityki rolnej WE

1. Z programu [1] wynika, że podstawowymi zadaniami, które w 1999 r. powinny być zakończone albo wymagały zaawansowania prac, były trzy zadania:
 - a) Badanie infrastrukturalne gospodarstw rolnych. Zadanie to nie zostało wykonane, jak wyjaśniono, z powodu braku środków finansowych.

- b) Przygotowanie infrastruktury statystyki publicznej do obsługi badań strukturalnych gospodarstw rolnych. W raporcie [2] brak jest nawiązania do tego zadania, co sugeruje niewykonanie bez podania przyczyn.
- c) Przygotowanie projektu ustawy o powszechnym spisie rolnym w 2001 r., która miałaby wejść w życie w 2000 r. Z raportu [2] wynika, że w 1999 r. projekt ustawy został przygotowany. Nie wspomina się o opóźnieniu.

Nie można się z tym zgodzić, bowiem takie opóźnienie w stosunku do wymogów UE, bez wyjaśnienia przyczyn, nastąpiło już na etapie formułowania programu [1], w którym zaplanowano powszechny spis rolny na 2001 r. O ile taki termin można uznać jeszcze za zgodny z zaleceniem FAO dokonania spisu rolnego około 2000 r., to jest on niezgodny z Rozporządzeniem Rady WE nr 2467/96 z 17 grudnia 1996 r., w którym jednoznacznie jako termin dokonania spisu podaje się rok 1999 albo 2000. Można się zastanawiać, czy rozporządzenie to, wymienione w programie [1] jako obowiązujące kraje kandydackie w procesie dostosowywania, dotyczy - poza zagadnieniami metodologicznymi - również zobowiązania do przestrzegania terminu spisu rolnego. Jest jednak oczywiste, że przyczyną wydawania zalecenia dokonywania spisów w przybliżonym terminie jest zapewnienie porównywalności danych statystycznych. W sytuacji kraju kandydackiego ma to z pewnością istotne znaczenie.

Roczne opóźnienie nie byłoby jeszcze poważnym problemem, gdyby nie doszło do opóźnienia prac przygotowawczych w 1999 r., o czym świadczy propozycja kolejnego opóźnienia terminu spisu. Projekt ustawy o powszechnym spisie rolnym wpłynął do Sejmu 11 kwietnia br. i został skierowany do komisji 12 maja ze zmienionym rokiem - na 2002. Wpłynął razem z projektem zmiany ustawy o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań, w którym proponowana zmiana dotyczy również terminu spisu - z roku 2001 na 2002.

Logika uzasadnień zmiany terminów obu spisów powszechnych jest zaskakująca: przesunięcie terminu spisu rolnego na rok 2002 uzasadnia się oszczędnościami w przypadku przeprowadzenia obu spisów łącznie, bowiem spis ludności i mieszkań jest przewidziany w 2002 r.; przesunięcie terminu spisu ludności i mieszkań uzasadnia się oszczędnościami w przypadku przeprowadzenia obu spisów łącznie, bowiem spis rolny jest przewidziany w 2002 r.

Pozostając tu przy spisie rolnym, trzeba zaznaczyć, że program [1] jednoznacznie podkreślał, że przeprowadzenie spisu rolnego w 2001 r. jest „konieczne dla wprowadzenia Polski do systemu wspólnej polityki rolnej UE i korzystania z systemu dopłat do rolnictwa” (s. 3.3.3-7). Stwierdzenie to jest logiczne, bowiem pełne wyniki takiego spisu są z reguły dostępne rok później, a więc byłyby gotowe na ostatni moment, by zaplanować te dopłaty na rok 2003 - pierwszy rok członkostwa Polski w UE, zgodnie z nadal aktualną datą akcesji planowaną przez władze państwa.

W tej sytuacji powstaje pytanie o rzeczywistą przyczynę propozycji przesunięcia obu spisów aż do 2002 r. wobec oficjalnego zaprzeczenia z trybuny sejmowej, że przyczyna może wynikać z trudności budżetowych. Trzeba przyjąć, że jest nią opóźnienie przygotowań metodologicznych lub techniczno-organizacyjnych. Oceniając szkody powstałe na skutek przesunięć, obok utraty

porównywalności danych dla Polski z innymi krajami, trzeba założyć powstanie negatywnej opinii o przygotowaniu polskich instytucji do realizowania zaleceń i regulacji ponadpaństwowych. Warto w tym kontekście dokonać porównania terminów obu spisów w innych krajach kandydujących do UE. Możliwość autora tej opinii pozwoliły na sprawdzenie sytuacji w dwóch krajach: w Czechach i w Estonii obydwa spisy odbywają się w terminach zgodnych z zaleceniami międzynarodowymi.

2. Raport [2] informuje o wejściu w życie 2 aktów prawnych, które omówiono już w cz. A, w końcu punktu 3, jako wynikające ze standardowej działalności GUS, a nie z procesu dostosowawczego.
3. W raporcie [2] wymieniono 4 inne wykonane zadania, polegające na dostosowaniu metodologicznym w szczegółowych zakresach (np. poszerzenie formularza statystyki skupu mleka). Ponadto odnotowano kontynuację prac w zakresie modyfikacji typologii gospodarstw oraz rozpoczęcie współpracy z odpowiednimi urzędami w Niemczech w zakresie dostosowania rolniczych badań statystycznych do wymogów UE. Nie jest możliwe określenie, na ile te prace zwiększają stopień dostosowania statystyki do wymogów UE w zakresie priorytetu 2.

Priorytet 3: Dostosowanie wybranych badań statystycznych, systemu informacyjnego oraz infrastruktury technicznej statystyki publicznej do wymogów UE

1. Z programu [1] wynika, że podstawowymi zadaniami wymagającymi zaawansowania prac w 1999 r. były dwa zadania:
 - a) Rozpoczęcie procesu rozwoju systemu informacyjnego i rozbudowy infrastruktury technicznej statystyki, umożliwiające prawidłowe wykonywanie jej zadań wewnętrznych i właściwą obsługę zewnętrznych odbiorców informacji statystycznej oraz przetwarzanie wyników NSP 2001. W raporcie [2] brak jest nawiązania do tego zadania, co należy interpretować jako jego niewykonanie bez podania przyczyn.
 - b) Wejście w 1999 r. w życie ustawy o Narodowym Spisie Powszechnym ludności i mieszkań w 2001 r. Zadanie to można by uznać za wykonane, chociaż ustawa z 2 grudnia 1999 r. weszła w życie dopiero 29 stycznia 2000 r. Faktycznie jednak założono niezrealizowanie wymogu UE przeprowadzenia spisu w 1991 r., o czym świadczy złożenie 11 kwietnia br. w Sejmie projektu ustawy nowelizującej ustawę z 2 grudnia. Projekt ten proponuje przesunięcie terminu spisu na rok 2002 bez podania racjonalnego uzasadnienia. Oficjalne uzasadnienie, opisane w tej opinii w punkcie 1c) przy priorytecie 2, prowadzi do wniosku, że obydwa spisy powszechne zostają przesunięte na 2002 rok na skutek niewykonania prac przygotowawczych w 1999 r.

Proponowane przesunięcie spisu ludności i mieszkań nie jest obojętne z punktu widzenia procesu integracyjnego. Jest bowiem sygnałem lekceważenia przez polskie instytucje rządowe zaleceń międzynarodowych. Liga Narodów, a później ONZ, zalecały przeprowadzanie spisów powszechnych w latach kończących się na zero. W sprawie spisu w 2000 r. w europejskim obszarze ekonomicznym Europejska Komisja Ekonomiczna ONZ wydała w 1995 r. zalecenie

podkreślające konieczność przeprowadzenia tego spisu w terminie, przy tradycyjnym już założeniu, że spis może się odbywać w pierwszych miesiącach następnego roku. Toteż wytyczne EUROSTATU, przyjęte we wrześniu 1998 r., ustalają termin spisu powszechnego w krajach Unii na styczeń-maj 2001 r.

2. Raport [2] informuje o wejściu w 1999 r. w życie 7 aktów prawnych. Dwa z nich omówiono już w cz. A punkt 3. Trzecim jest omówiona wyżej ustawa o NSP 2001. Czwarty dotyczy zmian w ustawie o podatku VAT i akcyzowym. Pozostałe trzy to rozporządzenia Rady Ministrów w sprawach klasyfikacji obiektów budowlanych, środków trwałych i działalności związanej z ochroną środowiska. Świadczą one o dokonaniu postępu w realizacji tego priorytetu.
3. Raport [2] wymienia 3 inne wykonane zadania metodologiczne o charakterze częściowym (jedno z nich przed terminem ustalonym w NPPC) oraz 8 zadań metodologicznych, które zostały zaawansowane, zwłaszcza w zakresie rozwoju statystyki produktowej i badań statystycznych handlu zagranicznego. Postępy dokonane w zakresie priorytetu 3 można ocenić wyżej niż w pozostałych priorytetach, chociaż dokonanie oceny również w tym przypadku nie jest łatwe ze względu na brak informacji w raporcie [2] o stopniu zaawansowania większości z licznych prac przewidzianych w programie [1] w punkcie 4. Przykładowo, w raporcie [2] nie ma wzmianki o stanie zaawansowania wielu planowanych prac o charakterze techniczno-organizacyjnym, jak budowa publicznej metabazy systemu informacyjnego, budowa systemu baz danych, modernizacja systemu przekazywania i udostępniania danych statystycznych, w tym automatyzacja przekazywania danych do EUROSTAT.

C. Podsumowanie

1. Szeroki zakres modernizacji statystyki publicznej i złożoność procesu jej dostosowywania do wymagań UE wydłużają ten proces. Pomimo wielopłaszczyznowości i rozległości tematycznej oraz występujących trudności, stan dostosowania jest z roku na rok coraz bardziej zaawansowany.
2. Ocena dotychczasowej realizacji zadań dostosowawczych jest utrudniona z uwagi na konstrukcję harmonogramu zadań [1] i raportu [2] prezentującego stan realizacji zadań. Tym bardziej, że autorzy raportu wybiórczo przedstawiają stan zaawansowania zadań przedstawionych w programie i faktyczne opóźnienia w ich realizacji, a przedstawiając zadania wykonane włączają do nich standardowe prace GUS nie wynikające z zadań dostosowawczych.
3. Analiza przedstawiona powyżej w części A i B tej opinii skłania do stwierdzenia, że zaawansowanie prac dostosowawczych statystyki polskiej do wymogów UE w 1999 r. nie było zadowalające. Istnieją też coraz większe wątpliwości, czy proces dostosowawczy zostanie zakończony w 2002 r.

Opracował: Kazimierz Polarczyk

3.4. POLITYKI SEKTOROWE

3.4.1 ROLNICTWO

3.4.1.1 Priorytet: Ustanowienie spójnej polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich oraz jej wprowadzenie w życie

Zadanie 1: Ustanowienie spójnej polityki strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich.

Zgodnie z Narodowym Programem Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (druk sejmowy 1194) w ramach realizacji powyższego priorytetu **docelowo miało nastąpić**: przygotowanie „*Spójnej polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa*”, opracowanie strategii cząstkowych (w zakresie: wsparcia finansowego programu osadnictwa na gruntach byłych pgr-ów; zweryfikowanego programu budowy giełd i rynków hurtowych, uwzględniającego działalność grup producenckich i marketingowych; koncepcji określania obszarów o niekorzystnych dla rolnictwa warunkach naturalnych (LFA); koncepcji zasad wsparcia finansowego; koncepcji systemu rekompensat z tytułu rezygnacji z uprawy ziemi i usprawnienia systemu wcześniejszych emerytur dla rolników), wzrost kwalifikacji osób opracowujących projekty rozwoju obszarów wiejskich, przygotowanie rozwiązań systemów wdrożeniowych i struktur, w oparciu o analizowane przykłady i wdrożenie projektów pilotażowych i wypracowanie odpowiednich metod postępowania.

W ramach zmian instytucjonalnych w NPPC wskazano na potrzebę odpowiedniego dostosowania ARiMR i AWRSP do wdrażania polityki strukturalnej i rozwoju wsi.

Wskazano także na potrzebę rozważenia w roku 1999 niezbędnych zmian w prawie polskim.

Zgodnie z danymi zamieszczonymi w Raporcie realizacja tego priorytetu w roku 1999 dotyczyła **zmian legislacyjnych i strukturalnych**. Według Raportu w roku 1999 Rada Ministrów opracowała bowiem dokument „*Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa*”, a zatem - ten punkt Narodowego Programu został zrealizowany.

W Raporcie stosunkowo dużo uwagi, co należy uznać za korzystne, poświęcono także przygotowaniu programu operacyjnego SAPARD (zgodnie z wymogami wspólnotowymi program ten przygotowano i w dn. .29.12.99 przekazano stronie unijnej). Przygotowanie powyższego programu operacyjnego jest niezbędne w uzyskaniu pomocy przedakcesyjnej dla polskiej wsi i rolnictwa ze środków Unii Europejskiej.

Jednakże, w celu uściślenia Raportu korzystnie byłoby wyjaśnić wydatkowanie środków na pobyt doradcy przedakcesyjnego zwłaszcza, że koszt pobytu tego doradcy (85 tys. EURO ze środków PHARE'98) był dość wysoki w porównaniu z kosztem wsparcia administracji polskiej w zakresie przygotowania programu operacyjnego SAPARD i działań dotyczących przygotowania instytucji do wdrażania tego programu (71 tys. PLN z rezerwy celowej budżetu).

W Raporcie nie zamieszczono informacji o tym, czy opracowano również **strategie cząstkowe** w wymiarze przewidzianym w NPPC. Z opisu „*Spójnej polityki strukturalnej...*” (zawartego w Raporcie) można jednak wnioskować, że zamieszczono w niej wskazywane w NPPC: charakterystykę obszarów „LFA” oraz źródła finansowania

polityki strukturalnej.

Raport nie zawiera także informacji o wdrożeniu programów pilotażowych. Brak jest w nim również danych o przygotowaniu odpowiednich systemów wdrożeniowych i struktur.

Odnosnie **zmian instytucjonalnych** z Raportu wynika, że Prezes RM podjął decyzję w sprawie zmian funkcjonowania ARiMR; zatwierdzono także nową strukturę tej Agencji. ARiMR ma pełnić rolę agencji płatniczej i wdrażającej dla programu SAPARD. Powyższe posunięcia należy uznać za słuszne i zgodne z Narodowym Programem. W tym miejscu Raportu brak jest natomiast informacji o zmianach dokonanych w strukturze AWRSP (zmiany dostosowawcze AWRSP omówiono w Raporcie z ramach komentarza do realizacji zadania nr 2 „Wdrażanie spójnej polityki strukturalnej...”, o czym będzie mowa w dalszej cz. opinii).

Inne działania

Odnosnie wskazanej w NPPC potrzeby **podnoszenia kwalifikacji osób opracowujących projekty rozwoju obszarów wiejskich**, Raport zawiera informację o przyznawaniu przez MRiRW dotacji na upowszechnianie doradztwa rolniczego, m.in. dla podmiotów, którym zleci się wykonanie zadań w zakresie integracji polskiego sektora rolnego z UE. Za zaletę Raportu należy uznać przedstawienie skali programów szkoleniowych, jak również informacji o przygotowaniu przez MRiRW programu mającego na celu wyrównanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży z terenów wiejskich w stosunku do ich rówieśników z miast oraz o rozpoczęciu prac nad Rządowym Programem Rozwoju Oświaty Wiejskiej.

Zadanie 2: Wdrażanie spójnej polityki strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich

Zgodnie z NPPC w ramach zadania nr 2 miały być głównie realizowane następujące programy:

1. zwiększenie liczby miejsc pracy na wsi,
2. powiększanie i konsolidacja gospodarstw rolnych,
3. modernizacja gospodarstw rolnych,
4. poprawa przetwórstwa rolno-spożywczego.

W Raporcie, **odnosnie zmian legislacyjnych i instytucjonalnych** koniecznych do wdrożenia spójnej polityki strukturalnej, stosunkowo dużo miejsca poświęcono przygotowaniu **ARiMR do roli agencji płatniczej i wdrażającej dla programu SAPARD** (podobnie, jak przy omówieniu „zadania 1”). Bardzo ważna jest informacja o zmianach prawno-organizacyjnych, w wyniku których nowa struktura ARiMR spełnia wymogi prawa unijnego. Taka organizacja struktury ARiMR świadczy zatem o wstępnym przygotowaniu Polski do sprawnego zagospodarowania unijnych przedakcesyjnych środków pomocowych.

Należy także zauważyć, że w Raporcie zamieszczono informacje dotyczące zmian dostosowawczych w **AWRSP**. Za korzystne należy uznać wprowadzenie nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP, zgodnie z którą AWRSP może organizować przetargi ograniczone na sprzedaż i wdzierżawianie gruntów rolnych Skarbu Państwa, w szczególności dla rolników zamierzających powiększyć gospodarstwo rolne do powierzchni nie przekraczającej 100 ha przeliczeniowych. Takie rozwiązanie promuje poprawę struktury agrarnej i zapobiega nadmiernej koncentracji gruntów rolnych.

Za pozytywne i zgodne z NPPC należy również uznać przekazanie przez rząd do Sejmu **projektu ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach**. Jak wynika z Raportu nad projektem tym w roku 1999 trwały prace w komisjach sejmowych.

Odnosnie poniesionych na realizację zadania nr 2 **nakładów**, pozytywną cechą Raportu jest zamieszczenie w nim na str. 140 zestawienia wydatków poniesionych w 1999 r. na: wsparcie przedsięwzięć strukturalnych w rolnictwie i na obszarach wiejskich (z budżetu ARiMR), przygotowanie ARiMR do obsługi programu SAPARD i na częściową realizację Specjalnego Programu Przygotowawczego do Funduszy Strukturalnych (współpraca między ARiMR a francuską agencją CNASEA). Należałoby jednak uzupełnić Raport o bliższe informacje odnośnie tematyki i stopnia realizacji tego Specjalnego Programu (w Raporcie wskazano tylko na wydatki na pobyt doradcy - 82 490 EUR).

Zmiany strukturalne

W Raporcie wyodrębniono kilka podstawowych kierunków działań, które dotyczą wskazanych w NPPC czterech głównych programów realizacji polityki strukturalnej w odniesieniu do rolnictwa i wsi polskiej.

1. Realizację programu **zwiększenia liczby miejsc pracy na wsi** omówiono w Raporcie głównie w podrozdziałach „Działania na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy na terenach wiejskich” i „Przedsięwzięcia edukacyjne na wsi”.

Według Raportu działania na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy na wsi są wspierane przez ARiMR w formie udzielania pożyczek na tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem i dopłat do oprocentowania kredytów na stosowne przedsięwzięcia inwestycyjne. Raport nie zawiera jednak wysokości kwot zaangażowanych przez Agencję w ten proces.

Poza tym podana w Raporcie liczba 4780 nowych miejsc pracy utworzonych na terenach wiejskich przy pomocy ARiMR w r. 1999 wydaje się bardzo mała w porównaniu ze skalą problemu bezrobocia jawnego i ukrytego na terenach wiejskich. Raport zawiera także wyniki realizacji przez AWRSP programu tworzenia nowych miejsc pracy na terenach wiejskich. Także wyniki tego programu nie są zbyt optymistyczne (przy wsparciu AWRSP utworzono w roku 1999 łącznie 620 nowych miejsc pracy).

Za pozytywne należy więc uznać zamieszczenie w Raporcie liczby nowych miejsc pracy na wsi utworzonych przy wsparciu ARiMR i AWRSP w roku 1999, jednakże skala tych przemian jest bardzo ograniczona.

Prezentowane w Raporcie dane o liczbie osób (bezrobotnych z byłych ppgr-ów) przeszkolonych na kursach, organizowanych przez AWRSP pod kątem zdobycia nowych kwalifikacji, należałoby uzupełnić o informację, jaki jest odsetek tych przeszkolonych osób w stosunku do ogółu osób bezrobotnych z byłych ppgr-ów.

Ze względu na rangę problemu i z uwagi na regionalne zróżnicowanie bezrobocia na wsi, należałoby też uściślić dane zawarte w Raporcie poprzez zamieszczenie, w rozdziale dotyczącym wdrażania polityki strukturalnej, odrębnego podpunktu, omawiającego efekty wszystkich działań podejmowanych w roku 1999 w walce z bezrobociem na wsi w poszczególnych makroregionach i ewentualnie w odniesieniu do sytuacji w roku poprzednim.

W podrozdziale „Przedsięwzięcia edukacyjne na wsi” (str. 138 Raportu) zamieszczono kwotę przeznaczoną w roku 1999 przez ARiMR na podnoszenie lub zmianę kwalifikacji zawodowych mieszkańców wsi. Są to środki przeznaczone na dofinansowanie przedsięwzięć typu zakup materiałów dydaktycznych, wynagrodzenie wykładowców. Należy zauważyć, że dane zamieszczone w tej części Raportu są dość dokładne i pozwalają na wyrobienie opinii na temat skali działań ARiMR wspierających zmianę i podnoszenie kwalifikacji na wsi. Wskazano również kierunki wydatkowania tych środków. Za korzystne należy uznać, że skala tych działań jest dość znaczna (przeszkolono ponad 84 tys. osób). Należałoby natomiast uzupełnić te informacje o porównania w stosunku do roku poprzedniego i ewentualnie o zróżnicowanie regionalne.

Raport zawiera także dane o liczbie stypendiów przyznanych dzieciom byłych pracowników ppgr. Korzystne byłoby uzupełnienie Raportu o informację, jaki odsetek dzieci z tych rodzin został objęty powyższą formą pomocy.

Odnosnie informacji (na str. 138 Raportu) akcji socjalnej polegającej na wspieraniu przez AWRSP wypoczynku dzieci z osiedli popegeerowskich należy zauważyć, że nastąpił wzrost tego typu pomocy socjalnej dla ludności wiejskiej. Sposób prezentacji danych jest właściwy, ponieważ wskazano, że liczba dzieci objętych tą formą pomocy wzrosła o 70% w stosunku do roku poprzedniego, tj - 1998.

2. Odnosnie **powiększania i konsolidacji gospodarstw rolnych** w Raporcie omówiono najważniejsze działania głównie w podrozdziałach „Działania na rzecz poprawy struktury gospodarstw rolnych” oraz „Przedsięwzięcia inwestycyjne w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach dla rolnictwa”.

Za pozytywne należy uznać zamieszczenie w Raporcie informacji o rozmiarach gruntów rolnych przejętych przez AWRSP i rozdysponowanych do końca 1999 r. , z uwzględnieniem podziału na sprzedaż i dzierżawę.

Z Raportu wynika, że zawarto 250 tys. umów sprzedaży i dzierżawy dotyczących gruntów (o powierzchni do 100 ha) z Zasobu WRSP, co przede wszystkim pozwala na powiększanie istniejących gospodarstw. Dane te dotyczą stanu na koniec roku 1999 i tym samym obejmują wyniki kilkuletniej działalności AWRSP. Należałoby zatem uzupełnić Raport o informację ile indywidualnych gospodarstw skorzystało z zakupu lub dzierżawy gruntów z Zasobu WRSP w roku 1999. Korzystnie też byłoby wskazanie ewentualnych różnic w dzierżawie i sprzedaży ziemi z zasobu WRSP i ich wpływie na powierzchnię gospodarstwa indywidualnego w zależności od regionu kraju. Warto zauważyć, że w Raporcie znajdują się wzmianki o widocznym zróżnicowaniu regionalnym w zmianach struktury gospodarstw indywidualnych w wyniku prywatyzacji gruntów rolnych Skarbu Państwa, ale sformułowania te mają dość **ogólnikowy** charakter, np. „proces restrukturyzacji i prywatyzacji w zauważalny sposób wpłynął na poprawę struktury obszarowej (...) , w znaczącym stopniu przybliżając ją do modelu struktury typowej dla gospodarzek rynkowych”.

W Raporcie (na str. 136) zamieszczono też krótkie omówienie realizacji „*Programu osadnictwa rolniczego na gruntach rolnych Skarbu Państwa*”. Dane zostały przedstawione dość przejrzysto, jednakże uwagę zwraca dość mała liczba gospodarstw skierowanych do rozdysponowania w ramach tego programu w 1999 r. Jakże zatem były tego przyczyny ? Poza tym w Raporcie brak jest informacji o tym, w których regionach kraju program ten jest realizowany.

Odnosnie pomocy dla rolnictwa ze środków ARiMR w formie dopłat do kredytów

(str. 136-137 Raportu) należałoby uzupełnić Raport o informacje o stopniu zainteresowania rolników tymi formami pomocy, z uwzględnieniem zróżnicowania regionalnego liczby kredytobiorców. Jest to np. szczególnie ważne przy ocenie, jaki jest wpływ udzielanych przez ARiMR dopłat do kredytów inwestycyjnych na poprawę struktury agrarnej (np. na zakup gruntów rolnych).

Tymczasem Raport zawiera tylko sumaryczną kwotę wszystkich środków przeznaczonych w roku 1999 na dopłaty do kredytów inwestycyjnych i branżowych, w dodatku bez porównania do roku poprzedniego. Cenne byłoby więc uzupełnienie Raportu o dane przedstawione w formie porównawczej do roku 1998 oraz udzielenie odpowiedzi na pytania:

czy obserwuje się wzrost czy spadek zainteresowania rolników tą formą pomocy ?
czy uchwytne jest zróżnicowanie regionalne tego zainteresowania ?

- jakie kredyty inwestycyjne i jakie - branżowe cieszą się największym powodzeniem wśród rolników ?

- jak zmienia się przeciętna wysokość kredytu inwestycyjnego np. w zależności od regionu kraju ?

W Raporcie zamieszczono także sumaryczną kwotę, na którą ARiMR udzieliła w 1999 r. poręczeń kredytowych. Nie wskazano jednak, jakich dziedzin działalności rolniczej poręczenia te dotyczyły i czy w roku 1999 w stosunku do roku poprzedniego obserwowano wzrost zainteresowania tą formą pomocy.

3. Odnośnie **modernizacji gospodarstw rolnych** informacje o odpowiednich działaniach znalazły się w podrozdziałach Raportu zatytułowanych: „Przedsięwzięcia inwestycyjne w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach dla rolnictwa”, „Działania na rzecz rozwoju infrastruktury techniczno-produkcyjnej wsi”, „Wdrażanie postępu biologicznego” i „Wdrażanie rachunkowości rolnej”.

Uwagi dotyczące zawartych w Raporcie informacji o kredytach dla rolnictwa zamieszczono powyżej (w omówieniu powiększania i konsolidacji gospodarstw rolnych). Dotyczą one także kredytów branżowych. Chociaż w Raporcie wymieniono podstawowe rodzaje kredytów branżowych, do których ARiMR udzielała dopłat, to Raport nie podaje rozmiarów dopłat do poszczególnych rodzajów kredytów, nie przedstawia regionalnego zróżnicowania w korzystaniu z tych kredytów, ani nie prezentuje danych w ujęciu porównawczym, tj. w taki sposób, aby można było się zorientować co do ewentualnych zmian zainteresowania tą formą pomocy.

Z danych dotyczących działań na rzecz infrastruktury techniczno-produkcyjnej wsi (str.137-138 Raportu) wynika, że dotacje udzielane przez ARiMR w roku 1999 były przeznaczane na budowę wodociągów, kanalizacji i budowę lub modernizację dróg gminnych oraz, że dotacje te umożliwiły zaopatrzenie w wodę bieżącą i skanalizowanie dość znacznego odsetka gospodarstw.

Za zaletę Raportu należy poczytać zamieszczenie w nim danych prezentujących zasady udzielania tego typu pomocy oraz jej wymierne efekty. Raport nie przedstawia jednak tych danych z uwzględnieniem zróżnicowania regionalnego i nie podaje ich w ujęciu porównawczym np. w stosunku do stanu z roku poprzedniego (podobne uwagi występują w odniesieniu do wielu rodzajów danych prezentowanych w tej części Raportu).

Podrozdział „Wdrażanie postępu biologicznego” (ss. 138 -139 Raportu) omawia w zasadzie tylko przebieg restrukturyzacji gospodarstw zajmujących się hodowlą roślin i zwierząt. Natomiast podrozdział ten nie zawiera danych o sytuacji w polskiej ho-

dowli roślin i zwierząt i o „transmisji” postępu biologicznego do producentów rolnych (np. brak jest informacji o kierunkach hodowli roślin i zwierząt, które są i które powinny być szczególnie promowane w naszym kraju zgodnie ze strategią rozwoju polskiego rolnictwa, o kondycji polskiego sektora hodowlanego, o rozmiarach dotacji państwowych do postępu biologicznego w rolnictwie, o zainteresowaniu rolników nabywaniem kwalifikowanego materiału siewnego, itp.).

Za pozytywne należy natomiast poczytać zamieszczenie w Raporcie informacji o dość dużej skali wdrażania w roku 1999 zasad rachunkowości w gospodarstwach rolnych - w ponad 51 tys. gospodarstwach młodych rolników (str. 139-140 Raportu). Jest to bardzo istotna działalność, ponieważ, zgodnie z prawem UE, jednym z podstawowych warunków objęcia rolników systemem dotacji bezpośrednich jest prowadzenie przez rolników rachunkowości rolnej (możliwość udokumentowania przychodów i rozchodów). Z uwagi na liczbę gospodarstw rolnych w naszym kraju należałoby jednak zwiększyć rozmiary tego programu, aby objął on znacznie więcej gospodarstw rolnych.

4. Odnośnie **poprawy przetwórstwa rolno-spożywczego** w ramach omówienia „priorytetu nr 1, zadanie nr 2” Raport zawiera stosunkowo mało informacji na ten temat. W zasadzie ograniczono się do zamieszczenia w podrozdziale „Przedsięwzięcia inwestycyjne w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach dla rolnictwa” informacji o tym, że ARiMR w roku 1999 udzielała dopłat do kredytów na restrukturyzację i modernizację mleczarstwa. Nie podano jednak rozmiarów tych kredytów, skali dopłat, regionalnego zróżnicowania w zainteresowaniu podmiotów gospodarczych tą formą pomocy oraz nie przeprowadzono analizy porównawczej rodzajów i skali kredytów branżowych np. w odniesieniu do stanu z roku poprzedniego.

5. Jako działanie ważne dla wsparcia wszystkich 4-ech powyższych podpunktów NPPC, Raport omawia także **rozwój infrastruktury rynkowej**.

Za pozytywne należy uznać wyszczególnienie w Raporcie giełd i rynków hurtowych, w których budowie uczestniczyła AWRSP oraz podanie rodzaju wsparcia, udzielanego tym podmiotom przez tą Agencję. Raport należałoby jednak uzupełnić o informację o wymiernych efektach wspierania finansowego 4-ech rynków hurtowych przez ARiMR kwotą 40 mln PLN.

Podsumowując, z danych prezentujących realizację priorytetu nr 1 wynika, że realizacja spójnej polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa znajduje się w początkowej fazie. Stworzono już natomiast podstawy prawne realizacji tego priorytetu. Przekształcenie polskiego sektora rolnego jest oczywiście procesem długoletnim, a zatem prezentowany w Raporcie okres jest zbyt krótki, aby widoczne były jakieś gruntowne zmiany. Niemniej jednak należy podkreślić, że chociaż w Raporcie zamieszczono wiele informacji, to jednak ich sposób przedstawienia jest często niejasny, nie zawiera porównań np. do stanu z roku poprzedniego, a porównania takie ułatwiłyby ocenę efektywności prowadzonych prac. Brak jest też danych prezentujących zróżnicowanie regionalne podejmowanych działań i ich skutków. Niepokój budzi też lakoniczne omówienie w Raporcie takich zagadnień jak np. „wdrażanie postępu biologicznego” lub „przedsięwzięcia inwestycyjne w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach dla rolnictwa”. Należałoby zatem uzupełnić informacje zamieszczone w Raporcie, co ułatwiłoby pełniejszą ocenę realizacji tego priorytetu.

3.4.1.3 Priorytet: Harmonizacja fitosanitarnej kontroli granicznej (Zadanie 1) oraz harmonizacja przepisów regulujących problemy fitosanitarne (Zadanie 2).

Jak wynika z NPPC stworzenie systemu sprawnej kontroli fitosanitarnej na polskich granicach jest sprawą wyjątkowo ważną, ponieważ znaczna część naszych granic stanie się z chwilą akcesji Polski do UE zewnętrzną granicą Unii. Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa przewidywał zatem w tej dziedzinie:

- **uzupełnienie infrastruktury technicznej na powyższych przejściach granicznych** (uzupełnienie zaplecza lokalowego, uzupełnienie stanowisk kontrolnych - zadane, oświetlone rampy, przygotowanie odpowiednio ogrzewanych pomieszczeń do kontroli towarów w zimie, stworzenie warunków do przeprowadzania kontroli w porze nocnej),
- **wyposażenie wszystkich oddziałów granicznych PIOR w dodatkowy sprzęt** (głównie wyposażenie laboratoriów),
- **zwiększenie obsady placówek kontrolnych** (w związku z wymogiem 24-godzinnej kontroli),
- **zapewnienie szkolenia wszystkich pracowników wykonujących czynności kontrolne na granicy.**

Infrastruktura techniczna przejść granicznych miała być finansowana ze środków administratorów przejść granicznych, a reszta działań dostosowawczych - z budżetu państwa przy wsparciu środkami z PHARE i SAPARD.

Tymczasem z Raportu z realizacji NPPC wynika, że w roku 1999 **nie poniesiono żadnych nakładów na realizację** tego priorytetu. Czy oznacza to zatem, że w roku 1999 nie prowadzono np. żadnych inwestycji dostosowujących system polskiej granicznej kontroli fitosanitarnej do wymogów unijnych? Czy nie przeprowadzono żadnych prac modernizacyjnych na przejściach granicznych, nie zakupiono żadnego sprzętu laboratoryjnego? Z Raportu wynika bowiem, że **opracowano jedynie strategię** zagospodarowania granicy państwowej ze wskazaniem punktów kontroli fitosanitarnej zgodnie z procedurami wspólnotowymi oraz - **programy strategiczne** dotyczące wzmocnienia administracji fitosanitarnej i rozwoju inwestycji pod kątem ochrony fitosanitarnej przyszłych zewnętrznych granic UE. Czy zatem tempo prac modernizacyjnych na przejściach granicznych nie jest zbyt wolne ?

Odnosnie **harmonizacji przepisów fitosanitarnych z prawem wspólnotowym** (zadanie nr 2) Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa przewidywał docelowo pełną harmonizację przepisów polskich z prawem wspólnotowym. W roku 1999 miała być przeprowadzona nowelizacja *ustawy o ochronie roślin uprawnych* wraz z rozporządzeniami wykonawczymi odnośnie tworzenia stref chronionych, rejestracji producentów i eksporterów roślin, i wykazu organizmów szkodliwych. W roku 1999 miały być także wydane dwa rozporządzenia: dotyczące stref chronionych oraz rejestracji producentów i eksporterów roślin oraz zasad obrotu wewnętrznego roślinami i towarami roślinnymi.

Jak wynika z Raportu w roku 1999 w resorcie rolnictwa zakończono prace nad nowelizacją powyższej ustawy i przygotowano projekty obu ww. rozporządzeń. Przygotowane projekty aktów prawnych są zgodne z ustawodawstwem wspólnotowym. A zatem realizacja tego zadania odbywa się zgodnie z NPPC.

3.4.1. 5 Priorytet: Ekologiczne aspekty rolnictwa

Po analizie odpowiedniej części Raportu zwraca uwagę dość lakoniczne omówienie realizacji powyższego priorytetu, zwłaszcza w konfrontacji z obszernym opisem priorytetu i programem działania zamieszczonym w NPPC.

Zgodnie bowiem z harmonogramem działań zamieszczonym w NPPC w roku 1999 miały zostać podjęte następujące przedsięwzięcia:

- a) zlecenie oceny zapotrzebowania na kadry realizujące programy ochrony środowiska w rolnictwie oraz na ich szkolenie (oraz - na kadry realizujące Krajowy Program Zwiększania Lesistości),
- b) zlecenie ekspertyzy na temat wpływu rolnictwa na środowisko (oraz - wpływu zalesień gruntów rolnych na środowisko),
- c) zlecenie analizy skutków społeczno-ekonomicznych proponowanych programów,
- d) zlecenie i rozpoczęcie realizacji projektów pilotażowych (oraz opracowanie zasad realizacji projektów pilotowych zalesiania gruntów rolnych),
- e) zlecenie stworzenia odpowiedniego systemu map do monitorowania realizacji programów,
- f) przygotowanie projektów ustawodawstwa i przeprowadzenie procedury przyjmowania projektów pilotowych..

ad a) wg Raportu przygotowano projekt do programu PHARE'2000 pt. „Przygotowanie kadr do wdrażania programów rolno-środowiskowych i zalesieniowych”,

ad. b) zgodnie z Raportem wykonano 8 ekspertyz do założeń programów rolno-środowiskowych i zalesieniowych,

ad. c) w Raporcie brak danych o wykonaniu takiej analizy,

ad. d) wg Raportu opracowano założenia programów pilotowych w zakresie zalesiania gruntów rolnych i programów rolno-środowiskowych do Programu SAPARD,

ad. e) w Raporcie brak danych na ten temat,

ad. f) w Raporcie zamieszczono informację o przygotowaniu w resorcie założeń do projektów ustaw dotyczących zasad realizacji programów rolno-środowiskowych oraz - zalesiania gruntów rolnych.

Po analizie Raportu można przyjąć, że część zadań NPPC w tym zakresie jest realizowana. Stopień zaawansowania prac jest jednak dość trudny do oceny, ponieważ Raport z realizacji w 1999 roku tego priorytetu nie zawiera jakichkolwiek informacji o zakresie i wynikach powyższych ekspertyz, o założeniach programów rolno-środowiskowych i zalesieniowych, o rozmiarach projektów pilotowych itp. Zwraca także uwagę wspomniany w Raporcie dość odległy (do końca 2001 r.) termin skierowania do uzgodnień międzyresortowych aktów prawnych związanych z realizacją tego priorytetu.

Opracowała: Dorota Stankiewicz

Priorytet 3.4.1.2 - Harmonizacja prawa i struktur administracji weterynaryjnej z prawem i strukturami administracyjnymi WE oraz wprowadzenie zharmonizowanych przepisów w życie,

Priorytet 3.4.1.4 - Modernizacja niektórych segmentów gospodarki żywnościowej (mleczarstwo, gospodarka mięsna, przetwórstwo owoców i warzyw) oraz prowadzących testy laboratoryjne służb diagnostyczno-badawczych,

Priorytet 3.4.1.6 - Przygotowanie do wprowadzenia w życie wspólnej polityki rolnej

Raport z realizacji w 1999 roku Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej w części Rolnictwo opracowano szczegółowo. Raport zawiera informacje jaki jest stan prac nad zmianami legislacyjnymi, instytucjonalnymi i strukturalnymi w poszczególnych zadaniach. Zawiera także informacje o terminowości wykonanych zadań i przyczynach opóźnień bądź nie wykonania zadań oraz wskazania konieczności zmian Narodowego programu przygotowania do członkostwa. Raport opracowano w oparciu o „Harmonogram działań dostosowujących prawo polskie do prawa Unii Europejskiej - załącznik do Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej” (z sierpnia 1998 r.).

W przedstawionym Raporcie brakuje analogicznych informacji jak w Raporcie z realizacji w 1998 roku Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej. W Raporcie nie podano informacji o zaawansowaniu prac nad tworzeniem struktury Inspekcji Weterynaryjnej. *Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 roku o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej* stworzyła podstawę utworzenia struktur organizacyjnych Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej, która rozpoczęła działalność z dniem 1 stycznia 1999 roku. Według informacji zawartej w *Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej* w trakcie formułowania są struktury terenowe Inspekcji Weterynaryjnej (z dn.99.05.04). Potrzebna jest informacja co w tym zakresie zrobiono oraz brakuje wskazania o konieczności intensyfikacji prac nad umożliwieniem działalności terenowej inspekcji weterynaryjnej.

W realizacji priorytetu „Harmonizacja prawa i struktur administracji weterynaryjnej z prawem i strukturami administracyjnymi WE oraz wprowadzenie zharmonizowanych przepisów w życie” jako instytucję wiodącą wyznaczono Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a jako instytucję współpracującą wyznaczono Inspekcję Weterynaryjną. Wydaje się, że wyznaczenie Instytutu Weterynarii jako instytucji współpracującej i włączenie Instytutu Weterynarii i innych instytutów (np. Instytut Przemysłu Mięsnego i Tłuszczowego) do pracy nad zagadnieniem tworzenia struktur organizacyjnych Inspekcji Weterynaryjnej pomorze w wytyczeniu zadań Narodowego programu przygotowania do członkostwa i ich realizacji.

Podobnie do realizacji priorytetu „Modernizacja niektórych segmentów gospodarki żywnościowej (mleczarstwo, gospodarka mięsna, przetwórstwo owoców i warzyw) oraz prowadzących testy laboratoryjne służb diagnostyczno-badawczych” wyznaczono jedynie Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako instytucję wiodącą. Potrzebne jest wyznaczenie instytucji współpracującej. W pracach nad wyznaczeniem zadań Narodowego programu przygotowania do członkostwa w zakresie modernizacji mleczarstwa i gospodarki mięsnej może pomóc Instytut Zootechniki i inne instytuty (np. Instytut Genetyki i Hodowli Zwierząt).

Do realizacji zadania „Zorganizowanie zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli” priorytetu „Przygotowanie do wprowadzenia w życie wspólnej polityki rolnej” wyznaczono jedynie instytucję wiodącą - Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W raporcie podano, że nastąpiła reorganizacja Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 listopada 1999 zmieniającym rozporządzenie w sprawie nadania statutu ARiMR. W pracach nad wyznaczeniem zadań i realizacją priorytetu „Przygotowanie do wprowadzenia w życie wspólnej polityki rolnej” pomoc może Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Potrzebne jest zaangażowanie instytucji naukowych do wytyczenia zadań i realizacji Narodowego programu przygotowania do członkostwa oraz do przygotowania stanowiska negocjacyjnego.

Opracowała: Hanna Rasz

3.4.2. RYBOŁÓWSTWO

W obszarze rybołówstwa Narodowy program przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej przewiduje jeden priorytet, tj. 3.4.2.1. Stworzenie ram prawnych w Polsce dla wdrożenia systemu wspólnej polityki rybackiej.

W ramach koniecznych zmian legislacyjnych określonych w Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej przewidziano nowelizację następujących aktów prawnych:

- rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 12 lutego 1997 r. w sprawie wydania licencji połowowych, ich wzoru, okresu ich ważności oraz wysokości opłat za licencje połowowe,
- rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 1998 r. w sprawie zakresu, trybu składania i sposobu weryfikacji raportów połowowych,
- rozporządzenia Ministra Żeglugi z dnia 18 kwietnia 1963 r. w sprawie dzienników na polskich statkach morskich,
- rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji oraz zasad oznakowania statków rybackich, wzoru zaświadczeń o wpisie do ewidencji i nadaniu oznaki rybackiej oraz wysokości pobieranych opłat,
- ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o rybołówstwie morskim (oraz przygotowanie aktów wykonawczych do ustawy),
oraz uchwalenie nowych aktów prawnych, takich jak:
 - ustawy o organizacji rynku ryb i produktów rolnych;
 - ustawy o wymaganiach sanitarnych i standardach dla produktów rybnych wprowadzanych na rynek.

Zgodnie z NPPC w roku 1999 miały zostać zakończone wszelkie nowelizacje ustaw i rozporządzeń. Z nowych ustaw zaplanowane było w 1999 r. rozpoczęcie prac nad ustawą o organizacji rynku ryb i produktów rolnych.

W zakresie wszystkich przewidzianych do realizacji w 1999 r. prac legislacyjnych odnotowano opóźnienia w stosunku do założeń NPPC. Tylko jeden z projektów rozporządzeń znajduje się, jak podaje Raport z realizacji w 1999 roku Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej, w końcowej fazie uzgodnień resortowych (opóźnienie w stosunku do założeń NPPC - 3 miesiące). Prace legislacyjne w przypadku pozostałych do realizacji w roku 1999 aktów prawnych nie zostały zakończone. Opóźnienie w ich realizacji wynosi 1 rok.

Przyczynami tak znacznego opóźnienia w odniesieniu do wszystkich przewidzianych do przygotowania w roku 1999 zmian legislacyjnych było opóźnienie przekazania problematyki rybołówstwa z Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, spowodowane oczekiwaniem na wejście w życie ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych ustaw, a także opóźnienie realizacji projektu PHARE'97, w ramach którego miały być opracowane projekty aktów prawnych harmonizujących polskie prawo w dziedzinie rybołówstwa z ustawodawstwem Unii Europejskiej.

Wydaje się, że fakt przekazania problematyki rybołówstwa z jednego resortu do drugiego nie powinien wpłynąć aż tak znacząco na proces prowadzenia prac legisla-

cyjnych, powodując aż 1 rok opóźnienia w realizacji powyższych zadań. W porównaniu z innymi obszarami negocjacyjnymi obszar rybołówstwa jest niewielki - obejmuje on zaledwie jeden priorytet. Oczywiście przy tego typu reorganizacji pewne zakłócenia w pracach mogą nastąpić. Należy mieć zatem nadzieję, że wzmocnienie kadrowe Departamentu Rybołówstwa w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi spowoduje przyspieszenie prac legislacyjnych w tym zakresie.

Wobec tak znacznych opóźnień w realizacji tego zadania przygotowanie kolejnych aktów prawnych przewidzianych w NPPC do realizacji na rok następny stoi pod znakiem zapytania. Warto wspomnieć, że rozpoczęcie prac nad nową ustawą o organizacji rynku ryb i produktów rolnych było zaplanowane jeszcze w 1999 r. Raport na ten temat milczy.

Zakończenie prac legislacyjnych powinno nastąpić jeszcze przed uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, co zostało zapisane w NPPC. Jest to warunek niezbędny do przeprowadzenia koniecznych zmian strukturalnych w sektorze rybołówstwa w celu poprawy jego konkurencyjności względem rybołówstwa unijnego. Trzeba dodać, że *Stanowisko negocjacyjne Polski* nie przewiduje żadnych okresów przejściowych w sektorze rybołówstwa. Ponadto bez wprowadzenia w życie stosownych ustaw i rozporządzeń, stworzenie organizacji wspólnego rynku ryb i produktów rybnych na wzór unijnych, a także instytucji zarządzających i kontrolnych ten rynek nie będzie możliwe, co utrudni czy wręcz uniemożliwi w przyszłości korzystanie z instrumentu finansowego przewidzianego w ramach Wspólnej Polityki Rybackiej - Financial Instrument for Fisheries Guidance oraz innych unijnych funduszy strukturalnych.

W odniesieniu do zaplanowanych zmian instytucjonalnych koniecznych w celu wzmocnienia struktur administracji centralnej i terenowej opóźnienie w stosunku do założeń wyniosło 2 miesiące. Przyczyną opóźnienia było oczekiwanie na wejście w życie ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych ustaw.

W zakresie koniecznych zmian strukturalnych opracowane zostały: studium sektorowe rybołówstwa oraz projekty „Narodowej Strategii Rybołówstwa” i „Polskiej polityki strukturalnej w sektorze rybołówstwa na lata 200-2006”. Zadanie to zostało wykonane zgodnie z NPPC.

Podsumowanie

Przy ocenie Raportu z realizacji w 1999 roku Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej uwzględniono dwie kwestie - rzetelność przygotowania Raportu i ocena stanu wykonanych prac założonych w NPPC w dziedzinie rybołówstwa. W odniesieniu do pierwszej kwestii nie zgłasza się większych uwag - wykazano obszary, w których nastąpiły opóźnienia w ich realizacji z podaniem przyczyn tych opóźnień i terminów zakończenia prac. Natomiast w odniesieniu do drugiej kwestii należy stwierdzić, że w roku 1999 w obszarze rybołówstwa nie poczyniono dużego postępu w zakresie wykonanych prac.

Z zadań wyznaczonych do realizacji w roku 1999 w Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej terminowo zostało wykonane jedynie zadanie z zakresu zmian strukturalnych. Zarówno w odniesieniu do koniecznych zmian legislacyjnych i zmian instytucjonalnych, priorytet nie został zrealizowany w

terminie, z tym że największe opóźnienia odnotowano w dziedzinie harmonizacji prawa.

Abstrahując od przyczyn tak znacznych opóźnień w zakresie dostosowywania prawa polskiego do ustawodawstwa Unii Europejskiej, musi niepokoić fakt, że stan tego dostosowania w dziedzinie rybołówstwa jest bardzo niski. Należy zwrócić uwagę, że harmonizacja prawa jest warunkiem niezbędnym przyjęcia Polski do Unii Europejskiej. Jest to także warunek przeprowadzenia koniecznych zmian strukturalnych w sektorze rybołówstwa w celu poprawy jego konkurencyjności względem rybołówstwa unijnego oraz objęcia polskiego rybołówstwa Wspólną Polityką Rybacką.

Opracowała: Elżbieta Berkowska

3.4.3 ENERGIA

Podstawą do sporządzenia opinii były następujące dokumenty :

- Raport z realizacji w 1999 roku Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 kwietnia (nazywany dalej RAPORTEM),
- Narodowy program przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 maja 1999 roku (nazywany dalej NPPC).

Uwagi

Punkt 3.4.3 ENERGIA NPPC składa się z jednego priorytetu - 3.4.3.1 Przygotowanie do uczestnictwa we wspólnym rynku energetycznym - podzielonego na trzy zadania. Struktura opisu realizacji tego priorytetu w RAPORCIE jest skrajnie niezgodna ze strukturą jego opisu w NPPC, co uniemożliwia właściwą ocenę RAPORTU.

Sformułowanie zadań w NPPC jest ogólnikowe, ponadto **nie podano żadnych terminów** realizacji zadań częściowych, jak również terminu realizacji całości. W tej sytuacji budzi zdziwienie fakt, iż w wielu miejscach opiniowanego punktu RAPORTU pojawia się sformułowanie „*Terminowość w stosunku do zapisów NPPC: zgodne.*” (np.: strona 178, pierwszy, dwunasty, dwudziesty trzeci, dwudziesty szósty i trzydziesty drugi wiersz od góry).

W NPPC znajduje się informacja : „*W 1999 r. poza 200 000 PLN (z budżetu MG) nie ma zapewnionych środków na finansowanie tego priorytetu.*” tymczasem z RAPORTU wynika, iż na same tylko szkolenia w podsektorze górnictwa naftowego i gazownictwa wydatkowano 700 000 PLN (str. 181, jedenasty wiersz od dołu).

Zarówno opis priorytetu 3.4.3.1 w NPPC jak i opis jego realizacji w RAPORCIE uniemożliwiają stwierdzenie czy postawione zadania zostały zrealizowane czy też nie.

Opracował: Adam Kucharz

3.4.4 TRANSPORT

Podstawą do sporządzenia opinii były następujące dokumenty :

- Raport z realizacji w 1999 roku Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 kwietnia (nazywany dalej RAPORTEM),
- Narodowy program przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 maja 1999 roku (nazywany dalej NPPC).

Uwagi ogólne

Punkt 3.4.4 TRANSPORT NPPC składa się z trzech priorytetów zawierających ogółem 31 zadań. Struktura opisu realizacji tych priorytetów w RAPORCIE jest zgodna ze strukturą ich opisu w NPPC.

Sformułowanie zadań w NPPC jest dość ściśle, w każdym zadaniu podano terminy realizacji (w kilku przypadkach brak terminów realizacji zadań częściowych) oraz przewidywane koszty przy czym dotyczą one całego zadania bez rozbicia na kolejne lata realizacji.

Uwagi szczegółowe

Na wymienione wyżej 31 zadań składa się **97** zadań częściowych o bardzo zróżnicowanej złożoności, czasochłonności i kosztach realizacji. Podjęto realizację wszystkich przewidzianych w NPPC zadań, przy czym w terminie zrealizowano lub jest realizowanych **61** zadań częściowych. W przypadku **29** zadań opóźnienie realizacji wynosi od **jednego** miesiąca do **trzech** lat w tym opóźnienie trzyletnie dotyczy jednego a jednoroczne **jedenastu** zadań częściowych, dla **7** zadań częściowych w NPPC nie został podany termin realizacji.

Największe opóźnienie, 3 lata, dotyczy modernizacji dojazdu drogowego do przejścia granicznego w Drohusku oraz budowy nowego terminalu granicznego. Opóźnienie tłumaczone jest rozmiarami planowanych inwestycji (co nie jest przekonywujące, ponieważ niezależnie od wielkości inwestycji można prawidłowo zaplanować czas jej realizacji) oraz opóźnieniem ze strony Komisji Europejskiej w podpisaniu Memorandum Finansowego (str. 212, czwarty wiersz od dołu).

Opóźnienie jednoroczne dotyczy :

(a) projektu ustawy o czasie pracy kierowców i jest uzasadniane planowanymi przez Komisję Europejską zmianami odpowiednich aktów prawnych (str. 190, szesnasty wiersz od dołu);

(b) projektu ustawy o zmianie ustawy o izbach morskich i właściwie nie podano uzasadnienia - „projekt ustawy wymagał przepracowania” (s. 200, pierwszy wiersz od góry);

(c) modernizacji stacji kolejowej Małaszewicze a jego uzasadnienie nie jest w pełni jasne - „rewindykacyjna postawa wykonawcy kontraktu finansowanego przez PHARE PL9505” (s. 208, dziesiąty wiersz od góry);

(d) modernizacji linii E20 na odcinku Warszawa - Mińsk i nie jest uzasadnione - „ Memorandum Finansowe przewiduje ukończenie inwestycji do 31. 12. 2000, obecnie inwestycja zaawansowana w ok. 50%.” (s. 208, szesnasty wiersz od dołu);

(e) odbudowy ze zniszczeń powodziowych połączonej z modernizacją linii E30 na odcinku Legnica - Gliwice i jest uzasadniane późnym podpisaniem Memorandum z przyczyn leżących po stronie Komisji Europejskiej (str. 208, czwarty wiersz od dołu);

(f) kontynuacji prac modernizacyjnych na linii E65 i jest uzasadniane rocznym opóźnieniem decyzji o przyznaniu środków PHARE (str. 209, piąty wiersz od góry);

(g) wykonania studium wykonalności modernizacji linii E65 na odcinku Katowice - Zebrzydowice/Zwardoń, jest uzasadniane brakiem funduszy z krajowego PHARE PL 9406 (s. 209, piętnasty wiersz od góry);

(h) zwiększenia zakresu prac modernizacyjnych na linii E59 na odcinku Poznań - Szczecin i jest uzasadniane brakiem środków (str. 209, trzynasty wiersz od dołu);

(i) modernizacji kolejowego przejścia granicznego (nie wiadomo, którego ponieważ w RAPORCIE brak odpowiedniego tekstu - brak opisu punktu f (patrz ostatni wiersz na s. 209) i jest uzasadniane bliżej nieokreślonymi względami proceduralnymi (s. 209, siódmy wiersz od dołu);

(j) budowy odcinka autostrady A4 i jest uzasadniane rozmiarami inwestycji (co jak już podkreślono wyżej, przy innej okazji, nie jest przekonywujące) oraz opóźnieniem ze strony Komisji Europejskiej w podpisaniu Memorandum Finansowego (str. 214, czternasty wiersz od dołu);

(k) przyjęcia programu „ ODRA 2006 „ i jest uzasadniane decyzją KERM-u o skierowaniu dokumentu Program „ODRA 2006” „ do ponownego przepracowania. „ (str.216, szósty wiersz od góry).

Opóźnienia krótsze, od jednego miesiąca do pół roku tłumaczone są na ogół przedłużającą się procedurą uzgodnień międzyresortowych, brakiem odpowiednich aktów prawnych oraz przyczynami leżącymi po stronie Komisji Europejskiej.

Pewne zdziwienie budzi opis realizacji Zadania F. 1 należącego do priorytetu 3.4.4.2 (s. 219) - jako instytucja wiodąca wymienione jest Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, jednocześnie stwierdzono: „*Inwestycje w zakresie budowy i modernizacji terminali transportu kombinowanego realizowane są przy wykorzystaniu własnych środków prywatnych inwestorów. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej **nie posiada** (podkreślenie moje) informacji o stanie realizacji tego typu inwestycji.*”

Wniosek końcowy

Na 97 zadań częściowych przeznaczonych do realizacji w 1999 roku w punkcie 3.4.4 TRANSPORT NPPC zrealizowano lub jest realizowanych w terminie 61 zadań, 29 zadań jest realizowanych z opóźnieniem. Wyjaśnienia opóźnień są przekonywujące, chociaż w kilku przypadkach rozbudowaną formę wyjaśnienia można sprowadzić do stwierdzenia, iż zadanie zostało po prostu niewłaściwie zaplanowane.

Opracował: Adam Kucharz

3.4.5. MAŁE I ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWA

Zgodnie z Narodowym programem przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC) "głównym celem polityki wobec MSP będzie kształtowanie warunków dla tworzenia i pełnego wykorzystania potencjału rozwojowego sektora małych i średnich przedsiębiorstw". Ma to nastąpić poprzez realizację trzech celów pośrednich, które określono jako "zwiększenie konkurencyjności sektora MSP, wzrost eksportu oraz zwiększenie nakładów inwestycyjnych w tym sektorze". Szczegółowo zadanie te zostały sprecyzowane w dokumencie "Kierunki działań Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do 2002 roku", przyjętym przez Radę Ministrów w maju 1999 r. W NPPC zadanie te sformułowano jako jeden z trzech priorytetów (punkt 3.4.5.2.). Priorytet ten, określono jako: „zwiększenie konkurencyjności oraz stworzenie warunków dla wzrostu nakładów inwestycyjnych i eksportu sektora małych i średnich przedsiębiorstw”. Jest to niewątpliwie najważniejszy cel z punktu widzenia „przystosowania polskich przedsiębiorstw do konkurowania na rynku Unii” (NPPC).

Realizacja ww. priorytetu polegała w 1999 r. na zmianach legislacyjnych, zmianach strukturalnych i działaniach informacyjnych.

Zmiany legislacyjne

W ramach „zmian legislacyjnych”, do aktów prawnych, które weszły w życie zaliczono m.in. ustawę o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych z dnia 20 listopada 1999 r. W wyniku wprowadzenia tej ustawy i zawetowania przez prezydenta ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych podatki dochodowe dla osób prawnych obniżono z 34% do 30%, a podatki dochodowe dla osób fizycznych (w tym także prowadzących działalność gospodarczą) pozostawiono bez zmian, tzn. utrzymano stawki 19%, 30% i 40%. Warto dodać, że 97%-98% małych i średnich przedsiębiorców w Polsce należy właśnie do tej drugiej grupy podatników. W rezultacie, pozycja konkurencyjna przeważającej części sektora MSP pogorszyła się w stosunku do dużych przedsiębiorstw w 2000 r. W Raporcie brak jest jakiegokolwiek uwagi na ten temat.

Inna zmiana legislacyjna, która weszła w życie to zmiana rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych z dnia 9 grudnia 1999 r. Według NPPC "wzmocnieniu proinwestycyjnego oddziaływania systemu podatkowego" w sektorze MSP ma sprzyjać "wprowadzenie korzystniejszych regulacji dotyczących amortyzacji". Z zapowiedzi Ministerstwa Finansów wynikało, że w zamian za zlikwidowanie ulg inwestycyjnych zaproponuje się przedsiębiorcom szybszą amortyzację. Tymczasem, jak wynika z ocen przedsiębiorców, zmiany wprowadzone w przepisach dotyczących amortyzacji tylko w niewielkim stopniu poprawiły sytuację finansową przedsiębiorców, w tym należących do sektora małych i średnich firm. W rezultacie, można mieć duże wątpliwości, czy korzyści związane z nowymi regulacjami odnośnie amortyzacji zrekompensują „straty”, jakie ponieśli przedsiębiorcy wskutek likwidacji ulg inwestycyjnych. Wydaje się, że znacznie skuteczniejszym rozwiązaniem byłoby „udoskonalenie” regulacji dotyczących ulg inwestycyjnych.

Kolejna zmiana legislacyjna, która weszła w życie to ustawa „Prawo o działalności gospodarczej z dnia 19 listopada 1999 r.”. Ma ona o tyle znaczenie dla małych i średnich przedsiębiorstw, że po raz pierwszy w polskim prawie pojawiła się definicja „małe-

go i średniego przedsiębiorcy”. Jest to krok we właściwym kierunku, ale pod warunkiem, że w ślad za nim przyjdą inne bardziej konkretne posunięcia.

Zmiany strukturalne

W Raporcie na pierwszym miejscu wśród „zmian strukturalnych” wymieniono „finansowe wspieranie przedsięwzięć innowacyjnych i wdrożeniowych podejmowanych przez przedsiębiorstwa”. Wspieranie to dokonywane jest za pośrednictwem Agencji Techniki i Technologii (ATT). Jak wynika z doniesień prasowych („Rzeczpospolita” z 2-3 maja 2000 r.), od 1997 r., czyli od momentu rozpoczęcia działalności Agencji, instytucja ta udzieliła niskoprocentowanych pożyczek 43 firmom na łączną kwotę prawie 20 mln zł. W 1999 było to 13 pożyczek na łączną sumę 7 mln zł. Nie trzeba dodawać, że jest to przysłowiowa kropla w morzu wobec 1,6 mln aktywnie działających małych i średnich firm w Polsce.

Pozostałe zmiany strukturalne polegały na takich działaniach jak organizowanie targów i konkursów innowacji, współfinansowaniu kosztów udziału MSP w programach Wspólnoty Europejskiej, wspierania ze środków budżetowych udziału przedsiębiorstw w targach i wystawach w kraju i za granicą. W Raporcie nie ma informacji o wielkości nakładów na realizację tych zadań, ale jak wynika z danych uzyskanych w Departamencie Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw Ministerstwa Gospodarki nakłady te były bardzo niskie. I tak np. na wspieranie ze środków budżetowych udziału przedsiębiorstw w targach i wystawach w kraju i za granicą wydano 10,9 mln zł, z czego na MSP przypadło ok. 30% (a więc 824 tys USD, według kursu z 1999 r.). Działania zaliczone do strukturalnych były niewątpliwie korzystne dla MSP, ale nie wydają się, żeby mogły one w zauważalny sposób wpłynąć na poprawę kondycji tego sektora.

Działania informacyjne

W ramach posunięć zaliczonych do tej grupy wymienić należy: działania mające ułatwić przedsiębiorcom dostęp do informacji, działania szkoleniowe, promocyjne, utworzenie baz danych itp. Podobnie jak w przypadku posunięć zaliczonych do poprzedniej grupy środków, działania te należy ocenić pozytywnie, gdyż powinny upowszechnić pożyteczną wiedzę wśród przedsiębiorców, ale nie doprowadzą one do istotnej poprawy konkurencyjności MSP, do wzrostu nakładów inwestycyjnych czy do zwiększenia eksportu w tym sektorze.

Natomiast niewątpliwie większy wpływ na zwiększenie potencjału eksportowego MSP miałyby opracowanie, a przede wszystkim wdrożenie odpowiedniej strategii promocji eksportu. Opracowanie takiej strategii zaplanowano w NPPC na 1999 r., ale nie wykonano tego (ze względu na fakt, że firma, która wygrała przetarg na realizację tego zadania, nie wywiązała się z warunków umowy).

Realizacja dwóch pozostałych, wymienionych w NPPC, priorytetów dotyczących małych i średnich przedsiębiorstw (punkt 3.4.5.1. i 3.4.5.3.) nie wzbudza poważniejszych zastrzeżeń.

Podsumowując można stwierdzić, że omawiana część Raportu z realizacji NPPC w 1999 jest szczegółową rejestracją działań Rządu wobec sektora MSP w tym okresie. Dokonane to zostało w sposób przejrzysty, według schematu zastosowanego w Programie. Jednak Raport nie daje podstawy do oceny jaki jest stan zaawansowania realizacji najważniejszego priorytetu w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw. Chodzi tu w szczególności o odpowiedź na pytanie, czy w rezultacie działań Rządu w

1999 r. konkurencyjność sektora MSP zwiększyła się, czy stworzono odpowiednie warunki do wzrostu nakładów inwestycyjnych i do wzrostu eksportu w tym sektorze. Dane makroekonomiczne świadczą raczej, że w zakresie realizacji tych zadań nastąpił regres. Na podstawie dostępnych danych statystycznych można stwierdzić, że w 1999 r. sytuacja finansowa polskich przedsiębiorstw pogorszyła się, zanotowano obniżenie tempa wzrostu nakładów inwestycyjnych i słabe wyniki w eksporcie. Również pewne wycinkowe informacje odnośnie kondycji sektora MSP w 1999 r. nie są optymistyczne. Pewnym pocieszeniem jest fakt, że NPPC w części dotyczącej małych i średnich przedsiębiorstw jest, w większości działań, zadaniem realizowanym w sposób ciągły i można mieć nadzieję, że zdecydowane przyspieszenie w wykonaniu Programu nastąpi w latach 2001 - 2002.

Opracował: Zdzisław Wołodkiewicz-Donimirski

3.5. SPÓJNOŚĆ GOSPODARCZA I SPOŁECZNA

3.5.1 RYNEK PRACY I POLITYKA SOCJALNA

Z treści „Raportu” wynika, że w 1999 r. postęp w dostosowaniu prawa polskiego do prawa wspólnotowego w zakresie rynku pracy i polityki socjalnej trudno ocenić jako zadawalający. Z sześciu priorytetów harmonizacja dotyczy głównie:

- dostosowania prawa do wspólnotowego prawa pracy (Priorytet 3.5.1.3),
- dostosowania prawa w dziedzinie równego traktowania kobiet i mężczyzn (Priorytet 3.5.1.4),
- dostosowania prawa w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (Priorytet 3.5.1.5).

Z zadań zaplanowanych w NPPC do wykonania w 1999 r. wykonano następujące zadania:

- Sejm uchwalił ustawę o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz znowelizował ustawę o systemie, ubezpieczeń społecznych, które dostosowują polskie prawo do dyrektywy ws. stopniowego wdrażania zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Priorytet 3.5.1.4 zadanie D) oraz do dyrektywy w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, jak i w ochronie macierzyństwa (Priorytet 3.5.1.4. Zadanie B),
- Sejm uchwalił ustawę nowelizującą ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (projekt poselski), która częściowo dostosowuje prawo polskie do dyrektywy w sprawie zwolnień zbiorowych (Priorytet 3.5.1.3 Zadanie C),
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przygotowało projekt nowelizacji ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy (Priorytet 3.5.1.3. Zadanie C), jednakże projekt ten został w listopadzie 1999 r. zdjęty z porządku obrad KSERM,
- Wyższy Urząd Górniczy przygotował wstępne projekty 3 rozporządzeń Ministra Gospodarki, które dostosowują prawo geologiczne i górnicze do postanowień dyrektyw dotyczących minimalnych wymagań w zakresie poprawy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników górnictwa odkrywkowego, podziemnego i otworowego (Priorytet 3.5.1.5 Zadanie H).

W 1999 r. przygotowano także akty prawne, dla których nie zostały określone terminy w NPPC na 1999 r.:

- Ministerstwo Gospodarki przygotowało projekt rozporządzenia w sprawie podstawowych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia dotyczących środków ochrony indywidualnej, które związane jest z dostosowaniem prawa polskiego do dyrektywy ws. minimalnych wymogów w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia dotyczących pracowników korzystających ze sprzętu ochrony indywidualnej w miejscu pracy (Priorytet 3.5.1.5 zadanie F). Jest to akt wykonawczy do projektu ustawy w sprawie środków ochrony indywidualnej, nad którym trwają prace w Sejmie,
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przygotowało projekt nowelizacji Kodeksu Pracy, który m.in. dostosowywał polskie prawo do dyrektywy w sprawie formy umowy o pracę (Priorytet 3.5.1.3 Zadanie B) i dyrektywy w sprawie niektórych szczególnych zagadnień dotyczących organizacji czasu (Priorytet 3.5.1.3 Zadanie D),

jednakże projekt nowelizacji został w listopadzie 1999 r. zdjęty z porządku obrad KSERM, ponieważ nie osiągnięto porozumienia w kwestii wprowadzenia pięciodniowego tygodnia pracy oraz skrócenia tygodniowego wymiaru czasu pracy,

■ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zakończyło pracę nad nowelizacją Kodeksu pracy w części związanej z dostosowaniem polskiego prawa do dyrektywy w sprawie umowy ramowej dotyczącej pracy w niepełnym wymiarze zawartej przez UNICE, CEEP i ETUC (Priorytet 3.5.1.3 Zadanie H).

Nie zostały przygotowane w 1999 r. projekty następujących aktów prawnych:

■ projekt ustawy o europejskich radach zakładowych z powodu „podjęcia decyzji o zmianie harmonogramu prac dostosowawczych” (Priorytet 3.5.1.3 Zadanie F),

■ projekt rozporządzenia w sprawie delegowania pracowników z powodu podjęcia decyzji o uregulowaniu tej problematyki w drodze nowelizacji Kodeksu pracy (Priorytet 3.5.1.3 Zadanie G),

■ projekt nowelizacji Kodeksu pracy i projekt nowelizacji ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z powodu rozszerzenia zakresu planowanych zmian (Priorytet 3.5.1.4 Zadanie A, Priorytet 3.5.1.4 Zadanie C),

■ projekt rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy z powodu rozbieżności stanowisk MPiPS, Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej i Rządowego Centrum Legislacji (Priorytet, 3.5.1.5 Zadanie B),

■ ustawa o substancjach i preparatach chemicznych nie została jeszcze uchwalona przez Sejm, ustawa miała wejść w życie w 1999 r. (Priorytet 3.5.1.5 Zadanie C),

■ projekt rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy z powodu rozszerzenia zakresu nowelizacji rozporządzenia w celu dostosowania prawa polskiego do innych dyrektyw (Priorytet 3.5.1.5 Zadanie C),

■ projekt rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy z powodu konieczności dokonania dodatkowych badań i ekspertyz (Priorytet 3.5.1.5 Zadanie G),

■ projekt nowelizacji rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie czynników rakotwórczych z powodu przedłużających się prac (Priorytet 3.5.1.5 Zadanie I).

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż przygotowanie zgodnie z harmonogramem aktów prawnych przez odpowiedzialny za to zadanie resort nie oznacza, iż akty te staną się obowiązującym prawem. Projekty ustaw mogą utknąć na kolejnych etapach procesu legislacyjnego (np. w uzgodnieniach międzyresortowych) lub też zostać de facto odrzucone (przypadek nowelizacji Kodeksu pracy i projektu ustawy nowelizacji ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy zdjętych z porządku obrad KSERM). Odnotowana realizacja zadania nie oznacza więc osiągnięcia końcowego efektu w postaci zharmonizowania polskiego prawa z prawem wspólnotowym.

Wskazane w „Raporcie” przyczyny opóźnień i przedłużających się prac pokazują także na złożoność i trudność w dostosowaniu prawa polskiego do prawa wspólnotowego (konieczność dodatkowych ekspertyz i badań, stałe prowadzenie analiz porównawczych prawa polskiego i wspólnotowego, które często doprowadzają do nowych koncepcji zmian dostosowawczych w prawie polskim).

Niezależnie od przyczyn opóźnień w realizacji harmonogramu, biorąc pod uwagę cały proces legislacyjny (począwszy od projektu resortu skończywszy na uchwaleniu ustawy przez Sejm) istnieje obawa, że w latach 2001-2002 nastąpi w Sejmie kumulacja prac nad projektami ustaw związanymi z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

Opracowała: Bożena Kłós

3.5.2 POLITYKA REGIONALNA I SPÓJNOŚCI

Podstawą współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie rozwoju i polityki regionalnej jest art. 86 Układu Europejskiego. Wywodzi się on z zapisu art. 130 Traktatu Rzymskiego, według którego jednym z zadań Wspólnoty Europejskiej, jest zmniejszanie dysproporcji w rozwoju poszczególnych jej regionów, a także podniesienie na wyższy poziom rozwoju, regionów słabiej rozwiniętych. Ma to w konsekwencji prowadzić do harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty. Działania te są wspierane i finansowane przede wszystkim poprzez Fundusze Strukturalne, a obecnie także i przez Fundusz Spójności.

W pierwszej połowie lata dziewięćdziesiątych w zakresie polityki i rozwoju regionalnego w Polsce kładziono akcent przede wszystkim na wprowadzanie rozwiązań prawnych dotyczących rozwoju współpracy przygranicznej, międzyregionalnej oraz euroregionów z sąsiadami, szczególnie na granicy z Niemcami oraz w rejonie Morza Bałtyckiego. Mniejszą uwagę przywiązywano do rozwiązań wewnętrznych (w ramach krajowej polityki regionalnej), gdzie wprowadzono jedynie instytucję „specjalnych stref ekonomicznych”. Dostosowywanie polityki regionalnej do wymagań i standardów wspólnotowych rozpoczęło się w połowie lat dziewięćdziesiątych. Wynikało ono z rosnącego i widocznego już zróżnicowania społeczno-gospodarczego pomiędzy różnymi częściami kraju, braku podmiotowości (szczególnie finansowej) władz wojewódzkich w zakresie kreowania rozwoju regionalnego oraz dążenia do integracji z UE.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych nastąpiły ważne zmiany układu instytucjonalnego rozwoju regionalnego i polityki regionalnej, związane z reformą ustrojową państwa (reforma wojewódzka oznaczała, że samorzady województw mogą kształtować w zakresie ich kompetencji własną politykę regionalną) oraz postępującymi procesami integracji europejskiej. Rok 1999 miał być okresem przełomowym w dziedzinie polityki regionalnej, co było związane z wprowadzeniem nowych regulacji prawnych, przygotowaniem instytucji centralnych i wojewódzkich oraz uchwaleniem programów w tej dziedzinie.

Z perspektywy zmian prawnych w 1999 r. przewidywano uchwalenie dwóch kluczowych projektów ustaw z dziedziny polityki regionalnej, mającej umożliwić finansowanie programów rozwojowych ze środków budżetowych oraz środków wspólnotowych. Pierwszy projekt ustawy zatytułowany „O zasadach prowadzenia polityki regionalnej państwa” (Druk Sejmowy nr 1349) wpłynął do Sejmu w sierpniu 1999 r. Ustawa została ostatecznie uchwalona przez Sejm w marcu 2000 r., a Senat wniósł do niej poprawki w kwietniu tego roku. Ustawa określa zasady programowania i realizacji polityki regionalnej państwa oraz zadań poszczególnych organów administracji w tym zakresie. Potrzeba uregulowania zasad współdziałania rządu i województw w tej dziedzinie wynikała z przyznanej samorządom wojewódzkim wiodącej roli w ustalaniu strategii rozwoju gospodarczego i społecznego na swoim terenie. Ustawa wprowadza tutaj instytucję „kontraktu wojewódzkiego” - tj. umowy między rządem a samorządem wojewódzkim określającą zakres, tryb i warunki wsparcia zadań wymienionych w rządowym i wojewódzkim programie rozwoju regionalnego. Zadania nie ujęte w kontrakcie wojewódzkim mogą być finansowane z dotacji celowych z budżetu państwa jedynie wyjątkowo, np. w razie klęsk żywiołowych. Ustawa ta miała już wejść w życie w połowie 1999 r., a opóźnienie w jej przyjmowaniu ogranicza możliwości ko-

rzystania przez Polskę z pomocy zagranicznej. Projekt tej ustawy budził spory związane z ograniczaniem uprawnień samorządu wojewódzkiego oraz nierozstrzygnięcia sprawy, kto ma nadzorować wydawane sumy (władze centralne, czy władze województw).

Drugi projekt ustawy zatytułowany „O warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców” (Druk Sejmowy nr 1118), miał spowodować dostosowanie polskiego prawodawstwa do standardów UE w zakresie dotacji publicznych oraz możliwości przydzielanie dotacji np. na wyrównywanie poziomu rozwoju gospodarczego w poszczególnych regionach. Jego pierwsze czytanie odbyło się w końcu czerwca 1999 r., a Sejm ostatecznie uchwalił tę ustawę w końcu kwietnia 2000 r. i przesłał następnie do Senatu.

Z innych dokonań prawnych w dziedzinie polityki regionalnej należy odnotować zmianę w zakresie statystyk wojewódzkich. Zakończono prace nad wprowadzeniem jednostek terytorialnych do celów statystycznych, czyli tzw. NUTS, niezbędnych dla przyszłego uczestnictwa Polski we wspólnotowej polityce regionalnej i strukturalnej. Ważne znaczenie miał także fakt, że projekt budżetu na 2000 r. został po raz pierwszy przygotowany w oparciu o zapisy ustawy o finansach publicznych. Do ustawy budżetowej włączono środki pomocy wspólnotowej (bezzwrotnej).

Bardziej konkretne i zasadnicze zmiany nastąpiły w sferze instytucjonalnej związanej z polityką regionalną. Ministerstwo Gospodarki stało się początkiem grudnia 1999 r., zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów, organem wiodącym w sprawach polityki i rozwoju regionalnego. Należy przypomnieć, że Minister Gospodarki od września 1998 r. stoi na czele Komitetu Rady Ministrów do spraw Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju. Do zadań Komitetu należy analiza aktów prawnych, programów oraz innych oficjalnych dokumentów rządowych dotyczących polityki regionalnej oraz ocena zgodności rozwoju gospodarczego z zasadami ekorozwoju. W 1999 r. powołano w ramach Komitetu specjalny Zespół ds. Średniookresowych Strategii Strukturalnych.

W 1998 r. i 1999 r. w urzędach centralnych powołano odpowiednie departamenty odpowiedzialne za nadzorowanie polityki regionalnej w ministerstwach i wykorzystaniu funduszy UE w ramach swoich resortów. Powstały one w następujących ministerstwach: Gospodarki, Środowiska, Transportu i Gospodarki Morskiej, Finansów, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej i Rządowym Centrum Studiów Strategicznych. W 1999 r. departamenty te były zaangażowane w przyjmowanie instrumentów przedakcesyjnych, takich jak: PHARE - spójność społeczna i gospodarcza (Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej), SAPARD (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi) oraz ISPA (Ministerstwo Środowiska, Transportu i Gospodarki Morskiej).

W 1999 r. rozpoczął swoje działanie Specjalny Program Przygotowania do Funduszy Strukturalnych, którego zadaniem jest przygotowanie pracowników administracji centralnej oraz wojewódzkiej do realizacji zadań związanych z polityką regionalną w okresie przedakcesyjnym oraz po przystąpieniu Polski do UE.

W związku z reformą administracyjną kraju oraz poszerzeniem kompetencji związanych z polityką regionalną administracji na szczeblu wojewódzkim, we wszystkich urzędach marszałkowskich powstały departamenty odpowiedzialne za programowanie i wdrażanie polityki regionalnej na terenie województw. Ich podstawowym zadaniem w 1999 r. było rozpoczęcie prac nad opracowywaniem regionalnych strategii

rozwoju. Ale pomimo zaawansowanych zmian instytucjonalnych nadal nierozstrzygniętym problemem pozostają zasady współpracy pomiędzy administracją rządową, a samorządową na poziomie województw.

Korzystne zmiany z perspektywy polityki regionalnej nastąpiły w dziedzinie programów rozwoju. W końcu listopada 1999 r. zostały przyjęte założenia do Narodowego Planu Rozwoju do 2006 r. Ale niepokojącym faktem jest brak opracowanych strategii sektorowych, dotyczących rozwoju regionalnego, rybołówstwa, ochrony środowiska, rozwoju transportu, które nadal znajdują się w sferze konsultacji resortowych. Tu jest konieczne zintensyfikowanie prac nad poszczególnymi strategiami sektorowymi oraz wojewódzkimi strategiami rozwoju regionalnego. Ma to też związek z potrzebą opracowania wstępnych programów pomocy strukturalnej (zgodnych z wymogami wspólnotowymi).

W końcu 1999 r. został opracowany Wstępny Narodowy Plan Rozwoju określający główne kierunki i założenia polityki spójności społeczno-gospodarczej Polski do 2002 r., dla której głównym źródłem finansowania są środkami pomocowe z UE. Było to głównym warunkiem o ubieganie się o środki z programu PHARE - spójność społeczna i gospodarcza. Celem tego programu jest wspierania regionalnych projektów dotyczących rozwoju sektora produkcyjnego, infrastruktury i zasobów ludzkich w wybranych województwach.

Rok 1999 r. miał być okresem przełomowym w dziedzinie polityki regionalnej. Miały zostać przyjęte regulacje prawne, tworzące ramy dla wykorzystania środków pomocowych oraz instrumenty polityki regionalnej. Proces ten zakończy się najprawdopodobniej w połowie 2000 r., co stanowi już poważne opóźnienie w stosunku do terminów przewidzianych w Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej. Konieczne jest również zakończenie prac nad poszczególnymi strategiami sektorowymi oraz wojewódzkimi strategiami rozwoju regionalnego. Rzucają one na ostateczny kształt narodowej strategii w tej dziedzinie. Konieczne jest także przygotowanie programu wprowadzającego kontrolę realizacji pomocy ze strony Wspólnot w oparciu o zasady obowiązujące w Unii. Stanowi to po opóźnieniach w dokonywaniu zmian prawnych, najważniejszą przeszkodę w postępach prac nad dostosowaniem Polski do standardów polityki wspólnotowej w zakresie polityki regionalnej i spójności.

Opracował: Sławomir Łodziński

3.6. JAKOŚĆ ŻYCIA I OCHRONA ŚRODOWISKA

3.6.1. OCHRONA ŚRODOWISKA NATURALNEGO

3.6.1.1. Priorytet: Dostosowanie polskiej polityki ekologicznej państwa do piątego programu działań Wspólnoty Europejskiej w zakresie ochrony środowiska oraz nowych kierunków wspólnotowej polityki ekologicznej

W ramach powyższego priorytetu miały zostać opracowane: Założenia Drugiej Polityki Ekologicznej Państwa oraz Projekt Drugiej Polityki Ekologicznej Państwa.

W przypadku obu dokumentów, jak podaje Raport, nastąpiły opóźnienia w stosunku do zapisów NPPC wynoszące 1 rok. Przyczynami opóźnienia są przedłużające się uzgodnienia. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku Założeń Drugiej Polityki Ekologicznej Państwa zgodnie z NPPC ich opracowanie miało być zakończone w III kw. 1998 r., oznacza to opóźnienie dłuższe niż 1 rok. Niedokończenie prac nad powyższym dokumentem spowodowało automatycznie opóźnienia w realizacji drugiego dokumentu.

3.6.1.2. Priorytet: Opracowanie programów i stworzenie warunków do wdrażania prawa WE dotyczącego poprawy jakości wód

W 1999 r. zgodnie z założeniami NPPC weszły w życie 2 rozporządzenia z zakresu ochrony wód. Gotowy jest również Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej, spełniający wymagania dyrektywy 91/676/EWG w sprawie ochrony wód przed zanieczyszczeniami spowodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego. Obecnie trwają prace legislacyjne w Parlamencie nad 2 projektami ustaw (o nawozach i nawożeniu, Prawo wodne). Do Sejmu wpłynął również projekt ustawy o ochronie środowiska.

Jak wynika z Raportu, zakończone zostały prace nad projektem rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać woda do picia i na potrzeby gospodarcze, woda w kąpieliskach oraz zasad sprawowania kontroli jakości wody przez organy Inspekcji Sanitarnej. Projekt ten jest po uzgodnieniach międzyresortowych. Projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać woda w kąpieliskach trafił do Sejmu wraz z projektem ustawy Prawo wodne.

Nad 3 projektami rozporządzeń przewidzianymi w NPPC na rok 1999 nie zakończono prac w resorcie. Projekty te są aktami wykonawczymi do ustawy Prawo wodne i jak podaje Raport nie są poddawane dalszej procedurze legislacyjnej ze względu na konieczność dalszej modyfikacji. Jednak o ile dwa z nich wpłynęły do Sejmu wraz z Prawem wodnym, to odnośnie trzeciego projektu rozporządzenia (w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do wód i ziemi) wiadomo jedynie, że projekt został opracowany, ale jakie są jego dalsze losy nie wiadomo.

Raport milczy na temat zaplanowanych w NPPC do wykonania w 1999 r. prac wstępnych dla potrzeb legislacyjnych, takich jak:

- określenie obszarów wodnych wrażliwych na zanieczyszczenia związkami biogennymi, w tym azotanami ze źródeł rolniczych,
- ustanowienie obszarów wodnych przeznaczonych do hodowli ryb,

- weryfikacja i uzupełnienie przepisów dotyczących wykonywania analiz wody i ścieków.

Brak ponadto informacji o projekcie rozporządzenia ustalającego zasady funkcjonowania monitoringu i kontroli jakości wód powierzchniowych i podziemnych, tj. lokalizację punktów pomiarowo-kontrolnych oraz zakres i częstotliwość wykonywania analiz, którego przygotowanie było zaplanowane w NPPC w roku 1999.

W tym kontekście trzeba poruszyć następującą kwestię - projekt ustawy Prawo wodne, nad którym trwają obecnie prace legislacyjne w Parlamencie, w niewielkim stopniu transponuje przepisy wspólnotowe. Pełna transpozycja przepisów unijnych będzie możliwa dopiero po opracowaniu aktów wykonawczych do tej ustawy, na których spoczywa ciężar implementacji postanowień poszczególnych aktów unijnych w zakresie ochrony wód. Jednak niektórych aktów wykonawczych do tego projektu ustawy w dalszym ciągu brakuje.

Niepokoiki sprawa nie zrealizowania wzmocnienia instytucjonalnego (brak środków finansowych na ten cel).

3.6.1.3. Priorytet: Dostosowanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego w zakresie gospodarki odpadami oraz opracowanie krajowych systemów zarządzania odpadami w celu stworzenia warunków niezbędnych do wdrożenia wymagań wspólnotowych

W ramach tego priorytetu nie zakończono prac nad projektem rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie norm dopuszczalnej emisji do powietrza z instalacji spalania odpadów. Opóźnienie w stosunku do założeń NPPC wyniosło 7 miesięcy. Przyczyną opóźnienia było brak stosownej delegacji w obowiązującej ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Nie wykonane zostało zaplanowane w 1999 r. opracowanie: systemu ewidencji odpadów, krajowego systemu zarządzania odpadami niebezpiecznymi, planów likwidacji PCB/PCT, likwidacji przeterminowanych środków ochrony roślin. Ponadto brak informacji na temat planowanych w NPPC opracowań dotyczących:

- regionalnych planów gospodarki odpadami (IV kwartał 1999 r.);
- gospodarki olejami przepracowanymi (1999-III kwartał 2000);
- gospodarki odpadami z opakowań (IV kwartał 1999-III kwartał 2000).

Plany gospodarowania poszczególnymi rodzajami odpadów nie zostały przygotowane zgodnie z terminem ze względu na roczne opóźnienie prac nad przygotowaniem Drugiej Polityki Ekologicznej Państwa oraz polityki przemysłowej i komunalnej. Na temat przyczyn nie opracowania innych dokumentów zaplanowanych na rok 1999 Raport milczy.

Nie dokonano zakładanego wzmocnienia kadrowego ze względu na brak środków finansowych.

3.6.1.4. Priorytet: Poprawa jakości powietrza - wdrażanie dyrektyw: opracowanie programów redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza

zadanie A - Transpozycja i wdrażanie prawa wspólnotowego w zakresie emisji i emisji zanieczyszczeń powietrza

Terminarz na rok 1999 przewidywał: transpozycję dyrektyw: 89/369/EWG, 89/429/EWG, 94/67/WE, opracowanie programów wdrażania prawa wspólnotowego w zakresie powyższych dyrektyw oraz wzmocnienie kadrowe resortu środowiska. Raport nie zawiera informacji odnośnie prac w zakresie transpozycji dyrektyw. Nie został również opracowany program wdrażania dyrektyw unijnych, co jednak zostało w Raporcie odnotowane. Wzmocnienie kadrowe zaplanowane w ramach tego zadania zrealizowano połowicznie.

zadanie B - Opracowanie programów i stworzenie warunków niezbędnych do wdrażania wymagań wynikających z dyrektywy ramowej w sprawie oceny i zarządzania jakością powietrza

W ramach powyższego zadania NPPC zakładał przygotowanie:

- Krytycznej analizy istniejących i projektowanych rozwiązań prawnych (1999),
- Opracowania wytycznych dotyczących metod szacowania jakości powietrza (1999),
- Opracowania wytycznych niezbędnych do realizacji programu wdrażania dyrektywy (1999-2000).

Z trzech powyższych dokumentów rozpoczęto jedynie opracowanie programu wdrażania ramowej Dyrektywy 96/62/WE. Brak wyjaśnienia zaistniałych opóźnień.

zadanie C - Opracowanie programów i stworzenie warunków niezbędnych do wdrażania wymagań wynikających z dyrektywy w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania

Nie został opracowany program stopniowego zmniejszania całkowitej rocznej emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu z istniejących obiektów. Brak informacji na temat planowego przygotowania projektu ujednoczenia informacji dotyczących ochrony powietrza zbieranych na potrzeby statystyki resortowej i publicznej. Brak wyjaśnienia zaistniałych opóźnień.

zadanie D - Opracowanie programów i stworzenie warunków niezbędnych do wdrażania wymagań wynikających z prawa wspólnotowego dotyczącego konwencji międzynarodowych w dziedzinie ochrony powietrza

W 1999 r. nie zostały przygotowane: analiza ograniczenia emisji i pyłów w sektorze energetycznym i ciepłownictwie komunalnym (ze względu na konieczność uwzględnienia wymogów II Protokołu Azotowego) oraz projekty programów działań. Raport zawiera informację, że poniesiono nakłady na planowaną do wykonania w roku 1999 „Analizę ograniczenia emisji dwutlenku siarki (poza sektorem energetycznym i rafineryjnym) w ramach Krajowego Programu Redukcji SO₂ do 2010 r.”, na podstawie której można sądzić, że pewne prace w zakresie jej przygotowania zostały wykonane, jednak nie wiadomo, czy prace zostały zakończone zgodnie z terminarzem na rok 1999. Brak również informacji na temat planowego przygotowania projektu ujednoczenia informacji dotyczących ochrony powietrza zbieranych na potrzeby

statystyki resortowej i publicznej oraz na temat planowego rozpoczęcia prac nad modernizacją i rozwojem systemu monitoringu powietrza.

Dodatkowo w ramach koniecznych zmian legislacyjnych w zadaniach A, B, C i D miało zostać znowelizowane rozporządzenie MOŚZNiL z dnia 8 września 1998 r. w sprawie wprowadzania do powietrza substancji zanieczyszczających z procesów technologicznych i operacji technicznych. Prace te nie zostały w resorcie zakończone. Opóźnienie w stosunku do założeń NPPC - 6 miesięcy. Przyczyną opóźnienia jest m.in. wejście w życie nowej dyrektywy 99/30/WE i konieczność uwzględnienia jej wymogów w rozporządzeniu.

Warto dodać, że wraz projektem nowej ustawy o ochronie środowiska wpłynęło do Sejmu 5 aktów wykonawczych do ustawy transponujące prawo wspólnotowe w zakresie ochrony powietrza.

W odniesieniu do wszystkich zadań - nie zostało zrealizowane wzmocnienie instytucjonalne.

3.6.1.5. Priorytet: Opracowanie propozycji Sieci Natura 2000 zgodnej z wymogami dyrektywy o ochronie naturalnych siedlisk oraz dzikiej fauny i flory oraz dyrektywy o ochronie dzikich ptaków

Z prac legislacyjnych, nad którymi nie zakończono prac w resorcie należy wymienić dwa projekty rozporządzeń wykonawczych do ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody: projekt rozporządzenia w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt i projekt rozporządzenia w sprawie ochrony gatunkowej roślin. Ze względu na brak informacji w NPPC'99 odnośnie terminu opracowania powyższych projektów rozporządzeń, trudno jednoznacznie ocenić, czy w zakresie koniecznych zmian legislacyjnych nastąpiły jakieś opóźnienia.

W zakresie zaplanowanych prac w terminarzu na rok 1999 przeprowadzono (zgodnie z terminem) postępowanie ofertowe i wyłoniono wykonawców na Opracowanie propozycji Sieci Natura 2000 zgodnej z wymogami dyrektywy 92/43/EWG i 79/409/EWG. Natomiast w odniesieniu do prac związanych z powołaniem Komitetu Sterującego do nadzoru nad projektem w Raporcie zauważono pewną niezgodność: w pkt 2 (zmiany instytucjonalne) wskazuje się na opóźnienie 6 miesięcy w stosunku do założeń NPPC, a w podsumowaniu stwierdza się, że prace postępują w terminie.

3.6.1.6. Priorytet: Stworzenie systemu ochrony gatunków dzikiej fauny i flory poprzez uregulowanie obrotu nimi

Opóźnienie w zakresie przygotowania projektu rozporządzenia w sprawie wykazu zwierząt, których przetrzymywanie, obrót i przewożenie podlega ograniczeniom oraz określenia warunków trybu i sposobu wydawania pozwolenia regulującego obrót zagrożonymi gatunkami zwierząt. Przyczyna opóźnienia nie zależna od resortu (brak podstawy prawnej wydania rozporządzenia).

3.6.1.7. Priorytet: Tworzenie systemu kontroli nad wykorzystaniem genetycznie modyfikowanych organizmów zgodnie z wymaganiami wspólnotowymi

Częściowo zrealizowano utworzenie jednostki organizacyjnej zajmującej się organizmami genetycznie modyfikowanych. Brak informacji na temat przewidywanego w II kwartale 1999 r. wprowadzenia w życie systemu nadzoru, utworzenia instytucji nadzorującej i powołania komisji.

3.6.1.8. Priorytet: Dostosowanie prawa polskiego i wdrożenie rozwiązań w zakresie nasiennictwa leśnego i materiału rozmnożeniowego zgodnie z dyrektywą w sprawie leśnym materiałem reprodukcyjnym oraz dyrektywą w sprawie zewnętrznych norm jakości leśnego materiału reprodukcyjnego będącego na rynku Wspólnoty

Nie odnotowano żadnych opóźnień w realizacji priorytetu.

3.6.1.9. Priorytet: Realizacja Krajowego Programu Zwiększania Lesistości

Wykonano założony na rok 1999 średni poziom zalesień.

3.6.1.10. Priorytet: Dostosowanie programu monitoringu lasu w Polsce do programu monitoringu w Unii Europejskiej

Priorytet nie przewidywał w roku 1999 żadnych prac.

3.6.1.11. Priorytet: Dostosowanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego w zakresie emisji hałasu przez maszyny i urządzenia budowlane oraz przez zmechanizowany sprzęt domowy

Wykonano zgodnie z NPPC ankietyzację przedsiębiorstw przemysłu maszyn budowlanych dotyczące oszacowania kosztów wynikających z wprowadzenia niezbędnych zmian konstrukcyjnych i technologicznych wynikających z wdrożenia dyrektyw. Zrezygnowano z przeprowadzenia ankiety wśród krajowych producentów zmechanizowanego sprzętu domowego. Nie uzasadniono powodów tej decyzji.

3.6.1.12. Priorytet: Pełne dostosowanie prawa polskiego w zakresie ocen oddziaływania na środowisko niektórych przedsięwzięć publicznych i prywatnych

Nie zostały opracowane procedury uczestnictwa społeczeństwa w procesie inwestycyjnym w celu zapewnienia przejrzystości procedur decyzyjnych i podejścia do ocen oddziaływania jako procesu zgodnie z przepisami wspólnotowymi. Brak informacji odnośnie przetargu i wyboru wykonawcy na opracowanie powyższego dokumentu. Nie zrealizowano wzmocnienia instytucjonalnego na szczeblu centralnym.

3.6.1.13. Priorytet: Pełne dostosowanie prawa polskiego w zakresie swobodnego dostępu do informacji o środowisku

Harmonogram prac do realizacji w latach 1999-2000 obejmował:

- opracowanie przewodnika na temat dostępu do informacji o środowisku,
- opracowanie systemu publicznych rejestrów, gromadzące decyzje lub inne dokumenty dotyczące środowiska dostępne dla społeczeństwa,
- opracowanie systemu umożliwiające regularne zbieranie, analizowanie i przetwarzanie niezbędnych danych o środowisku w celu opracowywania i publikowania raportów o stanie środowiska,
- uchwalenie nowej ustawy o ochronie środowiska wraz z aktami wykonawczymi, w tym rozporządzenia w sprawie pobierania uzasadnionych zryczałtowanych stawek opłat za wyszukanie informacji oraz sporządzenia kopii dokumentów lub ich przesłanie wszystkim osobom fizycznym, prawnym i organizacjom,
- powołanie właściwych organów władzy i struktury administracyjnej na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym.

W ramach ostatniego punktu powołano Centrum Informacji o Edukacji Ekologicznej. Projekt nowej ustawy o ochronie środowiska trafił do Sejmu, jednak wspomniany projekt rozporządzenia nie znalazł się wraz z ustawą w pakiecie aktów wykonawczych do ustawy. W pakiecie tym znalazł się natomiast projekt rozporządzenia w sprawie publicznie dostępnego wykazu informacji o środowisku. Inne prace nie zostały zrealizowane, chociaż było planowane ich rozpoczęcie w 1999 r. Brak rozsądnego wyjaśnienia zaistniałej sytuacji.

3.6.1.14. Priorytet: Modernizacja i rozwój systemów: monitoringu środowiska oraz kontroli źródeł emisji pod kątem dostosowania wymagań wspólnotowych

Nie zaktualizowano programu dostosowania monitoringu jakości powietrza do wymagań WE (opracowanego w 1998 r.) oraz nie wykonano w ramach programu PHARE'96 opracowania pt. „Weryfikacja i ustalenie zakresu modernizacji krajowego systemu monitoringu wód powierzchniowych wraz z opracowaniem projektów odnośnych przepisów wykonawczych”. Przyczyną opóźnienia było nie ukończenie prac legislacyjnych transponujących przepisy UE w zakresie monitoringu i oceny jakości wód i powietrza.

3.6.1.15. Priorytet: Wzmocnienie administracyjne i instytucjonalne w zakresie dostosowania polskiego prawa ochrony środowiska do prawa wspólnotowego

Nie nastąpiło planowane wzmocnienie kadrowe jednostek związanych z kontrolą przestrzegania prawa Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska i w wojewódzkich inspektoratach. Przyczyną niezrealizowania tego zadania były zaistniałe zmiany organizacyjne na skutek wprowadzenia reformy administracyjnej państwa. Brak informacji na temat planowanych w 1999 r. zadań w zakresie poprawy komunikacji i przepływu informacji w strukturach administracji ochrony środowiska.

Podsumowanie

Przy ocenie Raportu z realizacji w 1999 roku Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej zwrócono uwagę na dwie kwestie - rzetelność przygotowania Raportu i ocena stanu wykonanych prac założonych w NPPC w dziedzinie ochrony środowiska (przy czym skupiono się raczej na zadaniach, które nie zostały zrealizowane oraz na przyczynach ich niezrealizowania).

W odniesieniu do pierwszej kwestii należy stwierdzić, że Raport pozostawia pewien niedosyt. Niektóre zadania przewidziane w NPPC do realizacji w 1999 r. Raport pomija milczeniem. W odniesieniu do wielu niezrealizowanych zadań Raport nie podaje przyczyn zaistniałego opóźnienia, bądź też uzasadnienie nie wydaje się przekonujące.

Niemniej jednak, przedstawiony w Raporcie w części dotyczącej ochrony środowiska materiał, daje pogląd na temat stanu realizacji w 1999 r. Narodowego Programu Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej.

Należy stwierdzić, że w dziedzinie ochrony środowiska zauważalny jest pewien postęp, zwłaszcza w zakresie przygotowywania aktów prawnych. Od początku roku do Parlamentu trafiły ważne projekty ustaw ekologicznych wraz z aktami wykonawczymi, takie jak projekt ustawy o ochronie środowiska, Prawo wodne, projekt ustawy o odpadach, o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, o zmianie ustawy o ochronie przyrody. Nie zmienia to jednak faktu, że w dziedzinie harmonizacji prawa ekologicznego nadal jest wiele do zrobienia, zwłaszcza że niektóre ustawy (np. Prawo wodne) w niewielkim stopniu transponują prawo unijne. Ciężar implementacji spada zazwyczaj na akty wykonawcze do tych ustaw, których niestety wielu brakuje.

Niepokoi brak wykonania zadań w zakresie wzmocnienia instytucjonalnego administracji centralnej i terenowej ochrony środowiska, często jednak z przyczyn niezależnych od resortu. Wiele zadań, zwłaszcza z zakresu przygotowania różnego typu opracowań, programów itp., nie zostało zrealizowane.

Opracowała: Elżbieta Berkowska

3.6.2. OCHRONA KONSUMENTÓW

3.6.2.1. Priorytet: Umocnienie pozycji konsumentów i zwiększenie skuteczności kontroli przestrzegania ich praw

Opis realizacji tego priorytetu zajmuje w Raporcie bardzo dużo miejsca. Problem w tym, że większość informacji dotyczy działań zaplanowanych dopiero na rok 2000 lub wykonanych już w 1998 r. Niemniej zadania zaplanowane w NPPC na rok 1999 r. zostały w zasadzie zrealizowane. Chodzi tu o uzgodnienia resortowe dotyczące odpowiednich projektów ustaw i liczne szkolenia. Można także wspomnieć o wprowadzeniu instytucji powiatowego rzecznika konsumentów czy utworzeniu sądowych wydziałów cywilno-karnych, których zadaniem będzie rozpatrywanie m.in. drobnych spraw cywilnych związanych m.in. z rękojmią lub gwarancją jakości.

Z zadowoleniem należy też przyjąć przysłanie do Sejmu projektów kilku ustaw związanych z ochroną konsumenta i przyjęcie już części z nich przez Sejm (należy jednak pamiętać, że uchwalanie ich zaplanowane jest w NPPC przeważnie na rok bieżący).

Opracował: Bartosz Pawłowski

3.6.3. OCHRONA ZDROWIA PUBLICZNEGO

Przyjęte w NPPC zadania do realizacji przez stronę polską w zakresie ochrony zdrowia publicznego, jak pokazuje „Raport z realizacji w 1999 r. Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej”, zostały zrealizowane tylko w niewielkim stopniu.

Przypomnieć trzeba, że NPPC w punkcie dotyczącym ochrony zdrowia publicznego stwierdzał: *„dostosowanie standardów zdrowia publicznego do wymogów europejskich wymaga przystąpienia Polski do wspólnotowych programów zdrowotnych”*. Plany strony polskiej dotyczące współpracy i uczestnictwa w realizacji programów wspólnotowych dotyczących ochrony zdrowia publicznego nie uwzględniły niestety nastawienia do uczestnictwa w tych programach strony wspólnotowej. Efektem takiego planowania jest brak możliwości uczestnictwa Polski w tych programach.

Osiągnięcia w dziedzinie zmian prawnych też są mizerne. Praktycznie nie dokonano żadnych zmian w prawie. W raporcie jest jedynie mowa o rozpoczęciu prac legislacyjnych (na etapie zaledwie uzgodnień wewnątrz resortowych), dotyczących ustawy o zapobieganiu, wykrywaniu, leczeniu i zwalczaniu chorób zakaźnych.

Przyjęcie przez Radę Ministrów „Krajowego Programu przeciwdziałania Narkomanii na lata 1999- 2001” i „Krajowego programu zapobiegania zakażeniom HIV, opieki nad żyjącymi z HIV i chorymi na AIDS na lata 1999 - 2003” oceniając pozytywnie trudno uznać jako zmiany w prawie.

Brak jest w raporcie wyników przeglądu i oceny zgodności polskiego prawa w tej dziedzinie z regulacjami wspólnotowymi (w NPPC planowano na lata 1998-2000 m.in. *„analizę porównawczą regulacji wspólnotowych i polskich w celu określenia zakresu ewentualnych zmian lub nowelizacji przepisów oraz, tam gdzie to konieczne, przyjęcia nowych aktów prawnych”*).

Opracował: Grzegorz Ciura

3.6.4 BEZPIECZENSTWO JĄDROWE

Podstawą do sporządzenia opinii były następujące dokumenty :

- Raport z realizacji w 1999 roku Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 kwietnia (nazywany dalej RAPORTEM),
- Narodowy program przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 maja 1999 roku (nazywany dalej NPPC).

Uwagi ogólne

Punkt 3.6.4 BEZPIECZENSTWO JADROWE NPPC składa się z jednego priorytetu zawierającego 3 zadania. Struktura opisu realizacji tych zadań w RAPORCIE nie jest w pełni zgodna ze strukturą ich opisu w NPPC co w znaczący sposób utrudnia ocenę stanu ich realizacji. W NPPC Zadanie 1 podzielone jest na cele, od 2.1 do 2.7, czego nie ma w RAPORCIE.

Sformułowanie Zadania 1 w NPPC, poza celem 2.7 (gdzie zupełnie nie wiadomo o co chodzi), jest ścisłe, w przypadku każdego celu podano terminy realizacji natomiast koszty dotyczą całego zadania bez rozbicia na koszty w kolejnych latach realizacji. Natomiast treść zadań 2 i 3 jest bardzo enigmatyczna, co wraz ze sformułowaniem terminu realizacji w sposób „*Prace mają charakter ciągły*” praktycznie uniemożliwia stwierdzenie czy zadania są realizowane w sposób właściwy.

Uwagi szczegółowe

(a) Zadanie 1

- cel 2.1. Zakładano wejście w życie ustawy Prawo atomowe w dniu 31. 12.1999 r. , natomiast z przypisu 31 na str. 298 wynika, iż projekt został skierowany do Sejmu po dniu 15 lutego 2000 r. , wobec czego stwierdzenie w RAPORCIE - „ *Terminowość w stosunku do NPPC: zgodne.* „ (s. 298, dziewiętnasty wiersz od góry) nie jest prawdziwe.

- cel 2. 2 - 2. 3. Zakładano wejście w życie Rozporządzenia RM w sprawie postępowania w sytuacji zagrożenia radiacyjnego, do dnia 31. 12. 2000 r. W RAPORCIE nie figuruje rozporządzenia o tym tytule, jest natomiast wymienionych kilka rozporządzeń, które, można się domyślać, są jego równoważnikami. Część z nich weszła w życie w planowanym terminie, część nie - uzasadnienie opóźnienia należy odczytywać jako niewłaściwe planowanie prac nad rozporządzeniem (s.299, trzynasty wiersz od dołu).

- cel 2.4. Nie można się doszukać w RAPORCIE opisu realizacji tego celu.

- cel 2.5. Realizacja tego celu opisana jest w RAPORCIE zapewne w punkcie 3 (Działania na rzecz użytkowników końcowych), przy czym wobec enigmatycznie sformułowanego celu nie można ocenić jakości realizacji.

- cel 2.6. Cel nie został zrealizowany - figuruje w spisie niezrealizowanych rozporządzeń na stronie 299 RAPORTU.

- cel 2.7. Cel ten, jak już wspomniano wyżej nie został w NPPC opisany , trudno więc mówić o ocenie realizacji.

(b) Zadanie 2. Termin zakończenia tego zadania podano w NPPC jako 2000/2001. Zarówno opis zadania w NPPC jak i opis realizacji w RAPORCIE nie pozwalają ocenić czy prace realizowane są właściwie.

(c) Zadanie 3. Uwaga jak do zadania 2.

Wniosek końcowy

Zarówno sposób sformułowania zadań w NPPC jak i opis ich wykonania zawarty w RAPORCIE uniemożliwiają w pełni poprawną ocenę stanu ich realizacji - dotyczy to w szczególności zadań 2 i 3 oraz w pewnym stopniu zadania 1. W zadaniu 1 struktura opisu celów odbiega w znaczący sposób od struktury opisu ich realizacji co w niektórych przypadkach uniemożliwia ocenę, np.: nie można doszukać się w RAPORCIE odpowiedzi na pytanie czy cel 2.4 został zrealizowany, czy też nie. Biorąc pod uwagę tylko sam RAPORT można stwierdzić, iż postawione cele (zadanie 1) zostały zrealizowane w niespełna 50%. Z planowanego wejścia w życie jednej ustawy i ośmiu rozporządzeń weszły w życie jedynie cztery rozporządzenia. Planowany termin wejścia w życie ustawy nie jest podany, w przypadku rozporządzeń podaje się 2000 r. Wyjaśnienie opóźnień nie jest przekonujące a rozbudowaną formę wyjaśnienia można sprowadzić do stwierdzenia, iż zadanie zostało po prostu niewłaściwie zaplanowane.

Opracował: Adam Kucharz

3.7. WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI I SPRAWY WEWNĘTRZNE

3.7.1.1. Wdrożenie polityki migracyjnej i nowego systemu azylowego

W zakresie projektu zmiany ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 114, poz. 739) - patrz poniżej: uwaga do punktów 3.7.1.1-3. Poza tym informacja Raportu dotycząca zmian instytucjonalnych i strukturalnych jest pełna. Za uważy się, że opóźnienia w wykonaniu NPPC w zakresie przygotowania nowej wizy naklejkowej wynikają z braku przekazania przez Komisję Europejską załączników zawierających specyfikację techniczną zabezpieczeń.

3.7.1.2. Dostosowanie polityki wizowej do systemu wspólnotowego

Realizacja tego zadania polega w zasadzie wyłącznie na wypowiedzeniu przez Polskę umów o ruchu bezwizowym z 15 państwami. Raport informuje o podjętej przez Radę Ministrów uchwale upoważniającej Ministra Spraw Zagranicznych do wprowadzania obowiązku wizowego. Według wstępnego założenia wypowiedzenie umów ma być realizowane stopniowo w latach 2000-2002.

Zawarto również informację o prowadzonych szkoleniach dotyczących systemu wizowego UE oraz o działaniach „na rzecz współpracy konsularnej w sprawach wizowych z placówkami państw UE oraz kandydujących”.

Raport sygnalizuje (w nawiązaniu do NPPC '2000) potrzebę podtrzymania omawianego priorytetu m.in. w celu przeprowadzania zmian instytucjonalnych w placówkach dyplomatycznych i urzędach konsularnych w państwach, w których zostanie wprowadzony obowiązek wizowy.

3.7.1.3. Dostosowanie systemu ochrony granicy państwowej do wymogów wspólnotowych

W podsumowaniu omówienia realizacji tego priorytetu Raport wskazuje konieczność wprowadzenia zmian przy formułowaniu priorytetu w NPPC '2000. Jest to związane m.in. z przyjęciem przez Komitet Integracji Europejskiej „Strategii zintegrowanego zarządzania granicą”. Nie ma jednak informacji odnoszącej się do znaczenia tej strategii, stąd też nie można stwierdzić, jaka jest jej relacja w stosunku do podjętych działań instytucjonalnych, strukturalnych i legislacyjnych (omówionych w tej części Raportu).

Informacja o aktach prawnych, nad którymi prowadzone są prace wydaje się być wystarczająca, brakuje jednak wskazania etapu prac nad projektem zmiany ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. Nr 78, poz. 462), tym samym nie można określić, kiedy projekt zostanie przekazany do Sejmu (w NPPC przewidziano dokonanie nowelizacji na rok 2000).

Podział na zmiany instytucjonalne (pkt 2) i zmiany strukturalne (pkt 3) wydaje się sztuczny i zbędny. Trudno stwierdzić, jakimi kryteriami kierowano się przy dokonywaniu podziału. Korzystniejsze byłoby kompleksowe potraktowanie problemu, ponieważ (szczególnie w omawianej dziedzinie) obie kategorie łączą się ze sobą. W NPPC zmiany te zakwalifikowano jako zmiany instytucjonalne. W Raporcie brak odniesienia do (zawartych w NPPC) następujących zadań: wypracowanie zmodernizo-

wanej koncepcji systemu ochrony granicy państwowej, utworzenie struktur i procedur spójnego systemu informacyjnego.

Uwaga do punktów 3.7.1.1-3:

Rządowy projekt zmiany ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych ustaw został wniesiony do Sejmu w dniu 18 kwietnia 2000 r. (druk nr 1858). Biorąc pod uwagę, że opiniowany Raport odnosi się do działań podjętych i wykonanych w 1999 r. brak informacji o tym fakcie jest usprawiedliwiony. Powstaje jednak sytuacja dużego opóźnienia w informowaniu o działaniach podjętych w wykonaniu NPPC. Raport został przyjęty w kwietniu, a nie odzwierciedla stanu obecnego (tutaj - nie bierze pod uwagę wniesionego projektu zmiany ustawy o cudzoziemcach). Z Raportu nie można więc uzyskać informacji, czy przygotowany przez rząd (i wniesiony do Sejmu) projekt całościowo dostosowuje prawo polskie do prawa wspólnotowego w materii regulowanej ustawą o cudzoziemcach, a należącej do obszaru „Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne”. Raport w zakresie punktów 3.7.1.1-3, przynajmniej w części dotyczącej zmian legislacyjnych, wydaje się być nieprzydatny. Opinia do projektu zmiany ustawy o cudzoziemcach przedłożona przez Komitet Integracji Europejskiej sugeruje (punkt 1), że nie jest to jeszcze całkowite dostosowanie prawa polskiego do *acquis communautaire* i że konieczne będą dalsze zmiany ustawy. Niestety, z opinii nie wynika jednoznacznie, jakie zagadnienia obejmie kolejna nowelizacja, a jakie kwestie zostaną rozwiązane w drodze obecnej nowelizacji, inaczej - w jakim stopniu przedłożony projekt dostosowuje prawo polskie do prawa wspólnotowego, a tym samym wykonuje NPPC oraz zobowiązania wynikające ze stanowiska negocjacyjnego.

Według NPPC ustawa o cudzoziemcach powinna zostać znowelizowana w czerwcu 2000 r. Biorąc pod uwagę wymagania procesu legislacyjnego (czas) wykonanie NPPC w tym zakresie jest mało realne.

3.7.1.4. Walka z przestępczością zorganizowaną

A. Wzmocnienie policji i innych służb zwalczających przestępczość zorganizowaną

W tym zakresie Raport zawiera informację rozszerzoną w stosunku do informacji zawartej w raporcie poprzednim. Odnosi się do zadań wskazanych w NPPC. Jest informacja: o pracach nad ustawą o informacji kryminalnej (i stwierdzenie konieczności przyspieszenia w tym zakresie prac legislacyjnych - chodzi o możliwość działania centrum informacji kryminalnej), o podpisanych i projektowanych umowach dwustronnych o współpracy w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, o reorganizacji i zwiększeniu liczebności kadry służb ds. przestępczości zorganizowanej, o powołaniu grup zadaniowych (ale nie ma odniesienia do Paktu przedakcesyjnego ds. zwalczania przestępczości zorganizowanej - jak wykonywane?), o szkoleniach, o zawartych umowach na dostawę sprzętu łączności radiowej.

W podsumowaniu stwierdza się, że projekt dotyczący profilowania amfetaminy powinien zostać zrealizowany w 2000 r. Zauważyć należy, że NPPC zakładał realizację projektu w 1999 r. Raport nie sygnalizuje opóźnienia.

B. Współpraca wymiaru sprawiedliwości w walce z przestępczością zorganizowaną

W zakresie zmian legislacyjnych oznaczenie podpunktów: w kolejności a), e) - może sugerować, że brakuje informacji: podpunkty b) - d). Prawdopodobnie jest to tylko omyłkowe oznaczenie i Raport zawiera pełną informację. Raport informuje o opóźnieniu w ratyfikacji Konwencji o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, do której Polska zobowiązała się przystąpić jeszcze w 1999 r. Ustawa o ratyfikacji została uchwalona 22 stycznia 2000 r. (Dz. U. Nr 15, poz. 178).

Raport informuje przygotowywanych kompleksowych zmianach kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego, zmiany te mają się odnosić nie tylko do zagadnień objętych omawianym priorytetem. Zgodnie z NPPC powstały w sześciu kolejnych prokuraturach wydziały śledcze do spraw przestępczości zorganizowanej, opracowywano założenia komputeryzacji tych wydziałów, realizowano program szkoleń.

3.7.1.5. Ochrona danych osobowych i dokumentów identyfikacyjnych

Omówienie aktów prawnych w toku procedury legislacyjnej rozpoczyna się od podpunktu d). Prawdopodobnie jest to omyłka pisarska. Z analizy NPPC, poprzedniego raportu i Raportu omawianego wynika, że przewidywane zmiany legislacyjne dotyczą jedynie nowelizacji ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jednolity: Dz. U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174). W NPPC (w wersji z 1999 r.) zakładano opracowanie projektu nowej ustawy. Projekt ten miał być gotowy w III kwartale 1999 r. Według deklaracji zawartej w Raporcie zrezygnowano z koncepcji przygotowania nowej ustawy na rzecz wprowadzenia zmian do już istniejącej. Przy czym stwierdza się, że opóźnienie w stosunku do NPPC wynosi 4 miesiące i że jest spowodowane weryfikacją planowanego harmonogramu prac nad zmianą przepisów dotyczących ewidencji ludności. Zauważyć należy, że zapowiadany projekt nie został jeszcze wniesiony do Sejmu i w chwili obecnej opóźnienie wynosi ponad 7 miesięcy.

Nie jest jasne, czy planowane są jakieś zmiany instytucjonalne, ponieważ NPPC odłożył ich wskazanie do czasu po wejściu w życie ustawy o działach administracji rządowej (tekst jednolity: Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928). Raport informuje o jednej niewielkiej zmianie i nie odnosi się do ewentualnej konieczności dalszych zmian.

Raport sygnalizuje potrzebę nowelizacji - do końca 2002 r. - ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. Nr 133, poz. 883) - dla zapewnienia pełnej zgodności z prawem wspólnotowym, sugeruje jednocześnie niezamieszczanie tego jako priorytetu w aktualizowanym NPPC.

Z Raportu wynika także, że w części dotyczącej dokumentów identyfikacyjnych NPPC nie zostało zrealizowane (w związku ze wspomnianą wyżej weryfikacją prac), ale ponieważ nie warunkuje to członkostwa Polski w UE i ma charakter wewnętrzny, nie musi być wymienione w NPPC'2000. W tym miejscu zauważyć należy, że konieczność wielu zmian legislacyjnych nie wynika wyraźnie z konkretnego aktu prawa wspólnotowego, a zostało włączone do NPPC i potraktowane jako priorytet, gdyż ma gwarantować właściwe stosowanie tego prawa w przyszłości. W szczególności dotyczy to zapewnienia dobrego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (na przykład niektóre planowane zmiany procedury karnej).

3.7.1.6. Zapobieganie i zwalczanie prania brudnych pieniędzy - dostosowania prawne i utworzenie jednostki informacji finansowej

W zakresie zmian legislacyjnych (prawdopodobnie omyłkowe oznaczenie podpunktów - a), d) - brak b), c)?): do Sejmu został wniesiony (październik 1999 r.) projekt ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł (druk nr 1478). Projekt ten zawiera także przepisy zmieniające ustawy: prawo bankowe, o działalności ubezpieczeniowej, o notariacie, o kontroli skarbowej, o grach losowych i zakładach wzajemnych, prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników, ordynacja podatkowa - w zakresie uchylania tajemnicy (bankowej, skarbowej... itd.) w związku z prowadzonym postępowaniem karnym i w związku z wykonaniem współpracy międzynarodowej. Projekt przygotowano z opóźnieniem (w stosunku do terminu wskazanego w NPPC). Opóźnienie tłumaczone jest skomplikowaną materią legislacyjną oraz koniecznością przeprowadzenia konferencji uzgodnieniowych, brak informacji o przedmiocie i podmiotach (uczestnikach) uzgodnień. Raport informuje o przygotowywaniu projektów aktów wykonawczych do ww. ustawy.

Raport informuje również o przygotowywanej przez Zespół ds. nowelizacji karnych, powołany przez Ministra Sprawiedliwości, kompleksowej nowelizacji kodyfikacji karnych. Koncepcją kompleksowej zmiany Raport tłumaczy opóźnienia, jakie (w stosunku do terminu określonego w NPPC) nastąpiły w zakresie wprowadzenia - niezbędnych dla ratyfikacji Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa - zmian przepisów prawa karnego materialnego i procesowego. W lutym 2000 r. został jednak wniesiony do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy - Prawo bankowe (druk nr 1718). Projekt ten zawiera propozycje zmian, które umożliwią ratyfikację wskazanej Konwencji. Projekt ten nie jest jednak kompleksową regulacją kodyfikacji karnych. Tłumaczenie opóźnień przygotowywaniem zmian kompleksowych jest więc bezpodstawne. Z Raportu wynika, że przewiduje się, iż Parlament przyjmie kompleksowe kodyfikacje karne w II połowie 2000. Do chwili obecnej nie został wniesiony do Sejmu taki projekt. Z NPPC wynika ponadto, że ratyfikacja wskazanej Konwencji będzie możliwa dopiero po przyjęciu ustawy o jednostce informacji finansowej. Raport nie wyjaśnia, czy jest opracowany projekt odrębnej ustawy o takiej jednostce. Prawdopodobnie zrezygnowano z koncepcji odrębnej ustawy, gdyż przepisy powołujące taką jednostkę zostały zawarte w projekcie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł.

W marcu do Sejmu wniesiony został rządowy projekt ustawy o ratyfikacji wskazanej Konwencji (Druk Sejmowy nr 1791).

Opóźnienia w zakresie zmian instytucjonalnych wynikają z opóźnień w przygotowaniu projektów aktów prawnych. Raport nie wskazuje, że podstawą prawną funkcjonowania jednostki informacji finansowej ma być ustawa o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł. Rzeczywiście, tak jak w podsumowaniu stwierdza

się w Raporcie, realizacja omawianego priorytetu będzie możliwa po uchwaleniu tej ustawy (w I półroczu 2000 r.).

Opracowała: Dorota Olejniczak

3.8 POLITYKA ZEWNĘTRZNA

3.8.1 KODEKS CELNY I WZMOCNIENIE ADMINISTRACJI CELNEJ

3.8.1.1 Wdrożenie ustawy kodeks celny. Wzmocnienie kadrowe i stopniowa rozbudowa infrastruktury dla służb celnych

NPPC w tym zakresie przewidywał do realizacji w 1999 r (jako zadania przeniesione z 1998 r.):

- uchwalenie ustawy o służbie celnej
- przyjęcie przez Polskę Konwencji o czynnościach celnych dotyczących kontenerów POOL używanych w transporcie międzynarodowym
- przygotowanie harmonogramu odchodzenia od opłat manipulacyjnych pobieranych przez administrację celną

W dniu 15 września 1999 r weszła w życie ustawa o służbie celnej

Ministerstwo Finansów przygotowało harmonogram odchodzenia od opłat manipulacyjnych, który został przekazany stronie unijnej. Zgodnie z przyjętymi założeniami całkowite odejście od opłat manipulacyjnych powinno nastąpić do końca 2000 r.

Polska nie przystąpiła do Konwencji o czynnościach celnych dotyczących kontenerów POOL używanych w transporcie międzynarodowym. Zgodnie z informacją zawartą w Raporcie przewidywany termin wejścia w życie tej konwencji w przypadku Polski to III kwartał 2000 r.

Ponadto jako działania do wykonania w 1999 r. NPPC zakładał:

- zakup urządzeń rentgenowskich do kontroli celnej
- zakup urządzeń wykrywających do kontroli celnej
- przyjęcie przez Polskę załączników do Konwencji dotyczącej odprawy czasowej (Konwencji Stambulskiej)
- Przyjęcie przez Polskę Zaleceń Rady Współpracy Celnej wymienionych w punkcie 2 (5)
- zakup wyposażenia dla Centralnego Laboratorium Celnego i laboratoriów regionalnych
- prace nad wdrożeniem systemu poczty elektronicznej, informatycznego systemu informacji prawnej (ALEXIS), systemu księgowo - finansowego (ZEFIR) oraz systemu zintegrowanej taryfy celnej (ISZTAR)
- pozyskanie nieruchomości i obiektów dla administracji celnej.

Polska przyjęła dotychczas jedynie załączniki A i B1 do Konwencji Stambulskiej. W 1999 r. nie zrealizowano zamiaru przyjęcia pozostałych załączników. Kwestia ratyfikacji pozostałych załączników jest przedmiotem ustawy przekazanej w dniu 27 kwietnia 2000 r. Prezydentowi RP do podpisu, wyrażającej zgodę na dokonanie ratyfikacji tych załączników. (Druk Sejmowy nr 1719, wpłynął do Sejmu w dniu 15 lutego 1999 r.).

W zakresie przyjęcia przez Polskę Zaleceń Rady Współpracy Celnej należy zauważyć opóźnienie legislacyjne w tym zakresie, jako że, zgodnie ze stwierdzeniem zawartym w Raporcie pod koniec 1999 r. zakończono dopiero uzgodnienia międzyresortowe. Niezrozumiałe jest stwierdzenie określające przyczynę opóźnienia - „brak przesądzeń co do formuły wprowadzenia zaleceń do polskiego porządku prawnego”.

W zakresie zmian instytucjonalnych przewidzianych w NPPC Raport przedstawia działania podjęte w zakresie zmian organizacyjnych GUC, komórek celnych zajmujących się powtórzną kontrolą celną, zawartego porozumienia z Policją, zapotrzebowania na nowe kadry i ich szkolenia.

W zakresie zmian strukturalnych przedstawiono wyniki w zakresie inwestycji budowlanych i zakupu środków technicznych.

W obu tych punktach raport jest lakoniczny, trudno więc dokonać pełnej oceny zawartych w nim informacji.

Podsumowując należy stwierdzić że w odniesieniu do tego priorytetu występują opóźnienia w pracach legislacyjnych. Ponadto istotnym ograniczeniem w zakresie realizacji zadań o charakterze instytucjonalno-inwestycyjnym zdają się być ograniczenia finansowe.

Opracował: Andrzej Kurkiewicz

3.8.2 WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I ZAGRANICZNA

3.8.2.1 Priorytet: Przygotowanie Polski do funkcjonowania w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Narodowy program przygotowania do członkostwa na rok 1999 przewidywał w tej dziedzinie szereg działań legislacyjnych i instytucjonalnych. Najważniejsze z nich to niewątpliwie dostosowanie prawa polskiego do regulacji Unii Europejskiej w zakresie procedur implementacji sankcji gospodarczych przeciwko krajom trzecim - w tym embarga na dostawy broni - podejmowanych przez organizacje międzynarodowe (przewidywano regulację ustawową), oraz wsparcie kadrowe procesu integracji tak w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, jak i placówkach dyplomatycznych w państwach członkowskich UE. Zadania te zostały wykonane jedynie częściowo.

Raport stwierdza, że zadanie dostosowania prawa w dziedzinie implementacji sankcji zrealizowano poprzez wydanie w dniu 14 września 1999 r. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wprowadzania zakazu i ograniczenia obrotu specjalnego z zagranicą. Według Raportu, rozporządzenie to uregulowało kwestię zakazów i ograniczeń w dostawach broni, przewidzianą uprzednio w NPPC do regulacji ustawowej. Należy się domyślać - ponieważ Raport nic nie mówi na ten temat - że w związku z tym prac nad projektowaną ustawą zaniechano. Autorzy Raportu w pewnym momencie powołują się także na rozporządzenia RM z dnia 14 września 1999 r. - jest to jednak zapewne zwykła pomyłka.

Jeśli chodzi o wzmocnienie kadrowe polskiej dyplomacji, zadanie to zostało zrealizowane jedynie częściowo. Raport nie wyjaśnia, czy stworzone w polskich placówkach dyplomatycznych grupy robocze ds. integracji są tożsame z przewidzianymi w NPPC zespołami ds. integracji. Niejasne jest także, dlaczego etaty ds. integracji utworzone zostały jedynie w większości placówek dyplomatycznych w państwach członkowskich UE. Raport milczy na temat powstawania podobnych stanowisk w placówkach na terenie państw stowarzyszonych, co planowano w NPPC. W Departamencie Polityki Eksportowej MSZ nie stworzono dotychczas stanowiska, którego kompetencje obejmowałyby opracowanie i harmonizację procedury wprowadzania sankcji - jako powód Raport podaje brak środków finansowych. W ministerstwie nie został także powołany dyrektor polityczny. Według autorów Raportu, jego funkcję pełnił na razie dyrektorzy koordynacyjni, w dokumencie brak jest jednak uzasadnienia tego faktu.

Dodatkowo w roku ubiegłym, zgodnie z zapisami NPPC, uruchomiony został system przesyłania informacji niejawnych. Poza zakresem zadań wyznaczonych przez NPPC, wciąż jednak w związku z integracją z UE, sukcesem zakończyły się działania na rzecz uzyskania przez Polskę statusu Członka Stowarzyszonego Unii Zachodnioeuropejskiej.

3.8.2.2 Priorytet: Promocja wizerunku Polski w Unii Europejskiej

Działania przewidziane przez NPPC w tej dziedzinie, bez wątpienia mające istotne znaczenie dla powodzenia polskich dążeń integracyjnych, nie zostały zrealizowane przez rząd w roku 1999.

NPPC zapowiadał na rok 1999 przyjęcie przez Radę Ministrów „Programu Promocji Polski w UE” utworzenie międzydepartamentalnej Grupy Zadaniowej ds. Promocji Polski w UE, reaktywowanie działalności Międzyresortowego Podzespołu ds. Promocji Polski w UE oraz powołanie dodatkowego ciała konsultacyjnego złożonego z osób nie będących członkami ww. ciał. Wszystkie te zamierzenia nie zostały zrealizowane. Raport mówi o opóźnieniach, w przypadku przyjęcia „Programu Promocji” i powołania Grupy Zadaniowej podając dodatkowo czas opóźnienia wynoszący, według jego autorów, dwa miesiące. Trzeba przy tym zauważyć, że Raport, noszący datę 4 kwietnia 2000 r., zapowiada przyszłe wniesienie „Programu Promocji” pod obrady RM na marzec 2000 r. Jako przyczynę opóźnień autorzy Raportu podają wydłużenie się procesów przyjmowania stanowisk negocjacyjnych oraz konsultacji z ekspertami a także nie przyznanie środków budżetowych. Poza wspomnianym marcem brak jest jakichkolwiek przewidywanych terminów realizacji opóźnionych działań - w przypadku ciała konsultacyjnego autorzy Raportu dostrzegają jednak możliwość utworzenia go ze współpracujących dotychczas z rządem ekspertów indywidualnych.

Poza założeniami NPPC rząd zdecydował o uczestnictwie Polski w festiwalu Europalia 2001. Raport mówi o tym jednak na tyle niejasno, że nie można się zorientować, czy chodzi o samo uczestnictwo Polski, czy także o udział w organizacji festiwalu.

Opracował: Maciej J. Nowakowski

3.9. ZAGADNIENIA FINANSOWE

3.9.1. KONTROLA FINANSOWA WYDATKOWANIA ŚRODKÓW BUDŻETOWYCH, W TYM ŚRODKÓW POCHODZĄCYCH Z UE

Priorytet: dostosowanie zasad wewnątrz-administracyjnej kontroli finansowej do wymogów obowiązującej w UE

Priorytet nie został zrealizowany z powodu opóźnień w uruchomieniu środków pomocowych z PHARE, które to środki miały umożliwić sporządzenie odpowiednich ekspertyz ułatwiających przygotowanie właściwej legislacji. W 1999 r. nie udało się przygotować projektów aktów wykonawczych do ustawy o finansach publicznych mających m.in. regulować zadania i kompetencje głównych księgowych oraz osób upoważnionych do przeprowadzania kontroli *ex ante*⁷. Trwały prace nad projektem *"Wytycznych w sprawie kontroli wydatkowania środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej Unii Europejskiej przez dysponentów budżetu państwa"* oraz projektem *"Wytycznych w sprawie postępowania w razie stwierdzenia przez dysponenta budżetu lub inny organ administracji nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych z bezzwrotnej pomocy zagranicznej z Unii Europejskiej"*.

Zdaniem sprawozdających realizację tego priorytetu należy przedłużyć do końca 2002 r., przy czym należy też mieć na uwadze, że niektóre zadania z dziedziny kontroli finansowej nie będą mogły być zrealizowane przed przystąpieniem Polski do UE, bowiem część funkcji kontrolnych jest ściśle związana z członkostwem w Unii. Terminowa realizacja priorytetu jest w dużym stopniu związana z terminowymi wypłatami środków z programu PHARE.

W Raporcie stwierdza się, że:

- w Ministerstwie Środowiska rozpoczęto prace przy tworzeniu nowego departamentu funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych, który zajmie się m.in. monitorowaniem i oceną wykorzystania środków pochodzących z ISPA. Podpisane zostało także porozumienie powierzające NFOŚ i GW funkcję Biura Przygotowującego. Szczegółowe zasady monitoringu i kontroli są w trakcie opracowywania i znajdują się w tekście odpowiednich memorandumów finansowych

- w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej powołano w Departamencie Budżetu i Analiz Ekonomicznych wydział odpowiedzialny za realizację programu ISPA. Zadaniem wydziału będzie nie tylko weryfikowanie projektów nadsyłanych przez Dyрекcję Generalną PKP i Generalną Dyрекcję Dróg Publicznych do finansowania ze środków otrzymanych z ISPA, ale także koordynacja wykorzystania międzynarodowych kredytów finansowych. Powołany został też Zespół ds. Wykorzystania Środków Pomocowych pochodzących z programu ISPA, pełniący funkcje tzw. Komitetu Sterującego,

- ARiMR została określona jako agencja płatnicza dla programu SAPARD,

⁷ Do tej pory nie pojawiło się rozporządzenie RM określające prawa i obowiązki głównego księgowego budżetu państwa, głównych księgowych części budżetowych, państwowych jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz skarbników i głównych księgowych jednostek samorządu terytorialnego, które winno być wydane na podstawie art. 35 ustawy o finansach publicznych. Rząd planuje - co jest możliwe w świetle art. 202 ust. 2 ustawy o finansach publicznych - jego opublikowanie tak, by obowiązywało ono od dnia 1 stycznia 2001 r.

- przedstawiciele MF, w tym Departamentu Kontroli Skarbowej, uczestniczyli w spotkaniach we Francji, gdzie zaznajamiali się z francuskim systemem kontroli funduszy strukturalnych na szczeblu centralnym i regionalnym. Ponadto delegacja z MF wzięła udział w seminarium organizowanym przez Komisję Europejską dot. organizacji i struktury kontroli na szczeblu UE.

- odbył się także blok szkoleń dla kontrolerów z urzędów kontroli skarbowej, zapoznających ich z systemem kontroli finansowej UE oraz w państwach członkowskich, a także z planowanym systemem kontroli środków przedakcesyjnych w Polsce.

Na zakończenie należy dodać, że z Informacji NIK o wynikach kontroli: *Kontrola wewnętrzna w jednostkach administracji centralnej (rządowej)* (Warszawa luty 2000 r.) wynika, iż niewielkie jest znaczenie kontroli wewnętrznej w procesie kierowania poszczególnymi resortami, mimo że we wszystkich ministerstwach utworzono komórki kontroli wewnętrznej. W tej sytuacji NIK wnosi m.in. o przygotowanie aktu normatywnego, określającego działania kontroli wewnętrznej w administracji rządowej, a w szczególności:

- sposób organizacji kontroli służb,
- zasady planowania i koordynowania oraz tryb przeprowadzania czynności kontrolnych,
- zasady postępowania po zakończeniu kontroli oraz wykorzystania jej wyników.

Opracowała: Zofia Szpringer

3.10. INNE KWESTIE DOSTOSOWAWCZE

3.10.1. PRZEKSZTAŁCENIE EWIDENCJI GRUNTÓW I BUDYNKÓW W KATASTER NIERUCHOMOŚCI

W podsumowaniu dotyczącym priorytetu Raport stwierdza, iż „zakres oraz harmonogram prac zawarty w priorytecie 3.10.1 uległ dezaktualizacji”. Jest to, jak stwierdza Raport, konsekwencja powołania Zespołu do Spraw Opracowania i Koordynacji Rządowego Programu Rozwoju Systemu Katastralnego. Zespół powołano zarządzeniem Prezesa Rady ministrów z dnia 18 marca 1999 r., należałoby więc domniemywać, iż z tą chwilą nastąpiła dezaktualizacja. Niestety, brak informacji o obowiązującym zakresie i harmonogramie prac. Ponieważ - tak należałoby interpretować przytoczone stwierdzenie Raportu - NPPC jest w omawianym zakresie nieaktualny, trudno jest odnosić treść Raportu do NPPC i poddać ją weryfikacji, pomimo, że sam Raport odnosi się do NPPC - chociażby w kontekście oceny terminu wykonania działań. W poprzednim raporcie potraktowano priorytet bardzo skrótowo - raport ten również nie może być więc źródłem informacji ani punktem odniesienia. Konsekwentnie: trudno jest ocenić przydatność i rzetelność informacji zawartych w omawianej części Raportu i jednocześnie nie można zidentyfikować na jakim etapie jest przekształcenie ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości, czyli uzyskać informacji podstawowej.

Biorąc pod uwagę jedynie Raport, zgłosić można następujące uwagi: nie ma - powołanej w Raporcie - ustawy (czy projektu ustawy) o zmianie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Jedyna zmiana tej ustawy, o której może być mowa w kontekście omawianych zagadnień (ewidencji i katastru) to ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 136). Ustawa ta (art. 16) zmienia m.in. ustawę - Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Raport wymienia kilka rozporządzeń, które zostały wydane. Niestety, nie podaje ustaw, na podstawie i w wykonaniu których zostały wydane.

Podsumowując, Raport w omawianej części nie dostarcza jasnej informacji o podjętych (wykonanych) działaniach legislacyjnych oraz o stanie zaawansowania przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości.

Opracowała: Dorota Olejniczak

4. ADMINISTRACYJNA ZDOLNOŚĆ DO WDRAŻANIA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

W Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC), w części dotyczącej administracyjnej zdolności do wdrażania prawa wspólnotowego, zawarte są trzy priorytety: 1) przygotowanie administracji regionalnej do uczestnictwa w programach i funduszach wspólnotowych, 2) przetłumaczenie i upowszechnienie całości *acquis communautaire* oraz 3) opracowanie oraz realizacja programu nowoczesnej polityki informacyjnej państwa.

Głównym celem pierwszego priorytetu jest stworzenie systemu szkolenia pracowników administracji rządowej i samorządowej szczebla regionalnego w wybranych dziedzinach polityki Wspólnot Europejskich oraz programach i funduszach wspólnotowych. Opracowanie programu „Przygotowanie kadry administracji regionalnej i subregionalnej do uczestnictwa w wybranych dziedzinach polityki Wspólnot Europejskich oraz programach i funduszach wspólnotowych” opóźniło się o trzy miesiące. Opóźnienie to zostało spowodowane zwłoką w przekazywaniu uzgodnień międzyresortowych.

Jeśli chodzi o zmiany instytucjonalne to - jak informuje Raport - został utworzony Departament Informacji i Kształcenia Europejskiego w UKIE, nie zostały natomiast powołane na szczeblu wojewódzkiej administracji rządowej i samorządowej odpowiednie zespoły robocze, ośrodki szkoleniowe oraz zespoły akredytowanych wykładowców. Ponieważ Raport stwierdza, że „w terenie istnieje ogromne zapotrzebowanie na szkolenia tematyczne”, przeto bardzo pilnym zadaniem jest uruchomienie przewidzianych w NPPC wojewódzkich ośrodków szkoleniowych.

Drugim priorytetem w dziedzinie administracyjnej zdolności do wdrażania prawa wspólnotowego jest przetłumaczenie i upowszechnienie całości *acquis communautaire*. Według NPPC osiemdziesięciu tysiącom stron oryginalnych tekstów *acquis communautaire* odpowiada około sto osiemdziesiąt tysięcy stron znormalizowanego tekstu polskiego (przyjęty przelicznik wynosi 2,5). Do końca 2002 r. należy przetłumaczyć około 135 000 stron, a w 1999 r. 33 750 stron (tj. 15 000 stron według Dziennika Urzędowego WE). Aby sprostać temu zadaniu Zespół Koordynacji Tłumaczeń w UKIE został przekształcony w Wydział Koordynacji Tłumaczeń i włączony do Departamentu Analiz Europejskich. Ogółem przetłumaczono w 1999 r. 9 000 standardowych stron *acquis communautaire*, co stanowi zaledwie 27% tłumaczenia zaplanowanego. To poważne opóźnienie spowodowało, że niektóre ministerstwa i urzędy centralne nie wykorzystywały środków finansowych przeznaczonych na przekład *acquis communautaire*. Na zaistniałej sytuacji zaważyło przyznanie zwiększonych środków finansowych na omawiane zadanie priorytetowe dopiero pod koniec października 1999 r. Aby przewidywany w NPPC terminarz realizacji tłumaczenia *acquis communautaire* mógł zostać dotrzymany, UKIE powinien podjąć intensywne działania mające na celu efektywne skoordynowanie prac przekładowych, które wykonują ministerstwa i urzędy centralne. Sformułowany w Raporcie postulat przyjęcia opracowanego przez UKIE jednolitego systemu koordynacji tłumaczenia *acquis communautaire* i jego weryfikacji wydaje się ze wszech miar słuszny.

Trzeci postulat odnoszący się do administracyjnej zdolności do wdrażania prawa wspólnotowego ma na celu opracowanie i realizację nowoczesnej polityki informacyjnej państwa na rzecz integracji z Unią Europejską. Główny dokument programowy służący realizacji tego priorytetu - Program Informowania Społeczeństwa (PIS) - został zaakceptowany przez Radę Ministrów 4 maja 1999 r. Ponadto w UKIE został utworzony Departament Informacji i Kształcenia Europejskiego oraz została powołana dość późno, bo dopiero 3 listopada 1999 r. Narodowa Rada Integracji Europejskiej skupiająca około pięćdziesięciu członków (Raport nie podaje ich dokładnej liczby). Późne powołanie tej Rady spowodowało, że nie zostały utworzone w 1999 r., a przewidywane w NPPC, środowiskowe rady konsultacyjne oraz kilka innych rad (np. organizacji pozarządowych, biznesu, nauki i kultury). W sumie jednakże podstawowe zadania przewidziane w dziedzinie polityki informacyjnej państwa na temat członkostwa Polski w Unii Europejskiej zostały wykonane - jak się wydaje - w stopniu zadowalającym.

Do punktu 4.4 NPPC pt. *Wzmocnienie instytucjonalne zaplanowane w NPPC* Raport nie ustosunkowuje się.

Opracował: Andrzej Kojder

5. FINANSOWANIE DZIAŁAŃ DOSTOSOWAWCZYCH

W roku 1999 Unia Europejska dokonała zmiany zasad funkcjonowania programu PHARE z czym wiązała się konieczność dokonania w polskim rządzie nowego podziału kompetencji w sprawie korzystania ze środków pomocowych. Autorzy Raportu przedstawili obecny podział zadań w sferze wykorzystania pomocy finansowej.

5.1 PROGRAM PHARE 1999

Przedstawiony został przebieg uzgodnień pomiędzy stroną polską i unijną w kwestii wykorzystania środków dostępnych w ramach programu PHARE'99 oraz ich ostateczny wynik. Zaprezentowano także piętnaście zaakceptowanych przez Komisję Europejską projektów, które w drodze umów twinningowych realizowane będą w ramach programu PHARE'99.

5.1.1 PROGRAM ROZWÓJ INSTYTUCJONALNY (INSTITUTION BUILDING)

Program ten służy stworzeniu w Polsce sprawnej administracji publicznej, zdolnej do wdrażania *acquis*. Poszczególne projekty realizowane są w obszarach kompetencji resortów sprawiedliwości, rolnictwa i gospodarki żywnościowej, ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa, spraw wewnętrznych i administracji oraz gospodarki. Podstawowym narzędziem realizacji projektów jest twinning, czyli współpraca bliźniacza pomiędzy polską instytucją administracji publicznej a jej odpowiednikiem w którymś z państw członkowskich Unii. Podstawą tej współpracy jest umowa zawarta przez obie instytucje. Działania realizowane w roku ubiegłym finansowane były ze środków programu PHARE'98.

Ministerstwo Sprawiedliwości

Zawarty z NPPC projekt „Poprawa funkcjonowania systemu sądowniczego i prokuratur” zakładał realizację kilkudziesięciu zamierzeń od wzmocnienia stanu kadrowego sądownictwa i jego komputeryzacji, przez zmianę struktury sądów w drodze wprowadzenia sądów grodzkich po intensywne szkolenia sędziów i prokuratorów w dziedzinie prawa europejskiego i udostępnianie baz danych. Brak było jednak jakichkolwiek terminów realizacji. Zapisy NPPC zostały niemal całkowicie zignorowane przez autorów Raportu - odnośnie realizacji projektu wspominają oni jedynie o podpisaniu umowy twinningowej z Francją, cyklu seminariów na temat prawa wspólnotowego oraz kilku misjach eksperckich z państw członkowskich UE.

Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

W ramach projektu „Budowa Instytucji Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej służących wdrażaniu zintegrowanego systemu administracji i kontroli” w NPPC zaplanowano na rok 1999 zaaprobowanie przez rząd pilotażowego rejestru gospodarstw rolnych. Raport całkowicie pomija kwestię rejestru gospodarstw i jako zrealizowane w ubiegłym roku przedsięwzięcia podaje jedynie zawarcie umowy twinningowej z Niemcami oraz działania o charakterze przygotowawczym.

W ramach projektu „Reforma i wzmocnienie administracji weterynaryjnej” w NPPC na ubiegły rok zaplanowany został szereg działań: wdrożenie niezbędnej legislacji,

wyposażenie administracji weterynaryjnej w niezbędny sprzęt informatyczny, przygotowanie strategii dla laboratoriów diagnostycznych. Z tych zamierzeń zrealizowano jedynie ostatnie - przygotowana została strategia funkcjonowania laboratoriów weterynaryjnych. Raport znowu milczy na temat pozostałych zamierzeń, podając zamiast tego informację na temat zawarcia umowy twinningowej z Francją oraz przeprowadzenia działań przygotowawczych, a także rozszerzając tytuł projektu o szkolenia.

Odnosnie projektu „Wdrożenie systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt” w NPPC brak jakichkolwiek terminów realizacji przedstawionych zadań - być może dlatego autorzy Raportu ponownie całkowicie pominięli zamierzenia takie jak wybór regionu do wdrożenia projektu pilotażowego, ograniczając się do wzmianki o zawarciu umowy twinningowej z Niemcami oraz prowadzeniu działań przygotowawczych.

Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

Projekt „Wsparcie Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa we wdrażaniu legislacji wspólnotowej i strategii ochrony środowiska” znajdujący się w NPPC przewidywał szerokie spektrum działań o charakterze legislacyjnym, organizacyjnym, badawczym, edukacyjnym i informacyjnym. Nie miały one określonych żadnych terminów realizacji. Raport nie zauważa istnienia takiego projektu, w fragmencie poświęconym MOŚZNiL omawia natomiast realizację nieznanego NPPC z maja 1999 r. projektu „Zakończenie zbliżania przepisów dotyczących ochrony środowiska do dyrektyw UE: woda powietrze i odpady”, w ramach którego zawarto umowę twinningową z Francją, zaś w resorcie ochrony środowiska podjęli pracę dwaj doradcy przedakcesyjni.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

W ramach projektu „Zarządzanie i infrastruktura granicy wschodniej” w NPPC zawarto kilkanaście szczegółowych zamierzeń dotyczących łączności, nadzoru, środków transportu, wsparcia oraz szkolenia. Nie zostały one jednak opatrzone terminami realizacji. Raport w dotyczącym MSWiA fragmencie zawiera jedynie krótką wzmiankę o zawarciu umowy twinningowej z Wielką Brytanią.

Ministerstwo Gospodarki

Omawianego przez Raport projektu „Zintegrowany projekt przeciwdziałania społecznym skutkom restrukturyzacji w sektorze węgla kamiennego i stali” nie ma w NPPC na rok 1999. W ramach tego projektu zawarto umowę twinningową z Hiszpanią.

Międzyresortowy Specjalny Program Przygotowawczy do Funduszy Strukturalnych

Program ten, koordynowany przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, także nie znalazł się w NPPC na rok 1999. Raport podaje, że w ramach programu zawarto dwie umowy twinningowe z Wielką Brytanią dotyczące poszczególnych faz jego realizacji, zaś w kilku ministerstwach podjęli pracę doradcy przedakcesyjni. W części projektu nie objętej twinningiem zawarto kontrakt na realizację pomocy doradczej z zagraniczną firmą o nieznanym profilu działalności.

Nie sposób pozbyć się wrażenia, że część Raportu dotycząca rozwoju instytucjonalnego powstała w zupełnym oderwaniu od zawartych w przyjętym przez Radę Ministrów 4 maja 1999 r. Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej zamierzeń w tej dziedzinie. NPPC we wspomnianej wersji przesłany został przez premiera do Sejmu wiosną ubiegłego roku w raz z raportem za rok 1998. Rodzi się pytanie, jaki jest sens prezentacji sprawozdania z realizacji zadań

całkowicie odmiennych od zawartych w przedstawionym wcześniej programie? Tym bardziej, że wyjątkowo zdawkowa, lakoniczna wręcz forma tej części tegorocznego raportu stoi w opozycji do dotyczących tej samej dziedziny rozbudowanych zapisów NPPC na rok 1999. Taka forma uniemożliwia dokonanie oceny realizacji zamierzeń zawartych w NPPC.

5.1.2 PROGRAMY WSPÓLNOTOWE

Ten rozdział Raportu odnosi się do przedsięwzięć nie ujętych w NPPC na rok 1999. Jest to krótkie wyliczenie programów, w których Polska brała udział w 1999 r. Wymienione zostały także programy, o uczestnictwo w których Polska ubiegała się z różnym skutkiem. Brak jest jakichkolwiek informacji na temat wymienionych programów, w kilku przypadkach autorzy Raportu ograniczyli się jedynie do podania niewiele mówiącej nazwy.

5.1.3 PROGRAMY ROZWOJU REGIONALNEGO

Przedsięwzięcia z tego zakresu nie znalazły się w NPPC na rok 1999. Omówione w tym rozdziale programy STRUDER, STRUDER 2, RAPID oraz INRED, jakkolwiek nie powstały w oparciu o NPPC - zostały zaprojektowane jeszcze przed opracowaniem Programu - w praktyce w wielu punktach przyczyniają się do realizacji zapisanych w NPPC priorytetów. Słusznie więc rozdział ten znalazł się w Raporcie.

Autorzy Raportu wystarczająco dokładnie omówili funkcjonowanie każdego z czterech programów a także ich ubiegłoroczne osiągnięcia, nie popadając przy tym w zbędną szczegółowość. Jasne i przejrzyste opisy pozwalają na łatwe zorientowanie się w działalności programów w 1999 r. Jest to z pewnością jeden z najlepiej napisanych rozdziałów Raportu.

5.1.4 PROGRAMY WSPÓŁPRACY PRZYGRANICZNEJ PHARE

W rozdziale tym zostały opisane trzy programy nie objęte NPPC na rok 1999. Programy te to „Zintegrowana granica wschodnia”, „Program Współpracy Przygranicznej Phare Polska - Niemcy 1998” oraz „Program Współpracy Przygranicznej Phare Polska - Region Morza Bałtyckiego 1998”. Autorzy Raportu omówili zasady uczestnictwa w programach, wyliczyli także projekty wchodzące w skład każdego z nich. Brak jest jednak jakichkolwiek informacji na temat stopnia ich zaawansowania, w związku z czym przydatność rozdziału do oceny realizacji działań dostosowawczych jest znikoma.

5.1.5 PROGRAM „ŁAGODZENIE SPOŁECZNYCH I REGIONALNYCH SKUTKÓW RESTRUKTURYZACJI GÓRNICTWA WĘGLA KAMIENNEGO ORAZ HUTNICTWA ŻELAZA I STALI”

Także ten program nie został objęty NPPC na rok 1999. Autorzy Raportu wyliczyli przedsięwzięcia realizowane w ramach programu, nie podali jednak żadnych konkretnych informacji dotyczących ubiegłorocznych osiągnięć poza faktem zakontrak-

towania 100% środków. W związku z powyższym przydatność tego rozdziału jest - podobnie jak poprzedniego - znikoma.

5.2 PRZYGOTOWANIA DO PROGRAMU PHARE'2000

W rozdziale tym omówione zostały przygotowania Polskę do uczestnictwa w programie PHARE'2000. Przedstawiono pokrótce założenia programu oraz działania resortów przygotowujących projekty do realizacji w ramach programu. Kwestie te nie zostały objęte zakresem NPPC na rok 1999, rozdział ten dostarcza jednak najważniejszych informacji na temat stanu przygotowań Polski do wykorzystania kolejnych wspólnotowych funduszy.

5.3 SAPARD - PRZEDAKCESYJNY INSTRUMENT POLITYKI STRUKTURALNEJ

W rozdziale tym został dokładnie zaprezentowany przedakcesyjny program rozwoju obszarów wiejskich SAPARD, będący obecnie w trakcie uruchamiania. Opisane zostały przygotowania do jego wdrożenia zarówno strony polskiej, jak i unijnej, omówiono jego założenia i zasady funkcjonowania. Jakkolwiek program ten nie jest częścią NPPC, jego założenia odpowiadają zawartym w Narodowym Programie priorytetom.

5.4 ISPA - PRZEDAKCESYJNY INSTRUMENT POLITYKI STRUKTURALNEJ

Ten rozdział ma charakter podobny do poprzedniego. Przedstawia on przedakcesyjny program ISPA, obejmujący przedsięwzięcia w dziedzinie ochrony środowiska i transportu. Także ten program, nie będąc częścią NPPC, wspierać będzie realizację priorytetów zapisanych w tym ostatnim. Autorzy Raportu wyczerpująco omówili założenia i zasady funkcjonowania programu ISPA, opisali także stan przygotowań polskich resortów ochrony środowiska i transportu do jego wdrożenia.

Maciej J. Nowakowski