

Opinia na temat
*„Programu przygotowań Polski
do członkostwa
w Unii Europejskiej”*

(przyjętego przez Radę Ministrów w lipcu 2003 r.)

Wrzesień 2003

Praca zbiorowa

Raport

Nr 217

Program przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 5 lipca 2003 r. Stanowi on zestawienie wszystkich działań rządu związanych z przygotowaniem do członkostwa w UE, jakie mają być wykonane przed dniem 1 maja 2004 r.

Program zawiera szczegółowe omówienie zadań dostosowawczych związanych z harmonizacją prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej, budową instytucji i wzmocnieniem zdolności administracyjnej w celu sprostania wymogom członkostwa w Unii Europejskiej. Jego integralną część stanowią załączniki zawierające niezbędne zadania do realizacji w każdym z 30 obszarów dostosowawczych.

Niniejszy *Raport* stanowi zbiór opinii ekspertów Biura Studiów i Ekspertyz na temat *Programu przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej*.

Spis treści

WSTĘP	1
ZAŁĄCZNIK 1	
1. SWOBODNY PRZEPIY W TOWARÓW	3
2. SWOBODNY PRZEPIY OSÓB	4
3. SWOBODA ŚWIADCZENIA USŁUG	5
4. SWOBODNY PRZEPIY KAPITAŁU	7
5. PRAWO SPÓLEK	8
6. POLITYKA KONKURENCJI	9
7A. ROLNICTWO (BEZ WETERYNARII I KWESTII FITOSANITARNYCH)	10
7B. ROLNICTWO – WETERYNARIA I KWESTIE FITOSANITARNE.....	13
8. RYBOŁÓWSTWO	15
9. POLITYKA TRANSPORTOWA	17
10. PODATKI	21
11. UNIA GOSPODARCZA I WALUTOWA	25
12. STATYSTYKA	26
13A. POLITYKA SPOŁECZNA I ZATRUDNIENIE (zadania realizowane przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej).....	28
13B. POLITYKA SPOŁECZNA I ZATRUDNIENIE (zadania realizowane przez Ministerstwo Zdrowia i Państwową Inspekcję Sanitarną)	30
14. ENERGIA	32
15. POLITYKA PRZEMYSŁOWA	35
16. MAŁE I ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWA	37
17. NAUKA I BADANIA	38
18. EDUKACJA, KSZTAŁCENIE I MŁODZIEŻ	39
19. TELEKOMUNIKACJA I TECHNOLOGIE INFORMACYJNE	40
20. KULTURA I POLITYKA AUDIOWIZUALNA	41
21. POLITYKA REGIONALNA I KOORDYNACJA INSTRUMENTÓW STRUKTURALNYCH.....	42
22. ŚRODOWISKO	44
23. OCHRONA KONSUMENTÓW I ZDROWIA	46
24. SPRAWIEDLIWOŚĆ I SPRAWY WEWNĘTRZNE	47
25. UNIA CELNA.....	48
26. STOSUNKI ZEWNĘTRZNE	49
27. WSPÓLNA POLITYKA ZAGRANICZNA I BEZPIECZEŃSTWA	50
28. KONTROLA FINANSOWA	51
29. FINanse I BUDŻET	52
30. KOORDYNACJA STANOWISK POLSKI NA FORUM INSTYTUCJI UE	53
ZAŁĄCZNIK 2	
WYKAZ PROJEKTÓW USTAW I ROZPORZĄDZEŃ DOSTOSOWUJĄCYCH PRAWO POLSKIE DO PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ.....	54
ZAŁĄCZNIK 3	
MONITOROWANIE PRZYGOTOWAŃ DO FUNDUSZY STRUKTURALNYCH I FUNDUSZU SPÓJNOŚCI.....	55
ZAŁĄCZNIK 4	
PROGRAMY POMOCY PRZEDAKCESYJNEJ UE.....	57

WSTĘP

Program przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej przyjęty w lipcu 2003 r. i firmowany przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej jest podstawowym dokumentem rządu, który określa zadania dostosowawcze i harmonogram ich realizacji. Dostosowanie obejmuje zarówno harmonizację prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej, wdrażanie przyjętych ustaw, budowę instytucji, jak i inne dodatkowe działania niezbędne dla wzmocnienia zdolności administracyjnej do sprostanienia wymogom członkostwa w Unii Europejskiej.

Przedstawiony Program przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej jest dokumentem bardzo potrzebnym. Stanowi zestawienie wszystkich działań rządu związanych z przygotowaniem do członkostwa w UE. Pozwala ocenić, czy nie pominięto jakiegoś aspektu przygotowań i jednocześnie dyscyplinuje służby rządowe przez wyznaczenie i upublicznienie terminów realizacji poszczególnych zadań. Nie oznacza to jednak, że dokument ten jest doskonały i że nie można zgłaszać do niego uwag.

We wprowadzeniu podano informację, że do końca czerwca 2003 r. wydano ponad 650 aktów wykonawczych do ustaw. Akty wykonawcze są policzalne i można ustalić dokładnie ile ich wydano. Nie podaje się natomiast od kiedy tyle ich wydano: czy od początku roku, czy od początku roku 2002 (tak jak to podano w przypadku ustaw). Można się jedynie domyślać, że owe 650 rozporządzeń to akty o charakterze dostosowawczym, choć nie zostało to nigdzie wyraźnie stwierdzone. W przeciwnym razie podawanie tych danych jako obrazujących stan przygotowania Polski do członkostwa jest bezprzedmiotowe. Wydaje się jednak, że mogą tu być mylone dwa pojęcia. Rozporządzenie o charakterze dostosowawczym i rozporządzenie wydane na podstawie ustawy dostosowawczej. W tym drugim przypadku, rozporządzenie może nie zawierać żadnych przepisów, których celem byłoby dostosowanie prawa do prawa UE (ustawy o charakterze dostosowawczym zawierają z reguły wiele przepisów obojętnych z punktu widzenia dostosowania prawa, w tym przepisy zawierające delegacje do wydania aktów wykonawczych).

Dobłą praktyką dla służb rządowych jest uczestniczenie w procedurze legislacyjnej UE w charakterze aktywnego obserwatora. Jak się wydaje, taka praktyka byłaby użyteczna również w przypadku Sejmu, tak aby także posłowie i pracownicy Kancelarii Sejmu, przed uzyskaniem członkostwa w UE mogli zapoznawać się na bieżąco z trybem tworzenia wspólnotowych aktów prawnych, by już teraz poznali swoje przyszłe obowiązki – czego będzie się od nich wymagać i jak wiele nowych dokumentów trafiać będzie do Sejmu. Z dokumentu wynika, iż rząd uwzględnia rolę parlamentu w procesie decyzyjnym, ale odnosi się wrażenie, że przewiduje włączenie Sejmu do procesu obiegu dokumentów dopiero z chwilą przystąpienia Polski do UE.

Z uznaniem należy ocenić wysiłek włożony w szkolenie pracowników administracji publicznej: zarówno liczba przeszkolonych urzędników, jak i różnorodność form szkolenia dają nadzieję, że poziom przygotowania kadry urzędniczej do członkostwa w UE i wynikających stąd obowiązków będzie właściwy.

Dziwi jedynie, że dane dotyczące liczby urzędników objętych szkoleniem nie pokrywają się z danymi podanymi w Informacji Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej z 4 kwietnia 2003 r. o potrzebach szkoleniowych administracji publicznej wynikających z członkostwa Polski w UE i możliwościach ich zaspokojenia w oparciu o plany szkolenia w 2003 r.

Bardzo istotnym aspektem przygotowania Polski do członkostwa w UE jest przetłumaczenie na język polski wszystkich aktów prawnych UE. Wprawdzie z przedstawionych danych wynika, że prace nad tłumaczeniami trwają, nie ma jednak pewności, że zostaną zakończone do dnia uzyskania członkostwa w UE. Obawy spowodowane są m.in. jakością tłumaczeń dołączanych do projektów ustaw dostosowujących prawo polskie do prawa Unii Europejskiej. Często rząd nie przedstawia tłumaczeń aktów prawnych, które nowelizowały inne obowiązujące dyrektywy, czy rozporządzenia. Sugeruje to istnienie pewnych braków w tłumaczeniach i nie pozwala w pełni ocenić stanu prac nad tłumaczeniami. Ponadto, także tłumaczenia oznaczone jako zweryfikowane dość często nie były całkiem ścisłe.

Z informacji zawartych w programie wynika również, że znacznie mniej zaawansowane niż tłumaczenie aktów prawnych, jest tłumaczenie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, równie ważne dla praktyki stosowania prawa.

Trwają przygotowania do Konferencji Międzyrządowej, która ma zajmować się debatą nad projektem traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy. Jak słusznie zwracają uwagę autorzy Programu, w pracach Konwentu, który przygotował projekt traktatu, uczestniczyli przedstawiciele Sejmu i Senatu. Może zatem wskazane byłoby, by rząd w trakcie przygotowań do Konferencji zadbał nie tylko o przygotowanie dobrze skoordynowanego zespołu międzyresortowego, ale starał się konsultować swoje stanowisko z Sejmem lub przynajmniej informować go o swoim stanowisku.

Bardzo istotnym składnikiem członkostwa Polski w Unii Europejskiej, od którego w znacznej mierze będzie zależała ocena skutków przystąpienia Polski do UE, będzie wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Dobrze, iż rząd prowadzi prace nad stworzeniem systemu, który ułatwiłby jak najpełniejsze wykorzystanie tych środków finansowych. Jednak zadania wymienione w Programie, które powinny być jeszcze zrealizowane przed przystąpieniem Polski do UE, a nawet do końca roku 2003 są na tyle poważne, że może nie starczyć czasu na ich terminową realizację.

Przy okazji przystępowania Polski do UE nie można zapomnieć o kampanii informacyjnej skierowanej do społeczeństwa. Ale powinna to być kampania informacyjna, a nie propagandowa. Program wspomina o informowaniu wyłącznie o pozytywnych skutkach członkostwa, pomija natomiast wszelkie skutki negatywne. Może to mieć efekt odwrotny do zamierzonego. Po zetknięciu się z negatywnymi skutkami przystąpienia do UE (choćby z powodu ograniczonego wpływu władz polskich na treść prawa tworzonego na szczeblu wspólnotowym), ludzie mogą zniechęcić się do Unii, tym bardziej że informowano ich wcześniej wyłącznie o pozytywach.

Kampania informacyjna wiąże się ze współpracą z organizacjami społecznymi oraz z ośrodkami naukowo-badawczymi. Dlatego też dobrze, że rząd pamięta o tej współpracy i w Programie przewiduje dla niej miejsce. Nie sposób jednak oprzeć się wrażeniu, że planowane szkolenie dziennikarzy (zapewne przydatne) nosi cechy, które mogą być odczytywane jako chęć wykorzystania ich do działań propagandowych.

Opracował: Bartosz Pawłowski

ZAŁĄCZNIK 1

1. SWOBODNY PRZEPIŹYW TOWARÓW

Zadania przewidziane w tym rozdziale mają charakter instytucjonalno-organizacyjny i skupiają się na dwóch kwestiach: systemie oceny zgodności oraz bezpieczeństwie żywności. Są to sprawy priorytetowe w obszarze swobodnego przepływu towarów. Większość spośród 32 zamierzeń ujętych w tym rozdziale stanowi kontynuację działań z lat ubiegłych. Realizacja 9 zadań została opóźniona w stosunku do terminów określonych w PPC'2002. Opóźnione zostały:

- analiza polskiego prawa pod kątem zgodności z art. 28-30 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (termin realizacji zmieniono na pracę ciągłą),
- prezentacja wyników prac struktur monitorujących i weryfikujących stosowanie zasad Dobrej Praktyki Laboratoryjnej (3 miesiące),
- wdrożenie Regulaminów EKG ONZ w celu implementacji przepisów prawa UE w zakresie warunków technicznych pojazdów samochodowych (7 miesięcy),
- wdrożenie dyrektywy dotyczącej klasyfikacji drewna (co najmniej 7 miesięcy – PPC'2003 zamiast wdrożenia dyrektywy przewiduje rozmowy z Komisją Europejską o jej wdrożeniu),
- wprowadzenie w życie protokołu PECA (5 miesięcy – termin jest jednak zależny od wejścia w życie nowelizacji ustawy o systemie zgodności, zapewniającej pełną zgodność tej ostatniej z prawem UE),
- przygotowanie organizacyjne i wdrożenie systemu nadzoru i kontroli towarów paczkowanych (6 miesięcy, częściowo),
- dostosowanie do standardów UE laboratoriów diagnostycznych prowadzących badania w zakresie urzędowej kontroli żywności (5 miesięcy),
- uruchomienie systemu przekazywania informacji nt. żywności i pasz stanowiących zagrożenie dla zdrowia ludzi (6 miesięcy),
- uruchomienie elektronicznej bazy danych dotyczącej podmiotów działających w sektorze żywności oraz środków żywienia zwierząt (9 miesięcy).

Opracował: Maciej J. Nowakowski

2. SWOBODNY PRZEPŁYW OSÓB

Większość planowanych działań dotyczy tworzenia i przygotowania struktur administracyjnych oraz szkolenia osób, które będą wykonywać funkcje związane z wdrożeniem i stosowaniem prawa wspólnotowego w zakresie swobodnego przepływu osób. Działania podejmowane będą w celu prawidłowego wykonywania ustaw: z dnia 10 maja 2002 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich UE kwalifikacji do podejmowania lub wykonywania niektórych działalności (Dz. U. Nr 71, poz. 655), z dnia 26 kwietnia 2001 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich UE kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych (Dz. U. Nr 87, poz. 954). Określenie koniecznych struktur administracyjnych oraz przygotowanie pracowników obsługujących te struktury dotyczy także umożliwienia udziału Polski we wspólnotowej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Zadania legislacyjne będą dotyczyły kwestii bardziej szczegółowych oraz wynikających z bieżących zmian prawa wspólnotowego. Częściowo jest to materia regulowana w drodze aktów wykonawczych. Przewidziano (wg Załącznika nr 2 do Programu) nowelizację ustaw: o systemie ubezpieczeń społecznych, o świadczeniach pieniężnych w razie choroby i macierzyństwa, o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Przedstawiony program działań jest w omawianym zakresie zgodny z „Planem działań w sprawie wzmocnienia administracji i sądownictwa w Polsce” – dokumentem opracowanym przez polski rząd we współpracy z Komisją Europejską i przyjętym przez Radę Ministrów 16 kwietnia 2002 r.

Opracowała: Dorota Olejniczak

3. SWOBODA ŚWIADCZENIA USŁUG

W ramach tego priorytetu omówiono zadania w zakresie usług finansowych, w tym usług bankowych, papierów wartościowych i usług inwestycyjnych, a także w zakresie usług ubezpieczeniowych, ochrony danych osobowych i usług turystycznych.

Autorzy tegorocznego programu rządowego (PPPC'2003) stwierdzają, że „[w] zakresie usług finansowych dostosowania przebiegają zgodnie z *Planem Działania wynikającym z peer review odnośnie usług finansowych* z sierpnia 2002 r., który zostanie zaktualizowany po przekazaniu Polsce raportu z drugiej edycji misji przeglądowej, która odbyła się w dniach 6-7 maja 2003 r.” Również zamieszczona w tym punkcie tabela wskazuje na *Plan działania* jako podstawę większości zadań, które mają być zrealizowane do dnia 1 maja 2004 r.

Przedstawiony harmonogram działań dostosowawczych obejmuje szereg szczegółowych zadań o charakterze legislacyjnym i instytucjonalnym.

W sektorze bankowym i ubezpieczeniowym jednym z takich zadań ma być rozwiązanie kwestii wymogów językowych odpowiednio w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe oraz w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej.

Pozostałe zaplanowane w sektorze usług finansowych działania mają charakter instytucjonalny. Realizacja tych zadań ma być w znacznej mierze uzależniona od wejścia w życie następujących aktów prawnych:

usługi bankowe

- nowelizacja ustawy Prawo bankowe (zaplanowana na wrzesień 2003 r.),

papiery wartościowe i usługi inwestycyjne

- nowelizacja ustawy o funduszach inwestycyjnych (przyjęta przez Radę Ministrów w czerwcu 2003 r.)¹,
- nowelizacja ustawy Prawo o publicznym obrocie papierów wartościowymi (zaplanowana na wrzesień 2003 r.),

usługi ubezpieczeniowe

- pakiet ustaw ubezpieczeniowych z dnia 22 maja 2003 r. (wejdą w życie 1 stycznia 2004 r.).

W PPPC'2003 wymienia się również zadania, których termin realizacji może wykraczać poza datę 1 maja 2004 r. Takim zadaniem jest np. przewidziane (w części dotyczącej papierów wartościowych i usług inwestycyjnych) wdrożenie międzynarodowych standardów rachunkowości w zakresie dotyczącym sprawozdań finansowych emitentów zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1606/2002 z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie stosowania międzynarodowych standardów rachunkowości (Dz. Urz. WE nr L 243, 11 września 2002 r.). Program rządowy wymienia grudzień 2004 r. jako miesiąc, do końca którego planuje się zrealizować to zadanie.

¹ Prawdopodobnie nie chodzi jednak o nowelizację obecnie obowiązującej ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o funduszach inwestycyjnych, lecz o projekt nowej ustawy o funduszach inwestycyjnych (Druk Sejmowy nr 1773), który wpłynął do Sejmu RP w dniu 15 lipca 2003 r. Pierwsze czytanie proponowanej ustawy odbyło się na posiedzeniu Sejmu w dniu 25 lipca 2003 r., a następnie projekt został skierowany do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Skarbu Państwa.

Ponadto, nieliczne zadania instytucjonalne przewiduje się w zakresie ochrony danych osobowych (m.in. przeprowadzanie szkoleń i wzmocnienie GIODO). Podstawą ich realizacji ma być Plan Działania w sprawie wzmocnienia administracji i sądownictwa w Polsce.

W sektorze usług turystycznych wymienia się tylko jedno zadanie, realizowane w sposób stały, jakim jest realizacja decyzji Rady 86/664/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. ustanawiającej procedurę konsultacji i współpracy w obszarze turystyki (Dz. Urz. WE nr L 384, 31 grudnia 1986 r.).

Załącznik nr 2 do PPC'2003 w części dotyczącej omawianego priorytetu (tj. swobody świadczenia usług) zawiera wykaz w formie tabelarycznej projektów ustaw dostosowujących prawo polskie do prawa UE, które powinny być przyjęte przez Radę Ministrów w 2003 r. Wykaz ten obejmuje projekty nowelizacji pięciu ustaw, z których pierwsza nowelizacja już obowiązuje, tj. ustawa z dnia 26 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o rachunkowości (Dz. U. z 2003 r. Nr 139, poz. 1324).

W odniesieniu do wymienionej w pkt 2 tabeli nowelizacji ustawy o usługach turystycznych (przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 8 lipca 2003 r.) należy zauważyć, że projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń (Druk Sejmowy nr 1845) wpłynął do Sejmu RP w dniu 29 lipca 2003 r., a następnie w dniu 19 sierpnia 2003 r. został skierowany do sejmowej Komisji Europejskiej do I czytania.²

Załączona tabela sprawia wrażenie niedokończonej, gdyż w odniesieniu do (wymienionego w jej pkt 3) projektu nowelizacji ustawy o usługach detektywistycznych nie wskazuje się żadnego aktu prawa UE, do którego miałyby nastąpić dostosowanie prawa polskiego zmienianego przez proponowaną ustawę. Uwaga ta odnosi się także do dwóch pozostałych (wymienionych w pkt 4 i 5 tabeli) projektów, tj. nowelizacji ustawy o ochronie danych osobowych i ustawy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi. W tym przypadku tabela nie zawiera ponadto jakiegokolwiek odniesienia do zakresu proponowanych zmian.

Opracował: Marcin Fryźlewicz

² Pierwsze czytanie projektu przewidziane jest w porządku dziennym posiedzenia sejmowej Komisji Europejskiej w dniu 9 września 2003 r.

4. SWOBODNY PRZEPŁYW KAPITAŁU

W rozdziale tym zawarto stwierdzenie o zniesieniu wszelkich ograniczeń w zakresie inwestycji bezpośrednich w Polsce z jednym wyjątkiem – sektora audiowizualnego. W chwili obecnej trwają prace, na etapie rządowym, zmierzające do przygotowania odpowiednich zmian legislacyjnych (nowy projekt ustawy – brak informacji o planie prac nad tą ustawą).

Zadania określone w tabeli dołączonej do tego punktu dotyczą w zdecydowanej większości zadań związanych z ustawą o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu. Podstawowe zadania w tym zakresie powinny zostać podjęte przez Ministerstwo Finansów i podległe mu organy. Jako termin realizacji podaje się grudzień 2003 r. oraz pracę ciągłą.

Dodatkowe zadania to wprowadzenie obiektywnych, stabilnych, przejrzystych i publicznie znanych kryteriów wydawania zezwoleń na nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców do zakończenia okresów przejściowych (MSWiA) – powstaje pytanie w jakiej formie kryteria takie zostaną opublikowane i jaka będzie ich moc wiążąca? zmiana zakresu ochrony interesów Skarbu Państwa w spółkach w których istnieją „złote akcje” (MSP); rozwiązanie problemu klasyfikacji OFE w ramach systemu ESA95 (MGPIPS we współpracy z EUROSTATem) – planowany termin zakończenia tych prac to data akcesji.

Opracował: Andrzej Kurkiewicz

5. PRAWO SPÓŁEK

Program w tym punkcie zwraca uwagę jedynie na jeden aspekt jakim jest skuteczna ochrona własności intelektualnej („walka z piractwem i podrabianiem towarów”). Skuteczna ochrona ma dotyczyć praw wynikających z ustaw: z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej oraz ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o ochronie baz danych. Program zakłada zaangażowanie licznych instytucji: Ministerstwa Kultury, Urzędu Patentowego RP, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Nie wskazano, które z ministerstw ma koordynować pracę zaangażowanych instytucji, o ile taka koordynacja będzie niezbędna.

Ponadto program zakłada podjęcie działań na rzecz skrócenia czasu rozpoznawania przez sądy wniosków o wpis do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym (termin grudzień 2003 r.) – z programu nie wynika jakie działania Ministerstwo Sprawiedliwości zamierza podjąć w celu realizacji tego zadania (o charakterze legislacyjnym, kadrowym, dodatkowe wyposażenie sądów w sprzęt).

Opracował: Andrzej Kurkiewicz

6. POLITYKA KONKURENCJI

Zmiany dostosowawcze, związane z realizacją przez Polskę zobowiązań ze wskazanego obszaru, przebiegają planowo. Założenia z NPPC 2002 zostały zasadniczo wykonane (por. Raport z realizacji w roku 2002 NPPC, przyjęty przez Radę Ministrów dnia 18 marca 2003 r., pkt. 6, s. 1, 2 i 4). Prace związane z programami pomocowymi, na podstawie których ma być udzielana pomoc publiczna po dniu akcesji (zadanie nr 1 z NPPC 2002), kontynuowane będą w formie realizacji zadania nr 4 NPPC 2003. Należy zastrzec, że zaktualizowana wersja NPPC przewiduje szereg nowych zadań, których planowane wykonanie jest związane ze zmianami ustawy z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. Nr 123, poz. 600 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz. U. Nr 141, poz. 1177 z późn. zm.). Warto zaznaczyć, że projekt nowelizacji pierwszej z ustaw, zawierający przepisy dostosowujące polskie prawo do przepisów Unii Europejskiej, wpłynął do Sejmu dnia 26 lutego 2003 roku (Druk Sejmowy nr 1532). Parlamentarne prace nad ustawą są w toku - drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na 54 posiedzeniu w dniu 26 lipca 2003 r. Projekt dostosowawczych zmian drugiej z ustaw wpłynął do Sejmu 10 lipca 2003 r. - dotychczas odbyło się tylko pierwsze czytanie projektu (28 sierpnia 2003 r. w Komisji Gospodarki – Druk Sejmowy nr 1772). Wskazane w omawianym punkcie zadania – mające charakter zmian instytucjonalnych - będą więc realizowane w oparciu o projektowane zmiany powołanych aktów prawnych. Należy jednak podkreślić, że ich wykonanie pozostaje w zgodzie z prawem europejskim, a w szczególności nie narusza postanowień art. 87 i 88 Traktatu WE (por. Traktat akcesyjny: dot. specjalne strefy ekonomiczne - AA 2003/ACT/Załącznik XII/pl 3764 i n., dot. programy pomocy publicznej - AA 2003/ACT/Załącznik IV/pl 2500 i n.). Zastrzeżenia budzą nieścisłości w treści tabeli zawierającej zestawienie omawianych zadań. Po pierwsze, oznaczenie podstawy realizacji zadania nr 1 zostało dokonane błędnie. Uregulowanie dotyczące półrocznych sprawozdań z monitorowania pomocy udzielonej beneficjentom w sektorze motoryzacyjnym znajduje się w AA2003/ACT/Załącznik XII/pl 3770 Traktatu akcesyjnego. Po drugie, w zadaniu nr 8 powołano jako podstawę realizacji ustawę, która utraciła moc prawną. Wreszcie po trzecie, brak jest informacji dotyczącej podstawy realizacji zadania nr 9.

Opracował: Ziemowit Cieślak

7A. ROLNICTWO (BEZ WETERYNARII I KWESTII FITOSANITARNYCH)

W omawianej wersji Programu Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej zrezygnowano z prezentacji działań według priorytetów zamieszczonych, przykładowo, w NPPC '2001.

W bieżącej wersji Programu zamieszczono natomiast szereg zadań istotnych dla pomyślnego przebiegu integracji polskiego sektora rolnego ze strukturami wspólnotowymi. Dodatkowo, w obrębie zadań wymieniono szczegółowe działania.

Zadania te dotyczą:

- a) Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli ZSZiK (23 działania),
- b) rolnictwa ekologicznego (5 działań),
- c) rynków rolnych (26 działań),
- d) Zunifikowanego Systemu Rachunkowości Gospodarstw Rolnych FADN (6 działań),
- e) innych przedsięwzięć (8 zadań).

a) Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (ZSZiK)

W obrębie tego zadania zwraca uwagę pewna niekonsekwencja w zaplanowaniu działań dotyczących stworzenia *systemu informacji* dla rolników odnośnie do mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej. Akcja informacyjna skierowana do rolników ma się rozpocząć do końca października 2003 r. a zakończyć w kwietniu roku 2004. Natomiast „wyznaczenie, zapewnienie środków i przygotowanie instytucji odpowiedzialnej za doradztwo w ramach płatności bezpośrednich i płatności z tytułu środków towarzyszących” ma zostać przeprowadzone do końca grudnia 2003. Może tu zatem pojawić się niebezpieczeństwo opóźnienia terminu rozpoczęcia akcji doradczej.

Poza tym pojęcie „mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej” obejmuje nie tylko płatności bezpośrednie i środki towarzyszące (to także działalność interwencyjna na wybranych rynkach rolnych, kwotowanie produkcji, dotacje do produkcji, przechowywania, konsumpcji, subwencjonowanie eksportu, kontyngenty, cła, licencje eksportowe i importowe, wsparcie inwestycji służących rozwojowi wsi, kontrola jakości produktów rolnych). W programie nie wskazano jednak wyraźnie, czy i w tych zakresach planuje się powołanie instytucji doradczej służącej rolnikom.

Wyjaśnienia wymaga również kwestia *terminu zakończenia instalacji serwerowni* obsługujących ZSZiK. Otóż termin zakończenia tych prac wyznaczono do końca grudnia 2003 roku. Termin ten wydaje się zatem zbyt późny w stosunku do:

- planowanych do końca września 2003 r.: zakończenia budowy systemu informatycznego rejestracji rolników w terenie, odbioru oprogramowania (w zakresie płatności bezpośrednich) od wykonawcy zewnętrznego, oraz zakończenia I etapu budowy ZSZiK czyli transferu danych z ewidencji gruntów i budynków do ZSZiK oraz ich przetworzenia na potrzeby tego systemu,
- planowanego do końca października 2003 rozpoczęcia procesu rejestracji gospodarzy w systemie.

Gromadzenie danych rozpoczyna się więc wcześniej, niż zakończy się tworzenie systemu informatycznego, w którego skład wchodzi serwerownia. Korzystne byłoby zatem uściślenie, czy tak późny termin instalacji serwerowni nie spowoduje zaburzeń funkcjonowania całego systemu i czy oznacza to np., że ewentualne korekty

oprogramowania będzie można wykonać dopiero po grudniu 2003 (czyli po zakończeniu instalacji serwerowni, kiedy to można będzie uruchomić całość systemu).

Z terminem zakończenia budowy systemu informatycznego wiąże się dodatkowo kwestia terminu opracowania *ortofotomapy*. Otóż zakończenie budowy systemu informatycznego w zakresie: części finansowo-księgowej, obsługi wniosków o płatności bezpośrednio w systemie obszarowym, obsługi dopłat dla producentów ryb, chmielu, owoców i warzyw przewidziano do końca stycznia 2004 roku. Wyjaśnienia wymaga więc, dlaczego zakończenie opracowywania cyfrowej ortofotomapy dla terenu całego kraju, stanowiącej integralną część Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli, przewidziano dopiero *na koniec grudnia 2004 r.*? Czy tak odległy termin realizacji tego działania nie przeszkodzi w objęciu rolników systemem płatności bezpośrednich już od 1 maja 2004 roku ?

Zbyt późny w stosunku do terminu rozpoczęcia rejestracji gospodarzy w systemie (do końca października 2003 r.) i zakończenia budowy systemu informatycznego (do końca stycznia 2004 r.) wydaje się także termin (do końca marca 2004 r.) zakończenia przeprowadzania *szkoleń dla pracowników ARiMR* w zakresie obsługi oprogramowania aplikacyjnego odnośnie do rejestracji wniosków o płatności (rozpoczęcie cyklu różnorodnych szkoleń dla pracowników ARiMR, zgodnie z omawianym Programem, ma nastąpić praktycznie obecnie, bo do końca września 2003 r.).

Doprecyzowania wymaga także działanie polegające na „*stworzeniu docelowego systemu utrzymania zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*” (zakończenie przewidziane w końcu września 2003 r.).

Należałoby również przyspieszyć prace nad „*pozyskaniem lokalu dla siedziby centrali ARiMR*” (zgodnie z omawianym Programem prace te mogą trwać do końca grudnia 2003 r., co wydaje się zbyt długim okresem).

W ramach zadania „Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli” 3 działania szczegółowe (dotyczące opracowania procedur dla systemów płatności oraz procedur przetargowych dotyczących wyboru jednostek współpracujących z ARiMR na poszczególnych poziomach administracji publicznej) miały zostać zrealizowane do końca lipca lub do końca sierpnia 2003 r. Należało zatem uzupełnić Program o informację o faktycznym stopniu realizacji tych działań.

b) rolnictwo ekologiczne

W ramach tego zadania przewidziano, między innymi, *szkolenia rolników* w zakresie rolnictwa ekologicznego. W Programie brak jest jednak wskazania terminu rozpoczęcia tych szkoleń, a termin ich zakończenia (koniec maja 2004 r.) może utrudnić rozpoczęcie prowadzenia niektórych upraw ekologicznych już w roku 2004. Korzystne byłoby, aby szkolenia te zostały skoordynowane z akcją informacyjną dotyczącą mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej i rozpoczęły się już jesienią bieżącego roku.

Przyspieszeniu powinno także ulec *szkolenie personelu* jednostek kontrolujących i instytucji nadzorujących te jednostki w rolnictwie ekologicznym, w stosunku do zaplanowanego w Programie terminu zakończenia tych szkoleń do końca kwietnia 2004 r. Personel ten powinien zakończyć szkolenia w takim terminie, aby skoordynować rozpoczęcie swoich działań z pracami uprawowymi dotyczącymi zbiorów w roku 2004. W przypadku gatunków ozimych wskazane byłoby już obecnie rozpoczęcie działalności kontrolnej; dodatkowym problemem jest jednakże brak jednostki

koordynującej – Krajowe Centrum Rolnictwa Ekologicznego ma być powołane zgodnie z Programem, do końca listopada 2003 r.

Wątpliwości budzi także bardzo odległy termin (do końca grudnia 2004 roku) zakończenia prac nad „nadzorem i koordynacją w zakresie wyposażenia technicznego i biurowego prywatnych jednostek certyfikujących oraz zapewnieniem odpowiednich zasobów ludzkich do stworzenia struktur kontrolnych zgodnych z wymogami UE w rolnictwie ekologicznym”. Termin ten stwarza niebezpieczeństwo ograniczenia liczby kontrolowanych gospodarstw ekologicznych w stosunku do potrzeb. Produkcja ekologiczna w roku 2004 może, skutkiem takiego rozwiązania, nie zostać w pełni objęta nadzorem, np. ze względu na niedostateczną liczbę przeszkolonych kontrolerów.

c) rynki rolne

Zgodnie z informacjami zamieszczonymi w Programie, system informatyczny w Agencji Rynku Rolnego, obsługujący poszczególne programy interwencyjne ma być opracowany już niebawem, czyli do końca września 2003 r., a ARR ma osiągnąć gotowość do akredytacji na agencję płatniczą do końca października 2003 roku. Wprowadzenie nowych mechanizmów interwencyjnych na poszczególnych rynkach ma natomiast zakończyć się do końca kwietnia 2004 r., czyli przed momentem akcesji, co zasługuje na ocenę pozytywną.

W obrębie zadania „rynki rolne” 13 działań szczegółowych miało być zrealizowane do końca lipca 2003 r., a 2 - do końca sierpnia 2003 r. Korzystne zatem byłoby uzupełnienie Programu o dane o faktycznej realizacji tych działań (są to działania dotyczące głównie wdrożenia metod kontroli jakościowej zbóż, mięsa, jaj, miodu, owoców, warzyw, wyrobów winiarskich, spirytusu, napojów spirytusowych, oraz – procedur udzielania pomocy grupom producentów). Działanie „zwiększenie zatrudnienia na szczeblu centralnym i terenowym związane z dostosowaniem istniejących lub z wprowadzaniem nowych instrumentów na rynku cukru” (termin realizacji – do końca lipca 2003 r.) powinno zostać doprecyzowane.

d) Zunifikowany System Rachunkowości Gospodarstw Rolnych FADN

W ramach tego zadania przewidziano, między innymi, utworzenie „agencji łącznikowej” dla systemu FADN (w terminie do końca września 2003 r.). W Programie nie wymieniono jednakże zadań tej agencji; brak jest także wskazania podstaw prawnych działania takiej agencji (wskazano jedynie na potrzebę zmiany statutu Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej).

f) inne przedsięwzięcia (zadania)

Większość tych zadań (6) ma zostać zrealizowana do końca grudnia 2003 roku. Są to zadania dotyczące „wzmocnienia kadr” Wydziału Informacji i Analiz Rynkowych Departamentu Przetwórstwa i Rynków Rolnych MRiRW oraz – nasiennictwa leśnego (kontroli produkcji i obrotu leśnym materiałem rozmnożeniowym).

2 zadania (etapowe wprowadzenie i instalacja sprzętu pomiarowego do monitoringu lasu) miały być zrealizowane, zgodnie z Programem, do końca lipca 2003 r. Program należałoby więc uzupełnić o informacje o faktycznej realizacji tych zadań.

Opracowała: Dorota Stankiewicz

7B. ROLNICTWO – WETERYNARIA I SPRAWY FITOSANITARNE

W obrębie tej części Programu zawarto 24 zadania szczegółowe. Jedynie 2 z nich dotyczą bezpośrednio zagadnień fitosanitarnych, tak więc ta część Programu dotyczy głównie działań dostosowawczych z zakresu weterynarii.

Z ogólnej liczby 24 zadań szczegółowych 4 miały zostać zrealizowane do końca lipca 2003 r., a 1 do końca sierpnia 2003. Zadania, które miały już zostać zrealizowane, dotyczyły kwestii weterynaryjnych, tak istotnych, jak wprowadzenie do Centralnej Bazy Danych Systemu Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt informacji dotyczących bydła oraz gospodarstw, zakończenie druku „paszportów” dla bydła kolczykowego, przesłanie tych „paszportów” do właścicieli bydła oraz opracowanie wojewódzkich i powiatowych planów gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt i przygotowanie podręczników dla granicznych lekarzy weterynarii. Program należy więc uzupełnić o informację o praktycznej skali realizacji tych zadań.

Zaletą Programu jest założenie, że już wkrótce, bo do końca września 2003 roku, mają zostać wprowadzone do Centralnej Bazy Danych Systemu Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt dane dotyczące gospodarstw hodowlanych utrzymujących owce i kozy, zaś do końca października 2003 r. mają zostać uruchomione moduły oprogramowania tego Systemu umożliwiające śledzenie ruchów bydła.

Według Programu do końca października 2003 r. mają być także wdrożone, zgodnie ze standardami wspólnotowymi, procedury weterynaryjnej kontroli granicznej. W związku z tym Program zakłada, że do końca października 2003 r. zakończone zostaną inwestycje infrastrukturalne w 8 weterynaryjnych punktach kontroli granicznej, co zasługuje na ocenę pozytywną.

Do końca listopada 2003 r. ma zostać wprowadzony system nadzoru nad środkami żywienia zwierząt, zaś do końca grudnia 2003 roku zaplanowano zrealizowanie 10 zadań obejmujących, między innymi:

- przygotowanie programu monitoringu zwierząt należących do „grup ryzyka BSE”,
- szkolenia pracowników w zakresie diagnostyki weterynaryjnej oraz dostosowania wytypowanych diagnostycznych laboratoriów weterynaryjnych do standardów wspólnotowych zgodnie z programem rozwoju bazy laboratoryjnej służb urzędowej kontroli żywności,
- zakończenie procesu akredytacji laboratoriów referencyjnych (funkcjonujących w PIW) w zakresie badań żywności pochodzenia zwierzęcego,
- wprowadzenie do centralnej bazy Systemu Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt danych, w tym numerów identyfikacyjnych odnośnie do całego pogłowia owiec i kóz, uruchomienie śledzenia ruchów owiec, kóz oraz trzody chlewnej, wdrożenie informatycznych systemów kontroli przemieszczania zwierząt (ANIMO, SHIFT),
- wprowadzenie całkowitego zakazu stosowania białek zwierzęcych w żywieniu zwierząt,
- oraz - w odniesieniu do zagadnień fitosanitarnych - wprowadzenie systemu „paszportów” roślin (drugie z zadań dotyczących ochrony fitosanitarnej ma być zrealizowane niebawem, bo do końca września 2003 r. i dotyczyć ma dokonania niezbędnych inwestycji w dwóch placówkach granicznych).

Powyższe założenie programowe - skoncentrowanie wysiłków na realizacji najważniejszych zadań z zakresu ochrony weterynaryjnej do końca bieżącego roku - należy ocenić jako pozytywne.

Natomiast zbyt odległy wydaje się termin (do końca kwietnia 2004 roku) realizacji zadań: „zakończenie modernizacji zakładów utylizacji odpadów zwierzęcych” oraz „zakończenie procesu akredytacji obecnie funkcjonujących w PIW laboratoriów referencyjnych w zakresie innym niż badanie żywności”.

Opracowała: Dorota Stankiewicz

8. RYBOŁÓWSTWO

Program przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej w części dotyczącej rybołówstwa przewiduje do realizacji do końca 2003 roku następujące działania:

- przeszkolenie obsługi dla systemu satelitarnego monitorowania ruchu statków rybackich (VMS),
- utworzenie i uruchomienie systemu VMS,
- instalację *blue boxów* na rybackich statkach o długości powyżej 24 m (lub o długości pomiędzy pionami powyżej 20 m),
- wyposażenie w specjalistyczny sprzęt wraz z oprogramowaniem polskiej stacji brzegowej,
- powołanie komórki zajmującej się zarządzaniem Funduszem Strukturalnym na rzecz rybołówstwa,
- wprowadzenie zasad wspólnego rynku rybnego,
- zorganizowanie kontroli pierwszej sprzedaży,
- określenie pojemności rejestrowej 50% statków rybackich.

Jak wynika z *Programu...*, większość zadań w rozdziale *Rybołówstwo* w zakresie dostosowań instytucjonalnych została wykonana. Niemniej jednak niepokoi brak informacji o wykonaniu zadań, których realizacja przewidziana została na koniec lipca 2003 r.

Do końca lipca 2003 r. miało zostać zakończone m.in. utworzenie i uruchomienie systemu satelitarnego monitorowania ruchu statków rybackich (VMS), przeszkolenie obsługi tego systemu oraz zainstalowanie na niektórych jednostkach rybackich tzw. *blue boxów*, niezbędnych do monitorowania ruchów tych jednostek. W powyższym terminie planowano również powołanie komórki zajmującej się zarządzaniem Funduszem Strukturalnym na rzecz rybołówstwa w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz przeprowadzenie szkoleń w zakresie zarządzania tym Funduszem pracowników administracji. W tym przypadku także nie ma pełnej informacji odnośnie do wykonania tych zadań. Jak dotąd postęp prac przygotowawczych polskiej administracji, przede wszystkim w zakresie tworzenia nowych etatów i szkoleń, nie był zadowalający.

Odpowiednie przygotowanie kadry administracyjnej, zwłaszcza w zakresie obsługi funduszy strukturalnych, będzie miało decydujący wpływ na przyszłe wykorzystanie środków pochodzących z tych funduszy na dostosowanie polskiego sektora rybołówstwa i przetwórstwa rybnego do funkcjonowania na wspólnym rynku. Działania dostosowawcze będą polegać przede wszystkim na dostosowaniu zdolności połowowych do zasobów ryb w Bałtyku, odnowie floty rybackiej i jej modernizacji, ochronie i rozwoju wodnych zasobów naturalnych, działaniach społeczno-ekonomicznych, promocji produktów rybnych i poszukiwaniu nowych rynków zbytu, organizacji rynku tych produktów itp.

Bez pomocy ze środków funduszy strukturalnych sprostanie konkurencji na wspólnym rynku przez polski sektor rybołówstwa i przetwórstwa nie byłoby możliwe. Dotyczy to zwłaszcza rybołówstwa bałtyckiego, które jest sektorem nie doinwestowanym, nierentownym i borykającym się z wieloma problemami. Dlatego też, należy dołożyć wszelkich starań aby wykorzystanie pomocy strukturalnej przez sektor rybołówstwa odbywało się bez większych zakłóceń, a to będzie zależało w dużej mierze od merytorycznego przygotowania administracji państwowej wyznaczonej do wykonywania tych zadań.

Dużą rolę w zakresie obsługi funduszy strukturalnych będą miały również Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz okręgowe inspektoraty rybołówstwa morskiego, jednostki odpowiedzialne za wdrożenie Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb”, zgodnie z którym wypłacana będzie pomoc ze środków unijnych dla sektora. Dlatego też, w tym przypadku warto byłoby również przedstawić informacje jak realizowane jest przygotowanie tych jednostek do zadań przed nimi postawionych.

Do końca 2003 r. planowane jest m.in. uregulowanie zasad tworzenia i uznawania organizacji producentów. Zasady tworzenia, funkcjonowania i uznawania organizacji producentów rybnych zostały uregulowane w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o organizacji rynku rybnego oraz zmianie ustawy o rybołówstwie morskim (Dz. U. z 2002 r. Nr 181, poz. 1514). Wydaje się, że na obecnym etapie tworzenie organizacji producentów leży w gestii samych producentów bądź istniejących organizacji producentów, gdyż zasady te zostały już raz określone w ustawie. Ciągłe zmiany zasad tworzenia i uznawania organizacji producentów mogą spowodować, że organizacje te nie zdążą się zorganizować ani nie zostaną uznane z dniem wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, co niewątpliwie byłoby ze szkodą dla funkcjonowania wspólnego rynku rybnego w Polsce i polskich producentów i przetwórców ryb.

Opracowała: Elżbieta Berkowska

9. POLITYKA TRANSPORTOWA

Wprowadzenie

Podstawą do sporządzenia opinii były następujące dokumenty:

- Informacja z realizacji w 2003 r. Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej w części „Polityka transportowa” (instytucja wiodąca: Ministerstwo Infrastruktury);
- wykaz aktów wykonawczych do części „Polityka transportowa” uchwalonych w latach 2000-2003, ustaw dostosowujących prawo polskie do prawa UE, które powinny być wydane w 2003 r. (instytucja wiodąca: Ministerstwo Infrastruktury).

Uwagi do Programu w części „Polityka transportowa”

W obszarze „Polityka transportowa” realizowane są działania dostosowawcze zarówno w zakresie regulacji prawnych, jak i rozwiązań organizacyjnych. Obejmują one następujące obszary: transport kolejowy, transport morski, infrastruktura drogowa oraz transport lotniczy. Ogółem realizowane są obecnie dwadzieścia trzy zadania. Większość z nich ma termin realizacji do końca 2003 r. (dziesięć zadań), natomiast spora część będzie kończona dopiero w 2004 r. (osiem zadań). Tylko pięć zadań ma zostać zakończonych do końca września 2003 r.

W zakresie *transportu kolejowego* realizowanych jest pięć zadań. Do ważniejszych należy zaliczyć dalsze działania dostosowawcze w zakresie interoperacyjności kolei konwencjonalnych (wdrożenie dyrektywy 2001/16/WE) oraz interoperacyjności kolei szybkich (wdrożenie dyrektywy 96/48/WE). Do końca 2003 r. mają być wdrożone umowy dotyczące przewozów towarów niebezpiecznych koleją (RID 2003) oraz przewozu koleją niebezpiecznych materiałów (SMGS). Ponadto w świetle projektowanego II Pakietu Kolejowego, wymagane jest terminowe przeprowadzenie dwóch zadań dotyczących restrukturyzacji PKP oraz oddłużenia jej z zobowiązań publiczno- prawnych (odpowiednio w kwietniu i wrześniu 2004 r.). Te dwa ostatnie zadania stwarzają najwięcej problemów w zakresie transportu kolejowego.

W zakresie *transportu morskiego* realizowanych jest dziewięć zadań. Dotyczą one w dużym stopniu działań podnoszących bezpieczeństwo morskie. Składają się na nie przedsięwzięcia wzmacniające administrację morską (stworzenie do końca 2003 r. centrum obsługi informacyjnej związanej z bezpieczeństwem morskim – wdrożenie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady – nr 2850/2000/WE; doposażenie ośrodków egzaminacyjnych dla marynarzy, dostosowanie systemów ewidencji i sprawozdawczości do wymogów UE – koniec 2003 r.), kontrole portów państwowych (PSC), kontrole bander państwowych (FSC) oraz wymiana informacji z tego zakresu (realizacja na bieżąco). Zadania te realizowane są w ramach programu PHARE 2000. Ważnym zadaniem z tego zakresu jest również uznanie przez UE Polskiego Rejestru Statków za instytucję klasyfikującą (początek 2004 r.).

W zakresie *infrastruktury drogowej* realizowane są cztery zadania. Do głównych zadań należy realizacja harmonogramu unowocześnienia sieci drogowej (zapis z Traktatu Akcesyjnego) oraz kontynuacja realizacji Krajowego Programu Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (GAMBIT - do końca 2003 r.). Do innych zadań zalicza się zwiększenie zatrudnienia w Inspekcji Transportu Drogowego (o 160 etatów do końca I kw. 2004 r.), zakup aparatury kontrolno-pomiarowej do sprawdzania tachografów samochodowych (koniec 2003 r.).

Występują problemy z realizacją zadania pierwszego, co zostało odnotowano także w Raporcie Monitorującym, podkreślając wolne tempo dostosowania sieci

drogowej w Polsce do wymogów unijnych (m.in. dotyczących limitu nacisku 11,5 t na oś pojazdu). Na tym tle powstają wątpliwości czy uda się zrealizować planowane zakończenie I etapu do końca 2003 r.). Program wymaga szczególnego wysiłku koncepcyjnego, finansowego i organizacyjnego w celu jego realizacji.

W zakresie *transportu lotniczego* realizowanych jest sześć zadań. W tym obszarze niezbędne jest m.in. utworzenie organizacji reprezentującej użytkowników portów (początek 2004 r.), szkolenie administracji lotniczej (szkolenie członków Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych, utworzenie jej oddziałów terenowych – do końca 2004 r.), szkolenie przewoźników lotniczych na temat zasad konkurencji obowiązującej w transporcie lotniczym w UE oraz analiza skutków wdrożenia prawa europejskiego w zakresie zatrudnienia i obrotów płatniczych z zagranicą (do końca 2003 r.).

Uwagi do realizacji aktów wykonawczych do uchwalonych w latach 2000-2003 ustaw dostosowujących polskie prawo transportowe do prawa UE

Zgodnie z przyjętym harmonogramem, do końca lipca 2003 r. miały być wydane następujące rozporządzenia do ustawy Prawo lotnicze:

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie określenia, klasyfikacji statków powietrznych, uwzględniając odpowiednie przepisy międzynarodowe (do art. 33 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze);

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie określenia, z uwzględnieniem zasad przejrzystości, obiektywizmu i niedyskryminacji oraz przepisów międzynarodowych, szczególnie zasad koordynacji rozkładu lotów w porcie lotniczym (do art. 67 ust. 7 ustawy Prawo lotnicze);

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie określenia szczegółowych zasad wykonywania funkcji wynikających ze zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej oraz umocnienia obronności na czas pokoju, uwzględniając obowiązki i uprawnienia odpowiednich służb i organów oraz zasadę współpracy państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym z odpowiednimi służbami lotniczymi (do art. 4 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze);

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie określenia maksymalnej wysokości opłat lotniczych dla państwowych statków powietrznych wykonujących loty związane z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa państwa (do art. 76 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze);

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie określenia warunków eksploatacji lotnisk, mając na uwadze klasyfikację lotnisk i obowiązki zarządzającego lotniska (do art. 83 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze);

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie określenia: szczegółowych zasad prowadzenia ewidencji lądowisk, trybu zgłaszania lądowisk do ewidencji, wzoru ewidencji oraz szczegółowych zasad dopuszczania lądowisk do użytkowania, mające na względzie bezpieczeństwo ruchu lotniczego (do art. 93 ust. 5 ustawy Prawo lotnicze);

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie ustalenia sposobów określania wysokości opłat, a także trybu ich pobierania z uwzględnieniem zasady o której mowa w ust. 4 (do art. 130 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze);

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie określenia: (1) sposobu i warunków zapewnienia służby informacji lotniczej; (2) wymagań, którym powinny odpowiadać mapy lotnicze i inne wydawnictwa tej służby; (3) sposobu i warunków

udostępniania przez organ służby informacji lotniczej; (4) zasad współdziałania służby informacji lotniczej z zarządzającymi lotniskami (do art. 132 ustawy Prawo lotnicze).

Niestety żadne z wymienionych wyżej rozporządzeń nie zostało wydane zgodnie z planowanym terminem. Podobnie jest realizowane wydawanie rozporządzeń do ustawy Prawo o ruchu drogowym. Do końca lipca 2003 r. miały być wydane dwa rozporządzenia:

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie określenia szczegółowych czynności organów związanych z dopuszczeniem pojazdów do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach (do art. 76 ust. 1 pkt. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym);

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie nowelizacji rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie homologacji pojazdów (do art. 68 ust. 13 ustawy Prawo o ruchu drogowym).

Niestety i w tym przypadku wspomniane wyżej rozporządzenia nie ukazały się.

Wnioski

Z przeprowadzonej analizy wdrażania „Programu przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej” w zakresie działu „Polityka transportowa” wynikają następujące konkluzje:

1. Na dwadzieścia trzy zadania stojące do wykonania w zakresie „Polityki transportowej”, termin sierpniowy 2003 r. ich realizacji posiada tylko pięć z nich. Resztę ma terminy późniejsze, w związku z tym trudno jest jednoznacznie ustalić, czy przyjęte pozostałe terminy w 2003 r. będą dotrzymane. Jednakże generalnie rzecz ujmując wygląda na to, że w obszarze „Polityka transportowa”, dość zaawansowane są zarówno dostosowania w sferze legislacyjnej, jak i organizacyjnej. W przypadku brakujących działań, są dla nich ustalane nowe terminy w trakcie ich realizacji. Należy liczyć się jednak w wystąpieniem poważniejszych problemów w trzech zadaniach, tj. terminowym przeprowadzeniu restrukturyzacji PKP, oddłużeniu jej zobowiązań publiczno-prawnych oraz w odniesieniu do unowocześnienia infrastruktury drogowej.

2. W pierwszych dwóch zadaniach należy stwierdzić, że restrukturyzacja polskich kolei przebiega niezwykle opornie. Nie udało się przeprowadzić kluczowej dla powodzenia całej reformy restrukturyzacji finansowej PKP. Kolejny rok łączna strata grupy PKP przekroczy 2 mld zł, zaś jej zobowiązania wynoszą 10 mld zł. Nie przeprowadzono także restrukturyzacji majątkowej. Okazało się, że jest to proces bardzo złożony, który może potrwać nawet dziesięć lat. Ponadto wolno postępujący proces uwłaszczeń nieruchomości jest jedną z głównych przyczyn w dokończeniu restrukturyzacji organizacyjnej PKP i wsparcia w ten sposób procesów restrukturyzacji majątkowej. Do największych problemów restrukturyzacji PKP należy sposób finansowania PKP Przewozy Regionalne, gdzie strata tej spółki wyniosła 1.370 mln zł i przewyższyła jej aktywa. Dlatego rozpatrując te problemy łącznie, potrzebny jest pakt dla kolejnictwa, uwzględniający interesy i możliwości finansowe wszystkich zainteresowanych stron.

3. W trzecim z wymienionych zadań mało zachęcająco przebiega realizacja dostosowania polskiej sieci drogowej do wymogów unijnych dotyczących limitu naciśku 11,5t na oś pojazdu. Głównym problemem pozostaje strategia, organizacja oraz sposób sfinansowania tego przedsięwzięcia. Poprawiona strategia infrastruktury

drogowej przekazana do Komisji Europejskiej ma być dalej dyskutowana (październik), a więc może być i zmieniana.

Dopiero po jej przyjęciu, opracowaniu struktur organizacyjnych można oczekiwać napływu środków unijnych oraz międzynarodowych instytucji finansowych na realizację tego zadania. Jednakże uruchomienie tych środków wymaga także finansowania krajowego, w tym przede wszystkim z kasy publicznej (dotychczasowe doświadczenia w zakresie inwestycji drogowych sektora prywatnego dają słabe podstawy do realizacji tego programu). Jak wiadomo problem ten nie został dotychczas rozwiązany. Podsumowując, można powiedzieć, że najslabszymi stronami rozwoju infrastruktury drogowej pozostaje dalej ostateczne przyjęcie strategii rozwoju sieci transportowej, stworzenie dla niej ram organizacyjnych oraz zapewnienie środków do jej realizacji.

4. Mało zadowalająco przedstawia się sytuacja w zakresie wdrażania aktów wykonawczych do uchwalonych w latach 2000-2003 ustaw z zakresu polityki transportowej, dostosowujących prawo polskie do prawa Unii Europejskiej, które winny być przyjęte w 2003 r. Na dwanaście rozporządzeń, których realizację planowano na lipiec 2003 r., żadne z nich nie zostało w tym terminie przyjęte.

Opracował: Eugeniusz Zawadzki

10. PODATKI

10.1. Harmonizacja prawa w dziedzinie podatków pośrednich

Przyjęte w „Programie przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej” założenia stojące przed organami państwa w sferze dostosowania prawodawstwa podatkowego mają ambitny charakter. Założenia obejmują działania, jakie powinny zostać w znakomitej większości zrealizowane do 1 maja 2004 r. a więc przed osiągnięciem członkostwa w Unii Europejskiej.

Podjęte prace legislacyjne zmierzające do przyjęcia zgodnego z prawodawstwem wspólnotowym prawa podatkowego, przybrały postać dwóch projektów ustaw mających w pełni dostosować prawo wewnętrzne do obecnego stanu prawodawstwa wspólnotowego, a więc:

- ustawy o podatku akcyzowym (Druk Sejmowy nr 1769),
- ustawy o podatku od towarów i usług (Druk Sejmowy nr 1874).

Powołane projekty inicjują nową w polskim prawodawstwie podatkowym sytuację, gdzie dotychczas łącznie normowane podatki VAT i akcyzowy zostaną uregulowane w odrębnych aktach prawnych. Taka sytuacja zgodna z powszechnie występującymi w państwach europejskich tendencjami, powinna przyczynić się do ułatwienia stosowania regulacji prawnych. Przyjęcie założeń o kompleksowym normowaniu odpowiednich materii powinno umożliwić osiągnięcie pełnej harmonizacji przepisów prawodawstwa polskiego z prawem wspólnotowym, jak również uporządkowanie jego zapisów.

Przygotowany przez Radę Ministrów projekt ustawy o podatku akcyzowym (Druk Sejmowy nr 1769), powinien dostosować polski system akcyzowy do funkcjonowania w ramach wspólnego rynku. Temu celowi służy wprowadzenie regulacji dotyczących organizacji i funkcjonowania systemu składów akcyzowych, zasad związanych z poborem podatku i przemieszczania wyrobów akcyzowych, a także systemu wymiany informacji o podatkach akcyzowych.

Rządowy projekt ustawy o podatku od towarów i usług (Druk Sejmowy nr 1874), również powinien w założeniach projektodawców stanowić ostateczne działanie dostosowawcze do *acquis communautaire*. Wprowadzane zmiany obejmują, podobnie jak to ma miejsce w przypadku podatku akcyzowego, przepisy umożliwiające funkcjonowanie prawodawstwa podatkowego podatku od towarów i usług w wymianie wewnątrzspółnotowej. Podjęte prace projektowe objęły: znacznie zmienioną i rozbudowaną część definicyjną, wprowadzenie przepisów normujących handel pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty, usunięcie odmienności w zakresie opodatkowania, w tym przede wszystkim stawek podatkowych występujących w prawie polskim. Bardzo istotną zmianą, dotychczas nieobecną w prawodawstwie polskim, są rozwiązania ukierunkowane na współpracę w ramach systemu wymiany informacji w zakresie opodatkowania PTU w handlu wewnątrzspółnotowym. W tym zakresie pewnej modyfikacji podlegają również zasady prowadzenia rejestru podatników.

Wśród skutków planowanych regulacji Projekt prowadzi do zwiększenia dolegliwości fiskalnej podatku.

Podejmowane działania legislacyjne należy ocenić bardzo pozytywnie, szczególnie że odpowiadają one strategicznym interesom Polski w drodze do integracji z UE. Bez ich dokończenia nie można wyobrazić sobie możliwości funkcjonowania w ramach Wspólnoty. Realizacja „Programu” w tym zakresie stanowi krok konieczny, istotny nie tylko z politycznego, ale przede wszystkim gospodarczego punktu widze-

nia. Opóźnienia mogą mieć konsekwencje o bardzo istotnym i równie niekorzystnym wpływie na funkcjonowanie gospodarki.

Napięty terminarz stanowi jednocześnie główny zarzut, jaki można postawić projektodawcom. Adresaci będą zmuszeni zapoznawać się w bardzo krótkim czasie z wprowadzanymi zmianami, co więcej wejście w życie części zmienionych przepisów podatkowych nastąpi w trakcie roku podatkowego. Stosunkowo niewiele czasu pozostało również na przeprowadzenie dyskusji społecznej w zakresie rozwiązań, jakie prawodawstwo wspólnotowe pozostawiło w gestii wyboru legislacyjnego państw członkowskich. W stosunku do części wyborów poczynionych przez polskiego projektodawcę pośród tego typu rozwiązań, środowiska przedsiębiorców formułują zastrzeżenia uznając je za dolegliwe. Za korzystne należy uznać działania opóźniające do możliwie odległych terminów przyjmowanie wyższych stawek podatkowych w miejsce dotychczasowych obniżonych lub preferencyjnych.

Zmianom, jakkolwiek opóźnionym w stosunku do pierwotnego harmonogramu, podlegać będzie również podatek od czynności cywilnoprawnych w zakresie związanym z opodatkowaniem wkładów kapitałowych do spółek kapitałowych. Dostosowaniu podlegać będą zasady konstrukcyjne, w tym stawki i zasady jego obliczania.

10.2. Harmonizacja prawa w dziedzinie podatków bezpośrednich

Zagadnienia związane z funkcjonowaniem podatków bezpośrednich w stosunkowo niewielkim stopniu są przedmiotem zainteresowania prawodawcy wspólnotowego.

W ramach podejmowanych dostosowań, do przeprowadzenia pozostało stosunkowo niewiele prac ukierunkowanych na zapewnienie zgodności prawa wewnętrznego z prawem wspólnotowym. Współczesne dyskusje podatkowe koncentrują się więc raczej na wyznacznikach i postulatach dotyczących tych elementów konstrukcyjnych opodatkowania bezpośredniego, które wpływają na dolegliwość fiskalną podatków, nie zaś na zmianach, jakie powinny zostać wprowadzone do prawodawstwa polskiego.

Prowadzone w ostatnich latach porządkowanie przepisów dotyczących zbliżanych w ramach Wspólnoty regulacji obejmujących opodatkowanie fuzji, likwidacji i przekształceń spółek, pozostawiły stosunkowo niewiele zagadnień, jakie powinny zostać jeszcze zmienione. W tym zakresie zmianie podlegać będzie podatek dochodowy od osób prawnych. Zmiany powinny objąć dostosowanie do prawodawstwa wspólnotowego wielkości udziałów w kapitale spółki zagranicznej, jaki uprawnia do odliczenia części lub całości podatku zapłaconego w obcym państwie.

Dalsze prace, jakie podejmowane będą w ramach przekształceń polskiego prawa podatkowego, zmierzają w kierunku osiągnięcia większej wydajności fiskalnej. Nie wynikają one w sposób bezpośredni z aktów prawa wspólnotowego, jednak będą miały znaczenie istotne w zakresie realizacji celów państwowych, również związanych z funkcjonowaniem w ramach Wspólnoty, jak również ukształtowania spójnego modelu obciążeń fiskalnych. Przewidywane zmiany obejmować będą przede wszystkim podatki o charakterze majątkowym w tym opodatkowanie nieruchomości i przygotowanie podatku katastralnego. W ramach jego wprowadzania stosunkowo trudne może być przewyciężenie oporów społecznych nakazujących traktowanie tego podatku jako nowego ciężaru fiskalnego ze wszystkimi konsekwencjami tego zjawiska wskazywanymi w teorii finansów publicznych.

10.3. Modernizacja administracji podatkowej

Pośród najważniejszych działań, jakie czekają organy państwa jest dostosowanie administracji skarbowej do funkcjonowania w silnie zmienionych warunkach prawnych i gospodarczych. Podejmowane działania muszą z jednej strony, kłaść nacisk na merytoryczne przygotowanie urzędników, a jednocześnie – przygotować infrastrukturę instytucjonalną do spełniania wymogów związanych z funkcjonowaniem wspólnego rynku od strony podatkowej.

Oznacza to odpowiednie przygotowanie otoczenia prawnego i informacyjnego do funkcjonowania systemu wymiany informacji o podatku od towarów i usług, jak również o podatku akcyzowym.

Niezależnie na poziomie wewnętrznym konieczne będzie przyspieszenie prac nad stworzeniem jednolitych systemów informacji skarbowej w szczególności w zakresie prowadzonych kontroli. Otworzenie się na wymianę wewnątrzspółnotową skutkować będzie najprawdopodobniej znacznym zwiększeniem liczby i różnorodności transakcji, co może wystawić na próbę jakość działania służb skarbowych, przede wszystkim w sferze czynności sprawdzających i kontrolnych.

Planowane przez Radę Ministrów działania mają bardzo napięty terminarz zakładający, iż w przeciągu zaledwie 6 miesięcy uda się skonstruować i uruchomić większą część infrastruktury niezbędnej dla prawidłowego ich funkcjonowania.

Do końca roku 2003 powinny powstać:

- Pilotażowa Integrująca Platforma Elektroniczna jako podstawa dla wprowadzenia i funkcjonowania podatku katastralnego,
- System Wymiany Informacji o Towarach Objętych Akcyzą (SEED),
- Centralne Biuro Wymiany Informacji o Akcyzie (ELO).
- Do maja roku 2004 powinny powstać:
 - Centralne Biuro Łącznikowe (CLO) właściwe w zakresie podatku od towarów i usług, wraz z wyszkoleniem odpowiednich kadr,
 - System Wymiany Informacji o Podatku od Towarów i Usług (VIES).

Do końca roku 2004 zaplanowano:

- Utworzenie i uruchomienie Informatycznego Systemu Wspomagania Kontroli Podatkowych,
- Zakończenie kampanii Strategia informowania podatników w zakresie stosowania VAT w handlu wewnątrzspółnotowym.

Przekształceniom podlegać będą również elementy postępowania egzekucyjnego w administracji, ukierunkowane na zapewnianie wzajemnej pomocy przez organy egzekucyjne w państwach członkowskich.

Udana i uświadomiana adresatom rozwiązań prawnych realizacja przyjętych zadań powinna mieć znaczenie dla wzrostu wiarygodności i społecznego odbioru organów państwa, szczególnie w dziedzinie silnie narażonej na ryzyko utraty zaufania społecznego, jakim jest sfera danin publicznych w ogóle. Przyjęty terminarz, będzie czynił założone efekty bardzo trudnymi do osiągnięcia. Należy podkreślić, iż dotychczasowe terminy ich realizacji nie zostały zachowane, nie ma równocześnie możliwości przedłużania ich poza terminarz wskazany w „Programie”.

Można przyjąć, iż podejmowanie działań informacyjno-edukacyjnych, powinno przesunąć się z zagadnień ogólnych dotyczących funkcjonowania w ramach Wspólnoty, szczególnie uwzględniając zagadnienia nowe w podatkach tak, aby

możliwa była minimalizacja ryzyka ponoszenia przez podatników strat wynikających z nieznajomości nowelizowanego czy wprowadzanego prawa. Należy żałować, iż przekazane w „Programie” sposoby realizacji informacyjno-edukacyjnych działań rządu w znikomym stopniu wiążą się z technicznymi aspektami zmian, jakie związane są z członkostwem. Rozwój tego typu programów mógłby się korzystnie wpisywać w poruszane w ramach Strategii Lizbońskiej zagadnienia związane z ułatwieniami funkcjonowania przedsiębiorcy, szczególnie w trakcie rozpoczynania działalności gospodarczej, jak i szerzej z nowym modelem społecznym.

W tym zakresie warte kontynuowania są działania ukierunkowane na maksymalizację efektywności polskiego systemu podatkowego. Uproszczenie systemu i uczynienie go jak najbardziej przejrzystym dla podatnika powinno umożliwić zmniejszenie kosztów jego funkcjonowania i jednocześnie pozytywnie odbić się na społecznym odbiorze instytucji publicznych.

Opracował: Jarosław Wierzbicki

11. UNIA GOSPODARCZA I WALUTOWA

Przedłożony przez UKiE Program Przygotowań Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej obejmuje swym zakresem całość prac, jakie należy wykonać przed 1 maja 2004 r. (zob. s 3 Programu).

W obszarze Unia Gospodarcza i Walutowa za najistotniejsze zobowiązanie pozostające do realizacji uznaje się dostosowanie statusu prawnego NBP do wymogów Traktatu ustanawiającego WE, a także statutu ESBC i EBC, w szczególności w zakresie instytucjonalnej, personalnej i finansowej niezależności NBP. Uznaje się, że zadanie to będzie zrealizowane wówczas, gdy najpóźniej do dnia akcesji Parlament uchwali rządowy projekt nowelizacji ustawy o NBP (znajdujący się obecnie w toku prac parlamentarnych).

Takie postawienie sprawy z punktu istniejącego harmonogramu nie budzi większych zastrzeżeń, aczkolwiek można je uznać za niewystarczające w dłuższej perspektywie, zważywszy tak na fakt, iż obecnie niezależność NBP w omawianych zakresach (instytucjonalnym, personalnym i finansowym) jest zagwarantowana (tj. nie odbiega od standardów przyjętych w krajach UE) a także z tego powodu, iż wejście Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej oznaczać będzie przekazanie dotychczasowych kompetencji Rady Polityki Pieniężnej w zakresie ustalania polityki pieniężnej na rzecz Europejskiego Banku Centralnego. Konieczna zatem będzie również nowelizacja polskiej ustawy zasadniczej, polegająca m.in. na wykreśleniu Rady Polityki Pieniężnej jako organu uchwalającego założenia polityki pieniężnej oraz postanowienia, że NBP odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Poza tym określić należy polską drogę dojścia do strefy euro.

NBP realizuje zgodnie z przyjętym harmonogramem działania dostosowawcze w zakresie sprawozdawczości i statystyki, zapewnienia ciągłości działania systemu informatycznego i płatniczego. W celu wypełnienia zobowiązań wynikających z *acquis* zaplanowano powołanie w ramach tej instytucji centrum odpowiedzialnego za zwalczanie fałszerstw euro. Sprawność dostosowania się NBP do zadań wynikających z uczestnictwa w ESCB i EBC wymaga nieustannego śledzenia regulacji EBC.

W zakresie przedakcesyjnej procedury przeglądu i nadzoru finansów publicznych za niezbędne uznaje się terminowe przedłożenie Komisji Europejskiej aktualizacji Przedakcesyjnego Programu Gospodarczego, natomiast po wejściu do UE przekazanie Komisji pierwszego Programu Konwergencji. Jednocześnie - w zakresie wzmocnienia administracyjnego – konieczne jest terminowe zakończenie prac nad utworzeniem systemu efektywnego zarządzania długiem publicznym. Realizacja tych zadań w sytuacji zmian w rządzie, problemów budżetowych może być utrudniona, niemniej przyjęte terminy winny być dochowane.

Niepokoiki pogarszanie się w ostatnim czasie zmiennych mających wpływ na kształtowanie się kryteriów z Maastricht (chodzi o relację deficytu i długu publicznego w relacji do PKB) oznacza to, że w przyszłości władze polskie będą musiały podejmować trudne decyzje społeczno-ekonomiczne.

Opracowała: Zofia Szpringer

12. STATYSTYKA

1. Prace dostosowawcze systemu statystyki polskiej do wymagań UE prowadzone są już około 12 lat. Ich zakres był obszerny i złożony. Ponieważ Polska musi przyjąć standardy UE w zakresie statystyki bez negocjacji, proces ten powinien zostać zakończony przed datą przyjęcia Polski do UE.

2. Pod względem legislacyjnym proces dostosowywania został zakończony (pomijając *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej przyjmowane na każdy kolejny rok* i zawierające zadania związane z dostrajaniem do wymogów UE poszczególnych systemów i metodologii statystycznych). Toteż obecne zadania mają charakter metodologiczny i techniczno-organizacyjny, a nie legislacyjny.

3. W kolejnych opiniach Biuro Studiów i Ekspertyz wykazywało, że programy oraz raporty o stopniu dostosowania systemów i metodologii statystyki do wymogów UE były formułowane przez GUS nadmiernie optymistycznie. Programy i raporty wskazywały na stałe przesuwanie pewnych zadań na okres późniejszy. W opiniowanym programie znajdują się również zadania, które wg poprzednich programów, w tym *Planu Działania* przyjętego przez Radę Ministrów 16 kwietnia 2002 r., powinny być zrealizowane wcześniej niż to zakłada analizowany Program. Dotyczy to szczególnie przekazywania do EUROSTAT danych wg systemu PRODCOM, a także przeprowadzenia badań w zakresie statystyki rolnictwa i produkcji przemysłowej.

4. W opiniowanym programie znajduje się 15 zadań, spośród których 10 planuje się zrealizować w 2003 r., jedno w styczniu 2004 r., a pozostałe 4 po dacie akcesji Polski do UE. Według informacji uzyskanych z GUS nie należy tego rozumieć jako opóźnienia w realizacji dostosowania do wymogów UE obowiązujących przed datą akcesji, bowiem dotyczy to w zasadzie zadań, które polegają na stałym dostrajaniu polskiej statystyki do wymogów UE, co będzie konieczne również w następnych latach. W tym kontekście należy wyrazić wątpliwość co do sensu umieszczenia w *Programie Przygotowań Polski do Członkostwa w UE* zadań, które nie muszą być wykonane przed datą akcesji i są standardowymi zadaniami GUS.

5. W rezultacie spośród 15 zadań wymienionych w Programie za konieczne do wykonania przed datą akcesji można uznać 8 zadań, w tym 2 dotyczące dostosowania metodologii badań regionalnych, badania w zakresie statystyki rolnictwa i statystyki transportu, 2 zadania niezbędne dla obliczenia uczestnictwa Polski w systemie środków własnych UE, zadanie wdrożenia systemu INTRASTAT oraz zadanie polegające na wykonaniu prac niezbędnych do przekazania do UE danych wg PRODCOM w formacie GESMES. To ostatnie zadanie jest planowane na czerwiec 2004 r. i zdaniem opiniującego stanowi to o opóźnieniu realizacji tego zadania. Pozostałe 7 zadań ma charakter badań albo działań standardowych GUS, które tak jak wiele innych, powinny być obecnie i w przyszłości dostosowywane na bieżąco do zmieniającej się metodologii badań statystycznych w krajach UE. Przykładowo, Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności, jest przeprowadzane przez GUS od wielu lat i przedstawienie tego badania jako zadania dostosowawczego na lipiec 2003 r. nie jest zrozumiałe, nawet jeśli następują w tym badaniu zmiany metodologiczne w stosunku do badań poprzednich, co zresztą nie wynika z treści tego zadania.

6. Ocena treści Programu w zakresie statystyki jest utrudniona z uwagi na brak spójności prezentowanych w Programie zadań z zadaniami przedstawianymi w poprzednich programach (brak w tym programie zadań, które były poprzednio planowane na rok 2003, natomiast występują zadania nowe, których poprzednio nie pla-

nowano), a także ze względu na wymieszanie zadań standardowych GUS z zadaniami, które powinny być wykonane przed akcesją Polski do UE.

7. W konkluzji można uznać, że obecny stan procesu dostosowawczego w zakresie statystyki i dalsza jego realizacja przedstawiona w analizowanym Programie nie zagraża w żadnym stopniu akcesji Polski do UE w maju 2004 r., natomiast należy odnotować opóźnienia w realizacji kilku zadań dotyczących systemów i metodologii statystycznych, co może opóźnić prezentację danych dotyczących Polski w publikacjach UE. Jednocześnie trzeba stwierdzić, że w zakresie statystyki został dokonany w ostatnich latach istotny postęp w dostosowaniu do wymogów UE, co również wymusiło organizacyjne i techniczne udoskonalenie polskiej statystyki.

Opracował: Kazimierz Polarczyk

13. POLITYKA SPOŁECZNA I ZATRUDNIENIE

(zadania realizowane przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej)

W „*Programie przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej*” w części dotyczącej Polityki społecznej i zatrudnienia zostały wskazane działania określone we wcześniej przyjętych dokumentach, takich jak:

- *Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej 2001,*
- *Plan działania w sprawie wzmocnienia administracji i sądownictwa w Polsce opracowany przez polski rząd przy współpracy z Komisją Europejską i przyjęty przez Radę Ministrów 16 kwietnia 2002 r.*
- *Raport w sprawie dostosowań instytucjonalnych w Polsce do wymogów członkostwa w Unii Europejskiej, przyjęty przez Komitet Integracji Europejskiej 10 kwietnia 2002 r.,*
- *Raport Okresowy Komisji Europejskiej z 2002 r,*
- *Bilansu Przygotowań do Członkostwa w UE.*

Opiniowany dokument ma więc charakter kompilacyjny, porządkujący zobowiązania zdefiniowane we wskazanych wyżej dokumentach i nie wprowadza nowych zadań.

Zakres koniecznych działań instytucjonalnych obejmuje zadania związane z przygotowaniem Polski do realizacji polityk UE w zakresie:

- Europejskiej Strategii Zatrudnienia (Wspólnotowy Program Motywacyjny w Obszarze Zatrudnienia 2001-2005, Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL),
- zwalczania wykluczenia społecznego (Program działania Wspólnoty na rzecz wspierania współpracy pomiędzy Krajami Członkowskimi w zakresie zwalczania wykluczenia społecznego 2002-2006),
- równouprawnienia kobiet i mężczyzn (Program Realizacji Wspólnotowej Strategii Ramowej w sprawie Równości Płci 2001-2005),
- zwalczania dyskryminacji (Program działań na rzecz Zwalczania Dyskryminacji 2001-2006),
- rozwijania dialogu społecznego,
- poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy,
- Europejskiego Funduszu Społecznego.

Większość wyszczególnionych w *Programie* zadań powinna być zrealizowana przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej do końca 2003 r.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia wynikające z realizacji kolejnych wersji *Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej*, najłabszym punktem dokumentów programowych wraz harmonogramami jest zaplanowanie realistycznych terminów realizacji poszczególnych zadań oraz sprawność działania instytucji realizujących wyznaczone działania.

Zadania, które były wskazane w NPPC'2001 i zostały umieszczone w omawianym dokumencie, nie zostały zrealizowane w wyznaczonym w NPPC'2001 terminie, tj. do końca 2002 r. (np. przekształcenie Departamentu Programów Przedakcesyjnych i Strukturalnych w MGPIPS w departament odpowiedzialny za zarządzanie i programowanie EFS). Podobna sytuacja występuje w przypadku niektórych zadań przeniesionych z *Planu działania w sprawie wzmocnienia administracji i sądow-*

nictwa w Polsce (np. ustanowienie komitetów dialogu sektorowego, wzmocnienie Państwowej Inspekcji Pracy).

Wśród zadań wskazanych w *Programie* niektóre wymagają szczególnie zintensyfikowanych i terminowych działań, np.:

- Poprawa zdolności administracji publicznych służb zatrudnienia w szczególności na szczeblu powiatowym (poprawa organizacji i podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników). Realizacja tego zadania opiera się m.in. na przyjęciu nowej regulacji ustawowej, która ma określić nowy model instytucjonalnej obsługi rynku pracy dostosowanej do zadań wynikających z przystąpienia Polski do UE. W dniu 18 sierpnia 2003 r. Rada Ministrów przyjęła założenia ustawy o promowaniu zatrudnienia. Według informacji MGPIPS Rada Ministrów ma przyjąć projekt ustawy we wrześniu, a ustawa powinna wejść w życie z dniem 1 stycznia 2004 r. Nowa ustawa oznacza reorganizację powiatowych urzędów pracy.
- Powołanie organu odpowiedzialnego za realizację polityki zwalczania dyskryminacji i promowania równego traktowania. Dyrektywa 43/2000/WE w sprawie wdrożenia zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne przewiduje, że w państwach członkowskich powinien działać organ lub organy odpowiedzialne za promowanie równego traktowania. Z dniem 1 marca 2002 r. weszła w życie decyzja Rady Stowarzyszenia dotycząca zasad i warunków udziału Polski w programach. Brak odpowiedniego organu odpowiedzialnego na szczeblu Rządu za realizację polityki zwalczania dyskryminacji uniemożliwia przystąpienie Polski do Programu Działań na rzecz Zwalczania Dyskryminacji.
- Zadania związane z przygotowaniem Polski do uczestniczenia w projektach finansowanych z EFS (budowa systemu informatycznego monitoringu i kontroli finansowej dla EFS, rozwój potencjału, wiedzy oraz umiejętności instytucji realizujących projekty EFS na szczeblu regionalnym i lokalnym, przygotowanie urzędników administracji centralnej i samorządowej do realizacji zadań związanych z EFS).

Właściwe przygotowanie instytucji i osób w nich zatrudnionych jest warunkiem koniecznym dla efektywnego wykorzystania funduszy EFS przez Polskę.

Opracowała: *Bożena Kłós*

13. POLITYKA SPOŁECZNA I ZATRUDNIENIE

(zadania realizowane przez Ministerstwo Zdrowia i Państwową Inspekcję Sanitarną)

1. Pierwszym zadaniem Ministra Zdrowia, ujętym w załączniku, było utworzenie do końca lipca 2003 r. Krajowego Ośrodka Kontroli i Monitoringu Substancji Szkodliwych w Wyrobach Tytoniowych. Zadanie to nie zostało dotychczas zrealizowane. Przypomnieć należy, że utworzenie tej instytucji planowano już na II kwartał 2002 r. (patrz – Raport z realizacji w 2001 r. NPPC, UKIE 2002 r., s. 249)

2. Rozwój systemu monitorowania zdrowia w celu uzyskania odpowiednich, porównywalnych z UE wskaźników zdrowia oraz nowa organizacja systemu łączności to kolejne zadania, których realizacja ma nastąpić do końca 2003 r.

3. Zmodernizowanie systemu nadzoru epidemiologicznego oraz kontroli chorób zakaźnych w celu włączenia się Polski do Wspólnotowej sieci nadzoru epidemiologicznego i kontroli chorób zakaźnych to zadanie Ministra Zdrowia realizowane przez Państwową Inspekcję Sanitarną. Jest to praca ciągła, która będzie realizowana w ramach programu Phare 2003. Szczegółowe działania obejmują m.in.:

- zapewnienie pełnego przekazywania danych ze szczebla powiatowego na szczebel krajowy,
- komputeryzację przetwarzania danych,
- zapewnienie systematycznej kontroli i nadzoru nad pojawianiem się nieoczekiwanego wzrostu liczby zgłaszanych przypadków zachorowań,
- integrację stosowanych w Polsce definicji chorób z definicjami UE,
- wzmocnienie laboratoriów powiatowych i referencyjnych szczebla krajowego oraz rozszerzenie wykonywanych badań,
- zapewnienie poufności przekazywanych danych,
- wdrożenie systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych,
- wdrożenie nowego systemu kształcenia epidemiologów.

Ze względu na charakter niektórych zadań szczegółowych zasadne wydaje się wyznaczenie konkretnych terminów ich realizacji, gdyż brak niektórych elementów powodować może trudności we współpracy w ramach systemu Wspólnotowej sieci nadzoru epidemiologicznego.

4. Wzmocnienie Inspekcji Sanitarnej mające na celu poprawę warunków zdrowotnych środowiska pracy w zakładach pracy. Zadanie to ma być realizowane przez:

- poprawę wyposażenia laboratoriów higieny pracy w aparaturę i sprzęt pomiarowy spełniający europejskie standardy jakości (do końca 2003 roku),
- opracowanie programu i wzmocnienie regularnych szkoleń oraz specjalistycznych kursów dla pracowników pionu higieny pracy,
- dokonywanie kategoryzacji nadzorowanych podmiotów gospodarczych pod względem wielkości zagrożeń i jakości warunków pracy oraz zróżnicowanie częstotliwości inspekcji w zależności od tych parametrów,
- usprawnienie funkcjonowania laboratoriów higieny pracy Państwowej Inspekcji Sanitarnej,
- wzmocnienie i usprawnienie nadzoru merytorycznego nad laboratoriami badań środowiska pracy upoważnionymi przez wojewódzkich inspektorów.

Działania te, ze względu na swój charakter są pracą ciągłą, bez wyznaczonych konkretnych dat realizacji.

Warto zwrócić uwagę na brak w Programie ... kontynuacji zadania „*Dostosowanie systemu ratownictwa medycznego do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej*”. Większość przepisów ustawy z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, która miała realizować powyższe zadanie medycznego, ze względu na brak środków w budżecie państwa na jej realizację, została zawieszona do 2005 r. przez ustawę z dnia 6 grudnia 2002 r. o świadczeniu usług ratownictwa. Zgodnie z NPPC 2001 ustawa miała wejść w życie w 2002 r. Powstaje pytanie, czy rząd uznaje to zadanie za zrealizowane, czy też odstąpił od jego realizacji?

Opracował: Grzegorz Ciura

14. ENERGIA

Polityka energetyczna Unii Europejskiej nastawiona jest na realizację trzech głównych celów. Są nimi: zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii i surowców energetycznych, utrzymanie cen energii na możliwie niskim poziomie oraz ograniczenie niekorzystnego oddziaływania przemysłu energetycznego na środowisko. Mimo że państwa członkowskie zgodnie z zasadą subsydiarności wciąż zachowują znaczną część kompetencji w odniesieniu do tego sektora, Unia Europejska wypracowała obszerny zasób wspólnotowych przepisów odnoszących się do rynku energii. *Acquis communautaire* w tej dziedzinie składa się z wielu rozproszonych aktów prawnych, wytycznych oraz dokumentów o charakterze niewiążącym obejmujących nie tylko zagadnienia dotyczące sektora energii ale również inne obszary, np. ochronę środowiska, podatki, politykę konkurencji. Najważniejsze elementy *acquis* w tej dziedzinie to liberalizacja rynku, przejrzystość cen, energooszczędność i zwiększanie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych oraz wzajemne połączenia między sieciami. Unijne przepisy ustanawiają szczegółowe zasady dotyczące funkcjonowania sektora elektrycznego i gazowego, dostępu do rynku, a także kryteria i procedury odnoszące się m.in. do udzielania zezwoleń i licencji i obowiązków operatorów sieci. Zgodnie z dyrektywą 96/92/WE w sprawie jednolitych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej wielcy, a następnie mniejsi odbiorcy stopniowo uzyskują możliwość wyboru swojego dostawcy energii elektrycznej. Postępuje również liberalizacja rynku gazu ziemnego. W listopadzie 2002 r. Rada UE przyjęła porozumienie dotyczące otwarcia krajowych rynków gazu i energii elektrycznej, ustalając ostateczny termin liberalizacji na 2007 r. w przypadku użytkowników indywidualnych i 2004 r. dla klientów przemysłowych.

W negocjacjach akcesyjnych dotyczących obszaru „Energia”, Polska zobowiązała się wdrożyć całość dorobku prawnego Wspólnoty do końca 2002 r. z wyjątkiem niektórych postanowień dyrektywy dotyczącej liberalizacji rynku gazowego oraz obowiązku utrzymywania minimalnych zapasów paliw płynnych. Dzięki przeprowadzonej w 2002 r. nowelizacji Prawa energetycznego dokonana została większość dostosowań w dziedzinie prawa (m.in. liberalizacja rynku dla dużych odbiorców, zniesienie ograniczeń w zakresie zasad dostępu do sieci). Warto jednak dostrzec, iż ze względu na szybko zmieniające się *acquis* w tym obszarze, już w niedalekiej przyszłości konieczne mogą okazać się dalsze zmiany polskiego prawa energetycznego. W chwili obecnej zasadniczym problemem jest jednak przygotowanie sektora energetycznego do funkcjonowania w ramach jednolitego konkurencyjnego europejskiego rynku energii. Na tym właśnie zadaniu skupiają się głównie działania przewidziane na lata 2003-2004 w *Programie przygotowania Polski do członkostwa*. Najważniejsze zadania ujęte w *Programie* to:

- restrukturyzacja kontraktów długoterminowych,
- ograniczenie subsydiowania skrośnego,
- dostosowanie wsparcia udzielanego sektorowi górnictwa węgla kamiennego do unijnych zasad pomocy publicznej,
- tworzenie obowiązkowych zapasów paliw płynnych,
- wsparcie rozwoju energetyki wykorzystującej odnawialne źródła energii.

Proces tworzenia rynku energii elektrycznej w Polsce zbliżonego do tego, który wprowadzają kraje Piętnastki wciąż znajduje się w początkowej fazie. Polską energetykę czeka jeszcze etap konsolidacji i restrukturyzacji. Rozpoczęte procesy prywatyzacyjne mają na razie stosunkowo niewielką skalę (o czym świadczą np. aktu-

alne problemy z prywatyzacją ośmiu zakładów energetycznych z tzw. Grupy G 8). W ocenie OECD,³ w polskim sektorze elektroenergetycznym wciąż nie dochodzi do prawdziwej konkurencji, choć istnieją już solidne podstawy prawne do powstania konkurencyjnego rynku – powstał organ regulacyjny energetyki (URE) oraz giełda energii. Jedną z przyczyn powolności przekształceń rynkowych w tym sektorze jest związanie dużej ilości energii kontraktami długoterminowymi zawartymi pomiędzy Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi a wytwórcami obejmującymi około 60% energii elektrycznej dostarczanej do krajowego systemu elektroenergetycznego. Rozwiązanie tego problemu jest jednym z głównych warunków liberalizacji sektora. Słusznie zatem program restrukturyzacji kontraktów długoterminowych jest jednym z priorytetowych zadań wskazanych w *Programie przygotowania Polski do członkostwa*. Zadanie to jest realizowane z niewielkim opóźnieniem w stosunku do przedstawionego harmonogramu. Rada Ministrów przyjęła *Program restrukturyzacji kontraktów długoterminowych (KDT) na zakup mocy i energii elektrycznej zawartych pomiędzy Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi SA a wytwórcami energii elektrycznej*. Program ten przewiduje jednoczesne rozwiązanie wszystkich istniejących umów długoterminowych na zakup mocy i energii elektrycznej za odszkodowaniem. Rząd szacuje, że rekompensaty pochłoną ok. 14-16 mld zł. Jednym z głównych celów tego programu jest ustabilizowanie sytuacji finansowej wytwórców energii elektrycznej i przygotowanie ich do efektywnego funkcjonowania na jednolitym, konkurencyjnym, europejskim rynku energii elektrycznej oraz umożliwienie pozyskania finansowania nowych inwestycji w sektorze. Przeprowadzenie restrukturyzacji kontraktów długoterminowych będzie wymagać przyjęcia stosownej ustawy. Program przygotowań do członkostwa zakładał, że projekt tej ustawy zostanie przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2003 r. Według doniesień prasowych⁴ projekt wzbudził zastrzeżenia Komisji Europejskiej (ze względu na zawarte w nim elementy pomocy publicznej).

Jednym z najtrudniejszych zadań wskazanych w części 14 (Energia) *Programu...* jest konieczność dostosowania pomocy dla górnictwa węgla kamiennego do zasad zgodnych z europejskimi przepisami w dziedzinie pomocy publicznej. Program przewiduje przeprowadzenie konsultacji z Komisją Europejską w tej sprawie (wrzesień 2003 r.) oraz przeprowadzenie analizy rozbieżności między procedurami udzielania pomocy publicznej dla górnictwa w Polsce i w Unii (grudzień 2003 r.). Nie wskazano jak i kiedy wdrażane będą działania stanowiące efekt powyższych konsultacji i analiz. Na początku września 2003 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o restrukturyzacji górnictwa w latach 2003-2006 zakładającej głębokie oddłużenie branży (umorzenie 18 mld zł długu powstałego przed czerwcem 2003 r., głównie wobec ZUS i funduszy ochrony środowiska), a także likwidację najbardziej nierentownych kopalni. Z uwagi na napięcia społeczne towarzyszące restrukturyzacji górnictwa jej realizacja wymagać będzie dużej determinacji ze strony rządu. Proces restrukturyzacji górnictwa (w tym pomocy publicznej dla tego sektora i jej zgodności z normami UE) wymaga stałej uwagi ze strony parlamentu.

Zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w krajowych bilansach zużycia paliw jest ważnym celem unijnej polityki energetycznej. Polska jest w tej dziedzinie mniej zaawansowana niż kraje UE. Rola energetyki odnawialnej w polski sektorze energetycznym musi ulec wzmocnieniu. Zgodnie z *Programem przygotowania do członkostwa* celowi temu służyć ma opracowanie programu wykonawczego do

³ Zob. „Przeglądy OECD. Reformy regulacji. POLSKA; 2002”.

⁴ *Opóźnienie rozwiązania KDT*, „Rzeczpospolita” z dn. 4 września 2003 r.

Strategii rozwoju energetyki odnawialnej (planowane na kwiecień 2004) oraz przyjęcie ustawy regulującej obowiązki w zakresie źródeł odnawialnych (przyjęcie projektu ustawy przez Radę Ministrów planowane na październik 2003 r.). Zważywszy na dotychczasowe opóźnienia pojawiające się w rządowych pracach w tej dziedzinie problematyka ta powinna być przedmiotem wzmożonej uwagi ze strony Sejmu.

Aneks 2 Programu zawierający wykaz projektów ustaw dostosowujących prawo polskie do prawa Unii Europejskiej wskazuje, że na początek 2004 r. planowana jest kolejna nowelizacja ustawy Prawo energetyczne. Dokument nie informuje jednak o przewidywanym zakresie zmian.

Podsumowanie

W ostatnich latach doszło do przyspieszenia w tworzeniu wspólnego rynku energii Unii Europejskiej. Główne cele unijnej polityki energetycznej to wzrost konkurencyjności, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw i ochrona środowiska. Unijne przepisy w tej dziedzinie ulegają szybkiej ewolucji prowadząc do otwierania i liberalizacji rynku, a także rozwoju sektora energetyki odnawialnej. Polski sektor energetyczny wymaga wciąż wielu działań dostosowawczych by mógł funkcjonować na unijnym rynku energii. Według *Programu przygotowania Polski do członkostwa w UE* prace, które należy podjąć w pierwszej kolejności to: restrukturyzacja kontraktów długoterminowych, ograniczenie subsydiowania „skrośnego”, dostosowanie wsparcia udzielanego sektorowi górnictwa węgla kamiennego do unijnych zasad pomocy publicznej, a także tworzenie obowiązkowych zapasów paliw płynnych oraz wsparcie rozwoju energetyki wykorzystującej odnawialne źródła energii.

Przedstawiony *Program* ma charakter krótkoterminowy (obejmuje działania planowane na lata 2003-2004). Tym można tłumaczyć, że nie odnosi się do konieczności dostosowania się do wielu aktualnych trendów i zmian, którym podlega europejska polityka i prawo dotyczące energii. Przyjmując dłuższą perspektywę planistyczną należy wskazać, że uczestnictwo we wspólnym europejskim rynku energii wymagać będzie bardziej złożonych prac dostosowawczych (obejmujących m.in. takie kwestie jak np. zapewnienie odpowiednich połączeń międzysieciowych umożliwiających przesył energii między krajami UE, czy też umieszczanie informacji o źródle pochodzenia energii i jego oddziaływaniu na środowisko na rachunkach przesyłanych użytkownikom).

Opracował: Mirosław Sobolewski

15. POLITYKA PRZEMYSŁOWA

W zakresie polityki przemysłowej Program przedstawia zadania związane z realizacją zobowiązań przyjętych w negocjacjach akcesyjnych. Dotyczy to zasad i wielkości udzielania pomocy publicznej w takich przemysłach jak: ciężka chemia, sektor węgla kamiennego i sektor hutnictwa żelaza i stali, jak również procesu monitorowania i kontroli udzielanej pomocy.

Podane są planowane daty realizacji pierwszego raportu z zakresu monitorowania udzielania pomocy publicznej w sektorach: hutnictwa żelaza i stali w ramach realizacji Programu restrukturyzacji i zapisów w Protokole nr 8 Traktatu Akcesyjnego, sektora węgla kamiennego na podstawie nowego programu restrukturyzacji oraz sektora chemii ciężkiej na podstawie rządowego projektu *Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji sektora wielkiej syntezy chemicznej*.

W odniesieniu do sektora węgla kamiennego, dotychczasowy Program restrukturyzacji obowiązywał do końca 2002 roku i w PPPC brakuje informacji na temat losów nowej ustawy gwarantującej podstawę prawną dla nowego programu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006, a planowany termin sporządzenia pierwszego raportu z realizacji tego Programu został zaplanowany już w grudniu 2003 roku. Wiadomo, że dopiero 2 września 2003 r. rząd przyjął projekt ustawy o restrukturyzacji górnictwa w latach 2003-2006, którą czeka jeszcze procedura legislacyjna. W najlepszym przypadku ustawa może wejść w życie od nowego roku.

Jednym z zadań jest też oszacowanie rozbieżności między zasadami i procedurami udzielania pomocy publicznej dla górnictwa węgla kamiennego w Polsce i w Unii Europejskiej w celu dostosowania zasad udzielania pomocy publicznej dla górnictwa węgla w Polsce do obowiązującego prawa wspólnotowego z chwilą wejścia Polski do UE w dniu 1 maja 2004 roku (zadanie to występuje również w części 14 PPPC. Energia).

W odniesieniu do planowanej lipcowej (2003 r.) daty realizacji zadania przekazania KE angielskiej wersji projektu *Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji sektora wielkiej syntezy chemicznej*, brakuje informacji czy zadanie to zostało wykonane. Nie wiadomo, czy zostanie też zrealizowane zadanie monitorowania udzielania pomocy publicznej w ramach *Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji sektora wielkiej syntezy chemicznej* (według załącznika 1 PPPC pierwszy raport ma się ukazać w grudniu 2003 r.). Przygotowywany od miesięcy plan restrukturyzacji i konsolidacji branży ciężkiej chemii nie został jeszcze przyjęty przez rząd (realizacja tego programu miała się rozpocząć na początku września 2003 r.). Istnieją kontrowersje związane z koncepcją tego programu, przewidującego powołanie jednej spółki nawozowo-melaminowej w oparciu o 6 spółek Skarbu Państwa w sektorze wielkiej syntezy chemicznej (dla których przewidywana pomoc publiczna w postaci umorzenia zobowiązań może sięgnąć 1,2 mld zł). Powstanie tej spółki może zagrażać ciągłości i sprawności funkcjonowania pozostałych segmentów przemysłu chemicznego, prowadząc do sytuacji monopolistycznej.

W przypadku zadania prywatyzacji koncernu Polskie Huty Stali S.A. również nie podana jest ocena stanu realizacji tego zadania w momencie przyjęcia Programu Przygotowania do Członkostwa (PPPC) w lipcu 2003 r.

Reasumując, PPPC w zakresie Polityki przemysłowej nie odzwierciedla ogromu zadań i problemów związanych z dostosowawczymi zobowiązaniami Polski w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji tak trudnych sektorów przemysłu jak: ciężka chemia, górnictwo węgla kamiennego i hutnictwo żelaza i stali. Przedstawione za-

dania mają na ogół bardzo ogólny charakter i są raczej kierunkami działań niż konkretnymi zadaniami do realizacji. Między innymi, potrzebne są szczegółowe, konkretne zadania dostosowawcze, np. w zakresie programu osłon socjalnych dla zwalnianych pracowników lub programu zapewnienia im nowego miejsca pracy, programu likwidacji kopalń, czy restrukturyzacji hut nie objętych programem pomocy publicznej zaakceptowanym przez Komisję Europejską, domagających się pomocy, która nie może być sprzeczna z prawem UE.

Ponadto, terminy realizacji zadań dotyczących polityki przemysłowej, przedstawione w Załączniku nr 1 PPC powinny być jak najszybciej zaktualizowane!

Opracowała: Ewa Czerwińska

16. MAŁE I ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWA

Chociaż wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) jest jednym z priorytetów Unii Europejskiej, to jednak prawo wspólnotowe stosunkowo mało miejsca poświęca temu zagadnieniu. Polityka Unii Europejskiej wobec MSP polega więc przede wszystkim nie na wydawaniu aktów prawnych, lecz na przyjęciu programów, uchwalaniu uchwał, czy ustalaniu wytycznych.

W omawianej części „Programu przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej” stwierdzono, że dostosowania w zakresie MSP „zostały zakończone”. Stwierdzenie to należy chyba rozumieć tak, że wszelkie konieczne dostosowania ustawowe zostały dokonane. Natomiast nadal niezbędne są inne działania wspierające konkurencyjność sektora MSP. „Program” wymienia je jako następujące zadania: utworzenie Centrum SOLVIT i Punktów Kontaktowych (jest system do nieformalnego rozwiązywania problemów dotyczących funkcjonowania jednolitego rynku), wspieranie transferu technologii, rozbudowa i wzmocnienie sieci Euro InfoCenters, ułatwienie przedsiębiorcom dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania (przede wszystkim poprzez zakończenie rozbudowy systemu funduszy poręczeniowych i pożyczkowych), dalszy rozwój Krajowego Systemu Usług dla MSP, rozbudowa bazy danych o regulacjach prawnych w UE. Z reguły zadania te planuje się zrealizować do grudnia 2003 r. lub w trybie ciągłym. Nasuwają się jednak zasadnicze wątpliwości, czy wykonanie tych zadań będzie wystarczające, aby w zauważalny sposób zwiększyć konkurencyjność sektora MSP w Polsce.

Uwaga o charakterze porządkowym: należy uaktualnić nazwę instytucji wiodącej (jako instytucję wiodącą wymieniono Ministerstwo Gospodarki).

Opracował: Zdzisław Wołodkiewicz-Donimirski

17. NAUKA I BADANIA

W omawianym załączniku I do Programu Przygotowań Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej pominięto bez żadnego komentarza obszar Nauki i Badań.

Na podstawie innych dokumentów można powiedzieć, że w obszarze tym nie ma zadań, które muszą być zakończone przed datą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, czyli do maja 2004 r. W dziedzinie nauki i badań konieczne są długofalowe działania. W Raporcie Okresowym 2002 czytamy, że „w celu zakończenia przygotowań do członkostwa wysiłki Polski muszą kierować się na wzmacnianie powiązań pomiędzy instytutami badawczymi a przemysłem oraz małymi i średnimi przedsiębiorstwami oraz na zapewnieniu nauce i badaniom trwałej i stymulującej postęp podstawy finansowej”. Istotne są także działania na rzecz wzmocnienia efektywności udziału Polski w 6. Program Ramowy Badań, Rozwoju Technicznego i Prezentacji Unii Europejskiej.

Opracowała: Justyna Osiecka-Chojnacka

18. EDUKACJA, KSZTAŁCENIE I MŁODZIEŻ

Dostosowanie przepisów do *acquis communautaire* w obszarze „Edukacja, kształcenie i młodzież” nie wymagało istotnych zmian legislacyjnych, gdyż według Traktatu z Maastricht edukacja oraz sfera kształcenia zawodowego należą do kompetencji poszczególnych krajów członkowskich. Wprowadzone dostosowania wynikały z konieczności realizacji zasady swobodnego przepływu osób, w tym wdrożenia Dyrektywy Rady 77/486/EWG z 25 lipca 1977 r. w sprawie dzieci pracowników migrujących. Polskie prawo oświatowe spełnia wymogi prawa unijnego.

Obecnie w obszarze Edukacja, kształcenia i młodzież zakończona została zdecydowana większość dostosowań. W Programie Przygotowań Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej stwierdza się, że „konieczne będzie jedynie ustanowienie infrastruktury w celu zapewnienia wdrożenia ustawodawstwa dotyczącego edukacji dzieci pracowników migrujących”. Zakończenie tego zadania określono na grudzień 2003 r. Zadanie to dotyczy organizacji bezpłatnej nauki języka polskiego oraz warunków do nauki języka i kultury kraju pochodzenia dzieci nie będących obywatelami polskimi i podlegającymi obowiązkowi szkolnemu. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą o systemie oświaty (art. 94 a ust 4 i 5), działania w tym zakresie będą od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej spoczywać na gminach właściwych dla miejsca zamieszkania osób uprawnionych do nauczania. Kluczowym podmiotem realizującym to zadanie będzie samorząd. W raporcie jako instytucję realizującą zadanie wymieniono jedynie MENiS, który będzie wspierał gminy i kuratoria oświaty w realizacji zadania.

W Raporcie wymienione także dwa bardzo szeroko zakrojone, długofalowe zadania: kontynuację reformy edukacji oraz rozwój kształcenia ustawicznego. Ich waga jest fundamentalna, lecz wykraczają poza ramy raportu, który według wprowadzenia ma obejmować „całość prac, jakie należy wykonać przez 1 maja 2004 roku”.

Opracowała: Justyna Osiecka-Chojnacka

19. TELEKOMUNIKACJA I TECHNOLOGIE INFORMACYJNE

Dla obszaru *Telekomunikacja i technologie informacyjne* przedstawiono mocno uproszczony kalendarz działań w trzech sektorach: telekomunikacji, usług pocztowych i społeczeństwa informacyjnego. Dla każdego sektora podano zadania do wykonania, podstawę realizacji, instytucje realizującą oraz końcowy termin realizacji. Zadania sformułowano jednym, bardziej lub mniej rozbudowanym, zdaniem. Podstawa realizacji, należy się domyślać, iż przynajmniej w niektórych przypadkach, zawiera szczegółowy harmonogram działań.

W sektorze *Telekomunikacja* zaplanowano do wykonania pięć zadań, wszystkie w zasadzie dotyczą Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty. Sama treść zadań nie budzi wątpliwości, ale przy braku możliwości analizy podstawy ich realizacji trudno ocenić poprawność ich sformułowania.

W sektorze *Usługi pocztowe* sformułowano dwa zadania. Jedno jest oczywiste, dotyczy Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty i związane jest z uczestnictwem Polski w pracach decyzyjnych Unii Europejskiej dotyczących sektora pocztowego. Drugie zadanie dotyczy nowelizacji ustawy Prawo pocztowe. Warto przy tej okazji postawić pytanie czy nie należy stworzyć oddzielnych organów regulacyjnych dla rynku telekomunikacyjnego i rynku pocztowego, tak jak to zapisano w jednym z wcześniejszych, nieprzyjętych, projektów ustawy Prawo pocztowe. W Unii Europejskiej wprowadza się nowe ramy regulacyjne dotyczące rynku telekomunikacji wymuszone w dużej mierze zachodzącym na nim procesem konwergencji. Wiele wskazuje na to, iż rynek szeroko rozumianych mediów elektronicznych będzie posiadał w niedalekiej przyszłości wspólny organ regulacyjny. Nie obserwuje się natomiast zjawiska włączania się rynku pocztowego w proces konwergencji rynku telekomunikacyjnego.

W sektorze *Spółczeństwo informacyjne* sformułowano dziesięć zadań, wszystkie dotyczą sfery zagadnień obejmowanych w Unii Europejskiej nazwą *information society*. Ich sformułowanie jest poprawne, trudno natomiast ocenić czy dokonano ich optymalnego wyboru z punktu widzenia jak najszybszej transformacji polskiego społeczeństwa w społeczeństwo informacyjne.

Opracował : Adam Kucharz

20. KULTURA I POLITYKA AUDIOWIZUALNA

We wskazanym punkcie przedstawiony został szczegółowy harmonogram prac dostosowawczych, związanych z realizacją polskich zobowiązań negocjacyjnych podjętych w obszarze „Kultura i polityka audiowizualna”. Należy zaznaczyć, że zadania te nie uległy od zeszłego roku żadnej zasadniczej zmianie. Wynika to z faktu, że zakończenie realizacji wszystkich zadań dostosowawczych rządu, które zostały ujęte w zeszłorocznym NPPC, zaplanowano na ostatni kwartał lub koniec 2003 r. Jedyne wyjątkiem dotyczy terminu podpisania kontraktu z Komisją Europejską na współfinansowanie Punktu Kontaktowego ds. Kultury, który został w stosunku do założenia z NPPC 2002 przesunięty o pół roku - na koniec lipca 2003 r. W rezultacie należy uznać, że zasadniczo, wszystkie zadania z grupy zadań związanych z budową instytucji są prowadzone planowo oraz że fakt ten znajduje właściwy wyraz w zaktualizowanej treści NPPC (por. Raport z realizacji w 2002 roku NPPC, przyjęty przez Radę Ministrów dnia 18 marca 2003 r., pkt. 20 s. 2 i 4, dalej: RNPPC 2002). Niejasności pojawiają się natomiast w tej części treści omawianego punktu, która dotyczy zadań związanych z dostosowaniem prawa. W szczególności brak jest zaktualizowanych informacji na temat postępów prac parlamentarnych nad najważniejszym zadaniem z tej grupy, tj. dostosowaniem do wymogów prawa europejskiego przepisów ustawy o radiofonii i telewizji. Należy podkreślić, że rządowy projekt zmian w ustawie został odrzucony przez Sejm na posiedzeniu nr 54 dnia 29 lipca 2003 r. W następstwie tego wydarzenia NPPC powinien zostać uzupełniony o informację na temat planowanego terminu przyjęcia przez Radę Ministrów nowego projektu ustawy, zawierającego przepisy dostosowawcze. W Programie nie zostały również ujęte kwestie związane z terminarzem wydawania aktów wykonawczych do ustawy. Powyższa uwaga dotyczy w szczególności rozporządzenia KRRiT w sprawie preferencji dla europejskich audycji telewizyjnych wytworzonych przez producentów niezależnych, do którego wydania Rada jest zobowiązana na podstawie art. 15a ust. 4 aktualnie obowiązującej ustawy (por. RNPPC 2002, pkt. 20, s. 2). Należy podkreślić, że zgodnie z NPPC 2002, wprowadzenie stosownych poprawek do ustawy o radiofonii i telewizji stanowi podstawowe zadanie z zakresu polskich zobowiązań negocjacyjnych podjętych w omawianym obszarze.

Opracował: Ziemowit Cieślik

21. POLITYKA REGIONALNA I KOORDYNACJA INSTRUMENTÓW STRUKTURALNYCH

Dokument „Program przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej” ma charakter głównie informacyjny i techniczny, a nie programowy, przez co nie stwarza dużych możliwości do jego oceny. Jest on skonstruowany w postaci schematu: zadania do realizacji, podstawa prawna, instytucje odpowiedzialne za ich przeprowadzenie oraz terminy ich zakończenia. Brak natomiast informacji o stopniu zawansowania realizacji tych zadań, problemach w ich realizacji, czy też możliwych opóźnieniach i przesunięciach czasowych.

Punkt 21 „Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych” podejmuje kwestię przygotowań Polski do wykorzystania środków z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Z jego lektury wynika, że podstawowym problemem jest tutaj przede wszystkim usprawnienie przejmowania i wykorzystania środków unijnych. Jak piszą sami autorzy „konieczna jest dalsza realizacja działań mających na celu efektywną absorpcję środków strukturalnych Unii Europejskiej”.

Akcent pada na „triadę”: zarządzanie, kontrola i monitorowanie spraw finansowych, które stają się obecnie najważniejsze. Nie jest już nim dostosowanie prawa, co już przeprowadzono. Instytucją wiodącą i odpowiedzialną w tej dziedzinie jest Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, nadzorujące politykę regionalną.

Punkt 21 w swoim harmonogramie wykonywania zadań nawiązuje do Uchwały KIE z 30 sierpnia 2002 r., Planu działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego Polski dla sprawnego zarządzania funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności, przyjętego przez ZP KIE w lipcu 2002 r. oraz Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności, zatwierdzonego przez Radę Ministrów w lutym 2003 r.

Jego podstawę programową stanowi natomiast Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004 – 2006 oraz Zintegrowany Program Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (ZPORR). ZPORR jest jednym z programów operacyjnych, które mają służyć realizacji celów Narodowego Planu Rozwoju/ Podstaw Wsparcia Wspólnoty na lata 2004 – 2006 (NPR/CSF). Sformułowano w nim strategię zmierzającą do ich osiągnięcia, w oparciu o analizę zróżnicowania regionalnego województw w Polsce, oraz w kontekście polityki spójności społeczno-gospodarczej całej wspólnoty. ZPORR określa także również spodziewane skutki interwencji w przebiegu procesów rozwojowych, wskazuje na kierunki i wielkość planowanego zaangażowania, środków funduszy strukturalnych oraz określa sposób koordynacji i wdrażania pomocy strukturalnej w całym okresie realizacji programu.

Najważniejsze problemy w zakresie polityki regionalnej i koordynacji instrumentów strukturalnych są, według analizowanego punktu 21, następujące:

- wynegocjowanie z Komisją Europejską treści Podstaw Wsparcia Wspólnoty (w tym także Strategii Wdrażania Funduszu Spójności) w oparciu o Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004 – 2006 (Rozporządzenia WE nr 1260 z dnia 21 czerwca 1999 r., dotyczące przepisów funduszy strukturalnych). Rezultaty negocjacji stworzą podstawę do podejmowania decyzji finansowych dotyczących wkładu funduszy strukturalnych do poszczególnych programów operacyjnych. Brak w analizowanym dokumencie natomiast informacji o wyniku tych negocjacji lub też o ich oczekiwanych wynikach;
- osiągnięcie sprawności administracyjnej w zakresie wykorzystania środków z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Ma to się odbywać poprzez

wzmocnienie kadrowe (szkolenia) lub też powoływanie na szczeblu regionalnym komórek odpowiedzialnych za zarządzanie i bezpośrednio wdrażanie programów i projektów współfinansowanych z instrumentów strukturalnych UE. Ma to nastąpić do września (lipca) 2003 r., a do końca tego roku – osiągnięcie w nich docelowego poziomu zatrudnienia. Pojawia się tu jednak istotny problem, który nie znalazł miejsca w analizowanym dokumencie, a mianowicie współdziałanie instytucji administracji rządowej i samorządowej. Należy pamiętać, że na poziomie krajowym polityka regionalna jest zarządzana przez MGPIPS, a większość zadań realizacyjnych zostaje powierzona podmiotom regionalnym, tj. Urzędowi Marszałkowskim (przygotowanie celów, identyfikacja projektów) oraz Urzędowi Wojewódzkim (w zakresie kontroli, monitorowania, weryfikacji i potwierdzenia płatności). Rozwiązanie to ma charakter przejściowy, gdyż w 2007 r. ma nastąpić pełne przeniesienie odpowiedzialności za przygotowanie i realizację regionalnych programów rozwojowych na poziom wojewódzki;

- terminowość wykonywania zadań związanych z budową systemu informatycznego monitoringu i kontroli finansowej funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (w skrócie SIMIK), a także opracowanie standardowych procedur zarządzania i kontroli wykorzystania środków pochodzących z funduszy strukturalnych. Ich przygotowanie ma nastąpić w październiku 2003 r., a wdrożenie do końca tego roku Autorzy dokumentu piszą także, że należy usprawnić proces opracowywania oraz oceny projektów kwalifikowanych do wsparcia z funduszy unijnych. Brak jest natomiast informacji pozwalających na ocenę stopnia zaawansowania realizacji zamierzonych celów;
- przygotowanie baz danych dotyczących projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych oraz Europejskiego Funduszu Społecznego oraz osiągnięcie sprawności operacyjnej elektronicznego systemu monitoringu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK). Usprawni to opracowywanie i ocenę projektów kwalifikowanych do wsparcia z funduszy unijnych, co ma nastąpić w końcu tego roku.

Przedstawione w analizowanym punkcie 21 zadania są zgodne z kierunkami, które zostały określone w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001 – 2006 (NSRR). Zasady wdrażania opierają się na regulacjach przyjętych z funduszy strukturalnych UE oraz krajowych rozwiązaniach dotyczących finansów publicznych, pomocy publicznej i podziału odpowiedzialności w prowadzeniu i realizacji polityki regionalnej pomiędzy rządem a samorządami terytorialnymi. Samo tworzenie podstaw polityki regionalnej odbywa się w oparciu o „Ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego” (określa ona zasady wspierania rozwoju regionalnego przez państwo oraz zasady współdziałania w tym zakresie administracji rządowej i samorządowej). Instrumentem wdrażania polityki regionalnej państwa są kontrakty wojewódzkie (stanowią one formę umowy między rządem RP, a samorządem województwa na realizację określonych priorytetów rozwoju).

Opracował: Sławomir Łodziński

22. ŚRODOWISKO

Ochrona środowiska to niewątpliwie istotny obszar polityki europejskiej, którego znaczenie w ostatnich latach stale wzrasta. Znalazło to swoje potwierdzenie w traktacie założycielskim uznającym „wysoki poziom ochrony i poprawę jakości środowiska naturalnego” za jeden z celów Wspólnoty (art. 2 TWE). Dorobek prawny Wspólnot w tej dziedzinie, to dziś niezwykle rozbudowany i szczegółowy zbiór uregulowań obejmujący łącznie kilkaset aktów prawnych. Są wśród nich np. uregulowania z zakresu ochrony wód przed zanieczyszczeniami, ochrony powietrza, gospodarki odpadami, ochrony przyrody, ochrony przed hałasem czy kontroli zanieczyszczeń przemysłowych. Nie jest to jednak zbiór zamknięty i niezmienny. Oprócz nowelizacji istniejących przepisów w UE na bieżąco przyjmowane są nowe dyrektywy bądź rozporządzenia regulujące kwestie ochrony środowiska.

Ogólnie rzecz biorąc, dostosowanie polskiego prawa do prawa UE obejmuje dwa podstawowe etapy: pierwszy to transpozycja przepisów europejskich, drugi to proces ich wdrożenia. W ciągu kilku ostatnich lat znacznie przebudowano polskie prawo ochrony środowiska. Przyjęto cały szereg nowych ustaw oraz dziesiątki rozporządzeń wykonawczych. Wprawdzie pozostają jeszcze przepisy unijne wymagające transpozycji (nawiasem mówiąc, pełna transpozycja jest trudna do osiągnięcia ze względu na dynamiczny charakter tworzenia prawa w UE), to jednak można stwierdzić, że pierwszy z etapów dostosowania jest bliski zakończenia. Główny problem dostosowania polskiego prawa ochrony środowiska polega obecnie na wdrażaniu przyjętych uregulowań. Taki też cel mają zadania wymienione w załączniku 1, w części 22.

Ilość zadań przewidzianych do realizacji w ramach części „Ochrona środowiska” należy do największych w omawianym Programie przygotowań do członkostwa. Obejmuje ona blisko dziewięćdziesiąt pozycji, wśród których występują rozmaite przedsięwzięcia o charakterze instytucjonalnym, organizacyjnym czy szkoleniowym. To głównie zadania spoczywające na organach administracji centralnej i polegające m.in. na opracowywaniu programów wdrażania określonych dyrektyw, powoływaniu nowych instytucji, opracowaniu systemów monitoringu, budowie baz danych, szkoleniu pracowników, zakupie aparatury dla laboratoriów. Za ich realizacją odpowiada Minister Środowiska, są jednak też zadania powierzane innym ministrom (MZ, MSWiA, MGPIPS, MRiRW) oraz innym organom administracji (województom, Inspekcji Ochrony Środowiska, Inspekcji Sanitarnej).

Dziedzina, w której najwięcej przewidziano do wykonania jest ochrona wód i poprawa jej jakości. Prawie jedna trzecia zadań w części 22 dotyczy tej sfery działania. Trzeba jednak zauważyć, że zadania realizowane przez administrację mają z reguły charakter przygotowawczy i nie przekładają się bezpośrednio na ograniczenie zanieczyszczeń czy poprawę jakości wody. Za konkretne przedsięwzięcia odpowiedzialne są podmioty gospodarcze wdrażające nowe, oszczędne technologie i instalacje oczyszczające lub samorządy budujące oczyszczalnie ścieków i kanalizację. Zadania administracji polegają na ocenie sytuacji, określeniu zakresu działań i priorytetów. Taki charakter ma np. zaplanowana inwentaryzacja zrzutów substancji niebezpiecznych do wód i kanalizacji, opracowanie programu redukcji zrzutów substancji niebezpiecznych, bądź realizowana przez Ministerstwo Środowiska aktualizacja programu wyposażenia aglomeracji w oczyszczalnie ścieków i systemy kanalizacji. Oprócz tego rodzaju zadań planuje się również np. zakup aparatury dla laboratoriów odpowiedzialnych za monitorowanie jakości wód powierzchniowych.

Gospodarka odpadami jest kolejnym obszarem działań, w którym przewidziano najwięcej zadań. Wśród głównych przedsięwzięć można tu wymienić przygotowanie planów gospodarki odpadami na szczeblu wojewódzkim i powiatowym (na marginesie, nie jest jasne dlaczego jako instytucję realizującą programy powiatowe wskazuje się wojewodów). Część z zaplanowanych zadań odnosi się do wybranych grup odpadów, przykładowo – planowana jest budowa baz danych dotyczących gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz utworzenie bazy danych odpadów zawierających PCB/PCT. Ważnym zadaniem jest tutaj też aktualizacja planu implementacji dyrektywy dotyczącej recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Data przystąpienia do jego realizacji uzależniona jest od zakończenia trwających obecnie w Sejmie prac nad ustawą regulującą tę problematykę.

Jednym z zadań, które wymagać będzie znacznego zaangażowania środków finansowych jest ustanowienie oddzielnego systemu zbiórki i usuwania baterii i akumulatorów zawierających rtęć. Za zadanie to odpowiedzialne są gminy, a termin jego realizacji upływa z końcem tego roku. Stanowi ono przykład przedsięwzięcia, którego realność wykonania trudno jest ocenić. Wobec braku szczegółowych informacji o tym przedsięwzięciu (co – nawiasem mówiąc – często ogranicza możliwość oceny planowanych zadań), a jednocześnie mając świadomość złożoności takiego zadania i związanych z nim kosztów, zaplanowany nieodległy termin realizacji może budzić wątpliwości.

Głównym zadaniem w dziedzinie ochrony powietrza jest ukończenie krajowej strategii redukcji emisji gazów cieplarnianych. Zaplanowano też realizację innych zadań o charakterze programów działania, np. sporządzenie programów poprawy jakości powietrza dla wyznaczonych stref, gdzie przekroczone zostały graniczne wartości koncentracji zanieczyszczeń. Ponadto, podobnie jak w innych głównych dziedzinach ochrony środowiska również w odniesieniu do jakości powietrza zaplanowano zwiększenie zatrudnienia w administracji odpowiedzialnej za wdrażanie prawa UE. Warto też zauważyć, iż w związku z przyjęciem pod koniec lipca 2003 r. w UE dyrektywy w sprawie handlu pozwoleniami na emisję konieczne będzie przygotowanie transpozycji tej dyrektywy do polskiego prawa. Wprawdzie autorzy programu sygnalizują we wstępie konieczność takich przygotowań ale w załączonym wykazie zadań związane z tym odpowiednie zamierzenia nie zostały uwzględnione. Wydaje się, iż obecnie, po przyjęciu dyrektywy (omawiany program powstał przed uchwaleniem dyrektywy), zadania z zakresu jakości powietrza powinny zostać uaktualnione pod kątem spodziewanej transpozycji przepisów z zakresu handlu emisjami.

Oprócz trzech wspomnianych dziedzin omawiane tu zadania dotyczą również m.in. wdrażania przepisów z zakresu ochrony przyrody, substancji chemicznych, zanieczyszczeń przemysłowych, genetycznie modyfikowanych organizmów. Większość zadań w ochronie przyrody wiąże się z powstającą na terenie Polski *Naturą 2000* – europejską siecią obszarów przyrodniczo cennych. Ich realizacja wymagać jednak będzie stworzenia odpowiedniej podstawy prawnej umożliwiającej włączenie do sieci wybranych obszarów. Taką podstawę prawną uwzględniono w nowej ustawie o ochronie przyrody, która zapewne wkrótce stanie się przedmiotem prac w Sejmie. Innym spośród nielicznych zadań, które wymagają jeszcze dostosowania prawa jest utworzenie systemu EMAS (systemu eko-zarządzania i audytu). Odpowiedni projekt ustawy jest obecnie przygotowywany w Ministerstwie Środowiska.

Opracował: Mirosław Gwiazdowicz

23. OCHRONA KONSUMENTÓW I ZDROWIA

Większość zadań w tej dziedzinie, zwłaszcza zmiany legislacyjne, została już wykonana. Pozostaje zakończenie prac nad ich wdrożeniem. Zaplanowanie końca prac na grudzień 2003 r. pozwala mieć nadzieję, że Krajowy System Informowania o Produktach Niebezpiecznych będzie w pełni gotowy do dnia akcesji. To samo można powiedzieć o budowanym systemie nadzoru rynku.

Wydaje się, iż jak to zauważył rząd, pozostały zadania edukacyjne, które nie powinny zakończyć się w tym roku czy z chwilą uzyskania członkostwa lecz powinny być stale kontynuowane. Chodzi tu zwłaszcza o edukację konsumentów w zakresie przysługujących im uprawnień, sprzyjanie aktywności organizacji konsumenckich, a także zmianę nastawienia sędziów, którzy nie zawsze pamiętają, że konsument jest z reguły słabszym niż przedsiębiorca podmiotem rynkowym.

Opracował: Bartosz Pawłowski

24. SPRAWIEDLIWOŚĆ I SPRAWY WEWNĘTRZNE

W Programie stwierdza się, że legislacyjne prace dostosowawcze realizowane są zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami negocjacyjnymi. Z załącznika nr 2 do Programu wynika, że przewidziano jeszcze nowelizację ustaw: Kodeks karny oraz Kodeks postępowania karnego m.in. w zakresie: penalizacji posiadania pornografii dziecięcej i nielegalnego dostępu do systemu informatycznego, wykonywania europejskiego nakazu aresztowania, wprowadzenia środka w postaci nakazu zabezpieczenia i dostarczania danych oraz procedur zatrzymania danych, wprowadzenia zdalnego przeszukiwania zasobów informacji,

Przedstawiono zamierzone działania o charakterze instytucjonalnym (w tym kadrowym) oraz planowanie programów i strategii o charakterze dostosowawczym. Wskazano następujące zadania: przyjęcie Krajowego Programu Zwalczania i Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi (przyjęcie miało nastąpić już w lipcu 2003 r.), wymiana lub doposażenie systemów komutacyjnych w komisariatach Policji, wprowadzanie programów komputerowych w prokuraturach, w wydziałach ksiąg wieczystych oraz komputeryzacja sal rozpraw, zakończenie instytucjonalnej organizacji bazy danych DNA-Genom, harmonizacja programu szkolenia kadry wymiaru sprawiedliwości, wzmocnienie kadrowe instytucji i organów wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (w tym: Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Centralnego Biura Śledczego, Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Urzędu Repatriacji Cudzoziemców, Biura Generalnego Inspektora Danych Osobowych) oraz szkolenie służb granicznych, wprowadzanie połączeń informatycznych w instytucjach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa granicy państwowej, przygotowanie Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych i Krajowego Systemu Informatycznego do funkcjonowania w ramach Systemu Informacji Schengen II., poprawa wyposażenia policji – w szczególności w sprzęt łączności radiowej w rejonach przygranicznych, uruchomienie systemu informacji wizowej *on-line*.

Sformułowane zadania mają być realizowane m.in. zgodnie z „Planem działań w sprawie wzmocnienia administracji i sądownictwa w Polsce” – dokumentem opracowanym przez polski rząd we współpracy z Komisją Europejską i przyjętym przez Radę Ministrów 16 kwietnia 2002 r., Planem Działania Schengen, stanowiskami negocjacyjnymi RP i UE, ustawami: z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych (Dz. U. Nr 110, poz. 1189) i z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 128, poz. 1175).

Opracowała: Dorota Olejniczak

25. UNIA CELNA

W zakresie dotyczącym regulacji prawnych Unii Celnej polskie regulacje prawne – wg zaprezentowanego stanowiska są zgodne z funkcjonującym w UE. Obecnie najważniejsze jest przygotowanie instytucjonalne (w zakresie kadr, wyposażenia w sprzętu i wdrożenia procedur). Jednostką odpowiedzialną za realizację tych zadań jest Ministerstwo Finansów. Planowane zakończenie realizacji zadania to grudzień 2003 r.

Opracował: Andrzej Kurkiewicz

26. STOSUNKI ZEWNĘTRZNE

W zakresie stosunków zewnętrznych program wskazuje na niezbędne działania dotyczące dostosowania stosunków umownych Polski z państwami trzecimi. Program wskazuje na trzy daty realizacji tego zamierzenia – lipiec 2003 r., sierpień 2003 r. oraz kwiecień 2004 r. Istotne dla oceny prawidłowości założeń w zakresie realizacji poszczególnych zadań byłoby uzyskanie informacji czy zadania, które miały być zrealizowane do lipca i sierpnia 2003 r. zostały zrealizowane.

Opracował: Andrzej Kurkiewicz

27. WSPÓLNA POLITYKA ZAGRANICZNA I BEZPIECZEŃSTWA

Kontynuując smutną tradycję z lat ubiegłych, rozdział 27 znów zawiera zadania, które zgodnie z poprzednim programem – w tym wypadku PPC'2002 – powinny już zostać zrealizowane. Zmiana regulaminu Rady Ministrów w kwestii skrócenia konsultacji międzyresortowych w sprawie wprowadzenia sankcji gospodarczych, ustanowienie jednostki koordynującej stanowisko Polski w sprawie sankcji nakładanych przez UE oraz wdrożenie unijnego systemu informacji niejawnych opóźnione zostały o cztery miesiące. Autorzy dokumentu deklarują przy tym, że procedury wprowadzania sankcji oraz system ochrony informacji niejawnych są priorytetami w dziedzinie WPZiB. Należy odnotować zamierzenie dotyczące przekazania stronie unijnej informacji o wyznaczeniu Dyrektora Politycznego w MSZ – wynika z tego, że wreszcie zrealizowano zadanie opóźnione w stosunku do pierwotnych zamierzeń o trzy lata. Dwa nowe zadania dotyczą wyjaśnienia sposobu postępowania z dokumentami niejawnymi UE (zastanawia, że wyjaśnienia są jeszcze konieczne ponad rok po podjęciu decyzji o wdrażaniu unijnego systemu ochrony informacji niejawnych) oraz stworzenia systemu informatycznego do przekazywania informacji niejawnych, współpracującego z systemami teleinformatycznymi UE.

Opracował: Maciej J. Nowakowski

28. KONTROLA FINANSOWA

W zakresie kontroli finansowej najważniejszym zadaniem jest decentralizacja systemu wdrażania (EDIS) i związana z tym kontrola *ex-ante* obejmująca selekcję projektów, prowadzenie przetargów i zawieranie kontraktów. Decentralizacja została w pełni dokonana dla programu SAPARD, a obecnie nacisk położony został na decentralizację programów ISPA i Phare. Termin wystąpienia z wnioskiem o akredytację jednostek wdrażających został określony przez Komisję Europejską dla Polski na dzień 1 października 2003 r.

Instytucjami realizującymi zadania w tym zakresie jest Ministerstwo Finansów, NIK, MGPIPS, a także administracja centralna i regionalna.

Najwcześniej, bo w lipcu 2003 r. planowano zakończenie zadania polegającego na przeglądzie statutów istniejących jednostek wdrażających w celu wprowadzenia do nich wymogów dotyczących kontroli finansowej i audytu wewnętrznego.

Także w lipcu planowano zakończenie utworzenia struktury koordynującej działania polskich służb kontrolnych na bazie byłego GIC Anti-Fraud Unit.

Do listopada 2003 r. zrealizowane zostaną zadania dotyczące przeprowadzenia audytu w instytucjach ISPA i Phare.

Do końca roku 2003 r. nastąpi wzmocnienie Biura Międzynarodowych Relacji Skarbowych w Ministerstwie Finansów oraz wzmocnienie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej.

Zadania wynikające z ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych i innych ustaw, która weszła w życie 1 stycznia 2002 r. a dotyczące kontroli *ex-ante* zobowiązań finansowych ze środków publicznych w stosunku do instytucji dysponujących środkami z UE będą realizowane do końca 2003 r.

Do zadań realizowanych jako praca ciągła zaliczono prowadzenie szkoleń osób zatrudnionych w komórkach audytu wewnętrznego w ministerstwach oraz podległych im jednostkach obsługujących Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności, a także wzmocnienie komórek audytu wewnętrznego na poziomie centralnym i regionalnym oraz koordynowanie i harmonizowanie kontroli finansowej i audytu wewnętrznego poprzez wprowadzanie standardów kontroli i audytu.

Opracowała: Joanna Strzelecka

29. FINANSE I BUDŻET

Negocjacje w tym obszarze nie zostały zamknięte a zgodnie ze zobowiązaniami dotyczącymi przygotowania do uczestnictwa w systemie środków własnych kraju kandydującego, powinny się zakończyć do końca października 2003 roku. Zadanie w zakresie sposobu klasyfikowania środków własnych w budżecie państwa oraz przepływów środków finansowych pochodzących z opłat cukrowych i celnych będą sfinalizowane po zakończeniu prac nad projektem budżetu na 2004 rok. Pozostają natomiast opóźnienia występujące w informatyzacji służb celnych, które są niezbędne do naliczania, poboru i kontroli cła, jako tzw. tradycyjnego środka własnego.

Opóźnienia dotyczą również usprawnienia systemu obliczania średnioważonej stawki VAT, które planowano zakończyć w czerwcu 2003 r. (system został stworzony przez MF we współpracy z GUS).

W nowelizacji ustawy o finansach publicznych⁵ dostosowano ramy prawne do wymogów członkostwa Polski w systemie środków własnych, w tym rozwój procedur związanych z wieloletnim programowaniem budżetu.

Opracowała: Urszula Smołkowska

⁵ Ustawa z dnia 17 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz. U. Nr 156, poz. 1300.

30. KOORDYNACJA STANOWISK POLSKI NA FORUM INSTYTUCJI UE

Jest to rozdział nowy, nie mający odpowiednika w poprzednich programach przygotowań do członkostwa. Część pierwsza omawia formy udziału Polski, jako aktywnego obserwatora, w pracach instytucji UE. Przedstawione zostały także efekty dotychczasowego udziału. Omówione zostały także przyjęte procedury przekazywania informacji i uzgadniania stanowiska Polski na forum instytucji UE. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami rolę koordynatora przepływu informacji oraz uzgodnień pełni Urząd Komitetu Integracji Europejskiej – świadczy to o wycofaniu się rządu z pierwotnej koncepcji, zakładającej docelowo przekazanie wiodącej roli w zakresie problematyki europejskiej resortowi spraw zagranicznych.

Zadania zawarte w drugiej części rozdziału dotyczą wyłącznie tworzenia teleinformatycznego systemu obiegu dokumentów, łączącego rząd i instytucje centralne oraz instytucje krajowe z unijnymi. Terminem realizacji większości z tych zadań jest grudzień 2003 r.

Opracował: Maciej J. Nowakowski

ZAŁĄCZNIK 2

Załącznik nr 2 dołączony do Programu Przygotowań Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej zawiera wykaz aktów prawnych związanych z dostosowaniem prawa polskiego do prawa UE w zakresie dziedzin opisanych w Programie. Przyjęto następujący podział aktów prawnych:

1. Wykaz projektów ustaw dostosowujących prawo polskie do prawa UE, które powinny zostać przyjęte przez RM w 2003 r.
2. Wykaz aktów wykonawczych do uchwalonych w latach 2000 – 2003 ustaw dostosowujących prawo polskie do prawa UE, które powinny zostać wydane w 2003 r.
3. Harmonogram wydawania aktów wykonawczych do ustaw dostosowujących prawo polskie do praw UE na 2002 r.

Ad. 1. Informacje zawarte w zestawieniu tabelarycznym odnoszące się do ustaw bądź projektów ustaw obejmują: resort odpowiedzialny za przygotowanie ustawy, tytuł ustawy, akt prawa UE, do którego następuje dostosowanie, zakres proponowanych zmian wraz opisem obowiązujących przepisów oraz termin przyjęcia projektu ustawy przez RM i ewentualnie stan procesu legislacyjnego (numer druku sejmowego). Tabela nie we wszystkich przypadkach wskazuje akt prawa UE, do którego ma odnosić się zmiana prawa polskiego.

Ad. 2. W zakresie rozporządzeń, których wydanie jest przewidziane na rok 2003 przyjęto podobną jak w przypadku ustaw konstrukcję tabeli (w niektórych przypadkach podano także konkretny przepis będący podstawą wydania aktu wykonawczego). Także tutaj częściowo brakuje podania odniesienia do odpowiedniego aktu prawa wspólnotowego. Tytuł tej części tabeli nie wyjaśnia, czy podane akty wykonawcze stanowią wyczerpujący katalog na cały okres 2000 – 2003, a w szczególności, czy obejmują cały rok 2003. Nie wiadomo też, czy zawarto informację o aktach wykonawczych, których wydanie przewidują projekty, o których mowa w punkcie 1.

Ad. 3. Informacja o rozporządzeniach, których wydanie było przewidziane na rok 2002 zawiera: nazwę właściwego resortu odpowiedzialnego za wydanie aktu, ustawę, w której jest upoważnienie do wydania rozporządzenia, zaplanowany termin wydania rozporządzenia oraz uwagi dotyczące stanu prac nad projektem. Z tej części tabeli wynika, że pomimo uchwalenia odpowiednich ustaw, wydanie niektórych rozporządzeń jest opóźnione, a tym samym proces dostosowania jest niekompletny.

Opracował: Zespół Prawa Europejskiego

ZAŁĄCZNIK 3

MONITOROWANIE PRZYGOTOWAŃ DO FUNDUSZY STRUKTURALNYCH I FUNDUSZU SPÓJNOŚCI

Istnieje konieczność przygotowania w pełni operacyjnego systemu zarządzania pomocą strukturalną do końca 2003 roku. W załączniku nr 3 PPC określone są więc zadania związane z przygotowaniem operacyjnych programów udzielania pomocy w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

I. W odniesieniu do funduszy strukturalnych, są to:

- zadania dotyczące wprowadzenia zmian wynikających z ustaleń wynegocjowanych w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty,
- zadania w zakresie negocjacji dokumentów programowych z Unią Europejską w oparciu o Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006,
- zadania przygotowujące system wdrażania funduszy strukturalnych – uruchomienie informatycznego systemu monitoringu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK), przygotowanie podręczników procedur wdrażania poszczególnych programów operacyjnych,
- zadania w zakresie dostosowań instytucjonalnych administracji szczebla rządowego i samorządowego – powoływanie struktur przyszłych jednostek zarządzających poszczególnymi programami operacyjnymi i powoływanie struktur w ramach samorządów województw z pełną obsadą etatową (planowanie pełnej gotowości operacyjnej do końca 2003 roku), powołanie komitetów sterujących (do 15 września 2003 r.) i komitetów monitorujących dla poszczególnych operacyjnych programów pomocy strukturalnej,
- zadania w zakresie szkoleń i promocji dla jednostek zaangażowanych w zarządzanie środkami strukturalnymi i dla beneficjentów pomocy,
- zadania związane z przygotowaniem projektów infrastrukturalnych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – w tym identyfikacja projektów i wybór wykonawcy, który ma dostarczyć pomoc techniczną dla przygotowania tych projektów,
- zadania dotyczące zmian legislacyjnych – przede wszystkim nowelizacja ustawy o *finansach publicznych* i uchwalenie ustawy o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego* i nowej ustawy o *zasadach wspierania rozwoju regionalnego*.

II. W odniesieniu do Funduszu Spójności, dla którego dokumentem programowym jest *Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006. Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności* (przyjętego przez Radę Ministrów 14 lutego 2003 r.), zadania dotyczą:

- spraw organizacyjnych – organizacji Departamentu Koordynacji Funduszu Spójności w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (Departament został już utworzony w kwietniu 2003 r.), zwiększenie zatrudnienia w instytucjach zarządzających, wdrażających i kontrolnych oraz przeprowadzenie szkoleń dla pracowników w tych instytucjach i beneficjentów pomocy,
- negocjacji Podstaw Wsparcia Wspólnoty z Komisją Europejską i ewentualnego uaktualnienia *Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności*,
- wdrażania Funduszu Spójności – przygotowania podręcznika wdrażania, przygotowania do aplikacji do Funduszu Spójności na 2004 rok i wdrożenia systemu monitoringu SIMIK.

W załączniku 3 PPPC, przy omawianiu programu działań w zakresie pomocy ze strony funduszy strukturalnych, zwraca uwagę brak odniesienia do ustaleń w zakresie monitoringu, kontrolowania pomocy i zarządzania zawartych w *Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004-2006* i w poszczególnych planach operacyjnych. Co ciekawe, odniesienie to znajduje się w tym samym załączniku przy przedstawianiu zadań (w zasadzie pokrewnych) w zakresie wykorzystania Funduszu Spójności. Wydaje się, że to przede wszystkim z ustaleń *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006* i z sześciu głównych planów operacyjnych wynikają zadania do realizacji w zakresie monitorowania przygotowań do wykorzystania funduszy strukturalnych, zwłaszcza że w tekście znajduje się uwaga o przygotowaniu kolejnej edycji *Narodowego Planu Rozwoju*. Nie jest jednak do końca jasne, czy dotyczy to poprawionej o ustalenia negocjacyjne z UE wersji NPR na lata 2004-2006, czy też o przygotowywanie koncepcji nowego NPR w okresie następnej perspektywy finansowej, czyli w latach 2007-2013.

Należy zaznaczyć, że w odniesieniu do 8 zadań, dla których termin realizacji został określony w Załączniku 3 PPPC na lipiec 2003, brakuje oceny stanu wykonania tego zadania.

Opracowała: Ewa Czerwińska

ZAŁĄCZNIK NR 4

PROGRAMY POMOCY PRZEDAKCESYJNEJ UE

Dokument ten omawia realizowane w ramach przygotowań do członkostwa Polski w Unii Europejskiej programy pomocy przedakcesyjnej. Przyjęte zostało przy tym szerokie rozumienie pojęcia programów przedakcesyjnych, skoro obok najlepiej znanych programów Phare, SAPARD i ISPA omówione zostały także *Transition facility*, programy bilateralne, *Counterpart Funds* oraz program krajowy UNDP dla Polski.

Odnosnie do trzech najważniejszych programów: Phare, SAPARD i ISPA, dokument zwraca uwagę na potrzebę szybkiego wdrożenia zaprogramowanych działań, co wynika z ich związku z przygotowaniem Polski do funkcjonowania w ramach Unii, w tym stosowania *acquis communautaire*. Silnie akcentowana jest także kwestia środków krajowych niezbędnych dla współfinansowania projektów. Dokument ogranicza się jednak do wskazywania problemu – autorzy powstrzymali się od propozycji jego rozwiązania. W programach Phare i ISPA intensywnie wprowadzany jest obecnie EDIS (ang. *Extended Decentralisation of Implementation System*) – czyli rozszerzona decentralizacja systemu wdrażania. Ta nowa koncepcja realizacji programów przedakcesyjnych zakłada znacznie zwiększony udział państwa-beneficjenta, przede wszystkim w wieloetapowej kontroli wydatkowania środków. Pełne wprowadzenie EDIS, potwierdzone akredytacją Komisji Europejskiej, musi nastąpić do dnia akcesji – brak takiej autoryzacji skutkować będzie wstrzymaniem pomocy z programu Phare. W programie SAPARD, do dnia uzyskania przez Polskę członkostwa w UE, trwać będą procedury akredytacji agencji odpowiedzialnych za wdrażanie działań 4 i 5. We wszystkich trzech programach kończy się już ostatni okres zatwierdzania projektów – wydatkowanie środków z kolejnych edycji trwać będzie zaś do roku 2006.

Transition facility to nowy, przewidziany w Traktacie Akcesyjnym program, mający na celu wsparcie Polski w pierwszym etapie członkostwa (lata 2004-6). W wymiarze merytorycznym i, co najmniej początkowo, także organizacyjnym, stanowić on będzie kontynuację realizowanego dotychczas w ramach Phare programu rozwoju instytucjonalnego. Obejmie on kilka wyznaczonych obszarów, koncentrując się przede wszystkim na tworzeniu skutecznie działających struktur administracyjnych.

Kolejne programy w różnym stopniu ukierunkowane są na przygotowanie Polski do członkostwa w UE. O ile cel taki jednoznacznie przyświeca obecnym w kraju od kilkunastu lat wspólnotowym *Counterpart Funds* czy programom bilateralnym realizowanym z Danią, Holandią czy Włochami, o tyle pomoc rządu japońskiego czy ONZ w ramach krajowego programu UNDP ma tylko pośredni wpływ na przygotowanie Polski do akcesji. Nie można jednak niedoceniać ich wkładu w ogólny rozwój kraju. Należy zaznaczyć, że znaczna część tych programów jest obecnie w fazie schyłkowej – ofiarodawcy kończą ten etap współpracy wraz z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej i tym samym – dostępu do znacznie poważniejszych funduszy wspólnotowych.

Dokument zawiera także krótką część poświęconą fiskalnym i budżetowym aspektom programów pomocowych. Chodzi tu przede wszystkim o zwalnianie z podatków środków przekazanych na realizację projektów oraz planowanie w budżecie rezerwy celowej pod kątem wydatkowania jej na współfinansowanie projektów lub na pokrycie kosztów integracji z UE.

Zawarte w dokumencie tabele prezentują mniej lub bardziej precyzyjnie określone zadania, podstawę ich realizacji, instytucje za realizację odpowiedzialne oraz wyznaczone terminy jej zakończenia.

Opracował: Maciej J. Nowakowski