



Opinia o przyjętym przez Radę Ministrów  
w dniu 5 września 1995 r  
raporcie z wykonania programu działań  
dostosowujących polską gospodarkę  
oraz system prawny  
do wymagań Układu Europejskiego

31 października 1995 r.

Listopad 1995

OPRACOWANIE ZBIOROWE

**Raport**

**Nr 80**

Opinię przygotowano na zlecenie Sejmowej Komisji ds. Układu Europejskiego z dnia 29 września 1995 r. Za podstawowe odniesienie dla oceny Raportu, na którą składają się przedstawione w tym zbiorze materiały, przyjęto zapisy zawarte w *Programie działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego*. W ocenie Raportu przyjęto podobne kryteria metodologiczne jak w analogicznym opracowaniu przedstawionym Komisji w roku ubiegłym

## SPIS TREŚCI

Uwagi w sprawie metody zastosowanej przy ocenie Raportu	1
Ogólne uwagi w sprawie oceny Raportu	2
Przygotowanie do procesów integracyjnych, koordynacja i monitoring	4
System finansowy	7
System bankowy	8
Współpraca gospodarcza z zagranicą	9
Przemysł i handel	12
Rolnictwo i gospodarka żywnościowa	17
Interwencje na rynku rolnym - <i>Agencja Rynku Rolnego (ARR)</i>	22
Gospodarka przestrzenna i budownictwo	25
Transport i gospodarka morska	26
Łączność	29
Programy regionalne	30
Prywatyzacja	32
Zamówienia publiczne	34
Ochrona i promowanie konkurencji	37
Edukacja	40
Rynek pracy i polityka socjalna	46
Turystyka	51
Ochrona środowiska, leśnictwo	54
Ochrona własności przemysłowej	58
Ochrona własności intelektualnej	60
Współpraca kulturalna	62
Normalizacja, metrologia, jakość wyrobów, przepisy techniczne	67
Statystyka	72
Statystyka rolnicza	74
<b>Inne działania dostosowawcze:</b>	
Atomistyka	75
Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców	76
<b>Wyniki gospodarcze 1994 r. w świetle kryteriów z Maastricht</b>	79
<b>PHARE - program pomocy Unii Europejskiej dla Polski jako finansowy instrument wsparcia procesu integracji</b>	80
<b>Uwagi do części Raportu z wykonania programu działań dostosowujących pt. "Działania podjęte w roku 1994 przez Ministerstwo Sprawiedliwości w zakresie dostosowania prawa do prawa Unii Europejskiej"</b>	83
<b>Uwagi ogólne dotyczące metodologii i formy opracowania Raportu</b>	84
<b>Ekspertyza sporządzonego przez Urząd Rady Ministrów "Raportu z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego w 1994 roku (Ekspertyza wykonana na zlecenie BSE)</b>	85

*Opracował zespół ekspertów BSE w składzie: Jolanta Adamiec, Małgorzata Bajor-Stachańczyk, Ewa Czerwińska, Zdzisław Galicki, Janusz Jeziorski, Joanna Karolczak, Ewa Karpowicz, Bożena Kłos, Adam Koronowski, Justyna Osiecka, Paweł Romaniuk, Witold Rutkowski, Mirosław Sobolewski, Dorota Stankiewicz, Joanna Strzelecka, Zdzisław Wołodkiewicz-Donimirski, oraz prof. dr hab. Anna Zielińska-Głębocka z Ośrodka Badań Integracji Europejskiej, Katedra Jean Monnet, Uniwersytet Gdański.*

*Zredagował: Adam Koronowski BSE*

## UWAGI W SPRAWIE METODY ZASTOSOWANEJ PRZY OCENIE RAPORTU

Za podstawowe odniesienie dla oceny Raportu, na którą składają się przedstawione w tym zbiorze materiały, przyjęto ustalenia zawarte w "Programie działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego". Wynika to z oczywistej formalnej zależności pomiędzy oboma dokumentami. Jednocześnie jednak przeprowadzona analiza wykracza poza wąskie ramy realizacji Układu. Wynika to z kilku przyczyn.

Po pierwsze, należy zauważyć, że sam Program przewiduje podejmowanie działań, które wykraczają poza realizację zobowiązań przyjętych przez Polskę w ramach Układu Europejskiego i nakładających obowiązek podjęcia działań administracyjnych i prawnych w celu sprostania wymogom Układu. Jest to uzasadnione, gdyż takich obligatoryjnych zmian jest przewidzianych w Układzie niewiele. Z tego względu ważne są także zadania nie mające charakteru obligatoryjnego, lecz służące realizacji celów Układu, w szczególności przygotowaniu członkostwa w Unii.

Po drugie, na co została zwrócona uwaga także w zeszłorocznym opracowaniu Biura Studiów i Ekspertyz, stwierdzenie stopnia realizacji Programu jest trudne lub nawet niemożliwe zupełnie niezależnie od jakości przedstawianych raportów. Trudność ta wynika z bardzo ogólnikowego charakteru Programu i braku w nim harmonogramu. W takiej sytuacji pozostaje możliwość bezpośredniej weryfikacji realizacji tych postanowień samego Układu, które mają charakter określonych w czasie zobowiązań. Ponadto punktem odniesienia stają się wówczas cele Układu, w tym przede wszystkim spełnienie warunków pełnego członkostwa w Unii.

Po trzecie, w dzisiejszej sytuacji, przede wszystkim po złożeniu przez Polskę wniosku o członkostwo Unii Europejskiej, właściwym kryterium oceny działań dostosowawczych jest zbliżenie do spełnienia warunków pełnego członkostwa.

Pomimo zastosowania tego szerokiego ujęcia, pamiętając o formalnej zależności Raportu i Programu, w przygotowaniu ocen zawartych w tym zbiorze starano się wyodrębnić uwagi dotyczące realizacji ustaleń samego Programu na tyle, na ile oba dokumenty na to pozwalały. Uwagi te obejmują także spostrzeżenia dotyczące harmonogramu na lata 1995 - 1996, w przypadkach, kiedy spostrzeżenia takie wydawały się istotne.

W związku z przyjętymi założeniami odnośnie metody oceny Raportu w wielu przypadkach Autorzy opracowania starali się sformułować ogólniejsze oceny polityki w poszczególnych dziedzinach oraz przekazać pewne sugestie. Podkreślić jednak należy, że ocena Raportu nie ma charakteru całościowej oceny polityki Rządu, ani tym bardziej wyczerpującego pozytywnego programu. Wynika to zarówno z celów niniejszego opracowania, jak też ograniczonych sił i środków, jakimi dysponują jego wykonawcy.

Opinia, poza opracowaniami ekspertów BSE, zawiera również ekspertyzę wykonaną na zlecenie BSE przez prof. dr hab. Annę Zielińską-Głębocką z Ośrodka Badań Integracji Europejskiej, Katedra Jean Monnet, Uniwersytet Gdański.

*dr Adam Koronowski*

## OGÓLNE UWAGI W SPRAWIE OCENY RAPORTU

"Program działań dostosowujących gospodarkę polską do wymagań Układu Europejskiego" zawiera trzy części: wstęp, politykę gospodarczą i zadania dla resortów wynikające z Układu. Ubiegłoroczny Raport odnosił się wyłącznie do ostatniej części Programu (zadań dla resortów).

W obecnym Raporcie za rok 1994 wprowadzono dodatkowo w stosunku do poprzedniego raportu punkt "Wyniki gospodarcze 1994 r. w świetle kryteriów z Maastricht". Przedstawienie w tym punkcie kształtowania się podstawowych kategorii makroekonomicznych należy ocenić pozytywnie. Daje to możliwość oceny skutków polityki gospodarczej z punktu widzenia zbliżenia się gospodarki polskiej do odpowiednich standardów Unii. Osiągnięcie właściwego poziomu stabilności i równowagi gospodarczej będzie istotnym czynnikiem przesądzającym o możliwości członkostwa. Jak zresztą w Raporcie słusznie zwraca się uwagę, większość krajów Unii nie spełnia obecnie kryteriów z Traktatu z Maastricht. W świetle przytoczonych w Raporcie danych, rok 1994 był kolejnym rokiem poprawy odpowiednich wskaźników w Polsce.

Przedstawienie w Raporcie podstawowych wskaźników makroekonomicznych odpowiada postulowanemu w ubiegłorocznym opracowaniu BSE omówieniu kształtowania się kondycji gospodarki z punktu widzenia celów Układu, a nie tylko zmian regulacyjnych.

Nie można jednak uznać, że zaspokaja to potrzebę ukazania skutków działań dostosowawczych dla funkcjonowania gospodarki oraz dla polityki gospodarczej mającej na celu aktywną odpowiedź na wywołane skutki i osiągnięcie celów Układu. Brak ten stanowi poważną słabość Raportu.

Podkreślić należy, że Program przewiduje konieczność śledzenia skutków podejmowanych działań. Na przykład wśród zadań MPiH wynikających z realizacji Układu Program wymienia "monitorowanie zmian strukturalnych w przemyśle, a w szczególności wpływu na nie zmian eksportu i importu z krajów WE".

Raport milczy na temat zmian sytuacji przedsiębiorstw i kształtowania się konkurencyjności polskiej produkcji i eksportu. Kwestia taka powinna być rozpatrzona w kontekście liberalizacji handlu wynikającej z Układu, tak aby zapewnić obraz skutków Układu i pozwolić sformułować wnioski dotyczące ewentualnej potrzeby stosowania przewidzianych Układem procedur ochronnych. Przedstawiony Raport nie daje obrazu odpowiednich zmian, ani nie zapewnia wyczerpującej informacji o ewentualnym stosowaniu odpowiednich procedur. Należy zauważyć, że zgodnie z Programem "postanowienia Układu zawierają (...) zezwolenie na używanie niezbędnych środków ochrony krajowego rynku w przypadku rzeczywistej potrzeby takiej protekcji (...). Zagwarantowane Układem prawo do tego typu aktywnej polityki protekcji celnej powinno być w pełni wykorzystane dla osłony procesów restrukturyzacyjnych".

Podobnie wśród zadań Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Program wymienia "kontrolę wpływu liberalizacji importu produktów rolnych na rynek krajowy". Raport zawiera w odpowiedniej części bardzo skrótowo ujęte informacje z działalności resortu w tym zakresie. Pożądane byłoby szersze sprawozdanie ze wspomnianych w Raporcie analiz prowadzonych w ministerstwie. Na podstawie Raportu nie można bowiem wyrobić sobie opinii w takich sprawach jak: zmiana konkuren-

cyjności polskiego rolnictwa, zmiany wydajności pracy w rolnictwie, zmiany struktury cen itp. Włączenie tych zagadnień do raportu postulowane było w ubiegłorocznej ocenie raportu przygotowanej przez BSE. Dopiero ich omówienie w Raporcie dawałoby podstawę do merytorycznej oceny skutków podejmowanych działań i słuszności przyjętych rozwiązań, wśród których w szczególności należy wymienić wprowadzenie opłat wyrównawczych.

Podobnie jak w zeszłym roku w Raporcie zabrakło informacji o zmianie pozycji polskich instytucji finansowych w perspektywie przyszłej liberalizacji dostępu zagranicznych inwestorów do sektora finansowego. Raport wspomina działania podjęte w celu wzmocnienia krajowego sektora finansowego, nie relacjonuje jednak rzeczywistych efektów tych działań.

Pozytywnie należy ocenić fakt włączenia do Raportu informacji o przekształceniach własnościowych, co postulowała zeszłoroczna opinia Biura Studiów i Ekspertyz. Niestety, także w tym przypadku można powtórzyć opinię, że przedstawione informacje nie tworzą właściwego obrazu efektów podejmowanych działań.

W świetle powyższych uwag mających charakter przykładowy wydaje się, że Raport wciąż w niektórych dziedzinach nie daje należytego obrazu skutków podejmowanych działań oraz uzasadnienia ich podjęcia lub zaniechania (np. procedury ochronne).

Należy także zwrócić uwagę, że w odniesieniu do pewnych istotnych zagadnień trudno wyobrazić sobie ich wyczerpujące ujęcie w Raporcie. Dotyczy to w szczególności polityki kursowej, która jest przedmiotem szczególnych kontrowersji i w stosunku do której sam Program formułuje dość ogólnikowe i sprzeczne propozycje. W tym przypadku omówieniu zmian w prawie dewizowym mogłyby jednak towarzyszyć wnioski z analizy i projekcji sytuacji płatniczej kraju.

Szczegółowe uwagi dotyczące poszczególnych części Raportu zawierają następujące dalej opracowania.

Podkreślić trzeba, że ocena stopnia realizacji Programu jest często trudna lub niemożliwa nie tyle ze względu na jakość Raportu, ile z powodu zbyt ogólnikowych i nie ujętych w ramy czasowe ustaleń Programu.

*dr Adam Koronowski*

## PRZYGOTOWANIE DO PROCESÓW INTEGRACYJNYCH, KOORDYNACJA I MONITORING

Rozpatrzenie problemów przygotowania do procesów integracyjnych oraz koordynacji i monitoringu działań dostosowujących gospodarkę i system prawny wymagają uwzględnienia dwóch elementów:

- a/ realizacji Układu Europejskiego;
- b/ przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej.

W najbliższej perspektywie drugi ze wspomnianych aspektów odnosi się do:

- wypracowania i wdrożenia narodowego programu dostosowania prawa do wymogów Jednolitego Rynku (w oparciu o program zawarty w *"Białej Księdze"* Komisji Europejskiej, przyjętej przez szczyt w Cannes w czerwcu 1995 r.);
- przygotowania do negocjacji w sprawie członkostwa, których rozpoczęcie zapowiadane jest na 1997 rok (w pół roku po zakończeniu Konferencji Międzyrządowej).

*"Raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i polski system prawny do wymagań Układu Europejskiego w 1994 roku"* odnosi się w zasadzie do pierwszego z wymienionych wyżej obszarów, marginalnie jedynie poruszając perspektywę członkostwa w UE.

Jest to zupełnie zrozumiałe, skoro zadaniem *"Raportu"* jest ocena procesów dostosowawczych wynikających z Układu Europejskiego i realizowanych na podstawie *"Programu działań dostosowujących gospodarkę polską i polski system prawny do wymagań Układu Europejskiego"*, przyjętego przez Radę Ministrów w listopadzie 1992 r. (w części dotyczącej gospodarki) i w styczniu 1993 r. (w części dotyczącej prawa). Oficjalny wniosek o członkostwo został natomiast złożony w marcu 1994 roku.

Niemniej, uwzględnienie zadań wynikających z perspektywy członkostwa pozwala uzyskać szersze spojrzenie, nadając podejmowanym działaniom cele długofalowe. Z tego względu pewne wnioski związane również z tym aspektem integracji Polski z Unią Europejską zostaną włączone do niniejszej oceny.

W części dotyczącej przygotowania do procesów integracyjnych, koordynacji i monitoringu *"Raport"* w pełni zasługuje na pozytywną ocenę. Należy podkreślić zdecydowaną poprawę zarówno merytoryczną, jak i formalną w porównaniu z raportem ubiegłorocznym. Uwzględniona została znaczna część uwag zgłoszonych przy ocenie poprzedniego opracowania.

Podstawowym podmiotem odpowiedzialnym za omawiane zagadnienia jest Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej.

Wyodrębnienie konkretnych podpunktów obejmujących różne obszary działalności Biura pozwoliło na uzyskanie bardziej przejrzystego układu i uniknięcie nadmiernej koncentracji na działalności szkoleniowej prowadzonej przez ten organ. Było to podstawowym zarzutem przy ocenie ubiegłorocznego *"Raportu"*.

Nasuwane się uwagi krytyczne dotyczą raczej szerszych rozwiązań systemowych, których Pełnomocnik Rządu powinien być podstawowym podmiotem, a w znacznej części także inicjatorem. Uwagi te dotyczą czterech zasadniczych kwestii:

#### *1. Pozycji Biura Pełnomocnika w administracji centralnej*

Pełnomocnik Rządu do Spraw Integracji Europejskiej został ustanowiony Uchwałą nr 11/91 Rady Ministrów w styczniu 1991 roku. Zgodnie z Uchwałą (§ 1 punkt 2) "Pełnomocnik działa w strukturze Urzędu Rady Ministrów", a do jego zadań należą (§ 2 punkt 1):

- harmonizowanie, koordynowanie i kontrola procesów integracyjnych,
- kształtowanie warunków służących integracji,
- koordynacja wykorzystania pomocy zagranicznej.

Biuro zostało zatem powołane jeszcze przed podpisaniem Układu Europejskiego i dostosowane do zadań stojących przed Polską w tym okresie. Wydaje się, że w obecnej sytuacji, gdy podstawowym celem jest skuteczne i sprawne przeprowadzenie negocjacji w sprawie członkostwa, uzyskanie możliwie najkorzystniejszych warunków przystąpienia oraz płynne włączenie się do struktur Unii Europejskiej konieczne jest precyzyjniejsze sformułowanie roli Pełnomocnika oraz jednoznaczne określenie jego kompetencji i realizowanych zadań. Wiąże się to z niezbędnym wzmocnieniem kadrowym i finansowym Biura.

"Raport" nie podejmuje tych kwestii, bowiem - jak zostało wspomniane wyżej - inne są jego założenia. Niemniej perspektywiczna ocena omawianego zagadnienia wymaga uwzględnienia tych problemów w analizie.

#### *2. Zadań związanych z dostosowaniem prawa krajowego do prawa Unii Europejskiej*

Przygotowaniem długofalowej koncepcji procesu dostosowania prawa zajmuje się Zespół Ekspertów Prawnych, powołany przez Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej. Prace w tym zakresie są systematycznie prowadzone, choć można mieć zastrzeżenia co do ich zbyt powolnego tempa.

Nie mniej ważnym obszarem jest nadzorowanie nowo wprowadzanych rozwiązań prawnych z punktu widzenia ich niesprzeczności z prawem Unii Europejskiej. W chwili obecnej uregulowana jest jedynie sytuacja projektów ustaw zgłaszanych przez stronę rządową, których ostatecznej weryfikacji dokonuje Biuro Pełnomocnika.

Poza kontrolą pozostaje jednak szeroki obszar projektów zgłaszanych przez inne podmioty (Sejm, Senat, Prezydenta) oraz kontrola ostatecznej wersji ustawy po wprowadzeniu poprawek na różnych etapach procesu legislacyjnego.

Wraz z przygotowywaną obecnie zmianą Regulaminu Sejmu, wprowadzającą wymóg weryfikacji sejmowych projektów ustaw pod względem ich niesprzeczności z prawem Unii Europejskiej, stworzone zostaną formalne ramy dla procedury harmonizacyjnej także w tym obszarze tworzenia prawa. Nadal jednak pozostaje poważnym problemem wykształcenie całościowego mechanizmu, przez który należy rozumieć instytucjonalne formy harmonizacji prawa i punkt widzenia całego Państwa, jak rów-

niez zapewnienie właściwego zaplecza eksperckiego, obejmującego całość prawa tworzonego przez wszystkie podmioty: Prezydenta, Sejm, Senat, rząd.

### *3. Koordynacji międzyresortowej*

Koordynacji międzyresortowej służy Międzyresortowy Zespół ds. Układu Europejskiego, powołany przez Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz spotkanie w ramach tzw. K-3 (przedstawiciele MSZ, MWGzZ i Pełnomocnika).

Należałoby jednak rozważyć, czy cztery spotkania Zespołu Międzyresortowego na przestrzeni roku są wystarczające dla efektywnej koordynacji działań integracyjnych? Wzmocnienie koordynacji może być szczególnie istotne w związku z przygotowaniem do negocjacji w sprawie członkostwa.

Warto przy rozpatrywaniu tej kwestii sięgnąć do doświadczeń z negocjacji umowy o stowarzyszeniu. Polscy negocjatorzy, mimo niezaprzeczalnie bardzo wysokich kompetencji, wielokrotnie znajdowali się na znacznie gorszej pozycji niż ich partnerzy po stronie WE z uwagi na niewystarczające zaplecze techniczne, niezbędne przy ustalaniu kwestii szczegółowych, np. wysokości kontyngentów konkretnych grup towarowych.

Ze sprawą koordynacji wiąże się również bieżąca, techniczna współpraca międzyresortowa. "Raport" nie podejmuje w ogóle tej kwestii, choć szczegółowa ocena przebiegu współpracy z poszczególnymi resortami (które z nich mają sprawnie funkcjonujące komórki ds. integracji europejskiej, gdzie niezbędne są usprawnienia i w jakim kierunku) mogłaby być przydatna.

### *4. Opracowania końcowej wersji polskiej "Białej Księgi"*

Prace nad "Białą Księgą" zostały rozpoczęte w połowie 1991 roku, niestety jej ostateczna wersja wraz z wnioskami co do konkretnych działań dostosowawczych nadal nie jest gotowa. Pod koniec 1994 r. wydano jedynie opracowania studialne dotyczące części ekonomicznej, w połowie 1995 r. pojawiły się opracowania odnoszące się do części prawnej.

"Raport" nie precyzuje, co stoi na przeszkodzie zakończenia prac analitycznych i kiedy można oczekiwać przedstawienia ich ostatecznych wyników.

Jest to tym bardziej niepokojące, że w czerwcu 1995 r. Rada Europejska przyjęła i przekazała krajom stowarzyszonym "Białą Księgę" Komisji Europejskiej i należałoby jak najszybciej przystąpić do wypracowania na jej podstawie polskiego programu dostosowania prawa.

*Opracowała: Jolanta Adamiec*



## SYSTEM FINANSOWY

Stopień realizacji programu na podstawie Raportu jest zróżnicowany w poszczególnych dziedzinach i Raport nie zawsze oddaje zakres przeprowadzonych zmian. Np. działania dostosowujące polskie przepisy w zakresie obrotu dewizowego doprowadziły do istotnego osiągnięcia naszego kraju, jakim jest oficjalne przyjęcie wymogów Art. VIII statutu Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) i uznanie tego faktu przez sam Fundusz z dniem 1 czerwca 1995 roku (a więc nie dotyczy to jeszcze 1994 r.), co jest wyraźnie dostrzegalnym przez środowisko międzynarodowe posunięciem na drodze liberalizacji obrotów dewizowych i stwarza dobry punkt wyjścia na drodze do wymaganych przez Układ Europejski posunięć zmierzających do pełnej swobody obrotów kapitałowych obowiązującej pomiędzy krajami Unii Europejskiej.

W Raporcie wymienia się szereg posunięć, które - zdaniem autorów Raportu - są przykładem wprowadzania właściwych zmian w naszym systemie finansowym zarówno w sensie jakościowym, jak i w zakresie przepisów prawnych. Trudno jednak zorientować się, czy stan polskiego sektora finansowego osiąga dzięki temu pożądany kształt. A jak wiadomo stan polskiego sektora finansowego jest daleki jeszcze od spełnienia wymogów europejskich i trudno ocenić jego możliwości współdziałania z sektorem finansowym państw europejskich. Widocznym tego skutkiem mogło być pokazanie pewnych współzależności przeprowadzanych zmian. Jeżeli - z jednej strony - wskazuje się pewne zmiany jakościowe np. utworzenie bankowego funduszu gwarancyjnego, czy realizację ustawy o restrukturyzacji przedsiębiorstw i banków we współpracy z programem PHARE, a z drugiej strony - zgodność nowej polskiej ustawy o rachunkowości z europejskimi dyrektywami rachunkowości to powstaje pytanie: czemu w sprawozdania finansowe nie są opracowane według nowych reguł rachunkowości.

W kwestii dostosowań polskiego systemu prawnego do wymagań Układu Europejskiego na pierwszy plan wysuwa się zastój w działaniu określonym jako nowelizacja prawa bankowego i które to działanie nie może wyjść poza sferę projektów. Podstawowe regulacje sektora bankowego (Prawo bankowe, ustawa o banku centralnym i o nadzorze bankowym) i ich dostosowanie do wymogów i standardów europejskich będą miały decydujący wpływ na kondycję kształtującego się w naszym kraju sektora finansowego i jego związek z wymogami europejskimi. Dlatego zastój ten może poważnie opóźnić realizację pozostałych tego typu działań w całej sferze gospodarczej.

Oceny zawarte w ekspertyzach poprzedniego raportu pozostają aktualne jeśli dotyczą nie zrealizowanych jeszcze propozycji z uwagi na przedwczesność pewnych rozwiązań, np. dyrektywy dotyczące rachunkowości w zakresie przedsiębiorstwo macierzyste - filia (90/435) czy fuzje i przejęcia (90/434).

*Opracował: Witold Rutkowski*

## SYSTEM BANKOWY

Wiadomo, że w tej właśnie dziedzinie zarówno zestaw, jak i zakres dyrektyw europejskich należy do najszerzych i w tej właśnie dziedzinie zakres, jak i skutki przeprowadzanych w naszym kraju zmian są zdecydowanie najciekawsze. Tymczasem treść tej właśnie części Raportu należy do najskromniejszych a stopień wprowadzania regulacji europejskich jest daleki od zadowalającego.

Wskazano tu kilka zasad wspomnianych w kilku dyrektywach europejskich i przykłady aktów wykonawczych, które je wprowadzają w naszym kraju. Jest jednak powszechnie wiadomo, że obecny stan ustawodawstwa bankowego odbiega znacznie od zaleceń sformułowanych w dwóch podstawowych dyrektywach bankowych: pierwszej (77/780) i drugiej (89/646). Jako podstawowy zarzut można wskazać brak w polskim prawie bankowym określenia instytucji kredytowej i zasad odróżnienia jej od pozostałych instytucji finansowych, a tego wymagają obie wspomniane dyrektywy. Kolejnym poważnym zastrzeżeniem jest odmienne od zalecanego przez drugą dyrektywę bankową (Art. 1) przedstawienie w polskim prawie bankowym czynności bankowych. Zastrzeżenia te świadczą o tym, że polskie ustawodawstwo bankowe, aby upodobnić się do regulacji europejskich, wymaga poważniejszych zmian niż wskazane w tym i poprzednim raporcie.

Niektóre informacje są mało zrozumiałe. Np. trudno zrozumieć co mogą mieć wspólnego zarządzenia Prezesa NBP w sprawie stopy redyskontowej weksli i oprocentowania kredytu refinansowego czy wprowadzenie nowego instrumentu operacji otwartego rynku określanego jako *outright sale* z dostosowywaniem polskiego systemu bankowego do standardów i wymogów europejskich.

W kwestii dostosowań polskiego systemu prawnego do wymagań Układu Europejskiego w uzupełnieniu uwag zawartych w dziedzinie systemu finansowego można wskazać, że harmonogram prac nie zawiera konkretnych terminów i ogranicza się do pracy ciągłej, której wyniki trudno ocenić.

Warto także wspomnieć, że stan wiedzy w naszym kraju dotyczący zarówno funkcjonowania systemu bankowego w krajach Unii Europejskiej, jak i wynikający z treściwych europejskich dyrektyw bankowych, włącznie z tzw. białą księgą nie należy do najlepszych.

Można zgłosić pewną propozycję metodologiczną. System bankowy jest ważnym elementem systemu finansowego, dlatego wartym rozważenia byłoby przedstawianie w następnych raportach problemów systemu bankowego w ramach systemu finansowego.

*Opracował: Witold Rutkowski*

## WSPÓŁPRACA GOSPODARCZA Z ZAGRANICĄ

Większość zadań Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą sformułowanych w **"Programie działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego"** została zrealizowana bądź jest w trakcie realizacji. Stopień realizacji poszczególnych zadań można ocenić w tych przypadkach, gdy zadanie określone zostało konkretnie i podany został szczegółowy harmonogram. Jeśli natomiast zadanie określone zostało w sposób ogólnikowy lub jako proces ciągły, ocena jest trudna lub wręcz niemożliwa. Np. jak ocenić zadanie typu "promocja eksportu"? Nie można przecież określić jaki wpływ miały działania promujące eksport na wzrost wielkości tego eksportu w 1994 r. Co najwyżej można by przeprowadzić odpowiednią ankietę wśród eksporterów i spytać ich jak oceniają akcję promocyjną prowadzoną przez Ministerstwo.

Przykładem zadania konkretnego, które wykonane zostało zgodnie harmonogramem jest wprowadzenie w życie drugiego etapu Umowy Przejściowej I Układu Europejskiego w dziedzinie obrotów handlowych, tj. rozpoczęcie od 1 stycznia 1995 r. stopniowego znoszenia ceł na te towary przemysłowe, które nie zostały objęte liberalizacją od 1 marca 1992 r. **W ten sposób Polska wykonała swoje zobowiązania odnośnie liberalizacji stawek celnych na rok 1995 (na rok 1994 Układ nie przewidywał żadnych posunięć liberalizacyjnych odnośnie do polskiej taryfy celnej), wynikające z Układu Europejskiego.**

W 1994 r. Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą podejmowało liczne starania w sprawie przyspieszenia zniesienia ograniczeń ilościowych wobec naszego eksportu przemysłowego i w sprawie poprawy dostępu do rynku produktów rolnych UE. Negocjacje te zakończyły się tylko częściowym (stosunkowo niewielkim) powodzeniem, ale trudno ocenić na ile zaważyły na tym umiejętności negocjacyjne naszych przedstawicieli, a na ile nieustępliwość negocjatorów Wspólnoty.

W tegorocznym "Raporcie" nie ma żadnego odniesienia do takich zadań, wymienionych w "Programie" jak:

- wprowadzenie systemu informatycznego umożliwiającego na bieżąco rejestrację, analizę i kontrolę stanu obrotów z zagranicą (taki system mógłby m.in. ułatwić naszym podmiotom gospodarczym stosowne działania dostosowawcze, np. w sytuacji gdy nagle rośnie eksport danego towaru na rynki krajów UE i grożą nam pewne posunięcia ochronne ze strony Komisji Europejskiej),
- wspieranie działań mających na celu import nowych technologii.

Odnośnie do zadania sformułowanego jako "monitorowanie wykorzystania preferencyjnych pułapów dla wyrobów przemysłowych", w "Raporcie" stwierdzono, że resort współpracy gospodarczej "systematycznie informował polskich producentów i eksporterów o stanie wykorzystania tych pułapów oraz kontyngentów".

Warto dodać, że w zeszłorocznym "Raporcie" wydanym w lutym 1994 r. wyraźnie zaznaczono, że nie wykonano zadań, dotyczących stworzenia systemu informatycznego, jak i monitorowania wykorzystania preferencyjnych pułapów jako czynności regularnej. Natomiast w tegorocznym jak i zeszło-

rocznym "Raporcie" nie ma żadnej wzmianki o tym jak przebiega realizacja zadania "wspierania działań mających na celu import nowych technologii".

Według informacji uzyskanych w Ministerstwie Współpracy Gospodarczej z Zagranicą stworzenie systemu informacyjnego pozwalającego regularnie na monitorowanie obrotów handlowych wymaga następujących działań w ramach resortu:

- zakupu odpowiedniego sprzętu komputerowego, który umożliwi odczyt danych zarejestrowanych na CD ROM.

- zaprenumerowania danych zarejestrowanych na CD-ROM z Eurostatu (wprawdzie URM takie dane posiada, ale ze względu na prawa autorskie nie może z danych tych korzystać inna instytucja),

- ułożenia odpowiednich programów dla potrzeb monitorowania,

- wzmocnienia obsady kadrowej (programiści, operatorzy sprzętu komputerowego, analitycy).

Zdaniem MWGzZ, spełnienie tych działań wymagać będzie przyznania dodatkowych środków dla potrzeb resortu.

W "Harmonogramie działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego" są wymienione zadania, które nie zostały przewidziane w "Programie". W zakresie MWGzZ chodzi tu o "stworzenie systemu ochrony polskich podmiotów gospodarczych przed zewnętrznymi działaniami protekcyjnymi". W "Raporcie" nie ma wzmianki o realizacji tego zadania, chociaż jego wykonanie przewidziano na 1995 r.

Układ Europejski przewiduje utworzenie strefy wolnego handlu w obrocie wyrobami przemysłowymi i ograniczoną liberalizację w zakresie wymiany artykułami rolnymi. Pełne członkostwo w Unii Europejskiej oznacza m.in. uczestniczenie naszego kraju we wspólnej polityce rolnej i całkowitą liberalizację w handlu artykułami rolnymi z krajami Wspólnoty.

Polskie rolnictwo ma potencjalne warunki aby *per saldo* odnosić znaczne korzyści w uczestniczeniu we wspólnym rynku rolnym (dobre warunki naturalne, znacznie niższe koszty pracy, korzystne warunki dla rozwoju rolnictwa ekologicznego ze względu na niski stopień chemizacji gleb). Aby korzyści te były możliwe do osiągnięcia konieczne jest jednak podniesienie zdolności konkurencyjnej naszych producentów, dotrzymanie norm jakościowych, sanitarnych przez polskie artykuły rolno-spożywcze itp. Wynikać stąd powinny liczne zadania dla poszczególnych resortów, w tym przede wszystkim dla Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz dla Ministerstwa Finansów (np. maksymalne ułatwienia prawno-organizacyjne w obrocie ziemią, co miałyby niewątpliwie wpływ na poprawę struktury agrarnej, kredyty preferencyjne dla obiecujących gospodarstw, kredyty preferencyjne na zakup ziemi itp.).

**Dla MWGzZ naturalnym zadaniem powinno być oddziaływanie na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa poprzez handel. W tym celu należy oddziaływać zarówno na import jak i na eksport artykułów rolnych. Stawki celne powinny być ustalone na takim poziomie, aby nie tylko zapewniały niezbędną ochronę przed silnie dotowanymi artykułami rolnymi z krajów Unii Europejskiej, ale jednocześnie stanowiły element konkurencyjny dla artykułów krajowych i bodziec dla obniżki kosztów produkcji tych artykułów. Z drugiej strony - należy się usilnie starać o po-**

**prawę dostępu do rynku Wspólnoty dla polskiego eksportu artykułów rolnych, szczególnie w tych dziedzinach, w których polscy rolnicy mają przewagę komparatywną (np. owoce, warzywa). Ewentualny wzrost eksportu rolnego powinien wzmocnić finansowo polskich producentów, a to z kolei powinno mieć korzystny wpływ procesy dostosowacze w polskim rolnictwie.**

Jeśli chodzi o poprawę dostępu do rynku UE dla polskiego eksportu artykułów rolnych, to - jak już wspomniano - Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą razem z Ministerstwem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej podejmowało już w tym zakresie rozliczne starania. W przyszłości należy to zadanie kontynuować, a zabiegi zintensyfikować.

*Opracował: Zdzisław Wołodkiewicz-Donimirski*

## PRZEMYSŁ I HANDEL

Zgodnie z "Programem działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego" Rady Ministrów z listopada 1992 r. zasadniczymi zadaniami dla MPIH, wynikającymi z realizacji Układu są:

- monitorowanie zmian strukturalnych w przemyśle,
- działania promocyjne i ochronne mające na celu zwiększenie konkurencyjności polskiego przemysłu,
- wypracowanie odpowiednich instrumentów polityki przemysłowej dostosowanych do wymagań układu,
- dostosowanie regulacji prawnych oraz norm technicznych.

Realizacja tych zadań w wielu obszarach należy również do kompetencji innych resortów czy urzędów centralnych i ocena tej realizacji musi dotyczyć działań innych resortów.

Należy jeszcze raz zaznaczyć (za poprzednią oceną BSE "Raportu z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego" dotyczącą działań MPIH), że zadaniem Polski w ramach Układu jest znoszenie barier hamujących handel z krajami Wspólnot (wolniejszy dla Polski i szybszy dla WE). W ciągu dziesięciu lat ma powstać Strefa Wolnego Handlu (z wyłączeniem towarów rolnych). Z budowaniem strefy wolnego handlu związane są więc działania w zakresie zmian strukturalnych polskiej gospodarki, a w szczególności restrukturyzacji przemysłu oraz z prowadzeniem aktywnej polityki promocji eksportu i zwiększania konkurencyjności produkcji krajowej.

Zadania dla resortu wynikają wprost z postanowień Układu. Przede wszystkim dotyczą opracowania założeń polityki integracyjnej i dostosowawczej, inicjowania i organizowania zmian w sferze gospodarczej, instytucjonalnej i prawnej w ramach procesu integracji, zapewnienia stałej współpracy z instytucjami WE i programowania wykorzystania środków pomocy zagranicznej dla wsparcia procesów dostosowawczych gospodarki polskiej.

Natomiast w Raporcie za 1994 r., w dalszym ciągu brakuje określenia podstawowych celów i instrumentów prowadzenia tak rozumianej polityki przemysłowej, a więc prowadzącej do "korzyści efektywnościowych" wynikających z pożądanego, bardziej efektywnej alokacji zasobów czynników produkcji.

Informacje zawarte w "Raporcie z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego" URM (z 5 września 1995 r.) pozwalają jedynie stwierdzić dalsze działania w zakresie polityki restrukturyzacji przemysłu w dziedzinie **energetyki**. Zakończono trwające od jesieni 1991 r. negocjacje nad tekstem Traktatu Europejskiej Karty Energetycznej, który został podpisany w dniu 17 grudnia 1994 roku. Traktat ten ma służyć dostosowaniu przepisów międzynarodowych i krajowych do prowadzenia zagranicznych inwestycji dwu i wielostronnych w dziedzinie energetyki. Opracowano projekt ustawy "Prawo energetyczne", w którym uwzględniono postanowienia Europejskiej Karty Energetycznej. MPIH uczestniczyło również w 1994 r.

w pracach nad przygotowaniem aktów prawnych z dziedziny prawa ekologicznego oraz współpracowało z instytucjami zagranicznymi w celu uzyskania pomocy w zakresie problemów ekologicznych (OECD, US Agency for International Development). W Raporcie nie ma natomiast informacji na temat stopnia realizacji przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA projektu połączenia polskiej sieci energetycznej z zachodnioeuropejską siecią UCPTTE (jak wiemy połączenie to niedawno nastąpiło).

W większym zakresie niż w poprzednim Raporcie uwzględniona jest obecnie problematyka promocji rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. W tym celu została ustanowiona w dniu 9 września 1994 r. "Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw", zajmująca się realizacją projektów w zakresie tworzenia stabilnego dla małych i średnich firm środowiska prawnego, usprawnienia dostępu do środków finansowych oraz rozwoju programów pomocy technicznej i szkoleniowej dla sektora prywatnego.

Natomiast, podobnie jak w poprzednim Raporcie (z 1994 r.) nie ma informacji na temat działań resortu w zakresie restrukturyzacji innych, poza energetyką, dziedzin przemysłu. Wygląda, jakby w dalszym ciągu resort nie wypracował spójnej polityki restrukturyzacyjnej w odniesieniu do całości przemysłu i instrumentów polityki przemysłowej odpowiednich do wymagań układu o wolnym handlu i przepływie czynników produkcji w obrębie UE. W aktualnym Raporcie nie uwzględniona jest polityka sektorowa i regionalna (w tym zasady tworzenia wolnych obszarów celnych i specjalnych stref ekonomicznych).

Bardzo ogólne są informacje dotyczące działań w zakresie polityki ochrony konsumentów. Dotyczą głównie kontynuowania prac nad przepisami prawnymi. Powtórzona jest informacja na temat rozpatrywania zmian w Kodeksie Handlowym w zakresie dyrektyw odnoszących się do spółek prawa handlowego.

Stosunkowo najwięcej miejsca w Raporcie poświęcone jest działaniom resortu w zakresie polityki technicznej.

Z Raportu wynika, że najbardziej zaawansowane są działania dostosowawcze, obejmujące w szczególności adaptację standardów technicznych, systemów jakości (atestacji i certyfikacji), przepisów bezpieczeństwa, a także wspomaganie i pobudzenie badań i rozwoju w wybranych dziedzinach.

Przeprowadzono dwa przeglądy Polskich Norm i norm branżowych w aspekcie ich harmonizacji z normami europejskimi i międzynarodowymi oraz konieczności wprowadzenia dla niektórych z nich obowiązku certyfikacji. Przeglądowi poddano około 9 tys. polskich norm (PN) i branżowych (BN) oraz wydano rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu w sprawie wymagań jakim powinny odpowiadać wyroby ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania wyrobów i ochronę środowiska. Ponadto Ministerstwo bierze udział we wprowadzaniu przez Polski Komitet Normalizacyjny norm europejskich do norm krajowych (szczegółowe omówienie tych działań znajduje się w części odnoszącej się do "Normalizacji, Metrologii, Jakości wyrobów, Przepisów technicznych"). W Raporcie zwrócono uwagę, że **na dokończenie przeglądu Polskich Norm nie są wystarczające środki zgromadzone**

**z funduszu PHARE (przeznaczone na restrukturyzację przemysłu) i środki własne Ministerstwa Przemysłu i Handlu.**

W kontekście wymagań nie tylko Układu Europejskiego, ale i członkostwa Polski w UE nie została przedstawiona w raporcie realizacja zadań wynikających z założeń całościowej polityki przemysłowej, rozumianej jako sumy działań oddziaływujących na ogólne mechanizmy alokacji zasobów oraz na strukturę produkcji i handlu w kierunku proefektywnościowym w skali krajowej i europejskiej. Zadania takie nie są bowiem przedstawione ani w "Programie działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego" URM (z 1992 r.), ani w "Założeniach polityki przemysłowej" MPiH (1992 r.). Szczególnie chodzi o zadania wynikające z konieczności zmniejszania różnic w zakresie struktury gospodarczej i poziomu efektywności w gospodarce polskiej (luki technologicznej i strukturalnej) w odniesieniu do krajów wspólnotowych, jak również o wyrównanie rozwoju przemysłowego regionów w skali kraju.

W tym rozumieniu nie ma spójnego i całościowego programu zmian gałęziowej struktury przemysłu i kierunków specjalizacji w warunkach przyszłego otwarcia Polski na rynki międzynarodowe jako przedmiotu oceny realizacji polityki przemysłowej w aspekcie stowarzyszenia i później członkostwa Polski w WE. Poza pracą nad określeniem europejskich standardów dla polskich norm wyrobów, brakuje w raporcie określenia wykorzystania instrumentów takich jak skala i struktura zamówień rządowych i subsydiów, polityka podatkowa, czy instrumenty handlowe dla realizacji konkretnych zadań polityki przemysłowej. Z raportu wynika, że cała polityka przemysłowa koncentruje się na jednym sektorze - energetyce. Nie ma żadnej informacji na temat działań w sektorze hutnictwa i stali, dla którego program obligatoryjnej restrukturyzacji przewidują regulacje zawarte w Protokole nr 2 UE. W raporcie nie ma również informacji na temat realizacji "klauzuli restrukturyzacyjnej" (art. 22 Umowy Przejściowej i art. 28 Układu Europejskiego) i "klauzuli ochronnej" (art. 24 Umowy Przejściowej i art. 30 UE). Realizacja klauzuli restrukturyzacyjnej wymaga bowiem określenia kierunków zmian strukturalnych w gałęziowej i branżowej strukturze przemysłu i całościowego programu polityki przemysłowej zorientowanej na międzynarodową specjalizację produkcji. W raporcie nie ma informacji jaki jest stopień zaawansowania prac nad rozpoczętym w 1993 r. przygotowaniem zastosowania tej klauzuli dla przemysłu elektronicznego i produkcji samochodów ciężarowych. Brakuje informacji jak przebiegają dostosowania w przemysłach "szczególnie wrażliwych", które mają własny tryb liberalizacji handlu w ramach Układu Europejskiego (włókienniczy, odzieżowy, hutnictwo żelaza i stali).

Program działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego nałożył na Ministerstwo Przemysłu i Handlu ogólne zadania z zakresu ochrony rynku. W szczególności chodziło o opracowanie programu dotyczącego zasad i warunków wykorzystania klauzul ochronnych, klauzul restrukturyzacyjnych, środków antidumpingowych i równoważących skutki zagranicznych subsydiów przewidzianych w układzie. Natomiast nie można zaobserwować sformułowania przez Ministerstwo określonych zasad prowadzenia polityki handlowej w tym zakresie. Efektywne użycie



wymienionych wyżej środków wymaga również sprawnego współdziałania różnych resortów. Nie ma również informacji na temat tej współpracy.

Brakuje również odniesienia do art. 63 UE, dotyczącego pomocy państwa (subsydiowania), wywołującej negatywny wpływ na handel między Polską a Wspólnotami. Zgodnie z tym artykułem niedozwolone jest użycie pomocy państwowej dla wybranych sektorów branżowych, o ile prowadzi to do zakłóceń rynkowo określonych warunków kształtowania się kierunków, wielkości i struktury handlu pomiędzy Polską i krajami wspólnotowymi i w konsekwencji - do nieefektywnej alokacji zasobów. Inaczej mówiąc, **polityka przemysłowa nie może być sprzeczna z regulacją rynkową i nie może promować produkcji nieefektywnej i niekonkurencyjnej w skali międzynarodowej**. Subsydiowanie przez państwo powinno wspomagać regulację rynkową i przyspieszać zmiany przekształceń struktury gałęziowej zgodnie z układem korzyści komparatywnych w handlu międzynarodowym. Istnienie niebezpieczeństwa nieefektywności, czy to z powodu silnego wpływu określonych grup nacisku, czy też nieudolności administracji publicznej, warunkuje stopień dostosowania gospodarki polskiej do warunków Układu Europejskiego. Tymczasem nadal nie zostały przedstawione w Raporcie zasady dozwolonej interwencji państwa w gospodarce zgodne z zasadami WE i porozumieniami GATT (WTO), które miały być wypracowane przez MPIH zgodnie z założeniami "Programu działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego" RM (z listopada 1992 r.).

Brakuje również w Raporcie monitoringu zmian w strukturze gospodarczej Polski wywołanych oddziaływaniem polityki państwa pod kątem dostosowania do Układu Europejskiego, jak również określenia zakresu "ograniczenia pola manewru strukturalnego" gospodarki w zobowiązaniach liberalizacyjnych Polski.

**W sumie, realizacja działań dostosowawczych w zakresie prowadzenia polityki przemysłowej przedstawia się (z wyjątkiem prowadzenia aktywnej polityki technicznej w zakresie systemu normalizacji i certyfikacji) dosyć przypadkowo.** Można powtórzyć za odnoszącą się do oceny poprzedniego Raportu (z 1993 r.) opinią zawartą w ekspertyzie BSE, że przewidywane działania dostosowawcze do Unii resortu Przemysłu i Handlu zawarte w "Programie działań dostosowujących..." sformułowane są zbyt ogólnie, by można było właściwie ocenić stopień ich realizacji. Po pierwsze, działania te powinny być przedstawione w postaci konkretnych, skwantyfikowanych zadań z określonym terminem ich wykonania. Po drugie, powinna być określona (najlepiej optymalna) ścieżka dojścia do ich realizacji. W pewnym sensie postulat ten spełniają przewidywane działania resortu zawarte w "Harmonogramie działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego w latach 1995 - 1996". Jednak przedstawione tam zadania mają charakter bardzo ogólny, a tryb wykonania określony jest na ogół jako "praca ciągła". Dopiero w "Harmonogramie..." przewidziane są działania związane ze stosowaniem klauzul restrukturyzacyjnych i bezpieczeństwa, ale bez konkretnych ustaleń.

Brakuje też określenia przez resort powiązania polityki przemysłowej (zakładającej odejście od wspierania niewydolnego sektora państwowego) z aktywną polityką prywatyzacyjną i finansową, co stworzyłoby dla polskich podmiotów gospodarczych warunki dostosowania się w określonym czasie

do wymogów europejskiego wolnego rynku, a także spowodowało ich ochronę w okresie przejściowym.

Nadal istnieje obawa, czy (z wyjątkiem prac dostosowujących polski system normalizacji i certyfikacji) prowadzone są w dostatecznym tempie prace dostosowawcze do stowarzyszenia Polski, integracji i przyszłego jej członkostwa w UE w zakresie polityki przemysłowej. Brakuje też informacji, jak kształtuje się współpraca międzyresortowa w realizacji poszczególnych działań z zakresu polityki przemysłowej, należących często do kompetencji różnych resortów.

W wykazie prac legislacyjnych MPiH przedstawionym w aktualnym w aktualnym Raporcie oprócz ustawodawstwa normalizacyjnego uwaga resortu skupiona jest przede wszystkim na ustanowieniu prawa energetycznego i prawa w zakresie ochrony konsumenta.

*Opracowała: dr Ewa Czerwińska*

## ROLNICTWO I GOSPODARKA ŻYWNOŚCIOWA

W "Raporcie z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego" (wrzesień 1995 r.) podkreślono, że za najbardziej istotne na obecnym etapie integracji z Unią Europejską uważa się w zakresie rolnictwa **intensyfikację obrotów handlowych, dopływ kapitału inwestycyjnego, dostosowanie prawa i standardów towarowych do obowiązujących w Unii oraz budowa systemów i instytucji rynku rolnego.**

1. W związku z podkreśleniem dużej roli intensyfikacji wymiany handlowej z Unią, w "Raporcie" winny się znaleźć dane liczbowe obrazujące skalę wymiany handlowej z Unią Europejską w 1994 r. w porównaniu do roku 1993. Dane takie ułatwiłyby zorientowanie się w dynamice zmian handlu zagranicznego z naszym głównym partnerem w handlu artykułami rolno-spożywczymi. Korzystne byłoby też wskazanie, które produkty rolne miały największy udział w polskim eksporcie do Unii i - odpowiednio - które dominują w imporcie z krajów Unii do Polski.

"Program działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego" (listopad 1992 r.) przewidywał prowadzenie przez resort rolnictwa **działalności informacyjnej i promocji eksportu polskich produktów rolnych**, przy jednoczesnej **ochronie interesów polskich producentów rolnych przed nieuczciwą konkurencją.**

Odnosnie do działalności informacyjnej i promocji eksportu w ubiegłorocznym "Raporcie" znalazły się jedynie dość ogólne sformułowania. W tegorocznym "Raporcie" wskazano na prowadzenie przez resort rolnictwa w 1994 r. głównie "tradycyjnych form promocji (udział w targach i wystawach)". Strona polska, jak wynika z "Raportu" próbowała także negocjować z Unią zmianę niektórych uciążliwych dla polskich eksporterów przepisów, ale bez rezultatu. Z tego względu korzystne byłoby wymienienie w "Raporcie", które konkretnie przepisy Unii były przedmiotem tych negocjacji.

Z tegorocznego "Raportu" wynika także, że jednym z działań w sferze promocji polskiego eksportu będzie powołanie w 1995 r. Centrum Informacyjno-Dokumentacyjnego. Korzystnie byłoby zamieścić krótką informację o lokalizacji ośrodków informacyjnych tego centrum i możliwościach dostępu do gromadzonych danych.

Z uwagi na konieczność ochrony polskiego producenta przed nieuczciwą konkurencją zagraniczną ubiegłoroczny "Raport" wskazywał na konieczność wprowadzenia ustawy o opłatach wyrównawczych. W tegorocznym "Raporcie" zamieszczono informację o zrealizowaniu tego zadania (wprowadzenie w 1994 r. ustawy *o opłatach wyrównawczych*) oraz podkreślono, że system opłat wyrównawczych objął kilka ważnych grup produktów rolnych. Ze względu na poważne znaczenie tego typu instrumentów ochrony rynku rolnego, należałoby więc w "Raporcie" wymienić, które produkty rolne w roku 1994 zostały objęte opłatami wyrównawczymi.

W tegorocznym "Raporcie" zabrakło również szerszego omówienia znaczącej kwestii, jaką są konsekwencje podpisania przez Polskę (w kwietniu 1994 r.) Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej GATT. Jest to bardzo istotne, ponieważ "Harmonogram" uwzględnia jako pierwsze z zadań stojących przed resortem rolnictwa, harmonizację wyników Rundy Urugwajskiej GATT z Układem Europejskim.

2. "Program" przewidywał także **wspieranie rozwoju infrastruktury i sektora usług dla wsi i rolnictwa**. Jest to związane z wielofunkcyjnym rozwojem wsi; ogólne deklaracje dotyczące potrzeby takiego rozwoju wsi polskiej znalazły się w ubiegłorocznym "Raporcie" (z lutego 1994 r.).

Rozwój infrastruktury wsi wymaga dopływu kapitału inwestycyjnego. Znaczącą rolę mogą tu odegrać inwestorzy zagraniczni. W sprawie **dopływu kapitału zagranicznego** tegoroczny "Raport" podaje (ss. 30-31) informację o wykorzystaniu dwóch linii kredytowych Banku Światowego. Zaletą jest podanie konkretnej wartości, o jaką zostaną zasilone dzięki tym liniom fundusze inwestycyjne sektora rolno-żywnościowego (przetwórstwo rolno-spożywcze i infrastruktura wsi). Uruchomienie tych środków wpłynie na stworzenie nowych miejsc pracy na wsi poza rolnictwem i poprawę struktury agrarnej i ułatwi realizację planu wielofunkcyjnego rozwoju wsi.

Należy podkreślić, że tegoroczny "Raport" w stosunku do ubiegłorocznego obszerniej omawia kwestię **wykorzystania pomocy zagranicznej** (ss. 32-33 oraz "Harmonogram" przewidujący wykorzystanie tej pomocy na strategię integracji, powołanie Centrum Informacyjno-Dokumentacyjnego, harmonizację prawa żywnościowego i szkolenia). Korzystne byłoby jednakże wykazanie, na jakie konkretne cele zostały przeznaczone środki pomocowe, skierowane, jak podano niezbyt precyzyjnie w "Raporcie", na "wsparcie metodyczno-techniczne spółdzielczości wiejskiej, banków spółdzielczych, Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa". Cele te można byłoby wymienić w sposób podobny do przyjętego w "Raporcie" przy prezentacji głównych działań wspieranych ze środków Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA (na s. 32).

3. Niezwykle istotne jest, przewidziane w "Programie" prowadzenie przez resort rolnictwa **działań legislacyjnych zbliżających normy jakościowe do wymagań Unii Europejskiej**.

Wg ubiegłorocznego "Raportu" w 1993 r. trwały prace nad *ustawą o nasiennictwie, ustawą o ochronie roślin uprawnych, ustawą o nadzorze weterynaryjnym, Polskim Prawem Żywnościowym i Prawem paszowym*.

Wg tegorocznego "Raportu" zakończono prace przygotowawcze nad *ustawą o nasiennictwie i ustawą o ochronie roślin uprawnych*, a *ustawa o państwowym nadzorze weterynaryjnym* została skierowana do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

Widoczny jest więc niewątpliwy postęp w pracach legislacyjnych zmierzających do harmonizacji polskiego prawa rolnego z prawem Unii, chociaż w przypadku ustawy o *o państwowym nadzorze weterynaryjnym* brak jest w "Harmonogramie" terminu zakończenia prac.

Tegoroczny "Raport" nie podaje także terminu zakończenia prac nad *Prawem paszowym* i *ustawą Rolnictwo ekologiczne*, aczkolwiek oba te akty prawne wymieniono w "Raporcie" i w "Harmonogramie". Należy w tym miejscu podkreślić, że jednym z zadań stojących przed resortem rolnictwa była ujęta w "Programie" **promocja produkcji ekologicznej**. W ubiegłorocznym "Raporcie" kwestii tej poświęcono dość dużo uwagi, nie przedstawiono jednak terminu zakończenia prac nad pilotowym opracowaniem (finansowanym ze środków PHARE) pt. "Stan rolnictwa ekologicznego w Polsce wraz z organizacją rynku i atestacji". W tegorocznym wydaniu "Raportu" nie zamieszczono żadnej informacji

na temat dalszych losów powyższego opracowania. Warto podkreślić, że "Biała Księga" (nr 19, 1995 r.) podkreśla konieczność rozeznania uwarunkowań prawnych w dziedzinie "produkcji ekologicznej" w UE, jako że "żywność ekologiczna" jest uważana za przyszłościową pozycję polskiej specjalizacji eksportowej.

Korzystne byłoby również podanie harmonogramu prac nad *Polskim Prawem Żywnościowym* (konieczność harmonizacji prawa polskiego z prawem UE w tym zakresie została podkreślona w "Białej Księdze" (nr 20, URM 1995 r.). "Harmonogram" nie uwzględnia takiego zbioru aktów prawnych, przewiduje jedynie wykorzystanie pomocy zagranicznej m.in. na harmonizację prawa żywnościowego.

Pewne elementy prawa żywnościowego zostały już poddane procesowi harmonizacji. Zaletą tegorocznego "Raportu" jest bowiem poszerzenie go w stosunku do ubiegłorocznego o informację o dostosowaniu szeregu polskich norm do standardów Unii (do polskich norm wprowadzono normy Europejskiej Komisji Gospodarczej dla owoców i warzyw - świeżych i suszonych) oraz o trwających pracach nad dostosowaniem do norm UE przepisów oceny surowców dla przemysłów: zbożowo-młynarskiego i mleczarskiego.

4. Właściwej organizacji rynku rolnego miało służyć także, wymienione w "Programie" **wspieranie spółdzielczości, tworzenia giełd towarowych i systemu kredytowego** rolnictwa i gospodarki żywnościowej.

W ubiegłorocznym "Raporcie" nie omówiono stopnia realizacji tych zadań.

W tegorocznym "Raporcie" zamieszczono natomiast informację o organizowaniu przez Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej giełd i aukcji rolno-żywnościowych. "Harmonogram" przewiduje w tym zakresie pracę ciągłą z przybliżonym terminem zakończenia prac w latach 1995 - 1996 r. Korzystne jednak byłoby podanie liczby giełd funkcjonujących obecnie w kraju.

Tegoroczny "Raport" informuje także o zmiernym do zakończenia procesie oddłużania gospodarstw i rozpoczęciu oddłużania banków. Należałoby w tym miejscu wymienić wysokości środków finansowych (pochodzących z Banku Światowego, PHARE-FAPA, Fundacji Spółdzielczości Wiejskiej i krajów - członków Unii) przeznaczonych np. na wzmocnienie banków spółdzielczych i restrukturyzację Banku Gospodarki Żywnościowej.

Jak wynika z tegorocznego "Raportu" udzielanie preferencyjnych kredytów na skup, modernizację i powiększanie gospodarstw będzie możliwe dzięki nowej *ustawie o kredytach preferencyjnych dla gospodarki żywnościowej i rybołówstwa*.

5. Należy przypomnieć, że twórcy "Programu" uważali również za niezbędne **zakończenie procesu restrukturyzacji państwowej własności rolnej**.

Na podkreślaną w "Białej Księdze" (nr 20 z 1995 r.) konieczność poprawy struktury agrarnej polskiego rolnictwa i zbliżenie jej do standardów europejskich może wpłynąć działalność Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. W ubiegłorocznym "Raporcie" zamieszczono w związku z tym liczbę i powierzchnię ppgr-ów przejętych przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), nie wskazując jednak ile ppgr-ów pozostało jeszcze do przejęcia, jakie jest ich zadłużenie itp. W tego-

rocznym "Raporcie" natomiast w ogóle nie podano żadnych danych o przebiegu procesu przejmowania ppgr-ów przez Agencję i o skali zadłużenia Agencji. Zamieszczono jedynie informację, że "prywatyzacja ziemi głównie w formie dzierżawy rozpoczęła proces powstawania średnich i dużych gospodarstw (...)".

Tymczasem z "Raportu z działalności AWRSP w 1994 r." opublikowanym w maju 1995 r. wynika, że Agencja zakończyła w 1994 r. główne prace związane z przejmowaniem do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa mienia po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej (ppgr-ach). Zadłużenie Agencji na 31 grudnia 1994 r. wyniosło 21,4 bln starych zł. Zbyt powolne tempo restrukturyzacji zadłużonego po zlikwidowanych ppgr w ramach prowadzonych bankowych postępowań ugodowych zagraża płynności finansowej Agencji, a tym samym może nawet zablokować realizację jej zadań statutowych.

Informacja ta powinny również znaleźć się w omawianym "Raporcie".

6. W "Programie" założono także opracowanie przez resort rolnictwa **strategicznych "długofalowych" celów rozwoju polskiego rolnictwa oraz wprowadzenie w życie takiego modelu polityki rolnej, który winien harmonizować z polityką rolną Unii.**

W ubiegłorocznym "Raporcie" brak było jednoznacznego omówienia stopnia realizacji tych zadań. Natomiast na s. 33 tegorocznego "Raportu" wskazano, że ze środków PHARE przewiduje się, między innymi opracowanie strategii integracji rolnej zawierającej alternatywne scenariusze. Jest to bardzo interesujący projekt i z tego względu za pozytywne należy uznać uwzględnienie go również w "Harmonogramie".

Za korzystne należy uznać zamieszczenie w tegorocznym "Raporcie" informacji o nowej instytucji powołanej do realizacji polityki państwa w dziedzinie restrukturyzacji i modernizacji czyli o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Agencja ta została powołana w 1994 r.

W tegorocznym "Raporcie" wskazane są również trzy programy sektorowe, wprowadzone w życie w 1994 r. i mające na celu poprawę efektywności produkcji rolnej (program mleczarski, owczarski i bydła mięsnego). Jednakże tylko pierwszy z tych programów (mleczarski) został szerzej omówiony; o pozostałych dwóch jedynie wspomniano. W związku z tym należałoby w "Raporcie" poszerzyć informację o programach poprawy efektywności w owczarstwie i produkcji bydła mięsnego.

Jak wynika z tegorocznego "Raportu" w 1994 r. nastąpił przełom w procesach prywatyzacji sektora państwowego w rolnictwie i wielu branżach przetwórstwa. Wskazane byłyby zatem zamieszczenie bliższych informacji o zaawansowaniu procesów prywatyzacyjnych w tak istotnych branżach jak przemysł cukrowniczy, zbożowy, ziemniaczany, czy owocowo-warzywny (np. ich udział w Programie Powszechnej Prywatyzacji).

Ze względu na duże znaczenie polityki regionalnej w długofalowej polityce rolnej podkreślane w "Białej Księdze" (nr 20, 1995 r.) korzystne byłoby również umieszczenie w "Raporcie" informacji o skali przedsięwzięć podejmowanych w celu przeciwdziałania niedorozwojowi regionalnemu polskiego rolnictwa.

Tegoroczny "Raport", w odróżnieniu od ubiegłorocznego, w oddzielnym podrozdziale omawia współpracę instytucjonalną z Komisją Europejską. Wskazane zatem byłoby sprecyzowanie rodzaju prac przygotowywanych przez Podkomitet Rolny (opinie, raporty, prognozy) i krótkie omówienie wpływu tych opracowań na procesy dostosowania polskiej gospodarki i systemu legislacyjnego do wymagań Układu Europejskiego.

*Opracowała: Dorota Stankiewicz*

## INTERWENCJE NA RYNKU ROLNYM

*Agencja Rynku Rolnego (ARR)*

Jak wynika z "Białej Księgi" państwa członkowskie Unii Europejskiej cechuje protekcyjny system nakierowany na ochronę wewnętrznego rynku rolnego. W UE wytworzył się bowiem złożony system ochrony oparty o regulacje cen, subwencje, licencje importowo-eksportowe oraz **interwencyjny skup i magazynowanie towarów rolnych**.

Instytucją prowadzącą interwencje na rynku rolnym w Polsce jest Agencja Rynku Rolnego.

1. W ramach prowadzenia interwencji na rynku rolnym, w sposób zgodny z polityką rolną Państwa i w warunkach funkcjonowania Układu, "Program" zakładał wspieranie przez Agencję Rynku Rolnego **rozwoju instytucji infrastruktury rynkowej** (giełdy towarowe, ośrodki informacji rynkowej i handlowej, banki kupieckie).

W ubiegłorocznym "Raporcie" wymieniono giełdy, w których Agencja była zaangażowana kapitałowo. Podobnie postąpiono w tegorocznym "Raporcie". W tegorocznym "Raporcie" w stosunku do ubiegłorocznego poszerzono natomiast informację o tworzeniu centralnej giełdy; wskazano mianowicie na utworzenie w tym celu Fundacji Na Rzecz Giełdy Zbożowo-Paszowej, której celem będzie utworzenie Warszawskiej Giełdy Zbożowo-Paszowej. Oprócz tego powstaną cztery ponadregionalne hurtowe giełdy owocowo-warzywne. W stosunku do ubiegłorocznego "Raportu" tegoroczny "Raport" został także poszerzony o sprecyzowanie przedmiotu działalności biur maklerskich powołanych przy Regionalnych Agencjach Rynku Rolnego. Z uwagi na informację o planowanym przez Agencję przeznaczeniu środków pochodzących z "daru kukurydzianego" jako udziału w tworzonych giełdach wskazane byłoby zatem określenie wysokości tych środków finansowych.

Korzystne byłoby także wymienienie nazw sześciu banków z otoczenia rolnictwa, z którymi Agencja współpracuje (odnośnie do poręczeń kredytowych i tworzenia konsorcjów kredytowych stanowiących integralną część giełd towarowych).

W tegorocznym "Raporcie", w odróżnieniu od ubiegłorocznego, starannie omówiono system informacji o podstawowych rynkach rolnych. Zaletą tego systemu jest utworzenie sieci POLPAK - bezpośrednich połączeń komputerowych z agencjami regionalnymi i niektórymi giełdami.

Za pozytywne należy uznać zamieszczenie w tegorocznym "Raporcie" szczegółowej prezentacji rodzajów przygotowywanych przez Agencję cyklicznych opracowań analityczno-prognostycznych dla podstawowych rynków rolnych (s. 35 "Raportu").

Jednakże z uwagi na wielokrotne powtarzanie w "Raporcie" określenia "podstawowe rynki rolne" należałoby wymienić te rynki, których analizą zajmuje się Agencja w poszczególnych cyklach oraz 9 najważniejszych rynków rolno-spożywczych, dla których ARR wspólnie z Zakładem Badań Rynkowych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej opracowuje specjalne raporty.

2. Program przewidywał również stosowanie przez Agencję **instrumentów ochrony rynku rolnego**. Według "Programu" ARR miała także **modyfikować zakres i formy interwencji rynkowej**.



Temat ten został omówiony w tegorocznym "Raporcie" znacznie szerzej, niż w "Raporcie" ubiegłorocznym. Wymieniono bowiem konkretnie rynki, na których koncentruje się działalność interwencyjna Agencji. Podkreślono, że interwencja na rynku zbóż w latach 1994/95 i następnych będzie podporządkowana obronie corocznie ustalanych cen minimalnych pszenicy i żyta. Wskazano na cykliczny charakter interwencji na rynku mięsa. Dość szczegółowo omówiono również zasady interwencji na rynku mleka.

W tym miejscu korzystnie byłoby zamieścić krótką informację o skali skupu interwencyjnego na rynku rolnym w 1994 r. w porównaniu do roku 1993.

Sprecyzowania wymaga również zawarta w tegorocznym "Raporcie" informacja o udoskonalaniu zakresu i form interwencyjnej działalności ARR w kierunku form interwencji stosowanych przez Komisję Europejską (stopień zaawansowania tych prac na poszczególnych odcinkach: np. odnośnie do interwencji na rynkach zbóż lub mięsa).

Jak wynika z ubiegłorocznego "Raportu", z inicjatywy Agencji w III kwartale 1993 r. powołano międzyresortowy zespół, którego zadaniem było uzgadnianie propozycji zmian taryf celnych, opłat granicznych i zakresu kontyngentów importowo-eksportowych. W związku z tym pojawia się pytanie o przebieg działalności tego zespołu i jego osiągnięcia w ciągu ostatniego roku. Informacji na ten temat nie ma jednak w tegorocznym "Raporcie".

W ubiegłorocznym "Raporcie" wskazywano, że Agencja, w ramach modyfikacji zakresu i form interwencji rynkowej będzie zmniejszać swoją rolę jako bezpośredniego uczestnika obrotu na rzecz rozwijania form pośrednich (udzielanie poręczeń kredytowych w obrocie i finansowaniu zapasów przez podmioty gospodarcze). Zarówno jednak z ubiegłorocznym, jak i w tegorocznym "Raporcie" nie znalazła się informacja o liczbie i wysokości tych poręczeń udzielonych przez Agencję.

3. W myśl założeń "Programu" Agencja Rynku Rolnego miała przygotować **bazę magazynową niezbędną do utrzymania rezerw państwowych i gospodarczych zbóż**. Jak wynika z tegorocznego "Raportu" w Fundacji na Rzecz Giełdy Zbożowo-Paszowej są prowadzone prace nad określeniem zasad działania powstających licencjonowanych magazynów zbożowych. "Raport" nie zawiera jednakże informacji o stopniu zaawansowania i terminie ukończenia tych prac.

4. Wg "Programu" Agencja miała także podejmować działania na rzecz **wspierania poprawy jakości produktów rolnych**.

W ubiegłorocznym "Raporcie" brak było informacji na ten temat. Natomiast w tegorocznym "Raporcie" wskazano na uczestnictwo Agencji w powołanych w 1994 r. normalizacyjnych komisjach problemowych, które mają opracować Polskie Normy przewidziane do obligatoryjnego stosowania. W tym miejscu korzystne byłoby wskazanie stopnia zaawansowania powyższych prac i sektorów, w których postęp jest największy, jak również tych, gdzie napotyka się na największe trudności.

5. Wg ubiegłorocznego "Raportu" trwały prace nad projektem nowelizacji *ustawy o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego* oraz nad zmianą uchwały nr 94 Rady Ministrów w sprawie określenia zakresu przedmiotowego działalności Agencji.

Wg tegorocznego "Raportu" w kwietniu 1995 Rada Ministrów zaakceptowała projekt *ustawy o zmianie ustawy o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego* i skierowała projekt do Sejmu.

Jak wynika z wniosków NIK-u Agencja Rynku Rolnego nie zawsze potrafiła skutecznie egzekwować należności z tytułu sprzedaży towarów i spłaty poręczonych kredytów. Agencja Rynku Rolnego nie powinna także być narażana na straty w przypadku udzielania poręczeń kredytów podmiotom o wątpliwej wiarygodności finansowej. NIK zaleca więc potrzebę dokonywania przez Agencję wnikliwej analizy wiarygodności finansowej tych wnioskodawców.

W "Raporcie" należałoby zatem zamieścić informację, w jakim stopniu zgłoszony projekt nowelizacji uwzględnia powyższe wnioski NIK.

\*\*\*

Reasumując, "Raport" porusza najważniejsze problemy z zakresu rolnictwa i interwencji na rynku rolnym, których rozwiązanie było zadaniem twórców "Programu działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego".

Tegoroczny "Raport" w zakresie rolnictwa jest bardziej szczegółowy w stosunku do "Raportu" z roku ubiegłego. Zaletą jego jest również umieszczenie, zgodnie z postulatami zamieszczonymi w ocenie ubiegłorocznego "Raportu", tabelarycznego harmonogramu prac dostosowawczych oraz podanie organów, resortów współpracujących oraz osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań.

W wielu przypadkach brak jest jednak nadal konkretnych określeń stopnia zaawansowania prac dostosowawczych (np. prace nad *Polskim Prawem Żywnościowym*, *ustawą o rolnictwie ekologicznym* i *ustawą Prawo paszowe*). W "Raporcie" znajdują się też sformułowania ogólnikowe (np. dotyczące problematyki negocjacji z Unią odnośnie do zmiany niektórych przepisów uciążliwych dla polskich eksporterów, lakoniczne omówienie efektu podpisania Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej GATT, brak informacji o działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, brak danych o rozmiarach skupu interwencyjnego oraz liczbie i wysokości poręczeń kredytowych udzielanych przez Agencję Rynku Rolnego).

Przy omawianiu pewnych zagadnień (np. intensyfikacja wymiany handlowej z Unią - dział "Rolnictwo i Gospodarka Żywnościowa") korzystna byłaby prezentacja danych liczbowych w formie porównawczej (np. sytuacja w roku 1994 w porównaniu do lat wcześniejszych).

Opracowała: Dorota Stankiewicz

## GOSPODARKA PRZESTRZENNA I BUDOWNICTWO

### a) Ocena stopnia realizacji Programu

W roku 1994 w życie weszły 2 ustawy: Prawo budowlane (Dz. U. z 1994 Nr 89, poz. 414) i Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 Nr 89, poz. 415). Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w zakresie gospodarki przestrzennej planuje podjęcie prac nad projektami trzech ustaw mających związek z programem działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego: o gospodarce gruntami (nieruchomościami), o rozwoju miast, o rehabilitacji zespołów mieszkaniowych. Projekty tych ustaw mają wpłynąć do Sejmu do końca bieżącego roku.

Prace "dostosowawcze" w innych dziedzinach gospodarki przestrzennej i budownictwa nie wymagają podejmowania prac nad ustawami. W dziedzinie geodezji i kartografii prace te polegają na włączeniu państwowej służby geodezyjnej w europejski system odniesień przestrzennych (ETRS-89). Opracowanie wyników pomiarów wykonywanych na obszarze Polski w ramach zintegrowanej europejskiej sieci satelitarnej spodziewane jest w połowie 1996 r.

W ramach dostosowywania polskich przepisów do obowiązującego w UE systemu aprobat technicznych i certyfikacji przygotowywane jest wydanie sześciu Dokumentów Interpretacyjnych do Dyrektywy 89/106. Dokumenty te zostały już przetłumaczone i opatrzone komentarzem, a jeden z nich "Nośność i stateczność" wydany drukiem.

Prowadzone są również prace w zakresie dostosowywania standardów laboratoriów badawczych i systemu sterowania jakością do wymagań UE oraz są systematycznie publikowane normy i przepisy UE. Stopień zaawansowania tych prac w zasadzie jest zadawalający.

### b) Ocena metodologii i formy opracowania Raportu w części dotyczącej gospodarki przestrzennej i budownictwa

Informacje przygotowane przez MGPIB umożliwiają ocenę zarówno zakresu prac jakie wykonano i jakie pozostały do wykonania. To pozwala na formułowanie pozytywnych ocen dla tej części Raportu. Jednak pewnym niedostatkiem jest zbyt mało precyzyjny zapis terminu zakończenia prac w pozycjach: "Harmonizacja przepisów i norm budowlanych z dyrektywami UE" (poz. 3 s. 18) oraz "Działania integrujące w zakresie utworzenia europejskiego trójwymiarowego układu odniesień przestrzennych oraz wspólnych baz danych systemów informacji geograficznej" (poz. 4 s. 18). Wydaje się, że byłoby tutaj celowe i możliwe przedstawienie terminów realizacji zadań cząstkowych (wdrażania poszczególnych dyrektyw i przygotowania raportów).

*Opracował: dr Janusz Jeziorski*

## TRANSPORT I GOSPODARKA MORSKA

### a) Ocena stopnia realizacji Programu

Program działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego, przygotowany przez Radę Ministrów w listopadzie 1992 r., formułował w sposób dosyć ogólny zadania Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej w tym zakresie. Ale już opracowana w Biurze ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej lista ustaw wymagających znowelizowania lub podjęcia prac nad projektami nowych ustaw obejmowała w zakresie transportu i gospodarki morskiej 17 pozycji. Lista ta wraz z harmonogramem działań legislacyjnych została przyjęta przez Radę Ministrów i opublikowana w "Przeglądzie Rządowym", nr 2/1993.

Spośród projektów **17 ustaw** (w tym 13 nowych ustaw) przedstawionych w lutym 1993 r. ("Przegląd Rządowy", nr 2/1993), jako główne działania legislacyjne rządu w zakresie transportu i gospodarki morskiej zbliżające polski system prawny do prawa Unii Europejskiej do Sejmu RP do października 1995 r. wpłynęły projekty **5 ustaw**. Sejm uchwalił ustawę o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe" (Dz. U. z 1995 r., Nr 95, poz. 474), Prawo przewozowe (Dz. U. z 1994 r. Nr 111, poz. 536) oraz ustawę o zapobieganiu zanieczyszczeniom morza przez statki (Dz. U. z 1995 r., Nr 47, poz. 243). Również w życie weszła ustawa o autostradach płatnych (Dz. U. z 1994 r. Nr 127, poz. 627), która nie była umieszczona na wspomnianej liście Programu działań dostosowujących polski system prawny do wymogów Układu Europejskiego ("Przegląd Rządowy", nr 2/1993). Ustawa ta jest "obudowana" 10 aktami wykonawczymi. Obecnie w Sejmie trwają prace nad dwoma rządowymi projektami ustaw; do I czytania (stan na 10 października 1995 r.) skierowano projekt ustawy o rybołówstwie morskim, a w komisjach trwają prace nad projektem Kodeksu morskiego.

Do Sejmu w okresie 1993 - 1995 wpłynęło zaledwie 29% projektów ustaw wymienionych na liście Programu działań dostosowujących polski system prawny do wymogów Układu Europejskiego ("Przegląd Rządowy", nr 2/1993) jako zadania Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej.

Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej nie podjęło prac nad szeregiem projektów ustaw m.in. ustaw kolejowych umożliwiających rozpoczęcie przez PKP drugiego etapu restrukturyzacji i przystosowania działalności w transporcie kolejowym do wymogów UE (np. ustawy o warunkach funkcjonowania transportu kolejowego, ustawy Prawo przewozowe, ustawy o powołaniu Rządowej Agencji Restrukturyzacyjnej).

**Tempo prac legislacyjnych** inicjowanych przez Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej w celu wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę w zakresie transportu i gospodarki morskiej do wymagań Układu Europejskiego należy ocenić jako **niezadawalające**.

W części opisowej Raportu zawarte są informacje ogólnie znane i wielokrotnie prezentowane przez MTiGM na forum Sejmu dotyczące programu budowy autostrad, transportu drogowego, kolejowego, kombinowanego, lotniczego, morskiego i śródlądowego. Zadania i stosowane standardy w poszczególnych sektorach transportu nie są w pełni zgodne z normami obowiązującymi w krajach UE, zwłaszcza w aspekcie ochrony środowiska (ale także dotyczy to gospodarki przestrzennej). Interesy

ochrony środowiska, społeczności lokalnych oraz interesy inwestycyjne związane np. z budową i przebiegiem autostrad nie są ze sobą zsynchronizowane. Może to wpłynąć m. in. na opóźnienia realizacji programu budowy autostrad.

#### **b) Ocena metodologii i formy opracowania Raportu w części dotyczącej transportu i gospodarki morskiej**

Przedłożony Sejmowi Raport ma szereg istotnych usterek. W "Harmonogramie działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymogów Układu Europejskiego w latach 1995 - 1996" brak jest wielu informacji o charakterze podstawowym. W szczególności brak jest określenia terminu zakończenia prac [żegluga morska (s. 19), transport drogowy, transport śródlądowy (s. 20)], jak i brak jest określenia charakteru wyniku końcowego prowadzonych prac (projekt ustawy?, rozporządzenia?, zarządzenia?) - taka sytuacja występuje w zadaniu "Dostosowanie polskiego rynku usług transportowych do zasad rynkowych i liberalizacji świadczenia usług transportowych" w zakresie żeglugi morskiej (s. 19) i transportu śródlądowego (s. 20).

W zadaniu "Dostosowanie infrastruktury i taboru do wymogów, norm i standardów UE" podane są schematyczne informacje nie dające wglądu w rzeczywistą treść, harmonogram, formę zakończenia i zakres podejmowanej tematyki w poszczególnych pracach MTiGM. Termin zakończenia prac jest określany lapidarnie jako *praca ciągła*, a wynik tej pracy jako *akty wykonawcze*. Nie wiadomo jakie to akty, czego mają dotyczyć, kiedy mają być wykonane.

Podobne zastrzeżenia można zgłosić do zadań dotyczących harmonizacji norm i przepisów w zakresie prawa transportowego z przepisami obowiązującymi w UE oraz do harmonizacji norm technicznych i zasad podatkowych.

Bardziej konkretny, zawierający więcej danych jest harmonogram prac nad uregulowaniami prawnymi dotyczącymi m.in. koncesji na działalność transportową.

Przedłożony Sejmowi Raport w części dotyczącej transportu i gospodarki morskiej w przeważającej mierze jest mało precyzyjny w zakresie terminów i formy zakończenia prac prowadzonych przez Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej i formę jego opracowania należy uznać za niezadowalającą. Treści zawarte w części opisowej nie odbiegają od programu zarysowanego przez prof. Jana Burnewicza w 1993 r. w *Białej Księdze. Polska a europejski rynek usług transportowych* oraz treści które znane są z *"Polityki transportowej i programu działania w kierunku przekształcenia transportu w system dostosowany do wymogów gospodarki rynkowej i nowych warunków współpracy gospodarczej w Europie"* z marca 1994 r.

#### **c) Realizacja Programu działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego w dziedzinie transportu i gospodarki morskiej w latach 1993 - 1994**

W 1994 r. w życie weszły 2 ustawy, zaś w 1995 kolejne 2 ustawy z zakresu transportu i gospodarki morskiej. W trakcie prac legislacyjnych w Sejmie znajdują się 2 projekty rządowe ustaw (Kodeks morski, ustawa o rybołówstwie morskim). Jeżeli przygotowywanie przez rząd ustaw dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego w dziedzinie transportu i gospodarki morskiej będzie odbywać się w dotychczasowym tempie to prace nad nimi (biorąc za podstawę listę ustaw niezbędnych do przedłożenia Sejmowi z 1993 r.) zostaną ukończone około 2001-2002 r.

W stosunku do 1993 r. w roku 1994 nie nastąpiła wyraźna intensyfikacja prac nad realizacją wyżej wymienionego Programu. Niektóre z uwag wyrażonych w opinii BSE z dnia 6 maja 1994 należy nadal podtrzymać (w szczególności zawarte w akapicie pt. **Stopień realizacji działań dostosowujących polski system prawny do wymogów Układu Europejskiego**).

*Opracował: dr Janusz Jeziorski*

## ŁĄCZNOŚĆ

### a) Ocena stopnia realizacji Programu

Przedłożony Sejmowi Raport nie daje możliwości oceny co w ramach Programu działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego w zakresie łączności zostało w roku 1994 zrealizowane. Z zawartych w Raporcie informacji nie da się jasno wywieść jakie zadania w tym zakresie pozostały jeszcze do realizacji. Przedłożony materiał nie jest precyzyjnym planem działania lecz zbiorem ogólnie sformułowanych zadań, które mają być zrealizowane najczęściej w bliżej nieokreślonej przyszłości.

### b) Ocena metodologii i formy opracowania Raportu w części dotyczącej łączności

Większość informacji dotyczy działań i faktów odnoszących się do roku 1995. Około 34% objętości tekstu Raportu dotyczącego łączności poświęcono omówieniu treści znowelizowanej ustawy o łączności z 21 kwietnia 1995 r. W Harmonogramie zadania nie mają jasno określonych terminów realizacji, przeważa określenie: *praca ciągła*. Jest to dziwne, zwłaszcza w odniesieniu do zadania 6: *Modernizacja polskiej sieci łączności oraz jej włączenie do sieci europejskiej i ogólnosiwiatowej*. Przecież przy realizacji tego zadania istnieje szereg etapów tej pracy, łatwych do określenia. Jeszcze dziwniejsze jest to, że opracowanie szczegółowego **harmonogramu** zbliżania polskich przepisów prawnych do prawa UE wymaga pracy ciągłej (zadanie 7). Powstaje pytanie: kiedy więc i w jakiej formie taki harmonogram może powstać? Jeżeli takie problemy istnieją przy samym sformułowaniu harmonogramu pracy Ministerstwa Łączności, to kiedy można oczekiwać harmonizacji przepisów prawnych wynikających programu działań dostosowujących polską gospodarkę w zakresie łączności do wymagań Układu Europejskiego?

Jaki ma być wynik końcowy wymiany informacji z Komisją Europejską na temat polityki w dziedzinie łączności, nowych technologii i usług? Przedłożony materiał odpowiedzi na te pytania nie udziela.

Stan przygotowania Raportu w zakresie łączności należy uznać za niezadawalający.

### c) Ocena tempa i sposobów wdrażania Programu w dziedzinie łączności w latach 1993 - 1994

W stosunku do 1993 r. w roku 1994 nie nastąpiła wyraźna intensyfikacja prac nad realizacją wyżej wymienionego Programu. Większość krytycznych uwag wyrażonych w opinii BSE z dnia 6 maja 1994 należy nadal podtrzymać.

Opracował: dr Janusz Jeziorski

## PROGRAMY REGIONALNE

Układ Europejski nie nakłada na Polskę żadnych obowiązków w dziedzinie przyjęcia określonego modelu polityki regionalnej, zawiera jedynie ustalenia dotyczące współpracy w zakresie polityki regionalnej (Art 86, pkt. 1 "Strony będą zacieśniać współpracę w zakresie rozwoju regionalnego i planowania gospodarki gruntami").

Procesom transformacji gospodarczej rozpoczętym w Polsce po roku 1989 towarzyszą nasilające się zjawiska zróżnicowania regionalnego. W ich efekcie narastają kontrasty pomiędzy regionami dynamicznymi, o dużym potencjale rozwoju a obszarami zapóźnionymi, w największym stopniu obciążonymi dziedzictwem przeszłości. Zjawisko to uznawane jest za negatywne, godzi ono w konstytucyjną równość szans wszystkich obywateli, niezależnie od miejsca zamieszkania; może być również przyczyną poważnych problemów społecznych. Niemniej poziom zróżnicowania regionalnego Polski nie odbiega od średniej europejskiej.

Raport z wykonania Programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań UE wskazuje na dwa dokumenty: Raport o Polityce Regionalnej oraz Zasady Polityki Regionalnej Państwa, jako podstawowe opracowania w dziedzinie polskiej polityki regionalnej.

Materiały te przedstawiają opis procesów i stanu zróżnicowania przestrzennego kraju. Potwierdzają tezę o pogłębiającej się dywersyfikacji regionalnej. Dowodzą tego przytoczone dane i wskaźniki rozwoju gospodarczego oraz sytuacji ludności. I tak np.: rozpiętość wskaźnika stopy bezrobocia wzrosła z 14 pkt. w 1990 r. do 37,5 pkt. w roku ubiegłym. Połowa nakładów inwestycyjnych w kraju w latach 1990 - 1993 przypadła na 10 najszybciej rozwijających się województw, z czego 50% wydano w województwie katowickim i warszawskim. Udział w inwestycjach 14 najsłabszych województw wahał się w granicach 0,6-0,9 %. Bardzo duże zróżnicowanie regionalne wykazują także inwestycje zagraniczne: w województwie bielskim zainwestowano w przeliczeniu na jednego mieszkańca 722 stare zł kapitału zagranicznego, w województwie łomżyńskim - zaledwie 8 zł.

Na tradycyjne podziały na lepiej rozwinięta zachodnią część Polski i bardziej zacofane regiony wschodnie (tzw. Polska B) nakładają się nowe podziały. Raport przedstawia jako szczególnie trudną sytuację tzw. województw postpegeerowskich (głównie północna i zachodnia część kraju), którym grozi chroniczna degradacja i utrwalenie się stanu recesji strukturalnej. "Trudnymi" regionami stały się również obszary koncentracji tradycyjnych przemysłów (woj. katowickie, wałbrzyskie, a także ośrodki dawnego COP-u). Te przede wszystkim obszary obejmowane są pomocą dostarczaną w postaci różnorodnych programów regionalnych.

Na transformacji gospodarczej zyskują regiony o bogatym i zróżnicowanym potencjale gospodarczym, dobrej infrastrukturze i odpowiednich kwalifikacjach pracowników. Do grona liderów rozwoju zalicza się około dziesięciu województw, w większości związanych z dużymi aglomeracjami. Nowym zjawiskiem jest awans ekonomiczny województw przygranicznych, skazanych dawniej na syndrom peryferyjności, a obecnie korzystających z tzw. renty położenia.



Obok wyczerpującej informacji o stopniu zróżnicowania regionalnego, przedstawione analizy wskazują na fakt, że brak jest podmiotu na szczeblu pośrednim (pomiędzy centrum a gminą), który byłby zdolny do prowadzenia samodzielnej wewnątrzregionalnej polityki rozwojowej, w oparciu o własne cele i środki; co więcej, brak jest wyraźnych perspektyw wykreowania takiego podmiotu. Dużym problemem jest również finansowanie polityki regionalnej (w 1995 r. nastąpiło obniżenie środków budżetowych przeznaczanych na tę dziedzinę).

Raport z wykonania Programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań UE daje przegląd podstawowych programów polityki regionalnej, środków wydatkowanych na te cele oraz instytucji powołanych do realizacji polityki regionalnej. Nie odnosi się natomiast do kwestii o charakterze systemowym, w szczególności:

- nie podejmuje dyskusji na temat podmiotu polityki regionalnej, oraz instrumentów jej realizacji;
- pomija kwestie systemowego uregulowania zasad finansowania polityki regionalnej;
- milczy na temat kosztów przewidywanych transformacji;
- nie zawiera informacji na temat projektowanych aktów prawnych z dziedziny rozwoju regionalnego.

Z tego powodu trudno o jednoznaczną ocenę, na ile przyjęty przez Polskę sposób kształtowania polityki regionalnej zbliżony jest ze standardami obowiązującymi w Unii Europejskiej.

*Opracował: Mirosław Sobolewski*

## PRYWATYZACJA

"Program działań dostosowujących gospodarkę polską do wymagań Układu Europejskiego", stwierdza iż prywatyzacja warunkuje w długim okresie trwałość zachodzących zmian systemowych. Zgodnie z kolei z preambułą Układu powinien istnieć związek pomiędzy pełną realizacją stowarzyszenia, a realizacją przez Polskę reform politycznych, gospodarczych i prawnych. Zmiana struktury własnościowej nie stanowi więc ściśle określonego kryterium, którego spełnienie jest obligatoryjnym wymogiem Układu lub warunkiem członkostwa, jednakże nadanie gospodarce polskiej charakteru gospodarki rynkowej z dominującą rolą sektora prywatnego jest istotnym czynnikiem określającym zasadność i możliwość członkostwa.

W związku z tym Program formułuje zadania dla Ministerstwa Przekształceń Własnościowych obejmujące dalszą prywatyzację majątku państwowego, prowadzenie działalności analitycznej (zależność pomiędzy prywatyzacją a liberalizacją przepływów kapitałowych, zależność pomiędzy prywatyzacją a efektywnością gospodarowania, wpływ prywatyzacji na decyzje inwestorów zagranicznych) oraz prowadzenie działalności statystycznej dotyczącej przepływów kapitałowych. Wśród środków realizacji tych zadań Program wymienia przyspieszenie powszechnej prywatyzacji, podejmowanie prac studialnych, powołanie wraz z PAIZ grupy roboczej ds. współpracy w zakresie sprawozdawczości statystycznej.

Ubiegłoroczny Raport nie zawierał informacji o działaniach podejmowanych w zakresie prywatyzacji, co zostało wytknięte w jego ocenie przygotowanej w Biurze Studiów i Ekspertyz.

Raport za 1994 rok zawiera informacje o działaniach Ministerstwa Przekształceń Własnościowych. Ważniejsze z nich to informacje dotyczące postępów prywatyzacji kapitałowej i bezpośredniej, funkcjonowania ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków, prowadzonych prac legislacyjnych (wśród nich najważniejsze to akty wykonawcze do ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji, projekt ustawy o komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, projekt ustawy o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w sektorze cukrowniczym uchwalonej 26.08.1994, projekt ustawy o rekompensatach z tytułu utraty nieruchomości przejętych z naruszeniem prawa w latach 1944 - 1962, prace nad projektem ustawy o funduszach inwestycyjnych) i o rozwoju nowych technik prywatyzacyjnych (kontrakty "menadżerskie", program SRP).

Przedstawione w Raporcie informacje mają charakter pobieżny i ogólnikowy. W odniesieniu do postępów prywatyzacji odnotowano w zasadzie jedynie liczbę przedsiębiorstw sprywatyzowanych w ramach poszczególnych ścieżek. Brak jest jakiegokolwiek ogólniejszego przedstawienia wpływu prywatyzacji na strukturę własnościową gospodarki polskiej, zasobów majątkowych pozostałych w rękach państwa, aktualnych potrzeb i możliwości prywatyzacji, oceny skutków ustawy o restrukturyzacji finansowej banków i przedsiębiorstw.

W przypadku przedstawienia działań legislacyjnych Raport nie wymienia nawet żadnego z "szeregu aktów wykonawczych" do ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji.

Poważne wątpliwości musi budzić wyszczególnienie przygotowania projektu ustawy o komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych wśród działań dostosowujących polską gospodarkę do wymogów Układu i członkostwa. Interpretacja tego posunięcia zależy jednak od oceny samej ustawy, która jest niezwykle kontrowersyjna. Kontrowersję tę oczywiście trudno rozstrzygnąć w Raporcie lub niniejszej jego ocenie.

Budzi także wątpliwości umieszczenie wśród działań dostosowawczych przygotowania projektu (i uchwalenia) ustawy o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym. Ustawa ta krępując działanie mechanizmu rynkowego i wprowadzając mechanizmy sterowania administracyjnego raczej oddala Polskę od spełnienia warunku konsekwentnej realizacji zmian systemowych.

Za poważne opóźnienie w dziedzinie przekształceń własnościowych należy uznać brak rozstrzygnięć dotyczących reprivatyzacji. Winę za to trudno jednak obecnie przypisywać rządowi.

Pomimo podjęcia prac nad ustawą o funduszach inwestycyjnych, o czym informuje Raport, dotychczas nie powstał żaden uzgodniony projekt. Brak odpowiedniej ustawy stanowi istotną przeszkodę w rozwoju rynku kapitałowego.

W odniesieniu do działań usprawniających prywatyzację informacja jest także dalece niepełna, a nawet myląca. W szczególności całkowicie nieuzasadnione jest wyliczanie wśród osiągnięć opracowanie formuły kontraktów "menadżerskich", jest to bowiem ścieżka dotychczas praktycznie nieczynna.

Informacja o programie SRP jest na tyle lakoniczna, że nie daje żadnego obrazu jego znaczenia.

Część Raportu poświęcona prywatyzacji całkowicie pomija kwestię prywatyzacji sektora bankowego. Świadczy to o faktycznie resortowej a nie problemowej strukturze Raportu. Ujęcie takie niewątpliwie utrudnia głębszą refleksję.

Oceniając Raport w świetle zadań sformułowanych w Programie należy ponadto zwrócić uwagę, że trudno uznać w oparciu o przedstawiony dokument, jak też niezależną ocenę sytuacji, że zostały wykonane zadania programu, takie jak: przyspieszenie prywatyzacji powszechnej, powołanie wraz z GUS i PAIZ grupy roboczej ds. współpracy w zakresie współpracy statystycznej, czy też prowadzenie prac badawczych w wymienionych powyżej dziedzinach.

W przedstawionej formie omawiana część Raportu stanowi raczej bardzo pobieżne sprawozdanie z działalności ministerstwa, niż przedstawienie realizacji celów Programu. Nie daje to nawet statystycznego obrazu skutków podejmowanych działań, nie przedstawia wyczerpująco zmian prawnych, w najmniejszym stopniu nie zawiera refleksji w odniesieniu do wywołanych skutków, choćby w zakresie analizy przewidzianym w Programie.

W odniesieniu do wykazu prac legislacyjnych w części dotyczącej MPW należy stwierdzić, że ma on charakter niepełny, nie odzwierciedlający prac legislacyjnych opisanych w części Raportu poświęconej prywatyzacji.

*Opracował: dr Adam Koronowski*

## ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Zamówienia publiczne związane z wydatkami państwowymi są podstawowym instrumentem realizacji określonej polityki gospodarczej. Zgodnie ze standardami europejskimi ich naczelną zasadą musi być swobodny dostęp do przetargów publicznych dla wszystkich przedsiębiorstw. Ponieważ w Polsce z chwilą rozpoczęcia procesów dostosowawczych przewidzianych Układem Europejskim nie było prawnej podstawy dla dokonywania zakupów ze środków publicznych, zaistniała pilna potrzeba uchwalenia ustawy o zamówieniach publicznych. Niezbędnym warunkiem rozwiązań prawnych w tym zakresie stało się zharmonizowanie systemu zamówień publicznych w Polsce z zasadami przyjętymi (w drodze consensusu) przez organizacje międzynarodowe, a zwłaszcza ze zobowiązaniami Polski wynikającymi z Układu Europejskiego. Stąd podstawowym zadaniem dostosowawczym stało się przygotowanie ustawy o zamówieniach publicznych i zadanie to zostało zrealizowane.

Przygotowywany projekt ustawy (uwzględniający wersję poselską i rządową) został skierowany do Sejmu w trybie pilnym. Ustawa została uchwalona w dniu 10 czerwca 1994 roku i weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995 r. Półroczne *vacatio legis* miało przygotować instytucje sfery publicznej do stosowania przepisów ustawy. Kordynacją tego procesu zajmował się Samodzielny Zespół ds. Zamówień Publicznych w Urzędzie Rady Ministrów, a od grudnia 1994 roku powołany przez ustawę Urząd Zamówień Publicznych.

W dniu 22 grudnia 1994 roku wyszło w życie "Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie stosowania preferencji krajowych przy udzielaniu zamówień publicznych (na podstawie art. 18 ust. 6 ustawy). Natomiast na podstawie art. 67 Układu Europejskiego przedsiębiorstwa z Polski uzyskały dostęp do przetargów na realizację zamówień publicznych na terytorium WE na takich samych warunkach jakie mają przedsiębiorstwa Wspólnot. Preferencje krajowe są dopuszczane przez Układ Europejski tylko w okresie przejściowym i po tym okresie muszą zostać zniesione. Dotychczasowe doświadczenia nie wskazują na razie na powstanie konfliktów w zakresie pogodzenia otwartości na zagranicę i popieraniem dostawców krajowych. Np. w ciągu pierwszego półrocza 1995 roku prezes UZP podjął ponad 1000 decyzji dotyczących zamówień publicznych, z tego tylko 37 dotyczyło odstąpienia od stosowania preferencji krajowych z powodu niegwarantowania odpowiedniej jakości dostaw przez producentów rodzimych. Aktualnie, powiązanie polskich zamówień publicznych z rynkiem zagranicznym następuje poprzez konieczność obowiązkowego ogłoszenia największych zamówień (powyżej 200 tys. ECU) w Biuletynie Unii Europejskiej oraz przez to, że przedsiębiorstwa zagraniczne działające na terenie Polski traktowane są jak firmy rodzime.

Obowiązuje również "Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określania szczególnych zasad zamówień publicznych ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego, ochronę tajemnicy państwowej, stan klęski żywiołowej lub inny ważny interes państwa" (na podstawie art. 2 ustawy). W tym przypadku, rozporządzenie określa pewną grupę zamówień publicznych, w stosunku do których nie jest możliwe stosowanie zasad ogólnych przewidzianych ustawą. Wyłączenie spod zasad ogólnych powyższych zamówień jest zgodne z regulacjami europejskimi.

Wydane też zostały dalsze przepisy wykonawcze do ustawy o zamówieniach publicznych, umożliwiające wejście w życie ustawy. Jednak **ustawa z dnia 10 czerwca 1994 roku zawiera aż 45 delegacji i upoważnień o różnorodnym znaczeniu i część z nich nie została wykonana, a część została wykonana z opóźnieniem.**

Przygotowano wydawanie dziennika urzędowego pod nazwą "Biuletyn Zamówień Publicznych", w którym mają być zamieszczane ogłoszenia o przetargach i ich wynikach. Pierwszy numer ukazał się już w styczniu 1995 r. Rozpoczęto też prace (od 30 września 1994 r.) nad organizacją arbitrażu. Lista arbitrów zostanie opublikowana w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Jednym z głównych warunków prawidłowego przygotowywania się podmiotów do stosowania ustawy i przepisów wykonawczych dotyczących zamówień publicznych jest posiadanie odpowiedniej znajomości obowiązującego w tym zakresie ustawodawstwa. Prowadzeniem prac szkoleniowych od samego początku zajmuje się Urząd Zamówień Publicznych (poprzez Zespół Szkoleń i Promocji). Szkoleniami podstawowymi objęto już około 2 tysięcy osób w różnych regionach kraju. Urząd nie tylko przygotowuje kadry i organizację szkoleń, ale również zajmuje się koordynacją szkoleń.

6 lipca 1995 r. Sejm RP znowelizował ustawę o zamówieniach publicznych. Nowelizacja m.in. przewiduje, że zamówienia publiczne do 1000 ECU będą realizowane w trybie uproszczonym, z pominięciem pełnej ustawowej procedury postępowania. Ponadto nowelizacja wyklucza możliwość dzielenia zamówienia na części lub zaniżania jego wartości w celu omięcia przepisów ustawy. Od 1 stycznia 1996 roku tryb ustawy dokonywania zamówień publicznych obejmie również samorząd terytorialny w zakresie środków publicznych. Z tego względu, najważniejszym obecnie zadaniem w dziedzinie zamówień publicznych jest przygotowanie administracji samorządowej do działania w warunkach przewidzianych ustawą. Istnieje również kwestia stworzenia instytucjonalnych warunków do łączenia wielu podmiotów zamawiających ze środków publicznych w celu podniesienia efektywności wydatkowania pieniędzy publicznych. W porównaniu do krajów Europy Zachodniej Polska ma jeden z najbardziej zdecentralizowanych systemów wydatkowania środków publicznych.

Harmonogram prac dostosowujących działającego od 1 stycznia 1995 r. Urzędu Zamówień Publicznych dotyczy głównie realizacji art. 67 Układu Europejskiego:

- nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych w kierunku pełnego dostosowania do prawa Unii,
- nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów w celu stopniowego znoszenia preferencji krajowych,
- stworzenia systemu wymiany informacji o zamówieniach publicznych między Polską a Unią Europejską.

Na szczególną uwagę zasługuje umieszczenie w harmonogramie bliskiego terminu (1.01.1996 r.) rozpoczęcia przekazywania ogłoszeń o polskich zamówieniach publicznych do Dziennika Urzędowego Unii.

Kierunek tych działań jest jak najbardziej pożądany z punktu widzenia dostosowań gospodarki polskiej do wymogów Układu Europejskiego. Przedstawione przez UZP cele do realizacji wymagałyby jednak konkretyzacji.

*Opracowała: dr Ewa Czerwińska*

## OCHRONA I PROMOWANIE KONKURENCJI

Zobowiązania Polski wynikające z Układu Europejskiego w dziedzinie ochrony i promocji konkurencji określone są w artykułach 32, 63, 65. Zagadnienia tego dotyczą także art. 68 i 69 nakładające obowiązek dostosowania prawa polskiego do prawa europejskiego.

Podkreślić należy, że dostosowanie prawa w dziedzinie ochrony i promocji konkurencji, tak jak i w innych dziedzinach, oznacza stworzenie stanu, w którym przepisy polskie nie będą dopuszczały działań sprzecznych z prawem europejskim. Nie oznacza to więc wcale konieczności przyjęcia rozwiązań identycznych z zawartymi w odpowiednich regulacjach Unii Europejskiej.

Oczywiście zobowiązania wynikające z Układu nie sprowadzają się jedynie do dostosowania prawa, lecz przede wszystkim do przestrzegania w praktyce określonych zasad.

W odniesieniu do zmian prawnych inicjowanych przez Urząd Antymonopolowy w omawianym okresie należy wymienić przede wszystkim nowelizację ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, która zbliża polskie prawo antymonopolowe do rozwiązań europejskich. Istotne z tego punktu widzenia jest przede wszystkim uregulowanie przez znowelizowaną ustawę zagadnienia zdobywania pozycji monopolistycznej lub dominującej na rynku w drodze połączeń kapitałowych i związków personalnych, co stanowiło lukę we wcześniejszej ustawie. Prace nad nowelizacją trwały w 1994 r., ustawę przyjęto 3 lutego 1995 r. (Dz. U. Nr 41, poz. 208).

Postęp w zakresie interpretacji i stosowania prawa zgodnie z postanowieniami Układu stanowiło także wydanie przez Urząd Antymonopolowy wspomnianych w Raporcie "Wyjaśnień w sprawie stosowania ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym do licencji patentowych i know-how".

Do osiągnięć w zakresie realizacji Układu należy zaliczyć również opracowanie zasad stosowania reguł konkurencji przez Podkomitet (Rady Stowarzyszenia) ds. Konkurencji.

Na szczególną uwagę w odniesieniu do stosowania przyjętych postanowień w dziedzinie konkurencji zasługują zagadnienia państwowych monopolii handlowych, przedsiębiorstw o charakterze publicznym oraz przedsiębiorstw, które otrzymują od państwa prawa specjalne lub wyłączne i pomocy państwa.

Obowiązek likwidacji państwowych monopolii handlowych (odpowiada mu art. 37 Traktatu) zgodnie z art. 32 Układu powinien być wypełniony do końca piątego roku po wejściu w życie Układu (a więc do lutego 1997 r.).

W przypadku przedsiębiorstw publicznych i przedsiębiorstw, którym przyznano specjalne lub wyłączne uprawnienia (art. 90 Traktatu) Układ stanowi, iż "Rada Stowarzyszenia zapewni, aby począwszy od trzeciego roku wejścia w życie Układu, kierowano się zasadami Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, a w szczególności art. 90". Tym samym termin ten przypadł na luty 1995 r.

Zgodnie z opracowaniem przygotowanym dla Urzędu Antymonopolowego "Polska dokonała znacznego postępu w zakresie spełniania wymogów art. 37 oraz 90 Traktatu, faktycznie spełnia je w

większym stopniu, niż czyniła to większość członków Wspólnoty Europejskiej w chwili przystępowania do Wspólnoty. Według polskiego Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, wydaje się, że w Polsce nie istnieją żadne "monopole o charakterze handlowym" w rozumieniu art. 37, które naruszyłyby (...) postanowienia (...) Układu (...). Pod tym względem sytuacja Polski podobna jest do sytuacji W. Brytanii, Danii oraz Irlandii, które oświadczyły, że nie istnieją w nich żadne monopole o charakterze handlowym w rozumieniu art. 37 (niemniej Wspólnota Europejska kontynuowała w tych krajach poszukiwanie monopoli o charakterze handlowym, powstałych poprzez przyznanie specjalnych lub wyłącznych uprawnień). Istotnie, jeżeli Polska nie nada żadnych "specjalnych lub wyłącznych" praw, które tworzą monopole określone w art. 90, okaże się zaawansowana w porównaniu z innymi krajami, które uzyskały uprzednio status członka stowarzyszonego Wspólnoty, w szczególności w zakresie zobowiązań wynikających z Układu".<sup>1</sup>

Warto jednak zauważyć, że stan taki potencjalnie może ulec zmianie. Na przykład wszystkie złożone w zeszłym roku projekty ustawy o państwowym monopolu spirytusowym były sprzeczne z postanowieniami art. 37.

Jeśli chodzi o pomoc państwa należy stwierdzić, że jest to obszar działań w obrębie ochrony i promocji konkurencji najbardziej pozbawiony właściwych regulacji i wymagający możliwie szybkich zmian. W odniesieniu do pomocy państwa postanowienia Układu Europejskiego sformułowane są w art. 63, który stanowi, iż "jest niezgodna z właściwą realizacją Umowy, o ile może mieć wpływ na handel pomiędzy Polską a Wspólnotą, (...) wszelka pomoc publiczna, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji poprzez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów". Sformułowanie to jest analogiczne do art. 92 Traktatu Rzymskiego. Jednocześnie jednak zapis ten jest łagodzony poprzez postanowienia Układu, które przyznają Polsce status obszaru identycznego z tymi obszarami Unii, gdzie poziom życia jest szczególnie niski, a bezrobocie wysokie. Status taki umożliwia prowadzenie aktywnej polityki państwa mającej na celu zrównanie poziomu życia na tym obszarze z pozostałymi obszarami Unii. Polsce status taki przyznano na okres pięcioletni, z możliwością przedłużenia na kolejne okresy pięcioletnie.

Pomimo przyznania Polsce tego statusu Układ nakłada na nasz kraj obowiązek utrzymywania (na zasadzie wzajemności) przejrzystości udzielanej pomocy. Oznacza to konieczność zapewnienia dostępności informacji o formach i rozmiarach pomocy publicznej, w tym w postaci corocznych sprawozdań o ogólnej sumie i podziale środków pomocowych.

Zakres pomocy publicznej (obejmującej zarówno organy centralne, jak też lokalne) jest w Polsce bardzo znaczny i obejmuje wielką różnorodność form, z których najprostsze tylko to dotacje budżetowe, oddłużanie, zaniechanie ściągania podatków, wsparcie kapitałowe, miękkie kredyty (np. Agencji Rozwoju Przemysłu). Pomoc publiczna nie podlega ustalonym regułom, często bywa udzielana pod naciskiem politycznym, nie jest należycie rejestrowana. W administracji nie ma należytej świadomości

<sup>1</sup> Stosowanie artykułów 37 oraz 90 Traktatu w sprawie utworzenia EWG w kontekście Układu europejskiego zawartego pomiędzy Wspólnotami Europejskimi a Polską.



wagi problemu. Problemy te zostały odnotowane m.in. w raporcie poświęconym pomocy państwa, przygotowanym na zlecenie Urzędu Antymonopolowego.<sup>2</sup>

W związku z powyższym Polska nie jest w stanie właściwie wywiązywać się z obowiązków informacyjnych wynikających z Układu. Ponadto brak prawa regulującego zasady pomocy państwa stanowi czynnik istotnie negatywnie wpływający na prawidłowe funkcjonowanie mechanizmów gospodarczych i efektywność wykorzystania środków publicznych. W tych warunkach opracowanie odpowiedniej ustawy powinno być traktowane jako zadanie pilne. Zgodnie z Raportem Urząd Antymonopolowy podjął działania mające na celu przygotowanie projektu reguł udzielania pomocy publicznej.

Niestety przedstawiony harmonogram prac Urzędu Antymonopolowego nie uwzględnia prac nad prawem o pomocy państwa, choć opracowanie odpowiednich założeń jest wymienione w wykazie prac legislacyjnych wśród prac w trakcie realizacji.

Zauważyć należy, że Raport milczy na temat wykorzystania przez przedsiębiorstwa polskie możliwości stworzonych w Układzie. Znaczenie tych możliwości przedstawiła Ewa Szymańska w Biuletynie UA pisząc: "Przed zawarciem Układu (...) stosunki między WE i RP nie były objęte regułami konkurencji. W praktyce dyskryminowało to przedsiębiorstwa polskie, które - jako słabsze - były narażone na praktyki monopolistyczne podmiotów z EWG. Ważny jest również fakt, że polskie podmioty gospodarcze nie miały możliwości wnoszenia skarg do antymonopolowych instytucji Wspólnoty. Układ Europejski wprowadza nowy reżim prawny w odniesieniu do handlu między RP i WE, co wzmacnia w tej dziedzinie pozycję przedsiębiorstw polskich".<sup>3</sup> Byłoby celowe przedstawienie w Raporcie rzeczywistych skutków możliwości stworzonych w Układzie, na przykład poprzez podanie informacji o postępowaniach wszczętych przez polskie przedsiębiorstwa i ich wyniku. Powinna im towarzyszyć ocena, na ile potrzeby w tej dziedzinie są rozpoznane, a odpowiednie działania podejmowane w sytuacji zaistnienia warunków do wszczęcia postępowania. Tylko wówczas bowiem można wyrobić sobie właściwy pogląd o rzeczywistym znaczeniu zapisów Układu Europejskiego.

W dziedzinie ochrony i promocji konkurencji, w tym w dążeniu do spełnienia wymogów Układu, Urząd Antymonopolowy wykazuje znaczną aktywność i posiada osiągnięcia. Wydaje się, że Raport nie w pełni odzwierciedla ten stan. Mimo zrozumiałego dążenia do utrzymania zwartej formy Raportu, celowe byłoby bardziej szczegółowe przedstawienie prowadzonych działań oraz zarysowanie stanu wypełniania zobowiązań, choćby w oparciu o wykonane przez Urząd analizy.

*Opracował: dr Adam Koronowski*

<sup>2</sup> Pomoc państwa w Polsce, Studio Legale Tizzano-Pappalardo i LeBoeuf, Greene & MacRae, marzec 1994.

<sup>3</sup> Ewa Szymańska, Zagadnienia konkurencji w świetle art. 33 Umowy Przejściowej, Biuletyn UA nr 2/1994.

## EDUKACJA

Na wstępie warto przypomnieć, że w "Programie działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego", przygotowanym w listopadzie 1992 roku przez Radę Ministrów, nie zostały sformułowane odrębne, szczegółowe zadania dla Ministerstwa Edukacji Narodowej. **W programie nie podjęto kwestii zmian organizacyjno-prawnych w systemie oświaty związanych z jego dostosowaniem do standardów europejskich oraz z jego funkcją w procesie gospodarczej integracji z Europą.** W III punkcie programu - "Zadania dla resortów wynikające z układu europejskiego" - niektóre działania częściowo dotyczące sfery edukacji zostały umieszczone w gestii Urzędu Rady Ministrów i Biura ds. Integracji Europejskiej.

W "Programie" przedstawiono płaszczyzny działań, a nie konkretne zadania. Sporządzone przez MEN w listopadzie 1992 r. "Założenia zbliżenia edukacji do standardów europejskich" również ukazują tylko kierunki działań w tym zakresie. Dokumenty te trudno traktować jako konkretne programy.

"Raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego za 1993 r." w części dotyczącej edukacji stanowił mieszaninę elementów programu z elementami sprawozdania z działań, jakie były planowane lub podjęte i realizowane na różnych etapach. Budziło to wątpliwości, które zostały wyrażone w opinii przygotowanej przez BSE. "Raport" za rok 1994 budzi analogiczne zastrzeżenia zarówno co do jego warstwy informacyjnej, jak i formy. Podobnie jak "Raport" za 1993 r. jego struktura jest mało przejrzysta, a zawarte informacje ogólnikowe i wymagające weryfikacji.

Nasze uwagi do przedstawionych przez URM materiałów - "Raportu" za 1994 i "Harmonogramu prac na lata 1995 - 1996" koncentrują się na takich kwestiach jak:

- sprzeczność między informacjami zawartymi w "Raporcie" a informacjami zawartymi w "Harmonogramie";
- ocena stopnia realizacji zadań przewidzianych w "Harmonogramie" na rok 1995 a także realność terminów wskazanych na lata następne.

Wobec ogólnikowości "Raportu" szczególnie istotna okazała się weryfikacja danych zawartych w "Harmonogramie". Uwagi do Raportu i Harmonogramu przedstawione zostaną łącznie wg zagadnień problemowych.

### **Kształcenie ogólne**

Część "Raportu" poświęcona kształceniu ogólnemu sprowadza się do konstatacji, że prace są kontynuowane. **Nie określono stanu zaawansowania tych prac na koniec 1994 roku.**

W Harmonogramie prac na lata 1995 - 1996 zamieszczono następujące zamierzenia:

- **Pkt 15:** "opracowanie kanonu kształcenia ogólnego". Realizację tego zadania zaplanowano na 1995 r.

Dokumentem określającym kanon wykształcenia ogólnego będą podstawy programowe, które zgodnie z ustawą o zmianie ustawy o systemie oświaty, powinny być opracowane w pierwszej połowie 1996 roku. **Obecny stan prac nie rokuje dotrzymania tego terminu.**

Zadanie to było realizowane przez Biuro ds. Reformy Szkolnej (komórka MEN) oraz przez Pracownię Programów Kształcenia Ogólnego w Instytucie Badań Edukacyjnych. Przedstawione przez pracownię efekty prac stanowią zestaw projektów podstaw programowych obejmujących tylko zakres treści nauczania. Materiał ten został oceniony jako niewystarczający przez powołany przez Ministra Edukacji Narodowej Zespół Ewaluacyjny. Z dniem 1 lipca br. roku rozwiązano umowę z Instytutem Badań Edukacyjnych, co spowodowało likwidację pracowni. **W chwili obecnej nie jest ustalone, w jaki sposób zostanie zorganizowana dalsza praca nad podstawami programowymi.**

- **Pkt 16:** "ustalenie planów nauczania dla przedmiotów ogólnokształcących". Zakończenie prac zaplanowano na 1995 r.

Zmiana planów nauczania może nastąpić dopiero po zakończeniu prac nad podstawami programowymi. **Ponieważ kanon kształcenia ogólnego nie został opracowany, również ten punkt nie został zrealizowany.**

- **Pkt 17:** "przygotowanie nowych programów nauczania" (praca ciągła).

Obecnie dopuszczone są do użytku programy, które muszą spełniać ustawowy wymóg i zawierać minimum programowe ustalone Zarządzeniem nr 23 Ministra Edukacji Narodowej z 18 sierpnia 1992 roku.

- **Pkt 18:** "budowa nowego systemu ocen i egzaminów" do 1996 r.

- **Pkt 19:** "przygotowanie zasad egzaminu dojrzałości" w 1995 r.

Prowadzony w MEN program "Nowa Matura" oraz prace nad systemem oceniania, według informacji uzyskanych w MEN są działaniami długofalowymi. Zespół realizujący program "Nowa Matura" posiada w planach na 1996 rok opracowanie formuły "Nowej Matury". Według informacji uzyskanych MEN wynika, że "do roku 2001 zostanie zreformowany polski system oceniania i egzaminów państwowych".

**Reasumując wydaje się, że realizacja zadań dotycząca reformy kształcenia ogólnego jest w dużej mierze zagrożona. Szereg terminów podanych w "Harmonogramie" nie zostało dotrzymany i co do innych szanse ich dotrzymania są nikłe.**

### **Kształcenie zawodowe**

W materiale MEN z października 1995 r. "Główne kierunki reformy kształcenia zawodowego" określono strategię reformy szkolnictwa zawodowego jako transformację obecnego systemu polegającą na stopniowym usuwaniu jego wad, co oznacza współistnienie w pewnym okresie nowych i dotychczasowych form kształcenia zawodowego.

Podstawowym elementem reformy kształcenia zawodowego są prace nad wprowadzeniem do systemu oświatowego nowego typu szkoły - 4 letniego liceum technicznego. W Raporcie pisze się o uruchomieniu do 100 tego typu szkół w 1995 roku.

W Harmonogramie zamieszczono następujące zamierzenia:

- **W pkt 22.**: "wprowadzenie nowego typu szkoły liceum technicznego" w 1995.

Takie sformułowanie może sugerować zaistnienie zmian strukturalnych w systemie oświatowym. Na mocy Art. 9 ust. 2 ustawy o systemie oświaty Minister Edukacji Narodowej może określać w drodze rozporządzenia inne typy szkół niż wymienione w ustawie. Rozporządzenia takiego nie wydano.

Licea techniczne zostały wprowadzone do systemu w drodze decyzji Ministra Edukacji Narodowej - Decyzją nr 36 z 20 czerwca 1994 roku upoważniono 16 zespołów szkół zawodowych w województwach wałbrzyskim i łódzkim do tworzenia klas liceum technicznego

Z kolei Decyzją nr 1 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 stycznia 1995 r. od września 1995 program ten realizowany jest w 137 szkołach, w których objęto tą nową formą jedną lub dwie klasy. W tej liczbie są 22 szkoły, które przystąpiły do programu, pomimo iż nie ma środków na doposażenie. W Raporcie podano, że licea techniczne kształcić będą w czternastu profilach. W praktyce wprowadzono 12 profili.

**Uruchomienie klas liceów technicznych w wybranych szkołach należy traktować jako przygotowania do reformy strukturalno-programowej szkolnictwa zawodowego, na razie jeszcze w fazie eksperymentalnej.**

### **Szkolnictwo wyższe**

W "Raporcie" za 1994 r. w dziedzinie szkolnictwa wyższego wymieniono jako istotny cel restytucję wyższego szkolnictwa zawodowego i zwiążanie go z regionalnymi rynkami pracy. Stąd m.in waga prac nad ustawą o wyższych szkołach zawodowych.

W "Harmonogramie" wyszczególniono następujące zamierzenia:

**Pkt. 10:** "nowelizacja ustawy o szkolnictwie wyższym w tym tworzenie filii zagranicznych w Polsce" w 1995 r.

**Według informacji uzyskanych w MEN prace nad tą nowelizacją nie są prowadzone.**

**Pkt 11:** "projekt ustawy o wyższych szkołach zawodowych" i zakończenie prac nad tym projektem przewidziano na 1994 rok. Według informacji z MEN obecnie projekt ustawy jest już gotowy i znajduje się w URM. Trudno przewidzieć czy projekt ma szansę rozpatrzenia przez Sejm w 1995 roku.

W "Raporcie" zamieszczono informację o przystąpieniu Polski w 1994 r. do czterech europejskich konwencji i jednego protokołu do konwencji dotyczących szkolnictwa wyższego. Prezydent podpisał je 7 września 1994 roku. Opublikowane zostały w Dz. U. Nr 40 z dnia 14 kwietnia 1995 roku.

Tymczasem "Harmonogram" zawiera, jako zadania przewidziane do realizacji przez MEN w 1995 r. prace nad tymi samymi konwencjami:

**Pkt. 5** "przystąpienie do Europejskiej Konwencji o równoważności dyplomów uprawniających do przyjęcia do szkół wyższych".

**Pkt 6** "podpisanie protokołu do wyżej wymienionej Konwencji".

**Pkt 7** "przystąpienie do Europejskiej Konwencji o równoważności okresów studiów uniwersyteckich".

**Pkt 8** "przystąpienie do Europejskiej Konwencji o akademickim uznaniu kwalifikacji uniwersyteckich".

**Pkt 9** "przystąpienie do Europejskiej Konwencji o równoważności studiów uniwersyteckich".

### **Kształcenie ustawiczne**

W "Harmonogramie" zamieszczono następujące zamierzenie:

- **Pkt 12** "projekt ustawy o kształceniu ustawicznym" i przewidziano zakończenie prac nad ustawą w 1995 r.

**Termin z pewnością nie będzie dotrzymany, albowiem jak wynika z informacji uzyskanych w MEN, prace są całkowicie wstrzymane i trudno przewidzieć, czy zostaną podjęte.** W materiale MEN z października 1995 "Informacja dotycząca obecnego stanu oraz przyjętych kierunków działania związanych z problematyką edukacji ustawicznej" nie wspomniano nic o pracach nad projektem ustawy o kształceniu ustawicznym. Trzeba zaznaczyć, że o zaawansowaniu prac nad tą ustawą MEN informował już w 1993 roku.

W "Raporcie" za 1994 r. pisze się o przygotowaniu w 1994 roku kompleksowego projektu organizacyjnego "Edukacja niestacjonarna". Obecnie projekt ten ulega modyfikacji w związku z uzgodnieniami na temat podpisania umowy z programem PHARE "Regionalna sieć kształcenia na odległość w Państwach Europy Środkowo Wschodniej". Według informacji uzyskanych w MEN projekt ten zostanie uruchomiony w 1996 roku.

Zwraca uwagę fakt, że ten projekt, związany z dostosowaniem edukacji do standardów europejskich, nie został w ogóle uwzględniony w "Harmonogramie".

### **Uwagi do wykazu prac legislacyjnych zamieszczonego w raporcie za rok 1994**

"Raport", w części przedstawiającej wykaz prac legislacyjnych (s. 99), jako jedyną pracą legislacyjną związaną z działaniami dostosowującymi polski system edukacji do wymogów Unii Europejskiej a zakończoną do końca 1994 roku wymienia:

- znowelizowanie rozporządzenia MEN z 1991 roku w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli. Informacja ta jest nieścisła, gdyż opublikowana w **Dz. U. z 1994 r. Nr 5, poz 19** nowelizacja rozporządzenia nosi datę 17 grudnia 1993 roku. Prace resortu nad nią trwały więc w 1993 roku.

Jako prace legislacyjne będące w 1994 roku w przygotowaniu wymieniono:

- Nowelizację zarządzenia MEN w sprawie szczegółowych zasad i warunków oraz trybu uzyskiwania przez nauczycieli stopni specjalizacji zawodowej. **Nowelizacja ta w związku z rozpoczęciem prac nad Kartą Nauczyciela została zaniechana.**

- Nowelizację ustawy oświatowej - nowelizacja ta została przyjęta w 1995 roku.

### **Fundusze pomocy bezzwrotnej Unii Europejskiej - PHARE**

Na początku warto odnotować, że w ramach programów PHARE działania dotyczą tylko podmiotów rządowych. W dziedzinie edukacji realizowanych jest 5 programów pomocowych:

TEMPUS - program wspomagający proces reformy szkolnictwa wyższego realizowany od 1991 r. (TEMPUS II przewidziany na lata akademickie 1994/95-1997/98),

TESSA - program wspomagający zmiany w programach szkoleniowo edukacyjnych na poziomie od policealnego do podyplomowego (realizowany od końca 1993 r.),

TERM - program wspomagający MEN we wdrażaniu programu reformy oświatowej (realizowany od 1 czerwca 1994 roku),

MOVE - program wspierający modernizację kształcenia zawodowego (realizowany w latach 1993 - 1995),

PHARE REGIONALNY - program uruchomienia systemu nauczania na odległość (znajduje się w fazie przygotowawczej).

Programy pomocowe w dziedzinie edukacji pomyślane są jako wsparcie i uzupełnienie działań reformatorskich podejmowanych przez państwo. Istnieje obawa, że w przypadku gdy polityka edukacyjna państwa jest zmienna i niedoprecyzowana - korzyści wynikające z realizacji programów mogą być mniejsze od oczekiwanych. "Raport" nie zawiera oceny dotychczasowych efektywności pomocy zagranicznej.

W "Harmonogramie" wymieniono następujące działania związane z wykorzystaniem środków zagranicznych:

**W pkt. 13:** "Określenie standardów klasyfikacji zawodowych w formach szkolnych i pozaszkolnych".

**Pkt 20:** "Stworzenie systemu akredytacji studiów nauczycielskich" - TESSA.

**Pkt 22:** "Wprowadzenie nowego typu szkoły liceum technicznego" - MOVE.

**W pkt. VII:** "Doskonalenie systemu zarządzania oświatą" - TERM - zakończenie prac przewidziano na rok 1997.

Ocena wykorzystania pomocy zagranicznej jest sama w sobie oddzielnym problemem. W tym miejscu zwrócimy tylko uwagę, że choć realizacja programu MOVE zostanie zakończona w 1995 r. to według informacji MEN w czerwcu 1995 r. z budżetu programu - 4,9 mln ECU dotychczas wydatkowano około 2 mln ECU.

Szczególnie interesujący wydają się w najbliższych latach rozwój programu TERM, który planowany jest na lata 1994 -1996. Jego celem jest usprawnienie działania administracji oświatowej. Na tle dotychczasowych działań resortu edukacji jest to potencjalnie bardzo pożyteczny program.

\* \* \*

1. Jak wynika z przedstawionego materiału zadania realizowane przez resort edukacji są często opóźniane. W niektórych przypadkach zostały one całkowicie zaniechane (np. prace nad projektem ustawy o kształceniu ustawicznym). Obrazuje to brak jasnych, długofalowych koncepcji działań.

2. Trudność oceny corocznych raportów z wykonania działań w zakresie dostosowania polskiego systemu edukacji do europejskich standardów wynika z braku całościowego i długofalowego programu wraz z harmonogramem działań.

"Harmonogram działań na lata 1995 - 1996" nie został oparty na ocenie zaawansowania poszczególnych zamierzeń, w związku z czym część terminów weń wpisanych była prawdopodobnie nierealistyczna już w momencie tworzenia dokumentu.

3. Działania w dziedzinie dostosowania systemu edukacji polskiej do standardów europejskich mają charakter długofalowy, wiele zadań jest rozłożonych na kilka lat. Coroczne raporty powinny jednak z zasady zdawać sprawę ze stanu działań na koniec danego roku. Informacja, że prace są kontynuowane jest niewystarczająca, szczególnie w świetle dotychczasowych doświadczeń - prace, które "były już zaawansowane" nie zostały ukończone. W raportach powinny być przedstawione przyczyny tego stanu rzeczy - czy wynikało to z problemów związanych z realizacją danego zamierzenia, czy też nastąpiła zmiana koncepcji.

*Opracowały: Bożena Kłos, Justyna Osiecka*

## RYNEK PRACY I POLITYKA SOCJALNA

Układ Europejski wskazuje następujące dziedziny, które powinny podlegać dostosowaniu do standardów europejskich:

- przepływ pracowników (art. 37 i art. 39-43),
- system ubezpieczeń społecznych dla pracowników (art. 8),
- ochrona życia i zdrowia pracowników w miejscu pracy (art. 68-69).

W art. 87 wskazano dziedziny socjalne, w których Polska będzie otrzymywać pomoc ze strony Unii Europejskiej. Są to:

- ochrona zdrowia i bezpieczeństwa pracowników,
- zatrudnienie,
- ubezpieczenia społeczne.

Na podstawie powyższych artykułów w opracowanym przez Radę Ministrów w listopadzie 1992 r. "Programie działań dostosowujących gospodarkę polską do wymagań Układu Europejskiego" wyszczególniono następujące priorytetowe zadania:

- włączanie polskiego rynku pracy do systemu europejskiego,
- dostosowanie systemu ubezpieczeń społecznych,
- harmonizacja ustawodawstwa pracy,
- zmniejszenie różnic w organizacji rynku pracy.

Działania Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej na rzecz dostosowania polskiej gospodarki i systemu prawnego do wymagań Układu Europejskiego przedstawione w "Raporcie" za rok 1994 i w "Harmonogramie działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego w latach 1995 - 1996" zostaną rozpatrzone według wymienionych zadań.

### **1. Włączanie polskiego rynku pracy do systemu europejskiego (przepływ pracowników)**

Działania w tym zakresie polegają na zawieraniu umów dwustronnych między Polską a krajami członkowskimi o przepływie pracowników (art. 41). W "Harmonogramie" zadanie to zostało określone jako praca ciągła, bez określenia terminu zakończenia tych prac.

Z "Raportu" za rok 1993 wynika, iż przed rokiem 1993 Polska zawarła z RFN, Belgią i Francją odpowiednie umowy. W roku 1993 podjęto rozmowy w tej sprawie z władzami Hiszpanii i Luksemburga, listy intencyjne wymieniono z ministerstwami pracy Danii, Holandii i Włoch, a z władzami greckimi osiągnięto porozumienie w sprawie zamiaru zawarcia umowy rządowej o przepływie pracowników.

**"Raport" za rok 1994 nie zawiera informacji, czy działania te zostały zakończone podpisaniem odpowiednich umów i czy podjęto rozmowy z innymi krajami członkowskimi.** W Raporcie zamieszczono tylko ogólne stwierdzenie, iż MPiPS prowadzi aktywną działalność nad regulacjami dotyczącymi zatrudnienia i przepływu pracowników.



W "Harmonogramie" przewidziano w pkt. 3 utrzymywanie bieżących kontaktów dwustronnych z państwami członkowskimi UE w celu lepszego wykonania już obowiązujących oraz wynegocjowania nowych umów o wzajemnym zatrudnianiu obywateli.

Istotnym krokiem w kierunku dostosowania przepisów polskich do standardów europejskich jest ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu - w art. 50 i 51 ustawy uregulowano kwestię zatrudniania cudzoziemców w Polsce (cudzoziemcy posiadający kartę stałego pobytu lub status uchodźcy nie muszą starać się o zezwolenie na podjęcie pracy od wojewódzkiego urzędu pracy).

Niezrozumiałe jest natomiast umieszczenie ww. ustawy w "Harmonogramie" z terminem realizacji 1995 r., tym bardziej, że została ona umieszczona w "Wykazie prac legislacyjnych" jako praca zakończona w 1994 r. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995 r., ale prace resortu nad nią faktycznie zakończyły się w 1994 r.

## 2. Dostosowanie systemu ubezpieczeń społecznych

Z zadaniem tym związane są dwa zasadnicze działania:

- włączenie polskiego systemu ubezpieczeń społecznych do europejskiego systemu transferu świadczeń ubezpieczeniowych (co wynika z przepływu pracowników),
- dostosowanie systemu zabezpieczenia społecznego do standardów przewidzianych w konwencji MOP nr 102 oraz Rady Europy w Kodeksie Zabezpieczenia Społecznego.

Umowy w dziedzinie koordynacji ubezpieczenia społecznego pracowników są ściśle związane z umowami o przepływie pracowników. W pierwszym rzędzie chodzi o uniknięcie podwójnego ubezpieczenia społecznego obywateli polskich zatrudnionych w krajach członkowskich UE i obywateli krajów członkowskich UE zatrudnionych w Polsce.

W "Harmonogramie" zadanie to zostało uwzględnione w:

- pkt. 2 "Analiza regulacji UE oraz praktyki ich stosowania w dziedzinie koordynacji krajowych systemów ubezpieczeń społecznych", którego celem jest ustalenie sytuacji w kwestii zabezpieczenia społecznego pracowników polskich zatrudnionych w poszczególnych państwach członkowskich UE,
- pkt. 4 "kontakty dwustronne z państwami członkowskimi Unii Europejskiej w celu wynegocjowania umów o zabezpieczeniu społecznym".

Oba te zadania określono jako praca ciągła.

**Zarówno z "Raportu" za rok 1993 jak i za 1994 nie wynika, jakie efekty osiągnięto w tym zakresie.** Podpisanie umów związanych z przepływem pracowników i ich realizacja jest zadaniem trudnym, zależnym od sytuacji na rynkach pracy poszczególnych państw. Jeśli istnieją trudności w tym względzie - powinno to znaleźć odzwierciedlenie w "Raporcie".

Opracowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej "Program reformy ubezpieczeń społecznych", nad którym zakończone zostały konsultacje społeczne, przybliży polski system do standardów europejskich. Na lata 1996 - 1997 przewidziano wydanie aktów prawnych regulujących ubezpieczenia społeczne.

**W "Harmonogramie" nie uwzględniono działań związanych z reformą systemu ubezpieczeń społecznych.**

### **3. Harmonizacja ustawodawstwa pracy**

Z "Raportu działań dostosowujących gospodarkę polską do wymagań Układu Europejskiego" za rok 1994 wynika, iż w roku ubiegłym dokonania resortu koncentrowały się na dostosowaniu polskiego prawa pracy.

Rządowy projekt nowelizacji Kodeksu pracy, uwzględniający najpilniejsze potrzeby dostosowania polskiego prawa pracy do warunków gospodarki rynkowej, został przekazany Sejmowi w kwietniu 1994 r. Do końca 1995 r. najprawdopodobniej zostanie zakończony proces legislacyjny.

Z punktu widzenia realizacji Układu Europejskiego szczególnie ważna jest nowelizacja Działu X Kodeksu pracy "Bezpieczeństwo i higiena pracy", bowiem w art. 69 Układu wyraźnie wskazano tę dziedzinę, jako wymagającą zmiany obowiązujących przepisów prawnych. Uchwalenie zmian w Kodeksie pracy oznacza też dostosowanie polskiego ustawodawstwa do konwencji MOP dotyczących ochrony życia i zdrowia pracowników w miejscu pracy i tym samym powstaną warunki dla ich ratyfikacji.

Zawarty w nowelizacji Działu X przepis zobowiązujący powołanie komisji ds. bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładach pracy zatrudniających ponad 50 pracowników realizuje Dyrektywę Rady Europy 89/391 z dnia 12 czerwca 1989 r. o wprowadzeniu środków w celu zwiększenia bezpieczeństwa i poprawy zdrowia pracowników podczas pracy.

Z poprawą stanu bezpieczeństwa i higieny pracy związana jest też reforma systemu ubezpieczeń społecznych - wyodrębnienie oddzielnego ubezpieczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, w którym składkę będą opłacać pracodawcy w wysokości zależnej od warunków bhp w zakładzie pracy. W przygotowanym przez MPiPS "Programie reformy ubezpieczeń społecznych" przedstawiono model tego ubezpieczenia i zaplanowano wydanie odpowiednich aktów prawnych regulujących to ubezpieczenie na lata 1996 - 1997.

W 1994 r. oddzielnie znowelizowano rozdział XI Kodeksu pracy dotyczący układów zbiorowych pracy, a z prac przewidzianych w "Harmonogramie" na rok 1995 zrealizowana została nowelizacja ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

W "Wykazie prac legislacyjnych" jako efekt działań dostosowujących ustawodawstwo polskie do Układu Europejskiego w roku 1994 wskazano ustawę z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy. Zadanie to zostało zrealizowane w roku 1993, natomiast w 1994 r. ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw.

Z "Harmonogramu" wynika, iż trwają dalsze prace Komisji ds. Reformy Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych nad założeniami rekodyfikacji prawa pracy (prace mają być zakończone w 1996 r.). Raport nie przedstawia stanu prac na koniec 1994 r.

#### 4. Dostosowanie organizacji polskiego rynku pracy do europejskich systemów organizacyjnych

Na efektywną politykę rynku pracy składa się cały system skoordynowanych działań wielu instytucji. Podstawowymi elementami takiego systemu jest:

- prognozowanie zapotrzebowania na kadry kwalifikowane,
- informacja i poradnictwo zawodowe,
- pośrednictwo pracy,
- instytucje szkolące,
- służby zatrudnienia,
- wypracowane procedury współpracy między instytucjami zajmującymi się problemami bezrobocia,
- wypróbowane metody i instrumenty przeciwdziałania bezrobociu.

Bezrobocie w Polsce jako zjawisko społeczno-ekonomiczne pojawiło się wraz a z transformacją ustrojową i jest zjawiskiem nowym. W związku z tym w Polsce dopiero tworzona jest cała infrastruktura potrzebna do przeciwdziałania temu zjawisku. Polska otrzymuje w tym zakresie pomoc w ramach programu PHARE i zaciągnęła w tym celu pożyczkę z Banku Światowego.

W części dotyczącej tworzenie zintegrowanego systemu służb zatrudnienia wskazano działania mające na celu budowę instytucji obsługujących rynek pracy:

- tworzenie specjalistycznych służb pośrednictwa pracy,
- powstanie prywatnego pośrednictwa pracy,
- rozpoczęcie budowy systemu poradnictwa zawodowego.

W "Raporcie" wskazano także działania zmierzające do ograniczenia zjawiska bezrobocia:

- utworzenie 212 klubów pracy jako instrumentu przeciwdziałania bezrobociu długookresowemu,
- szkolenie bezrobotnych według zasad stosowanych w gospodarce rynkowej,
- promowanie zatrudnienia poprzez tworzenie dodatkowych miejsc pracy.

Zawarte informacje mają przeważnie charakter ogólnikowy, nie prezentują stanu zaawansowania działań w danej dziedzinie (system poradnictwa zawodowego, prywatne pośrednictwo pracy). Jeśli podawane są konkretne liczby traktowanie ich jako bezpośredniego efektu lepszego działania służb zatrudnienia wydaje się wysoce wątpliwe, np:

- jako pozytywny efekt pracy urzędów pracy wskazano wzrost zatrudnienia bezrobotnych z 761 tys. w 1993 r. do 1 094 tys. osób w 1994 r., podczas gdy jest to w większym stopniu rezultat większej liczby ofert pracy,
- wskazano na wzrost kosztów szkolenia bezrobotnych przy jednoczesnym spadku ich liczby bez określenia efektywności tych szkoleń, tzn. bez wskazania jaka część bezrobotnych uzyskała stałe zatrudnienie w wyniku przeszkolenia.

Wymienione formy promowania tworzenia dodatkowych miejsc pracy obejmują standardowe instrumenty przeciwdziałania bezrobociu przewidziane w obowiązującej w 1994 ustawie z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu.

W "Raporcie" nie znalazły się informacje na temat doskonalenia instytucji szkolących.

\* \* \*

**Reasumując:** przegląd dokonań w zakresie rynku pracy i polityki socjalnej wskazuje, iż w 1994 r. prace nad dostosowaniem ustawodawstwa polskiego do standardów europejskich były kontynuowane. Ocenę stopnia realizacji poszczególnych zadań utrudnia ogólnikowość informacji zawartych w "Raporcie". Działania dostosowawcze z natury rzeczy rozłożone są na wiele lat. "Raport" powinien zawierać prezentację konkretnych rezultatów osiągniętych w danym roku.

*Opracowała: Bożena Kłos*

## TURYSTYKA

W ramach "Programu działań dostosowujących" polski system prawno-ekonomiczny do standardów Unii Europejskiej zakreślono szereg zadań.

W dziedzinie turystyki na podstawie art. 88 Układu Europejskiego o Stowarzyszeniu wyodrębniono w Programie następujące pierwszoplanowe kierunki działań:

- reorganizacja i rozwój polskiej turystyki,
- stworzenie nowoczesnego przemysłu turystycznego,
- stworzenie nowoczesnej i funkcjonalnej infrastruktury turystycznej,
- organizacja międzynarodowego marketingu służącego promocji wybranych regionów Polski jako centrów turystycznych,
- reorganizacja administracji turystycznej (na szczeblu centralnym i regionalnym),
- systematyczna i wszechstronna promocja turystyczna wybranych regionów Polski
- harmonizacja regulacji prawnych i norm w zakresie kompetencji Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki z obowiązującymi we Wspólnocie Europejskiej.

W zakresie bezpośrednich działań dla Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki przewidziano:

- opracowanie planu zagospodarowania obiektów i obszarów turystycznie atrakcyjnych,
- opracowanie programów promocyjnych,
- opracowanie programu szkolenia kadr dla potrzeb turystyki zagranicznej,
- podniesienie i ujednoczenie standardów świadczeń usług turystycznych,
- podjęcie działań na rzecz uchwalenia i wdrożenia ustawy o zasadach usług turystycznych,
- opracowanie metodologii badań bilansu ekonomicznego w turystyce oraz doskonalenia metod gromadzenia danych statystycznych,
- wdrożenie systemu klasyfikacji i kategoryzacji zakładów i obiektów hotelarskich,
- przeprowadzenie weryfikacji standardów zakładów i obiektów hotelarskich,
- kontynuowanie procesu ułatwień w międzynarodowym ruchu turystycznym.

W "Raporcie z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego w 1994 roku" zwraca się szczególną uwagę na uchwałę Rady Ministrów z 19 września 1994 roku "W sprawie rozwoju gospodarki turystycznej" wyznaczającą cele strategiczne oraz szczegółowe dla poszczególnych ministerstw. W Raporcie stwierdza się, że jednym z podstawowych zadań i kierunków określonych w uchwale jest dostosowanie się gospodarki turystycznej do wymogów Unii Europejskiej. Jeśli weźmie się pod uwagę tempo rozwoju usług turystycznych w naszym kraju oraz opracowanie pt: "Program działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego, wydany przez Radę Ministrów w listopadzie 1992 roku to niewątpliwie powyższa uchwała nosi charakter dokumentu spóźnionego.

W ramach realizacji programu "Tourin", finansowanego z funduszu "PHARE", została opracowana i przyjęta "strategia rozwoju krajowego produktu turystycznego". Dla poprawy tzw. polskiego produktu turystycznego przeszkolono w ubiegłym roku ponad 5 tysięcy osób z branży turystycznej, administracji rządowej i samorządowej.

W 1994 roku Rząd RP przyjął decyzję o zmniejszeniu stawek podatku VAT dla hoteli cztero-gwiazdkowych z 22% do 7%. Równocześnie kontynuowany był program promocji turystycznej. W 1994 roku powołano Polską Agencję Rozwoju Turystyki, której zadaniem jest promocja inwestycji i rozwoju infrastruktury turystycznej. W Londynie otwarty również został kolejny Polski Ośrodek Informacji Turystycznej. Raport zwraca uwagę na prowadzone prace w zakresie dostosowania polskiej statystyki turystycznej do wymogów UE i OECD.

Po raz kolejny podano informację o pracach nad projektem ustawy o świadczeniach usług turystycznych. Projekt ten został opracowany przez Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki. W najbliższym czasie ma być on poddany pod dyskusję w Komitecie Ekonomicznym Rady Ministrów.<sup>4</sup> Brak podania w "Harmonogramie działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego w latach 1995 - 1996" terminu zakończenia prac nad ustawą oraz nadanie im trybu "pracy ciągłej" nie daje podstaw do oceny stopnia zaawansowania prac nad dostosowaniem polskiego systemu prawnego w zakresie turystyki do wymagań Układu Europejskiego.

Po przeanalizowaniu wydanych przez URM Raportów za 1993 rok i 1994 rok URM można wnioskować, że zakończenie prac nad projektem ustawy "o promocji turystyki i świadczeniu usług turystycznych" oraz przepisami wykonawczymi do ustawy i ich zaakceptowaniu przez Sejm zapewni zbliżenie standardów oferowanych usług turystycznych w Polsce ze standardami obowiązującymi w obrocie międzynarodowym. Projekt tej ustawy uwzględni potrzeby ochrony interesów konsumenta zgodnie ze standardami Unii Europejskiej.<sup>5</sup>

Podsumowując należy stwierdzić, iż Raport skupia się na pojedynczych elementach realizowanych zadań bez osadzenia ich w ogólnym harmonogramie działań. Za przykład służyć mogą podane informacje o otwarciu kolejnego zagranicznego ośrodka promocji turystyki czy też Polskiej Agencji Rozwoju Turystyki, bez określenia strategii w ramach której dane przedsięwzięcia są podejmowane. Bez podania przez Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki ogólnych celów z rozpisaniem na szczegółowe zadania i czas w jakim będą realizowane trudno formułować prognozy co do tempa realizacji art. 88 Układu Europejskiego o Stowarzyszeniu. Podanie w Raporcie za 1993 podobnie jak Raporcie za 1994 rok informacji o pracach nad ustawą "o promocji turystyki i świadczeniu usług turystycznych" świadczyć może o powolnym tempie prac dotyczących turystyki. Raport przygotowany jest po raz kolejny w sposób ogólny, bez krytycyzmu w stosunku do informacji uzyskanych z UKFiT. Brak w nim również wniosków i najmniejszych prób komentarza przedstawionych informacji, na co zwrócono uwagę w ubiegłorocznym opracowaniu BSE.

*Opracował: Paweł Romaniuk*

---

<sup>1</sup>) W "Harmonogramie działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego w latach 1995 - 96" podaje się, że prace dotyczące przepisów wykonawczych do ustawy o promocji turystyki i świadczeniu usług turystycznych i ich wdrażaniu w ramach art. 88 Układu Stowarzyszeniowego mają charakter ciągły. Organem realizującym zadania jest UKFiT oraz stowarzyszenia branżowe i samorząd gospodarczy jako element systemu ochrony prawnej konsumenta.

<sup>2</sup>) Projekt ustawy o promocji turystyki i świadczeniu usług turystycznych uwzględnia Dyrektywę Rady Wspólnot Europejskich z dnia 13 czerwca 1994 r. w sprawie imprez turystycznych (314/EEC). Jest on również zgodny z postanowieniem art. 88 Układu Europejskiego.

## OCHRONA ŚRODOWISKA, LEŚNICTWO

Układ stowarzyszeniowy ze Wspólnotami Europejskimi podpisany w grudniu 1991 r. nadaje wysoką rangę problemom ochrony środowiska. Art 71, pkt 2 powyższego układu stanowi: "Polityka realizacji rozwoju gospodarczego i społecznego Polski powinna kierować się zasadą trwałego rozwoju. Konieczne jest zagwarantowanie, aby wymogi ochrony środowiska były od samego początku w pełni włączane do tej polityki".

Pomimo powyższego zapisu zadania z dziedziny ochrony środowiska w "Programie działań dostosowujących gospodarkę polską do wymagań Układu Europejskiego (1992)" zostały potraktowane pobieżnie i bardzo ogólnikowo. Do zadań priorytetowych zaliczono wtedy:

- wdrażanie instrumentów ekonomicznych z zakresu ochrony środowiska,
- tworzenie systemu współpracy na szczeblu regionalnym (w tym w ramach Europejskiej Agencji ds. Ochrony Środowiska);
- wprowadzanie europejskich systemów zbierania i wymiany informacji związanych z ochroną środowiska;
- koordynację działań na rzecz ochrony środowiska z procesami restrukturyzacji, modernizacji i rozwoju gospodarczego (przepływ czystych technologii);
- harmonizację regulacji prawnych oraz norm ochrony środowiska z obowiązującymi w Unii Europejskiej.

Nie przedstawiono jednak konkretnego planu działań, przyporządkowującego odpowiedzialność za wykonanie odpowiednim agendum rządowym i formułującego kryteria wykonawcze, które pozwoliłyby ocenić stopień realizacji.

Niedostatki te częściowo zostały naprawione przygotowanym później przez Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej opracowaniem "Harmonogramu działań dostosowujących Polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego".

Harmonogram ten kładzie największy nacisk na prace związane z harmonizacją uregulowań prawnych w ochronie środowiska ze standardami obowiązującymi w Unii, w szczególności dotyczyć ma to aktów prawnych w następujących dziedzinach:

- nadzwyczajne zagrożenia środowiska,
- nowelizacja i akty wykonawcze do ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska,
- prawo wodne,
- ustawa o odpadach,
- wydania w języku polskim zbioru ustawodawstwa ekologicznego Unii.

System polskiego prawa ekologicznego ulega w ostatnich latach daleko idącej modyfikacji. Raport z wykonania Programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań UE wskazuje na zbliżanie obowiązującego w Polsce prawa ochrony środowiska do ustawodawstwa UE. Obszary gdzie osiągnięto największe postępy w tej dziedzinie to:

- prawo geologiczne i górnicze wraz z aktami wykonawczymi, które jest zgodne z prawem wspólnotowym,

- wprowadzone w połowie 1995 r. uregulowania dotyczące ocen oddziaływania na środowisko (OOŚ) są zgodne z wymogami dyrektyw 542/91/EWG i 55/92/EWG,

- ustawa o ochronie przyrody i ustawa o lasach zasadniczo zgodne są z prawem wspólnotowym.

Fundamentem polskiego prawa ekologicznego jest ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Na poziomie zasad ogólnych wykazuje ona zbieżność z zasadami ochrony środowiska zawartymi w prawie Unii. Większe różnice występują w przyjętej aparaturze pojęciowej i niektórych instytucjach prawnych oraz w regulacjach określających dostęp społeczeństwa do informacji ekologicznej i udziale grup społecznych w procesie decyzyjnym w dziedzinie ochrony środowiska. Usunięciu tych różnic służyć ma opracowanie nowej ogólnej ustawy o ochronie środowiska, nad którą trwają obecnie prace przygotowawcze.

Do znacznej różnicy zdań, co do zgodności z prawem UE, doszło w przypadku projektu Prawa wodnego. Odmiennie stanowiska prezentowały tu Ministerstwa Ochrony Środowiska i Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej. Wpłynęło to na znaczne opóźnienie prac legislacyjnych nad tą ważną ustawą; jej projekt - będący obecnie przedmiotem prac Sejmu - jest zgodny z dyrektywami Unii.

Dużą rozbieżnością w stosunku do przepisów Unii charakteryzują się natomiast obowiązujące obecnie regulacje w zakresie ochrony powietrza oraz gospodarki odpadami. Przygotowywane akty prawne w tych dziedzinach zmierzają do usunięcia podstawowych różnic.

Warto zwrócić uwagę, że obok dziedzin, w których doszło do dużego zbliżenia (jak np. oceny oddziaływania na środowisko) oraz dziedzin regulowanych w odmienny sposób (np. gospodarka odpadami), istnieją obszary ekologicznego ustawodawstwa UE, które w ogóle nie mają polskich odpowiedników na właściwym poziomie. Do sfer takich należą m.in. przepisy dotyczące eko-znakowania (eco-labelling), sprawy z zakresu inżynierii genetycznej oraz przepisy dotyczące nadzwyczajnych zagrożeń środowiska.

Drugim, obok harmonizacji prawa, niezwykle istotnym obszarem działań w sferze dostosowania polskiej praktyki ochrony środowiska do wymogów UE jest koordynacja działań proekologicznych z procesami restrukturyzacji, modernizacji i rozwoju gospodarczego.

Dotychczasowy dorobek Polski w tej dziedzinie trudno ocenić jednoznacznie. W Polsce na konieczność uwzględniania racji środowiskowych w planowaniu i realizacji polityki gospodarczej zwracano uwagę już w latach osiemdziesiątych. W roku 1989, w czasie obrad Okrągłego Stołu doszło do publicznego przedstawienia zasad nowej ekopolityki. Na zawartej w niej koncepcji ekorozwoju oparta jest *Polityka ekologiczna państwa*, przyjęta uchwałą Sejmu w maju 1991 roku (czyli jeszcze przed podpisaniem umowy stowarzyszeniowej). Dokument ten wytycza długofalowy zakres działań w dziedzinie ochrony środowiska. Jednym z głównych kryteriów, którym posłużono się przy wyznaczaniu działań priorytetowych było wprowadzenie do polskiego systemu ochrony środowiska rozwiązań stosowanych w krajach Unii Europejskiej.



Przeprowadzona w styczniu 1995 r. ocena wykonania zadań postawionych przez *Politykę ekologiczną* wykazała, że w ciągu ostatnich lat nastąpiła zauważalna poprawa stanu środowiska przyrodniczego w Polsce. Według MOŚZNiL złożyło się na nią w dominującym stopniu oddziaływanie czterech czynników. Są to:

- kumulatywne oddziaływanie prowadzonej od szeregu lat polityki zaostrzania wymagań wobec przemysłu, gospodarki komunalnej i transportu;
- wzrost nakładów na ochronę środowiska i zwiększanie udziału tej dziedziny w podziale dochodu narodowego;
- zmniejszenie produkcji w wielu branżach przemysłowych, a tym samym zmniejszenie zużycia przez przemysł energii, paliw, surowców i wody;
- restrukturyzacja i prywatyzacja przemysłu, ze stopniowym zmniejszaniem roli przemysłu ciężkiego w gospodarce.

Trudno odmówić racji głosom podkreślającym, że ostatnie lata przyniosły w dziedzinie ochrony środowiska szereg pozytywnych zmian, ale polemizując z urzędowym optymizmem zawartym w wielu rządowych dokumentach można by wskazywać na te obszary, gdzie zalecenia *Polityki ekologicznej państwa* nie zostały spełnione. Kwestionować można też sposób realizacji pewnych priorytetów (np. akcentowanie rozwiązań typu "końca rury") czy przyjęte kryteria oceny (np. posługiwanie się wzrostem nakładów finansowych na daną dziedzinę jako miarą postępu bez oceny celowości i efektywności wydatkowanych środków).

Za główne bariery spowalniające pełne dostosowanie do wymagań i norm obowiązujących w Unii należy uznać problemy związane z brakiem lub niedostatecznym stopniem harmonizacji między *Polityką ekologiczną państwa* a innymi politykami sektorowymi (np. polityką energetyczną, transportową), powolną decentralizacją i niskim stopniem uspołecznienia decyzji w ochronie środowiska, niewielkim postępem we wprowadzaniu instrumentów ekonomicznych do ochrony środowiska a w tym - ograniczonym zakresem stosowania podstawowej zasady "zanieczyszczający płaci".

Zastrzeżenia te są tym bardziej zasadne, że stan środowiska przyrodniczego w Polsce w dalszym ciągu pozostawia wiele do życzenia. Zmniejszenie emisji w skali ogólnokrajowej nie jest wystarczające do zapewnienia niezbędnej jakości środowiska w skali lokalnej i regionalnej. Niska jakość powietrza pozostaje poważnym zagrożeniem dla zdrowia ludzkiego w uprzemysłowionych miastach Polski. Gwałtownie wzrasta poziom emisji zanieczyszczeń komunikacyjnych. Liczba budowanych oczyszczalni ścieków nie nadąża za zdecydowanie szybszym tempem oddawania do użytku wodociągów (głównie wiejskich), co przyczynia się do pogarszania jakości wody pitnej i zmniejszania jej zasobów. Pogłębia się katastrofalna sytuacja zdrowotna lasów - połowa drzew jest istotnie uszkodzona. W 1993 r. rozmiar zagrożonych powierzchni leśnych wzrósł w porównaniu z 1992 r. o 12,8%, a w porównaniu z 1991 r. - o 38,8%.

Zasygnalizowane powyżej problemy świadczą, że dokonany w ostatnich latach postęp, na którym skupia się omawiany Raport nie powinien przesłonić zadań, które stoją jeszcze przed Polską.

Poglądy te zostały podzielone w *Zarządzeniu Nr 32 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28.10.1994 r. w sprawie powołania Komisji do spraw Ekorozwoju*. Stwierdza się tam między innymi: "Niezadowalający stan środowiska przyrodniczego w Polsce, ciągle mała skuteczność działań podejmowanych na rzecz jego poprawy oraz wynikające z tego skutki ekonomiczne i społeczne dla przyszłego rozwoju kraju, wskazują na to, że dalsza kontynuacja dotychczasowych tendencji rozwojowych doprowadziła by Polskę do nowego kryzysu społeczno-ekonomicznego na przełomie XX i XXI wieku... [istnieje] bezwzględna konieczność prowadzenia aktywnej polityki ekologicznej przez państwo. Jej podstawą powinno być integralne wkomponowanie celów ekologicznych w system rozwoju społeczno-gospodarczego... Oznacza to konieczność podniesienia celów ekologicznych do rangi jednego z głównych zadań długookresowej polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej państwa."

Przeprowadzona w Sejmie debata ekologiczna wskazała, że brak koordynacji pomiędzy działaniami poszczególnych ministerstw i niewielka ranga problemów ekologicznych w działaniach resortów gospodarczych to - jak na razie - główne przeszkody na drodze do wypełnienia wymogów zapisanych w art 71 Układu Stowarzyszeniowego.

*Opracował: Mirosław Sobolewski*

## OCHRONA WŁASNOŚCI PRZEMYSŁOWEJ

Z art. 66 Układu Europejskiego wynika obowiązek doskonalenia praw własności przemysłowej, tak, by osiągnąć poziom ochrony podobny do istniejącego we Wspólnocie.

1. Tym przepisem Polska jest zobligowana, by do końca piątego roku od dnia wejścia w życie Układu wystąpić o **przyjęcie do Konwencji Monachijskiej** o udzielaniu patentów europejskich. W związku z powyższym trwają działania legislacyjne i organizacyjne prowadzone przez Urząd Patentowy RP. W znacznym stopniu przez ostatnie lata dostosowano już polski system patentowy poprzez ustawy: z dnia 30 października 1992 r. o zmianie ustawy o wynalazczości i ustawy o Urzędzie Patentowym RP (Dz. U. z 1993 r., Nr 4, poz. 14; t.j. z 1993 r., Dz. U. Nr 26, poz. 117), ustawy z dnia 9 stycznia 1993 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. Nr 10, poz. 46) i ustawy z dnia 30 października 1992 r. o ochronie topografii układów scalonych (Dz. U. Nr 100, poz. 498) - jest ona zgodna z odpowiednią Dyrektywą EWG. Działania dotyczące przystąpienia do Konwencji Monachijskiej oraz opracowanie założeń systemu patentowego w pełni zsynchronizowanego z Konwencją Monachijską o udzielaniu patentów europejskich były przewidziane także w Raporcie z 1994 r. Aktualny Raport posługuje się ogólnikowym stwierdzeniem, że "prowadzone są działania", ale nie określa ich szczegółowo. Z harmonogramu wynika, że zakończenie prac nad zmianą ustawy o wynalazczości w odpowiednim zakresie powinno nastąpić do końca 1996 r. i w tym też terminie planowane jest wystąpienie o przyjęcie do Konwencji. Zharmonizowania z ustawodawstwem europejskim wymaga kwestia interpretacji przedmiotowego zakresu patentu europejskiego, albowiem sam zakres patentu jest uregulowany w ustawie o wynalazczości (art. 16 ust. 3) tak samo jak w Konwencji (art. 69). Natomiast kwestie interpretacji tego artykułu określa protokół o interpretacji art. 69 Konwencji i w tym zakresie konieczne jest dostosowanie. Sama procedura udzielania patentów krajowych natomiast nie wymaga harmonizacji.

Wprowadzić należy regulację dotyczącą deponowania mikroorganizmów i udostępniania depozytu dla celów postępowania patentowego. Wynika to z Układu Budapesztańskiego z 1977 r., do którego Polska przystąpiła w 1993 r. realizując wskazania art. 66 Układu oraz Programu działań dostosowujących. Przepis § 8 zarządzenia Prezesa UP RP z dnia 23 marca 1993 r. w sprawie ochrony wynalazków i wzorów użytkowych (M. P. Nr 18, poz. 179) dotyczący depozytów mikroorganizmów jest niezgodny z przepisami Układu Budapesztańskiego.

2. W raporcie z 1994 r. przewidziano także konieczność opracowania założeń systemu **ochrony znaków towarowych** (dostosowanie do dyrektyw Unii - do końca 1996 r.) oraz **wzorów przemysłowych** (zastąpienie ochrony wzorów zdobniczych ochroną wzorów przemysłowych - do końca 1996 r.) a także **przystąpienie do Protokołu Madryckiego** z 1989 r. dotyczącego międzynarodowej rejestracji znaków towarowych (obowiązek przystąpienia wynika z art. 66 Układu w zw. z zał. XIII pkt 1 oraz przewidziane było w Programie) - do końca 1996 r. W obecnym Raporcie nie wspomina się o tych planach, ale są one uwzględnione w planach działania dla Urzędu Patentowego RP na lata 1995 - 1996.

3. Ustawa o nieuczciwej konkurencji zapewnia właściwy poziom ochrony własności przemysłowej w zakresie aktów nieuczciwej konkurencji, przepisów karnych czy reklamy.

Autorzy Białej Księgi (Nr 29) wskazują, że definicja **reklamy** zawarta w art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34) o radiofonii i telewizji poprzez objęcie swym zakresem także przekazów zmierzających do popierania określonych spraw lub idei odbiega od definicji przyjętej w Dyrektywie z 1989 r. i wymaga zmiany, podobnie jak uzupełnienia w ustawie wymaga określenie ograniczeń sponsoringu, jeśli działalność sponsora obejmuje produkcję lub sprzedaż wytworów, których reklama jest wyłączona lub ograniczona. Jednakże takich zmian nie zaplanowano w harmonogramie ani nie wspomina się o nich w Raporcie.

4. Kolejnym zadaniem dostosowującym jest przewidziane w Programie opracowanie Prawa o ochronie własności przemysłowej w formie jednego aktu prawnego (kodeksu). Pracę w tym zakresie prowadzi zespół ds. kodyfikacji przepisów w tej dziedzinie. Poddano konsultacjom pierwszą wersję, planowanie zakończenia prac - 1996 r. (ten sam termin był przewidziany w Raporcie z 1994 r.)

5. W programie przewidziano wystąpienie o przyjęcie Polski do Europejskiej Organizacji Patentowej. Zaplanowane ono było w zarysie programu działań rządu na lata 1993 i 1994. Do tej pory działania legislacyjne i organizacyjne prowadzone są przez Urząd Patentowy RP.

6. Program działań dostosowujących przewiduje także przystosowanie organizacji i wyposażenia UP do udzielania ochrony według wymogów Europejskiej Organizacji Patentowej, wg programu opracowanego przez Europejski UP (komputeryzacja, gromadzenie i udostępnianie zbiorów literatury fachowej na CD-ROM-ach, szkolenia, staże) jest rozplanowane do końca 1996 r., choć w harmonogramie zaznaczono, że nie są w pełni zabezpieczone środki finansowe na ten cel.

Podsumowując, raport w części poświęconej ochronie własności przemysłowej przedstawia właściwie założenia polityki dostosowawczej. W omawianej dziedzinie dostosowanie prawa polskiego do wymogów Układu Europejskiego jest dość daleko posunięte, o czym świadczą nowe, nowoczesne ustawy o wynalazczości, o rzecznikach patentowych, o ochronie topografii układów scalonych, czy nieuczciwej konkurencji, które mogą wymagać jedynie niewielkich korekt poprzez nowelizację kilku przepisów. O powyższym świadczy również fakt, iż Polska przystąpiła do Traktatu Budapesztańskiego. Raportowi należy jednak zarzucić nadmierną ogólnikowość - używanie sformułowań "trwają prace" czy "prowadzone są działania" nie daje pełnej wiedzy o rodzaju tych działań.

*Opracowała: Joanna Maria Karolczak*

## OCHRONA WŁASNOŚCI INTELEKTUALNEJ

W Programie działań dostosowujących polski system prawny do wymogów Układu Europejskiego ochrona własności intelektualnej została potraktowana jako jedna z priorytetowych gałęzi prawa, gdyż ma ona "znaczenie dla powstania i funkcjonowania w Polsce gospodarki rynkowej połączonej silnymi więziami gospodarczymi z UE" (cytat z programu).

1. Ten sam przepis, co w przypadku ochrony własności przemysłowej (art. 66 Układu), obliguje Polskę do doskonalenia ochrony praw własności intelektualnej, tak aby do końca piątego roku od wejścia w życie Układu, osiągnąć poziom ochrony podobny do istniejącego we Wspólnocie. Ustęp 2 tegoż artykułu zobowiązuje nas do przystąpienia do Konwencji wielostronnych - w tej chwili dotyczy to Konwencji Rzymskiej o ochronie wykonawców, producentów fonogramów i organizacji sieci radiowych z 1961 r. Po uchwaleniu nowej ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, która była głównym zadaniem przewidzianym w Programie, jest to możliwe, gdyż ustawą objęto także m.in. prawa do artystycznych wykonań. Wykonane zostało zobowiązanie przystąpienia do Aktu Paryskiego Konwencji Berneńskiej, w dwóch etapach: w 1990 i 1994 r.

2. W "Harmonogramie" zaplanowano na 1995 r. udział MKiS w pracach nad doprecyzowaniem środków zapobiegających naruszeniom praw autorskich i praw pokrewnych, którego skutkiem mają być zmiany w odpowiednich (a nie w "odpowiedzialnych" - jak w "Harmonogramie") przepisach prawnych. Do tej pory nie wpłynął jednak do Sejmu projekt takich zmian.

3. W "Harmonogramie działań dostosowujących" postawiono także zadanie utworzenia Biura Praw Autorskich i Praw Pokrewnych, które zostało zrealizowane. Dyrektorem jest w nim pani Teresa Drozdowska.

4. W Raporcie z wykonania Programu, w części zawierającej wykaz prac legislacyjnych w części A (zakończone do końca 1994 r.) podano tylko ustawę o prawie autorskim i prawach pokrewnych. W tej części powinno znaleźć się także - odnotowane w części B - rozporządzenie MKiS z dnia 22 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu działania Komisji Prawa Autorskiego, wynagrodzenia jej członków, wysokości opłat za postępowanie przed tą Komisją oraz zasad ich wnoszenia, opublikowane w Dz. U. Nr 138, poz. 735. Podobnie jest z rozporządzeniem MKiS z tego samego dnia w sprawie wysokości opłat na Fundusz Promocji Twórczości od egzemplarzy utworów, których autorska ochrona upłynęła, szczegółowych zasad wypłat z tego Funduszu oraz przyznawania z niego stypendiów i pomocy socjalnej. Jest ono opublikowane w tym samym numerze Dz. U. pod poz. 736. Do tej pory nie ukazało się natomiast rozporządzenie w sprawie opłat od nośników i urzędzeń służących do utrwalania utworów chronionych prawem autorskim.

5. W samym Raporcie natomiast skoncentrowano się na przedstawieniu programów, w których Polska uczestniczy od 1994 r. - KALEJDOSKOP i wsparcia finansowego dla restauracji i konserwacji zabytków architektury. Dzięki tym programom dofinansowano niektóre festiwale oraz dotowano niektóre zabytki i muzea. Sektor środków audiowizualnych w Polsce uczestniczył także w programie "Media", dzięki czemu dofinansowano niektóre przedsięwzięcia filmowe i telewizyjne.

Podsumowując, o ile Raport w części poświęconej ochronie własności przemysłowej przedstawia założenia polityki dostosowawczej, to w części dot. własności intelektualnej i współpracy kulturalnej koncentruje jedynie na tej ostatniej pomijając kwestie ochrony własności intelektualnej. W szczególności brak jest w części omawiającej ochronę własności intelektualnej planów przystąpienia do Konwencji Rzymskiej (jakie podjęto działania w tym kierunku, na kiedy przystąpienie jest planowane).

Równocześnie jednak należy z uznaniem podkreślić, że w omawianej dziedzinie dostosowanie prawa polskiego do wymogów Układu Europejskiego jest daleko posunięte - Polska przystąpiła do Aktu Paryskiego Konwencji Berneńskiej oraz uchwaliła nową (nowoczesną) ustawę o prawie autorskim i prawach pokrewnych

Raportowi należy jednak zarzucić nadmierną ogólnikowość - używanie sformułowań "trwają prace" czy "prowadzone są działania" nie daje pełnej wiedzy o rodzaju tych działań.

*Opracowała: Joanna Maria Karolczak*

## WSPÓŁPRACA KULTURALNA

Problematyka związana z działalnością kulturalną **nie jest obecna** w Programie działań dostosowujących gospodarkę polską do wymagań Układu Europejskiego. Wśród resortów, na które nałożone zostały określone zadania wynikające z Układu europejskiego nie ma Ministerstwa Kultury i Sztuki.

Brak jest jakichkolwiek informacji na temat działalności w sferze kultury w opracowaniu "Biała Księga: Raport Wstępny", które jest załącznikiem do Programu działań.

W Raporcie z wykonania programu działań dostosowujących gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego przygotowanym przez Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej URM i opublikowanym 1 lutego 1994 r. problematyka związana z działalnością kulturalną nie jest w ogóle uwzględniona.

W opisie stanu realizacji programu działań dostosowujących polski system prawny do wymagań układu europejskiego (przyjętego przez Radę Ministrów 26.01.1993 r.) stwierdzono jedynie uchwalenie przez Sejm w dniu 07.01.1994 r. ustawy Prawo autorskie.

Dziedzina "kultura" nie występuje również w programach pomocy bezzwrotnej Unii Europejskiej dla Polski (PHARE) wspierających finansowo proces integracji.

Ostatni Raport prezentuje jednak dotychczasową współpracę Polski z Unią Europejską w dziedzinie kultury prowadzoną w ciągu ostatnich kilku lat. Czyni to niestety w sposób dość pobieżny i chaotyczny - uwzględnia bowiem pewne tylko programy i imprezy zorganizowane przy pomocy środków pochodzących z Unii Europejskiej (pomijając inne), w niektórych przypadkach wybiega poza rok 1994, w innych w ogóle nie lokuje określonego przedsięwzięcia w czasie - dotyczy to np. programu "Media" czy uczestnictwa Polski w pracach organizacji "Eureka Audiovisuel". Jak wynika z informacji otrzymanych w MKiS ta ostatnia organizacja nie ma zresztą nic wspólnego z Unią Europejską, nie wiadomo więc, dlaczego wiadomości o niej znalazły się w Raporcie.

**Dla czytelnika Raportu nie jest jasne, czy intencją autorów było jedynie zasygnalizowanie najważniejszych - ich zdaniem - dokonań w ramach współpracy kulturalnej, czy też ta część raportu jest nieudaną próbą ogarnięcia całości współpracy europejskiej w tej dziedzinie.**

Warto zwrócić uwagę, że w części programów kulturalnych prowadzonych przez Komisję Europejską Polska zaczęła uczestniczyć jeszcze przed wejściem w życie Układu Europejskiego. Było to możliwe dzięki przystąpieniu do Europejskiej Konwencji Kulturalnej oraz dzięki uzyskaniu członkostwa w Radzie Europy.

Wystąpienia do Komisji Europejskiej o pomoc finansową wymagały zawsze (i nadal wymagają) aktywnego udziału bezpośrednio zainteresowanych instytucji oraz wnikliwego opracowania przedstawionych projektów. Rola Ministerstwa Kultury i Sztuki polega głównie na "wyławianiu" inicjatyw szczególnie wartościowych dla kultury narodowej oraz na stosownej adaptacji tych inicjatyw do standardów konkursowych. Ważnym zadaniem Ministerstwa realizowanym wspólnie z Pełnomocnikiem Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej jest także upowszechnianie wśród instytucji i śro-

dowisk kultury wiedzy o możliwościach stwarzanych przez Unię Europejską oraz ułatwianie kontaktów między ewentualnymi partnerami tej współpracy w kraju i za granicą.

Trudno określić w jakim stopniu Ministerstwo Kultury i Sztuki oraz Pełnomocnik Rządu ds. Integracji Europejskiej wywiązują się z tego zadania. Nie istnieją wymierne kryteria oceny tego rodzaju działalności.

Jest natomiast faktem, że instytucje, które pragną pozyskać środki finansowe Unii Europejskiej nie muszą korzystać z pośrednictwa Ministerstwa. Mogą one wysłać swoje oferty bezpośrednio do odpowiednich organów Unii. Programy, które "ubiegają się" o przyznanie środków poddawane są ocenie niezależnego jury, które decyduje o wyborze programów, którym należy przyznać środki oraz o ich wysokości.

Na podstawie uzyskanego w Ministerstwie Kultury i Sztuki opracowania pt. "Miejsce kultury w procesie integracji Polski z Unią" oraz rozmów z urzędnikami Departamentu Współpracy z Zagranicą tegoż ministerstwa przedstawiamy dane związane ze współpracą Polski z Unią Europejską w dziedzinie kulturalnej, będące niejako uzupełnieniem Raportu.

Dotychczasowa współpraca Polski z Unią Europejską w dziedzinie kultury dotyczyła głównie dwóch dziedzin:

- organizacji przedsięwzięć kulturalnych o charakterze europejskim - w ramach programu KALEJDOSKOP

- konserwacji i odbudowy zabytków - w ramach programu pomocy dla projektów zachowania europejskiego dziedzictwa architektonicznego.

W ramach programu KALEJDOSKOP corocznie od roku 1993 kilka polskich projektów uzyskiwało pomoc finansową. Z programu wsparcia finansowego dla restauracji i konserwacji zabytków polskie obiekty otrzymują dotację od 1992 roku.

Poniżej przedstawiamy projekty, które uzyskały pomoc finansową **w roku 1994**, wraz z danymi na temat wysokości tej pomocy.

#### 1) Program **KALEJDOSKOP**

W tym programie każda impreza może otrzymać *maximum* 30 tys. ECU pod warunkiem jednak, że suma przyznana będzie stanowić nie więcej niż 25% całości kosztów imprezy. Tak więc 3/4 kosztów organizatorzy muszą pokrywać z innych źródeł.

W 1994 w ramach tego programu przyznano środki na następujące imprezy:

- Międzynarodowy Festiwal Zespołów Kameralnych z Krajów Bałtyckich - 14355,02 ECU,
- Międzynarodowy Festiwal "Malta 1994" - 30000 ECU,
- Konferencja Międzynarodowa "Sztuka w Europie Środkowej ok. 1900 roku" organizowana przez Międzynarodowe Centrum Kultury - 10607,93 ECU,
- Tydzień Szekspirowski w Gdańsku, organizowany przez Teatr Wybrzeże i Fundację Theatrum Gedanense - 33776,51 ECU.

#### 2) Program **"Pomoc dla projektów zachowania europejskiego dziedzictwa architektonicznego"**



W każdym roku obowiązuje inny temat przewodni. W 1994 r. tematem przewodnim były "Zabytkowe budowle i miejsca związane ze sztukami scenicznymi, takie jak: teatry, sale koncertowe, opery itp."

Środki finansowe otrzymano na następujące inwestycje:

- restauracja amfiteatru w Łazienkach - 31243,27 ECU,
- konserwacja teatru w Muzeum-Pałacu w Łańcucie - 36000 ECU.

A oto inne jeszcze inicjatywy Unii Europejskiej dotyczące współpracy kulturalnej, w których Polska uczestniczy, lub do których aspiruje.

Rada Ministrów Kultury Wspólnot Europejskich postanowiła (w roku 1985) przyznawać corocznie jednemu miastu leżącemu w Europie tytuł "**Europejskiego Miasta Kultury**". Decyzja o wyborze miasta zapada najpóźniej dwa lata przed planowanymi uroczystościami. Miasto, które otrzyma ten tytuł prowadzi w danym roku działalność kulturalną według opracowanego przez siebie programu. Początkowo prawo do otrzymania takiego tytułu miały wyłącznie miasta położone wewnątrz Wspólnoty Europejskiej. W maju 1990 r. zapadła decyzja o dopuszczeniu do tej akcji po roku 1996 państw nie będących członkami Unii Europejskiej.

Dotychczas żadne z polskich miast nie uzyskało tego tytułu. Kraków kandyduje do miana "Europejskiego Miasta Kultury" w 2000 roku. Decyzja w tej sprawie zapadnie w drugim półroczu 1995 r.

Uzupełnieniem omawianego powyżej programu jest inicjatywa organizowania imprez pod nazwą "**Europejski Miesiąc Kultury**". Decyzja w tej sprawie zapadła w 1990 roku. Impreza o tej nazwie przeznaczona jest przede wszystkim dla krajów spoza Unii: dla Europy Środkowo-Wschodniej oraz dla krajów EFTA. Pierwsza edycja miesiąca kultury miała miejsce w Krakowie w dniach 30 maja - 1 lipca 1992 r. W roku 1994 Europejski Miesiąc Kultury odbywał się w Budapeszcie.

Współpraca kulturalna wyraża się także we współdziałaniu w dziedzinie środków audiowizualnych, w myśl postanowień art. 90 pkt. 2 Układu Europejskiego. Możliwość takiego współdziałania stwarza m.in. uczestnictwo naszego kraju w programie Komisji Europejskiej "**MEDIA**". Z programu tego (podzielonego na dziewiętnaście działów) finansuje się konkretne przedsięwzięcia filmowe i telewizyjne. Fundusz programu "Media" tworzony jest ze składek wnoszonych corocznie przez uczestników projektu. Polska uczestniczyła w tym programie tylko raz - w 1993 roku, przejawiając szczególną aktywność w Europejskim Forum Dystrybucji Filmowej (EFDO). Odpowiedzialność za realizację tego programu spoczywała na Komitecie Kinematografii. W późniejszych latach Polska zrezygnowała z udziału w programie z powodu niemożności opłacenia z budżetu Komitetu wysokich składek.

W Raporcie zamieszczone są dwie informacje na temat planów Ministerstwa związanych z integracją europejską, ustalonych w grudniu 1994 r.

Pierwsza dotyczy "Strategii przygotowania krajów stowarzyszonych do członkostwa w Unii Europejskiej" przyjętej w Essen przez Radę Europejską w dniach 9-10 grudnia. Przewiduje ona m.in. coroczne spotkania ministrów kultury. W roku 1995 odbyły się dwa takie spotkania: w Bordeaux (luty 1995 r.) oraz w Luksemburgu (kwiecień 1995 r.). Zdaniem polskich uczestników nie były one owocne

z powodu małej ilości czasu poświęconej krajom Europy Środkowo-Wschodniej i ogólnikowości prezentowanych poglądów.

Druga informacja mówi o posiedzeniu Komitetu Stowarzyszenia RP - UE, na którym Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji oraz Komitet Kinematografii przedstawiły wspólne wnioski dotyczące współpracy w dziedzinie audiowizualnej. Strona polska zaapelowała o stworzenie jej możliwości wniesienia wkładu do dyskusji, jakie toczą się obecnie w Unii Europejskiej na temat przyszłości europejskiego rynku audiowizualnego. Wyraziła również zainteresowanie szerszym uczestnictwem w programie "Media". Do chwili obecnej Unia Europejska nie przygotowała materiałów niezbędnych do uruchomienia drugiej edycji programu "Media" pod nazwą "Media 2", trudno więc na razie określić przyszły udział Polski w tym programie.

W "Harmonogramie działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego w latach 1995 - 1996" znalazły się cztery zadania, które miały być zrealizowane przez Ministerstwo Kultury i Sztuki.

Dwa z nich omawiane są w części raportu poświęconej ochronie własności intelektualnej. Kolejne dwa to:

1 - zmiana organizacji i wyposażenia Departamentu Prawnego MKiS, wyposażenie w sprzęt komputerowy dużej mocy, utworzenie ośrodka komputerowego;

2 - popularyzacja wśród zainteresowanych organizacji podmiotów rozwiązań organizatorsko - prawnych w zakresie ochrony własności intelektualnej funkcjonujących w Unii Europejskiej Art. 66 UE.<sup>6</sup>

#### Ad. 1.

W roku 1995 dokonano zmiany organizacji Departamentu Prawnego na mocy Uchwały Rady Ministrów w sprawie zmiany statutu MKiS z 12 maja 1995 r. (wyodrębniono z Departamentu Prawnego nową jednostkę - Departament Praw Autorskich i Praw Pokrewnych).

Nie został, jak dotąd, zrealizowany postulat utworzenia ośrodka komputerowego, a postulat wyposażenia ministerstwa w komputery dużej mocy realizuje się stopniowo. W 1995 r. ministerstwo zakupiło 9 nowych minikomputerów dobrej jakości, jednak nie zaspokaja to w pełni potrzeb ministerstwa, nie jest ono również podłączone do żadnej sieci komputerowej (poza bezpośrednim połączeniem z URM).

#### Ad. 2.

Popularyzacja rozwiązań organizacyjno-prawnych w zakresie ochrony własności intelektualnej napotyka - według zgodnej opinii urzędników MKiS - na olbrzymie trudności spowodowane brakiem środków finansowych. Zbyt skromne środki będące w dyspozycji MKiS uniemożliwiają:

---

<sup>6</sup> Składnia tego "zadania", aczkolwiek nie odpowiada wymogom języka polskiego, jest zgodna z tekstem oryginalnym Harmonogramu.

- rozwinięcie bazy komputerowej, która pozwalałaby na szybki i łatwy kontakt z organami Unii Europejskiej i z organizacjami współdziałającymi z nią. Brak przepływu informacji blokuje niewątpliwie wszelkie poczynania integracyjne,

- organizowanie imprez propagandowych i popularyzatorskich (takich jak konferencje, kolokwia, sympozja), wymaga to bowiem dużych środków na honoraria autorskie, wynagrodzenia tłumaczy, wynajmowanie sal itp.

Ministerstwo stara się:

\* utrzymywać kontakt ze stowarzyszeniami i innymi organizacjami i dostarczać im informacje w zakresie obrotu prawami własności intelektualnej w płaszczyźnie prawa autorskiego i praw pokrewnych,

\* służyć im poradami prawnymi zarówno w działaniach na rynku krajowym, jak i zagranicznym.

W ramach działań popularyzatorskich zorganizowano dnia 3 października 1995 r. w siedzibie URM konferencję międzynarodową na temat "Walka z piractwem w Centralnej i Wschodniej Europie". Uczestniczyło w niej ok. 300 osób, w tym przedstawiciele 11 państw Europy Centralnej i Wschodniej oraz goście z krajów Unii Europejskiej. Dokonano na niej owocnej wymiany poglądów na temat środków i metod obrony przeciw piractwu.

Zdaniem przedstawicieli MKiS rozszerzanie zakresu popularyzacji rozwiązań dotyczących ochrony własności intelektualnej jest ściśle uzależnione od napływu większych środków finansowych.

**Reasumując: Raport nie spełnia swego zadania w całej rozciągłości, nie zawiera bowiem pełnych i wyczerpujących informacji na temat działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego w roku 1994. Zamieszczono w nim jedynie pobieżne, mało usystematyzowane wiadomości o generalnych kierunkach współpracy Polski z Unią w dziedzinie kultury w ostatnich latach z powołaniem się na pewne przykłady.**

*Opracowała: dr Ewa Karpowicz*

## NORMALIZACJA, METROLOGIA, JAKOŚĆ WYROBÓW, PRZEPISY TECHNICZNE

Zasadniczym zadaniem w tym zakresie, przedstawionym do realizacji w "Programie działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań układu europejskiego", przyjętym przez RM w listopadzie 1992 r. było dostosowanie polskich norm i przepisów technicznych do wymagań Wspólnot Europejskich w dziedzinie normalizacji i certyfikacji.

W tym celu zostały dokonane zasadnicze zmiany polskiego systemu normalizacji i certyfikacji. Zrealizowano podstawowe zadania związane z dalszym tworzeniem odpowiednich podstaw prawnych i struktur organizacyjnych niezbędnych dla funkcjonowania polskiego systemu normalizacji i certyfikacji w ramach stowarzyszenia Polski z UE.

Z dniem 1 stycznia 1994 r. weszły w życie (w miejsce ustawy o jakości z 1979 r.) uchwalone przez Sejm 3 kwietnia 1993 r. następujące akty prawne:

- ustawa o normalizacji,
- ustawa o badaniach i certyfikacji,
- ustawa o utworzeniu Głównego Urzędu Miar,
- ustawa: Prawo o miarach,
- ustawa: Prawo probiercze.

Zgodnie z tymi ustawami, w miejsce dotychczasowego Polskiego Komitetu Normalizacji, Miar i Jakości, powołano do życia z dniem 1 stycznia 1994 r. następujące jednostki organizacyjne:

1. - Polski Komitet Normalizacyjny (szczegółowe regulacje zasad działania PKN zawarte są przede wszystkim w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dn. 19.04.1994 r),
2. - Główny Urząd Miar (na podstawie wydania zarządzeń wykonawczych do ustawy Prawo o miarach i ustawy O utworzeniu Głównego Urzędu Miar z dn. 3.04 1993 r.),
3. - Polskie Centrum Badań i Certyfikacji (szczegółowe regulacje znajdują się w rozporządzeniu Prezesa RM z dn.1.02.1994 r. w sprawie statutu Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji).

**Polski Komitet Normalizacyjny** podejmuje uchwały przede wszystkim w sprawach:

- określających stan i kierunki rozwoju działalności normalizacyjnej w Polsce,
- powoływania normalizacyjnych komisji problemowych,
- upoważnień do prowadzenia działalności normalizacyjnej jednostek organizacyjnych (o których mówi art. 14 ust. 1 ustawy o normalizacji),
- dotyczących rozbieżności stanowisk normalizacyjnych komisji problemowych odnośnie postanowień Polskich Norm czy udziału Polski w międzynarodowej i regionalnej współpracy normalizacyjnej.

**Polskie Centrum Badań i Certyfikacji** organizuje i nadzoruje systemy:

- badań i certyfikacji jakości wyrobów,
- akredytacji jednostek certyfikujących i laboratoriów badawczych,
- certyfikacji podsystemów jakości,
- certyfikacji i rejestracji audytorów i asesorów,

- szkolenia i doskonalenia kadr dla potrzeb badań, certyfikacji i akredytacji.

W pracach nad polskim systemem normalizacji i certyfikacji korzystano z rozwiązań i doświadczeń zachodnich instytucji normalizacyjnych. Podstawowa działalność dostosowawcza w dziedzinie normalizacji polega na unifikacji norm krajowych z normami stosowanymi w krajach Unii Europejskiej (normami europejskich organizacji normalizacyjnych takich jak CEN, CENELEC i ETSI oraz normami międzynarodowych organizacji normalizacyjnych - ISO i IEC) i ich upowszechnianiu przez wydawanie i opracowywanie dokumentów dotyczących zasad i metodyki wprowadzania norm międzynarodowych i europejskich do Polskich Norm. Na mocy ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o normalizacji Polskie Normy i dotychczasowe normy branżowe mogą być stosowane na zasadzie dobrowolności (z pewnymi wyjątkami, np. dotyczącymi bezpieczeństwa użytkownika czy ochrony środowiska). Realizowałoby to zadanie zniesienia obligatoryjności norm zawarte w "Programie działań dostosowujących...". Nowy projekt ustawy o zmianie ustawy o normalizacji przedłuża jednak termin zastąpienia obowiązkowych polskich licznych norm branżowych Polskimi Normami z 30.06.1995 do 31.12.1997 r., co oznacza wydłużenie procesu harmonizacji norm w stosunku do ustalonego terminu.

Do końca grudnia 1994 roku wprowadzono do zbioru Polskich Norm (PN) - 206 Norm Europejskich (EN), 36 Dokumentów Harmonizacyjnych (HD) oraz 1932 Norm Międzynarodowych (ISO, IEC), co jest wyraźnym postępowaniem w stosunku do roku poprzedniego. PKN prowadzi stałą współpracę z międzynarodowymi i europejskimi organizacjami normalizacyjnymi oraz prowadzi rozmowy dotyczące zmiany statusu Polski w Europejskim Komitecie Normalizacyjnym (CEN) i Europejskim Komitecie Normalizacji Elektrotechnicznej (CENELEC) i uzyskania pełnego członkostwa (dostępnego do tej pory tylko dla krajów UE i EFTY).

Również **Urząd Dozoru Technicznego** w dniu 2 czerwca 1994 r. uzyskał po dwuletnim okresie przejściowym status pełnoprawnego członka w CEOC (Konfederacji Europejskich Organizacji Techniczno-Kontrolnych). Prowadził on skutecznie działania dostosowawcze zgodnie z postanowieniami Art. 68 i 74 Układu Europejskiego w zakresie harmonizacji przepisów technicznych i norm dla zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania urządzeń technicznych oraz stosowania europejskich norm i procedur oceny zgodności wyrobów dla polskich wytwórców. Najważniejsze znaczenie miało wprowadzenie polskiej wersji europejskiej Klasyfikacji Rodzajów Działalności, która od 1994 roku zastąpiła w pełnym zakresie stosowaną uprzednio Klasyfikację Gospodarki Narodowej. W 1994 roku zakończono też prace umożliwiające wprowadzenie z dniem 1 kwietnia 1995 roku w zakresie usług Klasyfikację Wyrobów i Usług spójną z klasyfikacją stosowaną w Unii Europejskiej.

W dniu 21 listopada 1994 r. wprowadzono system certyfikacji obowiązkowej i dobrowolnej, oparty na postanowieniach ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji i aktach wykonawczych do tej ustawy oraz na Zarządzeniu Dyrektora Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji z dnia 20 maja 1994 r. w sprawie ustalaniu wykazu wyrobów podlegających obowiązkowi zgłaszania do certyfikacji na znak bezpieczeństwa i postanowieniach Rady ds. Badań i Certyfikacji. Wprowadzone również zostały przez poszczególnych Ministrów do obligatoryjnego zastosowania Normy Polskie, ustanowione przez Polski Komitet Normalizacyjny.

Zgodnie z wymogami Ustawy o badaniach i certyfikacji wprowadzone zostały jako Polskie Normy następujące normy europejskie i międzynarodowe:

- seria norm PN-EN 45000 - określających zasady działania jednostek certyfikujących i laboratoriów,
- seria norm PN-EN 29000 - ustalających wymagania dotyczące systemów jakości,
- seria norm PN-ISO-10011 - określających wymagania stawiane audytorom i podających zasady prowadzenia auditów.

Również utworzenie **Głównego Urzędu Miar** umożliwiło wprowadzenie do praktyki polskiej służby miar zasad i rozwiązań stosowanych w Unii Europejskiej. Sporządzono 442 dokumenty zawierające przepisy o przyrządach pomiarowych. Na dzień 31.10.1994 roku 311 dokumentów zawierających szczegółowe przepisy metrologiczne miało już formę końcową, z tej liczby 197 dokumentów jest niezbędnych do wykonywania kontroli metrologicznych.

### Ogólna ocena

Ogólnie można stwierdzić, że prezentowane w Raporcie dane dotyczące realizacji zadań w zakresie normalizacji, metrologii i jakości wyrobów przedstawiają szeroki zakres działań dostosowujących w stosunkowo szybkim tempie polskie normy i przepisy techniczne do regulacji europejskich. **Należy powtórzyć pozytywną ocenę dotyczącą podjętych działań w zakresie realizacji zadań dostosowujących polski system normalizacyjny i certyfikacji do wymagań UE, zawartą w poprzedniej ekspertyzie BSE** oceniającej "Raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego" z dn. 1 lutego 1994 r. Został przygotowany szeroki zestaw aktów ustawodawczych (patrz Wykaz prac legislacyjnych) i innych działań (tłumaczenie i upowszechnianie dokumentów normalizacyjnych UE, przegląd i dostosowanie polskich norm do standardów europejskich, prace związane z akredytacją laboratoriów i certyfikacją systemów jakości w przedsiębiorstwach, uczestnictwo w europejskich instytucjach normalizacyjnych i tworzenie krajowych) w zakresie ustanowienia podstawowych wymogów technicznych i jakościowych według standardów europejskich, jakie muszą spełniać polskie produkty. **Szeroki zakres i tempo działań w tym zakresie budzą uznanie.**

Działania te są odzwierciedlone w harmonogramie prac Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, Głównego Urzędu Miar i Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji. Na szczególne podkreślenie zasługują działania dotyczące wprowadzania w życie ustawy o badaniach i certyfikacji z dnia 3.04.1993 r. i procesu harmonizacji ok. 2000 norm polskich z normami europejskimi oraz dążenie do uzyskania członkostwa polskich jednostek organizacyjnych w międzynarodowych organizacjach normalizacyjnych. Od 1 stycznia 1994 r. działalność normalizacyjną oraz współpracę międzynarodową i regionalną w dziedzinie normalizacji prowadzą Polski Komitet Normalizacyjny oraz powoływane przez PKN normalizacyjne komisje problemowe. Na uwagę zasługuje też umieszczone w "Harmonogramie..." zadanie opracowania przez PCBC krajowej polityki jakości uwzględniającej pomoc finansową dla polskich firm we wprowadzeniu systemów jakości zgodnych z wymaganiami PNN - EN 29001-3. **Można jed-**

**nak odebrać jako mankament "Harmonogramu..." PCBC brak określenia zadań bardziej szczegółowych**, np. ilości akredytacji zgłoszonych jednostek certyfikujących i laboratoriów badawczych.

Dla problematyki jakości wyrobów szczególne znaczenie ma realizacja ustaw o normalizacji oraz o badaniach i certyfikacji. W stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy o normalizacji z 1961 r. najistotniejsze zmiany polegają na<sup>7</sup>:

- wprowadzaniu reguły, że Polską Normę stosuje się na zasadzie dobrowolności, traci ona tym samym charakter obligatoryjny,
- nadaniu ministrom uprawnień do wprowadzenia obowiązku stosowania Polskiej Normy, gdy ona dotyczy w szczególności: ochrony życia, zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska z prawem udzielenia przez ministra zezwolenia na odstępnie od tego obowiązku,
- nadaniu wysokiej rangi dobrowolnej Polskiej Normie chroniącej interesy polskich obywateli, ustanawianej na prawie wyłączności przez KPN i uwzględniającej wymagania norm międzynarodowych,
- opracowywaniu projektów Polskich Norm przez Normalizacyjne Komisje Problemowe złożone z ekspertów normalizacyjnych i reprezentantów użytkowników wyrobów, a nie, jak poprzednio, przez Ośrodki Normalizacyjne zlokalizowane najczęściej w branżowych instytutach badawczych przemysłu, reprezentujących opcję producenta,
- rezygnacji z norm branżowych, właściwych dla gospodarki nakazowo-rozdziałowej.

Podstawowym celem ustawy o badaniach i certyfikacji jest skuteczna ochrona odbiorców krajowych przed wyrobami mogącymi stanowić zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia i środowiska oraz ułatwienie prowadzenia handlu z innymi krajami poprzez likwidację barier technicznych i wzajemne uznawanie wyników badań i certyfikacji. Konsekwencjami ekonomicznymi za wprowadzanie wyrobów na rynek bez wymaganego znaku bezpieczeństwa lub certyfikatu na system jakości, objęte są wszystkie podmioty gospodarcze bez względu na sektor, do którego należą. Pozostałe wyroby i systemy jakości certyfikowane są w trybie dobrowolnym. Ustawa o badaniach i certyfikacji dała prawną podstawę dla stworzenia w Polsce takiego systemu, który może być uznany w krajach WE i EFTA jako analogiczny do ich systemów badań i certyfikacji, a jednocześnie dostosowany do potrzeb krajowej gospodarki rynkowej. Należy podkreślić, że regulacja techniczna musi być w tym samym stopniu obowiązująca dla partnera zagranicznego, jak i partnera krajowego oraz, że treść obowiązkowej regulacji ma ograniczony zakres.

W Raporcie z 1994 r. podana była informacja o szkoleniach pracowników przedsiębiorstw odpowiedzialnych za wdrażanie nowych systemów jakości. W Raporcie z 1995 r. już takiej informacji nie ma, a zagadnienie upowszechniania edukacji w tym zakresie i znajomość obowiązujących przepisów jest sprawą zasadniczą dla powodzenia wdrażania nowych systemów normalizacji i ochrony jakości wyrobów. W opinii wielu odbiorców przepisów ustawy o badaniach i certyfikacji, ustawa ma charakter zbyt ogólny i powoduje powstawanie aktów wykonawczych sprzecznych z duchem ustawy. Istotna jest

---

<sup>7</sup> "Jakość Wyrobów" Biała Księga Polska - Unia Europejska nr 18, URM, Warszawa 1995.

więc edukacja nie tylko pracowników przedsiębiorstw, ale i urzędników państwowych, aby nie powstawały rozporządzenia i przepisy niezgodne z obowiązującym prawem. Byłoby pożądane uzupełnienie Raportu o informacje dotyczące wykonanych i zaplanowanych szkoleń na temat nowych regulacji systemu normalizacji i certyfikacji i metod ich wdrażania.

*Opracowała: dr Ewa Czerwińska*



## STATYSTYKA

Raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego w 1994 roku zawiera omówienie zobowiązań zawartych w załączonym harmonogramie.

W zakresie statystyki harmonogram zawiera 23 punkty, z których 9 punktów nie ma wyznaczonego terminu zakończenia, określone są jako prace ciągłe, 3 punkty nie mają żadnych odniesień w czasie, zaś 11 punktów ma określone terminy realizacji, przy czym tylko jeden wyznaczono na 1994 rok.

Zobowiązanie dotyczące okresu sprawozdawczego dotyczy badania koniunktury gospodarczej w przedsiębiorstwach przemysłowych. Z raportu wynika, że badaniami objęto przedsiębiorstwa przemysłowe, budowlane i przedsiębiorstwa handlu detalicznego, w których zastosowano metodologię zalecaną przez OECD i Eurostat, a wyniki będą porównywalne z wynikami badań przedsiębiorstw handlowych w innych krajach i stanowić będą część składową programu badań europejskich. Raport nie zawiera bliższych informacji dotyczących zakresu badania, niemniej zobowiązanie przypadające na 1994 rok należy uznać za wykonane.

W raporcie omówione są prace realizowane według podziału na:

- klasyfikacje,
- system rachunków narodowych,
- statystykę gospodarczą i usługi,
- statystykę rolnictwa,
- statystykę ochrony środowiska,
- statystykę społeczną,
- porównania międzynarodowe.

W stosunku do wielu badań używane są bardzo ogólnikowe sformułowania (np. "kontynuowano prace"), na podstawie których nie można ocenić zaawansowania prac i perspektywy ich ukończenia.

Największym osiągnięciem jest niewątpliwie opracowanie w 1994 roku i przyjęcie przez Parlament w bieżącym roku ustawy o statystyce publicznej, w której zawarto zasady udostępniania danych, zasady dotyczące tajemnicy statystycznej i ochrony identyfikowalnych danych jednostkowych, które to zadania były zapisane w harmonogramie na 1995 rok.

W ramach prac dotyczących nowych **klasyfikacji** wymieniono wprowadzenie polskiej wersji Europejskiej Klasyfikacji Rodzajów Działalności w miejsce stosowanej dotychczas Klasyfikacji Gospodarki Narodowej. Zadanie to było wymienione jako zakończone również w ubiegłorocznym raporcie. Zakończono i wprowadzono do zastosowania Klasyfikację Zawodów i Specjalności ISCO 88. Podjęto prace dotyczące Klasyfikacji Wyrobów i Usług. Prowadzone są prace nad koncepcją rejestru podmiotów gospodarki narodowej REGON, które zgodnie z harmonogramem powinny zostać zakończone w 1997 roku.

Zaawansowane są prace ciągłe nad **systemem rachunków narodowych**, w ramach których zakończono pierwszy etap odnoszący się do produktu krajowego brutto w dezagregacji na sektory insty-

tuczonalne. Efektem prac jest publikacja wydana w 1994 roku "Rachunki narodowe według sektorów instytucjonalnych 1991-1992". Podjęto także prace metodologiczne nad eksperymentalnym opracowaniem rachunków finansowych, rachunków według podsektorów instytucjonalnych oraz według rodzajów działalności.

W zakresie **statystyki gospodarczej i usług** słabo zaawansowane są prace dotyczące statystyki transportu (w harmonogramie nie określono dla nich terminu realizacji). Badania statystyki w dziedzinie postępu naukowo-technicznego są bardziej zaawansowane, chociaż trudno ocenić czy zakres badań odpowiada zapisowi harmonogramu (w raporcie nie wspomniano o badaniach ankietowych innowacji). Istotne z punktu realizacji programu są prace dotyczące koniunktury przedsiębiorstw i statystyki cen.

W ramach prac dotyczących **statystyki rolnictwa** Polska jest zobowiązana do przygotowania rejestru gospodarstw rolnych w 1997 roku oraz utworzenia Zintegrowanego Systemu Statystycznych Badań Rolniczych i Gospodarki Żywnościowej. Z raportu wynika, że zaawansowanie tych prac jest niskie i dotrzymanie terminów harmonogramu wymaga znacznego przyspieszenia działań.

W dziedzinie **statystyki ochrony środowiska** przygotowano kwestionariusz badań na temat ochrony środowiska, natomiast w harmonogramie zapisany jest znacznie szerszy zakres badań dotyczący integracji środowiska z procesami zmian strukturalnych w gospodarce oraz analiz skuteczności nakładów na ochronę środowiska. W raporcie nie wspomniano o pracach na ten temat. Zobowiązania w tym zakresie nie zawierają określonych terminów, a zaawansowanie można ocenić jako niewielkie.

W zakresie **statystyki społecznej** zaawansowanie prac jest nierównomierne. Największe osiągnięcia zarówno co do tempa prac, jak też co do zakresu dotyczą statystyki pracy. Natomiast niepokój budzi zaawansowanie badań dotyczących migracji zagranicznych, które powinny zostać ukończone w 1996 roku. Na podstawie raportu trudno ocenić zaawansowanie prac na temat budżetów gospodarstw domowych. Zagadnienia statystyki edukacji i kultury są przedmiotem prac studialnych.

W zakresie **porównań międzynarodowych** w raporcie wymieniono porównania produktu krajowego i siły nabywczej walut krajów Układu Europejskiego, w których Polska uczestniczy od 1993 roku.

Odnosząc się do uwag zawartych w opinii BSE, na temat realizacji zadań z zakresu statystyki w ubiegłorocznym raporcie URM, można stwierdzić, że sygnalizowano wówczas małe zaawansowanie prac w dziedzinie statystyki rolnictwa, ochrony środowiska, badania migracji zagranicznych, statystyki transportu. Z aktualnego raportu wynika, że w tych samych dziedzinach utrzymuje się w dalszym ciągu niskie zaawansowanie prac.

Raport URM z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego został przygotowany w sposób, który nie odzwierciedla bezpośrednio zobowiązań zapisanych w punktach harmonogramu i nie porządkuje prac z punktu widzenia ich chronologii. Omówienia dotyczące prac kontynuowanych zostały sformułowane w sposób, który nie ułatwia rzetelnej oceny zaawansowania prac rozpoczętych i porównania ich zakresu z zakresem wynikającym ze zobowiązań zapisanych w harmonogramie.

*Opracowała: Joanna Strzelecka*

### **Statystyka rolnicza**

Zgodnie z "Programem" miała nastąpić poprawa wiarygodności systemu statystycznego i zharmonizowanie metodyki badań z metodyką przyjętą w Unii.

W ubiegłorocznym "Raporcie" wskazano na początkową fazę realizacji współpracy między GUS-em a EUROSTATEM. W tegorocznym "Raporcie" podkreśla się, że wykorzystano doświadczenia z tej współpracy w praktyce statystycznej (nowa metodyka obliczania produkcji owoców). Jest to więc niewątpliwym postęp w ujednocnianiu metodyki badań statystycznych ze standardami Unii.

Za pozytywne należy uznać także zamieszczenie w "Harmonogramie" informacji o terminie wdrożenia "Zintegrowanego Systemu Statystycznych Badań Wsi, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej" bazującego na stosowanej w krajach Unii klasyfikacji zwierząt gospodarskich, użytków rolnych i gospodarstw rolnych.

Ubiegłoroczny "Raport" podkreślał przeprowadzenie badań pilotażowych do wprowadzenia metody oceny rolniczej powierzchni produkcyjnej przy zastosowaniu zdjęć lotniczych i satelitarnych ("Area Frame").

W tegorocznym "Raporcie" stwierdzono, że nadal trwają prace nad metodyką prowadzenia tych badań. W związku z tym wskazane byłoby określenie terminu, w którym metoda "Area Frame" zostanie zastosowana w praktyce statystycznej, lub wyraźne sformułowanie, że metoda ta jest składową "Zintegrowanego Systemu Statystycznych Badań Wsi, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej".

*Opracowała: Dorota Stankiewicz*

## INNNE DZIAŁANIA DOSTOSOWAWCZE

### Atomistyka

Problemu współpracy w zakresie atomistyki dotyczy przede wszystkim art. 79 Układu, a także - w mniejszym zakresie - art. 78. Podstawowym zadaniem jest udoskonalenie prawa polskiego, a następnie realizacja zadań, których celem jest doprowadzenie do bezpiecznego funkcjonowania urządzeń nuklearnych, ochrony przed napromieniowaniem, zagospodarowania odpadów radioaktywnych i in.

Zrealizowanie tych zaleceń wymaga oddzielenia funkcji kontrolnej państwa w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej od kwestii zastosowania energii atomowej, podlegającej odrębnej kontroli. Wymaga to przede wszystkim zmiany ustawy Prawo atomowe, co w "Harmonogramie" dołączonym do obecnego Raportu zaplanowane jest na lata 1995 - 1996.

Program dostosowawczy określał, że konieczne też jest rozwiązanie problemu przechowywania zużytego paliwa i budowa nowych składowisk. Należy także zmienić normy techniczne, tak aby były dostosowane do wymagań techniki jądrowej. Te działania również zaplanowane są w "Harmonogramie" na lata 1995 - 1996. W raporcie nie wspomniano, że realizując programowe zadanie w zakresie utworzenia krajowego składowiska odpadów radioaktywnych 2 września 1994 r. Prezes Państwowej Agencji Atomistyki zarządzeniem określił Krajowe Składowisko Odpadów Promieniotwórczych w gminie Różan (M. P. Nr 49, poz. 407). Ponadto, jak wynika z Raportu, trwały prace nad przygotowaniem "Strategicznego programu rządowego w dziedzinie gospodarki odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym".

W Programie przewidziane zostało opracowanie przepisów regulujących zagrożenia promieniowaniem w górnictwie, dotyczące materiałów budowlanych czy nawozów fosforowych i in. Raport stwierdza, że odpowiednie zarządzenie 3 sierpnia 1994 r. zostało wydane przez Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki w porozumieniu z Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego.

W Raporcie z 1994 r. stwierdzono, że opracowano projekty nowych aktów prawnych w zakresie ochrony radiologicznej i rozpoczęto weryfikację ustawy Prawo atomowe i przepisów wykonawczych. Żaden z tych aktów do tej pory nie został opublikowany. Zauważyć należy, że prace trwają tylko nad jednym z nich - rozporządzeniem RM w sprawie warunków wydawania zezwoleń na działalność związaną z wykorzystywaniem energii atomowej, uwzględniającym tzw. wyłączenia z Dyrektywy. Mówi się o tym w Raportach i z 1994 i 1995 r. Natomiast o zarządzeniach: w sprawie maksymalnych poziomów skażeń promieniotwórczych żywności i pasz dopuszczalnych do krajowego i międzynarodowego obrotu handlowego oraz w sprawie trybu postępowania w sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia radiacyjnego ludzi i środowiska, w obecnym raporcie nie wspomina się, pomimo że - jak wynika z Raportu z 1994 r. - były to już opracowane projekty. Zarządzenia takie nie zostały jednak opublikowane, trudno więc stwierdzić na jakim etapie są prace nad nimi.

Konieczne jest także uregulowanie kwestii organizacji monitoringu radiologicznego, pomiarów skażeń promieniotwórczych i postępowania awaryjnego w sytuacjach kryzysowych w kraju. Prace nad

dostosowaniem przepisów ochrony radiologicznej trwają. Jednym z nich jest projekt zmiany przepisów w sprawie stężenia radonu w budynkach mieszkalnych.

Z Raportu wynika szczupłość prowadzonych działań dostosowawczych w zakresie atomistyki. Jedynie z harmonogramu wynika, że na lata 1995 - 1996 zaplanowano nowelizację ustawy Prawo atomowe, ale w raporcie brak jest szczegółów dotyczących prac nad tą nowelizacją. Podobnie, brak jest informacji dotyczących planowanego dostosowania przepisów ochrony radiologicznej, co przewidziane jest w Programie. W sumie stwierdzić należy, że albo Raport jest dość enigmatyczny albo prace dostosowujące prowadzone są w niewielkim zakresie.

*Opracowała: Joanna Maria Karolczak*

### **Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców**

Program działań dostosowujących polski system prawny do wymagań Układu Europejskiego z 29 stycznia 1993 r. w zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców nie zawierał osobnej pozycji poświęconej temu zagadnieniu. Nie wyodrębnił także szerszej w stosunku do niej problematyki zakładania przedsiębiorstw.

Raport z 1 lutego 1994 r. także wskazanej materii nie wyodrębnił.

Raport obecny, zawarty w Druku Sejmowym nr 1239, problematykę nabywania nieruchomości przez cudzoziemców ujmuje w ramach rozdziału: Inne działania dostosowawcze.

Stwierdza się tam, że wykonawcą ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 1933 r., Nr 24, poz. 202 z późn. zm.) jest Minister Spraw Wewnętrznych, który corocznie składa Sejmowi RP sprawozdania z wykonania tej ustawy za lata ubiegłe. Przy okazji składania sprawozdania w roku bieżącym Minister przedstawił propozycję zmiany ustawy z 1920 r.

Nie podano jednak w raporcie informacji szczegółowych na temat konkretnych problemów dostosowawczych związanych z Układem.

Należy także zwrócić uwagę, że Druk Sejmowy nr 937 czyli sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych z realizacji w 1994 r. ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie zawiera projektu ustawy o zmianie ustawy z 1920 r. (Dz. U. z 1933 r. Nr 24, poz. 202, z szalonego do łaski marszałkowskiej. Zawiera jedynie propozycję MSW, która, jak stwierdza Minister na s. 22 sprawozdania, ma zostać przedłożona Radzie Ministrów z wnioskiem o wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą. W tej sytuacji dokonywanie oceny propozycji wydaje się być przedwczesne, bowiem nie wiadomo kiedy oraz w jakim ostatecznie kształcie projekt trafi do Sejmu.

Raport zawiera także informację na temat prowadzonych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych prac nad projektami ustaw: o ochronie baz danych, o cudzoziemcach (została już wniesiona do Sejmu - Druk Sejmowy nr 1245), o paszportach (nowelizacja) oraz o dowodach osobistych i obowiązku meldunkowym. Nie odnosi ich jednak do konkretnych zobowiązań.

Jak już zaznaczyłam wyżej, raport nie zawiera wskazania konkretnych problemów wynikających z procesu dostosowania prawa. Na podstawie prezentowanych w literaturze (także w polskiej Białej Księdze) poglądów można jednak zauważyć, iż kwestie oceny zasad nabywania nieruchomości przez cudzoziemców mogą być przedmiotem dyskusji.

Powołana wyżej ustawa z 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców ustanawia generalny wymóg uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca. Poddaje więc obrót nieruchomościami kontroli państwowej, co może utrudniać działalność gospodarczą cudzoziemców w Polsce.

W treści Układu Europejskiego nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców poświęcony jest w art. 44 ust. 7 a także art 44 ust. 1 p. i. Przepisy te zawarte są w rozdziale II części IV Układu, obejmującej problematykę przepływu pracowników, zakładania przedsiębiorstw oraz świadczenia usług. Rozdział II dotyczy zakładania przedsiębiorstw (art. 44 i n.). Istotą zawartej tu regulacji jest tzw. zasada traktowania narodowego, która polega na nie mniej korzystnym traktowaniu podmiotów pochodzących z obszaru każdej ze stron Układu, niż traktowanie własnych podmiotów w zakresie zakładania i działalności przedsiębiorstw założonych na ich terytorium. (por. szerzej na ten temat Komentarz do Układu Europejskiego wydany przez Urząd Rady Ministrów, Biuro ds. Integracji Europejskiej, a w zakresie nabywania nieruchomości - Dariusz Szafrąński - *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców a postanowienia Układu Europejskiego*, "Monitor Prawniczy" nr 4/95).

Realizacja przyjętego przez RP zobowiązania nastąpić ma w trybie i terminach wskazanych w art. 44 pkt 1 i 2 Układu.

Zgodnie z treścią art. 44 pkt 6 zakresem zasady traktowania narodowego nie zostało objęte nabywanie nieruchomości rolnych i leśnych oraz zasobów naturalnych (załącznik XIIe).

Przepis art. 44 ust. 1 p. i w związku z załącznikiem XII d przewiduje możliwość nabywania majątku państwowego w procesie prywatyzacji oraz własności, użytkowania jak również sprzedaży nieruchomości z chwilą upływu 10 lat od daty wejścia w życie Układu.

W art. 44 pkt 7 postanowiono natomiast, że:

*"Niezależnie od postanowień niniejszego artykułu, przedsiębiorstwa Wspólnot założone na terytorium Polski, będą miały, po wejściu w życie niniejszego Układu, prawo nabywania, używania, wynajmowania i sprzedaży nieruchomości, a w odniesieniu do zasobów naturalnych, ziemi uprawnej i lasów - prawo dzierżawy, w przypadkach, gdy będzie to bezpośrednio konieczne do prowadzenia działalności gospodarczej, dla której zostały założone.*

*Nie później niż do końca pierwszego etapu określonego w art. 6, Polska przyzna te prawa oddziałom i agendom założonym w Polsce przez przedsiębiorstwa Wspólnoty.*

*Nie później niż do końca okresu przejściowego określonego w art. 6 Polska przyzna te prawa obywatelom Wspólnoty działającym w Polsce na zasadzie samozatrudnienia."*

Analizując powyższe należy przede wszystkim stwierdzić, że w odniesieniu do nieruchomości rolnych, lasów oraz zasobów naturalnych Układ pozostawia swobodę w określaniu ewentualnych wymogów nabycia przez ustawodawstwo krajowe.

Odnosnie natomiast innych nieruchomości, przepis art. 44 pkt 7 potwierdza prawo przedsiębiorstw Wspólnot założonych na terytorium RP (a więc według prawa polskiego) do nabywania, używania, wynajmowania i sprzedaży nieruchomości wtedy, gdy jest to *"bezpośrednio niezbędne do prowadzenia przez nie działalności gospodarczej"* (ten sam warunek odnosi się do prawa dzierżawy nieruchomości, określonych w zał. XIIe; zawieranie umów dzierżawy, najmu itp. przez cudzoziemców nie jest jednak objęte wymogiem uzyskiwania zezwoleń).

W literaturze przedmiotu prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym sformułowany w art. 44 pkt 7 warunek "bezpośrednio niezbędne..." powoduje, że organ polski winien spełnienie tego warunku stwierdzać w drodze odpowiedniego postępowania, czyli kwestia ta może podlegać ocenie przy pomocy odpowiednio ustawionych kryteriów. Przepis ten nie określa przy tym granic takiego uznania.

Pozwala to sformułowanie wniosku o możliwości stosowania dotychczasowych przepisów o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z 1920 r. (...) po wypracowaniu odpowiednich kryteriów udzielania zezwoleń na podstawie tej ustawy przez stronę polską (takie stanowisko prezentowane jest przez autora części powołanego wyżej Komentarza do Układu Europejskiego, Jarosława Pietrasa).

Niezależnie bowiem od faktu, że art. 2 ustawy z 1920 r. stanowi, że MSW może stawiać specjalne warunki tak nabywcy jak sprzedawcy, należy stwierdzić, iż nie formułuje ona **żadnych** kryteriów wydawania zezwoleń, co pozostawia organowi uprawnionemu na swobodę w wypracowaniu ich w praktyce z uwzględnieniem potrzeby ochrony ważnych interesów państwa oraz podjętych zobowiązań.

Nie jest to jednakże jedyna możliwa interpretacja, o czym świadczą inne prezentowane poglądy zacytowane w polskiej Białej Księdze, we fragmencie dotyczącym omawianego tematu.

Autorzy wskazują tam (s. 41), że przepis art. 44 ust. 7 w odniesieniu do spółek uzyskuje wewnętrzną skuteczność z chwilą wejścia w życie Układu. Podkreślają jednak, że powyższe stwierdzenie nie stanowi odpowiedzi na dwa podstawowe pytania wiążące się z interpretacją Układu a mianowicie: czy przesłanka bezpośredniej konieczności gospodarczej wyłącza zezwolenie Ministra Spraw Wewnętrznych? oraz, czy należy różnicować sytuację państwowych i innych nieruchomości?

Rozstrzygając te kwestie autorzy stwierdzają, że postawione wyżej pytania pozwalają na udzielenie dowolnych odpowiedzi. W konkluzji prezentują pogląd, że *"...w przedmiocie regulacji nabywania nieruchomości postanowienia Układu pozostawiły Polsce w okresie przejściowym bardzo dużą swobodę. Preferowanie nawet surowszego reżimu nie może uzasadniać zarzutu naruszenia Układu przez Polskę"*

Opracowała: Małgorzata Bajor-Stachańczyk

## WYNIKI GOSPODARCZE 1994 R. W ŚWIETLE KRYTERIÓW Z MAASTRICHT

Raport przedstawia kształtowanie się podstawowych kategorii ekonomicznych, w tym pięciu wielkości będących przedmiotem kryteriów z Maastricht, które stanowią syntetyczny obraz stabilności gospodarki.

W 1994 r. odnotowano znaczący wzrost produktu krajowego, wzrost inwestycji przewyższający tempo wzrostu PKB, spadek bezrobocia. Nastąpił wzrost udziału sektora prywatnego. Nastąpiła także poprawa kształtowania się wszystkich wyników gospodarczych będących przedmiotem kryteriów z Maastricht.

W świetle powyższych stwierdzeń można sformułować bardzo ogólny wniosek, że w Polsce miał miejsce postęp w zmianie struktury gospodarczej w kierunku bardziej zbliżonym do typowej dla krajów Unii Europejskiej oraz postęp w stabilizowaniu gospodarki.

Oczywiście, jak zostało to podkreślone w raporcie, dystans dzielący Polskę nawet od tych krajów Unii, które nie spełniają kryteriów z Maastricht, pozostaje bardzo duży.

Pewne wątpliwości mogą budzić zawarte w raporcie uwagi dotyczące kursu walutowego. Jego kształtowanie jest kwestią bardzo sporną, szczególnie w obliczu szybszego od planowanego wzrostu oficjalnych rezerw walutowych w 1995 r. Niemniej polityka realnej aprecjacji złotego powinna być prowadzona bardzo ostrożnie, szczególnie w obliczu wciąż utrzymującego się deficytu rejestrowanego handlu zagranicznego i spornych źródeł wzrostu rezerw dewizowych. Wśród źródeł tych wymienia się m.in. napływ kapitału krótkoterminowego przyciąganego perspektywą realnej aprecjacji złotego. Napływ taki przy znacznych rozmiarach stanowi bardzo poważne ryzyko destabilizacji gospodarki. W tym świetle jednoznacznie pozytywna ocena stabilizacji kursu wydaje się przedwczesne.

*Opracował: dr Adam Koronowski*



## PHARE - PROGRAM POMOCY UNII EUROPEJSKIEJ DLA POLSKI JAKO FINANSOWY INSTRUMENT WSPARCIA PROCESU INTEGRACJI

W części poświęconej Phare *"Raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i polski system prawny do wymagań Układu Europejskiego w 1994 roku"* jest niemal w całości dosłownym powtórzeniem raportu ubiegłorocznego.

Jedną z nielicznych zmian jest aktualizacja danych liczbowych dotyczących wielkości środków przyznanych Polsce na poszczególne programy oraz globalnie w ramach PHARE. Przy opisie poszczególnych programów pojawiło się również jedno zdanie komentarza typu: *"program w fazie wstępnej realizacji"*, *"program w pierwszym etapie wykonania"*, *"program w bardzo zaawansowanej fazie realizacji"*, *"program niemal zakończony w 1994 r."* itp., które trudno uznać za rzeczywistą ocenę wyników realizowanych programów i napotykanym trudności.

Oznacza to, że nie zostały uwzględnione uwagi zawarte w ocenie ubiegłorocznego raportu. Nie straciły one na aktualności, a zatem wymagają powtórzenia. We wnioskach sformułowanych w odniesieniu do prezentacji wykonania programu PHARE w ramach *"Raportu z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i polski system prawny do wymagań Układu Europejskiego w 1993 roku"* zostało stwierdzone:

*"Raport"*, w części dotyczącej pomocy bezzwrotnej, w miejsce suchej prezentacji wybranych programów sektorowych powinien zawierać:

- zestawienie pomocy przyznanej Polsce w ramach PHARE z wielkością pomocy realnie wykorzystanej, z uwzględnieniem orientacyjnych sum przeznaczonych na szkolenia i doradztwo, pomoc technologiczną i dostawy sprzętu oraz na inwestycje bezpośrednie;
- ocenę zgodności realizowanych programów z kierunkiem reformy gospodarczej w Polsce oraz ich przydatności w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej;
- stopień udziału polskich firm w realizowanych projektach i przyczyny ewentualnych niepowodzeń ofert polskich w przetargach na realizację programów sektorowych;
- analizę efektywności wykorzystania pomocy i wnioski służące jej poprawie;
- stopień koordynacji prac poszczególnych resortów zaangażowanych w wykorzystanie pomocy i możliwości jego podniesienia.

Ponownie należy podkreślić, że *"Raport"* nie rozróżnia w sposób wystarczająco wyraźny środków przyznanych Polsce w ramach PHARE i środków rzeczywiście wykorzystanych. Użyte sformułowanie *"Polska uzyskała"* może w tym przypadku być mylące. Tymczasem, według sygnałów z przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce realne wykorzystanie środków PHARE w stosunku do całości środków przyznanych jest najniższe spośród krajów-beneficjentów.

*"Raport"* nie zawiera żadnych danych na ten temat. Według danych z kwietnia 1993 r. rzeczywisty stopień wykorzystania przyznanych środków wyniósł: 70,2 % dla funduszy z 1990 roku, 24,3 % dla funduszy z 1991 roku i 13,3% dla funduszy z 1992 roku.

Co więcej, *Raport* nie podejmuje w żadnej formie oceny zasadniczych elementów, świadczących o skutkach Phare, takich jak:

- zgodność realizowanych celów z priorytetami poszczególnych sektorów gospodarki oraz z programem restrukturyzacji całości systemu gospodarczego,
- efektywność wykorzystania środków,
- koordynacja projektów Phare z innymi działaniami (administracyjnymi, finansowymi itp.),
- adekwatność szczegółowych programów w stosunku do sektorowych kierunków reform.

Kwestie te wykraczają poza bezpośrednią ocenę programu Phare, bowiem odnoszą się często do działań realizowanych niezależnie od wdrażanych projektów. Tym niemniej, ich skutki mogą okazać się znaczące dla ostatecznej przydatności środków uzyskanych w ramach Phare. Pominięcie szerszego kontekstu prowadzi do szeregu błędów w formułowaniu, realizacji i wykorzystaniu efektów poszczególnych projektów Phare. Przykłady popełnionych błędów można znaleźć w różnych sektorach, np.:

- w ramach programu finansującego reformę systemu opieki zdrowotnej część środków została przeznaczona na przeszkolenie lekarzy domowych, lecz nie towarzyszyło temu stworzenie odpowiednich struktur administracyjnych i finansowych pozwalających na właściwe funkcjonowanie całego systemu "lekarza domowego",

- w ramach programu Omega (część programu Fiesta poświęcona wspieraniu reformy administracji publicznej i tworzeniu zdecentralizowanego systemu administracyjnego państwa), szkoleniu pracowników administracji i wyposażeniu w sprzęt techniczny poszczególnych jednostek administracji publicznej nie towarzyszy całościowy program reformy administracji, co prowadzi do niewłaściwego wykorzystania i marnotrawstwa środków.

Brak właściwej kontroli wykorzystania środków z programu PHARE realizowanego przez organy rządowe, a zwłaszcza analizy przyczyn niepełnego, bądź zbyt wolnego wykorzystania przyznawanych środków, jest szczególnie niepokojący w świetle przygotowań do członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Zgodnie z zapowiedzią Rady Europejskiej na szczycie w Essen w grudniu 1994 roku, część środków PHARE (zwłaszcza w ramach programów wielostronnych) ma służyć stworzeniu zaplecza technicznego dla realizacji programu dostosowań do Jednolitego Rynku, określonego w *"Białej Księdze"* Komisji Europejskiej. Jednocześnie całość programów sektorowych PHARE powinna zostać zharmonizowana ze strategią przygotowań do członkostwa.

Założenia te zostały w pełni odzwierciedlone we wspomnianej wyżej *"Białej Księdze"*, przyjętej przez szczyt Rady Europejskiej w Cannes w czerwcu 1995 r. Między innymi punkt 5.11. stwierdza:

"Pewne potrzeby w zakresie pomocy są wspólne dla wszystkich krajów stowarzyszonych. Aby odpowiedzieć na te potrzeby Komisja zamierza ustanowić Biuro Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji, wspierane przez wielostronny program PHARE. Biuro będzie zlokalizowane w Brukseli i zarządzane przez Komisję. Będzie realizowało wymianę informacji i pomoże w zapewnieniu właściwego świadczenia usług krajom stowarzyszonym".

Natomiast punkt 5.17. stwierdza:

"Przy uwzględnieniu raportów z działalności Biura oraz informacji zebranych w ramach bazy danych (zdefiniowanej w punkcie 5.15. jako baza danych stopnia realizacji założeń *"Białej Księgi"* przez kraje stowarzyszone) będzie miała miejsce koordynacja i monitorowanie pomocy z krajami stowarzyszonymi poprzez Komitet Zarządzający PHARE".

Możliwie najbardziej efektywne wykorzystanie oferowanej pomocy wymaga odpowiedniego sformułowania potrzeb po stronie polskiej. Podstawą dla takiej oceny musi być natomiast określenie rezultatów i przeszkód dotychczasowej współpracy. Jednocześnie skuteczna koordynacja i monitoring pomocy na szczeblu Unii Europejskiej (poprzez Komitet Zarządzający Phare) wymaga adekwatnej koordynacji i monitoringu na szczeblu wewnętrzkrajowym.

*Opracowała: Jolanta Adamiec*

**UWAGI DO CZĘŚCI RAPORTU Z WYKONANIA  
PROGRAMU DZIAŁAŃ DOSTOSOWUJĄCYCH  
PT. "DZIAŁANIA PODJĘTE W ROKU 1994 PRZEZ MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI  
W ZAKRESIE DOSTOSOWANIA PRAWA DO PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ"**

Podstawowym problemem, jaki powstaje w związku z oceną Raportu w części dotyczącej działań dostosowujących podjętych przez Ministrów Sprawiedliwości, jest przemieszanie w tej części Raportu informacji dotyczących "zbliżania przepisów prawnych" (zgodnie z art. 68 - 70 Układu Europejskiego) z informacjami związanymi z realizacją procesu przystępowania przez Polskę do kolejnych konwencji i porozumień Rady Europy.

W art. 68 Układu Europejskiego określona bowiem, że chodzi tutaj o "zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie". Zgodnie z tym sformułowaniem konwencji i porozumienia zawierane pod egidą Rady Europy raczej nie mieszczą się w pojęciu "ustawodawstwa Wspólnoty". Wspomniane konwencje i porozumienia, jakkolwiek ważne i istotne dla rozwoju polskiego systemu prawnego, po pierwsze - obejmują swym zasięgiem nie tylko państwa należące do Unii Europejskiej, po drugie zaś - stanowią zupełnie odmienne instrumenty prawne (umowy międzynarodowe) od instrumentów zaliczanych tradycyjnie do "ustawodawstwa Wspólnot" (rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane przez Radę i Komisji Unii Europejskiej).

W omawianej części Raportu uderza też brak dokładniejszej informacji o konkretnych aktach normatywnych "wspólnotowych" w odniesieniu do których nastąpiła w 1994 r. efektywne zbliżenie lub ujednolicenie ustawodawstwa polskiego. Raport ogranicza się tylko do wzmianki o przygotowaniu nielicznych projektów.

Wydaje się, że w kolejnych dorocznych raportach należy:

- 1) położyć przede wszystkim nacisk na wskazanie gdzie i w jakiej formie zostały osiągnięte konkretne rezultaty (w postaci ustaw) w procesie zbliżania omawianych ustawodawstw,
- 2) wskazać na odpowiednie projekty przygotowane przez Ministerstwo, z określeniem szczegółowym w jakiej fazie procesu ustawodawczego one się znajdują oraz czy i kiedy, w ocenie Ministerstwa, zostaną sfinalizowane. Warto tu też pokusić się o wskazanie ewentualnych trudności na jakie napotyka ostateczna finalizacja ustawowa tych projektów
- 3) rozważyć zasadność omawiania prac przygotowawczych do podpisania, ratyfikacji lub przystąpienia do konwencji i porozumień Rady Europy, zwłaszcza, że w świetle Raportu trudno tu mówić o specjalnych osiągnięciach.

*Opracował: Zdzisław Galicki*

## UWAGI OGÓLNE DOTYCZĄCE METODOLOGII I FORMY OPRACOWANIA RAPORTU

W odniesieniu do tegorocznego Raportu nasuwają się uwagi podobne do tych, jakie zawarte zostały w zeszłorocznej opinii BSE.

Po pierwsze, Raport powinien w większym stopniu określać sytuację wyjściową, zmiany dokonane w okresie będącym przedmiotem Raportu oraz dystans, jaki pozostał do wykonania zadań nakreślonych w Programie (lub spełnienia wymogów Układu i warunków członkostwa, szczególnie tam, gdzie Program jest nieprecyzyjny).

Po drugie, prezentacja danych liczbowych powinna być dokonywana z odniesieniem do danych z okresu poprzedzającego.

Po trzecie, w Raporcie, a szczególnie w harmonogramie, należy unikać sformułowań ogólnikowych i nieprecyzyjnych.

Ponadto w Raporcie brak jest informacji o **środkach materialnych** przeznaczonych w poszczególnych ministerstwach i urzędach centralnych na realizację zadań wynikających z programu działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego. Brak jest również informacji o stopniu przygotowania **kadr** do realizacji wyżej wymienionych zadań. Aby w pełni ocenić, gdzie tkwią przyczyny na ogół zbyt powolnego realizowania zadań dostosowawczych, wskazane byłoby umieszczenie w Raporcie przygotowywanym w latach następnych informacji dotyczących w szczególności:

a) ilości pracowników merytorycznych bezpośrednio i w sposób stały zajmujących się problematyką "dostosowawczą" w poszczególnych ministerstwach i urzędach centralnych,

b) czy zadania "dostosowawcze" realizowane są przez wyodrębnione do tego celu komórki organizacyjne oraz czy w tej dziedzinie jasne są zakresy kompetencyjne pracowników i jednostek organizacyjnych,

c) jaki jest stopień przygotowania zawodowego zatrudnionych tam pracowników oraz jaki jest stopień ich biegłości (potwierdzonej stosownymi certyfikatami, świadectwami itp.) w posługiwaniu się językami zachodnimi,

e) jak kształtują się obecnie wyżej wymienione zjawiska na tle danych z lat 1993 - 1995.

Dopiero uzyskanie odpowiedzi na te pytania mogłoby dać podstawy do oceny tempa wdrażania Programu, wskazać ewentualne "wąskie gardła" w tym procesie i posłużyć do sformułowania prognoz co do faktycznego czasu jego wdrażenia.

Pod względem metodologii i formy opracowania Raport jest niejednorodny. W wielu jego częściach jest on przygotowany schematycznie i nazbyt zdawkowo. Dotyczy to m.in. łączności oraz transportu i gospodarki morskiej. W części wstępnej brak jest choćby próby komentarza do informacji nadesłanych przez ministerstwa i urzędy centralne. Równocześnie w Raporcie znajdują się części, których przygotowanie należy uznać za zadawalające. Przykładem tego są części dotyczące rolnictwa i gospodarki żywnościowej, interwencji na rynku rolnym oraz gospodarki przestrzennej i budownictwa.

*Opracowali: dr Janusz Jeziorski i dr Adam Koronowski*

Prof. dr hab. Anna Zielińska-Głębocka  
Ośrodek Badań Integracji Europejskiej  
Katedra Jean Monnet  
Uniwersytet Gdański

**Ekspertyza wykonana na zlecenie BSE nr 61**

**EKSPERTYZA PRZYJĘTEGO PRZEZ RADĘ MINISTRÓW  
"RAPORTU Z WYKONANIA PROGRAMU DZIAŁAŃ DOSTOSOWUJĄCYCH  
POLSKĄ GOSPODARKĘ I SYSTEM PRAWNY DO WYMAGAŃ  
UKŁADU EUROPEJSKIEGO W 1994 ROKU"**

Celem ekspertyzy jest ocena stopnia realizacji programu działań dostosowawczych w 1994 roku przy uwzględnieniu potrzeb, jakie w tym zakresie powstały w wyniku nowych inicjatyw ze strony Unii Europejskiej.

**Uwagi ogólne**

1. Bieżący raport, podobnie jak raport z poprzedniego roku, został przygotowany bardzo starannie i objął wszystkie reformy dostosowawcze Polski związane z realizacją Układu Europejskiego. Raport został opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej na podstawie opracowań cząstkowych przedstawionych przez ministerstwa i urzędy centralne odpowiedzialne za określone dziedziny. W Raporcie prezentowane są działania rządowe w 22 podstawowych dziedzinach podlegających procesom dostosowawczym. Ważnym elementem raportu jest również sprawozdanie z wykorzystania programu PHARE - pomocy Unii Europejskiej dla wsparcia procesu transformacji gospodarczej i integracji ze Wspólnotą.

Podobnie jak w raporcie z poprzedniego roku sporządzono wykaz prac legislacyjnych zakończonych do końca 1994 roku oraz będących w trakcie realizacji.

2. Raport zawiera nowy element - ocenę wyników gospodarczych Polski w 1994 roku w świetle kryteriów Maastricht, tj. kryteriów kwalifikujących kraje do członkostwa w Unii Ekonomicznej i Walutowej. Ocena warunków makroekonomicznych jest szczególnie istotna w świetle przygotowań Polski do przystąpienia do Unii Europejskiej oraz kryteriów członkostwa przyjętych przez szczyt europejski w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. i potwierdzonych w Strategii przygotowania do przystąpienia krajów stowarzyszonych do UE przyjętej przez Radę Europejską na szczycie w Essen w grudniu 1994 r.

3. Nowym elementem raportu jest harmonogram działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego w latach 1995 - 1996 przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 5 września 1995 roku. Harmonogram został opracowany przez Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej na polecenie Rządu (protokół ustaleń Nr 4/94 z posiedzenia Rady Ministrów) i wiąże się z uchwałą Rady Ministrów z dnia 1 lutego 1994 r. w sprawie wejścia w życie Układu Europejskiego. Uchwała ta zobowiązuje wszystkie organy administracji państwowej do nadania zadaniom wynikającym z Układu Europejskiego priorytetowego charakteru. Roz-

szerzeniem uchwały z 1 lutego jest uchwała RM Nr 16 z dnia 29 marca 1994 r. w sprawie dodatkowych wymogów postępowania z rządowymi projektami normatywnymi aktów prawnych ze względu na konieczność spełnienia kryteriów zgodności z prawem Unii Europejskiej. Zgodnie z tą uchwałą każdy akt prawny musi uzyskać opinię Pełnomocnika ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej w sprawie zgodności (lub jej braku) z prawem europejskim. Obie uchwały Rady Ministrów mają istotne znaczenie dla przyspieszenia procedur dostosowań ekonomicznych i prawnych do dalszej integracji z Unią. Biorąc pod uwagę nowe warunki, jakie powstały po szczycie kopenhaskim a także po złożeniu przez Polskę formalnego wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej. Kryteria kopenhaskie potwierdzone w Strategii przygotowującej kraje Europy Środkowej i Wschodniej do członkostwa w Unii stawiają przed Polską nowe zadania dostosowawcze. Wśród tych kryteriów znalazły się takie wymogi jak: stabilizacja demokratycznego systemu politycznego, respektowanie praw człowieka, osiągnięcie zdolności gospodarki do konkutowania na rynku wewnętrznym, czy też podjęcie działań umożliwiających Polsce stopniowe przystosowanie się do kryteriów przystąpienia do Unii Ekonomicznej i Walutowej. Zadania te wymagają głębokich przeobrażeń w sferze gospodarczej i prawnej, wykraczających poza ramy Układu Europejskiego. Decyzje Rady Ministrów o nadaniu działaniom dostosowującym Polskę do integracji charakteru priorytetowego, a także o konieczności badania zgodności aktów prawnych z wymaganiami prawa europejskiego zasługują na pochwałę, gdyż sprzyjają nie tylko realizacji postanowień Układu Europejskiego, lecz wspierają również przygotowania do przyszłego członkostwa.

Przyjęty przez Radę Ministrów harmonogram działań określa zadania stojące przed poszczególnymi organami administracji centralnej z wyszczególnieniem terminu zakończenia prac, wyniku końcowego, organu zatwierdzającego oraz osób odpowiedzialnych. Harmonogram obejmuje podstawowe sfery naszej współpracy z Unią określone w Układzie Europejskim, a także przygotowanie bazy do przyszłych negocjacji w sprawie członkostwa z Unią. Ważnym elementem harmonogramu jest także uwzględnienie założeń polityki integracyjnej w ramach programu średnio- i długookresowej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju (zadanie to uwzględnia propozycje przedstawione przeze mnie w opinii wydanej do zeszłorocznego raportu).

W świetle zmian, jakie zachodzą w strukturach europejskich w ostatnich latach, warto byłoby włączyć do harmonogramu na lata 1995 - 1996 dwa zadania ogólne:

- stanowisko Polski wobec problemów będących przedmiotem dyskusji i rozstrzygnięć Konferencji Międzyrządowej 1996 (sytuacja prawna uniemożliwiająca uczestnictwo Polski w konferencji nie zwalnia nas z konieczności budowania własnego stanowiska w kwestiach podstawowych, takich jak proces decyzyjny, reforma instytucjonalna, przyszłość Unii Ekonomicznej i Walutowej, charakter polityk wewnętrznych, sposób realizacji zasady subsydiarności, itd.). Koordynatorem tych prac powinno być Ministerstwo Spraw Zagranicznych,

- strategia decentralizacji politycznej i ekonomicznej, a więc wzmocnianie struktur samorządowych i przekazywanie uprawnień samorządom terytorialnym zgodnie z zasadą subsydiarności i polityką Unii Europejskiej wspierania ciał regionalnych i lokalnych. Koordynatorem prac z tego zakresu może być Centralny Urząd Planowania, a organem zatwierdzającym Rada Ministrów. W harmonogramie

znalazły się programy budowy strategii przestrzennego zagospodarowania kraju, a także dostosowania polityki regionalnej Polski do standardów europejskich, co stanowi ważny element dochodzenia do decentralizacji. Problemy zwiększania uprawnień ciał terytorialnych powinny mieć jednak oddzielną rangę.

4. Ważnym przedsięwzięciem podjętym przez Radę Ministrów w ostatnim roku było opracowanie i częściowe wdrożenie w życie systemu koordynacji prac realizowanych przez różne ogniwa administracji państwowej. Koncepcja systemu została przygotowana przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej. Podstawowym forum koordynacji stał się Międzynarodowy Zespół ds. Układu Europejskiego z udziałem przedstawicieli ministerstw i urzędów centralnych na szczeblu wyższych urzędników. Pełnomocnik zorganizował również system bieżących konsultacji z udziałem przedstawicieli MSZ oraz MGWzZ na szczeblu wiceministrów - tzw. K-3. Spotkania te były poświęcone przygotowaniom do posiedzeń Rady i Komitetu Stowarzyszenia, a także reakcji na inicjatywy Unii podejmowane na kolejnych spotkaniach Rady Europejskiej. W 1994 roku rozpoczęły pracę instytucje stowarzyszenia powołane na mocy Układu Europejskiego. W celu usprawnienia bieżących prac utworzono ciała wspomagające, a więc podkomitety oraz wyodrębnione grupy robocze. Pełnomocnik podjął działania mające na celu opracowanie systemu koordynacji pracy tych ciał, tak by zapewnić sprawność realizacji zadań Układu Europejskiego.

5. Z przedstawionego raportu wynika, że rząd polski podjął intensywne działania w kierunku przybliżenia polskiego prawa do wymogów prawa Unii Europejskiej. Działając w oparciu o uchwałę RM Nr 16 Pełnomocnik Rządu ds. IE i PZ wyraził opinię o zgodności 67 rządowych projektów ustaw i 135 innych aktów prawnych. Z inicjatywy Pełnomocnika został przygotowany przez ekspertów Komentarz do Układu Europejskiego, ogłoszono również konkurs na opracowania do części prawnej "Białej Księgi". Prace nad Białą Księgą zostały zakończone, a ich wyniki zostaną wkrótce opublikowane. Nowym wyzwaniem dla dostosowań prawnych stało się ogłoszenie przez Komisję Europejską w maju 1995 roku tzw. Białej Księgi przygotowania krajów stowarzyszonych do integracji z rynkiem wewnętrznym. Biała Księga jest przewodnikiem określającym główne kierunki i metody dostosowania polskiego prawa do ustawodawstwa europejskiego w dziedzinie rynku wewnętrznego. Jako w pełni uzasadnioną należy przyjąć zawartą w Raporcie zapowiedź przygotowania przez Pełnomocnika raportu dla rządu określającego, jakie zadania należy podjąć w poszczególnych dziedzinach prawa. Raport ten będzie stanowić również odpowiedź strony polskiej na Białą Księgę Komisji Europejskiej. Opublikowanie tego raportu oraz uwzględnienie sugestii i propozycji europejskiej Białej Księgi powinno stanowić podstawę korekty harmonogramu działań dostosowujących polskie prawo zawartego w bieżącym raporcie. Należy również przygotować nowy harmonogram uwzględniający dłuższy horyzont czasowy, z podziałem na dwa etapy zaproponowane w Białej Księdze przez Komisję Europejską.

#### **Uwagi szczegółowe**

1. W roku sprawozdawczym została przyjęta nowa ustawa Prawo dewizowe, która gwarantuje realizację postanowień art. 61 Układu Europejskiego i zapewnia swobodę wszelkich płatności na ra-



chunku bilansu płatniczego. Rozszerzenie zakresu wymienialności polskiej waluty umożliwiło uzyskanie przez Polskę zgodności z art. VIII Statutu Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Nie zostały natomiast zakończone prace legislacyjne nad nową ustawą o Narodowym Banku Polskim, co utrudnia realizację kompleksowej strategii pieniężnej. Nowa ustawa powinna zagwarantować niezależność banku centralnego od władz politycznych, w tym od rządu, zgodnie z tendencjami, jakie w tym zakresie występują w krajach Unii Europejskiej. Postulat niezależności banku jest również podnoszony w kontekście tworzenia Europejskiego Banku Centralnego oraz Europejskiego Systemu Banków Centralnych.

2. Lata 1994 i 1995 przyniosły dalszą liberalizację handlu z Unią Europejską. Na mocy postanowień szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze (1993) Unia Europejska przyspieszyła proces znoszenia barier celnych na import polskich produktów przemysłowych. W efekcie, od 1 stycznia 1995 polski eksport przemysłowy, z wyjątkiem wyrobów tekstylnych i stalowych korzysta z wolnocłowego dostępu do rynku wewnętrznego. Polska utrzymała pewien margines protekcji własnego rynku, jakkolwiek redukcja ceł objęła 70% całego importu przemysłowego z Unii. Rząd podjął szereg działań mających na celu wynegocjowanie korzystniejszych warunków handlu dla polskich produktów rolnych. Starania te nie spowodowały jednak zmiany decyzji Komisji Europejskiej w sprawie utrzymania procedur protekcyjnych ze strony Unii. Polska zastosowała kilka posunięć protekcyjnych, takich jak działania ochronne w rolnictwie (opłaty wyrównawcze), zakaz importu używanych kombajnów zbożowych, kontyngenty eksportowe skór surowych i złomu stalowego, wprowadzenie pakietu restrukturyzacyjnego w sektorze telekomunikacji. Niektóre z tych posunięć napotkały sprzeciw Unii Europejskiej, jako niezgodne z Układem Europejskim i doprowadziły do postępowań wyjaśniających. Szczególnie kontrowersyjne okazały się opłaty wyrównawcze w rolnictwie, których efektywność była niewielka wobec zastosowanej skali i zobowiązań Polski wynikających z podpisania aktu końcowego Rundy Urugwajskiej.

3. Zgodnie z podjętymi zobowiązaniami Polska kontynuowała proces budowy gospodarki rynkowej. Artykuł 6 Układu Europejskiego zobowiązuje Radę Stowarzyszenia do regularnej oceny "osiągnięć Polski w procesie prowadzącym do systemu gospodarki rynkowej". Również część dotycząca współpracy gospodarczej akcentuje konieczność przyspieszenia prywatyzacji, popierania inwestycji prywatnych oraz wspierania małych i średnich przedsiębiorstw. W okresie, który został objęty Raportem Rady Ministrów, dokonał się wyraźny postęp w tym zakresie. Dotyczyło to przede wszystkim modernizacji prawa konkurencji i umocnienia mechanizmów chroniących konkurencję na rynku polskim oraz w procesie funkcjonowania handlu między Polską a wspólnotą Europejską. W 1995 roku została zatwierdzona przez Sejm nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Ustawa ta stanowi kolejny krok do harmonizacji polskiego prawa z wymogami europejskimi. Urząd Antymonopolowy podjął również kroki w kierunku opracowania założeń kontroli pomocy publicznej, zgodnie z zapisem art. 63 Układu Europejskiego, który zobowiązuje Polskę do dostosowania polskiego prawa do prawa europejskiego, w tym do Art. 92 Traktatu o EWG.

Znacznie mniejszy postęp nastąpił w dziedzinie prywatyzacji. Jak podkreślono w raporcie "ogólna dynamika prywatyzacji w 1994 roku ukształtowała się na poziomie roku poprzedniego", co ozna-

cza, iż nie nastąpiła akceleracja procesu przekształceń własnościowych. Pewnym sukcesem było uruchomienie programu powszechnej prywatyzacji, na bazie ustawy z dnia 30.04.1993 roku. Rozwiązaniem kontrowersyjnym okazała się natomiast ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, która może przekształcić się w substytut realnej prywatyzacji, opóźniając proces właściwych przekształceń własnościowych. Proponowana w ustawie komercjalizacja przedsiębiorstw jest rozwiązaniem, które nie powinno być stosowane na dużą skalę, ze względu na wysokie koszty uboczne w postaci hamowania procesów restrukturyzacji.

4. Przyspieszeniu uległy procesy restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa. Pozytywną inicjatywą rządową było utworzenie w 1994 roku Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która będzie realizować politykę państwa w tym zakresie. Uruchomione zostały nowe instrumenty sprzyjające przekształceniom strukturalnym i własnościowym w rolnictwie. Wzmocnieniu uległa pozycja całego sektora przetwórstwa rolno-żywnościowego, determinująca kondycję polskiego rolnictwa na rynku krajowym i w stosunkach z Unią Europejską.

5. Raport pomija problematykę współpracy technologicznej Polski z Unią Europejską, pomimo iż problematyka ta mieści się w załączniku do Programu działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego z listopada 1992 i jest przedmiotem ustaleń Układu w części dotyczącej kooperacji gospodarczej i przemysłowej oraz w art. 75. W grudniu 1994 roku został w Warszawie podpisany Dodatkowy protokół do Układu Europejskiego stwarzający Polsce możliwość dostępu do niektórych programów wspólnotowych, w tym także do programów badań i rozwoju technologicznego. Polska uzyskała dostęp do programów III Ramowego Programu Badań i Rozwoju Technologicznego w zakresie m.in. ochrony środowiska, badań biomedycznych, mobilności kadry naukowej i kapitału ludzkiego. Ramowe programy przewidują udział władz krajowych w finansowaniu przedsięwzięć, a więc wiążą się z koniecznością ponoszenia pewnych kosztów. Mobilizacja środków narodowych może jednak przyspieszyć proces postępu technologicznego, zmniejszając lukę, jaka dzieli nas od krajów Unii Europejskiej. Do chwili obecnej Polska wykorzystywała możliwości współpracy technologicznej z Unią w niewielkim zakresie. Informacja o tym problemie powinna znaleźć się w następnej edycji raportu. Sprawa ta nabiera szczególnej wagi w kontekście wymogu wzmocnienia konkurencyjności polskiej gospodarki na rynku wewnętrznym, sformułowanym w Strategii Przygotowania Krajów Stowarzyszonych do Przystąpienia do Unii Europejskiej.

### **Uwagi końcowe**

W oparciu o analizę Raportu oraz kierunków działań polskich władz w 1994 i 1995 roku można stwierdzić, iż były one generalnie zgodne z Programem przyjętym przez Radę Ministrów w listopadzie 1992 roku, a także z wymogami Układu Europejskiego oraz z późniejszymi ustaleniami z Unią Europejską (Strategia Przygotowania do Przystąpienia do Unii). Podjęte działania służyły dostosowaniu polskiej gospodarki i polskiego systemu prawnego do wymogów Układu Europejskiego. Miały również na celu przygotowanie polskiej gospodarki do głębszej integracji z Unią, wykraczającej poza ramy stowarzyszenia. W tym względzie szczególne znaczenie miała dalsza stabilizacja makroekonomiczna Polski, a także uruchomienie programów restrukturyzacyjnych i modernizacyjnych, zwłaszcza w rolnictwie.