



Opinia o raporcie sporządzonym
przez Urząd Rady Ministrów
z wykonania programu działań
dostosowujących polską gospodarkę
i system prawny do wymagań
Układu Europejskiego oraz przyszłego
członkostwa RP w Unii Europejskiej
w 1995 r.

Listopad 1996

PRACA ZBIOROWA

Raport

Opinię przygotowano na zlecenie Sejmowej Komisji ds. Układu Europejskiego z dnia 6 sierpnia 1996 r. Za podstawowe odniesienia dla przygotowania opinii na temat *Raportu* przyjęto treści zawarte w *Układzie Europejskim, Programie działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego, Harmonogramie działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego w latach 1995-1996* oraz informacje zawarte w strategiach i programach sektorowych przygotowanych przez poszczególne ministerstwa i urzędy centralne.

W ocenie *Raportu* przyjęto podobne kryteria metodologiczne jak w analogicznym opracowaniu przedstawionym Komisji w roku ubiegłym.

Nr 93

Opracował zespół ekspertów BSE:

Jolanta Adamiec, Małgorzata Bajor-Stachańczyk, Elżbieta Berkowska,
Grzegorz Ciura, dr Ewa Czerwińska, prof. dr hab. Zdzisław Galicki,
Mirosław Gwiazdowicz, dr Janusz Jeziorski, Joanna Karolczak,
dr Ewa Karpowicz, Bożena Kłós, dr Adam Koronowski,
prof. dr hab. Cezary Kosikowski, Justyna Osiecka, dr Witold Rutkowski,
Mirosław Sobolewski, Dorota Stankiewicz, dr Joanna Strzelecka,
dr Zdzisław Wołodkiewicz-Donimirski, dr Eugeniusz Zawadzki,

oraz eksperci zewnętrzni:

prof. dr hab. Jacek Brdulak - Szkoła Główna Handlowa,
dr Lesław Góral - Uniwersytet Łódzki,
prof. dr hab. Anna Zielińska-Głębocka - Uniwersytet Gdański.

Przygotowanie redakcyjne: dr Janusz Jeziorski

Spis treści

Uwagi ogólne dotyczące treści i formy opracowania raportu	1
Ekspertyza dotycząca "Raportu z wykonania działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej w 1995 roku"	7
Przygotowanie do procesów integracyjnych. Koordynacja i monitoring	16
System finansowy (1)	20
System finansowy (2)	22
System bankowy (1)	24
System bankowy (2)	25
Rynek kapitałowy	29
Współpraca gospodarcza z zagranicą	30
Przemysł i handel wewnętrzny	34
Harmonizacja norm i przepisów dotyczących ochrony środowiska dla części raportu "Przemysł i handel wewnętrzny"	46
Rolnictwo i gospodarka żywnościowa	47
Interwencje na rynku rolnym	54
Gospodarka przestrzenna i budownictwo	59
Transport i gospodarka morska	63
Łączność	73
Współpraca w dziedzinie nauki i techniki	76
Programy regionalne	81
Prywatyzacja	83
Zamówienia publiczne	85
Ochrona i promowanie konkurencji	88
Edukacja narodowa	90
Rynek pracy i polityka socjalna	98
Turystyka	104
Ochrona środowiska	108
Ochrona własności przemysłowej	112
Ochrona własności intelektualnej	114
Współpraca kulturalna	116
Normalizacja, metrologia, jakość wyrobów, przepisy techniczne	121
Statystyka	128
Atomistyka	133
Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Ochrona danych osobowych	135
Działania podjęte w roku 1995 przez Ministerstwo Sprawiedliwości w zakresie dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej	137
Wyniki gospodarcze 1995 roku w świetle kryteriów z Maastricht	138
PHARE - program pomocy bezzwrotnej Unii Europejskiej dla Polski jako finansowy instrument wsparcia procesu integracji	140
Uwagi do części "Raportu": Analiza stanu kadr w komórkach ds. integracji europejskiej	144

Niniejsze opracowanie prezentuje uwagi i opinie zespołu pracowników Biura Studiów i Ekspertyz oraz ekspertów współpracujących z Biurem, na temat *Raportu z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej w 1995 r. (Druk Sejmowy nr 1816)*. Ma ono pomóc członkom Komisji do Spraw Układu Europejskiego w dokonaniu oceny i wypracowaniu stanowiska wobec *Raportu* i działań rządu w 1995 roku na rzecz integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Wspólnotami Europejskimi.

Należy pamiętać, iż nie stanowi ono jedynej podstawy do wypracowania stanowiska Komisji. Najważniejszym dokumentem pozostaje przyjęta przez Radę Europejską w czerwcu 1995 r. tzw. *Biała Księga Komisji Europejskiej w sprawie przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Rynkiem Wewnętrznym Unii Europejskiej*, przetłumaczona wraz z aneksem na język polski.

Do spraw związanych z realizacją postanowień Układu Europejskiego odnosi się także raport Najwyższej Izby Kontroli. NIK przeprowadziła na przełomie 1995 i 1996 roku kontrolę *systemu koordynowania i finansowania realizacji postanowień Układu Europejskiego*. Kontrola ta dotyczyła lat 1994-1995 i objęto nią URM oraz szereg ministerstw i urzędów centralnych. Informacja o jej wynikach została opublikowana w maju 1996 r. (generalne oceny NIK dotyczące funkcjonowania systemu działań dostosowawczych były krytyczne. Krytycznie oceniona została m.in. metoda przyjęta przez administrację rządową polegająca na wyznaczaniu poszczególnym resortom zadań integracyjnych. Podobnie oceniono funkcjonowanie systemu koordynacji wykorzystywania środków pomocowych PHARE oraz systemu kontroli przepływu informacji i ustaleń między resortami polskiej administracji a instytucjami Unii Europejskiej; wskazano też na potrzebę wprowadzenia do klasyfikacji ustawy budżetowej pozycji określającej wydatki związane z integracją europejską).

Problemy integracji Polski z Unią Europejską należy postrzegać również przez pryzmat nowych zadań Komitetu Integracji Europejskiej powołanego do życia ustawą z 8 sierpnia 1996 roku. Na jego barkach spocznie w przyszłości całość zadań w tym zakresie. Najgroźniejszym przeciwnikiem w ich realizacji będzie upływający czas. Układ Europejski w najważniejszych wypadkach określa wszak precyzyjnie terminy, które muszą być dotrzymane przez stronę polską w okresie stowarzyszenia.

Biuro Studiów i Ekspertyz

UWAGI OGÓLNE DOTYCZĄCE TREŚCI I FORMY OPRACOWANIA RAPORTU

1. *"Raport z wykonania działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej w 1995 r."* zawiera omówienie działań dostosowawczych podjętych w 1995 r. przez administrację rządową, niektóre agencje rządowe oraz przez niektóre urzędy centralne państwa (W tekście opracowania BSE dokument ten jest często określany w skrócie: *Raport*).

Działania te są omawiane nie tylko w odniesieniu do *"Programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego"* z 1992 r., ale również w odniesieniu do *"Harmonogramu działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego w latach 1995-1996"* z 1995 r. (określonego w opracowaniu BSE w skrócie: *Harmonogramem*).

We wstępie do *Raportu* przedstawiono najważniejsze wydarzenia i akty prawne w 1995 r. dotyczące procesów integracyjnych z Unią Europejską. Obok przygotowania wspomnianego "Harmonogramu" ważnym aktem było przyjęcie przez RM *Uchwały Nr 133/95* z 14 listopada 1995 r. Sprawą szczególnej wagi było przyjęcie w czerwcu 1995 r. przez Radę Europejską tzw. *Białej Księgi w sprawie przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej*.

Raport zawiera wykaz aktów prawnych opiniowanych na podstawie *Uchwały RM Nr 16/94* oraz informacje na temat realizacji programu PHARE.

W stosunku do *Raportu* za rok 1994 pojawiły się w *Raporcie* za rok 1995 nowe rozdziały: *Rynek kapitałowy*, *Współpraca w dziedzinie nauki i techniki*, a zakres niektórych rozdziałów został zmodyfikowany i rozszerzony (np. dotyczy to rozdz. *Przemysł i handel wewnętrzny*).

Częścią *Raportu* w formie załącznika jest zestawienie i analiza stanu ilościowego kadr w ministerstwach i urzędach centralnych zajmujących się problematyką integracji europejskiej.

"Raport z wykonania działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej w 1995 r." jest dokumentem obszerniejszym niż *Raport* za rok 1994. Wiele rozdziałów jest opracowanych bardziej wyczerpująco i przejrzyście, aniżeli miało to miejsce w *Raporcie* ubiegłorocznym. Opinii tej jednak nie można odnieść do wszystkich części omawianego *Raportu*.

2. Jednym z głównych dokumentów, do którego odniesiono się przygotowując opracowanie BSE na temat *Raportu* za rok 1995, był *"Harmonogram działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego w latach 1995-1996"*.

Dokument ten zawiera 215 zadań dla ministerstw i urzędów centralnych. Duża ich część (40%) nie posiada jasno określonego terminu realizacji i wobec nich jest stosowane w "Harmonogramie" określenie: *praca ciągła*.

Spośród zadań wymienionych w tym dokumencie 70 miało termin realizacji przewidziany na 1995 r. i zadania te były niejednokrotnie podzielone na działania cząstkowe (było ich ponad 80).

Z zadań przewidzianych na rok 1995 **zrealizowano połowę** z spośród tych, które miały określony, konkretny termin zakończenia, ponad 16% zadań zrealizowano z opóźnieniem lub zrealizowano częściowo. Nie zrealizowano 13% zadań, a jednocześnie brak jest w *Raporcie* informacji o realizacji 20% zadań przewidzianych na rok 1995.

Odnosząc te dane do ogółu zadań określonych w *Harmonogramie* na lata 1995-1996, można powiedzieć, że według stanu na koniec 1995 r. całkowicie zrealizowano 17% zadań, a 5% zadań zrealizowano częściowo lub z opóźnieniem. Z treści *Raportu* nie da się rzetelnie określić w jakim stopniu zaawansowania znajdują się prace określane jako: *prace ciągłe*.

Warto zauważyć, że autorzy *Harmonogramu* umieścili w nim zadania zrealizowane już w momencie tworzenia tego dokumentu, co powiększyło ilość zadań zrealizowanych. Dotyczy

to m.in. zadań związanych z restrukturyzacją finansową banków spółdzielczych i BGŻ, powołaniem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, rynku pracy i polityki socjalnej, statystyki i harmonizacji prawa dotyczącego atomistyki.

Z niniejszego zestawienia wynika, że zaawansowanie prac dostosowawczych w 1995 r. nie było duże, a zdecydowana większość zadań ma być zrealizowana w 1996 r. Oceniając stan zaawansowania tych prac z perspektywy 9 miesięcy 1996 r. można mieć wątpliwości co do szans pełnego zrealizowania Programu zgodnie z przyjętym w 1995 r. *Harmonogramem*.

3. Jak już wspomniano, *Raport* zawiera części, które zostały przygotowane z różnym stopniem staranności. Odmierna jest również skala problematyki podejmowanej przez poszczególne resorty i różne są efekty tej pracy. Dlatego formułowanie ocen dotyczących całości *Raporu* nie byłoby uzasadnione. Opinie dotyczące poszczególnych części *Raporu* zawarte są w części szczegółowej opracowania BSE (i niekiedy są one poszerzone o opinie na temat konkretnych aktów prawnych i działań resortów).

Lektura *Raporu* nasuwa jednak szereg uwag, które powtarzają się w odniesieniu do poszczególnych części *Raporu*. Dlatego też celowe jest omówienie ich w części ogólnej opinii BSE.

4. *Harmonogram* został opracowany w układzie ministerstw i urzędów centralnych, zaś *Raport* jest przygotowywany w układzie problemowym. Powoduje to pewne "niedopasowanie". Niektóre zadania przewidziane w *Harmonogramie* nie mają pełnego odzwierciedlenia w *Raporcie*. Z kolei w *Raporcie* omawiane są zadania, których nie umieszczono w *Harmonogramie*. Przykładowo, na s. 6 *Harmonogramu* jako zadanie nr 5 dla Centralnego Urzędu Planowania przewidziano na rok 1995 przygotowanie dokumentu w którym uwzględnione byłyby założenia polityki integracyjnej w ramach programu polityki społeczno-gospodarczej na lata 1996-1998 oraz długookresowej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. W *Raporcie* nie ma odniesienia do tych kwestii.

Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki miał przygotować w 1995 r. projekt ustawy o kulturze fizycznej, która ujmowałaby sprawy związane z art. 57 Układu Europejskiego (walka z przemocą w sporcie i na stadionach oraz walka z dopingiem w sporcie). W *Raporcie* jest brak rozdziału (lub podrozdziału: sport), a o stanie prac legislacyjnych w tej dziedzinie dowiadujemy się jedynie z "Wykazu aktów prawnych opiniowanych na podstawie uchwały RM Nr 16/94..." (s. 171).

Inne zadania (np. w zakresie turystyki) omawiane w *Raporcie* nie znalazły się z kolei w *Harmonogramie*. W *Raporcie* niektóre zagadnienia powtarzają się w kilku, różnych miejscach (np. dotyczy to treści z rozdziału: *System bankowy* (s. 20-25), *Usługi finansowe* (s. 16-18), *Rynek kapitałowy* (s. 25-27).

5. Z lektury *Raporu* wynika obraz **nierównomierności** w procesie dostosowywania się poszczególnych dziedzin gospodarki i systemu prawnego do wymagań obowiązujących w Unii Europejskiej. Spośród wymienionych w *Raporcie* najbardziej zaangażowany w działalność integracyjną jest Pełnomocnik Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej wraz z podlegającymi mu departamentami URM.

Poza wymienionym, wśród ministerstw i urzędów centralnych (w świetle materiałów zawartych w *Raporcie*) wyróżnić można grupę liderów w realizacji zadań dostosowawczych. Do tej grupy należy m.in.: Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Ministerstwo Sprawiedliwości, Główny Urząd Statystyczny, a także Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej. Znamienną rzeczą jest także to, że części raportu przygotowane przez wyżej wymienione urzędy cechowały się dużą szczegółowością i przejrzystością opracowania.

Obok tych dziedzin występują obszary, w których - z różnych przyczyn - procesy dostosowawcze są słabo zaawansowane lub wręcz mówić można o braku postępów. Przykładowo, większość prac dotyczących turystyki znajduje się na etapie wstępnym, koncepcyjnym lub

przygotowawczym, a przyjęte przez RM dokumenty nie posiadają jasnego programu realizacji.

W zakresie działania Polskiego Komitetu Normalizacyjnego w 1995 r. bardzo znacząco spadło tempo wdrażania norm europejskich i międzynarodowych do Polskich Norm, stąd w tej dziedzinie można mówić o regresie.

Opóźnienia w realizacji zadań występują w niektórych obszarach działalności Ministerstwa Edukacji Narodowej (dotyczy to prac dostosowawczych w zakresie kształcenia ogólnego, zawodowego, ustawicznego i szkolnictwa wyższego).

O niedostatecznym zaawansowaniu prac można mówić także w odniesieniu do badań migracji zagranicznych, statystyki ochrony środowiska i statystyki transportu. Zbyt powolne jest tempo wdrażania instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska.

6. Niepokojącym zjawiskiem są opóźnienia w uruchamianiu programów pomocowych UE oraz niezadawalający stopień ich wykorzystania. Jak wynika z *Raportu*, niektóre z programów kończących się w 1995 r. zostały zrealizowane pod względem finansowym poniżej 50% przyznanych kwot. Zdarzają się również programy, które zrealizowały zaledwie po kilka procent przyznanych środków (np. wsparcie służb celnych 1,2%, standaryzacja i normy 0%, FIESTA II 7,2%, bezpieczne społeczeństwo 2%).

7. W *Raporcie* brak jest informacji o postępie prac w wielu dziedzinach gospodarki, często prace takie są opatrzone klauzulą *prace ciągle*, a w przypadkach kiedy jest określony nawet termin ich realizacji, to nie są omówione w *Raporcie*. **Brak informacji na temat realizacji zadań dostosowawczych jest najpowszechniejszą usterką tego *Raportu*.** Usterka ta występuje w większości rozdziałów. Przykładowo, brakuje w *Raporcie* określenia dziedzin nauki i techniki, w których koncentruje się współpraca międzynarodowa, nie są określone działania, jakie są podejmowane w celu dostosowania polskich instytucji naukowych do standardów UE, brak konkretów na temat realizacji programów PHARE w zakresie nauki i techniki w 1995 r.

Brakuje informacji na temat prac nad studium "Polska-2000 Plus" w którym miała pojawić się koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju w nawiązaniu do dokumentu UE "Europa 2000". Brak jest w *Raporcie* informacji o założeniach polityki Rządu w zakresie ochrony konsumenta, o wykorzystaniu przez polskie przedsiębiorstwa możliwości wynikających z Układu Europejskiego dla przeciwdziałania praktykom monopolistycznym przedsiębiorstw z obszaru Unii Europejskiej.

Brakuje wielu informacji z dziedziny przemysłu i handlu wewnętrznego (np. na temat stanu realizacji programu międzynarodowej konkurencyjności polskiego przemysłu), łączności (o zarządzaniu widmem częstotliwości, o międzynarodowej elektronicznej wymianie informacji o przebiegu ładunków pocztowych, harmonizacji norm technicznych, liberalizacji dostępu do rynku usług łączności, demonopolizacji usług telekomunikacyjnych), budownictwa (np. o zakresie dostosowania funkcjonowania polskiego rynku budowlanego i zasad finansowych do procedur i wymogów obowiązujących w UE - co ma związek m. in. z eksportem polskich usług budowlanych do krajów UE). Lista brakujących w *Raporcie* informacji jest jednak o wiele dłuższa.

Drugą najczęstszą usterką *Raportu* jest **ogólnikowość** zawartych w nim **informacji**. Uwagę tę odnieść można do większości rozdziałów raportu, a w szczególności zaś do rozdziałów poświęconych turystyce, współpracy w dziedzinie nauki i techniki, zamówieniom publicznym, łączności, a także współpracy gospodarczej w zagranicą.

Inną, nierzadką cechą *Raportu* jest **fragmentaryczność** omawianych zagadnień. Przykładem tego jest przedstawienie kwestii dotyczących usług finansowych. Zostały one ograniczone przez autora (autorów) tylko do tematyki bankowej i ubezpieczeniowej. Podobnie w rozdzia-

le: *Prywatyzacja* ograniczono się do fragmentu tej problematyki, pomijając np. sprawy konsolidacji i prywatyzacji banków.

8. Zjawiskiem występującym niekiedy w *Raporcie* jest także **niewspółmierność problemów** podnoszonych w poszczególnych rozdziałach. Obok spraw o zasadniczym znaczeniu dla państwa i społeczeństwa, w *Raporcie* pojawiają się kwestie o drugorzędnym lub wręcz trzeciorzędym znaczeniu. Jako taką kwestię można ocenić akapit w rozdziale: *Ochrona własności intelektualnej i współpraca kulturalna* dotyczący wyposażenia informatycznego. Z tekstu wynika, że dopiero posiadanie takiego wyposażenia zapewni Ministerstwu Kultury i Sztuki "pełną skuteczność i koordynację podejmowanych działań". Zakup sprzętu i utworzenie ośrodka komputerowego nie jest w Ministerstwie Kultury i Sztuki jakimś rutynowym działaniem, ale jest jednym z głównych zadań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań UE (por. *Harmonogram*, s. 35).

9. W tekście *Raportu* pominięto niekiedy sprawy istotne z punktu widzenia harmonizacji polskiego systemu prawnego i gospodarki do wymagań UE. Przykładowo, w rozdziale: System finansowy nie wspomina się o istotnym osiągnięciu w zakresie obrotu dewizowego, jakim było w 1995 r. przyjęcie przez Polskę wymogów art. VIII statutu Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Innym przykładem, jest pominięcie w rozdziale: *Rynek kapitałowy* informacji o przygotowaniach do wprowadzenia w Polsce notowań ciągłych.

10. W zakresie formy opracowania *Raportu* widoczny jest szereg usterek. Wśród najważniejszych jest **brak komentarza** do omawianych zjawisk i działań. Przykładowo, w *Raporcie* odnotowano uchwalenie nowego prawa dewizowego i wydanie Zarządzenie Ministra Finansów w sprawie ogólnych zezwoleń dewizowych, lecz nie towarzyszy temu jakiegokolwiek omówienie; nie wiadomo w jaki sposób te akty prawne wpływają na dostosowanie systemu prawnego i gospodarki do wymagań UE.

Często wymieniane są zrealizowane zadania, lecz znowu nie wiadomo, czy to co zrealizowano jest wystarczające, w którym miejscu procesu dostosowawczego aktualnie się w tej dziedzinie znajdujemy. Podobnie, gdy stwierdza się opóźnienia lub niezrealizowanie jakiegoś zadania, to nie towarzyszy temu wyjaśnienie przyczyny takiego stanu rzeczy.

Wreszcie, brak jest w *Raporcie* wniosków, czy sugestii dotyczących realizacji poszczególnych części Programu dostosowawczego. Autorzy ograniczają się do przedstawienia (nie zawsze pełnych) informacji.

11. W stosunku do ubiegłorocznego *Raportu* niektóre jego rozdziały zostały opracowane znacznie bardziej wyczerpująco i starannie. Dotyczy to nie tylko formy opracowania, ale także strony merytorycznej. Wskazać tutaj należy na rozdział poświęcony rynkowi pracy i polityce socjalnej, ochronie własności intelektualnej, czy na podrozdział dotyczący statystyki rolnictwa. Rozdział: *Prywatyzacja* został poszerzony o informacje dotyczące mienia rolnego Skarbu Państwa.

12. W kontekście opinii na temat *Raportu* pojawia się sprawa związana z terminem jego przygotowania. Kwestia ta była przedmiotem Rezolucji Sejmu, ale mimo to należy do niej wrócić. Mimo, że w *Harmonogramie* często określa się realizację zadań jako *pracę ciągłą* (a więc systematyczną), to w praktyce przygotowanie danych o tym co zrealizowano w poszczególnych resortach wymaga kilku miesięcy pracy. Stąd, w bieżącym roku *Raport* trafił do Sejmu dopiero 28 czerwca. Sytuacja taka, poza wszystkimi innymi skutkami powoduje, że tryb przygotowywania *Raportu* uniemożliwia skuteczne monitorowanie przez Sejm procesów dostosowawczych i dokonanie jakichkolwiek korekt w *Harmonogramie*.

Ocena dokonana przez Sejm na przełomie I i II kwartału umożliwiłaby podjęcie jeszcze w tym samym roku szeregu decyzji i działań zapobiegającym ewentualnym opóźnieniom i nieprawidłowościom. Dokonywana w IV kwartale roku nie może wpłynąć na usprawnienie realizacji lub korektę Programu w danym roku.

Opracował: dr Janusz Jeziorski

EKSPERTYZA DOTYCZĄCA
"RAPORTU Z WYKONANIA DZIAŁAŃ DOSTOSOWUJĄCYCH POLSKĄ
GOSPODARKE I SYSTEM PRAWNY DO WYMAGAŃ UKŁADU
EUROPEJSKIEGO ORAZ PRZYSZŁEGO CZŁONKOSTWA RP
W UNII EUROPEJSKIEJ W 1995 ROKU"

Celem ekspertyzy jest ocena stopnia realizacji programu działań dostosowawczych w 1995 roku oraz przedstawienie wniosków, które mogłyby być wykorzystane przy opracowaniu kolejnego *Raportu*.

Uwagi ogólne

1. Bieżący *Raport* przedstawia stan prac nad dostosowaniem polskiej gospodarki i systemu prawnego do integracji z Unią Europejską w całym 1995 roku. Zakres tematyczny *Raportu* został rozszerzony w stosunku do raportów poprzednich o działania przygotowujące Polskę do przyszłego członkostwa w Unii w związku z:

- uchwałą Rady Ministrów nr 133/95 w sprawie realizacji zobowiązań wynikających z Układu Europejskiego w zakresie dostosowania polskiego prawa do standardów prawnych Unii Europejskiej,
- koniecznością podjęcia prac nad wdrażaniem zaleceń Białej Księgi Komisji w sprawie przygotowania krajów stowarzyszonych do integracji z Jednolitym Rynkiem.

Raport został opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej w podobnym układzie jak *Raporty* poprzednie, a więc zgodnie z kompetencjami ministerstw i urzędów centralnych odpowiedzialnych za określone dziedziny działań dostosowawczych. Rada Ministrów przyjęła *Raport* na posiedzeniu w dniu 25 czerwca 1996 r. Podobnie jak w poprzednim *Raporcie* prezentowane są wyniki gospodarcze 1995 roku w świetle kryteriów z Maastricht oraz ocena realizacji programu pomocy bezzwrotnej Unii Europejskiej dla Polski PHARE. Nowym elementem *Raportu* jest wykaz aktów prawnych opiniowanych przez Pełnomocnika Rządu na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 16/94 w sprawie opiniowania projektów aktów prawnych pod kątem ich zgodności z rozwiązaniami przyjętymi w Unii Europejskiej. *Raport* został opracowany bardzo starannie i objął podstawowe sfery programu dostosowawczego Polski.

2. Rok 1995 był dla procesów dostosowawczych szczególnie ze względu na obowiązywanie wszystkich postanowień Układu Europejskiego oraz ze względu na przyjęcie przez Radę Europejską w czerwcu 1995 r. *Białej Księgi w sprawie przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Rynkiem Wewnętrznym UE w ramach Strategii Przedczłonkowskiej* z Essen z grudnia 1994 roku.

Instytucje odpowiedzialne za przygotowanie i realizację programów dostosowawczych stanęły w rezultacie przed trzema zadaniami:

- kontynuacja programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego,
- wypracowanie narodowej strategii (politycznej, gospodarczej i prawno-instytucjonalnej) przygotowania Polski do przystąpienia do Unii Europejskiej w oparciu o kryteria kopenhaskie potwierdzone w Strategii przygotowania krajów stowarzyszonych do Unii Europejskiej (tzw. Strategii przedczłonkowskiej, Essen, grudzień 1994),
- opracowanie narodowego programu dostosowania polskiego prawodawstwa oraz systemów prawno-regulacyjnych i struktur egzekwowania prawa do wymogów rynku wewnętrznego (w ramach przygotowania do integracji z jednolitym rynkiem stanowiącej jeden z kluczowych elementów strategii przedczłonkowskiej, *Biała Księga* Komisji Europejskiej, Cannes, czerwiec 1995).

Wszystkie trzy zadania są koherentne i muszą być realizowane równolegle jako narodowy program wykonania zobowiązań stowarzyszeniowych i przygotowania do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej, zgodnie z wolą polityczną obu stron. Narodowy program powinien mieć szeroki kontekst polityczny, gospodarczy i prawno-instytucjonalny. Do jego realizacji należy wykorzystać postanowienia i ramy instytucjonalne Układu Europejskiego, a także całą publiczną infrastrukturę administracyjną i sądowniczą oraz odpowiednie instytucje prywatne. Szczególne znaczenie w tym względzie ma dialog polityczny z Unią Europejską, którego ramy tworzy Układ Europejski. Problem ten nie został w należyтым stopniu przedstawiony w bieżącym *Raporcie*, jakkolwiek wspomina się na s. 7 o "zanotowaniu dostrzegalnej, choć nadal nie w pełni zadowalającej poprawie charakteru tego dialogu". Dziwi natomiast stwierdzenie, iż dialog polityczny między Polską a Unią Europejską nie jest objęty postanowieniami Układu Europejskiego, co nie jest zgodne z prawdą, gdyż cała część pierwsza Układu, Art. 2-5 dotyczy tego dialogu. Również ustanowienie ram dla dialogu politycznego, który umożliwia rozwój bliskich stosunków politycznych między stronami jest wymieniony jako pierwszy z celów stowarzyszenia w art. 1 Układu. Ze względu na konieczność przygotowania Polski do członkostwa oraz dyskusję, jaka toczy się w ramach Konferencji Międzyrządowej na temat warunków i harmonogramu rozpoczęcia negocjacji dialog polityczny ma szczególną wagę.

W proponowanym narodowym programie istnieje również konieczność stworzenia ramowej strategii gospodarczej w formie Strategii dla Europy, uwzględniającej nie tylko zobowiązania gospodarcze Układu Europejskiego, lecz także kryteria kopenhaskie przygotowania do członkostwa, w tym budowę w pełni funkcjonującej gospodarki rynkowej, osiągnięcie zdolności do konkurowania na rynku wewnętrznym oraz stopniowe przystosowanie się do wymogów uczestniczenia w Unii Ekonomicznej i Walutowej. Budowa takiej strategii wymaga przyjęcia pewnych priorytetowych celów i narzędzi, a także zastosowania wewnątrz kraju zasady subsydiarności (pomocniczości), a więc reguł określania zakresu kompetencji na różnych szczeblach władzy. Przyspieszenie prac nad nową Konstytucją, która określiłaby strukturę podziału władzy w Polsce ma w tym względzie zasadnicze znaczenie. Strategia gospodarcza powinna uwzględniać kluczowe zadania stojące przed Polską w najbliższych latach w sferze polityk makroekonomicznych i strukturalnych, a także zestaw niezbędnych instrumentów. Wśród kluczowych zadań powinny znaleźć się: budowa gospodarki rynkowej, liberalizacja handlu i inwestycji, wzmocnienie konkurencyjności przemysłowej, restrukturyzacja wybranych gałęzi, w tym rolnictwa, stabilizacja makroekonomiczna (wzorem metodologicznym dla tego typu strategii mogłaby być strategia europejska przyjęta przez Unię Europejską w 1993 r. zatytułowana: *Wzrost, Konkurencyjność, Zatrudnienie*). Wykonanie tych zadań musiałoby angażować różne ministerstwa i organa państwowe. W następnym *Raporcie* URM mógłby podjąć próbę przedstawienia stopnia realizacji wybranych zadań przedmiotowych na podobnych zasadach jak ocena wyników gospodarczych w świetle kryteriów z Maastricht. Byłby to krok do przodu w stosunku do obecnego układu opartego prawie wyłącznie na kompetencjach poszczególnych ministerstw i urzędów państwowych.

Trzecią częścią narodowego programu powinna być strategia prawno-instytucjonalna nastawiona na tworzenie i reformę polskiego prawa zgodną z wymogami prawa europejskiego, a także na budowę struktur administracyjnych i sądowych gwarantujących skuteczne jego działanie, na co zwraca uwagę *Biała Księga* Komisji Europejskiej we wstępie do Aneksu. Strategia ta powinna brać pod uwagę fakt, iż przystąpienie do Unii będzie wymagać przyjęcia całej legislacji europejskiej, jednakże okres przedczłonkowski umożliwia wybór narodowych priorytetów w zakresie kolejności jej przyjmowania. Z przedstawionego *Raportu* wynika, że na szczeblu administracji centralnej stworzono instrumenty harmonizacji polskiego prawa z prawem europejskim w zakresie wymogów Układu Europejskiego, należą do nich *Harmonogram działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego w latach 1995-96* oraz *Uchwała nr 16/94 Rady Ministrów*, na podstawie której

Pełnomocnik Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej wydał w okresie styczeń-grudzień 1995 r. 611 opinii końcowych dotyczących projektów aktów prawnych. W celu usprawnienia procesu dostosowawczego niezbędne jest jednak jak najszybsze przyjęcie przez Radę Ministrów decyzji rozciągającej Uchwałę 16/94 na ocenę aktów prawnych przyjętych przez odpowiednie władze. Pozytywnie należy ocenić także Uchwałę nr 133/95 Rady Ministrów, która zobowiązuje organy administracji państwowej do opracowania projektów prac dostosowawczych w stosunku do już istniejącego ustawodawstwa w celu zbliżenia ich do prawa Unii Europejskiej w zakresie Jednolitego Rynku, zgodnie z sugestiami Białej Księgi Komisji. Przyszłe prace dostosowawcze powinny w szerszym niż do tej pory zakresie uwzględniać adaptację aparatu administracyjnego i społeczeństwa do warunków niezbędnych dla działania tego prawa. Techniczna adaptacja prawa jest niewystarczająca dla pełnej jego egzekucji, potrzebny jest sprawny aparat administracyjny i sądowiczy (państwowy i prywatny).

W chwili obecnej podstawę określania priorytetów w zakresie aproksymacji prawa stanowią artykuły 68-70 Układu Europejskiego, w najbliższym czasie muszą zostać opracowane priorytety odpowiadające *Białej Księdze*. W rezultacie w następnych raportach rządowych powinna zostać wydzielona część odpowiadająca tym priorytetom. Oznacza to potrzebę uzupełnienia dotychczasowego układu odpowiadającego kompetencjom ministerstw i urzędów centralnych o raport przedmiotowy odpowiadający wybranym dziedzinom prawa. Taki sposób składania sprawozdania byłby bardziej odpowiedni dla wielu sfer, które podlegają różnym organom władzy i wymagają zintegrowanego podejścia (przykład stanowią wynikające z art. 69 przepisy dotyczące ochrony zdrowia i życia ludzi, ochrony środowiska, prawa o spółkach, normalizacji, itd).

3. Kompleksowość zadań stojących przed Polską w procesie dostosowywania do Unii Europejskiej wymaga dalszych prac nad koordynowaniem i monitorowaniem problematyki integracyjnej przez różne agendy rządowe. Z *Raportu* wynika, że w tym względzie osiągnięto już znaczną poprawę w stosunku do roku poprzedniego, jednak nie zostały dokonane zmiany strukturalne proponowane przez Komisję Sejmową w formie utworzenia silnego centrum rządowego odpowiedzialnego za koordynowanie całości zadań związanych z realizacją narodowej strategii stowarzyszenia i przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej. Przygotowana reforma struktur rządowych wychodzi naprzeciw tym potrzebom.

Raport zawiera ciekawy załącznik informujący o komórkach ds. integracji europejskiej w ministerstwach i urzędach centralnych wraz z zestawieniem stanu i liczebności kadr. Dane zawarte w załączniku zostały zebrane przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej przy pomocy ankiety. Wynika z nich, że nastąpiła wyraźna poprawa przygotowania zaplecza kadrowego do realizacji zadań prointegracyjnych. W wielu urzędach zostały wydzielone samodzielne komórki ds. integracji europejskiej, zwiększyła się również liczba pracowników zajmujących się tą problematyką. Załącznik nie zawiera jednak oceny zakresu i jakości współpracy tych komórek z Biurem Pełnomocnika Rządu przy realizacji zadań dostosowawczych. Dla pełnego obrazu sytuacji ocena taka powinna być dokonana, gdyż jest to warunek usprawnienia pracy administracji. *Raport* nie daje również podstaw do oceny stopnia współpracy poziomej między poszczególnymi ministerstwami i urzędami.

4. Bieżący *Raport* w sposób bardziej analityczny niż raporty poprzednie prezentuje dokonania z zakresu rynku pracy i polityki socjalnej, turystyki, polityki regionalnej i edukacji narodowej. Dostosowania w tych sferach uległy przyspieszeniu, jakkolwiek nie wszystkie zadania zostały zrealizowane. Wyraźne opóźnienia miały miejsce w zakresie edukacji narodowej, nie zostały zakończone prace nad nowym modelem kształcenia ogólnego, gdyż Ministerstwo Edukacji Narodowej nie przygotowało w terminie wymaganych od niego podstaw programowych. Nowy model kształcenia ogólnego jest warunkiem dostosowania naszego systemu

kształcenia do standardów europejskich. Z analizy *Raportu* wynika postęp działań w zakresie programów regionalnych. W 1995 roku zostały rozbudowane ramy instytucjonalne polityki regionalnej; rozwinęła działalność Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, realizowane były programy pomocowe Struder, PHARE-Cros-Border Cooperation, INTERREG II, rozwijały się euroregiony i współpraca przygraniczna. Cenną inicjatywą były programy współpracy w obszarze Bałtyku koordynowane przez CUP, tj. VASAB 2010 - Wizje i Strategie Wokół Bałtyku oraz PHARE - *Baltic Sea Region*. Raport nie daje jednak wiedzy o tym, jakie były podstawowe założenia polityki regionalnej, zwłaszcza w zakresie wykorzystania i pobudzania inicjatywy lokalnej na szczeblu regionu i gminy, wspierania małej i średniej przedsiębiorczości oraz koordynacji celów i narzędzi polityki regionalnej z innymi typami polityk, w tym z polityką przemysłową i socjalną. Przyjęcie modelu polityki regionalnej zbliżonego do wzorców europejskich byłoby czynnikiem ułatwiającym dostosowania gospodarki polskiej do przyszłego członkostwa i udziału we wspólnotowych programach kohezji społeczno-ekonomicznej.

5. W *Raporcie* pominięte zostały niektóre dziedziny objęte postanowieniami Układu Europejskiego. Chodzi tu przede wszystkim o działania w zakresie popierania i ochrony inwestycji, których celem ma być tworzenie korzystnego klimatu dla inwestycji prywatnych zarówno krajowych, jak i zagranicznych, zgodnie z artykułem 73 Układu Europejskiego, o postanowienia dotyczące przekwalifikowań zawodowych przystosowujących pracowników do rynku pracy (art. 76. p. 2), jak również dostosowania prawne w dziedzinie prawa o spółkach czy też rachunkowości przedsiębiorstw i opodatkowania. Te ostatnie należą do dziedzin prawa, które muszą być stopniowo dostosowywane do standardów europejskich w ramach stowarzyszenia.

Uwagi szczegółowe

1. Z *Raportu* wynika, iż w 1995 r. prace nad realizacją Układu Europejskiego i przygotowaniem Polski do członkostwa były w poszczególnych ministerstwach i urzędach państwowych zaawansowane w różnym stopniu. W niektórych przypadkach wysoki stopień zaawansowania był skutkiem harmonogramu wejścia w życie Układu, np. Układ Przejściowy w zakresie handlu towarowego wszedł w życie w 1992 roku, co wymagało szybkich dostosowań po stronie polityki handlowej i systemów celnych. W innych przypadkach opóźnienia wynikały z błędów organizacyjnych odpowiedzialnych instytucji, lub też z niejasności kompetencyjnych, jak np. w zakresie wspierania inwestycji. Analiza *Raportu* pozwala na określenie dziedzin, w których działania dostosowawcze były wyraźnie opóźnione lub w których podejmowane działania były nieskuteczne lub wadliwe.

- Największe opóźnienia dotyczą procesu normalizacji, na co wskazuje sam *Raport* na s. 132 "całkowita realizacja warunku dotyczącego pełnego wdrożenia norm europejskich jest mało prawdopodobna w najbliższych latach". Oznacza to brak możliwości uzyskania przez PKN statusu członkowskiego w Europejskich Komitetach Normalizacyjnych CEN i CENELEC, gdzie wymagane jest wdrożenie co najmniej 50% norm europejskich. Polska jest w niewielkim stopniu przygotowana do przyjęcia tzw. nowego podejścia do normalizacji Unii Europejskiej, które ogranicza zakres norm obowiązkowych na korzyść norm dobrowolnych opartych na wymaganiach podstawowych i europejskich standardach. Nowe podejście wymaga istnienia infrastruktury rynkowej, a więc instytucji i zasad dotyczących regulacji, nadzoru rynku, normalizacji i oceny zgodności. Wymaga również niezależności instytucji normalizacyjnych od rządu, w celu uniknięcia oczekiwania przez przemysł specjalnych przywilejów za trzymanie się norm (patrz: Biała Księga, Aneks, s. 26). W Polsce nadal dominują normy branżowe przywołane do obowiązkowego stosowania a proces ich przekształcania w Polskie Normy natrafia na bariery administracyjne. Winę za to ponoszą przede wszystkim poszczególne resorty, które opóźniają analizę istniejących norm pod kątem ich nieaktualności i nieprzydatno-

ści. Jest to także skutek skomplikowanych procedur wprowadzania nowych norm, które wymagają konsensusu wszystkich zainteresowanych stron.

- Wyraźne opóźnienia wystąpiły także w dziedzinie prywatyzacji. Wprawdzie w 1995 r. proces prywatyzacji został nieco przyspieszony w porównaniu do roku poprzedniego, dzięki uruchomieniu programu NFI i podpisaniu kilku dużych kontraktów z udziałem kapitału zagranicznego, ale udział sektora publicznego jest nadal wysoki i nie odpowiada standardom gospodarki rynkowej.

- Pewne opóźnienia mają miejsce w sektorze bankowym, który wymaga dalszej restrukturyzacji i konsolidacji. Nadal nie została uchwalona ustawa Prawo bankowe i ustawy o Narodowym Banku Polskim, jakkolwiek *Raport* informuje o ukończeniu prac nad projektami tych ustaw i uzyskaniu pozytywnej opinii Pełnomocnika Rządu w sprawie zgodności z prawem europejskim. Pozytywnym elementem jest pewna liberalizacja polityki licencyjnej w stosunku do banków zagranicznych, przybliżyła to nas do zwiększenia stopnia otwartości sektora bankowego, zgodnie z zasadami panującymi na rynku Unii Europejskiej.

- Wadliwa była kontynuacja i eskalacja protekcyjnej polityki handlowej wobec niektórych produktów przemysłowych, zwłaszcza w tych przypadkach, które nie znalazły uzasadnienia w klauzulach restrukturyzacyjnych. Chodzi tu przede wszystkim o środki ochronne wobec importu paliw płynnych, którym nie towarzyszy prawdziwa restrukturyzacja sektora i które zakładają przywileje dla przedsiębiorstw państwowych. W pozostałych przypadkach niezbędne jest przestrzeganie zasady tymczasowości i wymogu eliminacji tego środka, jeśli tylko znikną uzasadnienia dla jego stosowania. Eskalacja protekcyjizmu w ostatnich latach doprowadziła do konfliktów z Komisją Europejską, która oczekuje większej otwartości polskiego rynku dla produktów i firm europejskich, zgodnie ze zobowiązaniami Polski wynikającymi z członkostwa w Światowej Organizacji Handlu. W ostatnim czasie Unia przyjęła również Strategię Dostępu do Rynku dla Unii Europejskiej, która przewiduje naciski na bardziej symetryczne otwieranie rynków krajów trzecich, w tym również w krajach stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej. Polska powinna przygotować się do nowych wymogów liberalizacji i bardziej ostrożnie korzystać ze środków ochronnych. Wymaga to również każdorazowej analizy kosztów i korzyści z protekcji, zgodnie z zaleceniami OECD i WTO.

2. Z *Raportu* wynika, iż osiągnięto wyraźny postęp działań w zakresie ochrony i promowania konkurencji. 3 lutego 1995 r. Sejm uchwalił zmianę ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, zgodnie z wymogami Układu Europejskiego. Podkomitet ds. Konkurencji pracował nad zasadami kontroli pomocy państwa, uzgodnienie zasad przewiduje się na połowę bieżącego roku. Utworzone zostały zespoły monitorujące pomoc publiczną, działające w różnych ministerstwach. Monitorowanie pomocy publicznej jest jednym z najważniejszych działań zabezpieczających swobodę konkurencji przed zakłócającymi działaniami państwa. Wypracowanie i wdrożenie właściwego systemu nadzoru i kontroli jest ważnym elementem dostosowania do rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Urząd Antymonopolowy rozpoczął również prace nad zasadami ochrony konsumenta, w tej dziedzinie potrzebny jest jednak dalszy postęp i przyspieszenie działań. Urząd Antymonopolowy powinien również podjąć działania przyspieszające demonopolizację i prywatyzację sektorów wyłączonych z konkurencji, w tym sektora telekomunikacji i sektora paliw płynnych. W sektorze telekomunikacji program przekształceń strukturalnych powinien uwzględniać przepisy GATS oraz założenia pełnej liberalizacji telekomunikacji w Unii Europejskiej od 1 stycznia 1998 r. W sektorze paliw płynnych istnieje potrzeba silniejszej kontroli uprzywilejowanej pozycji przedsiębiorstw państwowych oraz kontrola pomocy publicznej.

3. W 1995 r. podjęto próby wypracowania polityk strukturalnych w odniesieniu do sektora przemysłu i rolnictwa. Ministerstwo Przemysłu i Handlu opracowało program polityki przemysłowej na lata 1995-97, który generalnie odpowiada standardom światowym i europejskim.

W programie dominują działania horyzontalne, a działania sektoralne zostały ograniczone do programów restrukturyzacji gałęzi upadających i wspierania sektorów "wysokiej szansy". Program ten określany jako działania na rzecz *Międzynarodowej konkurencyjności polskiego przemysłu* jest przedmiotem prac zespołu międzyresortowego powołanego dla realizacji części *Strategii dla Polski*. Działania strukturalne realizowane były również w sektorze rolnictwa i gospodarki żywnościowej, nastąpił znaczny postęp w prywatyzacji ziemi i restrukturyzacji byłych państwowych gospodarstw rolnych, wykorzystano również fundusze pomocowe na cele restrukturyzacji i rekonstrukcji rolnictwa, dostosowano warunki handlu produktami rolnymi do wyników Rundy Urugwajskiej, stworzono podstawy prawne działania izb rolniczych. W *Raporcie* brak jest natomiast informacji o zakresie i skuteczności działania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, której ważnym zadaniem powinna być zarówno rekonstrukcja rolnictwa, jak też konwersja regionów wiejskich. W tym względzie jest potrzebna koordynacja działań strukturalnych w rolnictwie z polityką regionalną i socjalną. Taki model działań został przyjęty w Unii Europejskiej, na szczeblach narodowych, jak i na szczeblu wspólnotowym opartym na funduszach strukturalnych.

4. Pozytywnie można ocenić działania dostosowawcze w zakresie ochrony środowiska. Prowadzone były prace przygotowawcze do najważniejszych konwencji międzynarodowych w tej dziedzinie, co stanowi istotny element strategii integracji z UE. Nastąpiła poprawa w dziedzinie koordynacji działań proekologicznych z procesami rozwoju, restrukturyzacji i modernizacji gospodarki.

Na pozytywną ocenę zasługuje także wydanie w języku polskim pierwszych z dziewięciu przygotowywanych tomów prawa Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska. Opracowano również metodologię oceny kosztów harmonizacji prawa ochrony środowiska ze standardami Unii Europejskiej.

Uwagi końcowe

W oparciu o analizę *Raportu* można stwierdzić, iż w 1995 r. rząd RP kontynuował proces dostosowania polskiej gospodarki i systemu prawnego do wymagań Układu Europejskiego i przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej zgodnie z założeniami Programu przyjętego przez Radę Ministrów w 1992 r. i w oparciu o późniejsze ustalenia wewnętrzne i zewnętrzne z władzami Unii. Ogólny kierunek podejmowanych działań nie budzi zastrzeżeń. Spełniły one zadania związane z postępowaniem procesów integracyjnych. Tempo i zakres dostosowań w poszczególnych dziedzinach były jednak zróżnicowane. W niektórych sferach wystąpiły opóźnienia spowodowane złą pracą administracji, w innych pojawiły się trudności natury obiektywnej, związane z samą specyfiką dziedziny (sektor bankowy, ubezpieczenia, rolnictwo), jak też z dziedzictwem systemu gospodarki centralnie planowanej (normalizacja). Ze względu na strategię przedczłonkowską szczególnej wagi nabiera przybliżenie polskiego prawa do standardów prawnych Unii Europejskiej. Proces adaptacji prawnych powinien zostać przyspieszony, a ze względu na przyjęcie zaleceń *Białej Księgi* Komisji Europejskiej niezbędne jest także opracowanie nowego harmonogramu adaptacji prawnych na najbliższe lata. Niezbędna jest także intensyfikacja dialogu politycznego, który będzie miał kluczowe znaczenie dla ustalenia warunków rozpoczęcia negocjacji w sprawie członkostwa w Unii.

Prof. dr hab. Anna Zielińska-Głębocka
Uniwersytet Gdański

PRZYGOTOWANIE DO PROCESÓW INTEGRACYJNYCH, KOORDYNACJA I MONITORING

Podmiotem odpowiedzialnym za przygotowania do procesów integracyjnych, ich koordynację i monitoring jest Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej.

"Raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i polski system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej w 1995 roku" w części dotyczącej zagadnień objętych kompetencjami Pełnomocnika Rządu w pełni zasługuje na pozytywną ocenę. Wykorzystuje on doświadczenia poprzednich dwóch raportów, uwzględniając także uwagi zgłaszane wcześniej przez Sejm. Szczególnie ważne jest rozszerzenie tegorocznego *Raportu* o zagadnienia związane z przygotowaniem do przyszłego członkostwa.

Raport w logicznym i czytelnym układzie prezentuje działania odnoszące się do pięciu podstawowych obszarów:

- koordynacji, zwracając szczególną uwagę na prace Międzyresortowego Zespołu ds. Układu Europejskiego,
- funkcjonowania instytucji stowarzyszenia, w tym także nowej formuły współpracy - dialogu politycznego,
- harmonizacji prawa, a zwłaszcza wysiłek związany z realizacją Uchwały nr 16/94 RM,
- działalności informacyjnej realizowanej przez samo Biuro (np. zainicjowanie regularnego wydawania *Monitora Integracji Europejskiej*), jak przy pomocy i współdziałaniu Biura,
- pomocy w przygotowaniu kadr w zakresie problematyki integracyjnej.

Drobne zastrzeżenia można mieć jedynie do przesadnego entuzjazmu przy omawianiu niektórych działań. Do takich nadmiernie optymistycznych podsumowań należy na przykład określenie działalności instytucji stowarzyszenia jako "bardzo ożywionej" (s. 6) w sytuacji, gdy w ciągu całego roku odbyło się jedno posiedzenie Rady Stowarzyszenia i jedno posiedzenie Komitetu Stowarzyszenia. Należy przy tym pamiętać, że sam Układ Europejski nakłada obowiązek odbywania spotkań Rady Stowarzyszenia co najmniej raz w roku. Uwagi ta nie odnosi się oczywiście do częstotliwości spotkań Rady w ogóle (co zależy nie tylko od strony polskiej), lecz do nieadekwatności ocen.

Przesadą jest także wskazanie dialogu politycznego jako przykładu "zintensyfikowanych działań dyplomatycznych w stosunkach z Unią Europejską" (s. 7), podczas gdy w rzeczywistości jego efekty są mało znaczące. Gwoli sprawiedliwości należy zauważyć, że została zaznaczona "nie w pełni zadowalająca poprawa charakteru dialogu", co sugeruje, że nadal nie spełnia on oczekiwań.

Z drugiej strony, warto podkreślić - wspomniane w raporcie jedynie marginalnie - pozytywne oceny współpracy przedstawicieli Biura Pełnomocnika z sejmową Komisją do Spraw Układu Europejskiego. Ma to tym większe znaczenie, że jest to jeden z organów utrzymujących najbardziej intensywne kontakty z tą Komisją.

Pozytywnej oceny tej części raportu nie zmieniają pytania związane z niektórymi sprawami szczegółowymi. Pierwsza z nich dotyczy działalności Międzyresortowego Zespołu ds. Układu Europejskiego, który spotyka się raz na kwartał (spotkanie przesunięte z przyczyn technicznych na początek stycznia 1996 r. można uznać za odnoszące się jeszcze do czwartego kwartału 1995 r.). Jest to podstawowe forum koordynacji działań dostosowawczych, a zatem należałoby zastanowić się, czy cztery spotkania w ciągu roku są wystarczające. Sprawa ta była podjęta już przy ocenie poprzedniego raportu, lecz wydaje się, że nadal nie dokonano analizy skuteczności działań Zespołu.

Wzmocnienie koordynacji może być szczególnie istotne w związku z przygotowaniem do negocjacji w sprawie członkostwa. Warto przy rozpatrywaniu tej kwestii sięgnąć do doświad-

czeń 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 właśnie z powodu słabo rozwiniętej współpracy międzyresortowej. Druga sprawa dotyczy realizacji Uchwały nr 16/94 RM, zgodnie z którą wszystkie projekty opracowywane przez członków Rady Ministrów, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów podlegają opiniowaniu przez Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej z punktu widzenia ich niesprzeczności z prawem WE. Imponujący jest wysiłek, jaki Biuro podjęło stosując się do tej Uchwały, wydając - jak stwierdza raport - 611 opinii końcowych w okresie styczeń-grudzień 1995 r., co daje blisko 1,7 opinii dziennie, wliczając w to niedziele i święta. Tymczasem, w bieżącej kadencji Sejmu projekty rządowe stanowiły ok. 42% wszystkich projektów ustaw (248 projektów rządowych na 582 projekty łącznie do 30 czerwca 1996 r.), natomiast wśród aktów prawnych uchwalonych przez Sejm 56% było wynikiem inicjatywy rządowej.

Oznacza to, że ponad połowa projektów nie podlega weryfikacji i nawet jeśli znaczna część z nich jest odrzucana w trakcie procesu legislacyjnego, to nie ma mechanizmu weryfikacji zmian dokonanych w trakcie działań legislacyjnych, także w odniesieniu do projektów pierwotnie zgodnych z prawem wspólnotowym. A zatem, mimo znacznego wkładu pracy Biura Pełnomocnika, nadal znaczna część nowo tworzonego prawa, na różnych etapach procesu legislacyjnego wymyka się spod mechanizmów weryfikacji zgodności z prawem Unii Europejskiej. Rozstrzygnięcie tej sprawy nie leży oczywiście w kompetencjach Pełnomocnika, niepokoi jednak przeciągający się stan zawieszenia (problem ten został poruszony już w ocenie przyjętej przez Komisję w odniesieniu do *Raportu* za 1994 rok - punkt 9 wniosków końcowych).

Zbliżone problemy wiążą się z realizacją Uchwały nr 133/95 RM dotyczącej harmonogramu prac dostosowawczych w stosunku do już istniejącego prawa. Ocena funkcjonowania tej Uchwały zdecydowanie wykracza poza margines czasowy objęty raportem, jako że aneks do harmonogramu uwzględniający *Białą Księgę* Komisji Europejskiej został przyjęty przez Radę Ministrów 20 lutego 1996 r. Warto jednak już teraz zwrócić uwagę na sprawę stałego monitorowania zakresu dostosowania prawa polskiego w ujęciu całościowym, co oznacza bieżące śledzenie przez jeden kompetentny ośrodek, jaka część polskiego prawa i w jakich obszarach zgodna jest z prawem Unii Europejskiej.

W chwili obecnej Biuro Pełnomocnika Rządu nie jest w stanie udzielić precyzyjnej odpowiedzi na takie pytanie (wiąże się z tym sprawa stworzenia bazy danych aktów prawnych UE przetłumaczonych na język polski oraz ich odpowiedników w prawie polskim). Podkreślony w raporcie fakt, że prace dostosowawcze podjęte zgodnie z Uchwałą nr 133/95 będą podlegać w następnej kolejności procedurom określonym w Uchwale nr 16/94, jest bez wątpienia niezwykle ważny w całym procesie dostosowawczym, lecz niewystarczający dla skutecznego monitoringu.

Należy ponadto pamiętać, że przygotowanie i przyjęcie odpowiednich aktów prawnych dostosowujących polski system prawny do wymagań Rynku Wewnętrznego UE jest tylko pierwszym etapem w procesie przygotowania do członkostwa. Działaniom tym powinna towarzyszyć cała infrastruktura umożliwiająca rzeczywiste wprowadzenie w życie i egzekwowanie przyjętych rozwiązań. Strona wspólnotowa w ostatnim okresie kładzie coraz większy nacisk właśnie na kwestię implementacji. Wydaje się, że wynika to z faktu, iż została już skutecznie wypracowana strategia formalnego dostosowania systemu prawa polskiego, a więc akcent przesuwa się na wyższy poziom dostosowania.

Podsumowując ocenę *Raportu* w części dotyczącej przygotowania do procesów integracyjnych, koordynacji i monitoringu należy poczynić pewną uwagę ogólną, traktowaną raczej jako postulat dotyczący przygotowania kolejnego raportu niż kwestionującą wcześniejszą pozytywną ocenę *Raportu* obecnego. Doświadczenia dotychczasowych *Raportów*, oceniają-

cych kolejne trzy lata funkcjonowania programu działań dostosowawczych każą oczekiwać coraz bardziej dojrzałego podejścia do zagadnienia. Oznacza to potrzebę odejścia od dotychczasowej enumeratywnej prezentacji podejmowanych działań na rzecz podejścia bardziej analitycznego, wartościującego ich rezultaty i zasadność. Postulat ten odnosi się przede wszystkim do takich spraw, jak:

1) Ocena współpracy z poszczególnymi resortami.

Pożądane byłoby wskazanie, które z objętych koordynacją instytucji mają sprawnie funkcjonujące komórki ds. integracji europejskiej, a w których niezbędne byłyby usprawnienia i w jakim kierunku powinny zmierzać. Jak stwierdziła Komisja w ocenie ubiegłorocznego raportu (punkt 8 wniosków końcowych): "Niewystarczająca jest praktyka wąskich kadrowo i kompetencyjnie komórek (...), która czyni z omawianej problematyki jedynie jeden z wycinków prowadzonych przez dany resort działań. Wyzwanie integracyjne odnosi się do całokształtu działalności większości resortów i nadana mu ranga powinna odpowiadać rzeczywistym potrzebom strukturalnym."

Warto przy tej okazji podkreślić istotne wzbogacenie tegorocznego raportu o wykaz komórek ds. integracji europejskiej i liczbę pracowników merytorycznych zajmujących się problematyką dostosowawczą w poszczególnych resortach, wraz z charakterystyką ich przygotowania specjalistycznego, uwzględniającą także staż w Brukseli (Załącznik do *Raportu*, s. 201-211). Jest to bardzo cenny krok usprawniający monitorowanie mechanizmów współpracy międzyresortowej, mogący stać się punktem wyjścia dla oceny jakościowej tej współpracy.

2) Dostosowanie struktury i możliwości Biura Pełnomocnika Rządu do stojących przed nim zadań.

Analiza taka pozwoliłaby ściśle określić, w jakim zakresie Biuro powinno zostać rozbudowane kadrowo i wzmocnione pod względem finansowym, co wielokrotnie postulowała sejmowa Komisja do Spraw Układu Europejskiego (między innymi przy ocenie raportu za 1994 rok - punkt 7 i punkt 11 wniosków końcowych).

3) Szkolenia i staże organizowane tak w kraju, jak i zagranicą.

Prezentowana w *Raporcie* lista wskazuje na bardzo rozbudowany i wielokierunkowy program przygotowania kadrowego do realizacji procesu integracji Polski z Unią Europejską, lecz nie wynika z niej ocena jakościowa wymienionych inicjatyw. Ważnym elementem powinno być monitorowanie efektywności programu, na przykład w oparciu o ocenę przydatności stażu w Brukseli w bieżącej pracy osób odbywających ten staż. Jakościowe oceny staży mogłyby stać się podstawą pewnego oddziaływania na ich przygotowanie zgodnie z polskimi preferencjami i potrzebami.

Jak już zostało wspomniane, powyższe uwagi nie umniejszają pozytywnej oceny części *Raportu* poświęconej przygotowaniu do procesów integracyjnych, koordynacji i monitoringowi. Mają one na celu jedynie zasugerowanie kierunków udoskonalenia kolejnych *Raportów* przedkładanych Sejmowi.

Opracowała: Jolanta Adamiec

SYSTEM FINANSOWY (1)

1. *Raport* posługuje się pojęciem "systemu finansowego" w sposób nieprawidłowy. Pomija w nim bowiem zagadnienia prawa walutowego, prawa budżetowego i prawa podatkowego (poza ordynacją podatkową), a zajmuje się zagadnieniami usług finansowych (też zresztą tylko częściowo, bo jedynie w odniesieniu do banków i ubezpieczeń), i fragmentem międzynarodowej współpracy finansowej. Tymczasem o tych samych zagadnieniach jest mowa powtórnie w innych rozdziałach *Raportu* (s. 20-35, 172-201). *Raport* nie odzwierciedla więc obrazu działań podjętych w 1995 r. w dziedzinie finansów publicznych dla dostosowania polskiej gospodarki i jej systemu prawnego do wymagań Układu Europejskiego.
2. Można mieć uwagi krytyczne pod adresem *Harmonogramu działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego w latach 1995-1996* (Druk Sejmowy nr 1239, ss. 1-45), ponieważ został on przygotowany w układzie wykonawców, nie zaś z punktu widzenia zagadnień wymagających dostosowania. *Harmonogram* nie obejmuje więc całości zagadnienia, np. prawa podatkowego i abstrahuje od postanowień Układu Europejskiego. Przyjęto go we wrześniu 1995 r., a dotyczy on lat 1995-1996. Nie ma *Harmonogramu* na lata następne. Nie widać w nim zresztą żadnych innych programów rządowych (np. *Strategii dla Polski, Pakietu 2000*) lub parlamentarnych, co czyni, że sprawa wrażeń wykonywanego bardziej na zamówienie zewnętrzne niż dla potrzeb Polski.
3. Nieporozumieniem jest to, że *Raport* dotyczy wykonania *Harmonogramu*, lecz w ogóle nie nawiązuje do jego treści. Nie ocenia więc, co i jak wykonano z tego co zawarte było w *Harmonogramie*, a czego nie wykonano lub wykonano częściowo bądź wadliwie. *Raport* nie dostrzega żadnych zagrożeń dla realizacji *Harmonogramu* i tym samym zabiegów integracyjnych Polski.
4. W *Harmonogramie* (s. 7) były wymienione pod hasłem "Finanse publiczne" cztery zadania dla Ministerstwa Finansów z dziedziny budżetu. W *Raporcie* nie ma nawet słowa na temat ich realizacji.
5. *Raport* opiniuje natomiast (raz pt. *Usługi finansowe*, ss. 16-18, drugi raz to samo pt. *System bankowy*, ss. 20-25 i *Rynek kapitałowy*, ss. 25-27) realizację zadań ujętych w *Harmonogramie* jako "sektor bankowy", "ubezpieczenia", "płatności i przyływ kapitału", "współpraca finansowa". Nie nawiązuje jednak już do odrębnie ujętych w *Harmonogramie* zadań NBP (s. 11).
6. *Raport* odnotowuje na s. 16 fakt uchwalenia nowego prawa dewizowego (z 27.10.1995 r.) i wydania nowego zarządzenia Ministra Finansów (z 16.01.1996 r.) w sprawie ogólnych zezwoleń dewizowych. Nie podaje jednak w jaki sposób akty te swymi postanowieniami dostosowują polski system prawny do wymagań WE.
7. *Raport* przyjmuje za sukces wykonanie tego, co było już zrealizowane w momencie przyjmowania *Harmonogramu* i niesłusznie zostało do niego włączone (np. restrukturyzacja finansowa banków spółdzielczych i BGŻ, powołanie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego). *Raport* "rozgrzesza" natomiast brak nowelizacji prawa bankowego i zarządzenia Prezesa NBP w sprawie wyposażenia tworzonych banków w kapitał własny, tak jakby były to zadania na miarę epoki, nie zaś na kilka dni pracy!
8. Pozytywnie należy ocenić informację *Raportu* o wykonaniu zadań w dziedzinie ubezpieczeń. Zawiera bowiem oznaczenie: co, jak i po co wykonano.
9. *Raport* informuje, w jaki sposób realizowano w 1995 r. "współpracę finansową". Nie zawiera jednak żadnych ocen, sugestii, wniosków. Nie wiemy więc, czy to co wykonano, jest dobre czy złe.
10. *Raport* zawiera wzmiankę o tym, że toczą się prace nad ordynacją podatkową. Tymczasem trzeba mieć świadomość, że byt tego aktu nie jest wymagany przez Układ Europejski, ani prawo WE. Jest wobec tego zupełnie obojętny z punktu widzenia harmonizacji prawa podatkowego interesowanie się losami prac nad ordynacją podatkową. Trzeba natomiast podnieść

alarm z powodu braku w *Harmonogramie* zadań mających za cel dostosowanie polskiego prawa podatkowego (materialnego) do wymagań UE i WE. Ordynacja podatkowa to temat zastępczy dla tego problemu.

Uwagi końcowe

W części dotyczącej systemu finansowego *Raport* jest niepełny i nierzetelny. Nic z niego nie wynika dla dalszych działań. Nie wiemy, w jakim jesteśmy punkcie realizacji działań dostosowujących polski system finansowy do wymagań UE i WE.

Opracował: prof. dr hab. Cezary Kosikowski

SYSTEM FINANSOWY (2)

Czytając część *Raportu* poświęconą systemowi finansowemu trudno jest zorientować się co zrobiono w kierunku dostosowania polskiego systemu finansowego do wymogów Układu Europejskiego i ewentualnego członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Część A i B, dotycząca bankowości i banków spółdzielczych tematycznie pasuje raczej do następnej części *Raportu* zatytułowanej *System Bankowy*.

Z informacji dotyczących prac nad Bankowym Funduszem Gwarancyjnym nie sposób zorientować się jaki związek zachodzi między Unią Europejską, Układem Europejskim a pracami nad Bankowym Funduszem Gwarancyjnym.

W 1994 r. została wydana przez Radę Europy i Parlament Europejski Dyrektywa 94/19 dotycząca systemu gwarancji depozytów. Czy w Polsce coś zrobiono w kierunku spełnienia jej wymogów? Z tekstu nie można się tego dowiedzieć. W tej i w innych poruszanych sprawach ta część *Raportu* przypomina raczej skrótowe sprawozdanie z działalności urzędów centralnych niż raport z konkretnie wykonanych działań dostosowawczych.

Kolejne wątpliwości wzbudza krótkie streszczenie ustawy o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ. W jakim celu podaje się fakty powszechnie znane w Sejmie, który przecież tę ustawę uchwalał? Czy świadczą one o spełnieniu jakichś wymogów europejskich, czy o czymś wręcz przeciwnym?

Krótki fragment o obrocie dewizowym ogranicza się tylko do suchej informacji o wydaniu nowego prawa dewizowego a nic nie wspomina, że 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). Uznanie tego faktu przez Fundusz z dniem 1 czerwca 1995 roku jest wyraźnie dostrzegalnym przez środowisko międzynarodowe posunięciem na drodze liberalizacji obrotów dewizowych i stwarza dobry punkt wyjścia na drodze wymaganych przez Układ Europejski posunięć zmierzających do pełnej realizacji obrotów kapitałowych pomiędzy krajami członkowskimi Unii Europejskiej.

Trudno również z tekstu zorientować się, czy stan polskiego sektora finansowego osiąga dzięki temu pożądaną kształt. Stan polskiego sektora finansowego jest daleki jeszcze od spełnienia wymogów europejskich i trudno ocenić jego możliwości współdziałania z sektorem finansowym państw europejskich. Przedmiotem dostosowania do europejskich dyrektyw rachunkowości jest np. nowa polska ustawa o rachunkowości. Istotne byłoby stwierdzenie o jej zgodności albo brak tej zgodności z ustawodawstwem unijnym. Ale o tym *Raport* milczy.

W świetle powyższych uwag, sugestie Komisji ds. Układu Europejskiego zalecające przyspieszenie prac nad regulacjami prawnymi dotyczącymi systemu bankowego i finansowego zgodnie z regulacjami Unii Europejskiej nie znalazły potwierdzenia w rzeczywistości, co w szczególności dotyczy obecnego stanu prawnego sektora bankowego.

Opracował: dr Witold Rutkowski

SYSTEM BANKOWY (1)

Fragment poświęcony systemowi bankowemu jest ponad dwukrotnie większy objętościowo od podobnego fragmentu *Raportu* ubiegłorocznego, co mogło by sugerować, że skala realizacji działań dostosowawczych w tym zakresie jest większa niż w roku 1994. Taka konkluzja nie jest jednak właściwa, gdyż z długiego elaboratu wynika, że w 1995 r., podobnie zresztą jak w roku ubiegłym, zrobiono niewiele.

Z jednej strony wiadomo, że w tej właśnie dziedzinie zarówno zestaw, jak i zakres dyrektyw europejskich należy do najszerszych i w tej właśnie dziedzinie zakres jak i skutki przeprowadzanych w naszym kraju zmian są zdecydowanie najmniejsze, zaś stopień wprowadzania regulacji europejskich jest bardzo daleki od zadowalającego. Można także mieć wątpliwości, czy sposób wprowadzania dyrektyw europejskich jest właściwy, biorąc za przykład art. 35 obecnego Prawa bankowego.

W analizowanym fragmencie *Raportu* wskazano kilka zasad wspomnianych w dyrektywach europejskich i przykłady aktów wykonawczych, które je wprowadzają w naszym kraju. Obecny stan polskiego ustawodawstwa bankowego odbiega znacznie od zaleceń sformułowanych w dwóch podstawowych dyrektywach bankowych Pierwszej i Drugiej. 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 znacznie poważniejszych zmian niż sugerowane przez autora (autorów) tej części *Raportu*.

Opracował: dr Witold Rutkowski

SYSTEM BANKOWY (2)

Podniesiona w treści *Raportu* (Druk Sejmowy nr 1816) rola projektu nowej - dostosowanej do norm europejskich - ustawy Prawo bankowe jest najistotniejszym zagadnieniem dla polskiego systemu bankowego. Przedłożony na ręce Prezesa Rady Ministrów w marcu 1995 r. projekt ustawy Prawo bankowe nie rozstrzyga wszystkich zagadnień związanych z dostosowywaniem polskich regulacji prawnych do standardów przyjętych w Unii Europejskiej. Przywołany w *Raporcie* projekt ustawy definiuje pojęcie funduszy własnych zgodnie z Dyrektywą Rady 89/299/EWG, ale w sposób odmienny od jej postanowień określa wymagane proporcje pomiędzy "funduszami podstawowymi" a funduszami uzupełniającymi" banku. Projekt ustala, że fundusze uzupełniające, nie mogą stanowić więcej niż 50% sumy funduszy własnych banku zaś regulacje wspólnotowe ustalają ten limit na poziomie 100% sumy funduszy własnych. Niezwykle istotnym zagadnieniem w procesie dostosowywania polskiego systemu prawnego jest odwołanie się przez normodawcę do terminologii przyjętej w dyrektywach wspólnotowych. Brak synchronizacji w tym zakresie stanowić może istotną barierę w harmonizacji polskiego Prawa bankowego z prawem Unii. Przykładem takim może być występujący na gruncie przepisów wspólnotowych termin "instytucja kredytowa". Terminem tym rozwiązania wspólnotowe posługują się w stosunku do wszystkich kategorii podmiotów, które :

- po pierwsze, wykonują "rdzennie bankowe czynności" (ang. *core banking activities*) polegające na przyjmowaniu depozytów publicznych i innych funduszy na zasadach zwrotności oraz udzielaniu kredytu (art. 1 Pierwszej Dyrektywy Rady 77/780/EWG).
- po drugie, określone wyżej czynności wykonują w ramach swojej podstawowej, a nie ubocznej działalności (art. 1(6) Drugiej Dyrektywy Rady 89/646/EWG).
- po trzecie, posiadają charakter instytucji "zaufania publicznego" wynikający z faktu prowadzenia przez nie działalności depozytowej polegającej na przyjmowaniu depozytów publicznych i innych funduszy od ludności (art. 3 Drugiej Dyrektywy Rady 89/646/EWG).

Zakres znaczeniowy terminu "instytucja kredytowa" nie obejmuje więc wyłącznie instytucji bankowych lecz jest znacznie szerszy. Odnosi się bowiem również do instytucji nie posiadających statusu banku, ale wykonujących wymienione wyżej podstawowe czynności bankowe a które określić należałoby "instytucje parabankowe".

Wprowadzenie do regulacji wspólnotowych jednolitej terminologii wobec wszystkich podmiotów wykonujących działalność bankową jest wynikiem znacznego zróżnicowania struktury systemów bankowych państw członkowskich, w których coraz większą rolę zaczynają odgrywać instytucje "parabankowe". Zastosowanie terminu "instytucja kredytowa" umożliwia identyfikację różnych podmiotów prawa publicznego i prawa prywatnego wykonujących działalność bankową, wobec których - w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania - przyjęto jednolite na całym obszarze Unii zezwolenie. Tak więc dopiero zdefiniowanie pojęcia instytucji kredytowej pozwoliło na wprowadzenie jednolitego zezwolenia udzielonego po spełnieniu wspólnego dla wszystkich kategorii instytucji kredytowych minimalnego katalogu warunków prawnych określonych postanowieniami Pierwszej i Drugiej Dyrektywy Rady. Przyjęta w dyrektywach terminologia wiąże się również z zagadnieniem dostępu do rynku Unii instytucji kredytowych państw trzecich oraz instytucji wspólnotowych do działalności na terytorium krajów z poza Unii.

Przepisy polskiej ustawy - Prawo bankowe nie posługują się przyjętym przez dyrektywy wspólnotowe terminem "instytucja kredytowa". Do podejmowania działalności bankowej obowiązujące regulacje prawne upoważniają jedynie banki, spółki prawa handlowego oraz na mocy odrębnych ustaw inne jednostki organizacyjne. Brak jednolitej terminologii prawnej dla tak zróżnicowanej grupy podmiotów upoważnionych do wykonywania określanych czynności bankowych stać się może źródłem trudności dotyczących uznania przez władze nadzorcze państwa członkowskiego określonego typu podmiotu jako instytucji kredytowej w rozumieniu

przepisów wspólnotowych przy udzielaniu zezwolenia na wykonywanie działalności za pośrednictwem oddziału lub filii (przedsiębiorstwo, spółka-córka) na obszarze Unii.

Brak w regulacjach polskich terminologii prawnej stosowanej w dyrektywach Unii stwarzać może - zwłaszcza na gruncie obowiązujących przepisów karnych ustawy Prawo bankowe - problemy w przypadku podjęcia działalności na terytorium Polski - przez określone jako instytucje kredytowe - podmioty "parabankowe". Działalność tej kategorii instytucji kredytowych w świetle obowiązujących przepisów ustawy Prawo bankowe nie wymaga uzyskania zezwolenia ze strony krajowej instytucji nadzoru. Przepis art. 86 tej ustawy przewiduje konieczność uzyskania zezwolenia tylko w przypadku otwarcia na terenie kraju oddziału lub przedstawicielstwa zagranicznego banku, a więc tylko jednej z kategorii występujących w Unii instytucji kredytowych.

Zastrzeżenia budzą przyjęte w projekcie ustawy - Prawo bankowe rozwiązania prawne zastrzegające prawo do wykonywania działalności bankowej wyłącznie dla banków. Ich przyjęcie byłoby w sposób oczywisty sprzeczne z postanowieniami dyrektyw, które nie ograniczają dostępu do działalności bankowej wyłącznie dla banków, rozszerzając to uprawnienie również na "instytucje parabankowe".

Uzupełnieniem przedstawionych powyżej zastrzeżeń wobec przebiegu działań dostosowanych w systemie bankowym są również uwagi dotyczące stopnia zharmonizowania rozwiązań prawnych przyjętych ustawą z dnia 17 lutego 1995 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym do postanowień obowiązującej w Unii Europejskiej Dyrektywy Rady 94/19/UE. Istotne różnice dotyczą zarówno poziomu ochrony gwarantowanych depozytów (w rozwiązaniach polskich do 1000 ECU - 100%, a od 1000 do 3000 ECU - 90%, zaś w postanowieniach wspólnotowych 20000 ECU), zakresu przedmiotowego obowiązkowego systemu ochrony (objęto nimi również - pomijając wprowadzone art. 7(2) Dyrektywy Rady 94/19/UE - środki budżetowe gmin), jak i procedury uruchamiania gwarantowanych wypłat ze środków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (brak rozwiązań przewidzianych w przepisie art. 1(3)(i) Dyrektywy Rady 94/19/UE).

Należy zauważyć także, że przepisy polskie w zakresie wydawania koncesji na prowadzenie działalności bankowej i sprawowania nadzoru, norm minimalnego kapitału założycielskiego, współczynnika wypłacalności banków, zasad udzielania dużych kredytów oraz systemów zabezpieczeń lokat tylko częściowo odpowiadają postanowieniom właściwych dyrektyw Unii.

Do tej pory bowiem Prezes NBP nie realizował zawartej w art. 81 ust. 3 ustawy Prawo bankowe delegacji w sprawie określenia w drodze zarządzenia wymagań dotyczących wyposażenia banku w kapitał własny. W praktyce przy udzielaniu zezwolenia na podjęcie działalności bankowej Departament Licencji NBP odwołuje się do postanowień zawartych w wewnętrznej publikacji pt. "Informacje o stosowanych przez NBP podstawowych zasadach dopuszczenia do działalności bankowej". Określony w wymienionym "dokumencie" minimalny poziom kapitału założycielskiego zgodny jest wprawdzie z postanowieniami Drugiej Dyrektywy Rady 89/646/EWG jednakże sposób w jaki ten wymóg został wprowadzony należałoby określić przejawem działań pozaprawnych. Sformułowany postanowieniami Pierwszej i Drugiej Dyrektywy Rady minimalny katalog warunków prawnych podejmowania działalności bankowej wymienia również wymóg posiadania w momencie otrzymania zezwolenia, oddzielnych minimalnych funduszy własnych w wysokości co najmniej równej kapitałowi założycielskiemu. Definicja legalna funduszy własnych oraz wzajemne proporcje pomiędzy składnikami "funduszy podstawowych" i "funduszy uzupełniających" wprowadzone Dyrektywą Rady 89/299/EWG nie odpowiada aktualnie obowiązującym polskim regulacjom prawnym. Ich dostosowanie do wymaganych standardów europejskich jest podstawowym zagadnieniem dla poprawnego ustalenia współczynnika wypłacalności określającego stosunek funduszy wła-

nych netto banku do jego aktywów i zaangażowania pozabilansowego w zależności od wagi ryzyka.

Wprowadzone postanowieniami ustawy Prawo bankowe dopuszczalne limity koncentracji kredytów i innych wierzytelności banku odbiegają od określonych Dyrektywą Rady 92/121/EWG limitów znacznego ryzyka banku. Polskie normy odnoszą się ponadto do koncentracji wszystkich kredytów i wierzytelności banku bez względu na ich wysokość nie zaś - jak zostało to uregulowane w postanowieniach wspomnianej dyrektywy - do koncentracji "znacznego ryzyka". Nie definiują one bowiem pojęcia "znacznego ryzyka" oraz nie wprowadzają limitu dla skumulowanej wielkości przyjętych norm koncentracji kredytów i innych wierzytelności banku.

Również obowiązujące w Prawie bankowym limity dla wartości udziałów i wkładów wnoszonych przez bank do osób prawnych (w tym również do innych banków) oraz wartość zakupionych obligacji i akcji odbiegają od standardów przyjętych przez rozwiązania prawne Drugiej Dyrektywy Rady 89/646/EWG. Przyjęte w postanowieniach dyrektywy limity dotyczą jedynie znacznych pakietów udziałów i akcji (powyżej 10%) posiadanych przez banki w podmiotach nie mających statusu instytucji kredytowej lub finansowej. Odnoszą się więc one w odróżnieniu od rozwiązań polskich wyłącznie do udziału w przedsiębiorstwach nie prowadzących działalności na rynku usług bankowych i to bez względu na ich status prawny (tzn. czy posiadają, czy też nie posiadają osobowości prawnej).

Podsumowanie

W części dotyczącej systemu bankowego *Raport* jest niepełny i sformułowany został na takim stopniu ogólności, iż uniemożliwia dokonanie wnikliwej oceny stopnia dostosowania polskich rozwiązań prawnych do postanowień wspólnotowych.

Istotnym mankamentem *Raportu* jest brak w części dotyczącej systemu bankowego *Harmogramu* realizacji procesów dostosowawczych przyjętego przez rząd. Zamieszczone w *Raporcie* informacje są bardzo ogólne, a formułowane w nim opinie o stopniu zaawansowania prac przystosowanych emanują samozadowoleniem, które nie wypełnia obszarów niedostosowania przepisów polskiego prawa do norm europejskich.

Pomimo krytycznych uwag należałoby jednak stwierdzić, że w stosunku do ubiegłego roku nastąpił pewien nieznaczny postęp w zakresie integracji polskiego Prawa bankowego z prawem UE. Występujące pola niedostosowania spowodowane są w głównej mierze brakiem nowej ustawy Prawo bankowe.

Opracował: dr Lesław Góral

Katedra Prawa Finansowego

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

RYNEK KAPITAŁOWY

Omówienie rynku kapitałowego zostało zamieszczone w *"Raporcie z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej w 1995 roku"* po raz pierwszy w tym roku, co powoduje, że porównanie zawartych w nim informacji z raportami z lat poprzednich nie jest możliwe.

Podkreślić należy, że Układ Europejski nie formułuje w odniesieniu do rynku kapitałowego żadnych zobowiązań ze strony polskiej. Z tego względu dostosowania w tej dziedzinie mogą być rozpatrywane jedynie z punktu widzenia przyszłego członkostwa Polski w UE. Ta perspektywa oceny dostosowań po raz pierwszy w obecnym *Raporcie* znalazła także wyraz w jego tytule.

Raport w części poświęconej rynkowi kapitałowemu jasno przedstawia dotychczas podjęte kroki w celu harmonizacji odpowiednich polskich przepisów z prawem UE, przede wszystkim zaś dostosowania wprowadzone w 1995 r. Formułuje także zadania, które pozostają do wypełnienia.

Komentarza wymaga zawarte w *Raporcie* następujące stwierdzenie: "Znowelizowana ustawa z 22 marca 1991 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych (...), jak i akty wykonawcze do tej ustawy uwzględniają ustalenia dyrektyw Rady Wspólnot Europejskich dotyczących tej problematyki. Wspomniana ustawa nie przewiduje bowiem żadnych ograniczeń dla inwestorów zagranicznych w nabywaniu papierów wartościowych na polskim rynku, tak jak i krajowych - w nabywaniu instrumentów finansowych na rynkach zagranicznych". Stwierdzenie to jest prawdziwe, ale należy dodać, że pewne ograniczenia w tej dziedzinie nakładają przepisy prawa dewizowego, skądinąd zliberalizowane w 1995 r. Oczywiście dalsza ich liberalizacja jest możliwa w miarę zmieniających się warunków gospodarczych i nie powinna być forsowana w imię dostosowań.

W tym kontekście należy wspomnieć wysuniętą przez Narodowy Bank Polski propozycję wprowadzenia ograniczeń administracyjnych w napływie krótkoterminowego kapitału spekulacyjnego. Propozycja taka wydaje się w pełni uzasadniona.

Raport w części poświęconej rynkowi kapitałowemu pomija brak przepisów pozwalających na tworzenie funduszy zamkniętych. Kwestia ta jest wspomniana w części poświęconej prywatyzacji.

Należy także podkreślić, iż dla zbliżenia gospodarki polskiej do standardów UE ważne są nie tylko dostosowania prawne, lecz także zmiany dokonujące się poprzez rozwój rynku w ramach istniejącego prawa. Z tego punktu widzenia warto wspomnieć nie wymienione w *Raporcie przygotowania* do wprowadzenia notowań ciągłych. Pożądanymi byłoby także wzrost kapitalizacji giełdy. Temu ostatniemu procesowi nie sprzyja powolne tempo prywatyzacji w drodze ofert publicznych.

Opracował: dr Adam Koronowski

WSPÓŁPRACA GOSPODARCZA Z ZAGRANICĄ

Na samym początku warto zwrócić uwagę, że *Raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej w 1995 r.* w części zatytułowanej "Współpraca gospodarcza z zagranicą" sporządzono w sposób znacznie bardziej przejrzysty, niż analogiczny raport w roku poprzednim. Całość problematyki dotyczącej współpracy gospodarczej z zagranicą podzielono merytorycznie na poszczególne podrozdziały, w ramach których przedstawione są konkretne działania dostosowawcze.

Prawie wszystkie zadania przeznaczone w "Programie" dla Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą zostały zrealizowane lub są w trakcie realizacji. Chodzi tu m.in. o takie zadania jak: wprowadzanie strefy wolnego handlu artykułami przemysłowymi, monitorowanie wykorzystania preferencyjnych pułapów dla produktów przemysłowych, prowadzenie negocjacji w sprawie zwiększenia przez Unię Europejską plafonów i kontyngentów, dostosowanie regulacji prawnych i norm w zakresie wymiany handlowej do obowiązujących w UE, dostosowanie polskiego systemu celnego, działalność informacyjną w środkach masowego przekazu na temat warunków liberalizacji handlu z UE, promocja eksportu dla wykorzystania możliwości jakie daje Układ Europejski, współpraca z GUC w celu wyposażenia urzędów celnych w odpowiedni sprzęt komputerowy, opracowanie informatora dla podmiotów gospodarczych o warunkach zakupów publicznych w krajach UE.

Oczywiście stopień realizacji poszczególnych zadań można ocenić tylko w niektórych przypadkach, jeśli zadanie określone zostało konkretnie lub podany został szczegółowy harmonogram. Natomiast jeśli zadanie określone zostało w sposób ogólnikowy lub jako proces ciągły, ocena jest trudna lub wręcz niemożliwa. Do takich zadań należy np. sformułowanie "promocja eksportu dla wykorzystania możliwości jakie niesie Układ Europejski w dziedzinach objętych liberalizacją". Nie można przecież ocenić jaki wpływ na wielkość polskiego eksportu w 1995 r. miały takie działania jak przedsięwzięcia targowo-wystawiennicze, przedsięwzięcia wydawnicze, prace badawcze, czy działalność typu *public relations*.

Przykładem zadania konkretnego, którego stopień realizacji można ocenić i porównać z *Harmonogramem* przedstawionym w Układzie Europejskim, jest tworzenie strefy wolnego handlu artykułami przemysłowymi w dziesięcioletnim okresie przejściowym. Od początku 1995 r. nastąpiła pierwsza, 20% redukcja polskich stawek celnych dla importu wyrobów przemysłowych z Unii Europejskiej. Następna 20% obniżka tych stawek (od stawki podstawowej) miała miejsca 1 stycznia 1996 r. Postępowała także liberalizacja importu samochodów z Unii Europejskiej. Kontynuowano także liberalizację po stronie polskiego eksportu. Od początku 1995 r. cały nasz eksport przemysłowy, z wyjątkiem wyrobów hutniczych i tekstyliów korzystał z wolnocłowego dostępu do rynku Wspólnot Europejskich. Z kolei, od początku 1996 r. polski eksport produktów hutniczych, podlegających uregulowaniom Traktatu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali objęty został zerową stawką celną.

Do niektórych zadań, które były "przypisane" w "Programie" resortowi współpracy gospodarczej z zagranicą, nie ma żadnego ustosunkowania w *Raporcie*. Chodzi tu o takie zadania jak: wspieranie działań mających na celu import nowych technologii produkcji, współpraca z Centralnym Instytutem Standaryzacji w procesie wyposażania laboratoriów, współpraca z Polskim Komitetem Normalizacji i Jakości w procesie wyposażania w urządzenia pomiarowe, wagi wzorcowe itp. Realizacja dwóch ostatnich zadań została omówiona w *Raporcie* dotyczącym 1994 r. Natomiast zarówno w *Raporcie* zeszłorocznym (o 1994 r.), jak i tegorocznym (o 1995 r.) nie żadnej wzmianki o realizacji zadania pierwszego. Być może uznano, że "wspieranie działań mających na celu import nowych technologii" nie jest już aktualne. Nawet jednak w tym przypadku należałoby to wyjaśnić.

Biorąc pod uwagę metodologię opracowania *Raportu*, wydaje się, że tytuł podrozdziału "*Ochrona polskich podmiotów gospodarczych przed działaniami protekcyjnymi*" jest w znacznej mierze nieadekwatny do treści. W podrozdziale tym, jak ujęto to w "*Harmonogramie działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego*" należałoby się spodziewać przedstawienia instrumentów mających chronić krajowych producentów przed zewnętrznymi postępowaniami antydumpingowymi, antysubwencyjnymi i klauzulami ochronnymi. Tymczasem, oprócz ukazania wysiłków MWGZ w tym zakresie, przedstawiono tam także działania ochronne i restrukturyzacyjne mające na celu poprawę konkurencyjności polskiego przemysłu. Oczywiście nie trzeba dodawać, że cel ten jest znacznie szerszy niż "ochrona polskich podmiotów przed działaniami protekcyjnymi".

Podjęte przez stronę polską działania ochronne i restrukturyzacyjne w 1995 r. objęły m.in.:

- wprowadzenie środków ochronnych (cła i licencjonowanie importu) dla przemysłu petrochemicznego w ramach klauzuli restrukturyzacyjnej (od 1 stycznia 1996 r.),
- kontyngentowanie eksportu skór surowych i wyprawionych na mocy klauzuli o reeksportcie i brakach,
- kontyngentowanie eksportu złomu żelaza i stali na mocy klauzuli o reeksportcie i brakach,
- podwyższeniu ceł (modyfikacja harmonogramu redukcji ceł) na sprzęt telekomunikacyjny na podstawie klauzuli restrukturyzacyjnej,
- zakaz wywozu złomu i odpadów metali nieżelaznych na mocy klauzuli o reeksportcie i brakach.

Wydaje się, że w przyszłym wydaniu *Raportu* należałoby działania ochronne i restrukturyzacyjne (mające na celu podniesienie konkurencyjności przemysłu i lepsze jego dostosowanie do warunków bezpośredniej rywalizacji z producentami z Unii Europejskiej) wyodrębnić i utworzyć z nich oddzielny podrozdział.

Oceniając działania dostosowujące polską gospodarkę do utworzenia strefy wolnego handlu artykułami przemysłowymi i przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej warto zwrócić uwagę na niewystarczające i zbyt opieszale, moim zdaniem, polskie zabiegi zmierzające do podniesienia konkurencyjności przemysłu i skorzystania z możliwości, jakie daje w tym zakresie Układ Europejski. W szczególności chodzi tu o możliwość zastosowania klauzuli restrukturyzacyjnej, (art. 28 Układu Europejskiego). Zgodnie z tą klauzulą środki wyjątkowe w postaci podwyższonych stawek celnych mogą dotyczyć "nowo powstających przemysłów, niektórych sektorów podlegających restrukturyzacji lub napotykających na poważne trudności, szczególnie wtedy gdy trudności takie stwarzają poważne problemy społeczne". Wydaje się, że takie warunki spełnia np. hutnictwo żelaza i stali.

Od 1995 r. Polska, zgodnie z Układem Europejskim, redukuje stawki celne w imporcie stali (podobnie jak i innych wyrobów przemysłowych) z krajów UE. Cło na stal zostało obniżone z 15% w 1994 r., do 12% w 1995 r. i 9% w 1996 r. Niewątpliwie przyczyniło się do znacznego wzrostu importu stali z UE. Przykładowo w 1995 r. wartość importu z UE zwiększyła się w przypadku wyrobów walcowanych płaskich, sztab, kątowników, drutu i innych wyrobów ze stali niestopowej o 37,3%, a w przypadku stali nierdzewnej o 72,7% (w wyrażeniu dolarowym). Poważny wzrost przywozu stali zmniejsza popyt na krajowe wyroby hutnicze i pogarsza sytuację finansową hut, ograniczając ich możliwości restrukturyzacyjno-modernizacyjne. Polskie huty są obecnie w trakcie unowocześniania pierwszego etapu produkcji, tj. produkcji stali surowej. Polega on przede wszystkim na zastępowaniu pieców martenowskich piecami elektrycznymi i wprowadzaniu ciągłego odlewania stali. Aby uzyskać zdolność konkurencyjności z wyrobami stalowymi z krajów UE potrzebna jest jeszcze modernizacja drugiego etapu, tj. przetwórstwa. Dla zwiększenia konkurencyjności polskiego hutnictwa niezbędna jest także zmiana struktury produkcji. Obecnie większość (ok. 60%) produkcji stanowią wyroby długie. Natomiast korzystne, z punktu widzenia popytu zarówno w kraju, jak i zagranicą, byłoby

znaczne zwiększenie udziału wyrobów płaskich (cienkich blach, taśm walcowanych). Na te wszystkie zmiany potrzeba jednak czasu, a więc i przedłużenia okresu ochronnego dla hutnictwa. Potrzeba dodatkowego okresu ochronnego dla hutnictwa jest dostrzegana przez koła branżowe i rządowe, a odpowiedni wniosek dla Komisji Europejskiej jest przygotowywany przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu. Zastrzeżenia wzbudza jednak dość długotrwała procedura opracowania i akceptowania tego wniosku.

Podsumowując można stwierdzić, że wszystkie zadania przewidziane w harmonogramie na 1995 r. dla MWGzZ zostały wykonane. Brak jest jednak ustosunkowania się do niektórych zadań wymienionych w "Programie". W porównaniu z rokiem poprzednim, *Raport* za 1995 r. w części dotyczącej współpracy z zagranicą daje lepsze podstawy do oceny realizacji działań dostosowawczych. Jest on sporządzony w sposób bardziej przejrzysty.

Natomiast oceniając działania dostosowujące polską gospodarkę do utworzenia strefy wolnego handlu artykułami przemysłowymi i przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej warto zwrócić uwagę na niewystarczające i zbyt opieszale, moim zdaniem, polskie zabiegi zmierzające do podniesienia konkurencyjności przemysłu i skorzystania z możliwości, jakie daje w tym zakresie Układ Europejski. W szczególności chodzi tu o możliwość zastosowania klauzuli restrukturyzacyjnej w odniesieniu do hutnictwa. Jednym z głównych argumentów, jakim szermują przeciwnicy (zarówno krajowi jak i zagraniczni) takich ochronnych posunięć jest to, że skorzystanie z klauzuli restrukturyzacyjnej może opóźnić nasze członkostwo w UE. Wydaje się jednak, że naszym priorytetem powinno być przede wszystkim odpowiednie przygotowanie gospodarki do trudnych warunków konkurencji w UE.

Opracował: dr Zdzisław Wołodkiewicz-Donimirski

PRZEMYSŁ I HANDEL WEWNĘTRZNY

Zadaniem Polski w ramach Układu Europejskiego jest znoszenie barier hamujących handel z krajami Wspólnot. W ciągu 10 lat ma powstać obejmująca Polskę strefa wolnego handlu (z wyłączeniem towarów rolnych). Układ zawiera m.in. szczegółowy terminarz redukcji stawek celnych, jak również zobowiązanie do unikania wszelkich innych środków ograniczających import. Z budowaniem strefy wolnego handlu związane są działania w zakresie zmian strukturalnych polskiej gospodarki, a w szczególności restrukturyzacji przemysłu oraz z prowadzeniem aktywnej polityki promocji eksportu i zwiększania konkurencyjności produkcji krajowej.

Założenia polityki przemysłowej przyjęte przez Radę Ministrów 14 września 1993 roku dotyczą okresu dziesięcioletniego i zgodnie z nimi najważniejszym celem tej polityki jest zapewnienie konkurencyjności polskiemu przemysłowi w warunkach otwartej gospodarki rynkowej i dostosowań do wymogów Unii Europejskiej. Założenia te oraz program węzłowy w *Strategii dla Polski* pt. *Międzynarodowa konkurencyjność polskiej gospodarki* stanowiły podstawę dla opracowania programu polityki przemysłowej na lata 1995-1997.¹ Z dokumentów tych wynika, że podstawowym zadaniem polityki przemysłowej powinna być realizacja wzrostu efektywności wytwarzania i zapewnienie odpowiedniej oferty wyrobów gospodarki przemysłowej, wytrzymującej wymogi konkurencji międzynarodowej. Natomiast istnieje ciągle luka technologiczna między Polską a krajami zachodnimi i niedopasowana do rynku stara struktura gałęziowa przemysłu. Stąd zadania restrukturyzacyjne polskiej gospodarki mają zasadnicze znaczenie dla realizacji polityki przemysłowej. Zmodernizowane muszą też być same przedsiębiorstwa przemysłowe, dla niektórych jest to wręcz warunkiem ich dalszego istnienia. Realizacja tych celów powinna w efekcie zapewnić rozwój eksportu towarów przemysłowych i wzrost gospodarczy.

Polityka techniczna i polityka zmian strukturalnych zapisana jest w programie polityki przemysłowej na lata 1995 - 1997 Ministerstwa Przemysłu i Handlu (MPiH) pt. *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu*. Osobno wydzielona jest polityka proeksportowa, rozumiana głównie jako tworzenie odpowiednich, stymulujących eksport, instrumentów finansowych (np. utworzenie gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń kontraktów eksportowych, ulg podatkowych, dofinansowanie KUKE, czy inne dopuszczalne formy pomocy państwa).

Program ten ma na celu stymulowanie przedsiębiorstw przemysłowych do podnoszenia konkurencyjności i prowadzenia działalności dostosowawczych do wymogów Unii Europejskiej i OECD. Określa działania poszczególnych resortów i agend rządowych w tym zakresie przez wyznaczenie zadań, zakresu odpowiedzialności, terminów realizacji i szacunek nakładów finansowych ze środków będących w dyspozycji rządu. Program przewiduje wykorzystanie własnych środków finansowych przedsiębiorstw, pożyczek i kredytów, a także środków budżetu państwa i funduszy pomocy zagranicznej.

Minister Przemysłu i Handlu jest zobowiązany do monitorowania realizacji programu *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu* i składania Radzie Ministrów okresowych sprawozdań. Według *Raportu*, informacja o jego realizacji na październik 1995 roku została zatwierdzona przez KERM 13 grudnia 1995 roku i rekomendowana Radzie Ministrów. Opracowano ją wspólnie z innymi ministerstwami w ramach zespołu resortowego ds. międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki powoływanego do realizacji X programu węzłowego *Strategia dla Polski*.

¹ *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu. Program polityki przemysłowej na lata 1995-1997*, MPiH, Warszawa, kwiecień 1995 (dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów 16 maja 1995 r.).

Niestety, mimo istnienia tego sprawozdania, w *Raporcie* nie podano informacji na temat realizacji zadań w 1995 roku określonych w programie *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu*.

Polityka proeksportowa

W stosunku do roku poprzedniego w roku 1995 można odnotować pewien wzrost dynamiki polskiego eksportu towarów przemysłowych. W polskim eksporcie zmniejsza się jednak udział wyrobów przemysłu przetwórczego. Tendencja ta wskazuje, że głównym źródłem przewagi komparatywnej polskiego eksportu są niskie koszty siły roboczej i dostępność wielu surowców. Nie występuje natomiast ta przewaga w produkcji towarów angażujących kapitał, wysokie technologie i wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą. Działalność handlową polskich producentów poza granicami kraju charakteryzuje przewaga konkurencji cenowej nad konkurencją pozacenową. Wynika to z mało konkurencyjnej oferty handlowej, w której dominują wyroby mało przetworzone, o stosunkowo niskim poziomie technicznym. W Polsce deficyt wymiany handlowej ma charakter strukturalny, jest bowiem wynikiem nienowoczesnej, mało konkurencyjnej oferty eksportowej.²

Następne czynniki wpływające hamująco na możliwości polskiego eksportu wyrobów przemysłowych to:

- tradycyjna struktura eksportu, zdominowana przez dobra bardzo wrażliwe na zmiany koniunktury, co powoduje znaczne uzależnienie wielkości eksportu od sytuacji na rynkach UE, na które kierowane jest ponad 70% polskiego wywozu,
- niebezpieczeństwo osłabienia popytu u głównego partnera handlowego Polski - Niemiec,
- brak wykreowania określonych polskich produktów jako hitu eksportowego, o odpowiedniej jakości i konkurencyjnych kosztach wytwarzania, zdobywających rynki zagraniczne.

Natomiast czynnikami korzystnymi dla rozwoju eksportu jest zapoczątkowane w 1995 roku odnawianie więzi handlowych z krajami Europy Środkowej i Wschodniej, rozwój kontaktów handlowych z krajami azjatyckimi i umacnianie się waluty amerykańskiej.

W warunkach polskiej gospodarki długofalowy wzrost eksportu nie może być osiągnięty przez dewaluację pieniądza krajowego. Wygrywanie konkurencji zagranicznej poprzez zaniżanie cen towarów eksportowych nie prowadzi do wykształcenia specjalizacyjnej i eksportowej bazy przemysłowej kraju, koncentrując produkcję na towarach o niskiej jakości, utrzymującej wysokie koszty wytwarzania i niedostosowanej do międzynarodowej konkurencyjności. Natomiast realizacja polityki twardej waluty w długim okresie prowadzi do wzrostu krajowej stopy oszczędzania i podwyższania efektywności gospodarowania, wymusza na eksporterach i producentach krajowych konkurujących z importem poprawę efektywności i jakości towarów. Tworzy więc podstawy do wykształcenia w długim okresie nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki Polski, niezbędnej w zintegrowanym systemie krajów europejskich. Najwięksi eksporterzy świata (USA, Niemcy, Japonia) posiadają waluty mocne w stosunku do innych walut międzynarodowych.³

Niezwykle ważne jest zastosowanie **instrumentów polityki handlu zagranicznego** w zakresie środków dopuszczonych Umową o Stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi oraz postanowieniami GATT/WTO. Umowy te zakładają, że cła chroniące rynek wewnętrzny i producentów krajowych będą corocznie obniżane, z drugiej zaś strony - w okresie przejściowym umożliwiają stosowanie instrumentów wspomagających przystosowanie przemysłu do warunków konkurencyjności. Temu celowi ma służyć wykorzystanie klauzul ochronnych

² Patrz B. Durka - *Lokomotywa na rozdrożu*, "Nowe Życie Gospodarcze" nr 24/1996 r.

³ Patrz L. Orłowski - *Strategia kursu walutowego*, "Gazeta Bankowa" nr 29 i 34/1996 r.

oraz zastosowanie, zgodnie z przepisami Układu Europejskiego, nie wykorzystanych dotychczas przez Polskę pozacelnych i pozataryfowych metod ochrony rynku.

Niestety w *Raporcie* brakuje konkretnych informacji, w jakim kierunku i jakimi metodami następuje stymulacja eksportu i prowadzenie polityki eksportowej. Nie można więc ocenić rządowych działań przygotowujących Polskę do międzynarodowej konkurencyjności w ramach polityki proeksportowej.

Polityka techniczna

Częścią polityki przemysłowej jest również polityka techniczna, polegająca głównie na pobudzaniu postępu technicznego i innowacyjności w polskiej gospodarce w celu zwiększania międzynarodowej konkurencyjności polskiego przemysłu.

Według programu MPiH *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu. Program polityki przemysłowej na lata 1995-1997* działania rządu w zakresie realizacji polityki technicznej koncentrują się w czterech zasadniczych sferach:

- badawczo-rozwojowej,
- infrastruktury wdrożeń,
- jakości i nowoczesności,
- informacyjno-szkoleniowej.

Celem działań w **sferze badawczo-rozwojowej** jest ukierunkowanie pracy zaplecza badawczego przemysłu na zwiększenie konkurencyjności polskich produktów, łącznie z promowaniem inicjatyw związanych z uczestnictwem polskich jednostek badawczo-rozwojowych w międzynarodowych programach badawczych oraz stworzenie systemu informacji i sieci połączeń między jednostkami badawczymi a gospodarką. Istotne jest tworzenie możliwości dostępu podmiotów gospodarczych do programów UE i OECD, w ramach stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami i wejścia do OECD.

W **sferze infrastruktury wdrożeń** polityka techniczna ma prowadzić do wzmocnienia transferu nowych technologii i rozwiązań technicznych i organizacyjnych do przedsiębiorstw.

W świetle konieczności dostosowania polskiej gospodarki do standardów europejskich, istotne stają się działania polityki technicznej w **sferze jakości i nowoczesności**, polegające na harmonizowaniu krajowych standardów technicznych, systemów jakości (atestacji i certyfikacji) oraz przepisów bezpieczeństwa ze standardami Unii Europejskiej, wymuszające odpowiedni poziom jakości i nowoczesności produkcji.⁴ Jest to niezbędny warunek przystąpienia Polski do wspólnego rynku, osiągnięcia międzynarodowej konkurencyjności polskiego przemysłu i rozwijania wymiany międzynarodowej. Celem polityki technicznej w tym zakresie jest więc osiągnięcie międzynarodowych standardów technicznych i wzrost nowoczesności produkcji, w tym intensyfikacja działań proekologicznych poprzez wprowadzanie do programów produkcji i rozwoju przedsiębiorstw zasad "czystszej produkcji", opracowanie modelu oceny technologii ze względu na ochronę środowiska, propagowanie recyklingu i technologii proekologicznej.

Istnieje też konieczność utworzenia nowoczesnego systemu doksztalcania kadr, odpowiadającego nowym warunkom w zakresie promocji i wytwarzania polskich produktów. Dotychczasowe systemy informacji i kształcenia są niedostosowane do zachodzących zmian strukturalnych i własnościowych w polskim przemyśle, do rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz do konieczności spełniania wymogów europejskich w zakresie standardów technicznych, systemów jakości i przepisów bezpieczeństwa. Celem polityki technicznej w zakresie **działań informacyjno-szkoleniowych** jest więc usprawnienie systemu informacji technicznej i mar-

⁴ Szczegółowe omówienie tych działań znajduje się w części odnoszącej się do "Normalizacji, Metrologii, Jakości wyrobów, Przepisów technicznych".

ketingowej oraz podnoszenie kwalifikacji zespołów ludzkich. Szkolenie w tym zakresie ma niezwykle istotne znaczenie dla dostosowania gospodarki polskiej do wymogów europejskich. Rozwój polskiego eksportu i unifikacja polskiego rynku w ramach struktury europejskiej zależą będzie w dużym stopniu od spełnienia europejskich standardów jakości i unifikacji wyrobów. Nie można eksportować produktów, które nie pasują do standardów europejskich - technicznie, technologicznie, jakościowo i w zakresie kosztów wytwarzania.

Ministerstwo Przemysłu i Handlu nadal prowadzi aktywną politykę techniczną w zakresie adaptacji w gospodarce polskiej norm, standardów i systemów jakości obowiązujących w Unii Europejskiej oraz akredytacji laboratoriów badawczych. W 1995 roku realizowany był "Program promocji jakości", który obejmował 217 przedsiębiorstw, 199 laboratoriów ze 105 jednostkami badawczo-rozwojowymi. W ramach tego programu zorganizowano m.in. 16 seminariów nt. "Projektowanie i wdrażanie systemów jakości w przedsiębiorstwach i laboratoriach" oraz wydano serię publikacji składającą się z 14 zeszytów zawierających przykłady praktycznych rozwiązań związanych z wprowadzeniem systemów jakości.

Przedstawiciele ministerstwa brali udział w pracach mających na celu harmonizację Polskich Norm z normami europejskimi i międzynarodowymi. Należy zaznaczyć, że Komisja Europejska uważa wprowadzony w Polsce obowiązek badań i certyfikacji towarów importowanych za pozataryfową barierę w handlu. W wyniku trudnych, wielokrotnych negocjacji uzgodniono wstępne ramy nowego porozumienia z UE przewidującego przesunięcie terminu wprowadzenia sankcji wobec firm nie stosujących się do polskiego systemu certyfikacji i zbliżenie jej do obowiązującej w Unii Europejskiej, ale równocześnie prowadzącego realnie do wzajemnego uznawania certyfikatów. Nastąpiła również nowelizacja rozporządzeń Ministra Przemysłu i Handlu wprowadzająca do nich Polskie Normy uwzględniające standardy europejskie i międzynarodowe.

W zakresie realizacji polityki technicznej przydałoby się jednak zestawienie, ile przedsiębiorstw uzyskało certyfikaty systemu jakości (normy ISO serii 9000), ile wyrobów spełnia wymogi norm międzynarodowych, czy Norm Polskich uwzględniających standardy międzynarodowe, ile laboratoriów uzyskało akredytację i jak te wielkości wyglądają na tle całego przemysłu. Według niektórych szacunków rok 1994 zamknął się liczbą 40 firm certyfikowanych, natomiast w roku 1995 liczba ta wzrosła do *ca* 120 - 140.⁵ Monitoring MPiH w tym zakresie byłby bardzo przydatny do oceny skuteczności rządu w realizacji programu działań dostosowujących polską gospodarkę do wymogów Układu Europejskiego. Takich zestawień w *Raporcie* nie ma.

Aktywna polityka techniczna polega również na propagowaniu wzrostu innowacyjności i konkurencyjności przemysłu drogą wspomagania rozwoju wiedzy, jej promocji i wdrażania w przedsiębiorstwach. W jej ramach przygotowano projekt ustawy o utworzeniu Agencji Techniki i Technologii. W 1995 roku MPiH opracowało również listę priorytetowych kierunków badawczych, na które w pierwszym rządzie należy przeznaczyć środki budżetowe. Ma to prowadzić do szerszego wprowadzenia nowoczesnych technologii w przemyśle i dostosowanie ich do poziomu wymagań europejskich.

Prowadzone były również prace związane z przygotowaniem ustawy Prawo przemysłowe.

Polityka strukturalna

Rozwój polskiego przemysłu i osiągnięcie konkurencyjności polskich produktów na rynkach międzynarodowych jest uwarunkowane dokonaniem restrukturyzacji przemysłu w zakresie

⁵ ISO 9000 podbija Polskę, "Nowe Życie Gospodarcze" nr 16 z 21.04.1996 r.

form własności, struktury gałęziowej, wielkości przedsiębiorstw i przekształceń wewnątrz przedsiębiorstw.

Udział polskiego sektora państwowego w wytwarzaniu PKB, produkcji i zatrudnieniu, chociaż ulega obniżeniu, nadal jest bardzo wysoki, zwłaszcza w odniesieniu do dużych przedsiębiorstw. Polityka strukturalna zakłada więc działania prowadzące do przyspieszenia procesu przekształcenia przedsiębiorstw państwowych w bardziej efektywne spółki prawa handlowego. Należą również do niej działania wspierające rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, przede wszystkim tworzenie sprzyjających warunków podatkowych i kredytowych oraz w zakresie dostępu do nowych technologii, systemów jakości i zarządzania. Potrzebne są tu nowe rozwiązania instytucjonalne, zarówno w postaci odpowiednich instytucji pośredniczących, np. finansowych, wspierających lokalne fundusze poręczeń kredytowych, jak i w postaci nowej legislacji, np. przygotowania i uchwalenia "prawa przemysłowego".

Istotnym sposobem zwiększania konkurencyjności polskiej produkcji jest restrukturyzacja sektorowa, skierowana nie tylko na modernizację przestarzałych, kapitałochłonnych branż, ale polegająca również na preferowaniu gałęzi wytwarzania typu "wielkich szans", co ma prowadzić do zmiany gałęziowej struktury przemysłu na rzecz wzrostu udziału produkcji nowoczesnej o dobrych szansach zbytu. **Niezwykle istotne jest prowadzenie polityki przemysłowej w kierunku specjalizacji kierunków eksportowych w przemyśle.** Dla rozwoju przemysłu i gospodarki konieczne jest znalezienie sektorów, produktów lub przedsiębiorstw, które mają szansę osiągnąć międzynarodową konkurencyjność we względnie bliskiej perspektywie i stać się siłą napędową gospodarki!

Oddziaływanie na regiony o wysokiej koncentracji przemysłu jest też jednym z głównych obszarów działania polityki strukturalnej. Działania te polegają przede wszystkim na skorelowaniu rządowych programów restrukturyzacji sektorowej z regionalnymi programami gospodarczymi, ustanawianiu specjalnych stref ekonomicznych, czy zwiększaniu efektywności instytucji (np. agencji rozwoju regionalnego) współrealizujących politykę przemysłową na szczeblu lokalnym.

W *Raporcie* dotyczącym 1995 roku, podobnie jak w poprzednich, znów jest przede wszystkim wyakcentowana polityka energetyczna (w postaci osobnego podrozdziału).

Ministerstwo Przemysłu i Handlu koordynuje negocjacje strony polskiej dotyczącej drugiej części Traktatu Europejskiej Karty Energetycznej (EKE). W grudniu 1994 roku została podpisana w Lizbonie pierwsza część Traktatu EKE, zawierająca uzgodniony zestaw międzynarodowych przepisów prawnych, do którego przestrzegania zobowiązały się kraje Europy Zachodniej, Środkowej i Wschodniej, byłego ZSRR oraz USA, Kanady, Australii i Japonii. Jest to wyraźny krok naprzód w dostosowywaniu krajowych przepisów energetycznych regulujących podejmowanie inwestycji zagranicznych, eksploatacji zasobów energetycznych przez jedno kraje na terenie innych krajów, realizację tranzytu nośników energii między krajami oraz prowadzenie handlu w tej dziedzinie przy przeciwdziałaniu praktyk monopolistycznych.

W październiku 1995 r. został ukończony projekt Prawa energetycznego. Po trzyletnich pracach z udziałem ekspertów krajowych i zagranicznych Rada Ministrów skierowała go do Sejmu RP. Ratyfikacja Traktatu EKE w Polsce nastąpi dopiero po uchwaleniu ustawy Prawo energetyczne. Następnym etapem prac w tym zakresie jest przygotowanie projektów aktów wykonawczych do projektowanej ustawy. Projekt Prawa energetycznego zawiera delegację dla MPiH do określenia wymagań w zakresie efektywności energetycznej oraz charakterystyk technicznych, jakimi powinny się charakteryzować określone urządzenia. W 1995 roku zostały opracowane propozycje normatywnych wskaźników jednostkowego zużycia energii elektrycznej dla wybranych grup sprzętu, jednak prace zostały przerwane ze względu na brak środków na ich kontynuację.

Wartym podkreślenia jest fakt doprowadzenia w październiku 1995 roku do synchronizacji i połączenia polskiego systemu elektroenergetycznego z systemem Europy Zachodniej (UCP-TE).

Mimo tych sukcesów nadal otwarta jest kwestia konkurencyjności polskiej energetyki w procesach dostosowawczych do stowarzyszenia z UE, czyli jej przygotowanie do funkcjonowania w warunkach wolnego rynku. Istotne znaczenie mają tu działania obniżające koszty wytwarzania w energetyce, a więc koszty stałe (pochodne nieracjonalnie wykorzystywanego majątku) i koszty surowców energetycznych (przede wszystkim ceny węgla).

W *Raporcie* nie ma informacji w zakresie polityki energetycznej, jakie działania zostały podjęte odnośnie reform w sprzężonym z energetyką górnictwie, jak również w zakresie np. prywatyzacji elektrowni czy "Nafty Polskiej", co wymuszałoby obniżenie kosztów w tej dziedzinie.

Odpowiedź na to zasadnicze pytanie powinno kształtować politykę sektorową. *Raport* odwołuje się w tym zakresie do realizacji programu *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu*, w którym tylko ogólnie zarysowany jest cel polityki strukturalnej jako "dostosowanie struktury przemysłu do wymagań gospodarki otwartej i zwiększenie konkurencyjności oferty produktów polskiego przemysłu, szczególnie w sektorach decydujących o bezpieczeństwie energetycznym i obronnym kraju oraz tzw. wysokiej szansy".⁶

Program ten zakłada restrukturyzację sektora elektroenergetycznego, górnictwa węgla kamiennego, restrukturyzację i prywatyzację sektora naftowego, restrukturyzację organizacyjną PP Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo, rozwój gazownictwa, ale w *Raporcie* nie ma informacji na temat zmian dokonanych w tych dziedzinach gospodarki.

W *Raporcie* zamieszczona jest obszerna informacja na temat tworzenia systemu monitorowania pożądaných zmian w strukturze sektorowej polskiego przemysłu. System ten ma być aktualizowany również w zakresie dostosowań do wymagań UE. Jednak nie ma rzeczy najważniejszej - przedstawienia wyników tego monitorowania, istotne jest to zwłaszcza dla przedstawienia realizacji wymienionych wyżej programów restrukturyzacyjnych, przede wszystkim w energetycznych gałęziach gospodarki.

Zgodnie z "Programem działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego" Rady Ministrów z listopada 1992, którego realizację ma przedstawić *Raport*, zasadniczymi zadaniami dla MPiH wynikającymi z realizacji Układu są:

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

W porównaniu do oceny *Raportów* z r. 1993 i 1994, dokonanych przez BSE w zakresie tej problematyki, mamy już w obecnym *Raporcie* nakreślenie podstawowych celów i instrumentów polityki przemysłowej prowadzących do uzyskania "korzyści efektywnościowych" i stałej współpracy z instytucjami UE. Głównie poprzez odniesienie do treści programu MPiH *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu*. Jednak zasadniczym brakiem tej części *Raportu* jest jego ogólnikowy i chaotyczny charakter, nie dających informacji w zakresie realizacji celów przedstawionych w programie i wykorzystania wymienionych tam instrumentów. Mimo prowadzenia przez MPiH w szerokim zakresie monitoringu zmian strukturalnych w przemyśle (jak dowiadujemy się z *Raportu*), wyników tego monitoringu, a więc przedstawienia realizacji celów polityki strukturalnej w 1995 roku w *Raporcie* nie ma.

⁶ *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu. Program polityki przemysłowej na lata 1995-1997*, MPiH, Warszawa 1995.

Bardzo istotna jest informacja, że resort, zgodnie z programem *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu* podjął działania, których celem jest rozwój sektorów "wysokiej szansy" (silnie generujących nowoczesność i modernizację technologiczną), mających szansę opłacalnego eksportu i istotne znaczenie dla modernizacji i przekształceń strukturalnych w przemyśle. Natomiast wyniki tych działań nie zostały przedstawione.

Ochrona rynku wewnętrznego i stosowanie klauzul ochronnych. Zagadnienie dopuszczalnej pomocy państwa

Układ o Stowarzyszeniu Polski z WE zawiera dyspozycje regulujące wzajemną wymianę handlową i utworzenie w maksymalnym 10-letnim okresie przejściowym strefy wolnego handlu artykułami przemysłowymi. Układ przewiduje zastosowanie kalendarza liberalizacji, tj. wzajemnego znoszenia ceł i ograniczeń przez Strony, przy czym przyjęto zasadę asymetrycznej liberalizacji tzn. że WE będzie szybciej niż Polska znosiła ograniczenia we wzajemnym handlu. W wyniku wyższej konkurencyjności towarów zachodnioeuropejskich w porównaniu z polskimi (zwłaszcza w odniesieniu do krótkiego okresu), eksporterzy z krajów WE będą mieli szansę na uzyskanie większych korzyści na rynku Polski niż eksporterzy Polski na rynku UE. Jednak w długim okresie, w przypadku przeprowadzenia pomyślanej restrukturyzacji gospodarki polskiej i jej rozwoju, polscy eksporterzy będą odnosić korzyści wynikające ze wzrostu skali produkcji i dostępu do rynku o tak dużym potencjale, jakim jest rynek WE.

Szczególnym zadaniem jest celna ochrona krajowego rynku towarów przemysłowych, kiedy w okresie przejściowym istnieje zagrożenie dla polskich przedsiębiorstw w przypadku ich niedostatecznie szybkiego dostosowania się do otwartego rynku. Postanowienia Układu zawierają zezwolenia na używanie niezbędnych środków dla ochrony krajowego rynku w postaci np. klauzuli restrukturyzacyjnej, umożliwiającej czasową ochronę celną nowopowstających czy restrukturyzowanych gałęzi gospodarki lub możliwości podjęcia środków zaradczych w przypadku gwałtownego wzrostu importu pewnych produktów, stanowiącego zagrożenie dla produkcji krajowej. Układ zezwala też na subsydiowanie produkcji wszędzie tam, gdzie nie zakłóca ono mechanizmów konkurencji rynkowej. Układ daje tym samym Polsce czas na przeprowadzenie niezbędnych działań restrukturyzacyjnych.

Według *"Programu działań dostosowujących do Układu Europejskiego"* RM (z listopada 1992) MPiH miało opracować program dotyczący zasad i warunków realizacji klauzul ochronnych, klauzul restrukturyzacyjnych, środków antydumpingowych i równoważących skutki zagranicznych subsydiów przewidzianych w Układzie. W dalszym ciągu (w porównaniu do poprzednich *Raportów*) w obecnym *Raporcie* nie ma odniesienia do całościowego programu realizacji klauzul restrukturyzacyjnych i ochronnych oraz przedstawienia stopnia jego realizacji w 1995 roku. Nie przedstawiono również wyników współpracy różnych resortów w tym zakresie. Według *Raportu* w 1995 roku stosowane były narzędzia ochronne dotyczące sprzętu telekomunikacyjnego, produkcji kombajnów i samochodów użytkowych oraz produkcji wyrobów skórzanych i przemysłu metalurgicznego (regulacje eksportu surowych skór bydlęcych i świńskich oraz złomu żelaza). W dalszym ciągu nie ma przedstawionych zasad polityki handlowej w tym zakresie i skutków restrukturyzacyjnych stosowania środków ochronnych dla likwidacji luk technologicznych i podniesienia poziomu konkurencyjności w poszczególnych gałęziach przemysłu. Nadal brakuje informacji, jak wyglądają dostosowania w przemyśлах "szczególnie wrażliwych", które mają własny tryb liberalizacji handlu w ramach Układu Europejskiego (włókienniczy, odzieżowy, hutnictwo żelaza i stali).

Bardzo ogólnikowo potraktowane jest zagadnienie dopuszczalnej pomocy państwa. Istotną sprawą jest prawne uregulowanie problematyki dopuszczalnej "pomocy państwa" oraz zasad udzielania takiej pomocy zgodnie z prawodawstwem Unii Europejskiej oraz postanowieniami GATT/WTO i OECD. MPiH przygotowało propozycje wstępnych założeń dotyczących

zmian w ustawach i aktach niższego rzędu zawierających uprawnienia do stosowania pomocy publicznej. Kwestia ta znalazła wyraz w odpowiednich (ogólnych) zapisach programu polityki przemysłowej (w programie MPiH *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu*), dotyczących stosowania instrumentów finansowych. Informacji o realizacji zawartych tam zadań (s. 20 - z terminem wykonania w 1995 roku!) w *Raporcie* nie przedstawiono.

W realizacji polityki przemysłowej uwzględniona jest w *Raporcie* w stosunkowo dużym zakresie, polityka promocji małych i średnich przedsiębiorstw. Zgodnie z Układem Europejskim ten sektor gospodarczy jest jednym z nielicznych wyjątków, w przypadku których dopuszczalna jest pomoc państwa (przy ściśle określonej definicji małych i średnich przedsiębiorstw). Na zlecenie MPiH przygotowano m.in. *Raport* zawierający zestawienie i ocenę wymagań Unii Europejskiej, w zakresie dopuszczalności pomocy publicznej dla tej kategorii przedsiębiorstw i opracowano program wspierania instytucji regionalnych, których celem jest transfer nowoczesnych technologii, w szczególności do małych i średnich przedsiębiorstw. W *Raporcie* zamieszczona jest konkretna informacja o dofinansowywaniu z budżetu państwa Funduszu Poręczeń Kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Podsumowanie

1. W porównaniu do oceny *Raportu* z r. 1993 i 1994, dokonanej przez BSE, mamy już w obecnym *Raporcie* nakreślenie podstawowych celów i instrumentów polityki przemysłowej prowadzących do uzyskania "korzyści efektywnościowych" i stałej współpracy z instytucjami UE. Głównie poprzez odniesienie do treści programu MPiH *"Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu"*. Jednak zasadniczym brakiem części *Raportu* odnoszącym się do realizacji polityki przemysłowej w zakresie dostosowań do wymagań Układu Europejskiego i przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej jest chaotyczny układ treści i jej ogólnikowy charakter, nie dający informacji o zakresie i stopniu realizacji celów określonych w programie i wykorzystaniu przedstawionych tam instrumentów. Szczególnie uwaga ta odnosi się do zadań polityki proeksportowej i strukturalnej, nawzajem zresztą ze sobą powiązanych. Podstawowa bariera eksportu w Polsce ma bowiem charakter strukturalny, wynikający z nienowoczesnej, mało konkurencyjnej oferty eksportowej. W *Raporcie* brakuje konkretnych informacji, w jakim kierunku i jakimi metodami następuje stymulacja eksportu i prowadzenie polityki eksportowej. Nie można więc ocenić rządowych działań przygotowujących Polskę do międzynarodowej konkurencyjności w ramach polityki proeksportowej.
2. Ministerstwo Przemysłu i Handlu nadal prowadzi aktywną politykę techniczną w zakresie adaptacji w gospodarce polskiej norm, standardów i systemów jakości obowiązujących w Unii Europejskiej oraz akredytacji laboratoriów badawczych. Brakuje jednak przedstawienia wyników tej polityki w postaci np. zestawienia liczby przedsiębiorstw uzyskujących certyfikaty systemu jakości.
3. Brakuje również przedstawienia efektu monitoringu zmian struktury przemysłowej, szczególnie w zakresie restrukturyzacji sektora elektroenergetycznego, górnictwa węgla kamiennego, restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego, itp. W omawianej części *Raportu* brakuje ogólnie przedstawienia efektów działań w zakresie realizacji przedstawionych zadań polityki przemysłowej w danym roku, stąd trudno jest ocenić, na ile przybliżają one Polskę w dostosowaniu gospodarki do wymagań UE.
4. W dalszym ciągu (w porównaniu do poprzednich *Raportów*) w obecnym *Raporcie* nie ma odniesienia do całościowego programu realizacji klauzul restrukturyzacyjnych i ochronnych oraz przedstawienia stopnia jego realizacji w 1995 roku. Nadal nie ma przedstawionych zasad polityki handlowej w tym zakresie i skutków restrukturyzacyjnych stosowania środków ochronnych dla likwidacji luk technologicznych i podniesienia poziomu konkurencyjności w

poszczególnych gałęziach przemysłu. Nie ma informacji, jakie działania zostały podjęte w zakresie ochrony rynku poza przemysłem skórzanym, np. na rynku paliwowym, energetycznym i innych rynkach strategicznych i jakie są efekty tej ochrony? Brakuje nadal informacji, jak wyglądają dostosowania w przemysłach "szczególnie wrażliwych", które mają własny tryb liberalizacji handlu w ramach Układu Europejskiego (włókienniczy, odzieżowy, hutnictwo żelaza i stali). Bardzo ogólnikowo potraktowane jest zagadnienie dopuszczalnej pomocy państwa.

5. Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi oznacza stopniowe budowanie strefy wolnego handlu, obejmującego Polskę i kraje WE, co wymaga dostosowań prawnych i działalności dotyczących obszaru **całej** gospodarki. Nadal jest aktualne spostrzeżenie, że program działań związanych z budowaniem przyszłej swobody w zakresie przepływu towarów, kapitału, usług i ludzi leży w kompetencji wielu resortów i przedmiot oceny w tym zakresie nie może się ograniczyć do programu działań tylko Ministerstwa Przemysłu i Handlu. Koordynację prac resortowych miał prowadzić powołany w kwietniu 1992 r. Zespół ds. Procesów Dostosowawczych do Wspólnot Europejskich. W omawianej części *Raportu* nie ma informacji na temat jego działalności.

Podobnie jak w poprzednich opiniach BSE dotyczących ocen *Raportów* odnoszących się do lat 1993 i 1994, nadal istnieje obawa, czy w ramach polityki przemysłowej w dostatecznym tempie i zakresie są prowadzone działania dostosowawcze do wymagań Układu Europejskiego i przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej.

Opracowała: dr Ewa Czerwińska

HARMONIZACJA NORM I PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH OCHRONY ŚRODOWISKA DLA CZĘŚCI RAPORTU "PRZEMYSŁ I HANDEL WEWNĘTRZNY"

Układ stowarzyszeniowy ze Wspólnotami Europejskimi stanowi, że polityka gospodarcza Polski powinna kierować się zasadą trwałego rozwoju, w pełni respektując wymogi ochrony środowiska. *Program działań dostosowujących gospodarkę Polską do wymagań Układu Europejskiego* przyjęty w 1992 r. nałożył na Ministerstwo Przemysłu obowiązek podjęcia działań w zakresie ujednoczenia polskich i wspólnotowych norm i standardów ekologicznych.

Według omawianego *Raportu*, w 1995 r. Ministerstwo Przemysłu skupiło swą aktywność w tej dziedzinie na problemach gospodarki odpadami. Prace te nie zostały jeszcze uwieńczone wprowadzeniem w życie stosownych przepisów (projekt ustawy o odpadach jest obecnie przedmiotem prac Sejmu). Można mieć również szereg uwag co do przyjmowanych rozwiązań prawnych, które często nie respektują w należyтым stopniu zasad trwałego rozwoju (np. marginalne potraktowanie w projekcie ustawy o odpadach problemu unikania wytwarzania zanieczyszczeń, recyklingu itp).

Pozytywnie należy ocenić deklarowane przez Ministerstwo Przemysłu zaangażowanie w inicjatywy zmierzające do ograniczenia uciążliwości dla środowiska procesów przemysłowych (np. przez programy czystszej produkcji). Byłoby dobrze, gdyby w przyszłości zaangażowanie to przyjęło formy bardziej zdecydowanego wsparcia organizacyjnego.

Biała Księga Komisji Europejskiej w sprawie przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej przyjęta w 1995 r. przedstawia część prawa UE (związaną z funkcjonowaniem wspólnego rynku), która powinna zostać wcielona do systemów prawnych krajów ubiegających się o członkostwo. Istotna część *Białej Księgi* poświęcona jest przepisom z dziedziny ochrony środowiska mającym zastosowanie w działalności przemysłu. Obok zagadnień z zakresu gospodarki odpadami obejmuje ona między innymi takie dziedziny jak bezpieczeństwo produkcji i kontrola obrotu substancjami chemicznymi, przepisy dotyczące biotechnologii, emisji hałasu przez urządzenia i instalacje, kontroli substancji niszczących warstwę ozonową i inne. Wobec powyższego ocenić można, że zakres prac harmonizacyjnych podjętych przez Ministerstwo Przemysłu jest zbyt wąski i nie odpowiada w pełni priorytetom wyznaczonym przez *Białą Księgę*.

Opracował: Mirosław Sobolewski

ROLNICTWO I GOSPODARKA ŻYWNOŚCIOWA

1. *Program Działań Resortu Rolnictwa dla Realizacji Zadań Wynikających z Postanowień Układu Europejskiego*, opracowany w 1992 r., przewidywał systematyczną działalność informacyjną i promocję polskiego eksportu produktów rolnych.

Jak wynika z tegorocznego *Raportu* (s. 50), w zakresie polityki informacyjnej uruchomiono system publikacji i stałej informacji ekonomiczno-rolniczej w zakresie rynków i prawa UE, co umożliwia współpracę z Komisją Europejską w zakresie przygotowania strategii integracji z rolnictwem Unii. Zgodnie z zamiarami zamieszczonymi w ubiegłorocznym *Raporcie* w roku 1995 powstało Centrum Informacji i Dokumentacji Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), którego zadaniem jest pomoc w dostosowaniu polskiego prawa rolnego do systemu UE (s. 56). W *Raporcie* brak jest natomiast informacji o działalności promocyjnej resortu rolnictwa w zakresie np. udziału polskich produktów rolno-spożywczych w targach i wystawach. Na niedostatek promocji polskich produktów rolnych (w tym żywności ekologicznej, co znajduje swój wyraz w art. 20 ust. 5 Układu Europejskiego) zwracała także uwagę Sejmowa Komisja ds. Integracji Europejskiej w swojej opinii dotyczącej *Raportu* za rok 1994.

W tegorocznym *Raporcie* zawarto natomiast obszernie omówienie działań mających na celu rozszerzenie dostępu polskich towarów rolno-spożywczych do rynku Unii (obustronną liberalizację) i harmonizację wyników Rundy Urugwajskiej GATT z Układem Europejskim. W *Raporcie* omówiono także kwestie przeniesienia koncesji EFTA na Układ Europejski i opracowania nowej polskiej taryfy celnej.

W ubiegłorocznym *Raporcie* podkreślano znaczenie intensyfikacji obrotów handlowych z UE jako jednego z najbardziej istotnych celów resortu rolnictwa. Za zaletę tegorocznego *Raportu* należy więc uznać zamieszczenie tak poszerzonego, w stosunku do ubiegłorocznego opracowania, komentarza dotyczącego wielu aspektów polskiego handlu towarami rolno-spożywczymi z UE.

Informacje zamieszczone w *Raporcie* za rok 1995 pozwalają na zorientowanie się w skali problemu oraz przebiegu rokowań Polska-UE związanych z przedłużeniem (do połowy 1996 r.) częściowej liberalizacji handlu wybranymi produktami rolno-żywnościowymi. Jednakże w związku z zawartą w *Raporcie* informacją o niepełnym wykorzystaniu przyznanym Polsce kontyngentów preferencyjnych, korzystne byłoby uściślenie, których grup towarów kwestia ta dotyczyła. Jak wynika bowiem z treści *Raportu* niepełne wykorzystanie kontyngentów wpłynęło na ostrożne stanowisko Unii w negocjacjach (prowadzonych według art. 20 ust. 5 Układu Europejskiego), w których strona polska zabiegała o powiększenie kwot (np. na owoce i warzywa) i o obniżenie cel i cen minimalnych (np. na mięso końskie, owoce miękkie i przetwory mięsne). Czy niepełne wykorzystanie kontyngentów przez Polskę miało miejsce wyłącznie w powyższych grupach towarów, czy też - w innych?

Odnosnie podnoszonej przez stronę polską kwestii deficytu handlowego Polski w obrotach towarami rolno-spożywczymi z UE należałoby podać wielkość tego deficytu i ewentualnie dynamikę jego zmian w kilku ubiegłych latach. Podobna uwaga odnosi się do informacji zawartej na 53 s. *Raportu*, gdzie podkreśla się zmniejszenie ujemnego salda w obrotach z UE, ale nie podaje się przy tym żadnych danych liczbowych.

W związku z zamieszczoną w *Raporcie* informacją o zaakceptowaniu przez Komisję tylko 5% corocznego wzrostu kontyngentów, (wobec postulowanego przez stronę polską 10% wzrostu) wskazane byłoby zamieszczenie krótkiego komentarza o wpływie tych ograniczeń na handel z UE.

Odnosnie informacji o harmonizacji wyników Rundy Urugwajskiej GATT z Układem Europejskim należałoby w omawianym *Raporcie* wyjaśnić, co oznacza przyjęty w negocjacjach Rundy Urugwajskiej "względnie wysoki poziom osłony rolnictwa i rynku rolnego, podobny

do osłony rynku UE" oraz "dość wysokie poziomy możliwego dotowania produkcji rolniczej i eksportu do roku 2000".

Jak wynika z *Raportu*, podstawowa strategia budowy nowej celnej taryfy rolnej (wypośredkowanie ustaleń Układu Europejskiego i Rundy Urugwajskiej GATT) polegała, między innymi, na zwiększeniu osłony tylko dla kilku produktów rolnych, szczególnie wrażliwych. W tym miejscu należałoby podać, których produktów powyższe działania osłonowe dotyczyły.

Odnosnie **przeniesienia koncesji EFTA na Układ Europejski** (zgodnie z art. 27 ust. 2 Układu Europejskiego) w *Raporcie* należałoby wymienić produkty, których kwoty (dla trzech krajów EFTA) zostały dodane do istniejących kontyngentów Układu Europejskiego, oraz te produkty (nieistniejące w zapisach preferencyjnych Układu, ale obecne w wymianie handlowej z trzema krajami EFTA), dla których wielkości kontyngentów ustalono na poziomie "historycznej" wielkości polskiego eksportu do tych 3 krajów. Należałoby także podać dokładny termin przeniesienia tych koncesji (zgodnie z *Harmonogramem* zamieszczonym w ubiegłorocznym *Raporcie* miał być to I kwartał 1995 r.).

Zaletą *Raportu* jest zamieszczenie informacji o podjętych działaniach na rzecz obliczenia i rozbitcia cła na część rolną i nierolną oraz o ustaleniu harmonogramu redukcji części nierolnej. Zgodnie bowiem z ustaleniami Układu Europejskiego (Protokół 3 Układu) z dniem 1 stycznia 1999 r. Polska zobowiązała się do całkowitego zniesienia "elementu nierolnego" (tzw. element ruchomy - MOB) taryfy celnej. W celu większej przejrzystości *Raportu* korzystne byłoby jednakże podanie przykładów towarów, których dotyczy podział taryfy celnej na część rolną i nierolną oraz harmonogramu redukcji ceł.

Wprowadzenie nowych regulacji do polskiej taryfy celnej nastąpiło, wg *Raportu* od 1 lipca 1995. Należy podkreślić, że termin ten jest zgodny z zakładanym w *Harmonogramie* opracowanym w zeszłym roku.

W zakończeniu części omawiających zagadnienia handlu Polska-UE w zakresie produktów rolno-spożywczych zamieszczono krótką informację o niekorzystnie wpływających na tę wymianę handlową takich czynnikach, jak nieurodzaj, wzrost cen skupu, powolny wzrost stopnia przetwarzanej żywności, itp. Podkreślono również, że w roku 1995 r. miało miejsce ożywienie w rolnictwie i przetwórstwie (wzrost produkcji, poprawa jakości, itd.). Należałoby także i te czynniki zilustrować danymi liczbowymi, co przyczyniłoby się do większej komunikatywności *Raportu*.

2. Z problematyką handlu zagranicznego wiąże się ściśle przewidziana w *Programie* bieżąca ochrona interesów polskich producentów rolnych przed nieuczciwą konkurencją.

W *Raporcie* brak jest jednakże szerszego omówienia wpływu *ustawy o opłatach wyrównawczych* na handel zagraniczny z UE. Na s. 51, z racji omawiania polskich negocjacji z UE dotyczących m.in. obniżenia ceł i cen minimalnych, znalazło się tylko ogólne sformułowanie "Polska pogorszyła nieco - przez wprowadzenie opłat wyrównawczych - warunki dostępu do niektórych rynków (...)".

3. *Program* przewidywał **działania legislacyjne zbliżające polskie normy jakościowe do wymagań WE.**

W *Harmonogramie* dołączonym do ubiegłorocznego *Raportu* wskazano na potrzebę zbliżania przepisów prawnych zgodnie z art. 69 i 70 Układu Europejskiego, czego efektem miało być uchwalenie ustawy o nasiennictwie, ustawy o ochronie roślin uprawnych, ustawy o państwowym nadzorze weterynaryjnym, ustawy prawo paszowe i ustawy rolnictwo ekologiczne. W cytowanym *Harmonogramie* zamieszczono odnośnie powyższych ustaw informację "w Sejmie po I czytaniu 1995 r.". Jak wynika z tegorocznego *Raportu*, w roku 1995 dokonał się istotny postęp w zbliżaniu polskich przepisów prawnych do unijnych. W lipcu 1995 r. uchwalono bowiem ustawę o ochronie roślin uprawnych (co jest zgodne z art. 69 Układu Europejskiego, stanowiącym, że zbliżanie przepisów polskich do unijnych obejmuje m.in. "w szcze-

gólności (...) ochronę roślin (...)). Ustawa o nasiennictwie została rozpatrzona przez Sejm i Senat. Trwały także prace nad ustawą o państwowym nadzorze weterynaryjnym.

Z tegorocznego *Raportu* wynika także, że na etapie uzgodnień międzyresortowych znajdowały się dwa projekty nowych ustaw (o nawozach i nawożeniu oraz o produkcji i obrocie wyrobami winiarskimi). Prowadzone były także prace nad przygotowaniem ustawy o hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich oraz ustawy o środkach żywienia zwierząt.

Jednakże ubiegłoroczny *Raport* wspominał o tym, że w Ministerstwie trwały prace nad ustawą Prawo żywnościowe, ustawą Prawo paszowe i ustawą Rolnictwo ekologiczne. W *Harmonogramie* znajdowało się także, jako jedno z zadań resortu rolnictwa, wykorzystanie pomocy zagranicznej (art. 96, 97 i 100 UE) między innymi na "harmonizację prawa żywnościowego". Tymczasem w tegorocznym *Raporcie* brak jest informacji o stopniu zaawansowania prac nad tymi trzema ustawami. Czy ustawa o środkach żywienia zwierząt obejmuje zakres przedmiotowy zaplanowany dla ustawy Prawo paszowe? Przygotowywana ustawa o produkcji i obrocie wyrobami winiarskimi wydaje się być elementem Prawa żywnościowego, konieczne jest jednakże zamieszczenie w *Raporcie* odpowiedniej informacji o losach trzech ustaw wymienionych w *Raporcie* za 1994 r., ewentualnych zmianach tytułów, zakresów regulacji itp. Ustawy te mogą wywrzeć znaczący wpływ na proces sterowania jakością polskich produktów żywnościowych, w tym - na promocję produkcji ekologicznej, do czego dużą wagę przywiązywano w *Programie*. Należy podkreślić, że Sejmowa Komisja ds. Układu Europejskiego zaleciła (w swojej opinii do ubiegłorocznego *Raportu*) przyspieszenie przekazania do Sejmu projektów ustaw: Prawo paszowe oraz Rolnictwo ekologiczne.

4. Istotną pozycję w *Programie* zajmowało także wspieranie rozwoju infrastruktury i sektora usług dla wsi i rolnictwa.

Zaletą *Raportu* jest zamieszczenie w nim informacji o uruchomieniu korzystnych linii kredytowych (na zakup ziemi, na osadnictwo młodych rolników, na drobną przedsiębiorczość na wsi, na walkę z bezrobociem i na infrastrukturę wsi). Uruchomienie tych linii przyczyni się do poprawy efektywności gospodarowania i ułatwi realizację idei wielofunkcyjnego rozwoju wsi.

W celach porównawczych możnaby jednakże zamieścić w *Raporcie* dane o liczbie kredytobiorców (analogicznie, jak zrobiono to w części *Raportu* obrazującej działalność AWRSP, gdzie oszacowano liczbę gospodarstw rolnych, w których w wyniku działalności Agencji możliwa była poprawa struktury agrarnej) i ewentualnie - o oprocentowaniu tych kredytów. Taki sposób prezentacji danych umożliwiłby odbiorcy *Raportu* orientację w skali atrakcyjności i stopniu wykorzystania kredytów preferencyjnych.

5. *Program* kładł również nacisk na wspieranie tworzenia giełd towarowych, organizowania ruchu spółdzielczego oraz systemu kredytowego.

Jak wynika z tegorocznego *Raportu* dzięki uruchomieniu kredytów specjalnych możliwy był pełny skup produktów sezonowych (np. rzepaku), lepsze zagospodarowanie surowców do przetwórstwa i upowszechnienie się bieżącej zapłaty rolnikom za dostarczane surowce. Powyższe zmiany, poruszone w "Raporcie" należy uznać za korzystne, sprzyjają bowiem wzmocnieniu poczucia stabilizacji wśród rolników, co z kolei umożliwia rozsądne podejmowanie decyzji w zakresie planowania produkcji rolniczej.

Tegoroczny *Raport* omawia także, szerzej w stosunku do ubiegłorocznego, przebieg tworzenia sieci giełd i rynków hurtowych.

Należy jednak podkreślić, że *Harmonogram* zamieszczony w ubiegłorocznym *Raporcie* przewidywał w tym zakresie pracę ciągłą z przybliżonym terminem zakończenia prac w latach 1995-1996. W związku z tym korzystne byłoby uzupełnienie danych zawartych w *Raporcie* o stopień zaawansowania tych prac w stosunku do planów. Należałoby również podać, jakie były rozmiary wsparcia systemu giełd i rynków hurtowych z budżetu Państwa w roku 1995.

W związku z podkreślonymi w *Raporcie* zmianami w zakresie i metodach działania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, wskazane byłoby zamieszczenie w *Raporcie* informacji, na czym te zmiany polegały.

6. *Program* zakładał także zakończenie procesu restrukturyzacji państwowej własności rolnej. W tegorocznym *Raporcie* podkreślono istotny postęp, jaki się dokonał w prywatyzacji ziemi i przedsiębiorstw. Zwrócono uwagę na poprawę struktury agrarnej ponad 100 tys. gospodarstw rodzinnych w wyniku działalności AWRSP. Zaletą *Raportu* jest także podanie danych liczbowych obrazujących strukturę zagospodarowania gruntów w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, co było postulowane w ocenie zeszłorocznego *Raportu* wykonanej przez BSE.

Natomiast ze względu na ciągle wysoki stopień zadłużenia AWRSP (wg stanu na 31.12.1995 r. - 1,4 mld zł), w *Raporcie* powinny się znaleźć dane dotyczące skali zadłużenia, ze szczególnym uwzględnieniem działań, jakie w 1995 r. podejmowano w celu zmniejszenia poziomu zobowiązań Agencji. Potrzebę zamieszczenia tych danych postulowano w ocenie *Raportu* za 1994 r. opracowanej przez BSE.

Wskazane również byłoby podać informację o stopniu zaawansowania procesów prywatyzacji w poszczególnych sektorach przemysłu spożywczego (co było postulowane w ocenie ubiegłorocznego *Raportu*, wykonanej przez BSE). Należałoby np. wskazać, za pomocą danych statystycznych, w których sektorach dokonał się największy postęp prywatyzacyjny w roku 1995 w stosunku do roku 1994.

7. W *Programie* przewidziano opracowanie strategicznych celów rozwoju polskiego rolnictwa w średnim i długim okresie, wybór zakresu, zasad i narzędzi polityki rolnej (zapewniającej pożądaną strukturę i poziom dochodów ludności rolniczej oraz wzrost efektywności produkcji) i wprowadzenie w życie narodowej polityki rolnej, której celem powinno być osiągnięcie wysokiego stopnia harmonizacji z polityką rolną Wspólnot.

Tegoroczny *Raport* podkreśla, że, między innymi, dzięki rządowym programom modernizacji głównych sektorów rolnych oraz specjalnym liniom kredytowym wyraźnie zaznaczył się proces odbudowy i modernizacji produkcji rolnej, a zwłaszcza przemian jakościowych i poprawy ekonomiki wytwarzania. Nastąpiło również ogólne zbilansowanie popytu i podaży na rynku rolnym (s. 48-49). Są to sformułowania dość ogólne i przydałoby się wsparcie ich danymi liczbowymi.

Raport (na s. 50) podkreśla również zmiany w funkcjonowaniu państwowej administracji rolnej, przy czym kładzie nacisk na poprawę polityki planowania i informacji (prowadzenie prac analityczno-prognostycznych w uruchomionym specjalnie w tym celu zespole, przygotowanie ekspertów-negocjatorów do współpracy z UE). Zaletą *Raportu* jest podanie informacji o szkoleniach kadr w zakresie integracji europejskiej, przy czym cenne jest objęcie tymi szkoleniami przedstawicieli środowisk samorządowych (s. 56).

Na kształtowanie przyszłego modelu polityki rolnej, spójnego z polityką rolną Unii, wpłyną też bez wątpienia zmiany charakteru działalności organizacji rolniczych (np. nawiązywanie kontaktów z odpowiednimi organizacjami w państwach członkowskich Unii). Są to jednakże organizacje pozarządowe. W *Raporcie* zabrakło natomiast szerszych informacji o działalności takich instytucji państwowych jak Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która, zgodnie z informacją z ubiegłorocznego *Raportu*, realizuje politykę państwa w tej dziedzinie.

Natomiast w *Raporcie* znalazło się, obszerniejsze w stosunku do ubiegłorocznego opracowania, omówienie kwestii pomocy zagranicznej, przy czym podkreślono, że cała działalność ze środków pomocowych jest podporządkowana od 1995 r. realizacji celów rekonstrukcji rolnictwa, zawartych w *Strategii dla Polski i Założeniach polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do roku 2000*. Pomoc zagraniczna stanowi więc zgodnie z *Raportem* instrument polityki rolnej państwa.

Raport zawiera również główne cele polityki rolnej, na które ta pomoc jest przeznaczona, co stanowi *novum* w stosunku do opracowania ubiegłorocznego. Warto podkreślić, że cele te odpowiadają głównym kierunkom współpracy Polski z Unią Europejską odnośnie zwiększenia efektywności rolnictwa (według art. 77 Układu Europejskiego). Korzystne jednakże byłoby zamieszczenie w *Raporcie* oceny, które z tych celów wymagają największego wsparcia, a w których dokonał się już znaczący postęp (np. jak przedstawia się kwestia wielofunkcyjnego rozwoju wsi). *Raport* nie zawiera również informacji na temat regionalizacji polityki rolnej, co należy zaliczyć do jego usterek, i co postulowano w opinii BSE wykonanej do ubiegłorocznego *Raportu* oraz w opinii Komisji ds. Układu Europejskiego.

Zaletą *Raportu* jest dość szczegółowe omówienie roli FAPA, przy czym na uwagę zasługuje zaangażowanie tej instytucji w najistotniejsze kierunki (polityka rolna, monitoring rynków zagranicznych i tworzenie giełd oraz dostosowywanie polskiego prawa do standardów UE). Za korzystne należy również uznać, podkreślone w *Raporcie*, skoncentrowanie środków pomocowych na zagadnieniach agrobiznesu, zarządzaniu gospodarką żywnościową i integracji. Opracowywane przez FAPA materiały analityczne, stanowią, jak wynika z *Raportu* cenna pomoc w negocjacjach z UE. W tym miejscu korzystne byłoby uściślenie, w jakich negocjacjach pomoc merytoryczna FAPA odegrała największą rolę.

Reasumując, tegoroczny *Raport* w części *Rolnictwo i Gospodarka Żywnościowa* został przygotowany bardziej szczegółowo w stosunku do ubiegłorocznego opracowania. Zaletą jego jest także umieszczenie niektórych danych w formie liczbowej. Nadal jednak w wielu wypadkach w *Raporcie* znalazły się sformułowania ogólnikowe, o charakterze hasłowym. Brak jest określenia stopnia zaawansowania prac np. nad polskim Prawem żywnościowym, ustawą Rolnictwo ekologiczne, oraz szerszych informacji na temat działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W *Raporcie* winny się także znaleźć dane ilustrujące rozmiary wymiany handlowej z Unią Europejską w zakresie towarów rolno-spożywczych, prezentujące to zagadnienie w formie porównawczej - odnośnie do stanu w latach wcześniejszych (co było postulowane w opinii BSE odnośnie do ubiegłorocznego *Raportu*).

Opracowała: Dorota Stankiewicz

INTERWENCJE NA RYNKU ROLNYM

Instytucją, która prowadzi działalność interwencyjną na polskim rynku rolnym, jest Agencja Rynku Rolnego. W *Raporcie* za rok 1995 zawarte jest omówienie nowelizacji ustawy o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego (s. 56 *Raportu*), przy czym podkreślono, że projekt nowelizacji ustawy był zgodny z wymogami prawa europejskiego. Zbliżanie ustawodawstwa polskiego do przepisów unijnych jest, jak wynika z art. 68 Układu Europejskiego "istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą". Należałoby jednak w tym miejscu zamieścić odpowiednią informację, w jaki sposób postulowane zmiany ustawy wpłyną na rolę ARR w polityce interwencyjnej państwa (np. w jaki sposób umożliwiono Agencji "podejmowanie i wspieranie inicjatyw w zakresie rozwoju infrastruktury rynkowej", na czym polega "prowadzenie gospodarki finansowej na zasadach określonych dla osób prawnych, z uwzględnieniem specyfiki działalności interwencyjnej i gospodarki państwowymi rezerwami żywności" itp.).

W stosunku do *Harmonogramu*, który przewidywał nowelizację ustawy o utworzeniu ARR w I kwartale 1995 r., nastąpiło pewne opóźnienie; projekt nowelizacji już w styczniu 1995 r. zaopiniowany został przez Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej i trafił do Sejmu 27 kwietnia 1995 r. (jako Druk Sejmowy nr 969).

1. W zakresie interwencji na rynku rolnym *Program działań resortu rolnictwa dla realizacji zadań wynikających z postanowień Układu Europejskiego*, opracowany w 1992 r., przewidywał wspieranie przez Agencję rozwoju instytucji infrastruktury rynkowej (giełdy towarowe, ośrodki informacji rynkowej i handlowej, banki kupieckie), zgodnie z art. 73 pkt 1 UE.

W tegorocznym *Raporcie* dość szczegółowo przedstawiono zaangażowanie ARR w proces tworzenia giełd i rynków hurtowych (podano rozmiar udziałów ARR w tworzonych giełdach i rynkach hurtowych w procentach kapitału założycielskiego, a także - liczbę giełd i rynków hurtowych, w których tworzenie ARR była zaangażowana). W stosunku do ubiegłorocznego *Raportu* widoczny jest postęp w liczbie giełd i rynków hurtowych wspieranych przez ARR (ich liczba wzrosła z 4 do 11). Zgodnie z sugestiami BSE odnośnie ubiegłorocznego *Raportu*, w tegorocznym opracowaniu podano również wysokość środków z "daru kukurydzianego" (13,4 mln zł), które ARR przeznaczyła na udziały w powyższych 11-tu podmiotach.

W *Raporcie* podano także wysokość wsparcia, udzielonego przez ARR Fundacji na rzecz Giełdy Zbożowo-Paszowej (17 mln zł), dzięki czemu możliwe było utworzenie w lipcu 1995 r. kolejnej giełdy - Warszawskiej Giełdy Towarowej, mającej charakter centralny.

Zaletą *Raportu* jest również bardziej szczegółowe w stosunku do opracowania ubiegłorocznego przedstawienie procesu doskonalenia systemu informacji o podstawowych rynkach rolnych. W wyniku udoskonalenia tego systemu cotygodniowy program monitorujący przebieg interwencji oraz bieżącą sytuację rynkową został w roku 1995 poszerzony na rynki mleka, mięsa i cukru. W roku 1994 r. program ten obejmował tylko rynek zbóż. Nastąpiło więc znaczne poszerzenie zakresu informacji wpływających do Centrali Agencji z jej regionalnych oddziałów. Sprawny monitoring podstawowych rynków, prowadzony w cyklu tygodniowym (czyli szybka informacja rynkowa), powinien się więc przyczynić do poprawy efektywności działalności interwencyjnej ARR.

Zaletą *Raportu* jest także wskazanie na opracowanie systemu kodyfikacji danych gromadzonych w komputerowej bazie danych ARR; system ten pozwoli na uporządkowanie danych zgodnie ze standardami europejskimi. Odnośnie do poprawy systemu informacji rynkowej za korzystne należy uznać również włączenie ARR w międzynarodowy system INTERNET (łącznie z giełdami i europejskimi bazami danych), doskonalenie kwalifikacji personelu i opracowanie koncepcji Zintegrowanego systemu informatycznego i strategii wdrożeniowej. Są to działania zgodne z postanowieniami art. 90 Układu Europejskiego, wg którego "strony

podejmą odpowiednie działania w celu rozwijania skutecznej wzajemnej wymiany informacji (...) włączając w to (...) dostęp do skomputeryzowanych baz danych Wspólnoty."

Zgodnie z uwagami BSE odnośnie ubiegłorocznego *Raportu*, w tegorocznym *Raporcie* wymieniono rynki, których analizą zajmuje się Agencja w poszczególnych cyklach, a także 9 najważniejszych rynków rolno-spożywczych, dla których ARR wspólnie z Zakładem Badań Rynkowych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej opracowuje specjalne raporty. Przy okazji nasuwa się pytanie: Czy ARR nadal prowadzi w cyklu miesięcznym system szerszej informacji o podstawowych rynkach wraz z elementami prognozy (jak to miało miejsce wg *Raportu* za 1994 r., czy też porzucono ten system analizy danych z powodu rozbudowy systemu "cotygodniowego"?

2. *Program* zakładał również stosowanie przez Agencję instrumentów ochrony rynku rolnego oraz modyfikowanie zakresu i form interwencji rynkowej.

Odnośnie ubiegłorocznego *Raportu* Sejmowa Komisja ds. Układu Europejskiego zwróciła uwagę na brak odzwierciedlenia skali interwencji i skuteczności ARR na poszczególnych rynkach.

W tegorocznym *Raporcie* szczegółowo omówiono działalność interwencyjną ARR na rynkach zboża, masła i wieprzowiny.

Zaletą tegorocznego *Raportu* jest podkreślenie wagi, jaką ARR przywiązywała do skupu produktów o możliwie najwyższych parametrach jakościowych. Zgodnie z uwagą BSE odnośnie poprzedniego *Raportu* w omawianym opracowaniu zamieszczono dane liczbowe ilustrujące skalę interwencji, w formie porównawczej do roku 1994 lub (w przypadku mięsa wieprzowego) w porównaniu do roku 1993 czyli poprzedniego okresu nadwyżkowego. Dzięki takiej prezentacji danych możliwa jest ocena efektywności interwencyjnej działalności ARR na trzech omówionych w *Raporcie* rynkach. Zwraca uwagę znaczne zwiększenie (o 230 tys. ton w stosunku do roku 1994) skupu interwencyjnego zbóż, który wyniósł w roku 1995 1,5 mln ton i zapobiegł spadkowi cen zbóż w okresie późniejszym poniżej ceny minimalnej. Jak wynika z *Raportu*, ARR wykupiła także ponad 2-krotnie więcej masła niż w roku 1994 i 2-krotnie więcej wieprzowiny niż w 1993 r. W celu pełnego zorientowania się w rozmiarach działalności interwencyjnej ARR korzystne byłoby też podanie środków finansowych zaangażowanych w interwencyjną działalność na powyższych rynkach.

W tegorocznym *Raporcie* zabrakło natomiast informacji o tym, czy ARR w 1995 r. prowadziła działalność interwencyjną na pozostałych rynkach oraz o rozmiarach tej interwencji.

Zgodnie z sugestią BSE odnośnie poprzedniego *Raportu* w tegorocznym opracowaniu podano również konkretne dane dotyczące rozmiarów i struktury poręczeń kredytowych udzielanych przez ARR na skup i utrzymywanie sezonowych zapasów produkcji rolniczej (w ujęciu porównawczym w stosunku do roku 1994) oraz wymieniono ważniejsze banki, z którymi ARR podpisała porozumienia dotyczące poręczeń spłaty kredytów skupowych.

Zwraca uwagę zamieszczony w *Raporcie* poziom poręczonych kredytów w roku 1995, zbliżony do poziomu z roku 1994. W związku z tym nasuwa się pytanie o przyczynę takiego stanu, wobec wzrostu interwencyjnego skupu zbóż (ponad połowa tego skupu jest przechowywana w magazynach autoryzowanych, skupujących zboże za własne środki bądź korzystających z kredytów preferencyjnych).

Wyjaśnienia wymaga także informacja o stosowaniu "określonych procedur" przy wyborze podmiotów gospodarczych uczestniczących w programach interwencyjnych. Jakie działania podjęła ARR w celu usprawnienia systemu procedur pozwalających zabezpieczyć interesy Agencji w zawieranych umowach cywilno-prawnych oraz udzielaniu poręczeń kredytowych?

3. Z *Programu* wynikało także, że Agencja Rynku Rolnego miała przygotowywać bazę magazynową niezbędną do utrzymania rezerw państwowych i gospodarczych zbóż.

W odróżnieniu od ubiegłorocznego *Raportu* w tegorocznym opracowaniu szczegółowo określono rozmiary przejętej dotychczas bazy magazynowej, z uwzględnieniem magazynów prze-

jętych w 1995 r. za wiarytelności. Jak wynika z *Raportu*, ogólna pojemność magazynów (662 tys. ton) zabezpiecza niezbędną bazę magazynową.

4. Zgodnie z *Programem* Agencja miała również wspierać poprawę jakości produktów rolnych.

Jak wynika z *Raportu* w 1995 r. przedstawiciele ARR uczestniczyli w pracach czterech normalizacyjnych komisji problemowych.

W odróżnieniu od poprzedniego *Raportu*, szczegółowo wymieniono te komisje oraz produkty (np. mąka pszenna), w których z udziałem przedstawicieli ARR uzgodniono i skierowano do ustanowienia projekty norm. Taki sposób prezentacji danych o działalności ARR w zakresie wspierania poprawy jakości produktów rolnych (zgodnie z art. 74, pkt 1 i 2 Układu Europejskiego) jest korzystny, ale należałoby jeszcze uzupełnić powyższe informacje o skalę zaawansowania prac nad normami, których nie opracowano w 1995 r. (podobne uwagi, odnośnie do wskazania stopnia zaawansowania prac nad normami z uwzględnieniem ewentualnych trudności, zostały zamieszczone w opinii BSE do ubiegłorocznego *Raportu*).

Podsumowanie

Jak wynika z *Raportu* za 1995 r. w zakresie interwencji na rynku rolnym nastąpiło niewielkie opóźnienie w pracach nad nowelizacją ustawy o utworzeniu ARR. Reszta zadań była realizowana w trybie ciągłym.

Zgodnie z uwagami BSE odnośnie poprzedniego *Raportu* w tegorocznym opracowaniu obszerniej omówiono proces tworzenia sieci giełd i rynków hurtowych oraz wymieniono wysokość środków, jakie ARR przeznaczyła na udziały w powyższych podmiotach. Omówiono także szerszy agencyjny system informacji o rynkach. Działalność interwencyjna ARR została przedstawiona w sposób bardziej szczegółowy w stosunku do ubiegłorocznego opracowania. Zamieszczono także dane liczbowe ilustrujące rozmiary skupu interwencyjnego (zboża, masła i wieprzowiny), przy czym za korzystne należy uznać ich prezentację w formie porównawczej do lat wcześniejszych (taki sposób prezentacji danych postulowano w opinii BSE). W "Raporcie", zgodnie z uwagami BSE, znalazła się także informacja o wysokości i strukturze poręczeń kredytowych udzielonych przez Agencję, wskazano przy tym na główne banki, z którymi Agencja współpracuje.

Należy podkreślić, że należałoby uzupełnić *Raport* o dane dotyczące wysokości środków finansowych zaangażowanych w interwencyjną działalność na rynkach rolnych zboża, masła i wieprzowiny.

W *Raporcie* zabrakło także informacji o tym, czy ARR prowadziła w 1995 r. działalność interwencyjną na rynkach cukru, miodu, przetworów ziemniaczanych i wełny. Należałoby także podać informację o tym, jakie działania podjęła ARR, aby zabezpieczyć swoje interesy przy udzielaniu poręczeń kredytowych.

Korzystne byłoby także uzupełnienie *Raportu* o informacje o skali zaawansowania prac nad normami dotyczącymi produktów rolnych i wskazać na ewentualne trudności w realizacji tych prac.

Opracowała: Dorota Stankiewicz

GOSPODARKA PRZESTRZENNA I BUDOWNICTWO

Ocena stopnia realizacji Programu

W ramach Programu działań dostosowujących gospodarkę polską do wymagań Układu Europejskiego Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (MGPIB) miało podjąć następujące działania, które uznano za najważniejsze i niezbędne dla dostosowania polskiego budownictwa i gospodarki przestrzennej do procesu integracji:

1. dostosowanie polskich norm w budownictwie do norm stosowanych w Unii,
2. dostosowanie polskich aprobat technicznych do systemu Europejskiej Aprobaty Technicznej,
3. dostosowanie polskich przepisów prawnych do procedur, zasad i rozwiązań legislacyjnych funkcjonujących w krajach Unii dotyczących gospodarki przestrzennej i budownictwa,
4. dostosowanie funkcjonowania polskiego rynku budowlanego i zasad finansowych do zasad, procedur i wymogów powszechnie stosowanych w krajach Unii (m.in. zasady przetargów i umów na roboty budowlane i dostawy inwestycyjne, zasady finansowania działalności inwestycyjnej ze środków publicznych, zasady szacowania i taksacji nieruchomości, indeks towarowo-materiałowy dla budownictwa, przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym),
5. wdrożenie Systemu Informacji o Terenie (SIT) oraz doskonalenie systemu katastrów.

Harmonogram zadań na lata 1995-1996 dla MGPIB przewiduje cztery podstawowe grupy zadań, przy czym terminy ich realizacji upływają w 1996 r. lub nie są precyzyjnie określone (praca ciągła). Brak jest więc formalnych przesłanek do oceny czy prace te są realizowane terminowo?

Z części *Raportu*, dotyczącej działań Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, wynika dość jasno jakie prace wykonano w 1995 r. Brak jest natomiast informacji: a) czy prace tu prezentowane w pełni odzwierciedlają zadania określone w *Harmonogramie*, b) jak Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa ocenia stan zaawansowania jego realizacji.

Działania ministerstwa w zasadzie odpowiadają zadaniom programowym. Trudno natomiast ocenić (z uwagi na mankamenty informacji ministerstwa przedstawione wyżej) czy są realizowane zgodnie z *Harmonogramem*?

W *Raporcie* nie znajdujemy jednak informacji na temat jednego z najważniejszych działań resortu dotyczącego pkt 4 (cytowanego wyżej), dotyczącego dostosowania funkcjonowania polskiego rynku budowlanego i zasad finansowych do zasad, procedur i wymogów powszechnie stosowanych w krajach Unii. Działania te wiążą się z możliwością realizacji postanowień art. 55 Układu Europejskiego (ułatwienia dla eksportu polskich usług budowlanych do krajów Unii). Zarówno w *Raportach* z lat poprzednich, jak i z 1996 r. (za rok 1995) w części MGPIB nie ma informacji o działaniach na tym polu. W *Raporcie* za 1994 r. działania w tym zakresie są przedstawione w części *Zamówienia publiczne*. Na s. 54 czytamy: "Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa ogłosił dwa rozporządzenia wykonawcze o metodach i podstawach sporządzania kosztorysu inwestorskiego oraz o zabezpieczeniu należytego wykonania umów w sprawie robót budowlanych". Brak jest informacji w *Raporcie*, czy cytowane działania w całości stanowią realizację założonego w Programie zadania, czy można to zadanie uznać za wykonane? Czy w związku z powstaniem Urzędu Zamówień Publicznych, urząd ten jest głównym koordynatorem działań w tym zakresie?

Kolejna uwaga, która dotyczy informacji z działań tego resortu nie wiąże się bezpośrednio z realizacją Programu, lecz wynika z lektury kolejnych *Raportów* (szczególnie z raportu za 1994 r). W części dotyczącej Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa podawane były działania, których realizację zapowiadano w 1995 r. Dotyczy to m.in. projektów ustaw: o rozwoju miast, o rehabilitacji zespołów mieszkaniowych (s. 37 *Raportu* za 1994 r.),

które miały trafić do Sejmu do końca 1995 r. W obecnym *Raporcie* te projekty ponownie pojawiają się, jako akty prawne, przy których kontynuuje się prace nad założeniami do tych projektów ustaw.

Należy przypomnieć, że w 1994 r. weszły w życie m.in. dwie z przywoływanych tu ustaw, a mianowicie ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509), oraz ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. Nr 85, poz. 388). Ustawa o najmie lokali była przygotowana w taki sposób, że w 1995 r. nowelizowano ją dwukrotnie (Dz. U. Nr. 86, poz. 433 oraz Dz. U. Nr 133, poz. 654). Wreszcie w końcu w 1996 r. przygotowano projekt ustawy "o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkalnych" (Druk Sejmowy nr 1837), w której proponuje się zmianę 20 jej elementów składowych (patrz uzasadnienie do projektu ustawy).

Także ustawa o własności lokali wzbudzała liczne kontrowersje. Podnoszone były kwestie (m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich) przyznania dodatków mieszkaniowych dla ubogich wspólnotowych właścicieli i odstąpienia od przerwania na prywatnych właścicieli obowiązku usuwania zaległości remontowych (brak przepisów przejściowych, które mogłyby w okresie dostosowawczym rozłożyć koszty remontów pomiędzy zarządców i właścicieli stanowi poważną lukę prawną).

Kolejnym problemem związanym z powyższymi ustawami, który należy tu poruszyć, a który nie bezpośrednio wynika z działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań UE jest kwestia zgodności polskich rozwiązań prawnych z przepisami prawa międzynarodowego, ratyfikowanymi przez Polskę.

Obie ustawy powinny być jednak interpretowane w świetle prawa międzynarodowego i aktów prawa wewnętrznego, odnoszących się do tych spraw. Polska ratyfikując Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, zobowiązała się - tak mówi jego art. 11 - do uznania prawa każdego człowieka do odpowiedniego poziomu życia dla niego i członków jego rodziny, łącznie z wyżywieniem, odzieżą i mieszkaniem, do stałego polepszania warunków bytowych oraz do podjęcia odpowiednich kroków w celu zapewnienia realizacji tego prawa. W postanowieniu z 11 stycznia 1995 r. (III ARN 75/94) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że od przystąpienia naszego kraju do Rady Europy orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu powinno być źródłem interpretacji przepisów polskiego prawa wewnętrznego. Wymogów tych w omawianych ustawach nie spełnia przerwanie na prywatnych właścicieli obowiązku usuwania zaległości remontowych (ustawa o własności lokali) z uwagi na wysokość kosztów nie do pokrycia przez osoby prywatne. Zaniebdania w tym zakresie, powstałe przez dziesięciolecia w wyniku polityki mieszkaniowej państwa oraz niewywiązywania się zarządców z obowiązku należytego utrzymania budynków, nie mogą obciążać obywateli, którzy nie mieli wpływu na zarządzanie. Z kolei w ustawie o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych występuje instytucja *eksmisji donikąd* z mieszkania, w przypadku nie spełnienia określonych wymogów ustawowych. Eksmisja ta jest niedopuszczalna w świetle przytoczonych ustaleń prawnych ratyfikowanych przez Polskę.

Ocena metodologii i formy opracowania *Raportu* w części dotyczącej gospodarki przestrzennej i budownictwa

Sprawą wymagającą rozważenia jest zasadność zakwalifikowania opracowanej w końcu 1995 r. *Wstępnej koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, stanowiącej element składowy gospodarki przestrzennej, do części *Raportu* dotyczącego *Programów regionalnych*. Programy regionalne wynikają bowiem z polityki przestrzennej, a nie odwrotnie.

Powoduje to m.in., że szereg problemów dotyczących gospodarki przestrzennej (np. współpraca z UE nad Europejską Perspektywą Rozwoju Przestrzennego) jest omawiane w części *Raportu* dotyczącej *Programów regionalnych*.

Dyskusyjne jest również zaklasyfikowanie przygotowywanego projektu ustawy o nieruchomościach do części *Gospodarka przestrzenna i gospodarka terenami*. Kwestie te w związane są z rodzajem nieruchomości i winny one być rozpatrywane bądź jako część składowa gospodarki komunalnej (nieruchomości dotyczące infrastruktury technicznej), gospodarki mieszkaniowej (budynki mieszkalne), budownictwa (pozostałe rodzaje budynków i budowli).

Trudno również uznać za właściwe metodologicznie sprowadzenie prac prowadzonych w ramach gospodarki przestrzennej w 1995 r. do przygotowywania dwóch ustaw: o renowacji i modernizacji zabudowy miejskiej oraz o rozwoju miast.

W części dotyczącej budownictwa kontrowersje metodologiczne wzbudzają przywołane w *Raporcie*, a wdrażane w 1995 r. ustawy dotyczące: własności lokali oraz najmu lokali mieszkalnych i dodatków mieszkaniowych. Pełnomocnik Rządu ds. Integracji Europejskiej opiniując obie ustawy wydał opinię, że przedmiot tych regulacji nie jest objęty zakresem prawa europejskiego i stanowi domenę prawa krajowego. Jeżeli tak, to zbędne jest przywoływanie tych ustaw w *Raporcie* dotyczącym przecież działań dostosowujących polską gospodarkę do Unii Europejskiej.

Reasumując, metodologia i forma informacji przygotowanej przez MGPIB nie ułatwiają zapoznania się z przebiegiem prac nad przystosowaniem gospodarki przestrzennej i budownictwa do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej w 1995 r.

Opracowali: Grzegorz Ciura, dr Eugeniusz Zawadzki

TRANSPORT I GOSPODARKA MORSKA

I. Ocena metodologii i formy opracowania transportowej części Raportu

Raport za rok 1995 w części "Transport i gospodarka morska" składa się z dwóch zasadniczych części:

- rynkowej, w której dominują sprawy dostosowań prawnych do wymogów rynku transportowego UE;
- infrastrukturalnej, z zaakcentowanym problemem finansowania inwestycji transportowych w Polsce.

Raport w obu zasadniczych częściach ma charakter gałęziowy. Podejście takie jest zgodne z pragmatyką zachodnioeuropejską i wynika z odrębności poszczególnych podsystemów gałęziowych transportu. Istotnie poprawia przy tym czytelność programu działań dostosowawczych, co jest ważne w przypadku, gdy *Harmonogram działań dostosowujący polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań UE w latach 1995-1996* (URM, Warszawa 1995) ma w części transportowej układ problemowo-gałęziowy z wyeksponowaniem naszych problemów z kolejnictwem, a szczególnie z przedsiębiorstwem PKP.

Uzupełnieniem *Raportu* są zagadnienia związane z informatyzacją transportu i harmonizacją norm z obowiązującymi w Unii Europejskiej.

Podstawowa uwaga metodologiczna nasuwająca się w związku z *Raportem* dotyczy p. 1 - części rynkowej. Program dostosowawczy w tej części powinien być podzielony na dwa podpunkty:

- dostosowanie prawne polskiego rynku,
- realizacja różnorodnych, rynkowych działań dostosowawczych.

Rynek to nie tylko same regulacje prawne dominujące w pierwszym etapie dostosowania naszego transportu do wymogów rynku UE, lecz również faktyczne kroki i zmiany w zarządzaniu podmiotami gospodarczymi. Brak rozgraniczenia między zmianami prawnymi, a realnymi przedsięwzięciami rynkowymi utrudnia ocenę czy zmiany prawne weszły w życie i jakie mają skutki gospodarcze. Przykładowo, w transporcie kolejowym, z którego dostosowaniem do wymogów UE i restrukturyzacją są największe kłopoty, analizowany jest w *Raporcie* wstępny etap prac legislacyjnych, który zaowocował w 1996 r. pracami sejmowymi nad projektem ustawy o transporcie kolejowym. Natomiast w transporcie samochodowym zwraca się dużo uwagi na pozyskiwanie z krajów UE zezwoleń na jazdy, co wiąże się z realną działalnością rynkową. Wydaje się, że należałoby w sferze rynkowej oddzielić problemy regulacji prawnej od realnej sfery funkcjonowania podmiotów rynkowych.

II. Stopień realizacji programów działań dostosowujących polską gospodarkę i polski system prawny do wymagań UE

W kwestii ogólnej należy podkreślić przyjęcie w 1995 r. przez Radę Ministrów i skierowanie do Sejmu RP dokumentu *Polityka transportowa - program działania w kierunku przekształcenia transportu w system dostosowany do wymogów gospodarki rynkowej i nowych warunków współpracy gospodarczej w Europie*. Określa on kierunki polityki transportowej państwa zgodnie z logiką przemian umożliwiających nam w przyszłości członkostwo w Unii Europejskiej. Wejście w życie w styczniu 1995 r. ustawy o zmianie ustawy Prawo przewozowe staje się w tej sytuacji elementem określonej prorynkowej polityki transportowej.

Odnosnie do **transportu kolejowego** sytuacja aplikacyjna Polski do UE jest skomplikowana. Przemiany jakościowe w polskim kolejnictwie są w fazie początkowej a PKP należy do największych dłużników budżetu państwa.

Należy podkreślić poważną pracę legislacyjną wykonaną w zakresie restrukturyzacji PKP. W lipcu 1995 r. uchwalono ustawę o Przedsiębiorstwie Państwowym "Polskie Koleje Państwowe" umożliwiającą istotne zmiany zarządcze w przedsiębiorstwie PKP. Jest to zgodne z *Harmonogramem działań dostosowujących*. Jednak dalsza restrukturyzacja PKP i zgodna z zasadami UE zmiana uwarunkowań rynkowych w polskim transporcie kolejowym zagrożona jest przedłużającymi się pracami nad ustawą o transporcie kolejowym. Została ona opracowana przez resort, rozpatrzona przez KERM i RM zgodnie z *Harmonogramem działań* w 1995 r. Na początku 1996 r. odbyło się pierwsze czytanie rządowego projektu w Sejmie. Do września 1996 r. nie zapadły w jej sprawie żadne rozstrzygnięcia. Projekt ustawy zakłada dostęp wszystkich podmiotów gospodarczych do sieci kolejowej w Polsce. Bez niej, na przykład, funkcjonowanie sześciu sprywatyzowanych przedsiębiorstw kolejowych na Górnym Śląsku (130 lokomotyw, 3750 wagonów, 680 km własnych torów i 15% przewozów realizowanych na sieci PKP) nie może ulec rozszerzeniu. Brak ustawy o transporcie kolejowym utrudnia także formalne wyodrębnienie 15-16 tys. km magistralnych linii kolejowych w celu stworzenia przejrzystego systemu finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Można dodać, że zgodnie z postanowieniami dyrektywy UE ustawa zakłada obowiązek wyodrębnienia ewidencji kosztów linii kolejowych z podziałem na koszty budowy, utrzymania, prowadzenia ruchu i administrowania nimi. W przyszłości umożliwi to m.in. wyrównywanie warunków konkurencji na rozszerzonym rynku transportowym UE.

Przedłużanie prac nad tą kluczową dla transportu kolejowego ustawą opóźni procesy dostosowawcze polskiego systemu transportowego do warunków UE. Trudno jednak tu o optymizm, skoro w Sejmie RP czeka na uchwalenie taka liczba aktów ustawowych, która przy intensywnej pracy parlamentu wystarczyłaby na co najmniej 3 lata.

Należałoby podkreślić jeszcze jeden aspekt narastania w 1996 r. opóźnień legislacyjnych w kolejnictwie. Zgodnie z prawem Parkinsona i prawem niemożności Murphy'ego niektóre pomysły restrukturyzacyjne PKP niebezpiecznie ewoluują. Program "Polityka transportowa" Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej (MTiGM) przewidywał wyzbycie się nadmiernego i przestarzałego majątku transportowego, m.in. PKP, poprzez powierzenie go Zarządowi Majątku Skarbu Państwa (w Ministerstwie Skarbu?) lub powołanemu Zarządowi Publicznej Infrastruktury Transportowej. Tymczasem recenzowany *Raport 1995* mówi już na s. 69 o utworzeniu Agencji Restrukturyzacyjnej PKP jako nowego urzędu państwowego zajmującego się nierentowną działalnością kolei. Wygląda na to, że jak tylko można coś przekazać, rozdysponować lub przelać, to natychmiast powołuje się jakąś dodatkową, trudną do skontrolowania agencję. Okazuje się przy tym, że wiele spraw majątkowych możliwych do uregulowania przez same PKP ulega opóźnieniu. Na przykład Wschodnia Dyrekcja Kolei Państwowych umiała przygotować i zorganizować sprzedaż mieszkań zakładowych i pomieszczeń użytkowych w zakładowych domach mieszkalnych, a to samo zadanie dla dyrekcji siedleckiej CDOKP jest już ponad siły.

Przebieg rynkowych procesów dostosowawczych w **transporcie samochodowym** budzi wiele zastrzeżeń i obaw. Przygotowanie ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego trwa od dwóch lat i rok 1995 nie przyniósł w tym względzie rozstrzygającego postępu. Do projektu ustawy zgłaszane są poważne zastrzeżenia, np. nieuwzględnianie kryteriów ekologicznych realizowania przewozów drogowych (wyjątkiem są niewielkie preferencje dla przewozów kombinowanych). Mogłoby to w przyszłości spowodować trudności aplikacyjne do UE, w której ekologia staje się jednym z najważniejszych kryteriów oceny transportu, a niektóre państwa - np. Szwecja - czynią z tego problem pierwszoplanowy.

Próby objęcia koncesjonowaniem międzynarodowych przewozów drogowych i krajowych pasażerskich pozostawiają bez koncesjonowania spedycję międzynarodową w transporcie samochodowym. Jeżeli koncesjonowanie przewoźników międzynarodowych będzie uciążliwe, to może się tak stać, że wszyscy oni staną się nagle spedytorami, czyli organizatorami

procesu transportowego. Przedsiębiorstwa spedycyjne z reguły dysponują obecnie poważnym parkiem samochodowym. W większości państw UE spedycja jest także koncesjonowana.

W sferze wykonawczej brakuje jednoznacznych ustaleń w zakresie naliczania i pobierania podatku VAT od przewoźników i spedytorów międzynarodowych, co bez względu na przyporządkowanie resortowe odbierane jest, szczególnie przez zagranicę, jako przejaw bałaganu i nieudolności gospodarczej.

Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej walczy o zwiększenie liczby zezwoleń na jazdy dla polskich ciężarówek. Sukcesem stało się np. w 1996 r. uzyskanie dodatkowych tranzytowych zezwoleń na przejazdy przez terytorium Francji do Hiszpanii lub zezwoleń *loco* do Włoch. Sytuacja ta powtarza się co roku. Tymczasem Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego (BOTM) w 1995 r. nie dawało sobie rady z oceną i weryfikacją koncesji przewozowych, a tym samym z handlem koncesjami i zezwoleniami na jazdy. System wydawania koncesji na przewozy drogowe przez BOTM jest ułomny, a próby przeniesienia rozdawnictwa do regionalnych biur nie do końca powiodły się. Sposób oceny i weryfikacji koncesji jest zbyt skomplikowany i prowadzi do nadużyć. Poprawę może spowodować wyposażenie w 1996 r. BOTM w komputerowy rejestr pojazdów, umożliwiający śledzenie terminów przeglądów technicznych ciężarówek oraz zmiany ich właścicieli.

W Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej brakowało w 1995 r. rozeznania odnośnie faktycznego stanu rynku transportowego i spedycji w Polsce, szczególnie w przewozach drogowych. Utrzymuje się sztuczny podział na przewozy międzynarodowe i krajowe. Przy skomplikowanych powiązaniach organizacyjnych, prawnomiędzynarodowych, personalnych podmiotów rynkowych jest to czystym anachronizmem.

Nie do końca jasna jest polityka różnych resortów w zakresie prywatyzacji przedsiębiorstw spedycyjnych i samochodowych. Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą od kilku lat nie może zaawansować prywatyzacji niektórych przedsiębiorstw C. Hartwig, a MTiGM dzielnie "zarządza" np. przedsiębiorstwem "Spedpol", w którym jako organ założycielski posiada 50% udziałów (druga połowa należy do szwedzkiego koncernu spedycyjno-logistycznego Bilspedition).

Transport morski pozostaje najbardziej otwartą rynkowo gałęzią transportową w Polsce. Polscy armatorzy nie są wspomagani finansowo przez państwo. Prawie połowa floty handlowej zarejestrowana jest pod tzw. tanimi banderami i wtedy budżet państwa nie otrzymuje wpływów z tytułu opodatkowania prowadzonej przez armatorów działalności. W Grupie Polska Żegluga Morska, która jest największym polskim armatorem umiejscowionym i rozliczającym się podatkowo w naszym kraju, większość ładunków w 1995 r. stanowiły przewozy między obcymi portami. Spadek ładunków polskiego handlu zagranicznego w stosunku do 1994 r. wyniósł 17% i osiągnął poziom 23,5% ogółu przewozów. Może również dlatego wśród szeregu autentycznych dokonań legislacyjnych roku 1995 w Raporcie wymieniony został na s. 71 Projekt założeń programu zwiększenia międzynarodowej konkurencyjności polskiego transportu morskiego, przyjęty przez KERM w grudniu 1995 r.

Wydaje się, że ten dokument i program nie powinien być przytaczany w materiałach związanych z dostosowaniem polskiego rynku transportowego do wymagań UE. Jednym z podstawowych postulatów armatorskich w nim zawartych jest zapewnienie gestii transportowej polskim armatorom w odniesieniu do ładunków polskiego handlu zagranicznego. To oznacza jednak zapowiedź ingerowania metodami administracyjnymi w wolny rynek. I chociaż metody te są doskonale znane państwu UE, to raczej należałoby się do tego typu chęci przyznać nieco dyskretniej.

Powyższa uwaga nie podważa dorobku legislacyjnego roku 1995, który jest w dziedzinie transportu morskiego imponujący. Pozwoli on na przestrzeni kilku lat uporządkować wiele spraw zgodnie z konwencjami i regulacjami UE. Potrzebne będzie do tego m.in. znowelizowanie Prawa morskiego oraz przede wszystkim przyjęcie złożonej w Sejmie RP w 1995 r.

ustawy o portach i przystaniach morskich. Uporządkowanie problemów zarządczych w dużych portach morskich ma kapitalne znaczenie w momencie, gdy do tych portów zaczynają napływać szerszym strumieniem inwestycje zagraniczne.

Gdy chodzi o **transport wodny śródlądowy**, to trudno oceniać stopień realizacji programów działań dostosowawczych w 1995 r., gdyż w *Harmonogramie* działań w latach 1995-1996 żegluga śródlądowa w zasadzie nie figuruje. Bowiem na s. 20 umieszczono jedynie puste rubryki terminarza i końcowych efektów prac.

Można dodać jedynie, że obecnie przewozy śródlądowe na szerszą, również międzynarodową skalę, wykonują jedynie dwa przedsiębiorstwa śródlądowe we Wrocławiu i Bydgoszczy. Stan dróg wodnych jest natomiast w Polsce taki, iż mówi się publicznie o agonii transportu śródlądowego, czego dowodem jest sytuacja na warszawskim odcinku Wisły. W związku z tym pozostawanie ustawy o żegludze śródlądowej ciągle na etapie prac nad założeniami nie stanowi zagrożenia dla naszej drogi do członkostwa do UE.

Odnosnie do **transportu lotniczego** rynkowe problemy dostosowawcze koncentrują się wokół przedsiębiorstwa PLL LOT SA. Należy w tym przypadku zachować ostrożność i słusznie przekształcenia własnościowe LOT przebiegają bez forsowania tempa i akcyjności. Nie powinno się to wiązać z opóźnieniem naszej aplikacji do UE. Można dodać, że właściwa liberalizacja rynku przewozów lotniczych nastąpiła w UE dopiero w pierwszej połowie lat 90-tych, po przyjęciu tzw. II pakietu liberalizacyjnego 01.11.1990 r. i ostatniego - III pakietu z dn. 01.01.1993 r. Mimo tych rozporządzeń pewne obszary działalności lotniczej mogą nadal być regulowane w UE przez państwo. W sumie więc dopiero trwa tam praktyczne wdrażanie nowych rozwiązań liberalizacyjnych i LOT również dostosowuje się do nich.

Zwiększeniu wartości przedsiębiorstwa LOT i usprawnieniu jego działalności ma służyć przemysłana prywatyzacja. Plan tej prywatyzacji przewiduje utrzymanie 51% akcji przez państwo. Inaczej przedsiębiorstwo zniknęłoby z rynku. Tłumaczy to długotrwałe poszukiwanie mniejszościowego inwestora strategicznego dla LOT-u. W 1995 r. poważnie zainteresowane LOT-em było np. amerykańskie American Airlines (AMR), z którym nasze przedsiębiorstwo podpisało umowę m.in. o wspólnej rezerwacji, tzw. code-share. Jednak, co znamienne, później nastąpiła próba rządu amerykańskiego (Departamentu Transportu USA) rozszerzenia tej umowy na inne amerykańskie umowy code-share obejmujące przewoźników amerykańskich United i Northwest oraz ich partnerów - KLM i Lufthansę. W sumie, firmy lotnicze obsługujące rocznie ponad 200 mln pasażerów otrzymałyby nieskrępowany dostęp do naszego rynku lotniczego (2 mln pasażerów rocznie).

II. Stopień realizacji programów działań dostosowujących infrastrukturę i tabor do wymagań UE

Działania dostosowujące infrastrukturę i tabor do wymagań UE tylko w niewielkim stopniu wiążą się z upodobnieniem przepisów bezpieczeństwa ruchu i ekologicznych w kilku gałęziach transportu. W gospodarce morskiej, zgodnie z tym co zostało powiedziane wyżej, trwa np. opracowywanie aktów wykonawczych do uchwalonej w marcu 1995 r. ustawy o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki. W transporcie samochodowym dopóki nie zostaną uchwalone ustawy:

- o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego,
- o warunkach wykonywania krajowego zarobkowego przewozu osób pojazdami samochodowymi,
- nowelizacja ustawy Prawo o ruchu drogowym,

trudno mówić o stworzeniu warunków istotniejszego dostosowania norm prawno-eksploatacyjnych do uregulowań przyjętych w UE.

W tym zakresie rok 1995 nie przyniósł ważnych rozstrzygnięć.

O transporcie wodnym śródlądowym można w ogóle nie wspominać.

Kluczowym polem dostosowawczym polskiej infrastruktury transportowej do wymagań UE są nowe **inwestycje transportowe**, a także modernizacyjne już istniejącej infrastruktury technicznej. I w tym momencie dotykamy najważniejszego problemu, przez pryzmat którego należałoby oceniać realizację wszystkich programów rozwojowych transportu - nie tylko w 1995 r. Jest nim zupełny (w stosunku do potrzeb) brak środków finansowych!

W tej sytuacji PKP koncentruje się słusznie na modernizacji linii E-20 na odcinku Kunowice-Warszawa, zużywając na ten cel głównie środki zagraniczne łącznie z PHARE.

W 1995 r. nie zanotowano istotniejszego postępu w realizacji programu budowy autostrad. Wykaz ogłoszonych przez Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad w 1995 r. postępowań przetargowych jest wprawdzie rozbudowany, ale żadne z nich nie zakończyło się nawet w 1996 r. Agencji brakuje dopracowanego systemu ocen aplikujących o koncesje, czy też wymogów środowiskowych (ekologicznych) budowy i eksploatacji autostrad. Staje się oczywiste, że potencjalni koncesjonariusze programu autostradowego bardziej liczą na "przerabianie" państwowych środków inwestycyjnych, niż wykładanie własnych.

Okres zwrotu kapitału angażowanego w inwestycje infrastrukturalne jest, poza telekomunikacją, bardzo długi i tego typu inwestycje pozostają domeną państwa. UE stoi również przed tym problemem, z zachowaniem oczywiście wszystkich proporcji. Rozszerzonej UE brakuje do 2000 r. 130 mld ECU na realizację programu TEN (*The Trans-European Network*) obejmującego połączenia transportowe, telekomunikacyjne i energetyczne w ramach Wspólnoty wraz z przedłużeniem tych połączeń do krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

Na tym tle wyjątkowo korzystnie prezentują się w Polsce efekty ukończonych w 1995 r. prac studialnych nad "Projektem dostępu do portów i zarządzania portami" (s. 74 *Raportu*), w oparciu o który MTiGM negocjowało pożyczkę infrastrukturalną z Bankiem Światowym. Został on pozytywnie oceniony przez doradców BŚ - Maritime Group z Rotterdamu i 24 kwietnia 1996 r. BŚ zadeklarował 67 mln USD (w dolarach i markach) na inwestycje portowe w Polsce. Prace nad drugim projektem modernizacji portów morskich powinny zaowocować w 1997 r. rozszerzeniem finansowania tego typu inwestycji przez BŚ do kwoty 300 mln USD. Z dotychczasowych 7 czynnych pożyczek pochodzących z międzynarodowych instytucji finansowych dla polskiego sektora transportowego na ogólną kwotę ok. 704 mln USD wykorzystano ok. 323 mln USD, czyli 46% przyznaných środków. Są to jedyne realne, dodatkowe pieniądze na inwestycje infrastrukturalne. Sprawne przygotowywanie procedur kredytowych oraz wykorzystania przyznaných pożyczek pozwala sądzić, że w najbliższych latach uda się uzyskać w międzynarodowych instytucjach finansowych kolejne środki na rozwój infrastruktury transportowej. Szczególnie ważne są tzw. drugi projekt drogowy (400 mln USD) oraz wspomniane inwestycje portowe.

Brak środków finansowych na szerzej zakrojone inwestycje infrastrukturalne pośrednio prowadzi do tego, że w recenzowanym *Raporcie* za rok 1995 pojawia się specyfikacja prac na przejściach granicznych, w której uwzględnia się myjnię wagonów, kontenery grzewcze lub pojedynczy pawilon odpraw. Przy takiej szczegółowości, utrudniającej ogólniejszą refleksję, może czasami podobna informacja wprowadzać w błąd.

Przykładowo, odnośnie do przejścia drogowego Sławatycze-Domaczewo (nie Słowatycze, jak na s. 75) mówi się o "...poszerzeniu istniejącej drogi". Czytającemu mogłoby się wydawać, że chodzi tu o szeroko zakrojone inwestycje drogowe, które udrożniłyby dla samochodów ciężarowych drogi III klasy technicznej 817 do Wisznic, 804 do Łukowa i Siedlec lub 813 do Międzyrzecza Podlaskiego. Bez przebudowy tych dróg nowe przejście graniczne trafia w ocenie dysponentów ciężkich pojazdów w próżnię infrastrukturalną. Prowadzone prace drogowe dotyczą zaś głównie niespełna 2-kilometrowego, dojazdowego odcinka drogi od mostu granicznego i terminalu do skrzyżowania dróg 817 i 816.

Drugi przykład to przejścia graniczne woj. bielskiego. Uruchomione zostało przejście kolejowe Zwardoń-Skalite, gdyż obroty towarowe ze Słowacją wzrastają a połączenia kolejowe mają zbyt małą przepustowość. Zainteresowana jest tym przede wszystkim strona słowacka. To wójt słowackiej wsi Skalite oczyścił rękami bezrobotnych cały odcinek przedwojennego przejścia kolejowego. Z naszej strony dopiero "...przewidziana jest częściowo budowa nowej drogi". Na przejściu drogowym w Korbielowie Słowacy postawili przejście graniczne i doprowadzili do niego drogę. Problemy są z projektowanym przejściem drogowym Ujsoły/Glinka. Strona słowacka zadeklarowała budowę przejścia granicznego pod warunkiem, że Polacy wybudują po swojej stronie brakujące 3,7 km drogi dojazdowej. Jaśniejszym punktem jest modernizacja ze środków PHARE drogi Żywiec-Zwardoń.

W kontekście powyższych realiów zagospodarowania infrastrukturalnego przejść granicznych należy podkreślić zasadność wydatkowania pieniędzy na ten cel ze środków pomocowych PHARE w ramach:

- programu dofinansowania modernizacji i budowy przejść w Olszynie, Kołbaskowie i Zwardoniu;
- Programu Współpracy Transgranicznej (Świecko, Olszyna).

Szczególnie z uwagi na stosunkowo słabe zaawansowanie realizacji Programu Współpracy Przygranicznej Polska-Niemcy (s. 192-193 *Programu 1995*) celowym byłoby sfinansowanie w jego ramach najpilniejszych inwestycji infrastrukturalnych na zachodniej granicy Polski. Wybudowane obiekty (mosty, drogi i in.) będą służyć obu państwom przez dziesięciolecia.

III. Wsparcie zarządzania narzędziami informatycznymi oraz harmonizacja norm i przepisów

Zaawansowanie informatyzacji systemu transportowego jest wprost proporcjonalne do stanu jego rozwoju i dofinansowania.

Wraz z oddawaniem do eksploatacji nowych, zmodernizowanych obiektów transportowych wystąpi konieczność wykorzystania odpowiednich narzędzi informatycznych. Trudno sobie wyobrazić na przykład użytkowanie linii kolejowej Kunowice-Warszawa bez europejskiego systemu sterowania szybkimi pociągami. Rozszerzanie koncesjonowania przewozów drogowych nie będzie możliwe bez sprawnego systemu gromadzenia danych. W przeciwnym przypadku będą kontynuowane kryminogenne doświadczenia BOTM-u. Możliwe, że doczekamy się sprawnego systemu informatycznego obsługi celnej, co znakomicie usprawniłoby funkcjonowanie infrastruktury granicznej. W każdym przypadku są to zadania, których realizacja wykracza poza jeden, 1995 rok.

Odnosnie do przepisów prawnych dotyczących transportu uwzględniają one normy UE i pod tym względem nie występują istotniejsze zagrożenia w harmonizacji przepisów i norm.

Uwagi końcowe

Raport z wykonania programu działań dostosowawczych w 1995 r. jest w zakresie transportu i gospodarki wodnej rzetelny, a także rzeczowy. Nosi wprawdzie cechy czegoś, co w języku angielskim nazywa się "upiększaniem witryny", ale odbywa się to bez specjalnej szkody dla *meritum* zagadnień.

Gdy chodzi o zagadnienia merytoryczne, to trwa dostosowywanie polskiego systemu prawnego w dziedzinie transportu do wymagań UE. Jest ono zróżnicowane dla poszczególnych gałęzi transportu. Najlepiej prace przebiegają w gospodarce morskiej, słabiej są zaawansowane w kolejnictwie. W transporcie samochodowym działania przypominają desperacką próbę odzyskania kontroli nad rynkiem przewozowym.

W zakresie prawodawstwa i prac legislacyjnych, które zawsze można przyspieszyć, choćby na etapie sejmowym, nie widać zagrożeń dla naszych starań o członkostwo w UE. W związku z tym piszący te słowa nie podziela opinii zawartej w ocenie *Raportu* 1994 przez Komisję ds. Układu Europejskiego, iż działania Rządu RP w zakresie dostosowywania polskiego rynku transportowego do wymagań UE są niewystarczające. Można dodać, że transport obok rolnictwa jest jedną z najwrażliwszych dziedzin gospodarowania w Europie Zachodniej i procesy dostosowawcze zachodzą w nim stosunkowo wolno. Nie tak dawno, w 1983 r. doszło do bezprecedensowego oskarżenia Rady Ministrów EWG przed Trybunałem Sprawiedliwości o nie realizowanie postanowień Traktatu Rzymskiego w części dotyczącej transportu. W 1985 r. Trybunał wydał orzeczenie, w którym stwierdził, iż Rada rzeczywiście naruszyła Traktat Rzymski poprzez "niepowodzenie w zakresie zapewniania wolności świadczenia usług w sferze transportu międzynarodowego oraz określenia warunków, na jakich przewoźnicy państw nie będących członkami Wspólnoty mogą działać na terenie państw członkowskich". O jednolitym rynku transportowym UE można będzie mówić dopiero po 01.01.2004 r., gdy zliberalizowany zostanie kaboataż morski między portami Grecji (ujednoczenie rynku lotniczego przewiduje się do 01.04.1997 r., a samochodowego - do 01.07.1998 r.).

Należy tylko unikać z naszej strony błędów unijnych organów wykonawczych i nie przedłużać niepotrzebnie prac zatwierdzających opracowane już często akty prawne. Inne, np. w zakresie międzynarodowego transportu samochodowego, wymagają szybkiego dopracowania, uchwalenia i uzupełnienia przepisami wykonawczymi.

Natomiast prawdziwym problemem są działania dostosowujące polską gospodarkę do wymagań transportowych UE. Brakuje na przykład 9 mld USD na realizację programu budowy autostrad. Infrastruktura graniczna i celna jest dramatycznie słaba. Nie wiemy nawet tak naprawdę ile przedsiębiorstw zajmuje się transportem międzynarodowym. I tutaj będzie potrzeba bardzo dużo wyrozumiałości ze strony UE aby przyjmować w swoje grono partnera z tak niedoinwestowanym transportem. Stąd wszelkie inwestycje infrastrukturalne powinny być szczególnie starannie dobierane pod kątem ich znaczenia dla usprawniania naszej współpracy transportowej z państwami UE i usprawniania obsługi obrotów międzynarodowych Polski.

*Opracował: prof. dr hab. Jacek Brdulak
Szkoła Główna Handlowa*

ŁĄCZNOŚĆ

Jednym z podstawowych celów stawianych przez Układ Europejski w dziedzinie łączności jest modernizacja polskiej sieci łączności i włączenie jej do sieci europejskiej i ogólnosiwiatowej. Układ podkreśla również potrzebę współpracy w zakresie dostosowania polskich norm do standardów UE, integracji przepisów prawnych dotyczących łączności, poprawy funkcjonowania zarządzania łącznością.

Raport z wykonania Programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego za rok 1995 zawiera szereg informacji, które, choć w sposób dość ogólnikowy, dają pewne wyobrażenie o działaniach podejmowanych w ubiegłym roku w dziedzinie łączności.

Niewątpliwie jednym z istotniejszych dokonań w dziedzinie łączności było w ubiegłym roku przyjęcie nowelizacji ustawy o łączności z dnia 23 lutego 1990 r. Stwarza ona bowiem nowe możliwości rozwoju sieci łączności, wprowadzając m.in. rozwiązania dotyczące koncesjonowania usług telekomunikacyjnych, współpracy z operatorami telekomunikacyjnymi, wydawania świadectw homologacji czy korzystania z globalnych systemów łączności. Tym samym, nowa regulacja przyczynia się do przybliżenia polskiego systemu prawnego do ustawodawstwa Unii Europejskiej.

Z *Raportu* wynika, że w 1995 r. prowadzone były, w specjalnie do tego powołanym zespole, dalsze prace nad nową ustawą o łączności. Ponadto, w odpowiedzi na rezolucję Sejmu z dnia 21 kwietnia 1995 r. przygotowywany był dokument *Polityka rozwoju telekomunikacji*. Na marginesie można wspomnieć, że dokument ten wpłynął do Sejmu w czerwcu 1996 r. Określa on cele w zakresie telekomunikacji, do których należy dążyć, z uwzględnieniem zakładanej struktury rynku w poszczególnych sieciach i usługach telekomunikacyjnych oraz tempa inwestowania i rozwoju tego sektora.

Przewidziana w Układzie Europejskim potrzeba działań zmierzających do przekształceń strukturalnych w resorcie łączności, zgodnie z informacjami zawartymi w *Raporcie*, znajduje się w fazie początkowej, sprowadzającej się do istnienia opracowań wstępnych dotyczących przekształceń własnościowych.

Zalecana w Układzie współpraca między Polską i Unią w dziedzinie łączności kontynuowana była w 1995 r. Z *Raportu* wynika, że prowadzono współpracę z Komisją Europejską głównie w zakresie wymiany informacji dotyczącej rozpowszechniania norm, systemów certyfikacji oraz przepisów prawnych UE. Wzmocnieniu tej współpracy z pewnością służyć mogła wizyta Ministra Łączności w Dyrekcji Generalnej zajmującej się problematyką telekomunikacji (DG XIII) w czerwcu 1995 r. Współpraca w zakresie łączności (szczególnie w odniesieniu do opracowywania europejskich norm telekomunikacyjnych) realizowana była też w ramach prac Europejskiego Instytutu Norm Telekomunikacyjnych (ETSI).

Ministerstwo Łączności zainicjowało realizację projektu *Strategia rozwoju telekomunikacji na wsi*, który zmierza do zmniejszenia dysproporcji między poziomem rozwoju usług telekomunikacyjnych w mieście i na wsi. Realizacja tego projektu miałaby doprowadzić do wskazania alternatywnych modeli finansowania i rozwoju telekomunikacji na obszarach wiejskich. Według informacji przytaczanych w *Raporcie*, projekt ten znajduje się w swojej wstępnej fazie realizacji.

Warto wspomnieć, że *Raport z wykonania Programu za rok 1995* nie uwzględnił informacji o szeregu działaniach w dziedzinie łączności, które, zgodnie z zapowiedzią analogicznego raportu opracowanego rok wcześniej, przewidziane były do realizacji w 1995 r. *Raport z 1994 r.* informował, iż w 1995 r. uruchomiony miał zostać projekt dotyczący zharmonizowanych z wymaganiami UE metod zarządzania widmem częstotliwości. W poprzednim *Raporcie* przewidywano również, że w 1995 r. zakończony zostanie projekt *Opracowanie kompleksowego programu restrukturyzacji Poczty Polskiej*. W omawianym obecnie *Raporcie z wykonania*

programu za rok 1995 nie ustosunkowano się do tych wcześniejszych zapowiedzi. Podobnie, zabrakło odniesienia się do zapowiadanego w ubiegłorocznym *Raporcie* projektu *Międzynarodowa elektroniczna wymiana informacji o przebiegu ładunków pocztowych*, którego realizacja miała się rozpocząć na początku 1995 r.

W *Harmonogramie działań dostosowujących* jednym z zadań, w części przeznaczonej dla realizacji przez Ministerstwo Łączności, jest zalecenie opracowania szczegółowego harmonogramu zbliżenia polskich przepisów prawnych dotyczących sektora łączności z prawem UE. W dokumencie będącym oceną ubiegłorocznego *Raportu*, Komisja do Spraw Układu Europejskiego stwierdziła, iż *uważa za konieczne (...) opracowanie szczegółowego harmonogramu zbliżenia polskich przepisów prawnych do prawa Unii w zakresie łączności z wyeksponowaniem problemów oraz dat realizacji*. Obecnie omawiany *Raport* z wykonania Programu za rok 1995 zupełnie pominał kwestię *Harmonogramu*.

Na podstawie omawianego *Raportu* można tylko w ograniczonym stopniu wnioskować o konkretnych zadaniach zrealizowanych w 1995 r. w zakresie przewidzianym Układem. Ogólnie rzecz biorąc, w *Raporcie* zabrakło informacji na temat konkretnych działań podejmowanych w 1995 r., czy takich, które znajdowałyby pewne odzwierciedlenie w praktycznym funkcjonowaniu rynku usług telekomunikacyjnych. Poza tym *Raport* w zasadzie nie podejmuje oceny efektów dotychczasowego wdrażania *Programu działań dostosowujących* w tym sektorze (przykładowo, brak jest odniesienia do takich zagadnień wyrażonych w *Programie dostosowawczym* jak stan harmonizacji norm technicznych, liberalizacji dostępu do rynku usług łączności dla firm zagranicznych, dostosowanie polskiej sieci łączności do potrzeb gospodarki, np. postępy w demonopolizacji usług telekomunikacyjnych). Wydaje się również, iż przydatne w takim *Raporcie* byłoby syntetyczne wskazanie zadań, które pozostały jeszcze do realizacji, co jednak nie zostało uwzględnione.

Podsumowanie

Należy stwierdzić, że na podstawie omawianego *Raportu* trudno jest dokonać całościowej oceny postępu w integracji w dziedzinie łączności. Z zadań przewidzianych w *Harmonogramie działań dostosowujących* dokonano nowelizacji ustawy o łączności oraz przygotowano wstępne opracowania dotyczące planowanych przekształceń strukturalnych. Pominęto jednak kwestię opracowania szczegółowego harmonogramu zbliżenia przepisów w dziedzinie łączności (tym samym nie odniesiono się do zalecenia Komisji ds. Układu Europejskiego). Trudno ocenić stopień realizacji pozostałych działań, gdyż oprócz tego, że informacja zawarta w *Raporcie* na ich temat jest ogólnikowa, to terminy realizacji tych zadań ujęte w *Harmonogramie* nie są jasno określone (przeważa określenie: *praca ciągła*). Stwierdzić też trzeba, że w niewielkim stopniu zastosowano się w omawianym *Raporcie* do uwag BSE zawartych w ocenie ubiegłorocznego *Raportu* (np. dotyczących potrzeby sformułowania oceny zadań pozostających do realizacji lub potrzeb większej konkretyzacji w prezentowaniu podejmowanych przez resort działań). Konkludując, nie można uznać, aby stopień przygotowania *Raportu* w części odnoszącej się do łączności był zadawalający.

Opracował: Mirosław Gwiazdowicz

ROLNICTWO I GOSPODARKA ŻYWNOŚCIOWA

1. *Program Działań Resortu Rolnictwa dla Realizacji Zadań Wynikających z Postanowień Układu Europejskiego*, opracowany w 1992 r., przewidywał systematyczną działalność informacyjną i promocję polskiego eksportu produktów rolnych.

Jak wynika z tegorocznego *Raportu* (s. 50), w zakresie polityki informacyjnej uruchomiono system publikacji i stałej informacji ekonomiczno-rolniczej w zakresie rynków i prawa UE, co umożliwia współpracę z Komisją Europejską w zakresie przygotowania strategii integracji z rolnictwem Unii. Zgodnie z zamiarami zamieszczonymi w ubiegłorocznym *Raporcie* w roku 1995 powstało Centrum Informacji i Dokumentacji Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), którego zadaniem jest pomoc w dostosowaniu polskiego prawa rolnego do systemu UE (s. 56). W *Raporcie* brak jest natomiast informacji o działalności promocyjnej resortu rolnictwa w zakresie np. udziału polskich produktów rolno-spożywczych w targach i wystawach. Na niedostatek promocji polskich produktów rolnych (w tym żywności ekologicznej, co znajduje swój wyraz w art. 20 ust. 5 Układu Europejskiego) zwracała także uwagę Sejmowa Komisja ds. Integracji Europejskiej w swojej opinii dotyczącej *Raportu* za rok 1994.

W tegorocznym *Raporcie* zawarto natomiast obszernie omówienie działań mających na celu rozszerzenie dostępu polskich towarów rolno-spożywczych do rynku Unii (obustronną liberalizację) i harmonizację wyników Rundy Urugwajskiej GATT z Układem Europejskim. W *Raporcie* omówiono także kwestie przeniesienia koncesji EFTA na Układ Europejski i opracowania nowej polskiej taryfy celnej.

W ubiegłorocznym *Raporcie* podkreślano znaczenie intensyfikacji obrotów handlowych z UE jako jednego z najbardziej istotnych celów resortu rolnictwa. Za zaletę tegorocznego *Raportu* należy więc uznać zamieszczenie tak poszerzonego, w stosunku do ubiegłorocznego opracowania, komentarza dotyczącego wielu aspektów polskiego handlu towarami rolno-spożywczymi z UE.

Informacje zamieszczone w *Raporcie* za rok 1995 pozwalają na zorientowanie się w skali problemu oraz przebiegu rokowań Polska-UE związanych z przedłużeniem (do połowy 1996 r.) częściowej liberalizacji handlu wybranymi produktami rolno-żywnościowymi. Jednakże w związku z zawartą w *Raporcie* informacją o niepełnym wykorzystaniu przyznanym Polsce kontyngentów preferencyjnych, korzystne byłoby uściślenie, których grup towarów kwestia ta dotyczyła. Jak wynika bowiem z treści *Raportu* niepełne wykorzystanie kontyngentów wpłynęło na ostrożne stanowisko Unii w negocjacjach (prowadzonych według art. 20 ust. 5 Układu Europejskiego), w których strona polska zabiegała o powiększenie kwot (np. na owoce i warzywa) i o obniżenie cel i cen minimalnych (np. na mięso końskie, owoce miękkie i przetwory mięsne). Czy niepełne wykorzystanie kontyngentów przez Polskę miało miejsce wyłącznie w powyższych grupach towarów, czy też - w innych?

Odnosnie podnoszonej przez stronę polską kwestii deficytu handlowego Polski w obrotach towarami rolno-spożywczymi z UE należałoby podać wielkość tego deficytu i ewentualnie dynamikę jego zmian w kilku ubiegłych latach. Podobna uwaga odnosi się do informacji zawartej na 53 s. *Raportu*, gdzie podkreśla się zmniejszenie ujemnego salda w obrotach z UE, ale nie podaje się przy tym żadnych danych liczbowych.

W związku z zamieszczoną w *Raporcie* informacją o zaakceptowaniu przez Komisję tylko 5% corocznego wzrostu kontyngentów, (wobec postulowanego przez stronę polską 10% wzrostu) wskazane byłoby zamieszczenie krótkiego komentarza o wpływie tych ograniczeń na handel z UE.

Odnosnie informacji o harmonizacji wyników Rundy Urugwajskiej GATT z Układem Europejskim należałoby w omawianym *Raporcie* wyjaśnić, co oznacza przyjęty w negocjacjach Rundy Urugwajskiej "względnie wysoki poziom osłony rolnictwa i rynku rolnego, podobny

do osłony rynku UE" oraz "dość wysokie poziomy możliwego dotowania produkcji rolniczej i eksportu do roku 2000".

Jak wynika z *Raportu*, podstawowa strategia budowy nowej celnej taryfy rolnej (wypośredkowanie ustaleń Układu Europejskiego i Rundy Urugwajskiej GATT) polegała, między innymi, na zwiększeniu osłony tylko dla kilku produktów rolnych, szczególnie wrażliwych. W tym miejscu należałoby podać, których produktów powyższe działania osłonowe dotyczyły.

Odnosnie **przeniesienia koncesji EFTA na Układ Europejski** (zgodnie z art. 27 ust. 2 Układu Europejskiego) w *Raporcie* należałoby wymienić produkty, których kwoty (dla trzech krajów EFTA) zostały dodane do istniejących kontyngentów Układu Europejskiego, oraz te produkty (nieistniejące w zapisach preferencyjnych Układu, ale obecne w wymianie handlowej z trzema krajami EFTA), dla których wielkości kontyngentów ustalono na poziomie "historycznej" wielkości polskiego eksportu do tych 3 krajów. Należałoby także podać dokładny termin przeniesienia tych koncesji (zgodnie z *Harmonogramem* zamieszczonym w ubiegłorocznym *Raporcie* miał być to I kwartał 1995 r.).

Zaletą *Raportu* jest zamieszczenie informacji o podjętych działaniach na rzecz obliczenia i rozbitcia cła na część rolną i nierolną oraz o ustaleniu harmonogramu redukcji części nierolnej. Zgodnie bowiem z ustaleniami Układu Europejskiego (Protokół 3 Układu) z dniem 1 stycznia 1999 r. Polska zobowiązała się do całkowitego zniesienia "elementu nierolnego" (tzw. element ruchomy - MOB) taryfy celnej. W celu większej przejrzystości *Raportu* korzystne byłoby jednakże podanie przykładów towarów, których dotyczy podział taryfy celnej na część rolną i nierolną oraz harmonogramu redukcji ceł.

Wprowadzenie nowych regulacji do polskiej taryfy celnej nastąpiło, wg *Raportu* od 1 lipca 1995. Należy podkreślić, że termin ten jest zgodny z zakładanym w *Harmonogramie* opracowanym w zeszłym roku.

W zakończeniu części omawiających zagadnienia handlu Polska-UE w zakresie produktów rolno-spożywczych zamieszczono krótką informację o niekorzystnie wpływających na tę wymianę handlową takich czynnikach, jak nieurodzaj, wzrost cen skupu, powolny wzrost stopnia przetwarzanej żywności, itp. Podkreślono również, że w roku 1995 r. miało miejsce ożywienie w rolnictwie i przetwórstwie (wzrost produkcji, poprawa jakości, itd.). Należałoby także i te czynniki zilustrować danymi liczbowymi, co przyczyniłoby się do większej komunikatywności *Raportu*.

2. Z problematyką handlu zagranicznego wiąże się ściśle przewidziana w *Programie* bieżąca ochrona interesów polskich producentów rolnych przed nieuczciwą konkurencją.

W *Raporcie* brak jest jednakże szerszego omówienia wpływu *ustawy o opłatach wyrównawczych* na handel zagraniczny z UE. Na s. 51, z racji omawiania polskich negocjacji z UE dotyczących m.in. obniżenia ceł i cen minimalnych, znalazło się tylko ogólne sformułowanie "Polska pogorszyła nieco - przez wprowadzenie opłat wyrównawczych - warunki dostępu do niektórych rynków (...)".

3. *Program* przewidywał **działania legislacyjne zbliżające polskie normy jakościowe do wymagań WE.**

W *Harmonogramie* dołączonym do ubiegłorocznego *Raportu* wskazano na potrzebę zbliżania przepisów prawnych zgodnie z art. 69 i 70 Układu Europejskiego, czego efektem miało być uchwalenie ustawy o nasiennictwie, ustawy o ochronie roślin uprawnych, ustawy o państwowym nadzorze weterynaryjnym, ustawy prawo paszowe i ustawy rolnictwo ekologiczne. W cytowanym *Harmonogramie* zamieszczono odnośnie powyższych ustaw informację "w Sejmie po I czytaniu 1995 r.". Jak wynika z tegorocznego *Raportu*, w roku 1995 dokonał się istotny postęp w zbliżaniu polskich przepisów prawnych do unijnych. W lipcu 1995 r. uchwalono bowiem ustawę o ochronie roślin uprawnych (co jest zgodne z art. 69 Układu Europejskiego, stanowiącym, że zbliżanie przepisów polskich do unijnych obejmie m.in. "w szcze-

gólności (...) ochronę roślin (...)). Ustawa o nasiennictwie została rozpatrzona przez Sejm i Senat. Trwały także prace nad ustawą o państwowym nadzorze weterynaryjnym.

Z tegorocznego *Raportu* wynika także, że na etapie uzgodnień międzyresortowych znajdowały się dwa projekty nowych ustaw (o nawozach i nawożeniu oraz o produkcji i obrocie wyrobami winiarskimi). Prowadzone były także prace nad przygotowaniem ustawy o hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich oraz ustawy o środkach żywienia zwierząt.

Jednakże ubiegłoroczny *Raport* wspominał o tym, że w Ministerstwie trwały prace nad ustawą Prawo żywnościowe, ustawą Prawo paszowe i ustawą Rolnictwo ekologiczne. W *Harmonogramie* znajdowało się także, jako jedno z zadań resortu rolnictwa, wykorzystanie pomocy zagranicznej (art. 96, 97 i 100 UE) między innymi na "harmonizację prawa żywnościowego". Tymczasem w tegorocznym *Raporcie* brak jest informacji o stopniu zaawansowania prac nad tymi trzema ustawami. Czy ustawa o środkach żywienia zwierząt obejmuje zakres przedmiotowy zaplanowany dla ustawy Prawo paszowe? Przygotowywana ustawa o produkcji i obrocie wyrobami winiarskimi wydaje się być elementem Prawa żywnościowego, konieczne jest jednakże zamieszczenie w *Raporcie* odpowiedniej informacji o losach trzech ustaw wymienionych w *Raporcie* za 1994 r., ewentualnych zmianach tytułów, zakresów regulacji itp. Ustawy te mogą wywrzeć znaczący wpływ na proces sterowania jakością polskich produktów żywnościowych, w tym - na promocję produkcji ekologicznej, do czego dużą wagę przywiązywano w *Programie*. Należy podkreślić, że Sejmowa Komisja ds. Układu Europejskiego zaleciła (w swojej opinii do ubiegłorocznego *Raportu*) przyspieszenie przekazania do Sejmu projektów ustaw: Prawo paszowe oraz Rolnictwo ekologiczne.

4. Istotną pozycję w *Programie* zajmowało także wspieranie rozwoju infrastruktury i sektora usług dla wsi i rolnictwa.

Zaletą *Raportu* jest zamieszczenie w nim informacji o uruchomieniu korzystnych linii kredytowych (na zakup ziemi, na osadnictwo młodych rolników, na drobną przedsiębiorczość na wsi, na walkę z bezrobociem i na infrastrukturę wsi). Uruchomienie tych linii przyczyni się do poprawy efektywności gospodarowania i ułatwi realizację idei wielofunkcyjnego rozwoju wsi.

W celach porównawczych możnaby jednakże zamieścić w *Raporcie* dane o liczbie kredytobiorców (analogicznie, jak zrobiono to w części *Raportu* obrazującej działalność AWRSP, gdzie oszacowano liczbę gospodarstw rolnych, w których w wyniku działalności Agencji możliwa była poprawa struktury agrarnej) i ewentualnie - o oprocentowaniu tych kredytów. Taki sposób prezentacji danych umożliwiłby odbiorcy *Raportu* orientację w skali atrakcyjności i stopniu wykorzystania kredytów preferencyjnych.

5. *Program* kładł również nacisk na wspieranie tworzenia giełd towarowych, organizowania ruchu spółdzielczego oraz systemu kredytowego.

Jak wynika z tegorocznego *Raportu* dzięki uruchomieniu kredytów specjalnych możliwy był pełny skup produktów sezonowych (np. rzepaku), lepsze zagospodarowanie surowców do przetwórstwa i upowszechnienie się bieżącej zapłaty rolnikom za dostarczane surowce. Powyższe zmiany, poruszone w "Raporcie" należy uznać za korzystne, sprzyjają bowiem wzmocnieniu poczucia stabilizacji wśród rolników, co z kolei umożliwia rozsądne podejmowanie decyzji w zakresie planowania produkcji rolniczej.

Tegoroczny *Raport* omawia także, szerzej w stosunku do ubiegłorocznego, przebieg tworzenia sieci giełd i rynków hurtowych.

Należy jednak podkreślić, że *Harmonogram* zamieszczony w ubiegłorocznym *Raporcie* przewidywał w tym zakresie pracę ciągłą z przybliżonym terminem zakończenia prac w latach 1995-1996. W związku z tym korzystne byłoby uzupełnienie danych zawartych w *Raporcie* o stopień zaawansowania tych prac w stosunku do planów. Należałoby również podać, jakie były rozmiary wsparcia systemu giełd i rynków hurtowych z budżetu Państwa w roku 1995.

W związku z podkreślonymi w *Raporcie* zmianami w zakresie i metodach działania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, wskazane byłoby zamieszczenie w *Raporcie* informacji, na czym te zmiany polegały.

6. *Program* zakładał także zakończenie procesu restrukturyzacji państwowej własności rolnej. W tegorocznym *Raporcie* podkreślono istotny postęp, jaki się dokonał w prywatyzacji ziemi i przedsiębiorstw. Zwrócono uwagę na poprawę struktury agrarnej ponad 100 tys. gospodarstw rodzinnych w wyniku działalności AWRSP. Zaletą *Raportu* jest także podanie danych liczbowych obrazujących strukturę zagospodarowania gruntów w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, co było postulowane w ocenie zeszłorocznego *Raportu* wykonanej przez BSE.

Natomiast ze względu na ciągle wysoki stopień zadłużenia AWRSP (wg stanu na 31.12.1995 r. - 1,4 mld zł), w *Raporcie* powinny się znaleźć dane dotyczące skali zadłużenia, ze szczególnym uwzględnieniem działań, jakie w 1995 r. podejmowano w celu zmniejszenia poziomu zobowiązań Agencji. Potrzebę zamieszczenia tych danych postulowano w ocenie *Raportu* za 1994 r. opracowanej przez BSE.

Wskazane również byłoby podać informację o stopniu zaawansowania procesów prywatyzacji w poszczególnych sektorach przemysłu spożywczego (co było postulowane w ocenie ubiegłorocznego *Raportu*, wykonanej przez BSE). Należałoby np. wskazać, za pomocą danych statystycznych, w których sektorach dokonał się największy postęp prywatyzacyjny w roku 1995 w stosunku do roku 1994.

7. W *Programie* przewidziano opracowanie strategicznych celów rozwoju polskiego rolnictwa w średnim i długim okresie, wybór zakresu, zasad i narzędzi polityki rolnej (zapewniającej pożądaną strukturę i poziom dochodów ludności rolniczej oraz wzrost efektywności produkcji) i wprowadzenie w życie narodowej polityki rolnej, której celem powinno być osiągnięcie wysokiego stopnia harmonizacji z polityką rolną Wspólnot.

Tegoroczny *Raport* podkreśla, że, między innymi, dzięki rządowym programom modernizacji głównych sektorów rolnych oraz specjalnym liniom kredytowym wyraźnie zaznaczył się proces odbudowy i modernizacji produkcji rolnej, a zwłaszcza przemian jakościowych i poprawy ekonomiki wytwarzania. Nastąpiło również ogólne zbilansowanie popytu i podaży na rynku rolnym (s. 48-49). Są to sformułowania dość ogólne i przydałoby się wsparcie ich danymi liczbowymi.

Raport (na s. 50) podkreśla również zmiany w funkcjonowaniu państwowej administracji rolnej, przy czym kładzie nacisk na poprawę polityki planowania i informacji (prowadzenie prac analityczno-prognostycznych w uruchomionym specjalnie w tym celu zespole, przygotowanie ekspertów-negocjatorów do współpracy z UE). Zaletą *Raportu* jest podanie informacji o szkoleniach kadr w zakresie integracji europejskiej, przy czym cenne jest objęcie tymi szkoleniami przedstawicieli środowisk samorządowych (s. 56).

Na kształtowanie przyszłego modelu polityki rolnej, spójnego z polityką rolną Unii, wpłyną też bez wątpienia zmiany charakteru działalności organizacji rolniczych (np. nawiązywanie kontaktów z odpowiednimi organizacjami w państwach członkowskich Unii). Są to jednakże organizacje pozarządowe. W *Raporcie* zabrakło natomiast szerszych informacji o działalności takich instytucji państwowych jak Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która, zgodnie z informacją z ubiegłorocznego *Raportu*, realizuje politykę państwa w tej dziedzinie.

Natomiast w *Raporcie* znalazło się, obszerniejsze w stosunku do ubiegłorocznego opracowania, omówienie kwestii pomocy zagranicznej, przy czym podkreślono, że cała działalność ze środków pomocowych jest podporządkowana od 1995 r. realizacji celów rekonstrukcji rolnictwa, zawartych w *Strategii dla Polski i Założeniach polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do roku 2000*. Pomoc zagraniczna stanowi więc zgodnie z *Raportem* instrument polityki rolnej państwa.

Raport zawiera również główne cele polityki rolnej, na które ta pomoc jest przeznaczona, co stanowi *novum* w stosunku do opracowania ubiegłorocznego. Warto podkreślić, że cele te odpowiadają głównym kierunkom współpracy Polski z Unią Europejską odnośnie zwiększania efektywności rolnictwa (według art. 77 Układu Europejskiego). Korzystne jednakże byłoby zamieszczenie w *Raporcie* oceny, które z tych celów wymagają największego wsparcia, a w których dokonał się już znaczący postęp (np. jak przedstawia się kwestia wielofunkcyjnego rozwoju wsi). *Raport* nie zawiera również informacji na temat regionalizacji polityki rolnej, co należy zaliczyć do jego usterek, i co postulowano w opinii BSE wykonanej do ubiegłorocznego *Raportu* oraz w opinii Komisji ds. Układu Europejskiego.

Zaletą *Raportu* jest dość szczegółowe omówienie roli FAPA, przy czym na uwagę zasługuje zaangażowanie tej instytucji w najistotniejsze kierunki (polityka rolna, monitoring rynków zagranicznych i tworzenie giełd oraz dostosowywanie polskiego prawa do standardów UE). Za korzystne należy również uznać, podkreślone w *Raporcie*, skoncentrowanie środków pomocowych na zagadnieniach agrobiznesu, zarządzaniu gospodarką żywnościową i integracji. Opracowywane przez FAPA materiały analityczne, stanowią, jak wynika z *Raportu* cenna pomoc w negocjacjach z UE. W tym miejscu korzystne byłoby uściślenie, w jakich negocjacjach pomoc merytoryczna FAPA odegrała największą rolę.

Reasumując, tegoroczny *Raport* w części *Rolnictwo i Gospodarka Żywnościowa* został przygotowany bardziej szczegółowo w stosunku do ubiegłorocznego opracowania. Zaletą jego jest także umieszczenie niektórych danych w formie liczbowej. Nadal jednak w wielu wypadkach w *Raporcie* znalazły się sformułowania ogólnikowe, o charakterze hasłowym. Brak jest określenia stopnia zaawansowania prac np. nad polskim Prawem żywnościowym, ustawą Rolnictwo ekologiczne, oraz szerszych informacji na temat działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W *Raporcie* winny się także znaleźć dane ilustrujące rozmiary wymiany handlowej z Unią Europejską w zakresie towarów rolno-spożywczych, prezentujące to zagadnienie w formie porównawczej - odnośnie do stanu w latach wcześniejszych (co było postulowane w opinii BSE odnośnie do ubiegłorocznego *Raportu*).

Opracowała: Dorota Stankiewicz

INTERWENCJE NA RYNKU ROLNYM

Instytucją, która prowadzi działalność interwencyjną na polskim rynku rolnym, jest Agencja Rynku Rolnego. W *Raporcie* za rok 1995 zawarte jest omówienie nowelizacji ustawy o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego (s. 56 *Raportu*), przy czym podkreślono, że projekt nowelizacji ustawy był zgodny z wymogami prawa europejskiego. Zbliżanie ustawodawstwa polskiego do przepisów unijnych jest, jak wynika z art. 68 Układu Europejskiego "istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą". Należałoby jednak w tym miejscu zamieścić odpowiednią informację, w jaki sposób postulowane zmiany ustawy wpłyną na rolę ARR w polityce interwencyjnej państwa (np. w jaki sposób umożliwiono Agencji "podejmowanie i wspieranie inicjatyw w zakresie rozwoju infrastruktury rynkowej", na czym polega "prowadzenie gospodarki finansowej na zasadach określonych dla osób prawnych, z uwzględnieniem specyfiki działalności interwencyjnej i gospodarki państwowymi rezerwami żywności" itp.).

W stosunku do *Harmonogramu*, który przewidywał nowelizację ustawy o utworzeniu ARR w I kwartale 1995 r., nastąpiło pewne opóźnienie; projekt nowelizacji już w styczniu 1995 r. zaopiniowany został przez Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej i trafił do Sejmu 27 kwietnia 1995 r. (jako Druk Sejmowy nr 969).

1. W zakresie interwencji na rynku rolnym *Program działań resortu rolnictwa dla realizacji zadań wynikających z postanowień Układu Europejskiego*, opracowany w 1992 r., przewidywał wspieranie przez Agencję rozwoju instytucji infrastruktury rynkowej (giełdy towarowe, ośrodki informacji rynkowej i handlowej, banki kupieckie), zgodnie z art. 73 pkt 1 UE.

W tegorocznym *Raporcie* dość szczegółowo przedstawiono zaangażowanie ARR w proces tworzenia giełd i rynków hurtowych (podano rozmiar udziałów ARR w tworzonych giełdach i rynkach hurtowych w procentach kapitału założycielskiego, a także - liczbę giełd i rynków hurtowych, w których tworzenie ARR była zaangażowana). W stosunku do ubiegłorocznego *Raportu* widoczny jest postęp w liczbie giełd i rynków hurtowych wspieranych przez ARR (ich liczba wzrosła z 4 do 11). Zgodnie z sugestiami BSE odnośnie ubiegłorocznego *Raportu*, w tegorocznym opracowaniu podano również wysokość środków z "daru kukurydzianego" (13,4 mln zł), które ARR przeznaczyła na udziały w powyższych 11-tu podmiotach.

W *Raporcie* podano także wysokość wsparcia, udzielonego przez ARR Fundacji na rzecz Giełdy Zbożowo-Paszowej (17 mln zł), dzięki czemu możliwe było utworzenie w lipcu 1995 r. kolejnej giełdy - Warszawskiej Giełdy Towarowej, mającej charakter centralny.

Zaletą *Raportu* jest również bardziej szczegółowe w stosunku do opracowania ubiegłorocznego przedstawienie procesu doskonalenia systemu informacji o podstawowych rynkach rolnych. W wyniku udoskonalenia tego systemu cotygodniowy program monitorujący przebieg interwencji oraz bieżącą sytuację rynkową został w roku 1995 poszerzony na rynki mleka, mięsa i cukru. W roku 1994 r. program ten obejmował tylko rynek zbóż. Nastąpiło więc znaczne poszerzenie zakresu informacji wpływających do Centrali Agencji z jej regionalnych oddziałów. Sprawny monitoring podstawowych rynków, prowadzony w cyklu tygodniowym (czyli szybka informacja rynkowa), powinien się więc przyczynić do poprawy efektywności działalności interwencyjnej ARR.

Zaletą *Raportu* jest także wskazanie na opracowanie systemu kodyfikacji danych gromadzonych w komputerowej bazie danych ARR; system ten pozwoli na uporządkowanie danych zgodnie ze standardami europejskimi. Odnośnie do poprawy systemu informacji rynkowej za korzystne należy uznać również włączenie ARR w międzynarodowy system INTERNET (łącznie z giełdami i europejskimi bazami danych), doskonalenie kwalifikacji personelu i opracowanie koncepcji Zintegrowanego systemu informatycznego i strategii wdrożeniowej. Są to działania zgodne z postanowieniami art. 90 Układu Europejskiego, wg którego "strony

podejmą odpowiednie działania w celu rozwijania skutecznej wzajemnej wymiany informacji (...) włączając w to (...) dostęp do skomputeryzowanych baz danych Wspólnoty."

Zgodnie z uwagami BSE odnośnie ubiegłorocznego *Raportu*, w tegorocznym *Raporcie* wymieniono rynki, których analizą zajmuje się Agencja w poszczególnych cyklach, a także 9 najważniejszych rynków rolno-spożywczych, dla których ARR wspólnie z Zakładem Badań Rynkowych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej opracowuje specjalne raporty. Przy okazji nasuwa się pytanie: Czy ARR nadal prowadzi w cyklu miesięcznym system szerszej informacji o podstawowych rynkach wraz z elementami prognozy (jak to miało miejsce wg *Raportu* za 1994 r., czy też porzucono ten system analizy danych z powodu rozbudowy systemu "cotygodniowego"?

2. *Program* zakładał również stosowanie przez Agencję instrumentów ochrony rynku rolnego oraz modyfikowanie zakresu i form interwencji rynkowej.

Odnośnie ubiegłorocznego *Raportu* Sejmowa Komisja ds. Układu Europejskiego zwróciła uwagę na brak odzwierciedlenia skali interwencji i skuteczności ARR na poszczególnych rynkach.

W tegorocznym *Raporcie* szczegółowo omówiono działalność interwencyjną ARR na rynkach zboża, masła i wieprzowiny.

Zaletą tegorocznego *Raportu* jest podkreślenie wagi, jaką ARR przywiązywała do skupu produktów o możliwie najwyższych parametrach jakościowych. Zgodnie z uwagą BSE odnośnie poprzedniego *Raportu* w omawianym opracowaniu zamieszczono dane liczbowe ilustrujące skalę interwencji, w formie porównawczej do roku 1994 lub (w przypadku mięsa wieprzowego) w porównaniu do roku 1993 czyli poprzedniego okresu nadwyżkowego. Dzięki takiej prezentacji danych możliwa jest ocena efektywności interwencyjnej działalności ARR na trzech omówionych w *Raporcie* rynkach. Zwraca uwagę znaczne zwiększenie (o 230 tys. ton w stosunku do roku 1994) skupu interwencyjnego zbóż, który wyniósł w roku 1995 1,5 mln ton i zapobiegł spadkowi cen zbóż w okresie późniejszym poniżej ceny minimalnej. Jak wynika z *Raportu*, ARR wykupiła także ponad 2-krotnie więcej masła niż w roku 1994 i 2-krotnie więcej wieprzowiny niż w 1993 r. W celu pełnego zorientowania się w rozmiarach działalności interwencyjnej ARR korzystne byłoby też podanie środków finansowych zaangażowanych w interwencyjną działalność na powyższych rynkach.

W tegorocznym *Raporcie* zabrakło natomiast informacji o tym, czy ARR w 1995 r. prowadziła działalność interwencyjną na pozostałych rynkach oraz o rozmiarach tej interwencji.

Zgodnie z sugestią BSE odnośnie poprzedniego *Raportu* w tegorocznym opracowaniu podano również konkretne dane dotyczące rozmiarów i struktury poręczeń kredytowych udzielanych przez ARR na skup i utrzymywanie sezonowych zapasów produkcji rolniczej (w ujęciu porównawczym w stosunku do roku 1994) oraz wymieniono ważniejsze banki, z którymi ARR podpisała porozumienia dotyczące poręczeń spłaty kredytów skupowych.

Zwraca uwagę zamieszczony w *Raporcie* poziom poręczonych kredytów w roku 1995, zbliżony do poziomu z roku 1994. W związku z tym nasuwa się pytanie o przyczynę takiego stanu, wobec wzrostu interwencyjnego skupu zbóż (ponad połowa tego skupu jest przechowywana w magazynach autoryzowanych, skupujących zboże za własne środki bądź korzystających z kredytów preferencyjnych).

Wyjaśnienia wymaga także informacja o stosowaniu "określonych procedur" przy wyborze podmiotów gospodarczych uczestniczących w programach interwencyjnych. Jakie działania podjęła ARR w celu usprawnienia systemu procedur pozwalających zabezpieczyć interesy Agencji w zawieranych umowach cywilno-prawnych oraz udzielaniu poręczeń kredytowych?

3. Z *Programu* wynikało także, że Agencja Rynku Rolnego miała przygotowywać bazę magazynową niezbędną do utrzymania rezerw państwowych i gospodarczych zbóż.

W odróżnieniu od ubiegłorocznego *Raportu* w tegorocznym opracowaniu szczegółowo określono rozmiary przejętej dotychczas bazy magazynowej, z uwzględnieniem magazynów prze-

jętych w 1995 r. za wiarytelności. Jak wynika z *Raportu*, ogólna pojemność magazynów (662 tys. ton) zabezpiecza niezbędną bazę magazynową.

4. Zgodnie z *Programem* Agencja miała również wspierać poprawę jakości produktów rolnych.

Jak wynika z *Raportu* w 1995 r. przedstawiciele ARR uczestniczyli w pracach czterech normalizacyjnych komisji problemowych.

W odróżnieniu od poprzedniego *Raportu*, szczegółowo wymieniono te komisje oraz produkty (np. mąka pszenna), w których z udziałem przedstawicieli ARR uzgodniono i skierowano do ustanowienia projekty norm. Taki sposób prezentacji danych o działalności ARR w zakresie wspierania poprawy jakości produktów rolnych (zgodnie z art. 74, pkt 1 i 2 Układu Europejskiego) jest korzystny, ale należałoby jeszcze uzupełnić powyższe informacje o skalę zaawansowania prac nad normami, których nie opracowano w 1995 r. (podobne uwagi, odnośnie do wskazania stopnia zaawansowania prac nad normami z uwzględnieniem ewentualnych trudności, zostały zamieszczone w opinii BSE do ubiegłorocznego *Raportu*).

Podsumowanie

Jak wynika z *Raportu* za 1995 r. w zakresie interwencji na rynku rolnym nastąpiło niewielkie opóźnienie w pracach nad nowelizacją ustawy o utworzeniu ARR. Reszta zadań była realizowana w trybie ciągłym.

Zgodnie z uwagami BSE odnośnie poprzedniego *Raportu* w tegorocznym opracowaniu obszerniej omówiono proces tworzenia sieci giełd i rynków hurtowych oraz wymieniono wysokość środków, jakie ARR przeznaczyła na udziały w powyższych podmiotach. Omówiono także szerszy agencyjny system informacji o rynkach. Działalność interwencyjna ARR została przedstawiona w sposób bardziej szczegółowy w stosunku do ubiegłorocznego opracowania. Zamieszczono także dane liczbowe ilustrujące rozmiary skupu interwencyjnego (zboża, masła i wieprzowiny), przy czym za korzystne należy uznać ich prezentację w formie porównawczej do lat wcześniejszych (taki sposób prezentacji danych postulowano w opinii BSE). W "Raporcie", zgodnie z uwagami BSE, znalazła się także informacja o wysokości i strukturze poręczeń kredytowych udzielonych przez Agencję, wskazano przy tym na główne banki, z którymi Agencja współpracuje.

Należy podkreślić, że należałoby uzupełnić *Raport* o dane dotyczące wysokości środków finansowych zaangażowanych w interwencyjną działalność na rynkach rolnych zboża, masła i wieprzowiny.

W *Raporcie* zabrakło także informacji o tym, czy ARR prowadziła w 1995 r. działalność interwencyjną na rynkach cukru, miodu, przetworów ziemniaczanych i wełny. Należałoby także podać informację o tym, jakie działania podjęła ARR, aby zabezpieczyć swoje interesy przy udzielaniu poręczeń kredytowych.

Korzystne byłoby także uzupełnienie *Raportu* o informacje o skali zaawansowania prac nad normami dotyczącymi produktów rolnych i wskazać na ewentualne trudności w realizacji tych prac.

Opracowała: Dorota Stankiewicz

GOSPODARKA PRZESTRZENNA I BUDOWNICTWO

Ocena stopnia realizacji Programu

W ramach Programu działań dostosowujących gospodarkę polską do wymagań Układu Europejskiego Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (MGPIB) miało podjąć następujące działania, które uznano za najważniejsze i niezbędne dla dostosowania polskiego budownictwa i gospodarki przestrzennej do procesu integracji:

1. dostosowanie polskich norm w budownictwie do norm stosowanych w Unii,
2. dostosowanie polskich aprobat technicznych do systemu Europejskiej Aprobaty Technicznej,
3. dostosowanie polskich przepisów prawnych do procedur, zasad i rozwiązań legislacyjnych funkcjonujących w krajach Unii dotyczących gospodarki przestrzennej i budownictwa,
4. dostosowanie funkcjonowania polskiego rynku budowlanego i zasad finansowych do zasad, procedur i wymogów powszechnie stosowanych w krajach Unii (m.in. zasady przetargów i umów na roboty budowlane i dostawy inwestycyjne, zasady finansowania działalności inwestycyjnej ze środków publicznych, zasady szacowania i taksacji nieruchomości, indeks towarowo-materiałowy dla budownictwa, przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym),
5. wdrożenie Systemu Informacji o Terenie (SIT) oraz doskonalenie systemu katastrów.

Harmonogram zadań na lata 1995-1996 dla MGPIB przewiduje cztery podstawowe grupy zadań, przy czym terminy ich realizacji upływają w 1996 r. lub nie są precyzyjnie określone (praca ciągła). Brak jest więc formalnych przesłanek do oceny czy prace te są realizowane terminowo?

Z części *Raportu*, dotyczącej działań Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, wynika dość jasno jakie prace wykonano w 1995 r. Brak jest natomiast informacji: a) czy prace tu prezentowane w pełni odzwierciedlają zadania określone w *Harmonogramie*, b) jak Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa ocenia stan zaawansowania jego realizacji.

Działania ministerstwa w zasadzie odpowiadają zadaniom programowym. Trudno natomiast ocenić (z uwagi na mankamenty informacji ministerstwa przedstawione wyżej) czy są realizowane zgodnie z *Harmonogramem*?

W *Raporcie* nie znajdujemy jednak informacji na temat jednego z najważniejszych działań resortu dotyczącego pkt 4 (cytowanego wyżej), dotyczącego dostosowania funkcjonowania polskiego rynku budowlanego i zasad finansowych do zasad, procedur i wymogów powszechnie stosowanych w krajach Unii. Działania te wiążą się z możliwością realizacji postanowień art. 55 Układu Europejskiego (ułatwienia dla eksportu polskich usług budowlanych do krajów Unii). Zarówno w *Raportach* z lat poprzednich, jak i z 1996 r. (za rok 1995) w części MGPIB nie ma informacji o działaniach na tym polu. W *Raporcie* za 1994 r. działania w tym zakresie są przedstawione w części *Zamówienia publiczne*. Na s. 54 czytamy: "Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa ogłosił dwa rozporządzenia wykonawcze o metodach i podstawach sporządzania kosztorysu inwestorskiego oraz o zabezpieczeniu należytego wykonania umów w sprawie robót budowlanych". Brak jest informacji w *Raporcie*, czy cytowane działania w całości stanowią realizację założonego w Programie zadania, czy można to zadanie uznać za wykonane? Czy w związku z powstaniem Urzędu Zamówień Publicznych, urząd ten jest głównym koordynatorem działań w tym zakresie?

Kolejna uwaga, która dotyczy informacji z działań tego resortu nie wiąże się bezpośrednio z realizacją Programu, lecz wynika z lektury kolejnych *Raportów* (szczególnie z raportu za 1994 r). W części dotyczącej Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa podawane były działania, których realizację zapowiadano w 1995 r. Dotyczy to m.in. projektów ustaw: o rozwoju miast, o rehabilitacji zespołów mieszkaniowych (s. 37 *Raportu* za 1994 r.),

które miały trafić do Sejmu do końca 1995 r. W obecnym *Raporcie* te projekty ponownie pojawiają się, jako akty prawne, przy których kontynuuje się prace nad założeniami do tych projektów ustaw.

Należy przypomnieć, że w 1994 r. weszły w życie m.in. dwie z przywoływanych tu ustaw, a mianowicie ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509), oraz ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. Nr 85, poz. 388). Ustawa o najmie lokali była przygotowana w taki sposób, że w 1995 r. nowelizowano ją dwukrotnie (Dz. U. Nr. 86, poz. 433 oraz Dz. U. Nr 133, poz. 654). Wreszcie w końcu w 1996 r. przygotowano projekt ustawy "o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkalnych" (Druk Sejmowy nr 1837), w której proponuje się zmianę 20 jej elementów składowych (patrz uzasadnienie do projektu ustawy).

Także ustawa o własności lokali wzbudzała liczne kontrowersje. Podnoszone były kwestie (m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich) przyznania dodatków mieszkaniowych dla ubogich wspólnotowych właścicieli i odstąpienia od przerzucania na prywatnych właścicieli obowiązku usuwania zaległości remontowych (brak przepisów przejściowych, które mogłyby w okresie dostosowawczym rozłożyć koszty remontów pomiędzy zarządców i właścicieli stanowi poważną lukę prawną).

Kolejnym problemem związanym z powyższymi ustawami, który należy tu poruszyć, a który nie bezpośrednio wynika z działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań UE jest kwestia zgodności polskich rozwiązań prawnych z przepisami prawa międzynarodowego, ratyfikowanymi przez Polskę.

Obie ustawy powinny być jednak interpretowane w świetle prawa międzynarodowego i aktów prawa wewnętrznego, odnoszących się do tych spraw. Polska ratyfikując Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, zobowiązała się - tak mówi jego art. 11 - do uznania prawa każdego człowieka do odpowiedniego poziomu życia dla niego i członków jego rodziny, łącznie z wyżywieniem, odzieżą i mieszkaniem, do stałego polepszania warunków bytowych oraz do podjęcia odpowiednich kroków w celu zapewnienia realizacji tego prawa. W postanowieniu z 11 stycznia 1995 r. (III ARN 75/94) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że od przystąpienia naszego kraju do Rady Europy orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu powinno być źródłem interpretacji przepisów polskiego prawa wewnętrznego. Wymogów tych w omawianych ustawach nie spełnia przerzucanie na prywatnych właścicieli obowiązku usuwania zaległości remontowych (ustawa o własności lokali) z uwagi na wysokość kosztów nie do pokrycia przez osoby prywatne. Zaniebdania w tym zakresie, powstałe przez dziesięciolecia w wyniku polityki mieszkaniowej państwa oraz niewywiązywania się zarządców z obowiązku należytego utrzymania budynków, nie mogą obciążać obywateli, którzy nie mieli wpływu na zarządzanie. Z kolei w ustawie o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych występuje instytucja *eksmisji donikąd* z mieszkania, w przypadku nie spełnienia określonych wymogów ustawowych. Eksmisja ta jest niedopuszczalna w świetle przytoczonych ustaleń prawnych ratyfikowanych przez Polskę.

Ocena metodologii i formy opracowania *Raportu* w części dotyczącej gospodarki przestrzennej i budownictwa

Sprawą wymagającą rozważenia jest zasadność zakwalifikowania opracowanej w końcu 1995 r. *Wstępnej koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, stanowiącej element składowy gospodarki przestrzennej, do części *Raportu* dotyczącego *Programów regionalnych*. Programy regionalne wynikają bowiem z polityki przestrzennej, a nie odwrotnie.

Powoduje to m.in., że szereg problemów dotyczących gospodarki przestrzennej (np. współpraca z UE nad Europejską Perspektywą Rozwoju Przestrzennego) jest omawiane w części *Raportu* dotyczącej *Programów regionalnych*.

Dyskusyjne jest również zaklasyfikowanie przygotowywanego projektu ustawy o nieruchomościach do części *Gospodarka przestrzenna i gospodarka terenami*. Kwestie te w związane są z rodzajem nieruchomości i winny one być rozpatrywane bądź jako część składowa gospodarki komunalnej (nieruchomości dotyczące infrastruktury technicznej), gospodarki mieszkaniowej (budynki mieszkalne), budownictwa (pozostałe rodzaje budynków i budowli).

Trudno również uznać za właściwe metodologicznie sprowadzenie prac prowadzonych w ramach gospodarki przestrzennej w 1995 r. do przygotowywania dwóch ustaw: o renowacji i modernizacji zabudowy miejskiej oraz o rozwoju miast.

W części dotyczącej budownictwa kontrowersje metodologiczne wzbudzają przywołane w *Raporcie*, a wdrażane w 1995 r. ustawy dotyczące: własności lokali oraz najmu lokali mieszkalnych i dodatków mieszkaniowych. Pełnomocnik Rządu ds. Integracji Europejskiej opiniując obie ustawy wydał opinię, że przedmiot tych regulacji nie jest objęty zakresem prawa europejskiego i stanowi domenę prawa krajowego. Jeżeli tak, to zbędne jest przywoływanie tych ustaw w *Raporcie* dotyczącym przecież działań dostosowujących polską gospodarkę do Unii Europejskiej.

Reasumując, metodologia i forma informacji przygotowanej przez MGPIB nie ułatwiają zapoznania się z przebiegiem prac nad przystosowaniem gospodarki przestrzennej i budownictwa do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej w 1995 r.

Opracowali: Grzegorz Ciura, dr Eugeniusz Zawadzki

TRANSPORT I GOSPODARKA MORSKA

I. Ocena metodologii i formy opracowania transportowej części Raportu

Raport za rok 1995 w części "Transport i gospodarka morska" składa się z dwóch zasadniczych części:

- rynkowej, w której dominują sprawy dostosowań prawnych do wymogów rynku transportowego UE;
- infrastrukturalnej, z zaakcentowanym problemem finansowania inwestycji transportowych w Polsce.

Raport w obu zasadniczych częściach ma charakter gałęziowy. Podejście takie jest zgodne z pragmatyką zachodnioeuropejską i wynika z odrębności poszczególnych podsystemów gałęziowych transportu. Istotnie poprawia przy tym czytelność programu działań dostosowawczych, co jest ważne w przypadku, gdy *Harmonogram działań dostosowujący polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań UE w latach 1995-1996* (URM, Warszawa 1995) ma w części transportowej układ problemowo-gałęziowy z wyeksponowaniem naszych problemów z kolejnictwem, a szczególnie z przedsiębiorstwem PKP.

Uzupełnieniem *Raportu* są zagadnienia związane z informatyzacją transportu i harmonizacją norm z obowiązującymi w Unii Europejskiej.

Podstawowa uwaga metodologiczna nasuwająca się w związku z *Raportem* dotyczy p. 1 - części rynkowej. Program dostosowawczy w tej części powinien być podzielony na dwa podpunkty:

- dostosowanie prawne polskiego rynku,
- realizacja różnorodnych, rynkowych działań dostosowawczych.

Rynek to nie tylko same regulacje prawne dominujące w pierwszym etapie dostosowania naszego transportu do wymogów rynku UE, lecz również faktyczne kroki i zmiany w zarządzaniu podmiotami gospodarczymi. Brak rozgraniczenia między zmianami prawnymi, a realnymi przedsięwzięciami rynkowymi utrudnia ocenę czy zmiany prawne weszły w życie i jakie mają skutki gospodarcze. Przykładowo, w transporcie kolejowym, z którego dostosowaniem do wymogów UE i restrukturyzacją są największe kłopoty, analizowany jest w *Raporcie* wstępny etap prac legislacyjnych, który zaowocował w 1996 r. pracami sejmowymi nad projektem ustawy o transporcie kolejowym. Natomiast w transporcie samochodowym zwraca się dużo uwagi na pozyskiwanie z krajów UE zezwoleń na jazdy, co wiąże się z realną działalnością rynkową. Wydaje się, że należałoby w sferze rynkowej oddzielić problemy regulacji prawnej od realnej sfery funkcjonowania podmiotów rynkowych.

II. Stopień realizacji programów działań dostosowujących polską gospodarkę i polski system prawny do wymagań UE

W kwestii ogólnej należy podkreślić przyjęcie w 1995 r. przez Radę Ministrów i skierowanie do Sejmu RP dokumentu *Polityka transportowa - program działania w kierunku przekształcenia transportu w system dostosowany do wymogów gospodarki rynkowej i nowych warunków współpracy gospodarczej w Europie*. Określa on kierunki polityki transportowej państwa zgodnie z logiką przemian umożliwiających nam w przyszłości członkostwo w Unii Europejskiej. Wejście w życie w styczniu 1995 r. ustawy o zmianie ustawy Prawo przewozowe staje się w tej sytuacji elementem określonej prorynkowej polityki transportowej.

Odnosnie do **transportu kolejowego** sytuacja aplikacyjna Polski do UE jest skomplikowana. Przemiany jakościowe w polskim kolejnictwie są w fazie początkowej a PKP należy do największych dłużników budżetu państwa.

Należy podkreślić poważną pracę legislacyjną wykonaną w zakresie restrukturyzacji PKP. W lipcu 1995 r. uchwalono ustawę o Przedsiębiorstwie Państwowym "Polskie Koleje Państwowe" umożliwiającą istotne zmiany zarządcze w przedsiębiorstwie PKP. Jest to zgodne z *Harmonogramem działań dostosowujących*. Jednak dalsza restrukturyzacja PKP i zgodna z zasadami UE zmiana uwarunkowań rynkowych w polskim transporcie kolejowym zagrożona jest przedłużającymi się pracami nad ustawą o transporcie kolejowym. Została ona opracowana przez resort, rozpatrzona przez KERM i RM zgodnie z *Harmonogramem działań* w 1995 r. Na początku 1996 r. odbyło się pierwsze czytanie rządowego projektu w Sejmie. Do września 1996 r. nie zapadły w jej sprawie żadne rozstrzygnięcia. Projekt ustawy zakłada dostęp wszystkich podmiotów gospodarczych do sieci kolejowej w Polsce. Bez niej, na przykład, funkcjonowanie sześciu sprywatyzowanych przedsiębiorstw kolejowych na Górnym Śląsku (130 lokomotyw, 3750 wagonów, 680 km własnych torów i 15% przewozów realizowanych na sieci PKP) nie może ulec rozszerzeniu. Brak ustawy o transporcie kolejowym utrudnia także formalne wyodrębnienie 15-16 tys. km magistralnych linii kolejowych w celu stworzenia przejrzystego systemu finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Można dodać, że zgodnie z postanowieniami dyrektywy UE ustawa zakłada obowiązek wyodrębnienia ewidencji kosztów linii kolejowych z podziałem na koszty budowy, utrzymania, prowadzenia ruchu i administrowania nimi. W przyszłości umożliwi to m.in. wyrównywanie warunków konkurencji na rozszerzonym rynku transportowym UE.

Przedłużanie prac nad tą kluczową dla transportu kolejowego ustawą opóźni procesy dostosowawcze polskiego systemu transportowego do warunków UE. Trudno jednak tu o optymizm, skoro w Sejmie RP czeka na uchwalenie taka liczba aktów ustawowych, która przy intensywnej pracy parlamentu wystarczyłaby na co najmniej 3 lata.

Należałoby podkreślić jeszcze jeden aspekt narastania w 1996 r. opóźnień legislacyjnych w kolejnictwie. Zgodnie z prawem Parkinsona i prawem niemożności Murphy'ego niektóre pomysły restrukturyzacyjne PKP niebezpiecznie ewoluują. Program "Polityka transportowa" Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej (MTiGM) przewidywał wyzbycie się nadmiernego i przestarzałego majątku transportowego, m.in. PKP, poprzez powierzenie go Zarządowi Majątku Skarbu Państwa (w Ministerstwie Skarbu?) lub powołanemu Zarządowi Publicznej Infrastruktury Transportowej. Tymczasem recenzowany *Raport 1995* mówi już na s. 69 o utworzeniu Agencji Restrukturyzacyjnej PKP jako nowego urzędu państwowego zajmującego się nierentowną działalnością kolei. Wygląda na to, że jak tylko można coś przekazać, rozdysponować lub przelać, to natychmiast powołuje się jakąś dodatkową, trudną do skontrolowania agencję. Okazuje się przy tym, że wiele spraw majątkowych możliwych do uregulowania przez same PKP ulega opóźnieniu. Na przykład Wschodnia Dyrekcja Kolei Państwowych umiała przygotować i zorganizować sprzedaż mieszkań zakładowych i pomieszczeń użytkowych w zakładowych domach mieszkalnych, a to samo zadanie dla dyrekcji siedleckiej CDOKP jest już ponad siły.

Przebieg rynkowych procesów dostosowawczych w **transporcie samochodowym** budzi wiele zastrzeżeń i obaw. Przygotowanie ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego trwa od dwóch lat i rok 1995 nie przyniósł w tym względzie rozstrzygającego postępu. Do projektu ustawy zgłaszane są poważne zastrzeżenia, np. nieuwzględnianie kryteriów ekologicznych realizowania przewozów drogowych (wyjątkiem są niewielkie preferencje dla przewozów kombinowanych). Mogłoby to w przyszłości spowodować trudności aplikacyjne do UE, w której ekologia staje się jednym z najważniejszych kryteriów oceny transportu, a niektóre państwa - np. Szwecja - czynią z tego problem pierwszoplanowy.

Próby objęcia koncesjonowaniem międzynarodowych przewozów drogowych i krajowych pasażerskich pozostawiają bez koncesjonowania spedycję międzynarodową w transporcie samochodowym. Jeżeli koncesjonowanie przewoźników międzynarodowych będzie uciążliwe, to może się tak stać, że wszyscy oni staną się nagle spedytorami, czyli organizatorami

procesu transportowego. Przedsiębiorstwa spedycyjne z reguły dysponują obecnie poważnym parkiem samochodowym. W większości państw UE spedycja jest także koncesjonowana.

W sferze wykonawczej brakuje jednoznacznych ustaleń w zakresie naliczania i pobierania podatku VAT od przewoźników i spedytorów międzynarodowych, co bez względu na przyporządkowanie resortowe odbierane jest, szczególnie przez zagranicę, jako przejaw bałaganu i nieudolności gospodarczej.

Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej walczy o zwiększenie liczby zezwoleń na jazdy dla polskich ciężarówek. Sukcesem stało się np. w 1996 r. uzyskanie dodatkowych tranzytowych zezwoleń na przejazdy przez terytorium Francji do Hiszpanii lub zezwoleń *loco* do Włoch. Sytuacja ta powtarza się co roku. Tymczasem Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego (BOTM) w 1995 r. nie dawało sobie rady z oceną i weryfikacją koncesji przewozowych, a tym samym z handlem koncesjami i zezwoleniami na jazdy. System wydawania koncesji na przewozy drogowe przez BOTM jest ułomny, a próby przeniesienia rozdawnictwa do regionalnych biur nie do końca powiodły się. Sposób oceny i weryfikacji koncesji jest zbyt skomplikowany i prowadzi do nadużyć. Poprawę może spowodować wyposażenie w 1996 r. BOTM w komputerowy rejestr pojazdów, umożliwiający śledzenie terminów przeglądów technicznych ciężarówek oraz zmiany ich właścicieli.

W Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej brakowało w 1995 r. rozeznania odnośnie faktycznego stanu rynku transportowego i spedycji w Polsce, szczególnie w przewozach drogowych. Utrzymuje się sztuczny podział na przewozy międzynarodowe i krajowe. Przy skomplikowanych powiązaniach organizacyjnych, prawnomiędzynarodowych, personalnych podmiotów rynkowych jest to czystym anachronizmem.

Nie do końca jasna jest polityka różnych resortów w zakresie prywatyzacji przedsiębiorstw spedycyjnych i samochodowych. Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą od kilku lat nie może zaawansować prywatyzacji niektórych przedsiębiorstw C. Hartwig, a MTiGM dzielnie "zarządza" np. przedsiębiorstwem "Spedpol", w którym jako organ założycielski posiada 50% udziałów (druga połowa należy do szwedzkiego koncernu spedycyjno-logistycznego Bilspedition).

Transport morski pozostaje najbardziej otwartą rynkowo gałęzią transportową w Polsce. Polscy armatorzy nie są wspomagani finansowo przez państwo. Prawie połowa floty handlowej zarejestrowana jest pod tzw. tanimi banderami i wtedy budżet państwa nie otrzymuje wpływów z tytułu opodatkowania prowadzonej przez armatorów działalności. W Grupie Polska Żegluga Morska, która jest największym polskim armatorem umiejscowionym i rozliczającym się podatkowo w naszym kraju, większość ładunków w 1995 r. stanowiły przewozy między obcymi portami. Spadek ładunków polskiego handlu zagranicznego w stosunku do 1994 r. wyniósł 17% i osiągnął poziom 23,5% ogółu przewozów. Może również dlatego wśród szeregu autentycznych dokonań legislacyjnych roku 1995 w Raporcie wymieniony został na s. 71 Projekt założeń programu zwiększenia międzynarodowej konkurencyjności polskiego transportu morskiego, przyjęty przez KERM w grudniu 1995 r.

Wydaje się, że ten dokument i program nie powinien być przytaczany w materiałach związanych z dostosowaniem polskiego rynku transportowego do wymagań UE. Jednym z podstawowych postulatów armatorskich w nim zawartych jest zapewnienie gestii transportowej polskim armatorom w odniesieniu do ładunków polskiego handlu zagranicznego. To oznacza jednak zapowiedź ingerowania metodami administracyjnymi w wolny rynek. I chociaż metody te są doskonale znane państwu UE, to raczej należałoby się do tego typu chęci przyznać nieco dyskretniej.

Powyższa uwaga nie podważa dorobku legislacyjnego roku 1995, który jest w dziedzinie transportu morskiego imponujący. Pozwoli on na przestrzeni kilku lat uporządkować wiele spraw zgodnie z konwencjami i regulacjami UE. Potrzebne będzie do tego m.in. znowelizowanie Prawa morskiego oraz przede wszystkim przyjęcie złożonej w Sejmie RP w 1995 r.

ustawy o portach i przystaniach morskich. Uporządkowanie problemów zarządczych w dużych portach morskich ma kapitalne znaczenie w momencie, gdy do tych portów zaczynają napływać szerszym strumieniem inwestycje zagraniczne.

Gdy chodzi o **transport wodny śródlądowy**, to trudno oceniać stopień realizacji programów działań dostosowawczych w 1995 r., gdyż w *Harmonogramie* działań w latach 1995-1996 żegluga śródlądowa w zasadzie nie figuruje. Bowiem na s. 20 umieszczono jedynie puste rubryki terminarza i końcowych efektów prac.

Można dodać jedynie, że obecnie przewozy śródlądowe na szerszą, również międzynarodową skalę, wykonują jedynie dwa przedsiębiorstwa śródlądowe we Wrocławiu i Bydgoszczy. Stan dróg wodnych jest natomiast w Polsce taki, iż mówi się publicznie o agonii transportu śródlądowego, czego dowodem jest sytuacja na warszawskim odcinku Wisły. W związku z tym pozostawanie ustawy o żegludze śródlądowej ciągle na etapie prac nad założeniami nie stanowi zagrożenia dla naszej drogi do członkostwa do UE.

Odnosnie do **transportu lotniczego** rynkowe problemy dostosowawcze koncentrują się wokół przedsiębiorstwa PLL LOT SA. Należy w tym przypadku zachować ostrożność i słusznie przekształcenia własnościowe LOT przebiegają bez forsowania tempa i akcyjności. Nie powinno się to wiązać z opóźnieniem naszej aplikacji do UE. Można dodać, że właściwa liberalizacja rynku przewozów lotniczych nastąpiła w UE dopiero w pierwszej połowie lat 90-tych, po przyjęciu tzw. II pakietu liberalizacyjnego 01.11.1990 r. i ostatniego - III pakietu z dn. 01.01.1993 r. Mimo tych rozporządzeń pewne obszary działalności lotniczej mogą nadal być regulowane w UE przez państwo. W sumie więc dopiero trwa tam praktyczne wdrażanie nowych rozwiązań liberalizacyjnych i LOT również dostosowuje się do nich.

Zwiększeniu wartości przedsiębiorstwa LOT i usprawnieniu jego działalności ma służyć przemyślana prywatyzacja. Plan tej prywatyzacji przewiduje utrzymanie 51% akcji przez państwo. Inaczej przedsiębiorstwo zniknęłoby z rynku. Tłumaczy to długotrwałe poszukiwanie mniejszościowego inwestora strategicznego dla LOT-u. W 1995 r. poważnie zainteresowane LOT-em było np. amerykańskie American Airlines (AMR), z którym nasze przedsiębiorstwo podpisało umowę m.in. o wspólnej rezerwacji, tzw. code-share. Jednak, co znamienne, później nastąpiła próba rządu amerykańskiego (Departamentu Transportu USA) rozszerzenia tej umowy na inne amerykańskie umowy code-share obejmujące przewoźników amerykańskich United i Northwest oraz ich partnerów - KLM i Lufthansę. W sumie, firmy lotnicze obsługujące rocznie ponad 200 mln pasażerów otrzymałyby nieskrępowany dostęp do naszego rynku lotniczego (2 mln pasażerów rocznie).

II. Stopień realizacji programów działań dostosowujących infrastrukturę i tabor do wymagań UE

Działania dostosowujące infrastrukturę i tabor do wymagań UE tylko w niewielkim stopniu wiążą się z upodobnieniem przepisów bezpieczeństwa ruchu i ekologicznych w kilku gałęziach transportu. W gospodarce morskiej, zgodnie z tym co zostało powiedziane wyżej, trwa np. opracowywanie aktów wykonawczych do uchwalonej w marcu 1995 r. ustawy o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki. W transporcie samochodowym dopóki nie zostaną uchwalone ustawy:

- o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego,
- o warunkach wykonywania krajowego zarobkowego przewozu osób pojazdami samochodowymi,
- nowelizacja ustawy Prawo o ruchu drogowym,

trudno mówić o stworzeniu warunków istotniejszego dostosowania norm prawno-eksploatacyjnych do uregulowań przyjętych w UE.

W tym zakresie rok 1995 nie przyniósł ważnych rozstrzygnięć.

O transporcie wodnym śródlądowym można w ogóle nie wspominać.

Kluczowym polem dostosowawczym polskiej infrastruktury transportowej do wymagań UE są nowe **inwestycje transportowe**, a także modernizacyjne już istniejącej infrastruktury technicznej. I w tym momencie dotykamy najważniejszego problemu, przez pryzmat którego należałoby oceniać realizację wszystkich programów rozwojowych transportu - nie tylko w 1995 r. Jest nim zupełny (w stosunku do potrzeb) brak środków finansowych!

W tej sytuacji PKP koncentruje się słusznie na modernizacji linii E-20 na odcinku Kunowice-Warszawa, zużywając na ten cel głównie środki zagraniczne łącznie z PHARE.

W 1995 r. nie zanotowano istotniejszego postępu w realizacji programu budowy autostrad. Wykaz ogłoszonych przez Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad w 1995 r. postępowań przetargowych jest wprawdzie rozbudowany, ale żadne z nich nie zakończyło się nawet w 1996 r. Agencji brakuje dopracowanego systemu ocen aplikujących o koncesje, czy też wymogów środowiskowych (ekologicznych) budowy i eksploatacji autostrad. Staje się oczywiste, że potencjalni koncesjonariusze programu autostradowego bardziej liczą na "przerabianie" państwowych środków inwestycyjnych, niż wykładanie własnych.

Okres zwrotu kapitału angażowanego w inwestycje infrastrukturalne jest, poza telekomunikacją, bardzo długi i tego typu inwestycje pozostają domeną państwa. UE stoi również przed tym problemem, z zachowaniem oczywiście wszystkich proporcji. Rozszerzonej UE brakuje do 2000 r. 130 mld ECU na realizację programu TEN (*The Trans-European Network*) obejmującego połączenia transportowe, telekomunikacyjne i energetyczne w ramach Wspólnoty wraz z przedłużeniem tych połączeń do krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

Na tym tle wyjątkowo korzystnie prezentują się w Polsce efekty ukończonych w 1995 r. prac studialnych nad "Projektem dostępu do portów i zarządzania portami" (s. 74 *Raportu*), w oparciu o który MTiGM negocjowało pożyczkę infrastrukturalną z Bankiem Światowym. Został on pozytywnie oceniony przez doradców BŚ - Maritime Group z Rotterdamu i 24 kwietnia 1996 r. BŚ zadeklarował 67 mln USD (w dolarach i markach) na inwestycje portowe w Polsce. Prace nad drugim projektem modernizacji portów morskich powinny zaowocować w 1997 r. rozszerzeniem finansowania tego typu inwestycji przez BŚ do kwoty 300 mln USD. Z dotychczasowych 7 czynnych pożyczek pochodzących z międzynarodowych instytucji finansowych dla polskiego sektora transportowego na ogólną kwotę ok. 704 mln USD wykorzystano ok. 323 mln USD, czyli 46% przyznaných środków. Są to jedyne realne, dodatkowe pieniądze na inwestycje infrastrukturalne. Sprawne przygotowywanie procedur kredytowych oraz wykorzystania przyznaných pożyczek pozwala sądzić, że w najbliższych latach uda się uzyskać w międzynarodowych instytucjach finansowych kolejne środki na rozwój infrastruktury transportowej. Szczególnie ważne są tzw. drugi projekt drogowy (400 mln USD) oraz wspomniane inwestycje portowe.

Brak środków finansowych na szerzej zakrojone inwestycje infrastrukturalne pośrednio prowadzi do tego, że w recenzowanym *Raporcie* za rok 1995 pojawia się specyfikacja prac na przejściach granicznych, w której uwzględnia się myjnię wagonów, kontenery grzewcze lub pojedynczy pawilon odpraw. Przy takiej szczegółowości, utrudniającej ogólniejszą refleksję, może czasami podobna informacja wprowadzać w błąd.

Przykładowo, odnośnie do przejścia drogowego Sławatycze-Domaczewo (nie Słowatycze, jak na s. 75) mówi się o "...poszerzeniu istniejącej drogi". Czytającemu mogłoby się wydawać, że chodzi tu o szeroko zakrojone inwestycje drogowe, które udrożniłyby dla samochodów ciężarowych drogi III klasy technicznej 817 do Wisznic, 804 do Łukowa i Siedlec lub 813 do Międzyrzecza Podlaskiego. Bez przebudowy tych dróg nowe przejście graniczne trafia w ocenie dysponentów ciężkich pojazdów w próżnię infrastrukturalną. Prowadzone prace drogowe dotyczą zaś głównie niespełna 2-kilometrowego, dojazdowego odcinka drogi od mostu granicznego i terminalu do skrzyżowania dróg 817 i 816.

Drugi przykład to przejścia graniczne woj. bielskiego. Uruchomione zostało przejście kolejowe Zwardoń-Skalite, gdyż obroty towarowe ze Słowacją wzrastają a połączenia kolejowe mają zbyt małą przepustowość. Zainteresowana jest tym przede wszystkim strona słowacka. To wójt słowackiej wsi Skalite oczyścił rękami bezrobotnych cały odcinek przedwojennego przejścia kolejowego. Z naszej strony dopiero "...przewidziana jest częściowo budowa nowej drogi". Na przejściu drogowym w Korbielowie Słowacy postawili przejście graniczne i doprowadzili do niego drogę. Problemy są z projektowanym przejściem drogowym Ujsoły/Glinka. Strona słowacka zadeklarowała budowę przejścia granicznego pod warunkiem, że Polacy wybudują po swojej stronie brakujące 3,7 km drogi dojazdowej. Jaśniejszym punktem jest modernizacja ze środków PHARE drogi Żywiec-Zwardoń.

W kontekście powyższych realiów zagospodarowania infrastrukturalnego przejść granicznych należy podkreślić zasadność wydatkowania pieniędzy na ten cel ze środków pomocowych PHARE w ramach:

- programu dofinansowania modernizacji i budowy przejść w Olszynie, Kołbaskowie i Zwardoniu;
- Programu Współpracy Transgranicznej (Świecko, Olszyna).

Szczególnie z uwagi na stosunkowo słabe zaawansowanie realizacji Programu Współpracy Przygranicznej Polska-Niemcy (s. 192-193 *Programu 1995*) celowym byłoby sfinansowanie w jego ramach najpilniejszych inwestycji infrastrukturalnych na zachodniej granicy Polski. Wybudowane obiekty (mosty, drogi i in.) będą służyć obu państwom przez dziesięciolecia.

III. Wsparcie zarządzania narzędziami informatycznymi oraz harmonizacja norm i przepisów

Zaawansowanie informatyzacji systemu transportowego jest wprost proporcjonalne do stanu jego rozwoju i dofinansowania.

Wraz z oddawaniem do eksploatacji nowych, zmodernizowanych obiektów transportowych wystąpi konieczność wykorzystania odpowiednich narzędzi informatycznych. Trudno sobie wyobrazić na przykład użytkowanie linii kolejowej Kunowice-Warszawa bez europejskiego systemu sterowania szybkimi pociągami. Rozszerzanie koncesjonowania przewozów drogowych nie będzie możliwe bez sprawnego systemu gromadzenia danych. W przeciwnym przypadku będą kontynuowane kryminogenne doświadczenia BOTM-u. Możliwe, że doczekamy się sprawnego systemu informatycznego obsługi celnej, co znakomicie usprawniłoby funkcjonowanie infrastruktury granicznej. W każdym przypadku są to zadania, których realizacja wykracza poza jeden, 1995 rok.

Odnosnie do przepisów prawnych dotyczących transportu uwzględniają one normy UE i pod tym względem nie występują istotniejsze zagrożenia w harmonizacji przepisów i norm.

Uwagi końcowe

Raport z wykonania programu działań dostosowawczych w 1995 r. jest w zakresie transportu i gospodarki wodnej rzetelny, a także rzeczowy. Nosi wprawdzie cechy czegoś, co w języku angielskim nazywa się "upiększaniem witryny", ale odbywa się to bez specjalnej szkody dla *meritum* zagadnień.

Gdy chodzi o zagadnienia merytoryczne, to trwa dostosowywanie polskiego systemu prawnego w dziedzinie transportu do wymagań UE. Jest ono zróżnicowane dla poszczególnych gałęzi transportu. Najlepiej prace przebiegają w gospodarce morskiej, słabiej są zaawansowane w kolejnictwie. W transporcie samochodowym działania przypominają desperacką próbę odzyskania kontroli nad rynkiem przewozowym.

W zakresie prawodawstwa i prac legislacyjnych, które zawsze można przyspieszyć, choćby na etapie sejmowym, nie widać zagrożeń dla naszych starań o członkostwo w UE. W związku z tym piszący te słowa nie podziela opinii zawartej w ocenie *Raportu* 1994 przez Komisję ds. Układu Europejskiego, iż działania Rządu RP w zakresie dostosowywania polskiego rynku transportowego do wymagań UE są niewystarczające. Można dodać, że transport obok rolnictwa jest jedną z najwrażliwszych dziedzin gospodarowania w Europie Zachodniej i procesy dostosowawcze zachodzą w nim stosunkowo wolno. Nie tak dawno, w 1983 r. doszło do bezprecedensowego oskarżenia Rady Ministrów EWG przed Trybunałem Sprawiedliwości o nie realizowanie postanowień Traktatu Rzymskiego w części dotyczącej transportu. W 1985 r. Trybunał wydał orzeczenie, w którym stwierdził, iż Rada rzeczywiście naruszyła Traktat Rzymski poprzez "niepowodzenie w zakresie zapewniania wolności świadczenia usług w sferze transportu międzynarodowego oraz określenia warunków, na jakich przewoźnicy państw nie będących członkami Wspólnoty mogą działać na terenie państw członkowskich". O jednolitym rynku transportowym UE można będzie mówić dopiero po 01.01.2004 r., gdy zliberalizowany zostanie kaboataż morski między portami Grecji (ujednoczenie rynku lotniczego przewiduje się do 01.04.1997 r., a samochodowego - do 01.07.1998 r.).

Należy tylko unikać z naszej strony błędów unijnych organów wykonawczych i nie przedłużać niepotrzebnie prac zatwierdzających opracowane już często akty prawne. Inne, np. w zakresie międzynarodowego transportu samochodowego, wymagają szybkiego dopracowania, uchwalenia i uzupełnienia przepisami wykonawczymi.

Natomiast prawdziwym problemem są działania dostosowujące polską gospodarkę do wymagań transportowych UE. Brakuje na przykład 9 mld USD na realizację programu budowy autostrad. Infrastruktura graniczna i celna jest dramatycznie słaba. Nie wiemy nawet tak naprawdę ile przedsiębiorstw zajmuje się transportem międzynarodowym. I tutaj będzie potrzeba bardzo dużo wyrozumiałości ze strony UE aby przyjmować w swoje grono partnera z tak niedoinwestowanym transportem. Stąd wszelkie inwestycje infrastrukturalne powinny być szczególnie starannie dobierane pod kątem ich znaczenia dla usprawniania naszej współpracy transportowej z państwami UE i usprawniania obsługi obrotów międzynarodowych Polski.

*Opracował: prof. dr hab. Jacek Brdulak
Szkoła Główna Handlowa*

ŁĄCZNOŚĆ

Jednym z podstawowych celów stawianych przez Układ Europejski w dziedzinie łączności jest modernizacja polskiej sieci łączności i włączenie jej do sieci europejskiej i ogólnoswiatowej. Układ podkreśla również potrzebę współpracy w zakresie dostosowania polskich norm do standardów UE, integracji przepisów prawnych dotyczących łączności, poprawy funkcjonowania zarządzania łącznością.

Raport z wykonania Programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego za rok 1995 zawiera szereg informacji, które, choć w sposób dość ogólnikowy, dają pewne wyobrażenie o działaniach podejmowanych w ubiegłym roku w dziedzinie łączności.

Niewątpliwie jednym z istotniejszych dokonań w dziedzinie łączności było w ubiegłym roku przyjęcie nowelizacji ustawy o łączności z dnia 23 lutego 1990 r. Stwarza ona bowiem nowe możliwości rozwoju sieci łączności, wprowadzając m.in. rozwiązania dotyczące koncesjonowania usług telekomunikacyjnych, współpracy z operatorami telekomunikacyjnymi, wydawania świadectw homologacji czy korzystania z globalnych systemów łączności. Tym samym, nowa regulacja przyczynia się do przybliżenia polskiego systemu prawnego do ustawodawstwa Unii Europejskiej.

Z *Raportu* wynika, że w 1995 r. prowadzone były, w specjalnie do tego powołanym zespole, dalsze prace nad nową ustawą o łączności. Ponadto, w odpowiedzi na rezolucję Sejmu z dnia 21 kwietnia 1995 r. przygotowywany był dokument *Polityka rozwoju telekomunikacji*. Na marginesie można wspomnieć, że dokument ten wpłynął do Sejmu w czerwcu 1996 r. Określa on cele w zakresie telekomunikacji, do których należy dążyć, z uwzględnieniem zakładanej struktury rynku w poszczególnych sieciach i usługach telekomunikacyjnych oraz tempa inwestowania i rozwoju tego sektora.

Przewidziana w Układzie Europejskim potrzeba działań zmierzających do przekształceń strukturalnych w resorcie łączności, zgodnie z informacjami zawartymi w *Raporcie*, znajduje się w fazie początkowej, sprowadzającej się do istnienia opracowań wstępnych dotyczących przekształceń własnościowych.

Zalecana w Układzie współpraca między Polską i Unią w dziedzinie łączności kontynuowana była w 1995 r. Z *Raportu* wynika, że prowadzono współpracę z Komisją Europejską głównie w zakresie wymiany informacji dotyczącej rozpowszechniania norm, systemów certyfikacji oraz przepisów prawnych UE. Wzmocnieniu tej współpracy z pewnością służyć mogła wizyta Ministra Łączności w Dyrekcji Generalnej zajmującej się problematyką telekomunikacji (DG XIII) w czerwcu 1995 r. Współpraca w zakresie łączności (szczególnie w odniesieniu do opracowywania europejskich norm telekomunikacyjnych) realizowana była też w ramach prac Europejskiego Instytutu Norm Telekomunikacyjnych (ETSI).

Ministerstwo Łączności zainicjowało realizację projektu *Strategia rozwoju telekomunikacji na wsi*, który zmierza do zmniejszenia dysproporcji między poziomem rozwoju usług telekomunikacyjnych w mieście i na wsi. Realizacja tego projektu miałaby doprowadzić do wskazania alternatywnych modeli finansowania i rozwoju telekomunikacji na obszarach wiejskich. Według informacji przytaczanych w *Raporcie*, projekt ten znajduje się w swojej wstępnej fazie realizacji.

Warto wspomnieć, że *Raport z wykonania Programu za rok 1995* nie uwzględnił informacji o szeregu działaniach w dziedzinie łączności, które, zgodnie z zapowiedzią analogicznego raportu opracowanego rok wcześniej, przewidziane były do realizacji w 1995 r. *Raport z 1994 r.* informował, iż w 1995 r. uruchomiony miał zostać projekt dotyczący zharmonizowanych z wymaganiami UE metod zarządzania widmem częstotliwości. W poprzednim *Raporcie* przewidywano również, że w 1995 r. zakończony zostanie projekt *Opracowanie kompleksowego programu restrukturyzacji Poczty Polskiej*. W omawianym obecnie *Raporcie z wykonania*

programu za rok 1995 nie ustosunkowano się do tych wcześniejszych zapowiedzi. Podobnie, zabrakło odniesienia się do zapowiadanego w ubiegłorocznym *Raporcie* projektu *Międzynarodowa elektroniczna wymiana informacji o przebiegu ładunków pocztowych*, którego realizacja miała się rozpocząć na początku 1995 r.

W *Harmonogramie działań dostosowujących* jednym z zadań, w części przeznaczonej dla realizacji przez Ministerstwo Łączności, jest zalecenie opracowania szczegółowego harmonogramu zbliżenia polskich przepisów prawnych dotyczących sektora łączności z prawem UE. W dokumencie będącym oceną ubiegłorocznego *Raportu*, Komisja do Spraw Układu Europejskiego stwierdziła, iż *uważa za konieczne (...) opracowanie szczegółowego harmonogramu zbliżenia polskich przepisów prawnych do prawa Unii w zakresie łączności z wyeksponowaniem problemów oraz dat realizacji*. Obecnie omawiany *Raport* z wykonania Programu za rok 1995 zupełnie pominął kwestię *Harmonogramu*.

Na podstawie omawianego *Raportu* można tylko w ograniczonym stopniu wnioskować o konkretnych zadaniach zrealizowanych w 1995 r. w zakresie przewidzianym Układem. Ogólnie rzecz biorąc, w *Raporcie* zabrakło informacji na temat konkretnych działań podejmowanych w 1995 r., czy takich, które znajdowałyby pewne odzwierciedlenie w praktycznym funkcjonowaniu rynku usług telekomunikacyjnych. Poza tym *Raport* w zasadzie nie podejmuje oceny efektów dotychczasowego wdrażania *Programu działań dostosowujących* w tym sektorze (przykładowo, brak jest odniesienia do takich zagadnień wyrażonych w *Programie dostosowawczym* jak stan harmonizacji norm technicznych, liberalizacji dostępu do rynku usług łączności dla firm zagranicznych, dostosowanie polskiej sieci łączności do potrzeb gospodarki, np. postępy w demonopolizacji usług telekomunikacyjnych). Wydaje się również, iż przydatne w takim *Raporcie* byłoby syntetyczne wskazanie zadań, które pozostały jeszcze do realizacji, co jednak nie zostało uwzględnione.

Podsumowanie

Należy stwierdzić, że na podstawie omawianego *Raportu* trudno jest dokonać całościowej oceny postępu w integracji w dziedzinie łączności. Z zadań przewidzianych w *Harmonogramie działań dostosowujących* dokonano nowelizacji ustawy o łączności oraz przygotowano wstępne opracowania dotyczące planowanych przekształceń strukturalnych. Pominęto jednak kwestię opracowania szczegółowego harmonogramu zbliżenia przepisów w dziedzinie łączności (tym samym nie odniesiono się do zalecenia Komisji ds. Układu Europejskiego). Trudno ocenić stopień realizacji pozostałych działań, gdyż oprócz tego, że informacja zawarta w *Raporcie* na ich temat jest ogólnikowa, to terminy realizacji tych zadań ujęte w *Harmonogramie* nie są jasno określone (przeważa określenie: *praca ciągła*). Stwierdzić też trzeba, że w niewielkim stopniu zastosowano się w omawianym *Raporcie* do uwag BSE zawartych w ocenie ubiegłorocznego *Raportu* (np. dotyczących potrzeby sformułowania oceny zadań pozostałych do realizacji lub potrzeb większej konkretyzacji w prezentowaniu podejmowanych przez resort działań). Konkludując, nie można uznać, aby stopień przygotowania *Raportu* w części odnoszącej się do łączności był zadawalający.

Opracował: Mirosław Gwiazdowicz

WSPÓŁPRACA W DZIEDZINIE NAUKI I TECHNIKI

1. Kwestia współpracy naukowo-technicznej między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi określona została w Układzie Europejskim (Dz. U. 11, poz. 38 z dnia 27 stycznia 1994 r.). Zagadnienia dotyczące współpracy w dziedzinie nauki i techniki zawarte są w artykule (art. 75) w Części VI Układu *Współpraca gospodarcza*, ale także wynikają z treści szeregu innych artykułów (np. art. 76 *Edukacja i kształcenie*, art. 77 *Rolnictwo i sektor rolno-spożywczy*, art. 78 *Energetyka*, art. 79 *Współpraca w dziedzinie atomistyki*).

2. Problematyka współpracy naukowo-technicznej ujęta w samodzielny rozdział pojawiła się po raz pierwszy w *Raporcie z wykonania działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej w 1995 r.* Po raz pierwszy jest więc także przedmiotem opinii BSE. Inne niż dotychczas usytuowanie tych zagadnień wymaga krótkiego wprowadzenia.

2.1. W dokumentach rządowych kwestie współpracy naukowej i technicznej (N+T) rozpatrywane są m. in. w kontekście koniecznych działań dostosowawczych w obrębie samej sfery N+T do standardów europejskich (np. w *Założeniach polityki naukowej i naukowo-technicznej państwa*, w dokumencie *Preferowane kierunki badań naukowych i prac rozwojowych dla zwiększenia innowacyjności polskiej gospodarki*). Kwestie współpracy N+T pojawiają się również w odniesieniu do roli N+T w procesach dostosowawczych całych dziedzin lub branż gospodarki do integracji z Unią (np. w *Założeniach polityki proinnowacyjnej państwa*, *Strategii dla Polski*).

Podobnie podejście do tych zagadnień przyjęli autorzy *Raportu* (Druk Sejmowy nr 1816). Sprawy związane z międzynarodową współpracą naukową omawiane są w osobnym rozdziale *Współpraca w dziedzinie nauki i techniki* (s. 82), ale też i rola N+T rozpatrywana jest jako element *Polityki energetycznej* - s. 37, i jako element *Międzynarodowej konkurencyjności polskiego przemysłu* - ss. 37-41)

2.2. Kwestie N+T pojawiały się wielokrotnie w różnym kontekście w dokumentach rządowych dotyczących procesów dostosowawczych do wymagań Układu Europejskiego. W *Programie działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego* z listopada 1992 r. nie wprowadzono odrębnych zadań związanych ze współpracą w dziedzinie nauki i techniki. Pewne zadania z tego zakresu podejmowane były przez poszczególne resorty w tym m. in. przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu (MPiH). W przypadku MPiH dotyczyły one bardzo ogólnie określonego "zabezpieczenia możliwości pełnego uczestnictwa zaplecza naukowo-badawczego przemysłu i zwiększenia dostępu do europejskich programów i projektów naukowo-handlowych i dla wypracowania form i warunków współpracy".

Niektóre kwestie związane ze współpracą naukowo-techniczną znalazły się w *Raporcie* za rok 1994 w części dotyczącej wykorzystania funduszu PHARE. Na s. 115-117 zamieszczono zestawienie wydatkowanych środków pochodzących z funduszu PHARE oraz omówienie zakresu poszczególnych programów badawczych finansowanych ze środków pomocowych.

W *Harmonogramie działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego w latach 1995-1996* przewidziane zostały zadania z zakresu współpracy naukowo-technicznej. Miały być one realizowane przez Komitet Badań Naukowych oraz m.in. przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i Ministerstwo Przemysłu i Handlu. Zadanie, które realizować miał Komitet Badań Naukowych wynikają z treści art. 75 Układu Europejskiego i polega ono na uczestnictwie polskich placówek i instytucji w międzynarodowym podziale prac badawczych. W przypadku Ministerstwa Przemysłu i Handlu zadania te polegały (zgodnie z art. 96 Układu Europejskiego) na korzystaniu "z czasowej pomocy finansowej ze strony Wspólnoty w formie subwencji i kredytów, przeznaczonych na przyspieszenie przemian gospodarczych w Polsce, a także na udzielanie Polsce pomocy w przewyżczeniu gospodarczych skutków przekształceń strukturalnych" w ramach programów pomocowych.

3. W przedłożonym Sejmowi w dniu 28 czerwca 1996 r. *Raporcie* (Druk Sejmowy nr 1816) zagadnienia związane ze współpracą naukowo-techniczną pojawiają się w siedmiu miejscach: w rozdziale *Współpraca w dziedzinie nauki i techniki* (s. 82), *Przemysł i handel wewnętrzny* (podrozdział: Międzynarodowy podział prac badawczych - s. 36, Polityka energetyczna - s. 37, Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu, w tym szczególnie część poświęcona polityce technicznej - ss. 40-41), *Wykaz aktów prawnych opiniowanych na podstawie uchwały RM nr 16/96 według ministerstw i urzędów centralnych zaangażowanych w realizację programu działań dostosowujących polski system prawny do wymagań Układu Europejskiego* (podrozdział: Komitet Badań Naukowych - s. 172), *PHARE - program pomocy bezwrotnej Unii Europejskiej dla Polski jako finansowy instrument wsparcia procesu integracji* (podrozdział: Edukacja, szkolenia i nauka - s. 192) oraz w Załączniku do *Raportu* (Analiza stanu kadr w komórkach ds. integracji europejskiej - s. 205).

3.1. "Współpraca w dziedzinie nauki i techniki" (s. 82)

Rozdział zawiera informacje na temat programów badawczych Unii Europejskiej w których uczestniczą polskie instytucje. Ponadto zawarte są w nim dane dotyczące wsparcia finansowego ze środków budżetowych udzielonego w 1995 r. polskiemu zespołom uczestniczącym w programach UE.

Z danych zawartych w tym rozdziale wynika, że w ramach sieci naukowych działa około 250 polskich instytucji naukowo-badawczych, 44 instytucje uczestniczą w programie COST, a 16 w ramach programu EUREKA. Niektóre z nich uczestniczą zarówno w programach np. COST i działają zarazem w ramach sieci naukowych.

Można zatem przyjąć, że współpracą naukowo-techniczną z instytucjami badawczymi w krajach Unii Europejskiej objętych jest około 300-310 polskich placówek naukowo-badawczych, co stanowi mniej niż 6% wszystkich, polskich instytucji naukowych.

W tekście brak jest informacji o tym w jakich dziedzinach nauki i techniki koncentruje się współpraca. Czy dotyczy ona dziedzin, które mają strategiczne znaczenie zarówno dla Unii Europejskiej, jak i Polski, czy też koncentruje się ona na obszarach o marginalnym znaczeniu? Jakie są polskie priorytety w tej dziedzinie? W jakiej mierze są one zbieżne z sugestiami organów Unii Europejskiej?

[W opinii Komisji Badań, Rozwoju Technologicznego i Energii Parlamentu Europejskiego (PE) do *Raportu Komisji Spraw Zagranicznych, Bezpieczeństwa i Obrony PE na temat przygotowań krajów Europy Środkowej i Wschodniej do przystąpienia do Unii na podstawie Białej Księgi dotyczącej tego tematu z 26 marca 1996 r.*, współpraca i wsparcie technologiczne UE dla tych krajów powinno koncentrować się na zagadnieniach związanych z **dywersyfikacją źródeł energii** (włączając w to także odnawialne źródła energii). Podkreślano w tej opinii potrzebę współpracy w ramach programów mających na celu poprawę efektywności w korzystaniu z energii (co, oprócz skutków gospodarczych miałyby istotne implikacje ekologiczne). Jakie jest stanowisko strony polskiej w tej kwestii?]

W tekście znajdują się dane dotyczące bezpośredniej współpracy osób i instytucji. Brak jest natomiast informacji na temat: jakie zostały podjęte działania ze strony organów państwa zmierzające do dostosowania polskich instytucji naukowych do standardów zachodnioeuropejskich? W tym obszarze znajdują się m.in. kwestie kształtowania innej niż obecnie struktury instytucji nauki, otoczenia sfery nauki, jak i silniejszego jej powiązania z gospodarką. Są one od wielu lat przedmiotem dyskusji, ale na temat: czy poza dyskusją podjęto jakieś konkretne działania, *Raport* nie dostarcza informacji.

3.2. Międzynarodowy podział prac badawczych - s. 36

W podrozdziale *Międzynarodowy podział prac badawczych* w czterech akapitach zawarte są jedynie ogólnikowe informacje (np. "uczestnictwo polskich uczonych i placówek badawczych ... jest ważnym i niezbędnym krokiem ...", "jednostki naukowo-badawcze (jbr) utrzymują i nawiązują nowe kontakty i współpracę ... i współpraca ta jest wielostronnie korzystna", "duże

korzyści dla Polski tkwią w dostępie naszych uczonych i jednostek badawczo-rozwojowych do najnowocześniejszych zachodnich instytutów ...", itp.).

Takie podejście autorów tej części *Raportu* nie tylko uniemożliwia wgląd w to jak naprawdę wygląda ta współpraca (na czym np. konkretnie polegają wspomniane "duże korzyści dla Polski"), ale i uniemożliwia ocenę tego, co dotąd uczyniono w zakresie dostosowania polskich jednostek badawczo-rozwojowych do standardów europejskich.

3.3. Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu, w tym część poświęcona polityce technicznej - s. 40-41)

Program polityki przemysłowej na lata 1995-1997 - Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu zawiera szereg konkretnych zadań dla sfery badawczo-rozwojowej. Zadania te mają na celu przystosowanie się polskich przedsiębiorstw do warunków wynikających z układu stowarzyszeniowego z Unią Europejską i liberalizacji zasad międzynarodowej wymiany handlowej.

W *Programie* tym przewidywano do końca 1995 r. m.in. określenie i upowszechnienie priorytetowych kierunków prac badawczo-rozwojowych ze szczególnym uwzględnieniem technologii o najwyższym poziomie nowoczesności, proekologicznych i materiałoszczędnych (np. biotechnologie, inżynieria materiałowa, optoelektronika, automatyzacja wytwarzania). Ważnym celem (realizowanym w latach 1995-1997) jest analiza luk i nisz technologicznych, szczególnie w odniesieniu do przemysłów *high tech* i tzw. *high tech*. Dosłownie znajduje się odniesienie w rozdziale *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu* niniejszego *Raportu*. Minister Przemysłu i Handlu złożył RM sprawozdanie z realizacji tego programu. W 1995 r. przygotowana została i zaakceptowana przez KERM koncepcja postępowania wobec obszaru przemysłów i przedsiębiorstw "wysokiej szansy". Opracowano metodykę badania *luk i nisz technologicznych oraz rynkowych* oraz określono *Preferowane kierunki badań naukowych i prac rozwojowych dla zwiększenia innowacyjności polskiej gospodarki*.

Dla potrzeb Sejmu byłoby jednak celowe określenie w *Raporcie* konkluzji wynikających z podjętych działań. *Raport* w tej części daje czytelny obraz działań w tej dziedzinie, nie pozwala jednak wyrobić opinii ani o efektach tych działań, ani o ich skali.

3.4. PHARE - program pomocy bezzwrotnej Unii Europejskiej dla Polski jako finansowy instrument wsparcia procesu integracji" (podrozdział: **Edukacja, szkolenia i nauka** - s. 192)

Trzy z czterech części tego podrozdziału odnoszą się bezpośrednio do spraw współpracy N+T. Wiele akapitów zawartych w tej części *Raportu* jest dosłownym powtórzeniem treści zawartej w podrozdziale *Edukacja, szkolenia i nauka w Raporcie z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego w 1994 r.* (Druk Sejmowy nr 1239). W Druku Sejmowym nr 1816 w części dotyczącej programu *TEMPUS*, 5 akapitów (spośród ośmiu) jest dosłownym powtórzeniem treści z *Raportu* za rok 1994. W części pt. *Kształcenie w dziedzinach o znaczeniu strategicznym (TESSA)* powtórzony jest cały akapit, zaś w części *Reforma systemu edukacji i szkoleń (TERM)* przeredagowano 1 akapit występujący w *Raporcie* za rok 1994, rozbito tekst akapitu z *Raportu* za 1994 r. na trzy osobne części nie zmieniając przy tym ich brzmienia; w stosunku do stanu przedstawionego w *Raporcie* za rok 1994 w tej części przybyło tylko jedno zdanie.

Takie podejście autorów (autora) tej części *Raportu* nie daje możliwości oceny tego, co zostało zrealizowane w zakresie współpracy naukowo-technicznej w ramach programu PHARE w roku 1995 i tę część *Raportu* należy ocenić zdecydowanie negatywnie.

4. Ocena realizacji zadań związanych ze współpracą w zakresie nauki i techniki (N+T) jest zróżnicowana. Informacje na temat realizacji tych zadań zawarte w *Raporcie* często nie są wystarczające. Obok fragmentów *Raportu* przygotowanych z widoczną starannością (np. *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu*) występują fragmenty *Raportu*, które

należy ocenić negatywnie (np. *PHARE - program pomocy bezzwrotnej Unii Europejskiej dla Polski jako finansowy instrument wsparcia procesu integracji* (podrozdział: Edukacja, szkolenia i nauka).

Stopień realizacji zadań dostosowawczych sfery N+T jest w świetle obecnego *Raportu* trudny do uchwycenia i o widocznym postępie można mówić tylko w niektórych obszarach (np. *Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu*).

Oceniając formę opracowania omawianych części *Raportu* można wskazać na wspomniane już brak dostatecznej staranności występujący w częściach *Raportu: PHARE - program pomocy bezzwrotnej Unii Europejskiej dla Polski jako finansowy instrument wsparcia procesu integracji* i *Międzynarodowy podział prac badawczych*. Pewne informacje powtarzające się w częściach *Raportu: Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu* i *Współpraca w dziedzinie nauki i techniki* mogą wskazywać na brak koordynacji między resortami na etapie przygotowywania *Raportu*.

Opracował: dr Janusz Jeziorski

PROGRAMY REGIONALNE

Polityka regionalna stanowić powinna jeden z istotnych obszarów dostosowywania Polski do norm obowiązujących w Unii Europejskiej. Sfera ta jest w Unii objęta znacznym zakresem interwencji. Fundusz regionalny UE stanowi około 1/3 budżetu tej organizacji i szybko rośnie. Obecnie polityka regionalna zajmuje drugą pozycję na liście wydatków budżetowych Unii, ustępując jedynie Wspólnej Polityce Rolnej.

W okresie stowarzyszenia brak jest możliwości korzystania przez nasz kraj z funduszy strukturalnych Unii, w tym z funduszu regionalnego. Brak odpowiedniego dostosowania do przyjętych w Unii standardów może prowadzić do znacznych trudności w wykorzystywaniu finansowego wsparcia Unii w dziedzinie rozwoju regionalnego także w przyszłości, nawet po osiągnięciu członkostwa.

Polityka Unii w sprawie programów regionalnych opiera się na czterech podstawowych zasadach:

- koncentracji, polegającej na skupianiu środków w regionach dotkniętych największymi problemami;
- partycypacji, zakładającej współpracę pomiędzy UE a odpowiednimi władzami publicznymi na szczeblu regionalnym;
- programowania, zakładającej wieloletni horyzont czasowy planowania i wydatkowania funduszy;
- dodatkowości, oznaczającej konieczność uzupełniania funduszy Unii środkami poszczególnych państw, tak by finansowanie przez UE konkretnych przedsięwzięć nie prowadziło do ograniczania wydatków publicznych w danym regionie.

W 1995 r. kontynuowany był proces pogłębiającego się różnicowania regionalnego Polski. Wzrost gospodarczy koncentruje się w kilku regionach związanych z dużymi aglomeracjami, o dobrze rozwiniętej infrastrukturze i wysokich kwalifikacjach siły roboczej. Pozytywne zjawiska objęły również pas województw pogranicza zachodniego. Jednocześnie pogłębia się kryzys, którym dotknięte są tzw. województwa post-pegeerowskie. Do regionów "trudnych" należą także obszary koncentracji tradycyjnych przemysłów (katowickie, wałbrzyskie, dawny COP).

W 1995 r. rząd przedstawił dwa podstawowe dokumenty programowe dotyczące polityki regionalnej: "Raport o polityce regionalnej" oraz "Zasady polityki regionalnej". Były one przedmiotem obrad posiedzenia plenarnego Sejmu w sierpniu 1995 r. W przeprowadzonej wówczas dyskusji dokumenty te zostały przyjęte pozytywnie, choć zwrócono uwagę na pewne braki, zwłaszcza w dziedzinie wykreowania podmiotu polityki regionalnej i mechanizmów jej finansowania. Wskazano również na celowość uchwalenia ustawy regulującej zasady polityki regionalnej. Omawiany dokument (Druk Sejmowy 1816) nie wskazuje, by rząd podjął działania w tej dziedzinie.

"Raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej" (Druk Sejmowy nr 1816) wskazuje na znaczne nasilenie w 1995 r. współpracy transgranicznej o charakterze regionalnym (m.in. w basenie Morza Bałtyckiego, wzdłuż granicy polsko-niemieckiej). Zjawisko to należy ocenić pozytywnie. Niepokój natomiast może budzić niewielki postęp w dziedzinie polityki regionalnej realizowanej na poziomie krajowym. Do podstawowych jej mankamentów należą, między innymi: "centralny" sposób postrzegania problematyki rozwoju regionalnego, brak samodzielnych podmiotów polityki regionalnej (nie pełnią tej funkcji województwa), ograniczony zasób instrumentów polityki regionalnej i szczupłość zasobów finansowych przeznaczanych na jej realizację. Środki na politykę regionalną wydatkowane z budżetu państwa spadły z 0,13% w 1994 r. do 0,09% budżetu w 1995 r.

Reasumując, można stwierdzić, że część *Raportu* dotycząca programów regionalnych została rozszerzona i opracowana lepiej niż w *Raporcie* ubiegłorocznym. Pomimo to nadal wiele przedstawionych informacji ma charakter ogólnikowy i nie daje pełnego wyobrażenia o skali niezbędnych działań i osiągniętym stopniu zaawansowania w dziedzinie dostosowywania polskiej polityki regionalnej do standardów europejskich. Ponadto *Raport* nie informuje o stanie prac nad studium "Polska - 2000 plus", które przedstawić miało koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju w nawiązaniu do unijnego dokumentu Europa 2000. *Harmonogram* działań dostosowawczych zakładał zakończenie tych prac na 1995-96 r.

Opracował: Mirosław Sobolewski

PRYWATYZACJA

Część *Raportu z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny...* poświęcona prywatyzacji zawiera w pierwszej części omówienie wyników przekształceń własnościowych prowadzonych z zastosowaniem istniejących ścieżek prywatyzacji. Jest ona zwięzła i rzeczowa. Wydaje się, że celowe byłoby szersze omówienie prywatyzacyjnych ofert publicznych. Zagadnienie to powinno znaleźć wyraz w *Raporcie* zarówno ze względu na jego znaczenie dla samej prywatyzacji, jak też rozwoju rynku kapitałowego (co zostało odnotowane w części niniejszej oceny poświęconej rynkowi kapitałowemu).

W *Raporcie* bardzo pobieżnie potraktowano program SRP odnotowując jedynie brak postępów w jego wdrażaniu.

Pożądana byłaby także szersza informacja na temat wyników procesu konwersji wierzytelności na akcje, w tym przede wszystkim dane na temat kwot zawartych ugód i zamiany wierzytelności na akcje oraz ocena rzeczywistego wpływu ugód bankowych na poprawę kondycji przedsiębiorstw.

Odnotować także należy włączenie w tym roku do *Raportu* informacji na temat prywatyzacji mienia rolnego Skarbu Państwa.

Zgodnie z sugestiami zawartymi w zeszłorocznej ocenie *Raportu* przygotowanej w BSE oraz z opinią wyrażoną przez Komisję ds. Integracji Europejskiej w ramach oceny *Raportu* za 1994 r. tegoroczny *Raport* zawiera informacje na temat zmiany struktury własnościowej gospodarki oraz zasobu majątku pozostającego w rękach Skarbu Państwa. Pomimo bardzo syntetycznego ujęcia tych zagadnień w *Raporcie* odnotowane zostało powolne tempo prywatyzacji dużych przedsiębiorstw, co stanowi ważną, ujemną cechę przekształceń własnościowych w Polsce.

W odniesieniu do zawartej w *Raporcie* informacji o pracach nad przygotowaniem *Programu prywatyzacji majątku państwowego do 2000 roku* należy stwierdzić, iż nie wiadomo, jaki jest wynik tych prac.

Równocześnie przedłuża się sytuacja polegająca na tym, że nie weszło w życie wiele ważnych aktów prawnych, przede wszystkim zaś ustawa reprivatyzacyjna (projekty w Sejmie), ustawa o wykonaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących pracowników sfery budżetowej oraz emerytów i rencistów, ustawa o funduszach emerytalnych, ustawa o funduszach inwestycyjnych. Trzy ostatnie ustawy są ciągle w fazie prac rządu. Na brak rozstrzygnięć w tych dziedzinach zwracano uwagę w zeszłorocznej ocenie *Raportu* za 1994 rok przygotowanej przez BSE oraz ocenie wyrażonej przez Komisję ds. Układu Europejskiego.

Należy także zwrócić uwagę, że nie zostały uwzględnione w przygotowaniu obecnego *Raportu* zalecenia z roku ubiegłego metodologicznej zmiany polegającej na przedstawieniu prywatyzacji w szerszym zakresie, niż działalność MPW. W związku z tym w raporcie pominięta została np. istotna kwestia konsolidacji i prywatyzacji banków.

Pozytywnie należy ocenić włączenie w tym roku do problematyki *Raportu* w części poświęconej prywatyzacji zagadnienia warunków zakładania przedsiębiorstw przez cudzoziemców.

Na zakończenie należy zauważyć, że zawarty w ubiegłorocznym *Raporcie* harmonogram prac zawierał w odniesieniu do MPW zadanie opracowania w III kwartale 1995 roku analizy stanu zgodności aktualnie obowiązującego ustawodawstwa i przepisów MPW z artykułami UE. Z *Raportu* za 1995 rok nie dowiadujemy się, czy analiza taka została przeprowadzona, a jeśli tak, to jakie ustalenia były jej wynikiem.

Podsumowując należy stwierdzić, że raport nie daje w pełni wyczerpującego obrazu działań w zakresie przemian własnościowych, w szczególności nie została objęta raportem prywatyzacja prowadzona poza MPW. Pomimo to tegoroczna informacja jest szersza od ubiegłorocznej. Negatywnie należy ocenić przedłużający się brak wyżej wymienionych ustaw.

Opracował: dr Adam Koronowski

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Rok 1995 jest pierwszym rokiem działalności Urzędu Zamówień Publicznych, utworzonego w grudniu 1994 roku na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 1995 roku.

Zamówienia publiczne związane z wydatkami państwowymi są podstawowym instrumentem realizacji określonej polityki gospodarczej (np. pobudzania popytu w okresie słabnącego tempa wzrostu gospodarczego) i bardzo atrakcyjną możliwością handlową dla przedsiębiorstw. Zgodnie ze standardami europejskimi naczelną zasadą tych zamówień musi być swobodny dostęp do przetargów publicznych dla wszystkich podmiotów gospodarczych w obrębie WE. W procesie dostosowawczym Polski do wymogów Układu Europejskiego i przygotowania do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej, niezbędnym warunkiem realizacji tej zasady, sformułowanej w art. 67 UE, jest zharmonizowanie systemu zamówień publicznych w Polsce z zasadami przyjętymi w obrębie Wspólnot Europejskich. Od 1 stycznia 1995 roku obowiązuje już ustawa o zamówieniach publicznych, uwzględniająca w dużym zakresie te wymagania. Niemniej nadal istnieją różnice w systemie zamówień publicznych w Polsce i w krajach Unii Europejskiej. Niezwykle istotna jest zwłaszcza synchronizacja prawa na styku sektor publiczny - sektor prywatny.

Działania podejmowane w 1995 r. przez Urząd Zamówień Publicznych w tym zakresie, zmierzają do pełnego dostosowania polskich przepisów prawnych regulujących zamówienia publiczne do standardów Unii Europejskiej. W tym celu Urząd przeprowadził ponowną analizę wszystkich dyrektyw określających system zamówień publicznych w UE oraz przygotowano opracowanie pokazujące różnice i podobieństwa systemu zamówień publicznych w Polsce i Unii Europejskiej.

Podstawowe różnice dotyczą następujących spraw:

- procedurami zamówień publicznych w Polsce nie są objęte, tak jak w Unii Europejskiej, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, np. gospodarki wodnej, energetyki, transportu, czy telekomunikacji. Są to dziedziny w Polsce w dużej mierze zmonopolizowane.
- w dyrektywach europejskich progi określające wartość, powyżej której stosowane są przepisy o zamówieniach publicznych, są stosunkowo wysokie i znacznie przekraczają progi określone w polskiej ustawie (dodatkowo zmniejszone w trybie nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych z dnia 6 lipca 1995 roku).
- istnieją problemy przy stosowaniu norm technicznych dla określenia przedmiotu zamówień. W Polsce stosowane są Polskie Normy, a w Unii Europejskiej normy europejskie, lub w przypadku ich braku normy krajowe. Istnieje konieczność ujednoczenia tych norm i doprowadzenia do wzajemnego ich honorowania.
- zasadniczym problemem jest też proces pełnego otwarcia polskiego rynku zamówień dla konkurencji z krajów członkowskich Unii Europejskiej, zgodnie z art. 67 UE. Wymagać to będzie odstąpienia od preferencji krajowych, przewidzianych obecnie w polskiej ustawie.

Ogólnie, podstawowe zasady polskiej ustawy o zamówieniach publicznych są zgodne z zasadami przyjętymi w Unii, a proces pełnej harmonizacji prawa polskiego z prawem europejskim w dziedzinie zamówień publicznych, będzie miał, według Urzędu Zamówień Publicznych, charakter raczej techniczny. Na pewno dotyczy to zagadnienia różnic w wartościach progowych zamówień publicznych. Całkowite dostosowanie prawa polskiego do wymagań dyrektyw europejskich w zakresie procedur zamówień, terminów, miejsca publikacji ogłoszeń oraz ich formy i zawartości, norm technicznych, prawa do odwołania i dostępności do przetargów, dotyczyć tylko będzie zamówień o wartości powyżej progów określonych w dyrektywach Unii. Poniżej tych progów, dostosowanie będzie dotyczyć zasad ogólnych i dostępności do przetargów dla przedsiębiorstw z wszystkich państw członkowskich.

To ostatnie zagadnienie, czyli pełne otwarcie polskiego rynku zamówień publicznych zakłada konieczność tworzenia podstaw prawnych dla swobodnego przepływu dóbr i usług oraz konkurencji pomiędzy podmiotami gospodarczymi Polski i krajami w obrębie WE, kontroli pomocy udzielanej przez państwo i szybkiego postępu we wdrażaniu europejskich norm i przepisów technicznych.

Również kwestia udzielania zamówień w sektorze użyteczności publicznej nie jest sprawą techniczną. Przede wszystkim uzależniona jest od dokonania w tym sektorze przekształceń w zakresie demonopolizacji i prywatyzacji i wymaga dłuższej perspektywy.

W Urzędzie Zamówień Publicznych trwają prace nad stworzeniem systemu wymiany informacji o zamówieniach publicznych między Polską a Unią Europejską, jak również nad stworzeniem przy Urzędzie Zamówień Publicznych Centrum Informacji o zamówieniach publicznych jako ośrodka informacyjno-szkoleniowego m.in. w zakresie systemu zamówień publicznych w państwach Unii Europejskiej. Kontynuowane są szkolenia pracowników Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie dyrektyw europejskich i prawodawstwa europejskiego. Dla Urzędu Zamówień Publicznych najważniejszą kwestią jest stworzenie efektywnego systemu przekazywania ogłoszeń o polskich zamówieniach publicznych do publikacji w Dzienniku Urzędowym WE, zgodnie z art. 31 polskiej ustawy, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1996 r. Sprawa ta była przedmiotem załatwiania przez Urząd Zamówień Publicznych w toku 1995 r.

Można powtórzyć konkluzję zamieszczoną w poprzedniej opinii BSE dotyczącej rządowego *Raportu* z procesów dostosowawczych do wymogów Układu Europejskiego w roku 1994 w zakresie problematyki zamówień publicznych. Z punktu widzenia dostosowań gospodarki polskiej do standardów europejskich i członkostwa w UE, kierunek działań Urzędu Zamówień Publicznych jest jak najbardziej pożądanym, przedstawione w obecnym *Raporcie* zadania wymagałyby jednak większej **konkretyzacji**. Dotyczy to głównie informacji na temat stopnia realizacji zadań wynikających z art. 67 Układu Europejskiego, nadal w aspekcie:

- 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 WE (dotyczy to zwłaszcza rozpoczęcia przekazywania ogłoszeń o polskich zamówieniach publicznych w Dzienniku Urzędowym WE).

Wszystkie te zagadnienia zawarte są jako cele do realizacji w *Harmonogramie działań Urzędu Zamówień Publicznych dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego w latach 1995-1996*, zawartego w rządowym *Raporcie z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań UE w 1994 roku*.

Opracowała: dr Ewa Czerwińska

OCHRONA I PROMOWANIE KONKURENCJI

W ubiegłorocznej opinii *Raportu* za 1994 rok przygotowanej w BSE wysoko oceniono działania podejmowane przez Urząd Antymonopolowy, jak też zakres faktycznie osiągniętej zgodności polskich przepisów z wymogami Układu Europejskiego i warunkami członkostwa w Unii Europejskiej.

Jednocześnie jednak ocena ta wskazywała na sfery wymagające intensyfikacji działań. Wśród nich znalazło się w szczególności opracowanie zasad pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Brak takich zasad uniemożliwia wywiązywanie się przez stronę polską z obowiązku przekazywania odpowiednich danych wynikającego z Układu Europejskiego. Ich brak ma także niezależnie od kwestii europejskich negatywny wpływ na gospodarkę. Na potrzebę opracowania projektu ustawy o dopuszczalności pomocy publicznej zwróciła uwagę w swojej ocenie zeszłoroczny *Raportu* Komisja ds. Układu Europejskiego.

Zgodnie z ubiegłorocznym *Raportem* Urząd Antymonopolowy podjął w 1994 roku prace nad projektem reguł udzielania pomocy publicznej, co znalazło wyraz w wykazie podjętych prac legislacyjnych, ale nie zostało włączone do harmonogramu.

Tegoroczny *Raport* nie zawiera żadnych informacji o postępach prac w tym zakresie. Informuje jedynie o pracach związanych z opracowaniem zasad stosowania przepisów Układu Europejskiego w zakresie pomocy państwa prowadzonych w ramach Podkomitetu ds. Konkurencji. Z *Raportu* nie wynika, jaki jest związek tych prac z przygotowaniem projektu ustawy. Ponadto *Raport* informuje o utworzeniu zespołów monitorujących pomoc publiczną w ministerstwach. Wydaje się, że działanie tych zespołów jest wysoce nieskuteczne, co w dużej mierze może być wynikiem braku odpowiednich przepisów ustawowych.

Opóźnienia w dziedzinie opracowania i wdrożenia zasad stosowania pomocy publicznej znalazły wyraz w postaci krytycznych uwag w stanowisku UE wobec stosunków z Polską przygotowanym na posiedzenie Rady Stowarzyszenia Polska-UE w lipcu br.

W ocenie *Raportu* przygotowanej przez BSE w ub. roku zwracano także uwagę na brak informacji o wykorzystaniu przez polskie przedsiębiorstwa stworzonych przez Układ Europejski możliwości przeciwdziałania praktykom monopolistycznym przedsiębiorstw krajów Unii. Także w tegorocznym *Raporcie* kwestia ta została całkowicie pominięta.

W odniesieniu do ochrony konsumenta na podstawie *Raportu* wydaje się, że prace w tej dziedzinie stoją w miejscu. W ub. roku *Raport* zawierał informacje o opracowaniu propozycji założeń polityki rządu w zakresie ochrony konsumenta. Tegoroczny *Raport* informuje jedynie o zrealizowaniu opracowania poświęconego systemowi prawnemu ochrony konsumenta w krajach UE oraz przygotowaniu materiałów edukacyjnych. Tym samym wydaje się na podstawie *Raportu*, że nie zostały opracowane założenia polityki rządu w zakresie ochrony konsumenta, co w ub. roku zaleciła Komisja ds. Układu Europejskiego.⁷

Podsumowując należy stwierdzić, że *Raport* nie daje w pełni czytelnego obrazu dostosowań w zakresie ochrony i promocji konkurencji. Pomimo to rysują się poważne opóźnienia w opracowaniu zasad pomocy państwa dla przedsiębiorstw i ochrony konsumenta. Nie zostały tym samym należycie wykonane ubiegłoroczne zalecenia Komisji ds. Układu Europejskiego. Bez odpowiedzi pozostały także sugestie wyrażone w opinii BSE.

Opracował: dr Adam Koronowski

⁷ Dla porządku należy odnotować, że w Sejmie oczekuje w Komisji Transportu, Łączności, Handlu i Usług oraz w Komisji Ustawodawczej na rozpatrzenie poselski projekt ustawy o ochronie konsumenta (Druk Sejmowy nr 1207).

EDUKACJA NARODOWA

I. Uwagi Ogólne

Raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań układu europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej w 1995 r. w części dotyczącej edukacji przedstawia działania wynikające z art. 76 Układu Europejskiego. W artykule tym zostały ogólnie określone płaszczyzny współpracy Polski i Unii Europejskiej w zakresie edukacji i szkoleń. Punkt 1 artykułu brzmi: "Współpraca będzie przyczyniać się do podnoszenia ogólnego wykształcenia i kwalifikacji zawodowych w Polsce, z uwzględnieniem priorytetów Strony Polskiej".

Warto zaznaczyć, że jedną z zasad polityki wspólnotowej w dziedzinie edukacji jest poszanowanie odrębności tradycji edukacyjnych każdego kraju członkowskiego i narodowych struktur szkolnictwa. Kraje należące do Unii są całkowicie niezależne w swej polityce szkolnej i odpowiedzialne za treści oraz organizację systemów nauczania. Rola Unii w odniesieniu do edukacji w krajach członkowskich opiera się na zasadzie *subsydiarności* - polegającej na wspieraniu i uzupełnianiu koncepcji wypracowanych w poszczególnych krajach, a także zachęcaniu i wspieraniu współpracy między nimi. Programy wspólnotowe częstokroć mają za swój cel harmonizowanie i standaryzowanie systemów szkolnych. Generalnie jednak Unia nie formułuje w dziedzinie edukacji wymogów w zakresie rozwiązań prawnych czy też strukturalnych.⁸

W *Programie działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego*, przyjętym w listopadzie 1992 roku przez Radę Ministrów, nie zostały sformułowane odrębne, szczegółowe zadania dla Ministerstwa Edukacji Narodowej. Kierunki działań resortu edukacji z dziedziny integracji MEN przedstawił w listopadzie 1992 r. w materiale *Założenia zbliżenia edukacji do standardów europejskich*, oraz w czerwcu 1994 r. w dokumencie *Główne kierunki doskonalenia systemu edukacji w Polsce*. Oba wymienione materiały nie mają jednak charakteru programów działań. Jedynym dokumentem, w którym znajdujemy rozpisane szczegółowe zadania jest opracowany w 1995 r. *Harmonogram działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego*.

II. Ocena stanu zaawansowania prac

Przedstawiona poniżej ocena stopnia realizacji w 1995 roku zadań dostosowujących polski system edukacyjny do standardów europejskich opiera się na określeniu w jakim zakresie wykonano złożenia określone w *Harmonogramie*.

1. Ekwiwalencja

Jako zadania w dziedzinie ekwiwalencji do wykonania w 1995 roku w *Harmonogramie* wymieniono:

a) przystąpienie do czterech europejskich konwencji: o równoważności dyplomów uprawniających do przyjęcia do szkół wyższych, o równoważności okresów studiów uniwersyteckich,

⁸ Por. W. Rabczuk - *Dostawanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, referat nadesłany na odbywającą się w Sejmie 15 czerwca 1996 r. konferencję "Edukacja a rynek pracy".

o akademickim uznaniu kwalifikacji uniwersyteckich, o równoważności studiów uniwersyteckich,

Do wyżej wymienionych konwencji Polska przystąpiła już w 1994 r.

b) zawarcie dwustronnej umowy o ekwiwalencji w szkolnictwie wyższym z Niemcami, Umowa ta nie została w 1995 r. podpisana. W Raporcie zaznaczono, że jej tekst jest obecnie negocjowany i po kolejnych poprawkach znajduje się u strony niemieckiej.

c) zawarcie dwustronnej umowy o ekwiwalencji w szkolnictwie z Austrią,

Umowa ta została podpisana 24 stycznia 1995 r. Daje ona polskim studentom możliwość kontynuowania kształcenia w austriackich szkołach wyższych, jednak nie zapewnia równoważności wykształcenia jako podstawy do wykonywania zawodu.

W *Raporcie* odnotowano, że przewidziane w *Harmonogramie* na 1996 r., terminy podpisania umów o ekwiwalencji w szkolnictwie wyższym z Grecją i Hiszpanią są zagrożone.

Podpisywanie umów bilateralnych o ekwiwalencji w szkolnictwie wyższym napotyka na trudności. Część państw oficjalnie zadeklarowała, że nie jest zainteresowana podpisywaniem bilateralnych umów w tym zakresie powołując się na to, że nie ma takiej praktyki wśród sygnatariuszy wymienionych konwencji. Z drugiej strony - negocjowanie umów jest trudne także dlatego, że w Polsce nie zostały określone nasze wewnętrzne standardy dotyczące np. egzaminów wstępnych na studia, dla wielu kierunków studiów nie ma opracowanych powszechnie obowiązujących podstaw programowych.

2. Kształcenie ogólne

W zakresie kształcenia ogólnego w *Harmonogramie* prac na 1995 rok przewidziano:

a) opracowanie kanonu kształcenia ogólnego,

Zadanie to nie zostało zrealizowane w terminie⁹, a dotychczasowe prace zostały nisko ocenione przez resort.

Dokumentem określającym kanon kształcenia ogólnego będą "podstawy programowe" które, zgodnie z ustawą o zmianie ustawy o systemie oświaty, powinny być opracowane w pierwszej połowie 1996 roku. Prace nad nimi trwają.

b) ustalenia planów nauczania dla przedmiotów ogólnokształcących,

Zmiana planów nauczania może jednak nastąpić dopiero po zakończeniu prac nad podstawami programowymi. Ponieważ kanon kształcenia ogólnego nie został opracowany, również ten punkt założeń *Harmonogramu* nie został w 1995 roku zrealizowany.

c) przygotowanie zasad egzaminu dojrzałości.

Prowadzony w MEN program *Nowa Matura* oraz prace nad systemem oceniania, są działaniami długofalowymi. W roku 1995 działania te były kontynuowane. Zespół realizujący Program *Nowa Matura* posiada w planach dopiero 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 - realizacja zadań dotycząca reformy kształcenia ogólnego jest opóźniona. Szereg terminów podanych w *Harmonogramie* nie zostało dotrzymany.

3. Kształcenie zawodowe

⁹ Z dniem 1 lipca 1995 r. rozwiązano Pracownię Programów Kształcenia Ogólnego w Instytucie Badań Edukacyjnych.

A. Zmiany strukturalno-organizacyjne

W *Harmonogramie* na 1995 rok w dziedzinie szkolnictwa zawodowego przewidziano: "wprowadzenie nowego typu szkoły - liceum technicznego".

Warto zaznaczyć, że 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. Takiego rozporządzenia w sprawie powołania liceów technicznych nie wydano, a więc trudno mówić o wprowadzeniu nowego typu szkoły do systemu edukacyjnego.

W roku 1995 kontynuowano rozpoczęte w 1994 roku eksperymentalne wprowadzanie nowego typu szkoły. Klasy liceów techniczne zostały utworzone w drodze Decyzji Ministra Edukacji Narodowej¹⁰. Należy to traktować jako przygotowania do reformy strukturalno-programowej szkolnictwa zawodowego, na razie jeszcze w fazie eksperymentalnej.

Po zakończeniu cyklu kształcenia przez pierwszy rocznik uczniów będzie przeprowadzona ocena tej formy kształcenia, która w zamierzeniu resortu ma w przyszłości objąć większość absolwentów szkół podstawowych. Pomyślna ocena będzie skutkować wydaniem przez Ministra Edukacji Narodowej rozporządzenia w sprawie wprowadzania nowego typu szkoły do systemu edukacyjnego.

W *Raporcie* za 1995 rok odnotowano początek pracy nad wprowadzeniem do systemu oświatowego nowych placówek - Centrów Kształcenia Praktycznego - dających możliwość wprowadzenia standardów europejskich w praktycznej nauce zawodu (rozporządzenie w tej sprawie ukazało się 2 kwietnia 1996 r).

B. Dokumentacje programowe dla szkolnictwa zawodowego

Jako pracę ciągłą wymieniono w *Harmonogramie* program przebudowy treści kształcenia zawodowego (poszerzenie profili kształcenia).

Wprowadzanie nowych programów szkolnictwa zawodowego opiera się na nowych modelach zawodów. Klasyfikacja zawodów szkolnictwa zawodowego została opracowana w 1993 roku. W jej skład wchodzi 138 zawodów. Nowe modele zawodów odchodzą od dotychczasowego rozdrobnienia na wąskie zawody i specjalności. Do Ministra Edukacji należy przygotowanie 71 dokumentacji programowych.

Raport podaje, że 1995 r. 15 komisji programowych pracujących pod nadzorem Pracowni Programów Kształcenia Zawodowego przy Instytucie Badań Edukacyjnych MEN opracowało dokumentacje programowe dla 21 zawodów. Niestety, według aktualnych danych (IXÓ96) dokumentacje programowe opisane są jedynie dla 10 zawodów, w tym ostatecznie zaakceptowane - dla dwóch.

Według informacji uzyskanych w MEN powyższa sytuacja zaistniała w związku z nowelizacją ustawy oświatowej, w której zmieniono formułę minimum programowego. Oznaczało to szereg merytorycznych zmian w już opracowanych programach. Z tego względu informacja zawarta w *Raporcie* jest nieaktualna, a opóźnienie w sporządzaniu dokumentacji programowych dla szkolnictwa zawodowego jest większe niż wynika to z *Raportu*.

Problemy innej natury mogą pojawić się w związku z faktem, że rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 20 kwietnia 1995 roku (Dz. U. Nr 48) wprowadzono na potrzeby rynku pracy nową klasyfikację zawodów i specjalności. Jest ona dostosowana do Międzynarodowego Standardu Klasyfikacji Zawodów i pozwala na ujednoczenie statystyk pracy. Jednym z pośrednich zastosowań klasyfikacji powinno być dostosowanie zawodów, w których

¹⁰ 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 Ministra Edukacji Narodowej nr 1 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.

kształci się młodzież do potrzeb rynku pracy. Klasyfikacja zawodów szkolnictwa zawodowego z 1993 r. i nowa klasyfikacja różnią się między sobą. Wyrażana jest opinia, że "analizy porównujące klasyfikację zawodów szkolnych do nowej klasyfikacji zawodów już istnieją i można sądzić, że posłużą do zmiany klasyfikacji zawodów szkolnych".¹¹

W sumie trzeba stwierdzić, że prace nad programami kształcenia zawodowego pozostającymi w gestii MEN posuwają się bardzo powoli.

4. *Kształcenie ustawiczne*

W *Harmonogramie* jako zadania z dziedziny kształcenia ustawicznego na rok 1995 wymieniono projekt ustawy o kształceniu ustawicznym.

Projekt ustawy o kształceniu ustawicznym w 1995 r. nie powstał. *Raport* z działań za 1995 r. informuje o rozpoczęciu prac nad ustawą o edukacji dorosłych.

Według informacji uzyskanych w MEN działalność zespołu, który pracował nad projektem ustawy o kształceniu ustawicznym - zakończyła się w marcu 1995 roku niepowodzeniem - zespół ekspertów nie uzgodnił ostatecznej wersji ustawy. W roku 1995 prac w tym zakresie już nie podjęto.

Następnie powstała koncepcja by resort uregulował sferę kształcenia ustawicznego drogą nowelizacji rozporządzeń (np. Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dn. 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych).

Ostatecznie przyjęto jednak, że powstanie osobna ustawa o edukacji dorosłych. Obecnie (IXÓ96) prace nad nią jeszcze nie są prowadzone. Trudno też przesądzić na ile w ich toku zostanie wykorzystany dorobek zespołu tworzącego projekt ustawy o kształceniu ustawicznym. Trzeba więc pokreślić, że informacja z *Raportu* o rozpoczęciu prac nad ustawą o kształceniu dorosłych jest nieścisła.

Jako działania ciągłe *Harmonogram* wymieniał określenie standardów klasyfikacji zawodowych uzyskiwanych w formach szkolnych i pozaszkolnych

Według *Raportu* w latach 1994-95 prace w tym zakresie były wstrzymane "z powodu braku środków finansowych niezbędnych do powołania projektowanej Agencji Rozwoju Kształcenia Ustawicznego",

Jako pracę legislacyjną z zakresu kształcenia ustawicznego *Raport* wymienia nowelizację ustawy o systemie oświaty z lipca 1995 r. Wprowadzono w niej przepisy, które w szerszym niż dotąd zakresie regulują sprawy kształcenia ustawicznego "co - jak zaznaczono w *Raporcie* - pozwoli na opracowanie odpowiednich aktów wykonawczych". Według informacji uzyskanych w MEN i prac nad aktami wykonawczymi w 1995 nie rozpoczęto, obecnie także nie są prowadzone.

W sumie, można stwierdzić, że istotny z punktu widzenia standardów europejskich system kształcenia ustawicznego jest obecnie w początkowej fazie tworzenia, co oznacza znaczne opóźnienie.

5. *Szkolnictwo wyższe*

W *Harmonogramie* w dziedzinie szkolnictwa wyższego przewidziano:

a) na 1994 rok - zakończenie prac nad projektem ustawy o wyższych szkołach zawodowych.

W *Raporcie* za 1995 r. odnotowano: "najważniejszym zadaniem w obszarze szkolnictwa wyższego było doprowadzenie do uchwalenia ustawy o wyższych szkołach zawodowych".

¹¹ K. Lelińska - Nowa klasyfikacja zawodów i specjalności - możliwości jej zastosowania, "Polityka Społeczna" nr 3/1996.

W praktyce projekt wpłynął do Sejmu 15 marca 1996 r. Jego pierwsze czytanie, podczas którego projekt został skierowany do komisji odbyło się 29 sierpnia 1996 r. Można więc mówić o znacznym opóźnieniu prac.

b) na 1995 rok - nowelizację ustawy o szkolnictwie wyższym - w tym - tworzenie filii zagranicznych uczelni w Polsce

Według informacji uzyskanych w MEN prace nad tą nowelizacją nie były w 1995 r. prowadzone. Obecnie także nie są podjęte.

Podsumowując zaprezentowane powyżej informacje na temat stanu zaawansowania prac wymienionych w *Harmonogramie* na 1995 rok trzeba stwierdzić występowanie szeregu opóźnień w jego realizacji. Szczególnie niepokoją: opóźnienia prac nad systemem kształcenia ustawicznego, powolne przygotowanie zmian programowych w szkolnictwie zawodowym oraz prac nad kanonem kształcenia ogólnego. Planowo przebiegają natomiast działania związane z: tworzeniem systemu akredytacji kolegiów nauczycielskich oraz poprawą sytuacji związanej z kształceniem nauczycieli języków obcych.

Warto zaznaczyć, że *Harmonogram* powstał w roku 1995, gdyby stan zaawansowania prac dostosowawczych oceniać w odniesieniu do wcześniejszych zapowiedzi, skala opóźnień byłaby jeszcze większa. Dla przykładu o zaawansowaniu prac nad ustawą o kształceniu ustawicznym MEN informował już w 1993 roku.

III. Uwagi dotyczące zakresu i formy prezentacji *Raportu*

Zakres tematów podjętych w *Raporcie*, a także pewna zdawkowość i nieściśłość części zawartych w nim informacji utrudnia zarysowanie na jego podstawie pełnego obrazu sytuacji w dziedzinie dostosowania systemu edukacji do standardów europejskich. Główne zastrzeżenia jakie można sformułować są następujące:

- brak przedstawienia i oceny roli programów pomocowych

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 w pewnych dziedzinach jest zmienna i niedoprecyzowana - korzyści wynikające z realizacji programów mogą być mniejsze od oczekiwanych.¹²

W części dotyczącej realizacji programów pomocowych *Raport* jest bardzo lakoniczny. Ogranicza się do wymieniania trzech programów, które były realizowane w 1995 roku; TEMPUS, (szkolnictwo wyższe), TESSA (kształcenie zawodowe), i TERM (zarządzanie oświatą, program ukierunkowany na doskonalenie kadr). Ta część *Raportu* pozostawia zdecydowany niedosyt informacji. Interesujące jest jak resort ocenia funkcjonowanie programów pomocowych.

Działalność programów powinna być przedstawiona w kontekście reformowania dziedzin, w których programy te funkcjonują. W *Raporcie* wzmiankowano o pomocy zagranicznej w związku z wprowadzeniem nowych programów w szkolnictwie zawodowym (program MOVE) oraz stworzeniem systemu akredytacji kolegiów nauczycielskich (program TERM). Niczego nie dowiadujemy się o działaniu programu TEMPUS, który działa w dziedzinie szkolnictwa wyższego.

- brak komentarzy do faktów opóźnienia działań

Jak wykazało przedstawione uprzednio zestawienie, szereg prac jest opóźnionych, a nawet zaniechanych. Każda taka sytuacja powinna być omówiona w *Raporcie*. Dla przykładu skoro resort nie pracuje nad nowelizacją ustawy o szkolnictwie wyższym w związku z możliwością

¹² Ocena wykorzystania pomocy zagranicznej jest sama w sobie oddzielnym problemem. Warto nadmienić, 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.

tworzenia filii zagranicznych szkół w Polsce - powinien podać z jakich przyczyn to wynika (być może nastąpiła zmiana koncepcji).

- zdawkowość informacji dotyczących ważnych dziedzin

Raport w bardzo ograniczonym zakresie traktuje o działaniach związanych z porządkowaniem systemu nauki i szkolnictwa wyższego, jakie dokonuje się przy współdziałaniu Polskiej Akademii Nauk i Komitetu Badań Naukowych. Informacja o znacznie już opóźnionych pracach legislacyjnych nad ustawą o wyższych szkołach zawodowych nie wyczerpuje tego tematu. Trzeba jednak zgodzić się z tezą *Raportu*, że powołanie niniejszą ustawą trzyletnich studiów zawodowych będzie ważnym etapem dostosowania polskiego systemu kształcenia na tzw. trzecim poziomie do systemów istniejących w państwach Unii Europejskiej.

Niewątpliwie trzeba zaznaczyć, że w stosunku do *Raportów* za lata 1993 oraz 1994 *Raport* za rok 1995 r. zawiera więcej informacji, w szeregu kwestii nie ogranicza się już do stwierdzenia, że "prace są w toku" (był to istotny zarzut w stosunku do informacji z lat ubiegłych), a w niektórych przypadkach wprost odnotowuje opóźnienia czy trudności.

Trudność oceny stanu zaawansowania prac dostosowawczych w dziedzinie edukacji wynika po części z braku programu działań, który mógłby być punktem odniesienia dla corocznych raportów z przeprowadzonych działań. Pożyteczne byłoby - jak się zdaje - sporządzenie szczegółowego programu działań wraz z harmonogramem, który z jednej strony - opierałby się na rzetelnej diagnozie obecnego stanu zaawansowania prac¹³, z drugiej zaś - odzwierciedlałyby całościowe koncepcje reformowania systemu edukacji, tak by spełniał on standardy europejskie. Gdyby taki dokument powstał, wyznaczyłby jasną formułę corocznych *Raportów*.

Opracowała: Justyna Osiecka

¹³ Można przypuszczać, biorąc pod uwagę stan prac w 1994 i 1995 roku, że *Harmonogram działań na lata 1995-1996* w szeregu punktach był nierealistyczny już w momencie tworzenia dokumentu.

RYNEK PRACY I POLITYKA SOCJALNA

1. Uwagi ogólne

Raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej w 1995 roku w części dotyczącej zakresu działań Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej został w porównaniu z *Raportem* za rok 1994 opracowany znacznie staranniej. Uwagi, jakie zgłoszono do *Raportu* za rok 1994, zostały uwzględnione przez autorów tegorocznego raportu.

Struktura tej części *Raportu* jest przejrzysta, została bowiem skonstruowana według dziedzin, które podlegają dostosowaniu do standardów Unii Europejskiej. Informacje o działaniach dostosowujących są konkretne i na ogół wyczerpujące. Odejście od ogólników spowodowało, iż objętość *Raportu* znacznie się powiększyła (z 4 s. w 1994 r. do 12 s. w 1995 r.). Zwraca uwagę także wyższy poziom merytoryczny.

Za podstawę oceny stopnia realizacji działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego w części dotyczącej Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej przyjęto także zalecenia zawarte w *Białej Księdze Komisji Europejskiej w sprawie przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej*, albowiem autorzy *Raportu* często powołują się na dyrektywy wskazane w *Białej Księdze* do zaadoptowania do ustawodawstwa krajowego.

2. Uwagi szczegółowe

Ustawodawstwo pracy

Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw realizuje zalecenia zawarte w następujących dyrektywach:

- Dyrektywa 77/187/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących ochrony praw pracowniczych w przypadku transferu przedsiębiorstwa, zakładu lub jego części,
- Dyrektywa 91/533/EWG dotycząca obowiązku pracodawcy informowania pracownika o warunkach jego umowy lub stosunku pracy,
- Dyrektywa 93/104/EWG dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy.

Nowelizacja ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy doprowadziła do zgodności z Dyrektywą 80/987/EWG dotyczącą zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących ochrony pracowników w przypadku niewypłacalności pracodawcy.

Autorzy *Raportu* pominęli problem ochrony pracy młodocianych w polskim Kodeksie pracy: czy obowiązujące uregulowania spełniają standardy Dyrektywy 94/33/EWG w sprawie ochrony pracy młodocianych? Dodajmy, iż dyrektywa ta w *Białej Księdze Komisji Europejskiej w sprawie przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej* została zalecona do zaadoptowania do prawa polskiego w pierwszej kolejności.

Ważny jest też problem równego traktowania kobiet i mężczyzn. Autorzy sprawozdania uznali, iż artykuły dodane do art. 11 Kodeksu pracy realizuje idee i treść:

- Dyrektywy 75/117/EWG w sprawie dostosowania prawa państw członkowskich w dziedzinie stosowania zasady równej płacy dla mężczyzn i kobiet,
- Dyrektywy EWG nr 76/207/EWG w sprawie równego traktowania mężczyzn i kobiet, jeżeli chodzi o dostęp do zatrudnienia, szkolenie zawodowe i awanse oraz warunki pracy.

Wyżej wymienione dyrektywy stanowią podstawowe uregulowania prawne, które powinny, według Komisji Europejskiej, zostać w pierwszej kolejności zaadaptowane.

Podkreślenia wymaga fakt, iż zasada równości mężczyzn i kobiet ma fundamentalne znaczenie we wspólnotowym porządku prawnym i uważana jest za niezbędny element rynku wewnętrznego. Ponadto w *Białej Księdze* zwrócono uwagę nie tylko na problem zmian w prawie, ale także na zabezpieczenie możliwości efektywnego korzystania z przysługujących praw poprzez dochodzenia swoich praw w drodze procesu sądowego oraz powołanie w rządzie organu administracyjnego posiadającego kompetencje do wprowadzenia i kontroli równości praw. Dyrektywa 76/207/EWG wprowadza pojęcie pośredniej dyskryminacji i pojęcie pozytywnego działania na rzecz kobiet, a więc wskazuje także na konieczność czynnego przeciwdziałania zjawisku dyskryminacji kobiet.

Na tle standardów Unii Europejskiej w dziedzinie równych praw kobiet i mężczyzn istnieje obawa, iż nowelizacja Kodeksu pracy w sposób zbyt ogólnikowy odnosi się do tej kwestii (zwracają uwagę na ten fakt specjaliści z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych: A. Świątkowski i T. Bińczycka-Majewska). Wprowadzone zmiany nie regulują wprost odrębnym przepisem zakazu różnicowania wynagrodzeń kobiet i mężczyzn. Podkreślona została zasada równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie pracy oraz zabroniono jakiegokolwiek dyskryminacji w stosunkach pracy m.in. ze względu na płeć. Konieczne jest stworzenie odrębnych mechanizmów prawnych, które umożliwią procesową realizację deklaracji prawnych zamieszczonych w Kodeksie pracy.

Należy zgodzić się z autorami *Raportu*, iż znowelizowany art. 78 Kodeksu Pracy realizuje zalecenie zawarte w art. 1 Dyrektywy EWG nr 75/117 (system klasyfikacji zawodowej zastosowany w celu ustalania wynagrodzenia musi opierać się na kryteriach wspólnych dla pracowników obu płci i być tak skonstruowany, by dyskryminacja na podstawie płci była niemożliwa).

Ochrona życia i zdrowia pracowników w miejscu pracy

Z przygotowanych w 1995 r. sześciu projektów aktów wykonawczych do działu X Kodeksu pracy "Bezpieczeństwo i higiena pracy" należących do właściwości Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, ukazało się pięć rozporządzeń (stan na dzień 20.08.1996 r.):

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie profilaktycznych posiłków i napojów (Dz. U. Nr 60, poz. 279),
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie szczególnych zasad szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. Nr 62, poz. 285),
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie rodzaju prac wymagających szczególnej sprawności psychofizycznej (Dz. U. Nr 62, poz. 287),
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie rodzaju prac, które powinny być wykonywane przez co najmniej dwie osoby (Dz. U. Nr 62, poz. 288),
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 r. w sprawie uprawnień rzeczoznawców do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy, zasad opiniowania projektów obiektów budowlanych, w których przewiduje się pomieszczenia pracy oraz trybu powoływania członków Komisji Kwalifikacyjnej do Ocen Kandydatów na Rzeczoznawców (Dz. U. Nr 62, poz. 290).

Polskie ustawodawstwo w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy jest dostosowywane przede wszystkim do nieratyfikowanych jeszcze przez Polskę konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy ze względu na wysokie standardy bezpieczeństwa pracy ustanowione w dyrektywach EWG, adaptacja których związana jest z dużymi kosztami finansowymi.

Biała Księga Komisji Europejskiej wskazuje na konieczność przyjęcia 1 dyrektywy ramowej i 13 uzupełniających ją dyrektyw szczegółowych. Powstaje pytanie, czy zgodność z konwencjami MOP będzie wystarczająca dla uznania, iż Polska spełnia standardy UE w zakresie ochrony pracy i w jakim ewentualnie horyzoncie czasowym możliwa będzie adaptacja dyrektyw EWG (np. do końca I etapu okresu przejściowego, całego okresu przejściowego określonego w art. 6 Układu Europejskiego?). Czy możliwa jest przynajmniej praktyczna realizacja wymagań Dyrektywy 89/391/EWG (ramowej) w sprawie wprowadzenia środków sprzyjających poprawie bezpieczeństwa i higieny pracy?

Rynek pracy

Należy zgodzić się z autorami *Raportu*, iż systematycznie następuje rozwój instytucji rynku pracy, form przeciwdziałania bezrobociu z uwzględnieniem sytuacji na rynku pracy. Rozwiązania przyjęte w Polsce mieszczą się w standardach europejskich z wyjątkiem systemu finansowania i wypłacania zasiłków dla bezrobotnych (brak w naszym kraju odrębnego ubezpieczenia na wypadek bezrobocia).

Opracowanie nowej klasyfikacji zawodów i specjalności, która jest zgodna z Międzynarodowym Standardem Klasyfikacji Zawodów ISCO-88 stanowi ważne osiągnięcie dla rozwoju polityki rynku pracy w Polsce. W *Raporcie* wskazano jej pierwsze zastosowanie w badaniach sytuacji na rynku pracy (badania aktywności ekonomicznej ludności prowadzone przez GUS). W *Raporcie* brak jest konkretnych informacji na temat efektów programów pomocowych:

- projektu Banku Światowego "Promocja zatrudnienia i Rozwój Służb Zatrudnienia",
- programu PHARE-SPREAD "Reforma i Rozwój Polityki Społecznej".

Podane w raporcie informacje są ogólnikowe, chociaż programy te realizowane są już od kilku lat.

Informacje na temat projektu instytucjonalnego wzmocnienia Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej m.in w zakresie właściwego wykonywania zadań związanych ze stowarzyszeniem Polski z UE powinny stanowić odrębny punkt przedstawiający stopień przygotowania resortu do tych zadań. *Raport* pokazuje kierunki działań w tym zakresie, ale nie przedstawia efektów, np. nie odpowiada na pytania, czy istnieje już kompletny zbiór ustawodawstwa Unii Europejskiej z zakresu polityki społecznej, jakie ekspertyzy dotyczące norm i standardów z zakresu polityki społecznej zostały opracowane, jakie wydano publikacje na temat społecznych aspektów integracji europejskiej i w jaki sposób te działania są wykorzystywane w bieżącej działalności ministerstwa?

Przedstawione w tej części *Raportu* działania dotyczące poszerzania dostępu do rynków pracy państw członkowskich UE (artykuł 41 Układu Europejskiego) wskazują na długotrwałość i trudności w negocjowaniu umów dwustronnych z poszczególnymi krajami członkowskimi UE. Istotne byłoby pokazanie przyczyn takiego stanu rzeczy, czyli określenie przeszkód po stronie państw członkowskich UE we wdrażaniu postanowień art. 41 Układu Europejskiego.

Ubezpieczenia społeczne

Pomimo, iż nie ma prawnych wymagań stawianych przez UE w zakresie dostosowania przepisów krajowego prawa ubezpieczeń społecznych do standardów europejskich, zbliżenie regulacji prawnej dotyczącej poziomu ochrony socjalnej ma duże znaczenie ze względu na prawne gwarancje zachowania praw nabytych do świadczeń ubezpieczeniowych w ramach swobodnego przemieszczania się siły roboczej w obrębie Unii Europejskiej. W tym kontekście należy też widzieć konieczność reformy ubezpieczeń społecznych - zbliżenia polskiego systemu ubezpieczeń społecznych do standardowego modelu organizacji i finansowania

ubezpieczeń społecznych. Stan zaawansowania reformy ubezpieczeń społecznych na dzień 1.09.1996 r. jest taki, iż po przyjęciu przez Sejm w kwietniu 1996 r. rządowego *Programu reformy ubezpieczeń społecznych* nie wypłynęły jeszcze do Sejmu projekty ustaw, nad którymi resort pracował w 1995 r.

Słuszne jest rozszerzenia zobowiązania zawartego w art. 68 na prawo ubezpieczeń społecznych, ale ratyfikacja konwencji MOP nr 102 stanowić będzie tylko potwierdzenie zgodności z podstawowymi międzynarodowymi standardami ochrony socjalnej. Europejski Kodeks Zabezpieczenie Społeczne zrewidowany przez Radę Europy w 1990 r. wprowadza normy dużo wyższe aniżeli najwyższe współczesne normy MOP.

Przy obecnym stanie prawa w zakresie ubezpieczeń społecznych można stwierdzić, iż spełnia on wymagania Dyrektywy EWG nr 79/7 dotyczącej równego traktowania kobiet i mężczyzn w systemie ustawowego zabezpieczenia socjalnego. Polski system ubezpieczeń społecznych spełnia wymagania dotyczące zakazu różnicowania kobiet i mężczyzn w procesie konstruowania systemów zabezpieczenia społecznego, w zakresie świadczeń uregulowanych jednym systemem, warunków nabywania uprawnień do świadczeń, obowiązków uiszczania składek ubezpieczeniowych oraz ustalania technik obliczania wysokości świadczeń.

W kontekście zagwarantowania równych praw kobiet i mężczyzn należy zinterpretować te zmiany w prawodawstwie, które zrównały w uprawnieniach do urlopu wychowawczego i dni wolnych na opiekę nad dzieckiem pracującą matkę i pracującego ojca.

Dyrektywa 86/613/EWG odnosząca się do zapewnienia równych warunków w dostępie do świadczeń ubezpieczeniowych dla osób prowadzących działalność na własny rachunek również jest realizowana w obecnym stanie prawnym.

W *Raporcie* za rok 1995 po raz pierwszy w sposób wyczerpujący przedstawiono problem koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (art. 38 i 39 Układu Europejskiego).

Podsumowanie

W roku 1995 Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej realizowało wszystkie zadania wynikające z:

- *Programu działań dostosowujących gospodarkę polską do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej,*
- *Harmonogramu działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego.*

Największy postęp w zbliżaniu do standardów europejskich osiągnięto w zakresie prawa pracy oraz polityki rynku pracy. Najwięcej trudności sprawia realizacja art. 41 (powiększanie dostępu do rynku pracy) oraz art. 38 i 39 (koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego) Układu Europejskiego.

Celowe wydaje się podjęcie w *Raporcie* za rok 1996 oceny działań dostosowawczych za lata 1993-1996, aby określić stopień przygotowania Polski w poszczególnych dziedzinach do członkostwa w Unii Europejskiej. Sprawozdawczość z perspektywy jednego roku nie daje całościowego obrazu postępów w dostosowywaniu gospodarki i systemu prawa do Układu Europejskiego zwłaszcza, że *Raporty* za poszczególne lata nie były opracowywane według jednolitej metodologii i były zbyt ogólnikowe.

Opracowała: Bożena Kłos

TURYSTYKA

W Programie działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego zostały określone zadania z dziedziny turystyki dla Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki oraz konieczne działania, które muszą być podjęte w celu ich realizacji. Część działań dotyczyła opracowania różnego rodzaju planów i programów, takich jak:

- plan zagospodarowania obiektów i obszarów turystycznie atrakcyjnych,
- programy promocyjne,
- program szkoleń dla kadr.

W tym celu zostały opracowane następujące dokumenty:

- *Założenia rozwoju gospodarki turystycznej,*
- *Strategia rozwoju krajowego produktu turystycznego,*
- *Kierunki polityki państwa w zakresie rozwoju turystyki kwalifikowanej,*
- *Strategia międzynarodowego marketingu turystyki dla Polski 1996-2000.*

W oparciu o pierwszy dokument, tj. *Założenia rozwoju gospodarki turystycznej* przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 1994 r. prowadzone były w 1995 r. dalsze prace mające na celu zaktywizowanie polskiej turystyki i dostosowanie jej do wymogów UE i OECD, lecz z *Raportu* nie wynika jakie to były prace.

W *Strategii rozwoju krajowego produktu turystycznego* wyróżniono 5 regionów turystycznych, charakteryzujących się największą koncentracją walorów turystycznych oraz określono 5 podstawowych polskich produktów turystycznych. W *Raporcie* brak jest natomiast przedstawienia konkretnych działań podjętych w celu wdrożenia ww. dokumentu.

Kierunki polityki państwa w zakresie rozwoju turystyki kwalifikowanej przyjęto w sierpniu 1995 r na posiedzeniu Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów, ale podobnie jak w przypadku wyżej omawianej *Strategii...* brak jest w *Raporcie* informacji o realizacji *Kierunków...* lub dalszych pracach nad ich redakcją.

W *Raporcie* wymieniana jest także *Strategia międzynarodowego marketingu turystyki dla Polski 1996-2000*, służący polityce promocji polskiej turystyki. Nie została ona dotąd przyjęta przez Radę Ministrów i istnieje w fazie projektu.

W przypadku programu szkoleń brak jest informacji, czy taki program został, czy też będzie opracowany w formie jakiegoś dokumentu lub harmonogramu. Warto jednak dodać, że są kontynuowane - zapoczątkowane w roku 1994 - szkolenia kadr dla turystyki, co stanowi jeden z elementów wykonania *Programu działań*.

Reorganizacja administracji turystycznej (na szczeblu centralnym i regionalnym) w zasadzie sprowadza się do tworzenia nowych jednostek, a nie do reorganizacji już istniejących. Działła utworzona w 1994 r. Polska Agencja Rozwoju Turystyki i planuje się powołać (na jej bazie) Krajową Agencję Rozwoju Turystyki. Z tekstu zawartego w *Raporcie* można wnioskować, że podobnie jak wiele innych wcześniej omawianych dokumentów utworzenie KART jest w fazie koncepcji i projektów.

Pozytywnie należy odnieść się do idei współpracy z samorządem lokalnym i gospodarczym w celu prowadzenia wspólnych zintegrowanych działań na rzecz rozwoju produktu turystycznego, monitoringu ruchu turystycznego i bazy oraz promocji i szkolenia.

Szczególnie interesująca wydaje się koncepcja rozwoju turystyki wiejskiej - stanowiącej niewątpliwie ważny element budowy nowoczesnego przemysłu turystycznego w Polsce - ze względu na:

- tendencje światowego ruchu turystycznego wskazujące na wzrost popytu m.in. na tę formę turystyki,
- duże szanse rozwoju dla tej formy turystyki w Polsce (około 40% pow. kraju posiada znaczne walory turystyczne),
- potrzebę rozwoju taniej formy turystyki w Polsce (do takiej należy turystyka wiejska),

- pobudzanie inicjatyw lokalnych dzięki rozwojowi tej formy turystyki,
- rozwój regionów rolniczych (źródło dodatkowych dochodów ludności wiejskiej, stworzenie dodatkowych miejsc pracy, dodatkowy czynnik ożywienia i modernizacji budownictwa wiejskiego).

Pozytywnie należy ocenić intensyfikację pracy Ośrodków Informacji Turystycznej, czy też organizowanie lub branie udziału w targach turystycznych (międzynarodowych bądź krajowych), mających na celu promocję polskiego produktu turystycznego. Chociaż wydaje się, że wskazane byłoby podanie jakiś konkretnych efektów tej działalności - informacji o nawiązanej współpracy, o podpisanych kontraktach, itp. Na uwagę zasługuje fakt przygotowania projektu dotyczącego strategii międzynarodowego marketingu turystyki.

W *Raporcie* wspomniano o prowadzonych pracach nad dostosowaniem statystyki turystycznej do wymogów UE i OECD, lecz i w tym także przypadku harmonogram ani rodzaj tych prac nie jest sprecyzowany.

Zadowolenie budzi fakt ukończenia prac nad projektem ustawy o promocji turystyki i świadczeniu usług turystycznych oraz opracowania przepisów wykonawczych do ustawy.

Dane liczbowe i wnioski na ich podstawie wysunięte o efektach działalności promocyjnej Polskiej Agencji Promocji Turystyki oraz Polskich Ośrodków Informacji Turystycznej nasuwają pewne wątpliwości. Wiązanie wielkości wpływów dewizowych i wzrostu ilości przyjazdów cudzoziemców do Polski w 1995 r. wyłącznie ze skutecznością wyżej wymienionych instytucji nie jest w pełni uzasadnione. Dane za rok 1995 wskazują, że zaledwie 1/3 cudzoziemców odwiedzających Polskę przyjechało w celach turystycznych; przeważały przyjazdy jednodniowe w celach handlowych.

Warto podkreślić, że porównując dane za lata 1990 i 1995 obserwuje się z jednej strony - wzrost liczby przyjazdów do Polski, z drugiej zaś - spadek dziennych wydatków turystów.

Ocena stopnia realizacji wykonania *Programu działań* jest utrudniona ze względu na fakt, że część przedstawianych informacji w *Raporcie* ma charakter ogólnikowy. Używane sformułowania "prowadzone były dalsze prace", "podjęły bardzo aktywną działalność" nie zawierają pełnej informacji ani o rodzaju, ani o tempie realizacji tych prac; wskazane byłoby bardziej szczegółowe przedstawienie prowadzonych prac.

W większości przypadków zamieszczane informacje nie są komentowane i brak jest również wniosków; w niektórych przypadkach związek pomiędzy zamieszczaną informacją a wysuniętym na jej podstawie wnioskiem wymagałby dokładniejszego uzasadnienia.

Opracowywane dokumenty dotyczące polityki turystycznej czy strategii rozwoju nie mają odniesienia w konkretnych działaniach podjętych w celu wdrożenia tych dokumentów. W *Raporcie* nierzadko podawana jest jedynie informacja, że trwają prace, lecz nie są one wyszczególnione lub też nie wiadomo, jaki jest stan realizacji powyższych dokumentów z chwilą ich przyjęcia np. przez Radę Ministrów lub UKFiT, etc.

Brak jest informacji o działaniach w zakresie:

- ułatwień w międzynarodowym ruchu turystycznym,
- podniesienia standardów świadczenia usług turystycznych i poziomu infrastruktury turystycznej,
- opracowania metodologii badań bilansu ekonomicznego w turystyce,
- wdrożenia systemu klasyfikacji i kategoryzacji zakładów i obiektów hotelarskich,
- przeprowadzenia weryfikacji standardów zakładów i obiektów hotelarskich.

Przeprowadzenie weryfikacji standardów zakładów i obiektów turystycznych, jak i wdrożenie systemu ich klasyfikacji i kategoryzacji wydaje się niewątpliwie jednym z priorytetowych celów, głównie zważywszy na fakt niezadowalającego stanu polskiej turystyki (wysokie ceny przy niezadowalającej jakości i zakresie świadczonych usług, niski standard bazy turystycznej).

Wskazane byłoby również określenie dziedzin priorytetowych w zakresie rozwoju turystyki, czy wskazanie jej słabych stron, barier rozwoju.

Jednakże w porównaniu z rokiem poprzednim zauważa się pewien postęp wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę do wymogów Układu Europejskiego, dotyczy to zwłaszcza:

- dziedziny prawa (zakończone prace nad ustawą i projektami wykonawczymi do ustawy),
- opracowania różnego rodzaju planów i strategii rozwoju,
- kontynuacja szkoleń kadry turystycznej,
- podjęcia działalności promocyjnej i marketingowej,
- współpracy z samorządami gospodarczymi i lokalnymi,
- planowanego rozwoju turystyki wiejskiej.

Opracowała: Elżbieta Berkowska

OCHRONA ŚRODOWISKA

Poprawa stanu środowiska oraz prowadzenie skutecznej polityki ekologicznej zgodnej z międzynarodowymi standardami jest jednym z warunków polskiego członkostwa w Unii Europejskiej. W przyjętym w 1992 r. *Programie działań dostosowujących gospodarkę polską do wymagań Układu Europejskiego* do zadań priorytetowych zaliczono:

- 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.

Program nie przedstawił jednak konkretnego planu działań, przyporządkowującego odpowiedzialność za ich wykonanie odpowiednim agendum rządowym i formułującego kryteria wykonawcze, które pozwoliłyby ocenić w sposób jednoznaczny stopień jego realizacji.

Ostatnie lata przyniosły w Polsce szereg pozytywnych zmian w dziedzinie ochrony środowiska. Ograniczona została emisja do atmosfery zanieczyszczeń gazowych i pyłowych, zmniejszyła się ilość wytwarzanych przez przemysł ścieków i odpadów, a także nastąpił znaczny wzrost ilości oczyszczonych ścieków. Efekt ten został osiągnięty częściowo w wyniku zmniejszenia produkcji, szczególnie w branżach najbardziej uciążliwych dla środowiska. Jest on także wynikiem zaostrzenia wymagań środowiskowych wobec przedsiębiorstw oraz restrukturyzacji, modernizacji i prywatyzacji przemysłu. Postęp ten nie mógłby się dokonać bez wyraźnego wzrostu proekologicznych inwestycji finansowanych zarówno ze środków budżetowych, jak i pozabudżetowych. Oczekuje się (choć wobec braku danych statystycznych za rok 1995 trudno to zweryfikować), że tendencja ta utrzyma się i będzie kontynuowana w nadchodzących latach.

Zaobserwowana poprawa nie może jednak przesłaniać faktu, że stan środowiska w Polsce jest ciągle niezadowolający. Energochłonność i materiałochłonność polskiej gospodarki, a także wielkość wytwarzanych zanieczyszczeń w przeliczeniu na jednostkę PKB są znacznie wyższe niż w państwach Europy Zachodniej. Zbliżenie tych wskaźników do poziomów osiąganych w Unii, towarzyszące integracji politycznej i gospodarczej, będzie stanowiło poważne wyzwanie dla Polski.

Układ stowarzyszeniowy z WE poświęca znaczną uwagę sprawom ochrony środowiska (art. 80), zaleca ponadto by kwestie te były w pełni włączone do polityki rozwoju gospodarczego i społecznego Polski, która powinna kierować się zasadami trwałego rozwoju (art. 71). Układ nakłada też na Polskę obowiązek jak najszybszego przyjęcia międzynarodowych standardów ochrony środowiska oraz norm prawnych, tak by polskie prawo osiągnęło zgodność z duchem dyrektyw Wspólnoty oraz - w stopniu w jakim to możliwe - ze szczegółowymi wymaganiami dyrektyw (art. 68). Przedstawiony *Raport* (Druk Sejmowy nr 1816) informuje o działaniach w tej sferze podjętych przez rząd w 1995 r.

Współpraca międzynarodowa

Za ważne i pozytywne osiągnięcie, z punktu widzenia integracji z UE i rozwoju współpracy międzynarodowej, należy uznać ratyfikację w 1995 r. kilku międzynarodowych konwencji z dziedziny ochrony środowiska oraz zaawansowanie prac nad ratyfikacją kolejnych (częściowo sfinalizowanych w 1996 r.). Trzeba jednak zaznaczyć, że warunkiem rzeczywistego prze-

strzegania wymogów konwencji jest systematyczne przenoszenie ich postanowień na grunt prawa krajowego. W przeciwnym wypadku dochodzi do takich sytuacji jak ta, w której Polska przystępuje do konwencji o ochronie różnorodności biologicznej, o ochronie migrujących gatunków i ich siedlisk, a jednocześnie angażuje się w projekty typu budowa kaskady Dolnej Wisły, stojące w sprzeczności z postanowieniami konwencji.

Wprowadzenie europejskich systemów zbierania, przetwarzania i wymiany informacji

Prowadzone są prace w celu harmonizacji systemów pomiarowych, gromadzenia i przetwarzania informacji z modelem funkcjonującym w UE. Pozytywnie należy ocenić działalność w tej dziedzinie Państwowego Monitoringu Środowiska. Tym bardziej niepokojące muszą wydawać się pojawiające się regularnie próby dezintegracji sprawującego nadzór nad monitoringiem PIOŚu.

Wciąż nie uregulowane zostały sprawy związane z prawem do swobodnego dostępu do informacji o środowisku.

Koordinacja działań na rzecz ochrony środowiska z procesami restrukturyzacji, modernizacji i rozwoju gospodarczego

Układ stowarzyszeniowy ze Wspólnotami Europejskimi (art. 71) stanowi, że "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". Zadaniem koordynacji podejmowanych przez poszczególne resorty działań na rzecz ochrony środowiska z procesami restrukturyzacji, modernizacji i rozwoju gospodarczego obarczona jest działająca od 1995 r. Komisja ds. Ekorozwoju. Omawiany *Raport* wylicza dziedziny objęte nadzorem Komisji, milczy jednak na temat konkretnych efektów jej działań. Ocena skuteczności pracy Komisji ds. Ekorozwoju na pewno nie jest rzeczą łatwą, zważywszy zarówno krótki czas jej działania, jak i trudności w zdefiniowaniu czym jest trwały rozwój i jak go mierzyć. Nie może to jednak przysłonić faktu, że postęp w dziedzinie harmonizacji polityki ekologicznej z politykami branżowymi (np. polityką energetyczną, transportową) jest zbyt powolny. Rząd czyni niewiele by wykorzystać w pełni możliwości jakie stwarzają np. programy czystszej produkcji, dobrowolne przeglądy ekologiczne, czy wprowadzenie eko-znaków.

Wdrażanie instrumentów ekonomicznych

Wdrażanie ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska jest jednym z priorytetowych celów wyznaczonych przez *Program działań dostosowujących gospodarkę polską do wymagań Układu Europejskiego*. Oceny poprzednich raportów z realizacji "Programu..." wskazywały na konieczność podjęcia bardziej dynamicznych działań w tej dziedzinie. Przedstawiony przez rząd w ubiegłym roku harmonogram prac na rok 1995 zakładał między innymi:

- opracowanie koncepcji narzutu ekologicznego od paliw;
- zakończenie prac nad koncepcją opłat produktowych i depozytów ekologicznych;
- prace nad koncepcją handlu emisjami;
- zakończenie prac nad koncepcją wprowadzenia ubezpieczeń ekologicznych.

Raport za rok 1995 wskazuje, że prace w tej dziedzinie nadal znajdują się w fazie "koncepcyjnej". Jak wiadomo, żaden z powyższych instrumentów nie został jeszcze wprowadzony w życie.

Harmonizacja prawa

Pozytywnie należy ocenić ratyfikację przez Polskę w 1995 r. kilku międzynarodowych konwencji z dziedziny ochrony środowiska. Znacznie mniejszy postęp odnotowano w dziedzinie tworzenia krajowego ustawodawstwa ekologicznego dostosowującego polski system prawny do wymagań UE. W 1995 r. nie uchwalono ani jednej ustawy z dziedziny prawa ochrony środowiska. Do chwili obecnej nie zakończono prac m.in. nad projektami Prawa wodnego, ustawy o odpadach, nowelizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Ponadto wciąż występują istotne rozbieżności między ustawodawstwem polskim a unijnym w takich dziedzinach jak między innymi:

- ochrona powietrza (standardy emisji i imisji oraz sposób ich wdrażania);
- prawo do społecznego udziału w podejmowaniu decyzji z dziedziny ochrony środowiska;
- dostęp do informacji ekologicznych;
- nadzwyczajne zagrożenia środowiska;
- kontrola niebezpiecznych substancji chemicznych;
- zintegrowane zapobieganie i kontrola zanieczyszczeń.

W 1995 r. Komisja Europejska przedstawiła *Białą Księgę w sprawie przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej*. *Biała Księga* obejmuje część prawa UE (związaną z funkcjonowaniem wspólnego rynku), która powinna zostać wcielona do systemów prawnych krajów ubiegających się o członkostwo. Istotną część *Białej Księgi* poświęcona jest przepisom z dziedziny ochrony środowiska. Omawiany *Raport* poświęca zdecydowanie zbyt mało miejsca przedstawieniu prac podjętych przez rząd w celu realizacji zadań wynikających z wymagań *Białej Księgi*. Nie daje tym samym możliwości do wyrobienia opinii o zakresie koniecznych zmian w systemie polskiego prawa ekologicznego i podejmowanych w tym kierunku działaniach.

Podsumowanie

Omawiany *Raport* wskazuje, że Ministerstwo Ochrony Środowiska realizuje wyznaczone mu cele z zakresu integracji europejskiej i wywiązało się z większości zadań przewidzianych do realizacji w 1995 r. przez *Harmonogram działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego*. Przeciągające się prace w dziedzinie tworzenia nowego prawa ekologicznego obciążają konto zarówno rządu jak i Sejmu. Konieczne jest podniesienie efektywności procesu legislacyjnego.

Harmonogram przewidywał na 1996 r. finalizację wielu zadań dotyczących wdrażania ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska. Obecne tempo prac w tej dziedzinie wydaje się być niezadowolające i można wyrazić wątpliwości, czy uda się je zrealizować w zaplanowanym terminie.

Opracował: Mirosław Sobolewski

OCHRONA WŁASNOŚCI PRZEMYSŁOWEJ

Z art. 66 Układu Europejskiego wynika obowiązek doskonalenia praw własności przemysłowej, tak, aby 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 (tj. do końca 1996 r.). W obecnym *Raporcie* nie wspomina się o żadnych działaniach prowadzonych w tym kierunku, a z *Harmonogramu* działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego wynikał termin końca 1996 r. Konieczna jest tu nowelizacja ustawy o wynalazczości.

2. Być może *Raport* nie wspomina o powyższym ze względu na prowadzone prace nad nowym aktem prawnym - ustawą o Prawie własności przemysłowej. Zakończenie nad nim prac powinno nastąpić do końca 1996 r. Jeżeli jednak ten termin nie zostanie dotrzymany, to ani kwestia interpretacji zakresu przedmiotowego patentu europejskiego (art. 19 ust. 3 ustawy o wynalazczości w zw. z art. 63 Konwencji Monachijskiej), ani nowy system ochrony znaków towarowych (dostosowany do dyrektyw Unii, w szczególności nr 89/104/EEC z 1988 r.), czy zastąpienie ochrony wzorów zdobniczych ochroną wzorów przemysłowych, nie zostaną również we właściwym terminie zrealizowane. Wątpliwości wynikają stąd, że w chwili pisania powyższego (koniec sierpnia 1996 r.), odpowiedni projekt ustawy nie wpłynął jeszcze do laski marszałkowskiej.

3. Do końca 1996 r. Polska powinna stać się stroną Protokołu Madryckiego z 1989 r. dotyczącego międzynarodowej rejestracji znaków (co wynika z art. 66 Układu w zw. z zał. XIII pkt 1). Jak wynika z *Raportu* - Urząd Patentowy RP podjął stosowną procedurę i w bliżej nieokreślonym terminie ("wkrótce") przekaże wniosek w sprawie przystąpienia wraz z uzasadnieniem do uzgodnień międzyresortowych i środowiskowych.

4. W *Raporcie* nie wspomina się o tym, czy są prowadzone prace dot. regulacji w sprawie deponowania mikroorganizmów i udostępniania depozytu dla celów postępowania patentowego. Wynika to z Układu Budapesztańskiego z 1977 r., do którego Polska przystąpiła w 1993 r. w realizacji wskazań Układu Europejskiego.

5. W *Raporcie* pomija się milczeniem kwestię reklamy (podobnie jak w poprzednim *Raporcie*). Autorzy *Białej Księgi* (Nr 29) wskazują, że jej definicja zawarta w art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34), odbiega od definicji przyjętej w Dyrektywie EWG z 1989 r. i wymaga zmiany.

6. W programie przewidziano wystąpienie Polski o przyjęcie do Europejskiej Organizacji Patentowej, co zaplanowane było w zarysie programu działań rządu na lata 1993/1994. Z *Raportu* nie wynika, jakie prace prowadzi w tym kierunku Urząd Patentowy.

7. Nie uda się niestety - co wyraźnie stwierdza *Raport* (i co sygnalizował *Raport* ubiegłoroczny) - przystosować wyposażenia Urzędu Patentowego 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, szkolenie, staże). Wynika to z braku środków finansowych.

Podsumowując, *Raport* w części poświęconej ochronie własności przemysłowej przedstawia obszerniej niż w zeszłym roku założenia polityki dostosowawczej, choć ciągle jeszcze nie wyczerpująco. W omawianej dziedzinie dostosowanie prawa polskiego do wymogów Układu Europejskiego jest dość daleko posunięte, o czym świadczą nowoczesne ustawy o wynalazczości, o rzecznikach patentowych, o ochronie topografii układów scalonych czy nieuczciwej konkurencji, które wymagają jednak drobnych nowelizacji. Dziwić może fakt, że nie są one zaplanowane - być może wynika to z zaangażowania w prace nad nowym Prawem o własności przemysłowej? Niedokonanie tych zmian wstrzymuje przystąpienie Polski do Konwencji Monachijskiej oraz do Europejskiej Organizacji Patentowej. Oby jednak nie było tak, że nie

dokona się tych nowelizacji (naprawdę niewielkich), a równocześnie do końca 1996 r. nie opracuje się owego prawa. Brak stosownego projektu w Sejmie jesienią 1996 r. zdaje się wskazywać na to, że w terminie "do końca piątego roku" Polska nie dokona wszystkich stosownych zmian prawa własności przemysłowej (biorąc pod uwagę czas potrzebny na prace nad projektem w komisjach oraz konieczne *vacatio legis*).

Opracowała Joanna 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 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 Europejskiego), obliguje Polskę do doskonalenia ochrony praw własności intelektualnej, tak aby do końca piątego roku od wejścia w życie Układu (tj. do końca 1996 r.), 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.

Ciągle jeszcze Polska nie jest członkiem tej Konwencji - trwają konsultacje i prace nad przygotowaniem ratyfikacji. Jak twierdzą Janusz Barta i Ryszard Markiewicz (*TRIPS a prawa twórców i producentów*, "Rzeczpospolita" z 6 września 1995 r., *Prawo autorskie w Światowej Organizacji Handlu*, Universitas, Kraków 1996) w rezultacie przystąpienia do WTO (co spowodowało przystąpienie także do *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods*, czyli Porozumienia w Sprawie Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej) straciły na znaczeniu spory i dyskusje wokół kwestii konieczności i terminu przystąpienia Polski do Konwencji Rzymskiej, choć oczywiście przyjęte w tej mierze w Układzie Stowarzyszeniowym zobowiązanie powinno być zrealizowane przed 1 stycznia 1997 r. (*Prawo autorskie ...*, s. 58-59). Samo przystąpienie Polski do TRIPS w zakresie praw autorskich nie pociąga za sobą konieczności nowelizacji polskiej ustawy, natomiast w zakresie praw pokrewnych TRIPS wprowadza na terenie Polski nie istniejącą jeszcze ochronę "zagranicznych" artystycznych wykonań, fonogramów oraz programów radiowych i telewizyjnych - do tej pory ochrona w zakresie praw pokrewnych ograniczała się do ochrony podmiotów krajowych.

Choć samo porozumienie TRIPS zostało ogłoszone w 1996 r. (19 marca, opubl. zał. do Dz. U. Nr 32), to jeszcze w 1995 r. Polska złożyła do Rady do Spraw Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej dwa istotne dokumenty związane z wejściem w życie TRIPS na terytorium Polski (notyfikacja dot. odroczenia wprowadzenia do polskiego porządku prawnego większości postanowień TRIPS oraz zastrzeżenia ograniczające ochronę niektórych fonogramów oraz programów nadawanych przez organizacje radiowo-telewizyjne, czyli zastrzeżeń w zakresie dozwolonym przez Konwencję Rzymską). Szkoda, że *Raport* o tym nie wspomina. W pierwszym półroczu działalności legislacyjnej rok 1995 był pracowity dla Ministerstwa Kultury i Sztuki, co wynika z *Raportu*. Ogłoszono decyzje Ministra Kultury i Sztuki o udzieleniu zezwoleń na podjęcie działalności organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi (M.P. Nr 39, poz. 472). Zaczęły funkcjonować rozporządzenia z ubiegłego roku (22 grudnia 1994) w sprawie szczegółowych zasad i trybu działania Komisji Prawa Autorskiego, wynagrodzenia jej członków, wysokości opłat za postępowanie przed tą Komisją oraz zasad ich wnoszenia (Dz. U. Nr 138, poz. 735) oraz 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 (Dz. U. Nr 138, poz. 735). Pod koniec 1995 r. (5 grudnia), wydano rozporządzenie w sprawie wysokości, szczegółowych zasad pobierania i odprowadzania opłat od czystych nośników i urządzeń służących do utrwalania utworów dla własnego użytku osobistego oraz wskazania organizacji zbiorowego zarządzania właściwych do ich pobierania (Dz.

U. z 1996 r. Nr 1, poz. 5). Rozwijał swoją działalność Departament Prawa Autorskiego i Praw Pokrewnych.

3. Przygotowano i przedstawiono Sejmowi projekty ustaw o muzeach (Druk Sejmowy nr 1209) i bibliotekach (Druk Sejmowy nr 1208) oraz o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (znowelizowano ją już w 1996 r., Dz. U. Nr 90, poz. 407).

Podsumowując, *Raport* w części poświęconej ochronie własności intelektualnej i współpracy kulturalnej przedstawia dość wyczerpująco problematykę dostosowawczą w zakresie działań legislacyjnych - choć przecież godzi się podkreślić, że w tej 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.

Co więcej, w porównaniu do ubiegłorocznego *Raportu*, słusznie odwrócono proporcje i skoncentrowano się na kwestiach własności intelektualnej, w mniejszym stopniu zajmując się problematyką współpracy kulturalnej. Dziwi tylko fakt, że w "Wykazie aktów prawnych opiniowanych na podstawie uchwały RM ..." nie uwzględniono w ogóle Ministerstwa Kultury i Sztuki i przygotowanych tam aktów prawnych.

Opracowała Joanna Karolczak

WSPÓLPRACA 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 również jakichkolwiek informacji na temat działalności w sferze kultury w opracowaniu *Biała Księga: Raport Wstępny*, które jest załącznikiem do programu działań.

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

Ostatni *Raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej w roku 1995* przedstawia współpracę Polski z krajami europejskimi zrzeszonymi w Unii Europejskiej, wspomina także o współdziałaniu z Komisją Europejską oraz z Radą Europy, Inicjatywą Środkowo-Europejską i Radą Państw Morza Bałtyckiego. Warto zaznaczyć, że po raz pierwszy w *Raporcie* pojawia się wątek współpracy z innymi, niż Unia Europejska i Komisja Europejska, organizacjami międzynarodowymi.

Część *Raportu* poświęcona współpracy kulturalnej jest bardzo lakoniczna, sygnalizuje jedynie pewne przedsięwzięcia podejmowane w ramach współpracy kulturalnej z krajami europejskimi, nie precyzuje jednak jak dalece posunięta jest ich realizacja i w jakiej fazie znajdują się poszczególne prace.

W *Harmonogramie działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego w latach 1995-1996* znajdują się cztery zadania, których realizacja leży w gestii Ministerstwa Kultury i Sztuki. Dwa z nich dotyczą sprawy ochrony własności intelektualnej, która omawiana jest w innej części *Raportu*. Pozostałe dwa to:

A - zmiana organizacji i wyposażenia Departamentu Prawnego Ministerstwa, wyposażenie w sprzęt komputerowy dużej mocy, utworzenie ośrodka komputerowego,

B - popularyzacja wśród zainteresowanych organizacji podmiotów rozwiązań organizacyjno - prawnych w zakresie ochrony własności intelektualnej funkcjonujących w Unii Europejskiej Art. 66 UE.¹⁴

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

Postulat utworzenia "ośrodka komputerowego" został w jakiejś mierze zrealizowany dopiero w 1996 r. Z dniem 1 września tego roku utworzono w ministerstwie Biuro ds. Systemów Informacyjnych. Jego zadaniem jest stworzenie spójnego systemu informacji o kulturze w ramach całego resortu.

Postulat wyposażenia ministerstwa w komputery dużej mocy realizuje się stopniowo. W 1995 r. zakupiono 9 minikomputerów dobrej jakości, co jednak nie zaspokajało w pełni potrzeb ministerstwa. Nie były one podłączone do żadnej sieci komputerowej poza bezpośrednim połączeniem z URM. Dopiero w 1996 r. dokonano dużych zakupów komputerów dla potrzeb ministerstwa.

B. Realizacja tego przedsięwzięcia napotyka - według zgodnej opinii urzędników MKiS - na olbrzymie trudności spowodowane brakiem środków finansowych. Brak funduszy uniemożliwia:

- rozwinięcie bazy komputerowej, która pozwalałaby na szybki i łatwy kontakt z organami Unii Europejskiej i z organizacjami z nią współdziałającymi.

¹⁴ Składnia zastosowana w tym punkcie jest zgodna z oryginalnym tekstem *Harmonogramu*, choć nie odpowiada wymogom języka polskiego.

- organizowanie imprez propagandowych i popularyzatorskich (konferencje, sympozja, kolokwia), które wymagają dużych środków na honoraria autorskie, wynagrodzenia tłumaczy, wynajmowanie sal itp.

Mimo skromnych środków zorganizowano dnia 3 października 1995 r. w siedzibie URM konferencję międzynarodową pod tytułem: "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.

Przedstawiciele MKiS wyrażają zgodną opinię, że rozszerzenie zakresu popularyzacji wszelkich zasad i rozwiązań jest ściśle uzależnione od napływu większych środków finansowych.

Wobec ogólnikowości *Raportu* z działań z 1995 r., aby rzetelniej ocenić działalność Ministerstwa Kultury i Sztuki w dziedzinie integracji, podjęto starania o uzyskanie bardziej szczegółowych informacji w Ministerstwie. Z informacji tych wynika, że w 1995 roku dokonano następujących działań:

1. W zakresie ustawodawstwa:

Wspomniane w *Raporcie* projekty ustaw znajdują się w różnych fazach legislacyjnych:

- ustawa o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej została przygotowana i przekazana Sejmowi (uchwalono ją dnia 27 czerwca 1996 r. - Dz. U. Nr 90, poz. 407),

- projekt ustawy o muzeach został złożony do łaski marszałkowskiej (etap uzgodnień międzyresortowych został już zakończony),

- projekt ustawy o bibliotekach czeka na rozpatrzenie przez Radę Ministrów.

W *Raporcie* nie wspomniano o projekcie ustawy o ochronie zabytków. Projekt ten, przygotowany przez Ministerstwo Kultury i Sztuki, znajduje się w fazie uzgodnień międzyresortowych.

2. W zakresie programów współpracy kulturalnej: warunkiem korzystania przez kraje stowarzyszone z funduszy przeznaczonych na tzw. programy wspólnotowe o charakterze kulturalnym jest podpisanie Protokołu Dodatkowego do Układu Europejskiego. Polska nie podpisała jeszcze tego protokołu. Po jego podpisaniu będą się toczyć negocjacje na temat warunków przystępowania do poszczególnych programów (w tym - wysokości składek opłacanych przez jego uczestników).

W grę wchodzi udział naszego kraju w następujących programach:

- KALEJDOSKOP - służący organizacji przedsięwzięć kulturalnych o europejskiej skali,

- RAPHAEL - program ochrony dziedzictwa kulturalnego,

- ARIANE - program dotyczący upowszechnienia książek, czytelnictwa,

- MEDIA 2 - program związany z produkcją filmową i telewizyjną.

Warto wspomnieć, że kraje Unii Europejskiej do dnia dzisiejszego nie uzgodniły jeszcze ani procedury przystępowania do programów ani ich ostatecznego budżetu.

W 1995 r. program RAPHAEL realizowany był w Polsce "w formie zastępczej". Przesłano mianowicie (w kwietniu 1995) informacje o możliwości wzięcia udziału w 4 programach dotyczących ochrony zabytków. Ministerstwo rozpowszechniło informacje o tych programach wśród zainteresowanych. Przesłało je do Państwowej Służby Ochrony Zabytków, Ośrodka Ratowniczych Badań Archeologicznych, Centrum Sztuki Współczesnej.

Program KALEJDOSKOP został niejako "wznowiony" w środku roku kalendarzowego. MKiS otrzymało informację, że możliwe jest nagrodzenie 3 projektów pod warunkiem, że zostaną one zgłoszone do dnia 15 sierpnia. Ministerstwo poinformowało 10 organizatorów imprez kulturalnych o takiej możliwości i przesłało im do wypełnienia specjalne formularze.

Ministerstwo nie jest w stanie ocenić, ile podmiotów bierze udział w programach wspólnotowych, bowiem organizatorzy imprez kontaktują się ze sponsorem programów bezpośrednio, MKiS nie pośredniczy w tych kontaktach.

Decyzją Rady Ministrów Kultury Unii Europejskiej podjętą w listopadzie 1995 r. Kraków uzyskał tytuł Europejskiego Miasta Kultury 2000 roku. Gospodarze Krakowa przygotowują specjalny, 5-letni program - Festiwal Imprez Kulturalnych, którego kulminacją będzie rok 2000. Utrzymują oni ścisły kontakt z Komisją Europejską, która będzie finansować część programu przewidzianego w 2000 r.

Działalność kulturalna jest dziedziną, w której aktywność integracyjna wykracza poza struktury Unii Europejskiej, przejawy dążeń integracyjnych można śledzić także w ramach funkcjonowania innych organizacji o europejskim zasięgu.

Działalność kulturalna związana z przynależnością do Rady Europy zaowocowała m.in. wyborem pani dyrektor Departamentu Współpracy z Zagranicą i Polonią MKiS na przewodniczącą Komitetu Kultury Rady Europy - organu, w skład którego wchodzi przedstawiciele ministerstw kultury krajów członkowskich.

Polska działa również aktywnie w ramach Inicjatywy Środkowo-Europejskiej (ISE), która jest owocem współpracy regionalnej krajów tej części Europy. Należą do niej: Austria, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czechy, Macedonia, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy oraz - jako nowi członkowie - Albania, Białoruś, Bułgaria, Rumunia i Ukraina. Współpraca krajów ISE dotyczy różnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego, w sferze kultury rozważa się np., jak wynika z materiałów dotyczących działalności ISE, organizację festiwalu kultury krajów ISE we Wrocławiu.

Polska przejawia dużą aktywność na arenie Rady Państw Morza Bałtyckiego, powołanej w celu uwypuklenia wspólnego dziedzictwa krajów nadbałtyckich. W ramach tej organizacji odbywają się spotkania na szczeblu Ministrów Kultury bądź niższym, a ich efektem jest m.in. organizowanie wspólnych imprez kulturalnych. Ostatnio np. odbyła się w Gdańsku impreza pod nazwą Folklor Ludów Bałtyckich.

Współpracy kulturalnej krajów europejskich służą także coroczne spotkania ministrów kultury państw członkowskich Unii Europejskiej oraz państw stowarzyszonych. Polski przedstawiciel uczestniczył w dwóch spotkaniach, które odbyły się w 1995 r. - w Bordeaux oraz w Luksemburgu. Czynił starania, aby uzyskać bardziej szczegółowe informacje na temat nowych zasad współpracy kulturalnej między krajami stowarzyszonymi, a Unią Europejską (5-letni okres współdziałania Unii "z krajami trzecimi" skończył się w 1995 r.). Zgłosił również chęć uczestnictwa we wszystkich programach UE dotyczących sfery kultury. W chwili obecnej najbardziej zaawansowane są negocjacje dotyczące programu "Media II", które prowadzi z ramienia Polski Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Podsumowanie

Oceniając *Raport* trzeba wyraźnie zaznaczyć, że nie zawiera on wyczerpujących i pełnych informacji na temat działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej w 1995 r. Wiadomości w nim zamieszczone są lakoniczne, pobieżne i mało usystematyzowane. Mamy nadzieję, że wynika to jedynie z wymogów skrótowego potraktowania każdej problematyki w obszernym materiale, jakim jest całościowy raport.

Należy jednak wyraźnie stwierdzić, że *Raport* nie stanowi wystarczającego materiału dla dokonania wszechstronnej oceny poczyną Ministerstwa Kultury i Sztuki w dziedzinie integracji. W porównaniu z *Raportami* z lat ubiegłych zawiera więcej informacji na temat współpracy kulturalnej organizowanej za pośrednictwem innych, niż Unia Europejska, organizacji międzynarodowych, jednak nadal zasób danych umieszczonych w raporcie trudno uznać za wyczerpujący. Dla dokonania przeglądu dokonań MKiS w niniejszym opracowaniu niezbędne było zdobywanie dodatkowych informacji za pośrednictwem urzędników ministerstwa.

Najistotniejszym mankamentem omawianej części *Raportu* jest to, że na jego podstawie nie sposób jednoznacznie stwierdzić, czy w 1995 r. nastąpił istotny postęp w pracach integracyjnych, to zaś powinno stanowić podstawowe kryterium oceny działań ministerstwa w dziedzinie dostosowywania gospodarki polskiej do wymagań Układu Europejskiego.

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 Radę Ministrów w listopadzie 1992 roku, było dostosowanie polskich norm i przepisów technicznych do wymagań Wspólnot Europejskich w dziedzinie normalizacji i certyfikacji.

Po przekształceniu Polskiego Komitetu Normalizacji, Miar i Jakości na Polski Komitet Normalizacyjny, Główny Urząd Miar i Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, działających zgodnie z zasadami podobnych instytucji WE (na podstawie nowych ustaw, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 1994 r.), podstawowa działalność dostosowawcza w zakresie normalizacji sprowadza się do harmonizacji norm krajowych z normami stosowanymi w krajach Unii Europejskiej - tj. z normami europejskich organizacji normalizacyjnych (Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego - CEN, Europejskiego Komitetu Normalizacji Elektrotechnicznej - CENELEC i Europejskiego Instytutu Norm Telekomunikacyjnych - ETSI) oraz z normami międzynarodowych organizacji normalizacyjnych (Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej - ISO i Międzynarodowej Komisji Elektrotechnicznej - IEC).

Istotne jest zwłaszcza eliminowanie norm sprzecznych z normami europejskimi i międzynarodowymi, tworzenie systemu akredytacji i certyfikacji zgodnego z wymaganiami WE oraz współpraca z organizacjami europejskimi zmierzająca do wzajemnego uznawania certyfikatów.

Istotnym problemem dla **Polskiego Komitetu Normalizacyjnego (PKN)** w roku 1995 i w dwu latach następnych, jest konieczność równoczesnego, obligatoryjnego przekształcenia około 3000 norm branżowych, wprowadzonych do obowiązkowego stosowania przez kierowników resortów, w Polskie Normy. Na podstawie nowelizacji ustawy o normalizacji z dnia 8 czerwca 1995 roku, został przedłużony termin zastąpienia norm branżowych wprowadzonych do obowiązkowego stosowania Polskimi Normami (do 31 grudnia 1997 roku). Nowelizacja ta wprowadza również odpowiedzialność karną za nieprzestrzeganie stosowania norm branżowych wprowadzonych do obowiązkowego stosowania.

Istnieje obawa, czy wobec tak dużego zakresu obowiązkowych norm branżowych przekształcanych w Polskie Normy, nadal będzie realizowane zadanie zniesienia obligatoryjności i stosowania zasady dobrowolności w odniesieniu do Polskich Norm.

Do tej pory PKN ustanowił ogółem 1964 Polskie Normy (PN) wprowadzające normy międzynarodowe oraz 207 Polskich Norm wdrażających normy europejskie. Konsekwencją ustanowionego priorytetu dla PKN w postaci przekształcania obowiązkowych norm branżowych w Polskie Normy do 1997 r. jest **wyraźne spowolnienie procesu wdrażania norm europejskich i międzynarodowych do Polskich Norm**. Według wstępnych danych wprowadzono w 1995 roku 4 normy europejskie i 41 międzynarodowych!

Biuro PKN prowadzi działania prowadzące do weryfikacji przez resorty wykazu norm branżowych wprowadzonych do obowiązkowego stosowania i zmniejszenia ich liczby. W wielu przypadkach obowiązek ich stosowania nie jest uzasadniony, często normy te są zdezaktualizowane i nieprzydatne technicznie, a część z nich jest wręcz sprzeczna z normami europejskimi. Jeśli prace w resortach nad korektą wykazów obowiązkowych norm branżowych przekształcanych w Polskie Normy nie zostaną zakończone do maja 1996 roku, to PKN będzie do końca 1997 roku realizował jedynie przekształcenia norm branżowych wprowadzonych do obowiązkowego stosowania w Polskie Normy oraz będzie zmuszony do niemal całkowitego zaniechania prac związanych z wprowadzaniem norm europejskich i międzynarodowych do Polskich Norm.

Proces ten jest ponadto wydłużany procedurą przeprowadzenia adresowanych ankiet, w związku z koniecznością uzyskania konsensu wszystkich stron tego procesu do wprowadzenia

normy europejskiej czy międzynarodowej do Polskich Norm. Proces ten jest hamowany również przez częste niedostosowanie prawa polskiego do regulacji europejskich i wdrażanie wielu norm europejskich wymaga odpowiednich zmian polskich przepisów prawnych. PKN opracował do końca 1995 roku 11 dokumentów o nazwie Reguły Prac Normalizacyjnych, opartych na zasadach określonych przez europejskie i międzynarodowe organizacje normalizacyjne i obowiązujących w procesie stanowienia Polskich Norm.

W 1995 roku był kontynuowany proces wprowadzania Polskich Norm międzynarodowych i Europejskich dotyczących zapewniania jakości oraz akredytacji i certyfikacji. Są nimi trzy podstawowe normy, zgodność z którymi jest podstawą certyfikacji systemu jakości: EN/ISO 9001, EN/ISO 9002 i EN/ISO 9003. Projekty Polskich Norm wdrażających powyższe normy, po rozpatrzeniu uzyskanych przez PKN w procesie ankietowania uwag i opinii, posłużyły do opracowania ostatecznych wersji Polskich Norm, ustanowionych w pierwszym kwartale 1996 r.

PKN kontynuował w 1995 roku rozmowy z Europejskim Komitetem Normalizacyjnym (CEN) i Europejskim Komitetem Normalizacji Elektrotechnicznej (CENELEC) w sprawie zmiany statusu PKN (jako afilianta) w tych organizacjach i uzyskania pełnego członkostwa, zastrzeżonego do tej pory jedynie dla krajów Unii Europejskiej i EFTA. Obie organizacje zniosły w 1995 roku wszystkie pozamerytoryczne bariery uzyskania statusu członka krajowego przez kraje afiliowane, ale sformułowały szereg wymagań wstępnych. Jednym z nich jest wdrożenie przed złożeniem podania o członkostwo co najmniej połowy (spośród ogólnej liczby ca 3000) norm europejskich oraz wycofanie wszystkich sprzecznych z nimi przepisów krajowych.

Wdrożenie pozostałych norm jest wymagane w ciągu roku od uzyskania członkostwa. Spełnienie tylko tego warunku, co przyznaje PKN, będzie przez najbliższe lata bardzo trudne, ze względu na jego obecne możliwości w zakresie tempa wdrażania norm europejskich do PN.

W 1995 roku PKN uczestniczyło jednak bardzo aktywnie w pracach międzynarodowych i regionalnych organizacji normalizacyjnych, takich jak:

- ISO - Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna,
- IEC - Międzynarodowa Komisja Elektrotechniczna,
- CEN - Europejski Komitet Normalizacyjny,
- CENELEC - Europejski Komitet Normalizacji Elektrotechnicznej,
- ETSI - Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych,
- EKG/ONZ - Europejska Komisja Gospodarcza ONZ w ramach Zespołu Roboczego ds. Polityki Normalizacyjnej.

W ramach współpracy z tymi organizacjami międzynarodowymi PKN opiniowało dokumenty robocze i zapoznawało się projektami norm europejskich i innymi dokumentami o charakterze informacyjnym, uczestniczyło w Komitetach, itp.

Np. w odniesieniu tylko do współpracy z CEN, PKN, mający status afilianta, uczestniczył w pracach jego 104 Komitetów Technicznych przy udziale 118 ekspertów, a do Biura PKN wpłynęło w 1995 roku:

- 287 dokumentów roboczych do głosowania lub opiniowania,
- 2363 dokumenty robocze o charakterze informacyjnym,
- 503 projekty norm europejskich,
- 1653 norm europejskich.

W 1995 roku realizowano również w PKN zadania związane z wykorzystaniem środków przyznanych w ramach regionalnego programu pomocy Unii Europejskiej - PHARE PRAQ 91 - obejmujących pozainwestycyjną pomoc techniczną. Prowadzone były również działania w ramach PHARE "QUALITY PROMOTION" i PHARE PRAQ 96 (czas realizacji 1996-20000). PKN nadal organizuje cykl szkoleń dotyczących podstaw działalności normalizacyjnej w nowym systemie, w tym współpracy międzynarodowej i europejskiej. Organizowane są

seminaria dla wyższych urzędników państwowych na temat korzyści z dobrowolnej normalizacji. Jednak według oceny PKN, zagadnienia normalizacji i certyfikacji są nadal traktowane przez resorty gospodarcze jako sprawy trzeciorzędne i nadal niedostrzegane są konsekwencje zmiany stanu prawnego i statusu Polskiej Normy w środowiskach zainteresowanych stosowaniem norm.

Ważnym elementem prowadzonej w 1995 roku przez PKN działalności dotyczącej informacji były prace organizacyjne związane z:

- rozszerzeniem sieci informacji normalizacyjnej w kraju,
- włączeniem się do międzynarodowej sieci informacji normalizacyjnej,
- tworzeniem punktu informacyjnego (enquire point) WTO.

W roku 1995 PKN był zobowiązany do utworzenia Krajowego Punktu Informacyjnego w ramach Krajowego Systemu Notyfikacji. Konieczność utworzenia takiego punktu wynika zarówno z tytułu przystąpienia Polski do Światowej Organizacji Handlu (WTO), jak i obowiązku wdrażania postanowień Dyrektywy 83/189/EWG w sprawie procedury informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych. Otóż termin ustanowienia Krajowego Punktu Informacyjnego musi być przesunięty na 1996 rok, ponieważ zabrakło odpowiedniego aktu wprowadzającego postanowienia tej Dyrektywy i ustanawiającego odpowiedni system notyfikacji.

Należy zaznaczyć, że mimo tak aktywnej pracy, działalność PKN jest utrudniona z powodu braku stałej siedziby dla Biura PKN i niewystarczającego potencjału kadrowego, co może przeszkodzić w uzyskaniu odpowiedniego tempa prac w zakresie dostosowania polskich norm i przepisów technicznych do wymagań Układu Europejskiego.

W zakresie metrologii, zostały opracowane według **Głównego Urzędu Miar (GUM)**, wszystkie niezbędne projekty przepisów metrologicznych i instrukcji sprawdzania przyrządów pomiarowych podlegających kontroli metrologicznej (322). Stworzono również system akredytacji laboratoriów pomiarowych. Opracowano następujące procedury, oparte na normach EN 4001-3, zatwierdzone przez prezesa GUM:

- "Procedura akredytacji laboratoriów pomiarowych",
- "Procedura wyboru zespołu oceniającego laboratorium pomiarowe",
- "Procedura oceny laboratorium pomiarowego".

W 1995 roku przeszkolono 96 pracowników administracji w zakresie akredytacji i audytów, przygotowując ich do uczestnictwa w procesie akredytacji laboratoriów pomiarowych.

Również GUM współpracuje aktywnie z organizacjami międzynarodowymi. W 1995 roku Urząd uzyskał status członka stowarzyszonego Zachodnioeuropejskiej Organizacji Metrologii Prawnej (Welmeq), przedstawiciele polskich urzędów probierczych uczestniczą też od 1995 r. w posiedzeniach Stowarzyszenia Europejskich Urzędów Probierczych (AEO), jak również w pracach Stałego Komitetu "Konwencji o Kontroli i Cechowaniu Wyrobów z Metali Szlachetnych", w której Polska uzyskała status obserwatora. Główny Urząd Miar wystąpił również z wnioskiem w 1995 roku o uzyskanie statusu członka stowarzyszonego w Europejskiej Współpracy w Dziedzinie Wzorców i Miar (EUROMAT), jak również nawiązane zostały kontakty z organizacją "Europejska Współpraca w dziedzinie Akredytacji Laboratoriów (EAL) w sprawie warunków członkostwa GUM w tej organizacji.

Główne działania dostosowawcze **Urzędu Dozoru Technicznego** dotyczyły ustalenia aktualnego stanu przepisów technicznych w odniesieniu do przepisów państw UE przy uwzględnieniu dyrektyw "Globalnego i Nowego Podejścia". Urząd kontynuował prace w ramach Konfederacji Europejskich Jednostek Inspekcyjno-Kontrolnych (CEOC) oraz w komisjach technicznych organizacji normalizacyjnych (CEN, ISO).

W ramach działań dostosowujących polski system badań i certyfikacji do wymagań europejskich zawartych w dyrektywach nowego podejścia, została powołana w maju 1995 roku przez Dyrektora **Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji (PCBC)** specjalna Grupa Robocza ds.

Harmonizacji polskich przepisów dotyczących certyfikacji z dyrektywami i przepisami Unii Europejskiej. W skład Grupy wchodzi zainteresowane ministerstwa i urzędy centralne oraz PCBC. Na podkreślenie zasługuje jedno z zadań Grupy, polegające na ustaleniu, jakie akty prawne w zakresie normalizacji i certyfikacji wymagają ewentualnej zmiany w celu wprowadzenia dyrektyw europejskich do prawa polskiego. Brakuje jedynie informacji na temat rezultatów tych działań.

Również PCBC prowadziło regularne negocjacje z przedstawicielami UE w zakresie harmonizacji polskich przepisów z wymaganiami europejskimi. Ponadto Polskie Centrum Badań i Certyfikacji podejmowało starania o uzyskanie członkostwa w następujących międzynarodowych organizacjach:

- Europejskiej Sieci Jednostek Certyfikujących (EQNet),
- Europejskiej Akredytacji Jednostek Certyfikujących (EAC),
- Europejskiej Organizacji ds. Badań i Certyfikacji (EOTC),
- Europejskiej Akredytacji Laboratoriów (EAL).

PCBC stara się też o przystąpienie do porozumienia w ramach CENELEC uprawniającego do wydawania certyfikatów CCA (w zakresie sprzętu elektronicznego).

Na uwagę zasługuje wpływ pracy BCBC na opracowanie krajowej polityki jakości uwzględniającej pomoc finansową dla polskich firm wprowadzających systemy jakości zgodne z wymaganiami norm europejskich. W tej sprawie jest istotne rozporządzenie Rady Ministrów (z lipca 1995 r.), które ustala, że podatnicy, którzy ponieśli wydatki na zakup aparatury kontrolno-pomiarowej, niezbędnej do wdrożenia systemu jakości zgodnego z normami ISO serii 9000, potwierdzonego certyfikatem wydanym na podstawie odrębnych przepisów - mogą odliczyć te wydatki od dochodu do opodatkowania (do wysokości 50% tego dochodu).

W odniesieniu do działalności PCBC, brakuje nadal sprawozdania dotyczącego liczby wydanych akredytacji jednostkom certyfikującym w 1995 roku i określenia tendencji działań w tym zakresie.

Wnioski ogólne

1. Proces dostosowawczy gospodarki polskiej do wymagań Układu Europejskiego i przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej w dziedzinie normalizacji może być zagrożony. Z rzeczowego sprawozdania dotyczącego działalności Polskiego Komitetu Normalizacyjnego wynika problem obligatoryjnego do końca 1997 roku przekształcenia w Polskie Normy około 3000 norm branżowych, wprowadzonych do obowiązkowego stosowania przez kierowników resortów. Konsekwencją ustanowionego priorytetu dla PKN w postaci przekształcania obowiązkowych norm branżowych w Polskie Normy do 1997 r. jest drastyczne zmniejszenie w 1995 roku tempa wdrażania norm europejskich i międzynarodowych do Polskich Norm. Dotyczyć to będzie również dwu lat następnych. Jest to istotna różnica w stosunku do pozytywnej oceny realizacji zadań dostosowujących polski system normalizacyjny i certyfikacji do wymagań UE, zawartych w poprzednich ekspertyzach BSE oceniających raporty z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego w roku 1993 i 1994.

2. Poza tym, nadal należy ocenić pozytywnie całość działalności omawianych urzędów (w ramach swoich możliwości) w zakresie procesu dostosowywania prawa krajowego dotyczącego tworzenia nowego systemu jakości do standardów europejskich i stanowienia nowych wymogów jakościowych i technicznych jakie muszą spełniać polskie produkty. Cena jest

działalność polegająca na upowszechnianiu informacji i tworzeniu krajowej i międzynarodowej sieci informacyjnej oraz prowadzeniu akcji szkoleniowej w zakresie normalizacji i certyfikacji, na tłumaczeniu oraz udostępnianiu dokumentów normalizacyjnych UE i innych aktów prawnych, jak również prace związane z akredytacją laboratoriów i certyfikacją systemów jakości w przedsiębiorstwach, jakkolwiek na temat tej działalności przydałoby się więcej informacji.

3. Na szczególne uznanie zasługuje działalność omawianych urzędów (przede wszystkim PKN, a także PCBC i GUM-u), dotycząca nawiązywania współpracy z międzynarodowymi i europejskimi organizacjami. W odniesieniu do PKN zakres tej współpracy jest bardzo szeroki (ocena na podstawie "Sprawozdania z działalności za rok 1995" PKN, z kwietnia 1996 r.).

4. Natomiast niepokojące jest spostrzeżenie PKN, że zagadnienia normalizacji i certyfikacji są nadal traktowane przez resorty gospodarcze jako sprawy trzeciorzędne i nadal niedostatecznie są dostrzegane konsekwencje zmiany stanu prawnego i statusu Polskiej Normy, przede wszystkim w postaci zasady dobrowolności ich stosowania.

5. Na uwagę zasługuje również szczupłość kadry zajmujących się problematyką dostosowawczą w omawianych urzędach. Dodatkowe trudności ma Polski Komitet Normalizacyjny, który ma problemy z uzyskaniem stałej siedziby dla swego Biura.

Działalność w zakresie dostosowania polskich norm i systemów jakości do standardów europejskich jest niezwykle istotna w procesie dostosowawczym Polski do wymogów Układu Europejskiego jako warunek konieczny wejścia Polski do wspólnego rynku europejskiego. Dlatego procesy dostosowawcze w tym zakresie powinny być szczególnie wspierane i patronowane w ramach rządowej polityki przemysłowej.

Opracowała: dr Ewa Czerwińska

STATYSTYKA

Raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej zawiera stosunkowo obszerne omówienie działań zrealizowanych w 1995 r., w zakresie dostosowania statystyki.

Harmonogram działań dostosowawczych w zakresie statystyki przewidywał trzy zadania, które miały być zakończone w 1995 r., dziewięć zadań realizowanych jako prace ciągłe oraz dwa zadania (z których jedno wykonano) bez ustalonego horyzontu czasowego.

Pierwsze z zadań zobowiązywało do opracowania przepisów prawnych dotyczących zasad udostępniania danych statystycznych z zachowaniem tajemnicy statystycznej i ochrony identyfikowalnych danych jednostkowych.

Zadanie to zostało zrealizowane poprzez przyjęcie przez Sejm ustawy o statystyce publicznej, która weszła w życie 1 listopada 1995 r. Spełnia ona stawiane wymogi w zakresie ochrony danych indywidualnych, zachowania tajemnicy statystycznej, zarówno w trakcie prowadzonych badań jak też w procesie ich wykorzystywania (art. 10, 12, 35, 38). Zapewnia też powszechny dostęp obywateli do informacji na zasadach równoprawności, równorzędności i równoczesności (art. 3, 14, 36).

Trwają prace nad przygotowaniem aktów wykonawczych koniecznych do wprowadzenia w życie ustawy.

Drugie zadanie, którego termin zakończenia wyznaczono na 1995 r. dotyczyło opracowania polskiej wersji klasyfikacji CPA (*Classification of Products by Activity*) na podstawie projektu Europejskiej Klasyfikacji Produktów (CPA). Opracowana została Klasyfikacja Wyrobów i Usług i wdrożona od kwietnia 1995 r. w ewidencji i statystyce krajowej w zakresie działalności usługowej. Na 1996 r. przewidziano wdrożenie nomenklatur szczegółowych (10 - znakowych) nazwanych roboczo SWWiU - 96 (Systematyczny Wykaz Wyrobów i Usług), które zastąpią KU (Klasyfikację Usług) i SWW (Systematyczny Wykaz Wyrobów). SWWiU - 96 zawiera powiązania z SWW, KU oraz Listą Wyrobów Przemysłowych zgodną z listą Products of the European Community (PRODCOM) stosowaną w badaniach produkcji przemysłowej w sposób porównywalny z krajami UE. Prace nad SWWiU - 96 zgodnie z harmonogramem zrealizowano w 1995 r., a wdrożenie nastąpi w 1996 r.

Trzecie zadanie przewidziane na 1995 r. dotyczyło rozszerzenia badania koniunktury gospodarczej z dotychczas prowadzonego w przemyśle, na budownictwo. Badania takie są prowadzone w oparciu o ankietę zgodną z metodologią obowiązującą w krajach Unii Europejskiej, a wyniki badań koniunktury przemysłu i budownictwa przekazywane są regularnie do UE oraz OECD i publikowane w opracowaniach kwartalnych dotyczących wyników działalności gospodarczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

Wszystkie trzy zadania wyznaczone w *Harmonogramie* prac do wykonania w 1995 r. należy uznać za zrealizowane.

W zakresie zadań realizowanych jako prace ciągłe zaawansowanie prac jest nierównomierne w poszczególnych dziedzinach.

W zakresie rachunków narodowych wykonany został pierwszy etap prac z zastosowaniem metodologii SNA 1993 (*System of National Accounts*) według sektorów instytucjonalnych w wytwarzaniu PKB (sektor przedsiębiorstw, sektor instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, sektor rządowy i samorządowy, sektor gospodarstw domowych oraz instytucji niezyskowych).

W 1995 r. rozszerzono prace o podstawowe kategorie makroekonomiczne (wartość globalna, zużycie pośrednie, PKB, nadwyżka operacyjna brutto) według rodzajów działalności. Prowadzono prace nad oszacowaniem rozmiarów szarej strefy, która powinna być uwzględniona w

rachunkach SNA. Opracowano eksperymentalne szacunki PKB w kwartałach za 1994 r. i w trakcie opracowania są dane za 1995 r. Podjęto prace nad kwestionariuszem jednolitym według nowej wersji ESA 95 (*European System of Accounts*), wprowadzanej przez EUROSTAT (Instytut Statystyczny Unii Europejskiej) i OECD. Kwestionariusz ten ma być wprowadzony we wszystkich krajach UE w 1998 r.

Zaawansowanie prac jest znaczne, chociaż badaniami nie objęto jeszcze rachunków kapitałowo finansowych, rachunków regionalnych oraz wskaźników dochodów z działalności rolniczej.

W zakresie statystyki rolniczej GUS zobowiązany jest do utworzenia Zintegrowanego Systemu Statystycznych Badań Wsi, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z zastosowaniem badań reprezentacyjnych oraz danych z innych systemów: podatkowego, ubezpieczeń rolniczych danych z ewidencji gmin.

Podstawą do stworzenia zintegrowanego systemu badań jest stworzenie operatu gospodarstw rolnych i operatu powierzchniowego, na podstawie których możliwe będzie losowanie prób do badań reprezentacyjnych. GUS zobligowany jest do przygotowania Rejestru Gospodarstw Rolnych do końca 1997 r. zapisem w ustawie o statystyce publicznej. Podstawą do utworzenia zweryfikowanego i uaktualnionego Rejestru Gospodarstw Rolnych będą wyniki spisu rolnego, który metodologicznie i koncepcyjnie opracowano w 1995 r. i przeprowadzono w 1996 r.

Termin utworzenia Rejestru Gospodarstw Rolnych przewidziany ustawą wydaje się realistyczny.

Znacznie wolniej przebiegają prace nad budową operatu powierzchniowego, w oparciu o który prowadzi się badania użytkowania gruntów, powierzchni zasiewów i pogłowia zwierząt. W 1995 r. utworzono operat powierzchniowy dla 1 województwa (śląskiego). Stworzenie pełnego operatu powierzchniowego, obejmującego wszystkie województwa, jest przedsięwzięciem kosztownym, a realizacja jego będzie trwała kilka lat i prawdopodobnie nie zakończy się przed 1997 r. Będzie to ograniczało zakres badań w ramach zintegrowanego systemu.

W zakresie ochrony środowiska Polska zobowiązana jest do badań i analiz w dziedzinie integracji środowiska z procesami zmian strukturalnych w gospodarce i analiz skuteczności nakładów na ochronę środowiska. Zaawansowanie prac w tym zakresie jest niewielkie. W kolejnym raporcie mówi się o kontynuacji prac nad opracowaniem jednolitego, standardowego kwestionariusza OECD/EUROSTAT - Ochrona środowiska. Ze sformułowań tych nie wynika, jaki jest postęp prac nad kwestionariuszem i czy zakres problematyki nim objęty odpowiada zakresowi zobowiązań zapisanemu w harmonogramie. Po raz kolejny powtarza się też zadanie zrealizowane w poprzednim roku, a mianowicie wdrożenie klasyfikacji EKD (Europejska Klasyfikacja Działalności) do badań zanieczyszczeń środowiska.

Postęp polega na rozpoczęciu prac nad metodologią badań wydatków na ochronę środowiska, przy czym zaawansowanie tych prac jest nikłe.

W ramach prac dotyczących statystyki gospodarczej prowadzono badania pilotażowe dotyczące zużycia energii w gospodarstwach domowych w mieście i na wsi. Wyjaśnienia wymaga, czy ten zakres badań wyczerpuje zobowiązania dotyczące statystyki energii według standardów obowiązujących w krajach Unii.

W zakresie handlu zagranicznego system statystyki oparto o dokument celny Jednolity Dokument Administracyjny (SAD) zgodnie z zasadami obowiązującymi w krajach Unii Europejskiej. W zakresie handlu i usług trwają prace nad systemem informacyjnym o działalnościach usługowych zharmonizowanym z systemem europejskim.

W *Raporcie* brak informacji na temat prac w zakresie transportu. Polska zobowiązana jest do opracowania koncepcji badań z działalności przewozowej transportu samochodowego. W tym celu niezbędne jest zbudowanie odpowiednich baz danych. W *Harmonogramie* uzależnia się realizację tego zadania od utworzenia centralnej kartoteki pojazdów w Ministerstwie Trans-

portu i Gospodarki Morskiej. Ani ubiegłoroczny ani tegoroczny raport nie mówią nic o uzgodnieniach międzyresortowych w tym zakresie.

W *Raporcie* pominięto informację na temat dostosowania metodologii badań bezpośrednich inwestycji zagranicznych do standardów europejskich, które to zadanie jest wymienione jako 23 punkt harmonogramu zadań realizowanych przez GUS. Zadanie to powinno być realizowane we współpracy z NBP i Ministerstwem Finansów.

W zakresie statystyki społecznej realizowano bardzo szeroki zakres badań, w tym badania koniunktury gospodarstw domowych oraz dostosowanie klasyfikacji rozchodów i przychodów w badaniach budżetów gospodarstw domowych, które były objęte harmonogramem działań dostosowawczych.

Podjęto prace dotyczące badania migracji zagranicznych w Polsce, niemniej zakres informacji będzie węższy od wymaganego przez EUROSTAT. Pełne dostosowanie metodologii do zaleceń Unii przewiduje się nie wcześniej niż w 1998 roku. Jest to opóźnienie w stosunku do terminu wyznaczonego w harmonogramie na 1996 r.

W zakresie statystyki pracy brakuje informacji na temat zaawansowania prac dotyczących prognozowania podaży siły roboczej.

W *Harmonogramie* nie wymienia się w wyodrębnionej pozycji zadań dotyczących porównania systemu wskaźników w zakresie edukacji, kultury i zdrowia. Nie jest jasne czy porównania w tym zakresie zaspokajają potrzeby UE.

Podsumowanie

1. Zadania w zakresie statystyki, przewidziane w *Harmonogramie* do realizacji na 1995 r., zostały wykonane.
2. W roku 1995 postępowało zaawansowanie zadań realizowanych jako prace ciągłe, niemniej ocena zaawansowania była utrudniona ze względu na konstrukcję raportu. W raporcie zawarto omówienie poszczególnych prac resortu w okresie sprawozdawczym, najczęściej jednak bez odniesienia do odpowiednich zobowiązań zapisanych w *Harmonogramie*.
3. Niedostatecznie zaawansowane są prace dotyczące badania migracji zagranicznych, statystyki ochrony środowiska i statystyki transportu, na co zwracano uwagę w dwóch poprzednich raportach Biursa Studiów i Ekspertyz.
4. Zgłaszane w ubiegłym roku uwagi dotyczące małego zaawansowania prac w dziedzinie statystyki rolnictwa zostały uwzględnione i należy odnotować, że nastąpił postęp w tej dziedzinie. Natomiast uwagi BSE dotyczące konstrukcji *Raportu* w zakresie statystyki nie zostały uwzględnione.
5. Zakres zadań realizowanych przez GUS w celu dostosowania systemów statystycznych do wymogów Unii jest rozległy, trudny i kosztowny. Niemniej w każdym kolejnym roku następuje postęp w integracji systemów statystycznych polskiego i obowiązującego kraje Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że GUS podpisał deklarację z Instytutem Statystycznym Unii Europejskiej (EUROSTAT-em), w której określono potrzebę dostarczania danych na równych prawach z krajami członkowskimi UE. Decyzją Komitetu Stowarzyszenia powołano także Podkomitet d/s Statystyki, który ma dokonywać regularnie oceny postępu prac wykonywanych przez GUS w celu dostarczania danych statystycznych do EUROSTAT-u, co gwarantuje dostosowanie zakresu badań prowadzonych przez GUS do potrzeb Unii Europejskiej.
6. Pożądane byłoby, aby w ramach działań podejmowanych w bieżącym roku:
 - położono szczególny nacisk, na realizację zadań ocenionych jako niedostatecznie zaawansowane (wymienione w punkcie 3) i wyczerpująco omówiono postęp prac w tym zakresie w przyszłorocznym raporcie,

- wyjaśniono, czy zadanie 23 dotyczące dostosowania metodologii badań bezpośrednich inwestycji zagranicznych do standardów europejskich, zapisane do realizacji przez GUS we współpracy z NBP i MF jest realizowane,
- w przyszłorocznym *Raporcie* wyczerpująco omówiono wyniki oceny postępu prac dokonywanej przez Podkomitet d/s Statystyki powołany przez Komitet Stowarzyszenia.
- kolejny *Raport* zawierał nie tylko omówienie prac wykonanych w okresie sprawozdawczym, ale także uwzględniał ocenę zaawansowania zadań zapisanych jako prace ciągłe i jasno stwierdzał w jakich tematach istnieją największe rozbieżności co do zaawansowania prac lub co do zakresu badań w stosunku do zobowiązań wynikających z harmonogramu oraz w jakim terminie i przy spełnieniu jakich warunków zaległości te mogą być uzupełnione.

Opracowała: dr Joanna Strzelecka

ATOMISTYKA

Problemu współpracy w zakresie atomistyki dotyczy przede wszystkim art. 79 Układu, a także - w mniejszym zakresie - art. 78. Podstawowym zadaniem postawionym przed Polską 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.

1. W tym celu ratyfikowano w maju 1995 r. Konwencję Bezpieczeństwa Jądrowego.
2. Państwowa Agencja Atomistyki uczestniczyła w opracowaniu rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z 14 kwietnia 1995 r. (Dz. U. Nr 67, poz. 342) w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w podziemnych zakładach górniczych (w części dot. ochrony radiologicznej oraz zasad wykonywania pomiarów i oceny zagrożenia radiacyjnego) oraz dwóch zarządzeń Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej: w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi (opublikowane w 1996 r., M.P. nr 30, poz. 318) oraz w sprawie stosowania substancji promieniotwórczych oraz urządzeń wykorzystujących promieniowanie jonizujące w medycynie (jeszcze nie opublikowane).
3. Wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z 21 listopada 1995 r. w sprawie warunków wydawania zezwoleń na działalność związaną z wykorzystaniem energii atomowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 3, poz. 16). Wyłączenia z Dyrektywy zawarte jednak zostaną w stosownym zarządzeniu Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, nad którym prace trwają. W tym rozporządzeniu zawarte są także przepisy dot. zamykania obiektów, opracowane pod kątem wymagań ochrony radiologicznej.
4. Prezes PAA wydał 7 lipca 1995 r. zarządzenie w sprawie górniczych dawek promieniowania jonizującego (M.P. Nr 35, poz. 419).

Można więc wskazać, że harmonizacja polskiego prawa w zakresie atomistyki z aktami prawnymi Unii Europejskiej (w tym Dyrektywy 80/836/EURATOM) oraz wdrażanie postanowień Konwencji Bezpieczeństwa Jądrowego przebiega zgodnie z harmonogramem (większość prac zaplanowana była na lata 1995-6). Pozostała jeszcze kwestia dalszych nowelizacji ustawy Prawo atomowe (dokonano jednej w 1995 r., opublikowano ją w Dz. U. Nr 104, poz. 515) oraz uchwalenie ustawy o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową. Nie jest tylko jasne, dlaczego te akty prawne, które opracowano w Państwowej Agencji Atomistyki (oraz te, nad którymi pracuje), nie zostały uwzględnione w wykazie aktów prawnych opiniowanych na podstawie uchwały RM Nr 16/94 ..., skoro wszystkie one są wynikiem działań dostosowujących.

Opracowała: Joanna Karolczak

NABYWANIE NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW. OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH.

Program działań dostosowujących polski system prawny do wymagań Układu Europejskiego z 29 stycznia 1993 r. nie zawierał osobnej pozycji poświęconej zagadnieniom wskazanym w opiniowanej części *Raportu*. Podobnie, *Raport* z 1 lutego 1994 r. nie wyodrębniał tej materii. *Raport* z wykonania postanowień Układu za rok 1994 ujmował opiniowaną problematykę w ramach rozdziału "Inne działania dostosowawcze". Nie towarzyszyły temu jednak odpowiednie postanowienia *Harmonogramu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego*.

Obecny *Raport* również ujmuje problematykę nabywania nieruchomości przez cudzoziemców oraz ochrony danych osobowych w ramach rozdziału: *Inne działania dostosowawcze*.

1. Stwierdza się tam, że w dziedzinie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców przygotowano projekt ustawy nowelizującej ustawę z dnia 24 marca 1920 r. przedstawiając zarazem jej najistotniejsze elementy. Ideą nowelizacji, jak stwierdza się w raporcie, jest liberalizacja obrotu nieruchomościami poprzez stworzenie szeregu wyjątków od generalnego obowiązku uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości oraz dopuszczenie generalnego zezwolenia nabywania akcji lub udziałów przez nieokreślonych cudzoziemców w spółkach z udziałem zagranicznym, kontrolowanych przez podmioty zagraniczne i będących równocześnie właścicielami nieruchomości w Polsce.

Obecny *Raport*, podobnie jak i poprzedni, nie odwołuje się do postanowienia art. 44 pkt 7 Układu Europejskiego, który to przepis zawiera stosowne zobowiązanie.

Uzupełniając treść *Raportu* trzeba zaznaczyć, że nowelizacja powyższa została już przez Sejm przyjęta dnia 15 marca 1996 r. i weszła w życie (opublikowana w Dz. U. nr 45, poz. 198). Kształt regulacji został już zatem przesądzony. Nie ma więc potrzeby przytaczać sygnalizowanych w opinii do ubiegłorocznego raportu rozważań teorii w tej dziedzinie¹⁵.

Wypada jednak tytułem przypomnienia zaznaczyć, że w toku prac legislacyjnych podniesiona była pewna wątpliwość co do znaczenia dokonanej nowelizacji dla procesów integracyjnych. Jak wynikało z załączonej do druku sejmowego nr 1491 opinii Rady Legislacyjnej o projekcie a także, po części, z opinii Pełnomocnika Rządu ds Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, kierunkowa zgodność projektowanych rozwiązań z postanowieniami Układu Europejskiego była dyskusyjna, zwłaszcza w kontekście przyszłego pełnego członkostwa Polski w UE. W szczególności chodziło tu o projektowany (i następnie zaakceptowany przez Sejm) obowiązek uzyskiwania zezwolenia na nabycie akcji czy udziałów spółki, będącej właścicielem nieruchomości (w sytuacji opisanej w art. 3e ustawy).

2. Drugi temat podniesiony w *Raporcie* to trwające w resorcie Spraw Wewnętrznych prace nad projektem ustawy o ochronie danych osobowych. *Raport* nie odnosi problematyki ochrony danych osobowych do konkretnego postanowienia Układu Stowarzyszeniowego, ale odwołuje się obowiązujących w tej dziedzinie konwencji Rady Europy nr 108 oraz propozycji Dyrektywy z 15 października 1992 r.

Układ Stowarzyszeniowy rzeczywiście nie zawiera normy wprost odnoszącej się do wskazanej problematyki. Nakłada jednak na Polskę (art. 68) generalny obowiązek zbliżenia prawa polskiego do ustawodawstwa Wspólnot jako jeden z warunków integracji gospodarczej. Jak stwierdza się w literaturze¹⁶, "wzorcem, do którego powinno zbliżać się ustawodawstwo pol-

¹⁵ Vide poglądy przedstawiane i cytowane w "Biała księga, Polska-Unia Europejska", Opracowania i Analizy, Prawo, nr 11, autorzy: Ewa Skrzydło-Tefelska, Ryszard Skubisz, Andrzej Wróbel.

¹⁶ Stanisław Soltysiński, *Dostosowanie prawa polskiego do wymagań Układu Europejskiego*, "Państwo i Prawo", z. 4-5, 1996 r., s. 35.

skie jest nie tylko (...) porządek prawny stworzony przez organy UE ale również typowe standardy prawne obowiązujące w państwach członkowskich Unii".

W tym kontekście fakt opracowywania takiej regulacji należy z pewnością ocenić pozytywnie. Jak stwierdzają autorzy opracowania wydanego w ramach wydawnictwa *"Biała Księga, Polska-Unia Europejska"*: *"brak kompleksowej regulacji (która w przypadku Polski powinna mieć rangę ustawy) w sprawie ochrony danych osobowych, stanowi dziś dość wyraźną lukę w systemie prawnym państwa demokratycznego"*¹⁷.

3. Na koniec należy wspomnieć, że *Raport* w opiniowanej części nie informuje o sygnalizowanych w raporcie ubiegłorocznym pracach nad ustawami: o paszportach oraz o dowodach osobistych i obowiązku meldunkowym. W momencie przygotowywania niniejszego tekstu (początek września) nie było ich w Sejmie. Nie wspomina się też o nich w wykazie aktów prawnych opiniowanych na podstawie Uchwały nr 16/94 RM. Jeżeli tematyka tych projektów również wiąże się z procesami dostosowawczymi, na co wskazuje umieszczenie ich w ubiegłorocznym raporcie, istotna byłaby informacja dotycząca zaawansowania prac.

Opracowała: Małgorzata Bajor-Stachańczyk

¹⁷ Janusz Barta, Ryszard Markiewicz, *Opracowania i Analizy, "Prawo"*, nr 32, *Ochrona danych osobowych*, s. 40.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ROKU 1995 PRZEZ MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI W ZAKRESIE DOSTOSOWANIA PRAWA POLSKIEGO DO PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

Z zadowoleniem należy stwierdzić, że w omawianej części *Raportu* uwzględnione zostały w całej rozciągłości pewne uwagi krytyczne wyrażone w ocenie ubiegłorocznego *Raportu*.

I tak zwrócono obecnie przede wszystkim uwagę na wskazanie gdzie i w jakiej formie zostały osiągnięte konkretne rezultaty (w postaci ustaw) w procesie zbliżania omawianych ustawodawstw. Podane zostały też dokładniejsze informacje w konkretnych "wspólnotowych" aktach normatywnych w odniesieniu do których nastąpiło w 1995 r. efektywne zbliżenie lub ujednoczenie ustawodawstwa polskiego, albo też przygotowania do ich dokonania.

Ponadto wskazano w *Raporcie* na odpowiednie projekty przygotowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości, ze szczegółowym określeniem w jakiej fazie procesu ustawodawczego one się znajdują oraz czy i kiedy, w ocenie Ministerstwa, zostaną sfinalizowane.

Zwrócono też uwagę, i słusznie, na trudności na jakie napotyka Ministerstwo Sprawiedliwości w realizacji swych różnorodnych zamierzeń co do działań wiążących się bezpośrednio lub pośrednio z całym, kompleksowym procesem przystosowawczym. Trudności finansowe odgrywają tutaj - niestety - niepoślednią rolę.

Zrezygnowano natomiast, również słusznie, z nadmiernego rozwijania wątku przystępowania przez Polskę do kolejnych konwencji i porozumień Rady Europy. Jak wskazano w ubiegłorocznej ocenie, te konwencje i porozumienia stanowią zupełnie odmienne instrumenty prawne od instrumentów zaliczanych tradycyjnie do "ustawodawstwa Wspólnot". Obecnie ograniczono się więc tylko do tych porozumień i konwencji europejskich, które mają bezpośrednie powiązanie z działalnością Unii Europejskiej, a przystąpienie do nich stawiane jest przez Unię jako warunek dalszej współpracy.

Na zakończenie należy jednak zauważyć, że w wielu przypadkach działania Ministerstwa w roku 1995 były kontynuacją jego działań w latach ubiegłych w odniesieniu do określonych szczegółowych zagadnień, ale bez osiągnięcia finalnych pozytywnych rezultatów (uchwalenie ustawy, przystąpienie do konwencji itp.). Należałoby zasugerować zwiększenie efektywności przedmiotowych działań.

Opracował: prof. dr hab. Zdzisław Galicki

WYNIKI GOSPODARCZE 1995 ROKU W ŚWIETLE KRYTERIÓW Z MAASTRICHT

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

Spośród kryteriów z Maastricht Polska spełnia kryterium deficytu budżetowego poniżej 3% PKB oraz kryterium długu publicznego poniżej 60% PKB¹⁸. Formalnie Polska jest pod tym względem w lepszej sytuacji niż większość krajów UE. Należy jednak zwrócić uwagę na poważne zagrożenia dla stabilności budżetu państwa, które w przyszłości mogą znacznie pogorszyć powyższe relacje. Wśród nich wymienić należy brak kompleksowej reformy ubezpieczeń społecznych. Istotny negatywny wpływ może mieć w przyszłości spadek koniunktury (wolniejsze tempo wzrostu gospodarczego). Trzeba także pamiętać o niespłaconych wymagalnych zobowiązaniach budżetu, których uwzględnienie znacznie zmieniłoby obraz (2206 mln zł na koniec roku 1995 wobec deficytu w wysokości 7448 mln zł). Pozostałych kryteriów dotyczących stopy inflacji, poziomu stóp procentowych oraz stabilności kursu Polska nie spełnia. Kluczem do zbliżenia się do wymaganych poziomów jest znaczne obniżenie inflacji. Należy podkreślić, że w 1995 roku NBP prowadził skuteczną politykę stabilizowania kursu w ramach nowego zliberalizowanego systemu kursowego zapewniając jednocześnie osiągnięcie równowagi płatniczej. Odnosząc się do zagadnienia stabilności kursu walutowego nie można zapominać, iż pomimo postępującej liberalizacji prawa dewizowego zakres wymienialności złotego pozostaje istotnie węższy w porównaniu z walutami krajów UE.

Przedstawione omówienie daje prawidłowy obraz sytuacji gospodarczej, którą cechuje z jednej strony wzrost PKB i spadek bezrobocia, z drugiej natomiast postępująca stabilizacja gospodarki, znajdująca wyraz w spadku inflacji i odpowiednim kształtowaniu się takich zależnych od niej wielkości jak poziom stóp procentowych i kurs walutowy.

Raport zwraca uwagę na niższy od założonego spadek inflacji w 1995 roku wskazując na źródło tego stanu w wysokim przyroście oficjalnych rezerw walutowych. Przyrost rezerw, pomimo jego skutków inflacyjnych, należy jednak ocenić jako zjawisko pozytywne, które powinno korzystnie wpłynąć na dalszy proces stabilizacji i liberalizacji gospodarki polskiej.

W świetle informacji zawartych w *Raporcie* można sformułować ogólny wniosek, iż w 1995 roku nastąpiło dalsze zbliżenie pod względem struktury gospodarczej oraz stopnia stabilności gospodarki do wielkości typowych dla krajów Unii Europejskiej. Oczywiście, jak zostało to podkreślone w *Raporcie*, dystans dzielący Polskę nawet od tych krajów Unii, które nie spełniają kryteriów z Maastricht pozostaje znaczny w odniesieniu do inflacji, a zatem także poziomu stóp procentowych i stabilności kursu walutowego.

Podkreślić należy, że spełnienie kryteriów z Maastricht jest warunkiem członkostwa w unii monetarnej, nie zaś w Unii Europejskiej. Nie tylko możliwość, lecz także celowość realizacji tego celu jest kwestionowana nawet w niektórych krajach Unii Europejskiej, szczególnie ze względu na rezygnację z wykorzystania kursu walutowego jako narzędzia polityki gospodarczej.

Sądzę, że celowe byłoby rozszerzenie kolejnych, przygotowywanych corocznie *Raportów* w części poświęconej omówieniu sytuacji gospodarczej o zagadnienia przesądzające o przyszłym stosunku Polski jako członka do budżetu Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim funduszy strukturalnych. Zagadnienie to będzie jednym z trudniejszych kwestii w negocja-

¹⁸ Należy jednak zauważyć, że kryterium z Maastricht dotyczy deficytu całego sektora publicznego, a nie tylko deficytu budżetu centralnego. W Polsce brak jest danych na temat deficytu sektora publicznego. Wydaje się jednak, że przy zastosowaniu właściwej kategorii, Polska nie spełniałaby wspomnianego kryterium.

cjach dotyczących naszego członkostwa, konieczne byłoby zatem wypracowanie przez Polskę jasnego stanowiska w tej kwestii opartego na rzetelnych szacunkach.

Opracował: dr Adam Koronowski

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

"Raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i polski system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej w 1995 roku" w części dotyczącej programu pomocy bezzwrotnej Unii Europejskiej (PHARE) wykazuje znaczną poprawę w porównaniu z poprzednimi dwoma raportami (za 1993 i 1994 rok). Znacznie rozbudowana i poprawiona została zarówno część wprowadzająca, jak i omówienie programów sektorowych.

We wprowadzeniu, prezentującym ogólnie program PHARE, szczególnie cenne jest - nieobecne we wcześniejszych *Raportach* - zestawienie środków przyznanych Polsce w ramach PHARE w ujęciu sektorowym. Pozwala ono zorientować się, jakie są generalne priorytety całego programu oraz porównać proporcje środków przeznaczanych na poszczególne cele na przykład ze strukturą wydatków budżetowych Polski.

Na uwagę zasługuje również omówienie zmian dokonanych w zasadach PHARE w wyniku postanowień Rady Europejskiej w Essen w grudniu 1994 r. Jest to tym bardziej istotne, że na zmiany te wpłynęły między innymi postulaty wytrwale zgłaszane przez Polskę (zwłaszcza przyjęcie formuły wieloletniego programowania PHARE). Znaczącym nowym elementem jest także szczegółowa prezentacja Programów Wielonarodowych.

O zdecydowanie lepszej ocenie obecnego *Raportu* przesądza przede wszystkim uwzględnienie podstawowego postulatu, powtarzającego się przy ocenie poprzednich raportów, a mianowicie zestawienie pomocy przyznanej Polsce w ramach PHARE z wielkością pomocy realnie wykorzystanej. Co prawda, informacje na temat zarówno poziomu zakontraktowania środków, jak i poziomu wydatkowania przyznanych funduszy, zostały podane jedynie dla kwot ogólnych.

Szkoda, że zasady tej nie przyjęto również przy prezentacji sektorowego podziału środków PHARE (tabela na s. 173 *Raportu*), gdzie ograniczono się do prezentacji środków przyznanych w poszczególnych latach na poszczególne sektory. Kolejnym krokiem powinno być podanie także w rozbiciu na poszczególne programy wysokości kwot realnie wydatkowanych. Niestety nadal, mimo generalnie lepszej oceny, *Raport* pozostawia wiele do życzenia.

Najpoważniejszy zarzut dotyczy zawyżonego o blisko 10 punktów procentowych stopnia wykorzystania przyznanych środków. Wynosi on, nie jak podano w raporcie 68%, ale 58,6% do 31 grudnia 1995 r. (zgodnie z liczbami podanymi w raporcie ok. 703,5 mln ecu środków wykorzystanych do końca 1995 r. na 1200 mln ecu środków przyznanych w latach 1990-1995). Błędnie został podany także stopień rzeczywistego wydatkowania środków zakontraktowanych. Wyniósł on 41,75%, a nie - jak podano - 49% (ok. 501 mln ecu na łączną sumę 1200 mln ecu przyznanych środków).

Różnice te nie mogą być potraktowane jako zwykły błąd rachunkowy, bowiem stopień wykorzystania środków powinien być podstawowym kryterium efektywności funkcjonowania programu i nie powinno tu być mowy o błędach. Jest to tym bardziej niepokojące, że od początku funkcjonowania programu zarzucano mu bardzo niski stopień wykorzystania przyznanych środków (najniższy w gronie krajów-beneficjentów) i można podejrzewać, że wpłynęło to na stopniowe ograniczanie przyznanej pomocy (z maksymalnego poziomu 225 mln ecu w 1993 r. do 208,75 mln ecu w 1994 r. i 174 mln ecu w 1995 r.).

Nadal pozostają aktualne wnioski, sformułowane przez Komisję do Spraw Układu Europejskiego przy ocenie *Raportu* ubiegłorocznego, dotyczące opóźnień w uruchamianiu programów oraz niezadowolającej absorpcji puli środków pomocowych. W 1995 r. kończyła się realizacja programów sektorowych wynegocjowanych w latach 1990-1991, dla których w większości przypadków zakontraktowano 90 do 100% przyznanych środków. Zdarzały się jednak programy z tego okresu, gdzie stopień wykorzystania pomocy był wciąż bardzo niski

np. program wsparcia sektora telekomunikacji (1991) został zakontraktowany w ok. 67%, program doskonalenia kształcenia i szkolnictwa (1991), formalnie zakończony 30 listopada 1995 r., wykorzystał poniżej 50% przyznanej kwoty.

Zdecydowanie gorzej sytuacja wygląda w przypadku programów wynegocjowanych w 1992 r., gdzie zdarza się, że do końca 1995 r. zakontraktowano poniżej 70% przyznanych środków (pomoc techniczna dla wsi i rolnictwa, rozwój strukturalny w wybranych regionach, wsparcie reformy nauki i techniki - 31,4%!). Natomiast spośród programów z 1993 r. jedynie nieliczne zakontraktowały powyżej 70% do końca 1995 r. (sektor finansowy, modernizacja linii kolejowej E-20, TEMPUS, reforma systemu edukacji i szkoleń). Jednocześnie, zdarzają się tu programy, które zakontraktowały jedynie kilka procent przyznanych środków (wsparcie służb celnych - 1,2%, standaryzacja i normy - 0%!, FIESTA II - 7,2%, bezpieczne społeczeństwo - 2%).

W odniesieniu do sposobu prezentacji programów sektorowych najpoważniejsze zastrzeżenia dotyczą nadal zbyt dużego poziomu ogólności. Wprawdzie nastąpiła wyraźna poprawa w porównaniu z poprzednimi *Raportami* i omówienie jest daleko bardziej precyzyjne niż dotychczas (do takich pozytywnych przykładów należą na przykład program STRUDER, program wsparcia służb celnych, program rozwoju systemu informacji statystycznej POLSTAT), lecz wiele jest przykładów nic nie mówiącej ogólnikowości.

Jakie wnioski na przykład można wyciągnąć z opisu Programu Współpracy Transgranicznej, gdzie mowa jest o: "stymulowaniu rozwoju gospodarczego przez tworzenie instytucji wspierających" (w jaki sposób tworzenie instytucji wspiera rozwój? jakich instytucji?), "organizacji wspólnych przedsięwzięć gospodarczych i kulturalnych (...) w ramach euroregionów" (na czym te wspólne przedsięwzięcia mają polegać?, kto ma je organizować?, ile to ma kosztować?), "animacji wspólnych rozwiązań w przewyższaniu specyficznych problemów rozwojowych wynikających z ich względnej izolacji w gospodarce narodowej" (jakie są te problemy, poza tym, że są specyficzne?, co oznacza względna izolacja w gospodarce narodowej? izolacja czego?) itp.

Podobnie ogólne sformułowania zawarte są we fragmentach prezentujących program SIERRA, program rozwoju sektora prywatnego, program wkładów kapitałowych, program inicjatyw lokalnych, program dot. standaryzacji i norm, program rozwoju sektora turystycznego, program SPREAD. Ponadto, przy omawianiu żadnego z programów nie dokonano jego oceny jakościowej, to znaczy podsumowania programu z punktu widzenia efektywności wydanych środków. W wielu miejscach mowa jest na przykład o wykorzystaniu środków PHARE na finansowanie raportów lub ekspertów, nie ma natomiast oceny przydatności rezultatów tych prac, możliwości ich wykorzystania w praktyce.

O braku krytycznego podejścia do sposobu prezentowania programów sektorowych świadczy też fakt, że w wielu miejscach prognozy co do przyszłości programu są wyraźnie sprzeczne z jego aktualnym stanem zaawansowania. Na przykład, w omówieniu programu wsparcia służb celnych stwierdza się, że zakończony on zostanie do końca 1996 r., podczas gdy do końca 1995 r. zakontraktowano zaledwie 2% całości środków (program z 1993 roku!). Na pierwszy rzut oka wydaje się nierealne założenie, że pozostałe 97% zostanie zakontraktowane w ciągu roku.

Z drugiej strony, niektóre już zamknięte programy nie wykorzystały całości przyznanych środków, nie próbuje się jednak znaleźć przyczyn i środków naprawy takiej sytuacji. Tak jest na przykład w przypadku wspomnianego wyżej programu doskonalenia kształcenia i szkolnictwa (1991), który został zakończony 30 listopada 1995 r., natomiast z *Raportu* wynika, że wykorzystano 485 tys. ecu, czyli poniżej 50% przyznanej kwoty. Jest to szczególnie dziwne przy bardzo niskiej kwocie, jaką w ogóle program ten operował.

Dowodem niedbałości przy opracowywaniu tej części jest również fakt, że w raporcie pojawiają się programy zakończone już w 1994 r., na przykład program rozwoju sektora finanso-

wego (1991) i program infrastruktury handlu zagranicznego (1990). Jaki sens ma powtarzanie tego fragmentu opisu, jeśli nie zawiera on nic nowego w porównaniu z ubiegłorocznym raportem, a sam program jest już od dawna zakończony? Innym przykładem jest program pomocy technicznej dla rolnictwa i wsi (1992), którego środki - zgodnie z ubiegłorocznym raportem - miały być wydane do końca 1995 r. Tymczasem pojawia się on w obecnym *Raporcie* z uwagą, że środki mają być wydane w ciągu 1996 r., lecz bez słowa komentarza, dlaczego stwierdzenie z poprzedniego raportu okazało się nieprawdziwe?

Ostatnia uwaga krytyczna do tej części *Raportu* ma charakter raczej techniczny i dotyczy braku ujednoczonego porządku prezentowania programów sektorowych w kolejnych *Raportach* i w zestawieniu ogólnym. Swobodne przemieszanie działów, do jakich włączane są poszczególne programy oraz przesuwanie programów między działami, na pewno nie ułatwia ich oceny merytorycznej, a nawet sprawia wrażenie celowego działania, służącego pozornemu wzbogaceniu (udoskonaleniu?) prezentacji.

Dla zobrazowania tej tezy, proponuję przyjąć jako wyjściową kolejność sektorów podaną w zestawieniu ogólnym (tabela na s. 173 *Raportu* za rok 1995). Jeśli oznaczymy te sektory w kolejności od 1 do 8, to stwierdzimy, że w dalszej części *Raportu* zostały one zamieszczone w następującym porządku: 7, 3, 1, 5, 2, 4, 6, 2, 6 i 7, 8. Natomiast w *Raporcie* za rok 1994, kolejność ta kształtuje się jeszcze inaczej: 7, 3, 1, 8, 4, 5, 2, 6, 7, 2, 8. Wydaje się, że za tymi przesunięciami nie idzie żadne uzasadnienie merytoryczne.

Podsumowując należy stwierdzić, że mimo bardzo wyraźnej poprawy tej części *Raportu*, nadal zawiera ona szereg istotnych mankamentów. Generalnie, dominuje fragmentaryczne podejście do całego systemu pomocowego, traktowanie poszczególnych programów sektorowych jako narzędzi wycinkowych usprawnień oderwanych od siebie obszarów, a nawet metodę uzupełnienia luk budżetowych. Brak jest próby oceny jakościowej programów sektorowych, która powinna stać się podstawą dla oceny całego systemu pomocowego z punktu widzenia jego zgodności z kierunkami reformy systemowej w Polsce, przydatności w realizacji procesów dostosowawczych, zwłaszcza w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej. Odniesienie celów poszczególnych programów sektorowych do umowy o stowarzyszeniu (z przywołaniem pojedynczych artykułów, bez wizji całości) wydaje się - w tym kontekście - zdecydowanie niewystarczające.

Opracowała: Jolanta Adamiec

UWAGI DO CZĘŚCI "RAPORTU": ANALIZA STANU KADR W KOMÓRKACH DS. INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Problematyka związana z sytuacją kadrową w komórkach ds. integracji europejskiej jest po raz pierwszy przedmiotem opracowania w ramach corocznego *"Raportu z wykonania Programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego"*. Na tle zawartych w *Raporcie* informacji rysują się trzy grupy problemów: sytuacji kadrowej w komórkach ds. integracji europejskiej, znajomości języków obcych wśród pracowników merytorycznych zajmujących się tą problematyką oraz sposobów nabywania (i podnoszenia) kwalifikacji w zakresie spraw dotyczących integracji europejskiej.

1. W świetle danych zawartych w *Raporcie* brak jest komórek zajmujących się problematyką integracyjną w 1/6 analizowanych urzędów centralnych i agencji rządowych. Komórki takie nie zostały wyodrębnione w Ministerstwie Obrony Narodowej, Państwowej Agencji Atomistyki, Państwowej Agencji Inwestycji Zagranicznych, Urzędzie Kultury Fizycznej i Turystyki, Urzędzie Patentowym, Urzędzie Zamówień Publicznych i Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Przeciętnie, komórki ds. integracji europejskiej są małymi jednostkami organizacyjnymi posiadającymi 3-5 etatów. Najwięcej etatów związanych z wykonywaniem zadań na rzecz integracji europejskiej (IE) znajduje się w Głównym Urzędzie Statystycznym (11 etatów), Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (15 etatów) oraz Ministerstwie Spraw Zagranicznych (10 etatów). Najslabiej obsadzone są komórki ds. IE w Agencji Rynku Rolnego, Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, Komitecie Badań Naukowych, Komitecie Kinematografii, Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Ministerstwie Kultury i Sztuki.

W świetle wyników kontroli NIK dotyczącej *Systemu koordynowania i finansowania realizacji postanowień Układu Europejskiego* przeprowadzonej na przełomie 1995 i 1996 r. do danych przedstawionych w *Raporcie* można mieć uzasadnione wątpliwości. Wątpliwości te dotyczą kwestii czy dane przedstawione w tej części *Raportu* odzwierciedlają rzeczywistą sytuację, czy też są kreacją rzeczywistości. Bowiem z ankiety przeprowadzonej przez NIK wynika, że np. w Ministerstwie Przemysłu i Handlu 23 pracowników oficjalnie zajmujących się problematyką dostosowawczą (w *Raporcie* wymieniana jest ilość 27 pracowników) poświęcało na zagadnienia związane z integracją europejską zaledwie 0,5-5% swojego czasu pracy. Z szacunków NIK wynika dalej, że wyłącznie problematyką dostosowawczą w kontrolowanych ministerstwach i urzędach centralnych zajmowało się 7% urzędników spośród tych, których resorty wykazywały jako zajmujących się sprawami integracji europejskiej.

2. Wśród ankietowanych pracowników merytorycznych zajmujących się problematyką dostosowawczą w urzędach centralnych i agencjach rządowych na 387 pracowników 117 deklarowało znajomość j. angielskiego, a 46 - znajomość j. francuskiego. W świetle przedstawionych w *Raporcie* danych można przypuszczać, że około 50% (a prawdopodobnie ponad 50%) pracowników merytorycznych zajmujących się problematyką dostosowawczą nie zna języków oficjalnych Unii, a spośród tych którzy deklarują ich znajomość zaledwie 11% deklarowało biegłą znajomość j. francuskiego, a 42% - biegłą znajomość j. angielskiego.

Podane w *Raporcie* dane ten temat są nie mniej problematyczne, aniżeli dane na temat sytuacji kadrowej. Nie ma standardu potwierdzającego kwalifikacje językowe pracowników. W *Raporcie* oparto się na deklaracjach pracowników, a to nie musi być miarodajne.

3. Podstawowymi formami podnoszenia kwalifikacji zawodowych w tej dziedzinie jest uczestniczenie pracowników w podyplomowych studiach w zakresie prawa i instytucji Unii

Europejskiej oraz uczestniczenie w stażach w poszczególnych komisjach UE w Brukseli. W świetle danych zawartych w *Raporcie* nabywanie kwalifikacji poprzez uczestnictwo w stażach cieszyło się znacznie większą popularnością (dwukrotnie większą) wśród urzędników państwowych niż uczęszczanie na studia podyplomowe. W niektórych urzędach centralnych stażami objęto większą ilość pracowników, niż faktycznie zajmujących się problematyką integracji w wydzielonych tam komórkach ds. IE. Sytuacja taka występuje w Agencji Rynku Rolnego, Głównym Urzędzie Cel, Komitecie Badań Naukowych, Ministerstwie Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych, Narodowym Banku Polskim. Równocześnie występują także instytucje, których pracownicy nie byli objęci systemem staży zagranicznych, ani też ich pracownicy nie uczęszczają na studia podyplomowe w zakresie IE (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Państwowa Agencja Atomistyki, Urząd Dozoru Technicznego, Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki, Urząd Patentowy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Urząd Zamówień Publicznych).

Wyraźny jest w tej dziedzinie brak jakiegokolwiek koordynacji. Nie wiadomo jakimi się sugerowano kryteriami kierując pracowników na staże zagraniczne lub na studia podyplomowe czy kursy. Czy resorty oraz Pełnomocnik Rządu mają w tym zakresie jakąś strategię działania?

Podsumowanie

Kwestie dotyczące spraw kadrowych, znajomości języków obcych i kompetencji zawodowych osób zajmujących się problematyką integracyjną wymagają uporządkowania. Pewne nadzieje związane są z *reformą centrum* oraz z wejściem w życie *Ustawy o służbie cywilnej*. Art. 28.2 wspomnianej ustawy daje Prezesowi Rady Ministrów uprawnienie do wydania rozporządzenia w którym będą określone dodatkowe wymagania kwalifikacyjne wobec urzędników, zaś w myśl art. 20 tejże Ustawy w ramach Komisji Kwalifikacyjnej będą mogły być tworzone sekcje dla niektórych grup urzędników.

Wydaje się, że problematyka integracji europejskiej jest właśnie dziedziną wymagającą od urzędników dodatkowych wymagań. Niezbędne wydaje się określenie standardu jaki spełniać powinien (w każdej z czterech kategorii przewidzianych w *Ustawie o służbie cywilnej*) urzędnik państwowy zajmujący się tą tematyką.

Inną sprawą, jest brak metodyki oceniania postępów w wyszkoleniu urzędników państwowych zajmujących się sprawami integracji europejskiej. Apel o podjęcie działań w tej dziedzinie należałoby kierować do Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej.

Opracował: dr Janusz Jeziorski