

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT GOSPODARKI I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

DGiE/41015/98

Nr ewid. 69/99/P98068/DGI

I N F O R M A C J A

o wynikach kontroli realizacji

Harmonogramu działań implementacyjnych

Narodowej Strategii Integracji

SPIS TREŚCI

I. CZĘŚĆ OGÓLNA -----	3
1. Charakterystyka kontroli -----	3
1.1. Temat, badany okres i czas przeprowadzenia kontroli -----	3
1.2. Cel, zakres i uczestnicy kontroli -----	3
1.3. Tematyka kontroli -----	4
2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności -----	5
3. Wnioski. -----	11
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA -----	12
1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności. -----	12
2. Charakterystyka uwarunkowań organizacyjnych -----	18
3. Istotne ustalenia kontroli -----	22
2.1. Komitet Integracji Europejskiej (KIE) oraz Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE). -----	28
2.2. Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) -----	48
2.3. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) -----	54
2.4. Ministerstwo Sprawiedliwości (MS) -----	63
2.5. Ministerstwo Finansów (MF) -----	69
2.6. Ministerstwo Gospodarki (MG) -----	74
2.7. Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (MRiGŻ) -----	84
2.8. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (MOŚZNiL) -----	89
2.9. Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej (MPiPS) -----	93
2.10. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów -----	96
2.11. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) -----	101
2.12. Polskie Centrum Badań i Certyfikacji (PCBC) -----	105
2.13. Polski Komitet Normalizacyjny (PKN) -----	108
2.14. Narodowy Bank Polski (NBP) -----	111
4. Klasyfikowanie i ewidencjonowanie wydatków związanych z integracją z Unią Europejską -----	113
III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI -----	116

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

1.1. Temat, badany okres i czas przeprowadzenia kontroli

W związku z inicjatywą Przewodniczącego Sejmowej Komisji Integracji Europejskiej, przekazaną Najwyższej Izbie Kontroli w piśmie z dnia 11 września 1997 r., NIK przeprowadziła kontrolę - **Realizacja „Harmonogramu działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji”**.

Badaniami kontrolnymi zostały objęte działania naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz instytucji państwowych, które od stycznia 1997 r. do 15 października 1998 r. w największym zakresie partycypowały w realizacji zadań wynikających z **Narodowej Strategii Integracji**¹ (NSI).

Kontrola nr P/98/068 została przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w okresie od 29 czerwca do 15 października 1998 r., w ramach Planu Pracy NIK na rok 1998.

1.2. Cel, zakres i uczestnicy kontroli

Celem kontroli było zbadanie i dokonanie oceny zakresu wykonania zadań przez organy administracji rządowej i instytucje państwowe, wyznaczone w dokumencie rządowym, tj. „Harmonogramie działań implementacyjnych”² Narodowej Strategii Integracji”, zwanym dalej „Harmonogramem”.

Ustalenia kontroli w głównym założeniu miały umożliwić ocenę stopnia koordynacji działań międzyresortowych, zakresu podjętych prac przez uczestników procesu integracyjnego Polski z Unią Europejską (UE) w odniesieniu do wyznaczonego obszaru merytorycznego oraz terminowości wykonania zobowiązań nałożonych „Harmonogramem”. Wyniki kontroli miały wykazać poziom sprawności organizacyjnej w poszczególnych instytucjach rządowych, biorących udział w pracach dostosowawczych i negocjacyjnych, dotyczących integracji.

¹ II.Część szczegółowa, 2. Charakterystyka uwarunkowań organizacyjnych, str. 18 -19.

² (z ang.) działania spełniające, wprowadzające w czyn.

Jednostką koordynującą kontrolę w Najwyższej Izbie Kontroli był Departament Gospodarki i Integracji Europejskiej NIK. W kontroli uczestniczyły następujące Departamenty: Finansów i Bankowości, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Ochrony Środowiska i Budownictwa, Pracy i Spraw Socjalnych, Budżetu Państwa.

„Harmonogram działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji” wyznaczał zadania (129 pozycji) do realizacji przez naczelne, centralne organy administracji rządowej, inne instytucje państwowe i zespoły międzyresortowe.

Kontrolę przeprowadzono w 14 jednostkach³, które realizowały 119 zadań. Niektóre zadania w „Harmonogramie” miały być realizowane przez większość ministerstw i urzędów centralnych. W związku z tym grupa tych samych zadań uwzględniona została w pracach poszczególnych jednostek i ogółem faktyczna liczba wykonywanych zadań była większa, niż liczba pozycji wykazanych w „Harmonogramie”.

Ponadto „Harmonogram” przewidywał wzajemną współpracę urzędów i instytucji przy realizacji określonych zadań.

Spośród 13 naczelnych organów administracji rządowej wskazanych w „Harmonogramie”, kontrolą zostało objętych 9 ministerstw. Pozostałe Ministerstwa: Edukacji Narodowej, Skarbu Państwa, Łączności, Transportu i Gospodarki Morskiej otrzymały łącznie do realizacji 10 zadań, bezpośrednio odnoszących się do właściwości tych ministerstw.

1.3. Tematyka kontroli

Tematyka kontroli dotyczyła w szczególności:

- przebiegu międzyresortowych konsultacji projektu „Harmonogramu działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji”,
- przyjętych przez organy administracji rządowej i instytucje państwowe rozwiązań organizacyjnych dla realizacji zadań wyznaczonych w „Harmonogramie”.
- stanu zaawansowania realizacji zadań „Harmonogramu”, w stosunku do wyznaczonego terminu ich wykonania,

³ Spis jednostek kontrolowanych stanowi załącznik nr 2 do Informacji.

- zasady międzyresortowej koordynacji prac nad „Harmonogramem”, z uwzględnieniem roli i udziału Komitetu Integracji Europejskiej,
- trybu i zakresu sprawozdawczości z przebiegu wykonania zadań „Harmonogramu”,
- sposobu klasyfikowania i ewidencjonowania wydatków osobowych oraz rzeczowych ponoszonych przez jednostki kontrolowane na realizację zadań związanych z procesem integracji Polski z Unią Europejską.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności

2.1. „Harmonogram działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji” wyznaczał 129 zadań, opracowanych na podstawie treści dokumentu rządowego pn. Narodowa Strategia Integracji. Głównym założeniem „Harmonogramu” było usystematyzowanie dotychczasowych i przyszłych działań administracji rządowej w procesie integracji Polski z Unią Europejską. Po międzyresortowych konsultacjach prowadzonych przez koordynatora, tj. Komitet Integracji Europejskiej (KIE), dokument ten został przyjęty przez Radę Ministrów 3 czerwca 1997 r.

Sformułowane w „Harmonogramie” zadania charakteryzowały się zróżnicowanym zakresem szczegółowości. Obok zadań wskazujących wykonanie konkretnych programów, analiz lub sporządzania określonych dokumentów, zbioru danych bazowych, przyjęto zadania bardzo ogólne, obejmujące długofalowe strategiczne przedsięwzięcia, jak np. kontynuowanie procesu reformowania administracji rządowej oraz przyspieszenie tempa reform gospodarczych. Dla części zadań w „Harmonogramie” wyznaczono kilkuletni termin ich wykonania, a dla ponad 35% wszystkich zadań, termin wykonania określono jako - „prace ciągłe” lub „do uzyskania członkostwa w UE”. Ustalono, że prace objęte „Harmonogramem” prowadzone będą do 2004 r.

Do zakończenia kontroli stan wykonania kontrolowanych 119 zadań „Harmonogramu” był następujący:

- a) Wykonano łącznie lub wdrożono do realizacji 34 zadania w założonych terminach,
- b) W trakcie realizacji było 56 zadań, dla których w większości wyznaczono kilkuletnie terminy wykonania lub miały być realizowane jako „prace ciągłe”,

c) realizacja 21 zadań opóźniła się w stosunku do wcześniej ustalonych terminów .

d) Nie podjęto realizacji 8 zadań.

W ocenie NIK, sformułowanie niektórych zadań w sposób ogólny, jak też o zbliżonej, pokrywającej się częściowo tematyce, ograniczyło przejrzystość „Harmonogramu” i wymagało odpowiedniego sprecyzowania lub weryfikacji realizowanych tematów już w czasie koordynacji prac - np. w Ministerstwie Gospodarki zadania dotyczące *restrukturyzacji przemysłu*, w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE) w zadaniach dotyczących *podnoszenia kwalifikacji pracowników i szkoleń*. Inicjatywę w zakresie uściślenia tematów i programów integracyjnych KIE pozostawił realizującym je urzędom i instytucjom, które w większości nie zdecydowały się wypracować pełniejszych i szczegółowych programów realizacyjnych (str. 17-22, 23-28, 29-114).

2.2. Odnosnie realizacji zadań długoterminowych, „Harmonogram” nie zawierał zaleceń lub instrukcji określających metodologię postępowania. W czasie realizacji „Harmonogramu” międzyresortowy koordynator, tj. Komitet Integracji Europejskiej nie wskazywał odpowiednich rozwiązań w tym zakresie. W ocenie NIK, brak rozwiązań weryfikujących realizację zadań ograniczył możliwość monitorowania przebiegu prac integracyjnych, a ich realizacja „na bieżąco” przez organy administracji rządowej i instytucje państwowe, nie skłaniała do systematycznych działań lub przyspieszenia tempa prac.

Niedostateczne były działania koordynacyjne w większości organów administracji rządowej i instytucji państwowych przy realizacji zadań „Harmonogramu”. Komórki organizacyjne tych jednostek nie prowadziły rzetelnie prac koordynacyjnych w zakresie zadań integracyjnych, stosownie do przepisów regulaminowych określonych dla tych komórek. W wielu kontrolowanych jednostkach działania wewnętrzne nie były poprzedzone formalnym przydziałem zadań, ze wskazaniem komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za ich terminowe wykonanie.

Kontrola wykazała, że odpowiednie przygotowania organizacyjne do realizacji „Harmonogramu” zostały dokonane w Ministerstwie Finansów, Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Polskim Komitecie Normalizacyjnym, Narodowym Banku Polskim. W MSZ wykonanie zadań wspomagane było dodatkowo przyjętymi programami prac. W pozostałych kontrolowanych jednostkach

zadania do wykonania realizowane były przez komórki organizacyjne, według właściwości określonych dla nich w regulaminach organizacyjnych.

W ocenie NIK, kierownictwa większości kontrolowanych organów administracji rządowej i instytucji państwowych nie sprawowały dostatecznego nadzoru nad podległymi komórkami organizacyjnymi realizującymi „Harmonogram” przyjmując, że regulaminowe działania koordynacyjne własnych komórek ds. integracyjnych były w tym zakresie wystarczające (str. 27-28, 45-46, 48, 54, 59, 63-64, 69, 74-75, 84, 85, 90-91, 102, 109).

2.3. W „Harmonogramie” nie zostały przewidziane procedury systematycznego rozliczania poszczególnych ministerstw i instytucji z prac wykonanych, niewykonanych, opóźnionych, przyczyn takiego stanu rzeczy, podjętych działań interwencyjnych. Dokumentem sprawozdawczym był roczny raport nt. postępów działań integracyjnych. Kontrola wykazała, że raport za rok 1997 prezentował zbiorcze dane w części dotyczącej wykonanych prac integracyjnych w tym okresie i został przygotowany przez KIE w połowie 1998 r. W ocenie NIK, nie stosowanie przez KIE systemowych zasad kontroli i rozliczenia ze wszystkich zadań wskazanych w „Harmonogramie”, przyczyniło się do spowolnienia procesu wdrażania założeń NSI.

Przyjęte i prowadzone przez KIE międzyresortowe działania koordynacyjne okazały się niewystarczające. Robocze spotkania na temat bieżących prac dostosowawczych, organizowane przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, co najmniej raz w miesiącu z zainteresowanymi przedstawicielami resortów, nie zapewniły skutecznej realizacji zadań. Przebieg tych spotkań nie był dokumentowany protokołami ustaleń (str. 27-28, 39-40, 48-49, 63, 67-69, 71-73, 85, 94-95, 122).

2.4. Przewodniczący KIE nie występował do Rady Ministrów o zweryfikowanie tych zapisów „Harmonogramu”, które w realizacji nie zostały dotrzymane. Dotyczyło to części zadań własnych KIE oraz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE), jak i postawionych innym organom i instytucjom. Kontrola wykazała, że z powodów obiektywnych i organizacyjnych, niektóre zadania realizowane były w sposób odmienny od ustaleń przyjętych w „Harmonogramie”.

Dla części zadań zawartych w „Harmonogramie” nie określono precyzyjnie instytucji wiodących i komórek organizacyjnych w ich realizacji. Niektóre zadania wyznaczone w „Harmonogramie” dla Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, jak np.: *wykonanie studium nt. zdolności absorpcyjnej Polski do*

wykorzystania pomocy strukturalnej i jej współfinansowania; włączenia polskiej infrastruktury szkoleniowej do sieci szkolenia UE; realizowane były faktycznie przez inne komórki organizacyjne UKIE niż uprzednio wskazane lub przez inne organy administracji rządowej, np. Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Sprawiedliwości. Część zadań wyznaczonych innym organom administracji rządowej realizowały międzyresortowe grupy i zespoły robocze, powoływane do prac nie związanych bezpośrednio z „Harmonogramem”.

Cztery zadania „Harmonogramu” zostały wyznaczone bezpośrednio do realizacji przez Radę Ministrów. Były to zadania zobowiązujące do: *prowadzenia analizy procesu dostosowania systemu organizacji oraz funkcjonowania administracji publicznej do wymogów integracji z UE; kontynuowania procesu reformowania administracji rządowej; przyspieszenia tempa reform gospodarczych, modernizacji i restrukturyzacji gospodarki; prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo bilansu płatniczego.* Kierownictwo Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie analizowało realizacji tych zadań, ponieważ uznało, że prace te pozostawały w gestii poszczególnych ministrów. UKIE jako koordynator również nie monitorował szczegółowo tych prac uzasadniając, że są one określone ogólnie, a ocena ich realizacji zależy od całokształtu działań całej administracji rządowej.

Zaistniałe zmiany odnośnie ustaleń przyjętych uprzednio w dokumencie rządowym, jakim był „Harmonogram” wprowadzane były w trybie roboczym przez poszczególnych wykonawców zadań. W ocenie NIK, wszelkie dokonywane zmiany w przyjętym przez Radę Ministrów dokumencie, z punktu widzenia ich legalności, wymagały akceptacji według tej samej procedury, jaka była zastosowana przy przyjęciu wymienionego dokumentu (str. 43-46, 66, 71-72, 75-76, 92, 93, 96-99, 104, 106-108).

- 2.5.** Statutowe zmiany w strukturze organizacyjnej UKIE dokonane w październiku 1997 r., wprowadzono do regulaminu organizacyjnego Urzędu ze znaczną zwłoką. Przewodniczący KIE dostosował przepisy regulaminu Urzędu po 7 miesiącach od daty obowiązywania zmienionego statutu. W badanym okresie Kierownictwo UKIE nie dokonało też weryfikacji przydziału zadań „Harmonogramu” poszczególnym komórkom organizacyjnym, w związku ze statutowymi zmianami dokonanymi w strukturze organizacyjnej UKIE. Weryfikację taką Urząd przeprowadził dopiero w dniu rozpoczęcia kontroli, tj. 1 lipca 1998 r. W ocenie NIK, opóźnienie we wprowadzeniu zmian do regulaminu nie pozwoliło ustalić, które komórki organizacyjne UKIE mają przejąć

lub kontynuować realizację niektórych zadań „Harmonogramu”, m.in. prac nad *określeniem zgodnych z NSI potrzeb programowych, ram kadrowych oraz wysokości niezbędnych środków na realizację programów szkoleniowych w zakresie problematyki europejskiej*. W ocenie NIK, Kierownictwo UKIE nie zapewniło rzetelnej koordynacji wewnętrznej między komórkami organizacyjnymi, w celu efektywnego wykonania zadań wyznaczonych w „Harmonogramie” (str. 28-30, 31-48).

2.6. W kontrolowanych jednostkach nie stworzono systemu zachęt płacowych i możliwości awansu ekspertom i specjalistom administracji centralnej, biorącym udział w przygotowaniach do negocjacji i w negocjacjach dotyczących akcesji Polski do UE. Było to jedno z zadań dla wszystkich organów administracji rządowej i instytucji realizujących „Harmonogram”. Jako powód nie wprowadzenia systemowych rozwiązań wspomagających utrzymanie wysokokwalifikowanych kadr, kontrolowane jednostki wskazywały przede wszystkim ograniczone fundusze płac w swoich budżetach. Część urzędów i instytucji występowała do Ministra Finansów o zwiększenie etatów i środków budżetowych na te cele w 1997 i 1998 r. Obsługę zadań integracyjnych na niezbędnym poziomie zapewniło Ministerstwo Finansów i Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W zakresie stosowanych rozwiązań dotyczących stabilizacji kadr, pozytywnie wyróżniły się działania NBP.

Kontrolowane urzędy i instytucje prowadzące działania dostosowawcze i negocjacyjne wykorzystywały w znaczym stopniu możliwości kierowania pracowników na szkolenia i staże zagraniczne z zakresu integracji europejskiej oraz kursy języków obcych. Na przykład w okresie styczeń 1997 - czerwiec 1998 Ministerstwo Gospodarki skierowało na kursy językowe 223 pracowników. W szkoleniach i stażach zagranicznych uczestniczyło 180 pracowników tego Ministerstwa. (str. 39-41, 52-53, 62, 65-66, 60-70, 84, 90, 97, 105-106, 112, 114).

2.7. Większość kontrolowanych jednostek nie utworzyła w swoich budżetach w latach 1997 i 1998 odrębnego rozdziału do ewidencjonowania wydatków związanych z integracją z Unią Europejską. Wymóg wydzielenia środków na te cele przez dysponentów odpowiednich części budżetu został nałożony rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 1 października 1996 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów⁴.

⁴ II.Część szczegółowa, pkt 1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności, str. 18.

Nie stosowanie się do przepisów rozporządzenia jednostki kontrolowane uzasadniały faktem, że w budżetach na rok 1997 i 1998 nie przewidziano dla nich dodatkowych środków na tego rodzaju wydatki oraz brakiem wytycznych i kryteriów określających, które z ponoszonych wydatków należy klasyfikować jako wydatki związane z integracją. Mimo braku ustaleń dotyczących klasyfikacji, w badanym okresie odrębną ewidencję wydatków związanych z integracją prowadziły według własnych kryteriów: Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej; Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa; Polskie Centrum Badań i Certyfikacji.

W związku z kontrolą niektóre jednostki, w ramach przyznaných budżetów na 1998 r., rozpoczęły tworzenie stosownych rozdziałów⁵ i dokonywały przebiegowań wydatków na integrację. Działania takie były podjęte m.in. w Ministerstwie Sprawiedliwości, Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Kontrolowane jednostki planowały również utworzenie osobnych rozdziałów w budżetach na rok 1999.

W ocenie NIK, brak szczegółowych wytycznych ze strony Ministra Finansów ograniczył możliwość jednolitego stosowania przepisów rozporządzenia z 1 października 1996 r. i tym samym uzyskanie wiarygodnych danych o wysokości rzeczywistych kosztów ponoszonych na działania integracji Polski z UE przez administrację rządową (str. 114-116).

- 2.8.** Po upływie roku od wprowadzenia „Harmonogramu”, 23 czerwca 1998 r. Rada Ministrów przyjęła do realizacji „Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej” (NPPC). Dokument ten wyznaczał aktualne, priorytetowe kierunki działań integracyjnych dla administracji rządowej wraz z harmonogramem ich realizacji. Rada Ministrów wprowadzając do realizacji NPPC nie określiła jednoznacznie, czy i w jakim zakresie dotychczasowa Narodowa Strategia Integracji i „Harmonogram działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji”, jak też inne wcześniejsze dokumenty rządowe dotyczące integracji, zachowują ważność lub przestają obowiązywać, w związku z przyjęciem „Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej” (str. 19-22, 118-119).

⁵ II.Część szczegółowa, pkt 1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności, str. 18.

3. Wnioski.

Najwyższa Izba Kontroli uznając konieczność zwiększenia efektywności podejmowanych i realizowanych działań integracyjnych przez administrację rządową, kieruje niniejszym następujące wnioski do:

Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej

1. Usprawnienie międzyresortowej koordynacji prac dotyczących procesów adaptacyjnych i integracyjnych Polski z Unią Europejską. Przyjęcie systemowych rozwiązań, zapewniających stały nadzór nad przebiegiem i efektami działań dostosowawczych i negocjacyjnych.
2. Dokonywanie systematycznych analiz i ocen stopnia realizacji wszystkich zadań, wynikających z programów rządowych dotyczących integracji.
3. Przedłożenie Radzie Ministrów projektu systemowych rozwiązań, pozwalających na zatrudnienie i stabilizację zawodową w administracji rządowej niezbędnej liczby specjalistów z zakresu spraw integracji europejskiej, uwzględniających m.in. poprawę ogólnego poziomu wynagrodzeń tej grupy pracowników, np. przez ustanowienie odpowiedniego „dodatku integracyjnego”.

Wiceprezesa Rady Ministrów - Ministra Finansów

4. Dokonanie analizy dotychczasowych wydatków związanych z integracją Polski z Unią Europejską, ponoszonych przez organy administracji rządowej i instytucje państwowe oraz rozważenie możliwości i celowości wprowadzenia jednolitych kryteriów, służących do odrębnego klasyfikowania wydatków na te cele.

Wnioski skierowane do kierowników kontrolowanych jednostek

W wyniku przeprowadzonej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski pokontrolne do ministrów i kierowników wszystkich kontrolowanych jednostek, wskazujące w szczególności na potrzebę:

1. Usprawnienia koordynacji i kontroli wewnętrznych działań resortów w realizacji zadań związanych z integracją Polski z Unią Europejską.

2. Podjęcia działań w celu wprowadzenia systemowych rozwiązań zapewniających odpowiedni poziom zatrudnienia i stabilizację kadry specjalistów zajmujących się problematyką integracyjną.
3. Kontynuowania prac związanych z realizacją zadań określonych w dotychczasowym „Harmonogramie”, w ramach przyjętego w czerwcu 1998 r. przez Radę Ministrów „Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej”.
4. Wydzielenia przez dysponentów budżetu Państwa środków finansowych w rozdziale „Integracja z Unią Europejską” oraz ewidencjonowanie tam wydatków ponoszonych na te cele, zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 1 października 1996 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów.

Informacje o zrealizowanych już wnioskach w tym zakresie, jak również przewidziane dalsze decyzje Kierownictwa kontrolowanych jednostek, mające usprawnić wykonanie określonych zadań integracyjnych, zostały omówione w punkcie III. Informacji - Przebieg postępowania kontrolnego i działania podjęte po zakończeniu kontroli.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności.

Podstawowym aktem prawnym regulującym zagadnienia w zakresie objętym kontrolą jest *Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony*⁶ zawarty w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r., który zaczął obowiązywać od 1 lutego 1994 r., tj., po jego ratyfikacji przez Prezydenta RP⁷.

⁶ Dz.U. z 1994 r. nr 11 poz. 38 ze zmianami Dz.U. z 1995 r. nr 63, poz. 324 i 326, Dz.U. z 1997 r. nr 104, poz. 662 oraz zm. wynikające z M.P. z 1997 r. nr 10, poz. 74.

⁷ Sejm wyraził zgodę na ratyfikację Układu ustawą z dnia 4 lipca 1992 r. o ratyfikacji Układu Europejskiego ustanawiającego Stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony (Dz.U. z 1992 r. nr 60 poz. 302. Układ ratyfikowany przez Prezydenta RP (Dz.U. z 1994 r. nr 11 poz. 38).

W okresie poprzedzającym ratyfikację Układu, tj. od marca 1992 r. - do lutego 1994 r. realizowana była tylko część handlowa Układu Europejskiego na podstawie *Umowy Przejściowej dotyczącej handlu i spraw związanych z handlem między Rzeczpospolitą Polską a Europejską Wspólnotą Gospodarczą, Europejską Wspólnotą Węgla i Stali*, zawartej w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r.⁸

Zadania administracji państwowej, wynikające z przyjęcia Układu Europejskiego, obejmują zbliżenie systemu gospodarczego do rozwiązań obowiązujących w Układzie Europejskim, jak również stymulowanie tendencji wyrównujących poziom rozwoju gospodarczego Polski z krajami UE. Art. 68 Układu Europejskiego stanowi, że „istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą jest zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie” oraz że „Polska podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty”. Z kolei art. 69 Układu Europejskiego stanowi, że: „Zbliżenie przepisów prawnych obejmie w szczególności następujące dziedziny: prawo celne, prawo o spółkach, prawo bankowe, rachunkowość przedsiębiorstw, opodatkowanie, własność intelektualną, ochronę pracownika w miejscu pracy, usługi finansowe, zasady konkurencji, ochronę zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, ochronę konsumenta, pośredni system opodatkowania, przepisy techniczne i normy, transport i środowisko naturalne.”.

Znaczącym dokumentem wspomagającym przygotowanie krajów stowarzyszonych do integracji z UE było przyjęcie w Cannes w czerwcu 1995 r. przez Radę Europejską *„Białej Księgi Komisji Europejskiej w sprawie przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej”*. Księga zawierała opis regulacji prawnych, które dotyczą funkcjonowania rynku wewnętrznego UE i zaleconych krajom stowarzyszonym do przystosowania i wprowadzenia. Dokument ten ukierunkował prace w zakresie dostosowania polskiego systemu prawnego do wymogów UE.

Efektem wydania powyższego dokumentu było przyjęcie przez Radę Ministrów *uchwały nr 133/95 z dnia 14 listopada 1995 r.*⁹ w sprawie realizacji zobowiązań wynikających z „Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony” w zakresie dostosowania prawa polskiego do standardów prawnych Unii Europejskiej oraz w związku z koniecznością

⁸ Dz.U. z 1992 r. nr 17 poz. 69 i załącznik do Dz. U. z 1992 r. nr 17.

⁹ nie publikowana.

podjęcia prac nad wdrażaniem zaleceń „Białej Księgi Komisji Europejskiej w sprawie przygotowań krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej”. W załączniku nr 3 do tej uchwały przedstawiono wykaz aktów prawnych Unii Europejskiej wymienionych w Białej Księdze Komisji Europejskiej wraz ze wstępnym ustaleniem zakresu właściwości organów administracji rządowej w dziedzinie harmonizacji prawa polskiego.

Na mocy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. - przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej¹⁰ oraz ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej¹¹, został utworzony **Komitet Integracji Europejskiej**.

Komitet jest naczelnym organem administracji rządowej do spraw programowania i koordynowania polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz programowania i koordynowania działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich, jak również koordynowania działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej (art. 1).

Do zadań Komitetu należy w szczególności koordynowanie procesów adaptacyjnych i integracyjnych Polski z Unią Europejską oraz inicjowanie, organizowanie i koordynowanie działań kształtujących te procesy, zwłaszcza w sferze gospodarczej i społecznej (art.2, ust. 1. pkt 1). Komitet przedstawia Radzie Ministrów sprawozdania z przebiegu realizacji programów dostosowawczych i działań integracyjnych (art.2, ust.2, pkt 4).

W skład Komitetu wchodzi: **Przewodniczący Komitetu, Sekretarz Komitetu oraz członkowie**.

Ustawa o KIE określiła skład członków Komitetu następująco:

1. Ministrowie: Spraw Zagranicznych, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Gospodarki, Finansów, Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Pracy i Polityki Socjalnej, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Sprawiedliwości.
2. Nie więcej niż trzy osoby, powoływane i odwoływane przez Prezesa Rady Ministrów, z zastrzeżeniem art. 9 pkt 1¹², których doświadczenie lub sprawowane funkcje mogą mieć istotne znaczenie dla realizacji zadań Komitetu.

¹⁰ Dz.U. nr 106, poz. 497, ze zm. nr 156, poz. 775.

¹¹ Dz.U. nr 106, poz. 494.

¹² Art. 9 pkt 2) urzędem Komitetu kieruje, z upoważnienia Przewodniczącego Komitetu, Sekretarz Komitetu.

Od powołania KIE do dnia 15 października 1997 r. Komitetowi Integracji Europejskiej przewodniczył Prezes Rady Ministrów. Po wyborach parlamentarnych i wyborze nowego składu Rady Ministrów, z dniem 31 października 1997 r. nastąpiła zmiana na stanowisku Przewodniczącego KIE. Funkcję tę powierzono ministrowi - członkowi Rady Ministrów.

Komitet Integracji Europejskiej wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu Komitetu, którym kieruje Przewodniczący Komitetu, z zastrzeżeniem art. 9 pkt. 2., (art. 8 ustawy o KIE).

Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 października 1996 r.¹³ został nadany statut **Urzędowi Komitetu Integracji Europejskiej**. Określał on m.in. strukturę organizacyjną Urzędu z wyszczególnieniem jego komórek organizacyjnych.

Na podstawie § 4 ust. 2 powyższego statutu zostało wydane zarządzenie nr 3 Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej z dnia 7 lutego 1997 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Na podstawie zadań określonych w regulaminie, dyrektorzy wszystkich komórek organizacyjnych zostali zobowiązani do opracowania wewnętrznych regulaminów komórek organizacyjnych Urzędu oraz szczegółowych zakresów zadań i obowiązków pracowników nowych komórek organizacyjnych, w terminie 2 tygodni od dnia wejścia w życie zarządzenia.

Zmiana regulaminu UKIE została wprowadzona zarządzeniem nr 19 Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej z dnia 5 września 1997 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. W § 6 ust. 1 regulaminu wprowadzono zmiany w strukturze organizacyjnej UKIE, z wyszczególnieniem komórek organizacyjnych wchodzących w skład Urzędu.

Zmiany w strukturze organizacyjnej UKIE zostały wprowadzone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1997 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie nadania statutu Urzędowi Komitetu Integracji Europejskiej¹⁴.

Przyjęta struktura organizacyjna UKIE wynikająca ze zmian statutowych została uwzględniona w zarządzeniu nr 6 Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej

¹³ Dz.U. Nr 116, poz. 555, ze zm. z 1997 nr 81, poz. 516, nr 130, poz. 861, z 1998 r. nr 5, poz. 16, nr 66, poz. 434.

¹⁴ Dz.U. z 1997 r. nr 130, poz. 861.

z dnia 3 czerwca 1998 r., wprowadzającym zmiany w regulaminie organizacyjnym UKIE.

W badanym okresie zadania i zakres odpowiedzialności Kierownictwa UKIE uregulowany został zarządzeniem nr 21 Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej z dnia 9 września 1997 r. w sprawie podziału kompetencji oraz zakresu działania Kierownictwa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Zmiany w podziale kompetencji i w zakresie działania Kierownictwa UKIE zostały wprowadzone zarządzeniem nr 1 Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej z 30 września 1998 r.

Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej podejmował w 1997 r. działania organizacyjne związane z prowadzonymi przygotowaniem do negocjacji o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. W związku z tym wydał:

- zarządzenie nr 2 z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Przygotowania Negocjacji o Członkostwo Polski w Unii Europejskiej.

W ramach powołanego Zespołu utworzono stałe podzespoły do spraw:

- 1) analizy i oceny wpływu integracji w płaszczyźnie społeczno-ekonomicznej,
- 2) wykorzystania doświadczeń krajów członkowskich i stowarzyszonych w dziedzinie przygotowań do negocjacji,
- 3) budżetu i finansowania przygotowań do negocjacji,
- 4) strategii informacyjnej,
- 5) kampanii dyplomatycznej i promocji zewnętrznej.

W celu realizacji zadań wyznaczonych dla powołanego Zespołu, utworzonych zostało dalszych 28 międzyresortowych podzespołów do wykonania określonych zadań w poszczególnych obszarach negocjacyjnych.

Uchwałą z dnia 14 marca 1996 r. w sprawie przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej¹⁵ Sejm RP zwrócił się do Rady Ministrów o:

- 1) zintensyfikowanie działań oraz skuteczne realizowanie przekształceń prawnych i gospodarczych, zmierzających do dostosowania Rzeczypospolitej Polskiej do czekającego ją członkostwa w Unii Europejskiej,

¹⁵ M.P. nr 21, poz. 239

2) opracowanie narodowej strategii dochodzenia Rzeczypospolitej Polskiej do członkostwa w Unii Europejskiej i przedstawienie jej Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej do rozpatrzenia jeszcze w 1996 r.

W wykonaniu powyższej uchwały, Komitet Integracji Europejskiej przygotował dokument rządowy - **Narodowa Strategia Integracji** (NSI). Dokument ten został opublikowany w styczniu 1997 r.¹⁶.

Dokument rządowy - Narodowa Strategia Integracji, został przedstawiony Sejmowi RP, który w podjętej uchwale z dnia 22 maja 1997 r. w sprawie „Narodowej Strategii Integracji”¹⁷ stwierdził, że „...integracja Polski z Unią Europejską jest zgodna z narodową racją stanu i strategicznym celem państwa, w szczególności polityki zagranicznej, a w przededniu podjęcia negocjacji członkowskich przedstawienie Narodowej Strategii Integracji wychodzi naprzeciw potrzebie określenia jednoznacznego stanowiska Rządu w sprawie integracji Polski z Unią Europejską...” i wskazał m.in. na pilną potrzebę określenia szczegółowego kalendarza terminów realizacji działań rządowych, mających na celu wdrożenie NSI.

Na podstawie decyzji Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 1997 r.¹⁸ Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej został zobowiązany do opracowania, w porozumieniu z właściwymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych i przedstawienia Radzie Ministrów harmonogramu realizacji najpilniejszych działań wynikających z NSI.

W wykonaniu powyższej decyzji został opracowany „**Harmonogram działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji**”, zaakceptowany przez Komitet Integracji Europejskiej w dniu 3 kwietnia 1997 r.¹⁹, a następnie przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 3 czerwca 1997 r.²⁰.

W rozumieniu ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów²¹ oraz w świetle § 6 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów²², „Harmonogram działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji”, jako dokument rządowy, obligował członków Rady Ministrów, uczestniczących w ustalaniu polityki państwa i ponoszących za treść i za realizację

¹⁶ Dokument opublikowany w Monitorze Integracji Europejskiej KIE, wydanie specjalne - styczeń 1997 r.

¹⁷ nie publikowana.

¹⁸ Protokół ustaleń nr 4/97 z posiedzenia Rady Ministrów.

¹⁹ Protokół ustaleń nr 3/97 z posiedzenia Komitetu Integracji Europejskiej.

²⁰ Protokół ustaleń nr 22/97 z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 3 czerwca 1997 r.

²¹ Dz.U. nr 106, poz. 492 ze zmianami.

²² Uchwała nr 13 Rady Ministrów z 25 lutego 1997 r. (M.P. z 1997 r. nr 15, poz.144, z 1998 r. nr 12, poz. 202).

działań Rządu odpowiedzialność, do wykonania nałożonych na nich zadań wynikających z „Harmonogramu”.

Jednostki organizacyjne podporządkowane Prezesowi Rady Ministrów, tj. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Polski Komitet Normalizacyjny, Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, zostały również zobowiązane do realizacji zadań określonych w „Harmonogramie”. Narodowy Bank Polski, jako instytucja spoza administracji rządowej, podjął współpracę w realizacji zadań integracyjnych wynikających z „Harmonogramu”, w myśl art. 21 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim²³, który to artykuł zobowiązywał NBP do współdziałania z właściwymi organami państwa w kształtowaniu i realizacji polityki gospodarczej państwa.

Na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 października 1996 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów²⁴, w klasyfikacji budżetowej został wprowadzony rozdział pod nazwą „Integracja z Unią Europejską”, który został przewidziany na wydatki ponoszone przez dysponentów części budżetowych na realizację zadań związanych z integracją.

Zarządzeniem nr 23 Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu budżetu państwa na rok 1998²⁵, został wprowadzony m.in. obowiązek umieszczania w planach rzeczowych zadań dotyczących integracji z UE.

2. Charakterystyka uwarunkowań organizacyjnych

We wstępie do Narodowej Strategii Integracji zostały zarysowane m.in. strategiczne kierunki działania, które stanowią zarówno wytyczne dla prac organów rządowych, jak i wskazówkę dla wszystkich innych uczestników procesu integracji. Określone zostały długofalowe zadania wynikające z procesu dostosowawczego w okresie poprzedzającym negocjacje, w trakcie negocjacji, a także w pierwszym okresie członkostwa w Unii Europejskiej. Wskazano, że NSI systematyzuje dotychczasowe przedsięwzięcia integracyjne, precyzuje priorytety z określeniem kluczowych elementów procesów dostosowawczych i wyzwań rozwojowych. Podkreślono, że dokument ten uwzględnia już istniejące harmonogramy działań dostosowawczych i

²³ Dz.U. z 1997 r. nr 140, poz. 938 ze zm. z 1998 r. nr 160, poz. 1063.

²⁴ Dz.U. Nr 116, poz. 556

²⁵ nie publikowane.

stanowi podstawę do formułowania nowych programów i harmonogramów. Jako główny cel NSI wskazano osiągnięcie korzystnej dla Polski integracji z UE, obejmującej aspekty polityczne i bezpieczeństwa, gospodarcze i społeczne, kulturowe i cywilizacyjne.

Narodowa Strategia Integracji została oparta na czterech podstawowych założeniach:

- członkostwo Polski w Unii obejmie integrację we wszystkich obszarach,
- integracja Polski z Unią powinna umożliwić maksymalizację tempa wzrostu gospodarczego, przy jednoczesnym dążeniu do stopniowego wypełniania kryteriów Unii Ekonomicznej i Monetarnej,
- integracja Polski z Unią to proces przynoszący korzyści obu stronom,
- z integracją wiązą się koszty dostosowawcze.

Narodowa Strategia Integracji określiła, że koordynacja prac związanych z przygotowaniem Polski do członkostwa w UE przebiegać będzie w trzech płaszczyznach:

- strategicznej - Komitet Integracji Europejskiej,
- operacyjnej - na szczeblu sekretarzy lub podsekretarzy stanu odpowiedzialnych za sprawę integracji europejskiej,
- roboczej - na szczeblu szefów komórek integracji europejskiej poszczególnych ministerstw i urzędów.

W NSI wskazano, że realizacja strategii wymaga wydzielenia niezbędnych środków finansowych oraz konieczne będzie stworzenie możliwości zatrudnienia odpowiednio przygotowanych kadr w poszczególnych resortach.

Głównym założeniem „Harmonogramu działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji” było wyznaczenie konkretnych zadań dla całej administracji rządowej, wyselekcjonowanych z tekstu Narodowej Strategii Integracji. „Harmonogram” ujmował zadania będące już w trakcie realizacji, jak też nowe wynikające z aktualnych potrzeb. Dokument ten skompletował i uporządkował bieżące i przyszłe zadania związane z procesem dostosowawczym i negocjacyjnym w odniesieniu do priorytetowych założeń NSI. „Harmonogram” wyszczególniał 129 zadań wraz z terminami ich wykonania.

Podmiotowy przydział zadań został dokonany przez wskazanie przy poszczególnych zadaniach organów administracji rządowej i instytucji państwowych **wiodących** w ich realizacji oraz **współpracujących** przy ich wykonaniu.

Należy wskazać, że „Harmonogram” zaprezentował zadania w układzie przedmiotowym, pogrupowane w poszczególnych obszarach dostosowań. Zadania te obejmowały prace krótkoterminowe (np. okresy kilkumiesięczne), średnioterminowe (np. roczne) jak też długofalowe (kilkuletnie lub określone jako prace ciągłe). Przyjęto, że realizacja „Harmonogramu” prowadzona będzie w latach 1997-2004. Część zadań wymienionych w „Harmonogramie” została rozbudowana. Na przykład jedna pozycja zawierała uzupełniającą tematykę dla kilku różnych urzędów lub instytucji z odrębnymi terminami ich wykonania. Wskazano też zadania, które miały być uwzględnione przez wszystkich wykonawców. Praktycznie od strony realizacji „Harmonogram” obejmował większą liczbę zadań, czy też odrębnych tematów, niż to by wynikało z wykazanej numeracji. Rozliczenie z realizacji zadań w ogólnym zakresie w ujęciu statystycznym zostało przedstawione w niniejszym rozdziale w pkt 3. Istotne ustalenia kontroli.

Ponadto dokument ten został uzupełniony o wykaz proponowanych programów realizacyjnych (załącznik nr 1) obejmujących wybrane zadania „Harmonogramu” oraz programów i dokumentów (załącznik nr 2), opracowanych przez poszczególne ministerstwa i urzędy, już w większości zaakceptowanych przez KERM lub Radę Ministrów w 1996 r., lecz wymagających weryfikacji w związku z przyjęciem NSI. Większość jednostek kontrolowanych nie podjęła prac w formie proponowanych programów realizacyjnych, a działania dostosowawcze odnosiły się głównie do zadań określonych w „Harmonogramie”.

W dokumencie wskazano na potrzebę stałego monitorowania realizacji zadań. Przyjęto, że zaawansowanie stanu ich wykonania będzie zawarte w rocznych raportach nt. postępów w procesie integracji, sporządzanych przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, we współpracy z organami administracji rządowej i instytucjami państwowymi.

Po przyjęciu „Harmonogramu” przez Radę Ministrów, UKIE przekazał ten dokument rządowy wszystkim organom administracji rządowej i instytucjom państwowym do realizacji.

Ministerstwa i inne instytucje uczestniczące w procesie dostosowawczym i negocjacji w sprawie członkostwa Polski w UE, realizowały zadania poprzez merytoryczne komórki organizacyjne (departamenty, biura, wydziały) funkcjonujące w ich strukturze

organizacyjnej. Wszystkie kontrolowane jednostki posiadały wydzielone komórki organizacyjne lub stanowiska pracy do zadań związanych z integracją europejską i współpracą zagraniczną. Komórki te zobowiązane były do koordynowania ogółu działań prowadzonych przez jednostki kontrolowane, a zakres ich prac określał odpowiednio regulamin organizacyjny kontrolowanych jednostek.

Dalsze działania usprawniające w procesie dostosowawczym oraz negocjacjach w sprawie przystąpienia Polski do UE, zostały zainicjowane w dniu 10 grudnia 1997 r.²⁶ na posiedzeniu Komitetu Integracji Europejskiej. W związku z tym Urząd Komitetu Integracji Europejskiej do opracowania w porozumieniu z właściwymi ministerstwami i urzędami centralnymi wstępnego projektu dokumentu - **Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC)**, w terminie do końca lutego 1998 r. Jednocześnie KIE zobowiązał ministerstwa, urzędy centralne i inne instytucje uczestniczące w procesie integracji europejskiej do: współdziałania z Urzędem i zapewnienia wszelkich niezbędnych informacji dla opracowania wyżej wymienionego „Narodowego Programu...”.

We wprowadzeniu do NPPC (Część I, pkt.3), podano m.in., że przyjęty przez KIE dokument uwzględnia aktualne priorytety Rządu RP oraz zalecenia Komisji Europejskiej zawarte w Opinii nt. polskiego wniosku o członkostwo w UE²⁷. Ze szczególną uwagą zostały tam potraktowane priorytety wymienione w przygotowywanym przez UE dokumencie pn. „Partnerstwo dla członkostwa”. Opracowanie nowego dokumentu miało na celu sprawniejsze przeniesienie i wprowadzenie w życie dorobku prawnego Wspólnot Europejskich tzw. *acquis communautaire*²⁸, co jest podstawowym warunkiem pełnego uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej.

Po konsultacjach międzyresortowych projekt NPPC został akceptowany przez Komitet Integracji Europejskiej 29 maja 1998 r., a następnie przyjęty przez Radę Ministrów 23 czerwca 1998 r.²⁹

We wprowadzeniu do „Harmonogramu działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji” zapisano m.in., że zawiera on „...zadania wyselekcjonowane przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej z tekstu Narodowej Strategii Integracji, ze wskazaniem instytucji wiodących i współpracujących oraz terminów realizacji zadań...” Zadania te miały być realizowane w latach 1997 - 2004.

²⁶ Protokół ustaleń nr 9/97 z posiedzenia Komitetu Integracji Europejskiej.

²⁷ Opinia Komisji Europejskiej (Avis) z czerwca 1997.

²⁸ Zespół aktów prawnych oraz instytucji zapewniających ich efektywną implementację.

²⁹ Protokół ustaleń nr 27/98 posiedzenia Rady Ministrów.

We wstępie do „Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej” podano między innymi, że NPPC „...jest dokumentem, który wyznacza kierunek działań dostosowawczych oraz określa harmonogram ich realizacji w latach 1998 - 2002.” (...) „Narodową Strategię Integracji oraz wcześniejsze programy dostosowawcze aktualizuje i wzbogaca niniejszy Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej.”.

Jak wynika z powyższego kontekstu, nie ustalono jednoznacznie, który z rządowych dokumentów zachowuje ważność i w jakiej relacji do NPPC pozostaje dotychczasowy „Harmonogram działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji”. Nie wskazano, czy ww. „Harmonogram” przestał obowiązywać, a „Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej” staje się, z dniem przyjęcia przez Radę Ministrów, podstawowym programem rządowym do dalszej realizacji.

3. Istotne ustalenia kontroli

W okresie od stycznia do końca maja 1997 r. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej koordynował międzyresortowe konsultacje projektu „Harmonogramu działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji”. Dotyczyły one głównie określenia w „Harmonogramie” zadań i programów wynikających z założeń NSI, ustalenie terminów ich wykonania, wskazanie instytucji wiodących i współpracujących w realizacji poszczególnych zadań. Przygotowany przez UKIE projekt „Harmonogramu” uwzględniał większość propozycji tematycznych, uwag i opinii zgłaszanych przez poszczególne organy administracji rządowej i instytucje państwowe włączone do realizacji NSI. W ocenie NIK, większość kontrolowanych jednostek potwierdziła, że czas przeznaczony na konsultacje był wystarczający na zgłaszanie propozycji i wniesienie uwag do tworzonego przez UKIE projektu „Harmonogramu”.

Zadania konsultowane z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji tematycznie odpowiadały zadaniom integracyjnym już realizowanym wcześniej przez to Ministerstwo. Według Ministerstwa Gospodarki czas przewidziany na konsultacje projektu „Harmonogramu” nie był wystarczający, a analizy kolejnych wersji projektu miały być przygotowane w ciągu półtora do dwóch tygodni. Propozycje zadań i terminów zgłoszonych przez MPiPS zostały przyjęte w „Harmonogramie”, z wyjątkiem zadania dotyczącego uzyskania przez obywateli polskich dostępu do rynku pracy Unii Europejskiej. Bez konsultacji MPiPS wyznaczono w

„Harmonogramie” zadanie przewidujące prace nad harmonizacją przepisów zakazujących dyskryminacji ze względu na płeć i status rodziny na rynku pracy. Potrzeba wykonania takiego zadania wynikała z treści Krajowego Programu na Rzecz Kobiet, przyjętego przez Radę Ministrów.

Według ustaleń kontroli oszacowany został (na dzień zakończenia kontroli) ogólny stan realizacji zadań w poszczególnych obszarach:

Zadania horyzontalne (poz. 1-21³⁰). Obszar obejmował 21 zadań, których wykonanie miało zapewnić wprowadzenie odpowiednich rozwiązań sprzyjających dalszym racjonalnym działaniom integracyjnym administracji rządowej. Z tej liczby kontrolowane jednostki otrzymały 19 zadań. Zrealizowano lub wdrożono 10 zadań (1, 2, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 21), 5 zadań wykonano z opóźnieniem (3, 4, 6, 7, 20), 2 zadanie były w trakcie realizacji (5, 9), pozostałe 2 zadania nie były monitorowane i wdrożone (10, 18).

Polityka makroekonomiczna (poz. 22-23). Przyjęto do wykonania 2 zadania dotyczące przyspieszenia reform gospodarczych oraz opracowania koncepcji polityki ekonomicznej umożliwiającej przystąpienie Polski do unii gospodarczej i walutowej. Stwierdzono, że oba zadania były w trakcie realizacji, w ramach przyjętych w „Harmonogramie” terminów.

Swoboda przepływu towarów (poz. 24-26). Wskazano 3 zadania dotyczące pełnej inwentaryzacji norm technicznych, warunków ich wdrażania, inwentaryzacji przepisów prawa technicznego, harmonizację prawa technicznego z wymogami UE, przyjęcie zasad wspólnej polityki handlowej wynikającej z podpisanych porozumień międzynarodowych, uregulowania poziomu stawek celnych, określenia długości okresu przejściowego w handlu rolnym, rozbudowa infrastruktury na granicach Polski. Stwierdzono: 1 zadanie zostało wykonane (24), 1 zadanie opóźnione i kontynuowane (25), 1 zadanie (26) w trakcie realizacji przez kilka ministerstw i urzędów centralnych, w tym tematy wskazane jako prace ciągłe.

Polityka konkurencji (27-28). Wskazano 2 zadania odnoszące się do prac dostosowawczych w zakresie polityki konkurencji, przyjęcia systemu oraz reguł udzielania pomocy publicznej dla krajowych przedsiębiorstw i monitorowania tej pomocy. Stwierdzono, że termin wykonania obu zadań nie został dotrzymany i prace były kontynuowane.

³⁰ Liczba porządkowa zadań wg „Harmonogramu”.

Swoboda przepływu usług (poz. 29-32). Wskazano 4 zadania do realizacji przez jednostki, które nie zostały objęte niniejszą kontrolą (np. Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Łączności, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej). Zadania te dotyczyły rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej, demonopolizacji rynku telekomunikacyjnego, podjęcia inwestycji w systemie transportowym, działań prywatyzacyjnych. W zakresie tej problematyki NIK zaplanowała odrębne kontrole.

Swobodny przepływ kapitału (poz. 33-36). Wyznaczono 4 zadania, dotyczące wdrożenia ustawodawstwa umożliwiającego swobodę inwestowania na obszarze Polski, usprawnienie działań instytucji nadzorujących sektor finansowy, realizacja programu liberalizacji przepływów kapitałowych i doskonalenie monitorowania tych przepływów. Stwierdzono, że zadania te były w trakcie realizacji, z terminem określonym w „Harmonogramie” jako prace ciągłe.

Polityka społeczna i swobodny przepływ pracowników (poz. 37-42). Wyznaczono 6 zadań. Z tej liczby jednostki kontrolowane realizowały 3 zadania, dotyczące dokonania oceny ustawodawstwa pracy i warunków pracy pod kątem zgodności z uregulowaniami UE, przyjęcia zharmonizowanych przepisów prawnych zakazujących dyskryminacji na rynku pracy ze względu na płeć, i status rodziny, oszacowania kosztów (dla budżetu i przedsiębiorstw stopniowego przejmowania standardów w zakresie pracy i polityki socjalnej, przygotowanie ratyfikacji kolejnych konwencji w zakresie pracy i polityki socjalnej. W ramach tych zadań niektóre tematy zostały wykonane w całości.

Ochrona konsumentów (poz. 43-46). W tym obszarze wyznaczono 4 zadania, dotyczące dostosowania ustawodawstwa w celu wyrównania standardów ochrony konsumentów, opracowanie uproszczonych procedur dochodzenia roszczeń konsumenckich zgodnie z dyrektywami i orzecznictwem UE, opracowanie projektów ustaw wdrażających dyrektywy tzw. ”konsumenckie”, wypracowanie systemu monitorowania bezpieczeństwa produktu. Wszystkie 4 zadania były zaawansowane w realizacji, z tego 3 zadania nie zostały zakończone w wyznaczonym terminie, tj. do końca 1997 r.

Ochrona środowiska (poz. 47-49). Wyznaczone zostały 3 zadania, dotyczące przygotowania programów osiągnięcia standardów UE w zakresie ochrony środowiska, programu dostosowania norm europejskich i przepisów prawa w dziedzinie ochrony środowiska. Z tej liczby realizacja 2 zadań była zaawansowana z terminem wykonania do końca 1998 r., a 1 zadanie w trakcie realizacji (prace ciągłe).

Polityka strukturalna i współpraca finansowa (poz. 50-55). Wyznaczono do realizacji 6 zadań, dotyczących analiz i programów wykorzystania środków pomocowych, opracowania założeń polityki strukturalnej i regionalnej. Z tej liczby 4 zadania zostały zrealizowane w ustalonym terminie (51, 52, 53, 55), wykonanie jednego zadania opóźniło się (50) i prace były kontynuowane. Jedno zadanie (54) było w trakcie realizacji, a zakończenie prac było przewidziane do końca 1998 r.

Integracja rolnictwa i gospodarki żywnościowej (poz. 56-69). W tym obszarze wyznaczono 14 zadań o istotnej problematyce dotyczącej modernizacji i poprawy konkurencyjności rolnictwa, wspierania wielofunkcyjnego wsi, zapewnienia rozwoju infrastruktury rynku rolnego, projektów wykorzystania funduszy przedakcesyjnych dla rozwoju wsi, przygotowania programu i harmonogramu wdrażania instrumentów wspólnej polityki rolnej, wdrożenie przepisów fitosanitarnych i weterynaryjnych, wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej, dostosowanie funkcji Agencji Rynku Rolnego do systemu interwencji na rynku UE. W trakcie realizacji było 13 zadań, w tym w fazie początkowej cztery zadania (58,60,62,66), jedno zadanie zrealizowane w połowie (65), w zaawansowanym stadium było 8 zadań (56, 57, 59, 61, 63, 64, 67, 69), trwały przygotowania do podjęcia prac dotyczących jednego zadania (68). dla większości zadań przyjęto terminy wykonania w okresie 1998 - 2000 r., a dla dwóch zadań termin określono jako - prace ciągłe.

Strategia polskich przedsiębiorstw (poz. 70-75). Wyznaczono do realizacji 6 zadań, dotyczących: informowania przedsiębiorstw o dokonywanych zmianach przepisów prawnych w związku z postępami integracji, stosowanie czasowej ochrony wspierającej działania restrukturyzacyjne w wybranych sektorach przemysłu; realizacji polityki przemysłowej promującej odpowiednie działania dostosowawcze; wdrożenia programów restrukturyzacyjnych w sektorach i regionach przeżywających trudności dostosowawcze. Wszystkie 6 zadań było w trakcie realizacji, a terminy ich wykonania określone zostały na okres kilkuletni lub jako prace ciągłe.

Dostosowanie prawa (poz. 76-83). Wyznaczono do wykonania 8 zadań. W trakcie realizacji było zadanie 76, adresowane do wszystkich ministerstw i instytucji uczestniczących w realizacji „Harmonogramu”, z terminem realizacji do roku 2004 oraz zadanie 83 (prace ciągłe). Z pozostałych 3 zadania zostały wykonane w terminie (78, 79, 80), 1 zadanie zakończone z opóźnieniem (81), 1 zadanie opóźnione i kontynuowane (77), nie zostało podjęte 1 zadanie (82).

Działania zewnętrzne (poz. 84-89). Przyjęto do realizacji 6 zadań, dotyczących monitorowania i wpływania na stanowiska państw członkowskich UE w celu

eliminacji potencjalnych zagrożeń dla procesu integracji Polski z UE, powołania zespołów ds. integracji z UE w polskich placówkach dyplomatycznych w krajach UE, współpracy z instytucjami UE i na forum innych organizacji międzynarodowych, koordynacji współpracy polskich organizacji pozarządowych w celu stworzenia spójnego lobbingu polskich interesów gospodarczo-politycznych, promocja interesów i pozytywnego obrazu Polski za granicą. Spośród powyższej problematyki 1 zadanie zostało wykonane w ustalonym terminie (88). Jedno zadanie (85) opóźniło się w realizacji i prace były kontynuowane, 4 zadania były w trakcie realizacji, z terminem określonym jako prace ciągłe (84, 86, 87, 89).

Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne (poz. 90-106). W tym obszarze przewidziano do wykonania 17 zadań, dotyczących m.in. dokonania analiz porównawczych i dostosowania przepisów prawa do wymogów UE w zakresie zwalczania przestępstw międzynarodowych, podpisania konwencji międzynarodowych obejmujących głównie wymiar sprawiedliwości, zagadnień włączenia Polski do współpracy z UE i jej państwami członkowskimi poprzez udział w organizacjach policyjnych, wzmocnienie współpracy między służbami granicznymi, opracowania założeń polityki migracyjnej państwa, prowadzenia szkoleń dla służb policyjnych w zakresie struktur i funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości i ścigania, w tym orzecznictwa, przyjętych w UE. Wykonanych zostało 9 zadań (90, 92, 93, 94, 99, 101, 103, 105, 106), jedno zadanie wykonane z opóźnieniem (96), 4 zadania opóźnione w realizacji i kontynuowane (97, 98, 100, 102), w trakcie realizacji były 3 zadania długofalowe (91, 95, 104).

Przygotowanie kadrowe w zakresie ogólnym (poz. 107-118). Tematyka wytyczonych 12 zadań, dotyczyła stworzenia systemu kształcenia kadr administracji centralnej, regionalnej, lokalnej, parlamentarzystów i służb specjalistycznych parlamentu w zakresie wiedzy o integracji europejskiej, zwiększenia liczby specjalistów z zakresu spraw europejskich, włączenia polskiej infrastruktury szkoleniowej do sieci szkoleniowej UE, zapewnienia stabilizacji zawodowej m.in. przez stworzenie systemu wynagradzania i awansu dla specjalistów z zakresu problematyki integracyjnej, prowadzenie szkoleń w zakresie kierowania zespołami komunikacji społecznej, nowoczesnych technik pracy administracyjnej oraz zapewnienia obsady kadrowej w instytucjach uczestniczących w przygotowaniu Polski do członkostwa w UE. Z tej grupy zadań zostały wykonane 3 zadania (109, 115, 118), zrealizowane z opóźnieniem jedno zadanie (114), w trakcie realizacji było 7 zadań przewidzianych do wykonania w dłuższym, kilkuletnim okresie (108, 110, 111, 112, 113, 116, 117), jedno zadanie nie zostało podjęte do realizacji w wyznaczonym terminie (107).

Przygotowanie kadrowe w zakresie prawa (poz. 119-124). Wyznaczono do realizacji 6 zadań obejmujących m.in. problematykę szkoleń pracowników wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie integracji; rozszerzenie programów szkoleń o staże zagraniczne, w tym w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości, Sekretariacie Rady Unii Europejskiej i Parlamencie Europejskim; tworzenie elektronicznej sieci dostępu do międzynarodowych sieci prawniczych Eurolex i Celex, określenie kadrowych i programowych potrzeb na realizację szkoleń w zakresie problematyki europejskiej i prawa wspólnotowego. Z tej grupy zadań, jedno zostało wdrożone (120), 4 zadania z terminem kilkuletnim było w trakcie realizacji (119, 121, 122, 123), nie zostało podjęte 1 zadanie (124).

działania informacyjne (poz. 125-129). Spośród 5 zadań kontrolowane jednostki realizowały 4 zadania, dotyczące m.in. podjęcia działań edukacyjnych, informacyjno-promocyjnych w zakresie problematyki integracyjnej, powołanie przy Komitecie Integracji Europejskiej roboczej grupy ds. strategii informacyjnej, utworzenie Polskiego Instytutu Europejskiego. Z tej liczby 2 zadania zostały przygotowane i wdrożone do realizacji (126, 129), dalsze 2 zadania (127, 128) do czasu zakończenia kontroli nie zostały wykonane.

Jako główne źródło informacji o zaawansowaniu realizacji zadań, UKIE wskazał „Raport z działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej” - stan na koniec 1997 r. Raport został przyjęty przez KIE 29 czerwca 1998 r. Raport UKIE z działalności administracji rządowej w 1997 r. zawierał opis dokonań w dziedzinie integracji w tym okresie.

Według NIK wymieniony dokument, ze względu na swój charakter i cel, nie stanowił jednak pełnego rozliczenia i oceny faktycznego stanu wykonania „Harmonogramu”, tj. nie wykazywał zadań, których nie wykonano zgodnie z terminarzem w 1997 r., jak również nie analizował i nie omawiał przyczyn takiego przebiegu realizacji zadań. W raporcie nie zostały udokumentowane koordynacyjne działania międzyresortowe, jak np. dotyczące przebiegu prac, zaistniałych trudności w realizacji zadań i podejmowanych działań interwencyjnych, w celu ich skutecznego wykonania.

Kierownictwo UKIE organizowało co najmniej raz w miesiącu bieżące, robocze posiedzenia dyrektorów komórek ds. integracji europejskiej w ministerstwach i urzędach centralnych, na których omawiane były problemy związane z realizacją zadań dostosowawczych i przygotowaniem posiedzeń KIE. Zagadnienia omawiane na sukcesywnych spotkaniach roboczych, organizowanych przez UKIE dla

przedstawicieli resortów, nie były równocześnie przekazywane uczestnikom spotkań w udokumentowanej formie.

W dalszym opisie ustaleń kontroli przedstawiony został przebieg i sposób realizacji zadań wyznaczonych „Harmonogramem”, jak też podjęte w tym celu działania organizacyjne w poszczególnych kontrolowanych jednostkach.

2.1. Komitet Integracji Europejskiej (KIE) oraz Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE).

Kontrola wykazała, że po wejściu w życie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1997r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie nadania statutu urzędowi KIE³¹, przez okres siedmiu miesięcy Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej nie wprowadził zmian do regulaminu organizacyjnego UKIE, odpowiednio do przyjętego statutu.

Stosowne zmiany w regulaminie organizacyjnym UKIE zostały uwzględnione dopiero zarządzeniem nr 6 Przewodniczącego KIE z dnia 3 czerwca 1998 r.³² W ocenie NIK, istotny charakter dokonanych w statucie uregulowań, polegających głównie na powołaniu nowych departamentów w strukturze UKIE, wymagał niezwłocznego ich uwzględnienia w regulaminie organizacyjnym Urzędu. Wielomiesięczne opóźnienie we wprowadzeniu zmian w regulaminie organizacyjnym wpłynęło negatywnie na realizację zadań nałożonych na UKIE i prowadziło do sporów kompetencyjnych między komórkami organizacyjnymi UKIE, dotyczących przyjęcia odpowiedzialności za realizację zadań określonych w „Harmonogramie działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji”.

Zakres działania oraz podział kompetencji Kierownictwa UKIE regulowało zarządzenie nr 21 Sekretarza KIE z dnia 9 września 1997 r.³³ Po wydaniu ww. zarządzenia dokonywane były zmiany personalne w Kierownictwie UKIE. Kontrola wykazała, że przez okres ponad roku zakres obowiązków poszczególnych członków Kierownictwa nie był dostosowany do zaistniałych zmian. Dopiero w dniu zakończenia kontroli weszło w życie zarządzenie nr 1 Sekretarza KIE z dnia 30 września 1998 r.³⁴, które uregulowało zakres nadzoru Kierownictwa UKIE nad realizacją zadań przez poszczególne departamenty.

³¹ Dz.U. z 1997 r. nr 130, poz. 861.

³² II.Część szczegółowa, pkt. 1. Charakterystyka stanu prawnego, str. 16.

³³ II.Część szczegółowa, pkt. 1. Charakterystyka stanu prawnego, str.16.

³⁴ II.Część szczegółowa, pkt. 1. Charakterystyka stanu prawnego, str. 16.

Od listopada 1997 r. do czerwca 1998 r. Przewodniczący KIE (kierujący jednocześnie UKIE) nie dokonywał zmian w przydziale zadań departamentom realizującym „Harmonogram”, odpowiednio do struktury organizacyjnej przyjętej w statucie UKIE z października 1997 r. Dopiero w dniu rozpoczęcia kontroli NIK, tj. 1 lipca 1998 r. Podsekretarz Stanu w UKIE przekazał dyrektorom 7 departamentów wykaz z zakresem ich odpowiedzialności za wykonanie zadań „Harmonogramu”. Podczas kontroli stwierdzono, że kierownictwa trzech departamentów, spośród wskazanych, nie przyjęły odpowiedzialności za niektóre zadania uznając, że nie mieszczą się one w kompetencjach określonych dla tych departamentów w regulaminie UKIE. Do zakończenia kontroli, tj. do 30 września 1998 r. nie skorygowano przydziału zadań dokonanego 1 lipca 1998 r.

2.1.1. Stan realizacji zadań wyznaczonych w „Harmonogramie” dla Komitetu Integracji Europejskiej.

Według ustaleń kontroli, KIE otrzymał do realizacji 4 zadania. Dwa z nich zostały zrealizowane w ustalonym terminie:

Zadania horyzontalne

Zadanie 13. Powołanie zespołów negocjacyjnych i ich przewodniczących³⁵. Termin wykonania do końca 1997 r.

Przewodniczący KIE wydał zarządzenie nr 2 z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Przygotowania Negocjacji o Członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Zarządzeniem tym utworzone zostały również podzespoły do prac w poszczególnych obszarach negocjacyjnych.

Zadanie 14a. Powołanie zespołu zajmującego się koordynacją przygotowania dokumentacji na rzecz negocjacji. Termin wykonania w I półroczu 1997 r.

Przewodniczący KIE wydał zarządzenie nr 1 z dnia 6 marca 1997 r. w sprawie powołania międzyresortowego zespołu do przygotowania dokumentacji na potrzeby negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej.

Oдноśnie realizacji pozostałych zadań stwierdzono:

Dostosowanie prawa

³⁵ Zadania realizowane przez jednostki wiodące zaznaczono tekstem pogrubionym i zacytowane z „Harmonogramu” w oryginalnym brzmieniu.

Zadanie 82. Przygotowanie odpowiednich ram kadrowych i organizacyjno - finansowych dla przeprowadzenia dostosowania prawa. Termin realizacji - I półrocze 1997r.

Wskazany w dniu 1 lipca 1998 r. Departament Harmonizacji Prawa i Spraw Traktatowych UKIE, jako realizujący zadanie uznał, że nie było możliwe prowadzenie prac, ponieważ nie dysponował żadnymi środkami oddziaływania na kształtowanie polityki kadrowej i organizacyjno - finansowej w poszczególnych resortach. Departament nie zgłaszał zastrzeżeń o braku warunków do jego wykonania. W ocenie NIK, Komitet Integracji Europejskiej nie zapewnił rzetelnej i terminowej realizacji tego zadania.

Działania informacyjne

Zadanie 127. Powołanie przy KIE grupy roboczej ds. strategii informacyjnej (w pracach której zaangażowane będą agendy administracji państwowej i ośrodki pozarządowe) koordynującej i inspirującej prace badawcze w celu rozszerzania ich zakresu, wykorzystywania uzyskiwanych informacji do analiz wtórnych i zwiększania częstotliwości ich przeprowadzania, rozpowszechniającej informacje dla instytucji rządowych, mediów, partii politycznych i organizacji pozarządowych.
Termin realizacji - I półrocze 1997 r.

Zadanie zostało wykonane w części dotyczącej powołania przez UKIE grupy roboczej w formie międzyresortowego stałego podzespołu ds. Strategii Informacyjnej. W okresie od powołania, tj. 6 marca 1997 r. do 26 maja 1998 r. Podzespół odbył tylko dwa posiedzenia. Na posiedzeniach ujawniły się wśród członków rozbieżne stanowiska dotyczące koncepcji funkcjonowania podzespołu, który był w stadium organizacji. Zdaniem NIK, wyznaczeni przedstawiciele UKIE, którzy kierowali podzespołem nie wykazali należytej skuteczności w celu ustalenia zakresu i metodyki prowadzenia prac w tej formie organizacyjnej.

2.1.2. Stan realizacji zadań wyznaczonych w „Harmonogramie” dla Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

W badanym okresie zostały wykonane bądź wdrożone w stopniu pozwalającym na efektywne wykorzystanie zrealizowanych prac, następujące zadania „Harmonogramu”:

Zadania horyzontalne

Zadanie 1. Oszacowanie korzyści i kosztów uczestnictwa Polski w UE (unia celna, rynek wewnętrzny, EMU) w przekroju sektorów gospodarki i regionów, łącznie ze

wskazaniem kosztów i zagrożeń płynących z zaniechania starań o członkostwo.

Termin wykonania do końca 1997 r.

Przeprowadzenie badań zostało zlecone przez UKIE wyspecjalizowanym instytucjom, które w pracach miały uwzględnić sektory gospodarki i poszczególne regiony kraju. Przygotowane zostały raporty: „Identyfikacja korzyści i kosztów dla przedsiębiorstw z tytułu włączenia do Jednolitego Rynku Wewnętrznego Unii Europejskiej”, „Narzędzia modelowe szacowania korzyści i kosztów członkostwa Polski w Unii Europejskiej” oraz raport Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej - aspekty ekonomiczne”. Przygotowany też został model ekonometryczny, służący do oszacowania kosztów integracji. Model został przedstawiony w lipcu 1997 r. wszystkim przedstawicielom międzyresortowych podzespołów włączonych do prac negocjacyjnych. Opracowanie nie zostało wykorzystane w dalszych pracach resortów.

Zadanie 2. Dokonanie analizy obowiązujących w Polsce rozwiązań prawnych regulujących działanie rynku oraz gotowości do wdrożenia w krótkim czasie minimum regulacji niezbędnych dla włączenia kraju do jednolitego rynku UE. Termin wykonania do końca 1997 r.

Przeprowadzone prace analityczne wraz z ustaleniami dalszych działań, zostały ujęte w przygotowanym „Programie dostosowania prawa polskiego do prawa Wspólnot Europejskich”, w raportach końcowych nt. „Harmonizacji polskich przepisów w zakresie wybranych zagadnień funkcjonowania jednolitego rynku wewnętrznego wspólnot europejskich”, odnośnie sektorów: energetycznego, łączności, swobodnego przepływu towarów przemysłowych i ich bezpieczeństwa oraz usług audiowizualnych. Stosowne analizy za okres od maja 1992 do kwietnia 1998 r. zostały uwzględnione w „Raporcie UKIE zawierającym ocenę stopnia dostosowywania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej” (Warszawa 1998). Dalsze niezbędne działania przewidziano w harmonogramie działań dostosowawczych, stanowiącym załącznik do „Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej”, przyjętym przez Radę Ministrów w czerwcu 1998 r.

Zadanie 9. Intensyfikacja dostosowywania prawa polskiego w celu stopniowego przejęcia całości *acquis communautaire* oraz monitoring, w tym m.in.:

- przyjęcie przez rząd Projektu Harmonogramu działań dostosowujących polski system prawny do zaleceń Białej Księgi Europejskiej ws. integracji z jednolitym rynkiem. Przyjęcie przez rząd w I połowie 1997 r.

- **przygotowanie systemu tłumaczeń prawa wspólnotowego.** Termin - I półrocze 1997 r.

Realizacja zadania była powiązana z pracami prowadzonymi przy zadaniu 2 jak też 78. Materiały i analizy dotyczące całej problematyki zawierały opracowane przez UKIE raporty z dotychczasowych prac, głównie w oparciu o materiały przygotowane przez międzyresortowe podzespoły negocjacyjne działające we wszystkich obszarach dostosowań. Uzupełnianie danych prowadzono na podstawie materiałów nadsyłanych do UKIE przez poszczególne ministerstwa i instytucje realizujące prace harmonizacyjne, jak też na podstawie analiz przygotowanych na zlecenie UKIE przez ekspertów spoza Urzędu. Przyjęte zostały również w UKIE rozwiązania pozwalające na prowadzenie systematycznych prac nad tłumaczeniem prawa wspólnotowego. Powołany został Zespół Koordynacji Tłumaczeń Departamentu Dokumentacji Europejskiej UKIE. Od 1996 roku prowadzona jest współpraca między polską administracją centralną, a Biurem Wymiany Informacji o Pomocy Technicznej (TAIEX). Biuro powstało z inicjatywy dwóch Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej - Dyrekcja IA (Stosunki Zewnętrzne) oraz Dyrekcji XV (Rynek Wewnętrzny i Usługi Finansowe). Biuro systematycznie dostarcza UKIE opublikowane przez instytucje UE akty prawne, ich projekty i inne oficjalne dokumenty, co ma na celu dokładne informowanie strony polskiej o zmianach w prawie wspólnotowym w kontekście harmonizacji prawa polskiego. Przygotowany został modelowy harmonogram zawierający zestawienie aktów prawnych UE oraz odpowiadające im akty polskie. Dokument ten jest weryfikowany i uaktualniany (elektroniczna baza danych) i służy badaniu zgodności prawa polskiego w wymogami UE. Poszczególne ministerstwa prowadziły we własnym zakresie tłumaczenia unijnych aktów prawnych, dotyczących właściwości tych resortów.

Zadanie 11. Ustalenie listy tematów ekspertyz niezbędnych do opracowania instrukcji negocjacyjnych (m.in. na podstawie doświadczeń negocjacyjnych państw członkowskich UE). Termin - I półrocze 1997 r.

Tematy ekspertyz zostały sporządzone przez Departament Ekonomiczny UKIE. Sporządzony został wykaz ekspertyz, które miały być dofinansowane w ramach realizowanego programu PHARE³⁶ (pn. Phare-Fiesta II). Zapotrzebowanie na wykonanie ekspertyz zgłosiło 20 instytucji rządowych włączonych w prace negocjacyjne. Koszty przygotowania materiałów oszacowano w UKIE na kwotę ponad 828 tys. ECU.

³⁶ Program pomocy finansowej Unii Europejskiej dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Program realizowany na podstawie rozporządzenia Rady Europejskiej nr 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r.

Zadanie 14. Opracowanie zarysu mandatu negocjacyjnego na podstawie NSI. Termin wykonania do końca lipca 1997 r.

Założenia do mandatu negocjacyjnego zostały zawarte w sporządzonym dla Rady Ministrów raporcie „Przygotowania do negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską”. Raport został przyjęty przez Komitet Integracji Europejskiej w sierpniu 1997 r. W dalszych pracach dotyczących mandatu, KIE przyjął marcu 1998 r. i następnie skierował do Rady Ministrów poufne „Wytyczne do negocjacji w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej (polityczny mandat negocjacyjny)”.

Zadanie 15. Przygotowanie i koordynacja systemu szkolenia kadr dla potrzeb negocjacji i dostosowań do zasad UE. Termin - I półrocze 1997 r. i prace ciągłe.

Realizacja zadania została oparta generalnie na uczestnictwie przedstawicieli administracji rządowej w krajowych i zagranicznych seminariach i szkoleniach obejmujących różnorodny zakres tematyczny. Odnotowano m.in. udział polskich przedstawicieli w Seminarium nt. „Wspólna polityka rolna” zorganizowane w maju 1997 r. w Strasburgu i w czerwcu 1997 r. w Paryżu, w których uczestniczyło 26 pracowników zainteresowanych resortów. Udział 28 pracowników resortów w Seminarium nt. „III Filaru Unii Europejskiej” (Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne) w Strasburgu i Paryżu w okresie czerwiec/lipiec 1997 r. Udział 60 osób w Seminarium nt. „Przyszłość Unii Europejskiej: rozszerzenie a reformy” organizowanym w Kopenhadze w lutym, marcu i kwietniu 1998 r. Udział 24 osób w Seminarium nt. „Jednolity rynek” organizowanym w marcu 1998 r. w Strasburgu i Paryżu. Ponadto znacząca liczba urzędników administracji brała udział w szkoleniach organizowanych w Centrum Europejskim w Natolinie oraz w Instytucie Europejskim w Łodzi.

Zadanie 19. Stworzenie wykazu dokumentów UE i instrumentów ochrony praw człowieka, uwzględniających w szczególności zasadę równości kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji ze względu na płeć. Termin wykonania - 1997 r.

19a. Przeprowadzenie analizy polskiego prawa pod kątem stosowania dyrektyw wynikających z tych dokumentów. Termin wykonania - 1997 r.

Dokonano analizy regulacji unijnych dotyczących tej problematyki. Zagadnienia ujęte zostały w ekspertyzach przygotowanych na zlecenie w ramach programu pomocy PHARE - SIERRA. Obejmowały one zasady równości traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie prawa pracy oraz zasad równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Prace objęły przepisy prawa Wspólnot

Europejskich (42 dyrektywy i jedno rozporządzenie) oraz 83 akty prawa polskiego zawartych w 34 ustawach i 39 rozporządzeniach. Powyższa tematyka została przedstawiona w „Raporcie zawierającym ocenę stopnia dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej” (UKIE, Warszawa 1998). W raporcie stwierdzono m.in., że zagadnienia te są przedmiotem szczegółowych badań w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej. Dalsze prace w tym zakresie są kontynuowane.

Dostosowanie prawa

Zadanie 78. Przygotowanie harmonogramu prac dostosowawczych do standardów prawnych Unii Europejskiej, będącego załącznikiem do uchwały RM nr 133/95. Zakończenie prac nad harmonogramem - I półrocze 1997 r. Proces w toku, prace ciągłe zgodnie z harmonogramem.

Finalna wersja „Harmonogramu działań dostosowujących polski system prawny do zaleceń Białej Księgi Komisji Europejskiej w sprawie integracji z Jednolitym Rynkiem UE” została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 15 lipca 1997 r.³⁷. Powyższy „Harmonogram” określał dla ministerstw i urzędów centralnych zadania dotyczące harmonizacji przepisów prawnych i obowiązywał równolegle w czasie realizacji kolejnego dokumentu rządowego, tj. „Harmonogramu działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji”.

Zadanie 79. Dostosowanie prawa polskiego do wymogów jednolitego rynku, do czego będzie konieczne: określenie jednolitego prawa wspólnotowego; analiza odpowiadających im regulacji prawa polskiego; przygotowanie założeń nowych regulacji przy uwzględnieniu aspektów ekonomicznych, tzn. kosztów przeprowadzanych zmian i spodziewanych korzyści. Termin wykonania - proces w toku.

Działania prowadzone w tym zakresie powiązane były z przeprowadzonymi analizami i badaniami realizowanymi w ramach zadań 2 i 9 omawianego „Harmonogramu”. Zakres wykonanych prac został zaprezentowany w „Raporcie UKIE zawierającym ocenę stopnia dostosowywania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej” (Warszawa 1998), a dalsze działania ujęte w „Harmonogramie działań dostosowujących prawo polskie do prawa Unii Europejskiej”, stanowiącym załącznik do „Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej”.

³⁷ Protokół ustaleń nr 29/97 posiedzenia Rady Ministrów z 15 lipca 1997 r.

Zadanie 80. Kontrola projektów aktów normatywnych wnoszonych przez rząd co do ich zgodności z Układem Europejskim i prawem europejskim, zgodnie z uchwałą Rady Ministrów nr 16/94. Termin - prace ciągłe.

Zadanie to zostało podjęte przez Komitet Integracji Europejskiej. Przygotowane opinie do projektów ustaw są przekazywane wraz z projektem tych ustaw do Sejmu RP. W okresie od listopada 1997 r. do 20 lutego 1998 r. Przewodniczący KIE wydał 309 opinii do różnego rodzaju aktów prawnych, w tym do 49 projektów ustaw, 26 uchwał Rady Ministrów, 142 projektów rozporządzeń Rady Ministrów, 31 rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów.

Działania zewnętrzne

Zadanie 88. Wsparcie inicjatyw zmierzających do powołania grupy koordynującej działania na rzecz współpracy polskich organizacji pozarządowych w celu stworzenia spójnego lobbingu polskich interesów gospodarczo-politycznych. Termin - I półrocze 1997 r.

Działania w tym zakresie zostały podjęte przez Sekretarza KIE w kwietniu 1997 r. W ich wyniku powołano grupę koordynującą współpracę polskich organizacji pozarządowych, których udział w pracach przygotowawczych do negocjacji KIE ocenił jako ważny. Grupa ta przyjęła nazwę Tymczasowego Komitetu Łącznikowego ds. Współpracy z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym Unii Europejskiej. W skład Komitetu weszły m.in. następujące organizacje: Business Center Club, Federacja Konsumentów, Federacja Związków Zawodowych Pracodawców Rolnych, Krajowa Rada Izb Rolniczych, Krajowa Izba Gospodarcza, przedstawiciele związków zawodowych. Wszystkie organizacje będące członkami Komitetu otrzymywały za pośrednictwem UKIE listy aktów prawnych stanowiących przedmiot negocjacji i prowadzonych przeglądów stanu dostosowania prawa polskiego do wymogów UE, tzw. screeningu.

Przygotowanie kadrowe w zakresie ogólnym

Zadanie 115. Stworzenie zespołu tłumaczy do obsługi negocjacji, a następnie do obsługi translatorskiej w instytucjach Unii Europejskiej. Termin - I półrocze 1997 r.

Przeszkolona została grupa 23 tłumaczy ustnych, którzy odbyli szkolenie w urzędach Komisji Europejskiej. Grupa ta przewidziana była do obsługi obrad i rozmów negocjacyjnych. Ponadto, w wyniku przeprowadzonej weryfikacji, przygotowano listę tłumaczy do współpracy z Zespołem Koordynacji Tłumaczeń w UKIE. Zespół ten przygotował informatyczną bazę danych, zawierającą m.in. dane o współpracujących

tłumaczach, używanej specjalistycznej terminologii stosowanej w UE w języku polskim, angielskim, francuskim i niemieckim.

Zadanie 118. Programowanie, koordynacja i promocja działalności szkoleniowej poprzez m.in. rozwijanie planów i komórek szkoleniowych w ministerstwach i urzędach centralnych. Proces ciągły.

Działania wyznaczone ww. zadaniem zostały podjęte przez poszczególne ministerstwa i instytucje centralne, realizujące zadania dostosowawcze. Programy szkoleniowe były przygotowywane i realizowane przez odpowiednie komórki kadrowo-szkoleniowe. Departament Kształcenia Europejskiego UKIE współpracował z departamentami ds. integracji oraz ds. prawnych, funkcjonującymi w ministerstwach i urzędach centralnych w zakresie rekrutacji pracowników na szkolenia organizowane i koordynowane przez UKIE. W pracach wymienionego Departamentu prowadzone były m.in. uzgodnienia i zawierane porozumienia z instytucjami UE o włączeniu polskich ośrodków dydaktycznych do wspólnych programów szkoleniowych, współpraca organizacyjna zagranicznych wyjazdów stażowych i szkoleniowych pracowników ministerstw i urzędów administracji centralnej, koordynacja międzyresortowych seminariów i wykładów w ośrodkach krajowych. Ponadto prace w tym zakresie prowadzone były przez Biuro Kadr, Szkolenia i Organizacji UKIE, które zgodnie z regulaminem organizacyjnym zajmowało się realizacją polityki szkoleniowej wyłącznie dla pracowników Urzędu. Ważniejsze prace edukacyjne i szkoleniowe realizowane z udziałem UKIE przedstawione zostały m.in. przy zadaniach 108, 110, 111, 113, 117.

Przygotowanie kadrowe w zakresie prawa

Zadanie 120. Rozszerzenie programów szkolenia o staże w instytucjach Unii Europejskiej, a w szczególności w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości i Sądzie Pierwszej instancji oraz w Sekretariacie Rady Unii Europejskiej i Parlamencie Europejskim.
Termin - do końca 1997 r.

Podpisane porozumienia i uzgodnienia umożliwiały udział w międzynarodowych szkoleniach w instytucjach Unii Europejskiej. Efektem prowadzonych od kilku lat działań było uczestnictwo polskich pracowników administracji w wyjazdach stażowych organizowanych w urzędach Komisji Europejskiej, Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej w Brukseli, w instytucjach administracji rządowej Francji i Niemiec. Według informacji uzyskanych przez UKIE z Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, instytucje sądownicze Unii Europejskiej nie prowadzą szkoleń.

Działania informacyjne

Zadanie 126. Uruchomienie działań edukacyjnych, informacyjno-promocyjnych. Termin - I półrocze 1997 r., prace ciągłe.

Ministerstwo Edukacji Narodowej we współpracy z Centralnym Ośrodkiem Doskonalenia Nauczycieli realizuje program wprowadzania problematyki integracyjnej do programów nauczania w szkolnictwie powszechnym. Etap pilotażowy obejmował lata 1997-98 i finansowany jest z programu pomocy PHARE-SIERRA. W ramach programu szkoleniowego przewidziano pakiet multimedialny - podręczniki dla uczniów i nauczycieli wraz z zestawem obejmującym kasetę video i płytę CD ROM do wykorzystania w zajęciach komputerowych. Pierwszy etap szkolenia obejmował około 1200 nauczycieli i zakładał zwiększenie tej liczby. Obecnie na studiach dziennych, magisterskich i podyplomowych wprowadzana jest specjalizacja w dziedzinie integracji europejskiej. Znaczący udział w rozwijaniu wiedzy nt. integracji ma 12 ośrodków badań i studiów europejskich, funkcjonujących głównie przy wyższych uczelniach, a ich działalność wspierana jest również ze środków pomocowych PHARE. Prowadzą one m.in. centra dokumentacji europejskiej, gdzie dostępne są publikacje Biura Wydawnictw Oficjalnych Unii Europejskiej, głównie zbiorów przepisów prawnych obowiązujących w UE. Ośrodki świadczą swoje usługi przedstawicielom nauki, oświaty, administracji publicznej i różnych środowisk gospodarczych. W 9 regionalnych ośrodkach uniwersyteckich prowadzone są studia podyplomowe w dziedzinie integracji europejskiej.

Odnosnie działań informacyjno-promocyjnych UKIE przygotował w lipcu 1997 r. założenia strategii informacyjno- edukacyjnej. We wrześniu 1997 r. Przewodniczący KIE powołał Radę ds. Strategii Informacyjnej. Z inicjatywy środowisk młodzieżowych oraz UKIE uformowała się Młodzieżowa Rada Integracji Europejskiej. Prowadzone były prace przygotowawcze do powołania Centrum Informacji Europejskiej. UKIE rozpoczął wydawanie broszury informacyjnej „Unia Europejska - Informator Ogólny”, w tym wydanie przygotowane specjalne dla przedsiębiorców i rolników. Uzgodniono zasady współpracy z publiczną telewizją i radiem w zakresie upowszechniania audycji i programów zawierających problematykę integracyjną. Dotychczasowe działania nie spełniały wszystkich spodziewanych potrzeb informacyjno-promocyjnych.

Z informacji bieżących wynika, że w kwietniu 1999 r. Komitet Integracji Europejskiej przygotował projekt Programu Informowania Społeczeństwa z propozycją kompleksowych działań promocyjnych, w tym reaktywowania Rady ds. Strategii

Informacyjnej. Projekt ww. Programu został przesłany w maju 1999 r. pod obrady Rady Ministrów.

* * *

Następujące zadania „Harmonogramu” zostały wykonane z opóźnieniem maksymalnie do 4 miesięcy.

Zadania horyzontalne

Zadanie 3. Opracowanie długookresowej analizy zmian strukturalnych w gospodarce polskiej oraz stopnia jej przygotowania do przyjęcia całości *acquis communautaire* (w tym zasad unii gospodarczej i walutowej). Termin - do końca 1997 r.

Zadanie 4. Dokonanie oceny trendów gospodarczych, a w szczególności zdolności do zrównoważonego wzrostu przy malejącym poziomie inflacji i jednoczesnej liberalizacji dostępu do polskiego rynku. Termin - do końca 1997 r.

Zadanie 6. Analiza procesów dostosowawczych w okresie przejściowym na podstawie analizy traktatów akcesyjnych oraz doświadczeń członkowskich krajów II i III poszerzenia UE. Termin - do końca 1997 r.

Odnośnie realizacji powyższych trzech zadań prowadzone były przez UKIE działania z udziałem przedstawicieli Ministerstw: Spraw Zagranicznych, Finansów, Gospodarki oraz Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (RCSS). W wyniku wspólnych ustaleń w styczniu 1998 r. RCSS przedłożyło raport pt. „Analiza i ocena wpływu integracji Polski z UE w sferze społeczno-ekonomicznej”. Ponadto w ramach prac międzyresortowego stałego podzespołu ds. przygotowania negocjacji, został sporządzony raport pt. „Wykorzystanie doświadczeń krajów członkowskich i stowarzyszonych w dziedzinie przygotowań do negocjacji”. Wymienione opracowania zostały włączone do raportu poufnego przygotowanego i przyjętego przez KIE pt. „Przygotowania do negocjacji z Unią Europejską - stan na grudzień 1997 r.”. Ponadto w ramach realizacji zadań RCSS przygotowało we współpracy z UKIE i MSZ „Przegląd makroekonomicznych skutków integracji Szwecji z Unią Europejską”. Materiały te uzupełniało wydawnictwo „Dokumentacja akcesyjna” Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, tom 3 - „Dokumenty dotyczące przystąpienia do Unii Europejskiej Austrii, Finlandii i Szwecji”.

Przygotowanie kadrowe w zakresie ogólnym

Zadanie 114. Utworzenie bazy danych zawierających informacje o absolwentach studiów europejskich oraz o uczestnikach szkoleń w zakresie wiedzy o integracji europejskiej. Termin wykonania w I półroczu 1997 r.

W UKIE przygotowany został projekt informatycznej bazy danych. W październiku 1997 r. zakupiono i następnie zainstalowano odpowiednie oprogramowanie. Pierwszy, podstawowy zbiór danych został przygotowany na podstawie materiałów zebranych z poszczególnych ministerstw i urzędów centralnych. Dane te systematycznie były uzupełniane i zawierały aktualne informacje o przeprowadzonych szkoleniach i ich uczestnikach. Wprowadzony program podstawowy został wyposażony w aplikacje użytkowe, umożliwiające wydruk różnych konfiguracji danych, np. tematyka szkoleń pogrupowana wg obszarów negocjacyjnych.

* * *

Według ustaleń kontroli w trakcie realizacji było dziewięć zadań długoterminowych. Zadania te były wykonywane w określonych obszarach stosownie do bieżących potrzeb:

Dostosowanie prawa

Zadanie 76. Wprowadzenie zmian w prawie polskim wynikające ze zobowiązań podjętych przez Polskę w Układzie Europejskim (głównie w Art. 69). Termin wykonania w dwóch etapach: do 1 lutego 1999 r. i następnie do 1 lutego 2004 r.

Było to zadanie „Harmonogramu” generalnie odnoszące się do całości problematyki związanej z harmonizacją polskiego prawa z prawem UE. Zadanie odnosiło się do bezpośrednio do wielu innych zadań wyznaczonych poszczególnym resortom w „Harmonogramie”. Realizacja niezbędnych prac w poszczególnych obszarach została przekazana według właściwości ministerstw i instytucji prowadzących działania dostosowawcze. UKIE jako koordynator wykorzystywał materiały informacyjne o postępach prac nadsyłane przez resorty i prezentował w rocznych raportach. Uczestniczył też w przygotowaniu odpowiednich ekspertyz i analiz w ramach realizowanych programów pomocowych PHARE.

Zadanie 83. Utworzenie oficjalnego zbioru tłumaczeń wspólnotowych aktów prawnych. Termin realizacji - prace ciągłe.

83a. Przetłumaczenie na język polski i rozpowszechnienie dokumentów Unii Europejskiej dotyczących równego statusu kobiet i mężczyzn oraz prawnych instrumentów dochodzenia tych praw. Termin wykonania - prace ciągłe.

Stosowne materiały i analizy wykonane zostały w ramach prac zleconych finansowanych z programu pomocy PHARE-SIERRA. Prowadzone były dalsze prace analityczne (ekspertyzy) nad uzupełnionymi materiałami dotyczącymi zapewnienia prawnych instrumentów regulujących równy status kobiet i mężczyzn. Z przeprowadzonej ekspertyzy wynikało, że generalnie istnieje zgodność polskiego prawa z treścią odpowiednich dyrektyw unijnych. Jednocześnie wskazano na pewne luki prawne wskazujące, że konieczne są odpowiednie zmiany w przepisach Kodeksu cywilnego. Prace w tym zakresie były kontynuowane.

Przygotowanie kadrowe w zakresie ogólnym

Zadanie 108. Zwiększenie liczby specjalistów z zakresu spraw europejskich. Termin wykonania - okres negocjacji i pierwszy okres członkostwa.

Powyższe zadanie było realizowane poprzez organizowane różnorodne formy kształcenia pracowników administracji. W październiku 1997 r. podpisana została umowa przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej we współpracy z francuską Państwową Szkołą Administracji (ENA), Fundacją Francja - Polska oraz Centrum Europejskim w Natolinie, o przedłużeniu Porozumienia o Współpracy z 1995 r. W ramach Porozumienia kontynuowane były programy Studium Integracji Europejskiej. Od 1995 r. w programach tych łącznie uczestniczyło 180 słuchaczy. Jako ważniejsze działania UKIE wskazał podyplomowe studia dla pracujących prowadzone przez Uniwersytet Warszawski, w których do połowy 1998 r. uczestniczyło 380 osób. W kolegium Europejskim w Brugii wraz z filią Kolegium w Natolinie organizowało stacjonarne studia podyplomowe. Dotychczas w tej formy kształcenia skorzystało 82 osoby. Kolegium zapewnia 20% miejsc dla studentów z Polski. Trwają prace nad zwiększeniem liczby słuchaczy w natolińskiej filii Kolegium. Prace w ramach tego zadania prowadzone były w powiązaniu z zadaniem 113, opisanym w dalszej części dotyczącej szkolenia pracowników.

Zadanie 110. Szkolenie zespołu negocjatorów w zakresie techniki prowadzenia negocjacji oraz przygotowanie wspomagającej grupy ekspertów. Termin realizacji - do końca lipca 1997 r. i później prace ciągłe.

Zadanie było realizowane w formie zorganizowanej przez kierowanie przedstawicieli administracji rządowej na szkolenia o określonym profilu tematycznym. Do

ważniejszych zaliczyć należy udział w seminariach prowadzonych w Centrum Europejskim w Natolinie. Przykładowo dwukrotnie organizowane było w październiku 1997 r. seminarium nt. „Techniki negocjacyjne”, kontynuowane następnie w 1998 r. Ponadto w październiku 1997 r. dwukrotnie odbyły się wykłady nt. „Rządowa koordynacja polityki europejskiej w państwie członkowskim UE na przykładzie Wielkiej Brytanii” oraz w grudniu seminarium nt. „Polityka konkurencji w warunkach jednolitego Rynku”. Na zlecenie UKIE w maju 1998 r. w Instytucie Europejskim w Łodzi, zorganizowane zostało seminarium nt. „Negocjacje europejskie”, w którym uczestniczyła 26-osobowa grupa pracowników różnych resortów. Z kontroli wynikało, że działalność szkoleniowa była rozszerzana i kontynuowana w 1998 r. Była ona skierowana do urzędników różnych resortów, a zwłaszcza pracowników UKIE.

Zadanie 111. Szkolenia językowe dla pracowników administracji centralnej i ekspertów biorących udział w przygotowaniach do negocjacji i w samych negocjacjach.

Termin wykonania - I półrocze 1997 r., prace ciągłe.

W 1997 i 1998 r. zrealizowane zostały dwa programy w zakresie szkolenia językowego w ramach przygotowań do negocjacji. Zorganizowano kursy dla 92 osób uczestniczących w przygotowaniach do negocjacji obejmujących głównie gromadzenie niezbędnej dokumentacji i opracowanie mandatu negocjacyjnego. Kursy prowadzone były w ośrodkach szkolenia językowego w Wielkiej Brytanii, przy współpracy British Council. Połowę kosztów finansowała strona polska, pozostałe ze środków pomocowych PHARE-SIERRA. Dalsze szkolenia językowe przeprowadzono w okresie lipiec-sierpień 1998 r. dla tych członków Zespołu Negocjacyjnego, którzy zainteresowani byli udziałem w szkoleniu, organizowanym w trybie indywidualnym w ośrodku w Canterbury.

Zadanie 112. Zapewnienie stabilizacji zawodowej, przeciwdziałanie odpływowi pracowników administracji centralnej i ekspertów biorących udział w przygotowaniach do negocjacji i w negocjacjach poprzez stworzenie systemu zachęt płacowych i możliwości awansu. Termin - I półrocze 1997 r., prace ciągłe.

W celu zapewnienia stabilizacji zawodowej pracowników UKIE wykorzystywane były możliwości wynagradzania pracowników w ramach obowiązujących przepisów. Przyjęte zasady wynagradzania pracowników nie miały charakteru odrębnego systemu zachęt płacowych. Średnia płaca miesięczna za okres I - V. 1997 r. wyniosła 1665,00 zł na jednego zatrudnionego. W okresie I - V. 1998 r. średnia płaca wyniosła odpowiednio 2.192,00 zł i w obu przypadkach odnosiła się do pracowników merytorycznych UKIE. Wysokość podwyżek na stanowiskach dyrektorów i wicedyrektorów komórek organizacyjnych wyniosła na jednego pracownika średnio w

1997 r. 431,60 zł, a w 1998 r. 676,80 zł. Najmniejszy poziom wzrostu wynagrodzenia odnotowano wśród pracowników na stanowiskach referendarzy i podreferendarzy. Średnio na pracownika w 1997 r. kwota podwyżki wyniosła 178,80 zł, a w 1998 r. 201,23 zł.

Zadanie 113. Objęcie programem szkoleń pracowników tych jednostek centralnych, które odpowiadają za realizację resortowych programów dostosowawczych do standardów UE oraz specjalistów dla potrzeb administracji centralnej, regionalnej i lokalnej, szczególnie w dziedzinie prawa wspólnotowego i programów wspólnotowych. Termin wykonania - proces ciągły.

Jako ważniejsze działania Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej w realizacji tego zadania uznano trzymiesięczne staże, organizowane dla młodych (do 35 lat) pracowników ministerstw i urzędów centralnych w Komisji Europejskiej oraz w Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej. Staże tego rodzaju organizowane są od 1991 r. z udziałem 20 osób rocznie. Od 1997 r. Polska, jako jedyny kraj nie będący członkiem UE, uzyskała stałe 2 miejsca stażowe, na ogólną liczbę 40 miejsc. Organizowane są też miesięczne lub krótsze wyjazdy pracowników administracji na staż w instytucjach rządowych Francji i Niemiec. Uzupełnieniem prac w tym zakresie były stałe cykle seminariów specjalistycznych organizowanych w Instytucie Europejskim w Łodzi, a także różne cykle wykładów specjalistycznych organizowane bezpośrednio w ministerstwach i urzędach centralnych, również z udziałem lub przy współpracy z UKIE.

Zadanie 117. Zapewnienie obsady kadrowej w UE w przyszłości oraz w instytucjach uczestniczących w przygotowywaniu Polski do członkostwa w UE na wszystkich szczeblach administracji (w kraju i za granicą) i we wszystkich sferach życia gospodarczego i społecznego kraju. Termin wykonania - do uzyskania członkostwa.

UKIE podejmował działania, zmierzające do zapewnienia kadry specjalistów, którzy w przyszłości będą mogli być zatrudnieni w instytucjach administracyjnych UE oraz w administracji krajowej. Oparte zostały na wielotematycznych międzynarodowych programach kształcenia i szkolenia organizowanych w kraju i zagranicą (studia, staże, szkolenia, seminaria). Programy te były i są kontynuowane w ramach współpracy z instytucjami europejskimi. Zakres tych prac przedstawiony jest również przy opisie realizacji zadań 15, 108, 110, 113.

Przygotowanie kadrowe w zakresie prawa

Zadanie 122. Stopniowe tworzenie elektronicznej sieci dostępu do prawniczych (EUROLEX i CELEX) i bibliograficznych (SCAD) baz danych, która obejmie organy administracji centralnej. Termin realizacji - w zależności od postępu procesu komputeryzacji instytucji administracji państwowej.

Zadanie realizowane było przez UKIE z zagranicznych środków pomocowych PHARE. W wyniku wyboru ofert, zakupiona została baza danych CELEX (gromadząca europejskie akty prawne) z przeznaczeniem dla zainteresowanych ministerstw i innych instytucji. Kontrakt na dostawę systemu został zawarty w czerwcu 1998 r. Ze strony UKIE prowadzone były starania o zapewnienie resortom uprzywilejowanego dostępu do tej bazy danych.

* * *

Według ustaleń kontroli, realizacja pozostałych, wymienionych niżej zadań nie w pełni odpowiadała ustaleniom „Harmonogramu”. Niektóre zadania nie zostały podjęte, zrealizowane były częściowo lub opóźnione w stosunku do wyznaczonych terminów:

Zadania horyzontalne

Zadanie 18. Opracowanie zasad nowoczesnej polityki informacyjnej państwa w perspektywie członkostwa Polski w UE. Termin realizacji: do końca II kwartału 1997 r.

Efektem wstępnych działań UKIE było powołanie - zarządzeniem nr 3 Przewodniczącego KIE z 9 września 1997 r. - Rady ds. Strategii Informacyjnej. Od posiedzenia inauguracyjnego w dniu 10 września 1997 r. nie organizowano posiedzeń Rady, która miała wypracować odpowiednie koncepcje w tej dziedzinie. Dopiero w dniu 11 września 1998 r., Kierownictwo UKIE obradowało nad programem informowania społeczeństwa i skutków wejścia Polski do Unii Europejskiej. Do zakończenia kontroli program ten nie był przyjęty do realizacji.

Zadanie 20. Opracowanie koncepcji i postulatów ws. finansowania procesów dostosowawczych z funduszy przedakcesyjnych i funduszy strukturalnych.
Termin wykonania - I półrocze 1997 r.

Do końca I półrocza 1997 r. Urząd nie dysponował szczegółowymi materiałami w sprawie nowych założeń korzystania przez Polskę z wymienionych funduszy. Założenia te były dopiero anonsowane przez Komisję Europejską w 1997 r. Działania w tym zakresie UKIE podjął w 1998 r. po analizie dokumentów otrzymanych z Unii Europejskiej - „Partnerstwo na Rzecz Członkostwa” oraz „Nowa orientacja PHARE”,

która została przyjęta przez Komitet Integracji Europejskiej w dniu 28 września 1998 r.

W ocenie NIK, z uwagi na powyższe okoliczności, termin wykonania zadania powinien być przedłużony, odpowiednio do stanu współpracy z Komisją Europejską w tym zakresie.

Polityka strukturalna i współpraca finansowa

Zadanie 54. Wykonanie studium na temat zdolności absorpcyjnej Polski z punktu widzenia wykorzystania pomocy strukturalnej i współfinansowania (z budżetu państwa oraz wkładów własnych inwestorów). Termin wykonania 1997-1998 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że Departament ds. Negocjacji Akcesyjnych UKIE nie posiadał dokumentacji potwierdzającej, czy realizacja zadania została podjęta lub jaki był stan zaawansowania prac. Problematyka ta nie została również podjęta przez międzyresortowy podzespół - „Polityka regionalna”. Do końca maja 1998 r. nie ustalono, który z resortów uczestniczących w pracach podzespołu powinien wykonać niezbędne ekspertyzy i z jakich źródeł pokryte zostaną koszty ich wykonania. W ocenie NIK, działania UKIE należy uznać za nieskuteczne dla terminowej realizacji tych prac.

Zadanie 50. Dokonanie przeglądu wykorzystania środków pomocowych i przygotowanie założeń reorientacji wykorzystania środków zgodnie z zadaniami nakreślonymi w NSI. Termin wykonania w 1997 r.

W 1997 r. UKIE nie podejmował działań w zakresie przygotowania założeń reorientacji wykorzystania środków pomocowych zgodnie z zadaniami nakreślonymi w NSI. Przesunięcie rozpoczęcia prac uzasadniała nowa koncepcja wykorzystania funduszy PHARE zmieniająca dotychczasowe zasady finansowania programów pomocowych, zapowiadana przez UE w 1997 r., a następnie ogłoszona w 1998 r.

Dostosowanie prawa

Zadanie 81. Wprowadzenie kontroli poselskich projektów aktów normatywnych oraz zmian w projektach rządowych, wprowadzonych w toku prac legislacyjnych pod względem zgodności z Układem Europejskim i prawem europejskim - utworzenie odpowiedniego zespołu ekspertów. Termin realizacji - I półrocze 1997 r.

Kierownictwo KIE występowało do Marszałka Sejmu RP o wprowadzenie do Regulaminu Sejmu RP procedury pozwalającej na opiniowanie i kontrolę wszystkich

projektów aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z prawem Unii Europejskiej, w tym rządowych projektów ustaw na końcowym etapie procesu legislacyjnego. Ostatnie wystosowane pismo w tej sprawie zostało skierowane do Marszałka Sejmu przez Sekretarza KIE w dniu 23 października 1997 r. Do zakończenia kontroli, KIE nie został poinformowany o prowadzonych pracach nad uregulowaniem powyższej kwestii przez Sejm RP.

Z ustaleń pokontrolnych wynikało, że odpowiednie zmiany w Regulaminie Sejmu RP weszły w życie dopiero z dniem 14 kwietnia 1999 r.

Przygotowanie kadrowe w zakresie ogólnym

Zadanie 107. Stworzenie systemu kształcenia administracji centralnej, regionalnej, lokalnej, parlamentarzystów i służb specjalistycznych parlamentu w zakresie wiedzy o integracji europejskiej. Termin realizacji do końca kwietnia 1997 r.

UKIE nie posiadał dokumentów potwierdzających wykonanie zadania. Urząd wskazywał, że zakres problematyki określonej w zadaniu wymagał długotrwałego procesu tworzenia instytucjonalnych i programowych struktur, co nie było możliwe do wykonania w przyjętym terminie. Według ustaleń kontroli, zadanie już w projekcie „Harmonogramu” wymagało przyjęcia dłuższego terminu realizacji. Stwierdzono, że Urząd nie występował do Rady Ministrów o zmianę tego terminu w czasie realizacji „Harmonogramu”.

Zadanie 109. Podjęcie starań na rzecz jak najszerzego włączenia polskiej infrastruktury szkoleniowej do sieci szkoleniowej UE. Termin realizacji w I półroczu 1997 r.

Według ustaleń kontroli, UKIE wskazał Ministerstwo Edukacji Narodowej jako realizatora tego zadania. Urząd nie występował o wyłączenie zadania ze swojego zakresu obowiązków lub zmianę uprzednio wyznaczonego wykonawcy w czasie tworzenia „Harmonogramu”, a po jego przyjęciu nie podejmował współpracy z Ministerstwem realizującym powyższą tematykę.

UKIE wskazał, że w lutym 1998 r. Rada Stowarzyszenia Między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony, a Rzeczpospolitą Polską z drugiej strony, podjęła decyzję dotyczącą zasad i warunków udziału Polski w programach Wspólnoty w zakresie szkolenia i edukacji młodzieży. Polska przyjęła uczestnictwo w programach pt. Leonardo da Vinci, Młodzież dla Europy i Sokrates.

Zadanie 116. Szkolenia w zakresie kierowania zespołami, komunikacji społecznej, nowoczesnych technik pracy administracyjnej, elektronicznej archiwizacji dokumentów i przetwarzania danych. Termin realizacji - proces ciągły

Zadanie zostało wyznaczone do wykonania przez Departament Kształcenia Europejskiego i Informacji UKIE, który nie prowadził prac w tym zakresie. Kontrola wykazała, że po wprowadzonych zmianach w strukturze organizacyjnej UKIE - zadanie podejmowane było przez inne komórki organizacyjne. Odnośnie tematu komunikacji społecznej w pracach brał udział Departament Informacji i Komunikacji Społecznej (przeprowadzona była kampania informacyjna nt. integracji Polski z Unią, powołane zostało Centrum Informacji Europejskiej, wprowadzono informację do sieci Internet, szkolenia dla dziennikarzy). Zadanie realizowane było również przez Biuro Kadr, Szkolenia i Organizacji UKIE, które organizowało tego rodzaju szkolenia tylko dla pracowników Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Przyjęta organizacja prac, dotyczących tego zadania wymagała uaktualnienia w „Harmonogramie”.

Przygotowanie kadrowe w zakresie prawa

Zadanie 119. Rozszerzenie i przyspieszenie realizacji programu szkolenia specjalistycznego pracowników z departamentów prawnych i prawników działających w obszarze wymiaru sprawiedliwości. Termin realizacji - do końca 2000 roku.

Zadanie 123. Zintensyfikowanie nauczania języków obcych w środowiskach prawniczych.
Termin realizacji - praca ciągła.

Powyższe zadania 119 i 123 realizowane były samodzielnie przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Według stanowiska UKIE, zadania odnoszące się do prawników działających w obszarze wymiaru sprawiedliwości pozostawały w ustawowej kompetencji Ministerstwa Sprawiedliwości. W związku z powyższym UKIE, wskazany w „Harmonogramie” jako Urząd wiodący, nie gromadził dokumentacji dotyczącej prowadzonych prac, nie podejmował też starań w nawiązaniu współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości przy realizacji tych zadań.

Zadanie 124. Określenie zgodnych z NSI potrzeb programowych, ram kadrowych oraz wysokości niezbędnych środków na realizację programów szkoleniowych w zakresie problematyki europejskiej, w szczególności dotyczącej prawa wspólnotowego. Termin realizacji - I półrocze 1997 r.

Żaden ze wskazanych w UKIE Departamentów: Harmonizacji Prawa i Spraw Traktatowych, Kształcenia Europejskiego, Pomocy Zagranicznej, Funduszy

i Programów Wspólnotowych nie przyjął odpowiedzialności za wykonanie tych prac. W konsekwencji UKIE nie wykazało, że zadanie to zostało zrealizowane.

Działania informacyjne

Zadanie 128. Utworzenie Polskiego Instytutu Europejskiego. Termin realizacji - I półrocze 1997 r.

UKIE zajmował się ww. zadaniem od grudnia 1996 r. do maja 1997 r. Prace nad utworzeniem Polskiego Instytutu Europejskiego (PIE) nie wyszły poza fazę wstępnych koncepcji, konsultowanych z Ministerstwem Spraw Zagranicznych odnośnie połączenia PIE z organizowanym Polskim Instytutem Spraw Międzynarodowych. Po zmianach organizacyjnych w UKIE, powołany od 1 sierpnia 1997 r. Departament Stosunków Międzynarodowych UKIE nie podjął zadania do realizacji. W ocenie NIK, koncepcja utworzenia Polskiego Instytutu Europejskiego, wyrażona w Narodowej Strategii Integracji, nie została wsparta należyтыми działaniami i merytorycznymi analizami, co do celowości utworzenia PIE. Ocenę tę podkreśla fakt, że od maja 1997 r. do zakończenia kontroli, tj. do 30 września 1998 r., prace nad powołaniem PIE zostały zaniechane.

Współpraca UKIE z innymi organami administracji rządowej oraz Międzyresortowym Komitetem Koordynacyjnym (K-4)³⁸.

Według „Harmonogramu” UKIE miał współpracować przy 14 zadaniach realizowanych przez inne organy administracji rządowej. Kontrola wykazała, że Urząd uczestniczył w niektórych pracach, dotyczących 11 zadań „Harmonogramu” wyznaczonych innym ministerstwom i instytucjom. Prace te polegały przede wszystkim na uczestnictwie przedstawicieli departamentów merytorycznych tego Urzędu w pracach międzyresortowych podzespołów sektorowych, powołanych w pierwszym półroczu 1997 r. przez Przewodniczącą KIE. Z ustaleń kontroli wynika, że podzespoły te wykonywały niektóre zadania i tematy określone w „Harmonogramie”. W ramach współpracy departamenty UKIE przekazywały innym organom administracji rządowej materiały zawierające opracowania tematyczne i raporty, stosownie do zapotrzebowania tych organów. Szczególnie dotyczyło to współpracy UKIE z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, w zakresie przekazywania analiz i materiałów pomocnych w działalności promocyjnej i informacyjnej dotyczącej procesu integracji Polski z UE.

³⁸ W Komitecie miały współpracować: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Sprawiedliwości, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej oraz Urząd Ochrony Państwa. Ponadto w pracach Komitetu uczestniczyło Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Z ustaleń kontroli wynika, że przedstawiciele UKIE nie brali bezpośredniego udziału w pracach merytorycznych Międzyresortowego Komitetu Koordynacyjnego tzw. K-4 realizującego zadania w obszarze: **wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne**. Uczestnictwo UKIE w realizacji tych zadań polegało na uzyskiwaniu informacji od ministerstw uczestniczących w K-4, które następnie były wykorzystane w sporządzonym rocznym raporcie nt. postępów w procesie integracji Polski z UE.

W związku z realizacją „Harmonogramu”, UKIE nie prowadził, dla poszczególnych zadań, ewidencji prac zleczanych w całości lub w części poza struktury organizacyjne UKIE, tj. do wykonania przez wyspecjalizowane instytucje lub ekspertów. Brak powyższych danych nie pozwolił na dokonanie przez NIK oceny, w jakim stopniu zlecanie różnych zadań innym instytucjom i ekspertom spoza UKIE było uzasadnione i wykluczało zaangażowanie własnej kadry specjalistów w prace merytoryczne wynikające z „Harmonogramu”.

2.2. Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ)

Zgodnie z Zarządzeniem Nr 24 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 listopada 1996 r., nadającym Ministerstwu regulamin organizacyjny, koordynacja zadań Ministerstwa wynikających z udziału Polski w procesie integracji politycznej i gospodarczej w Europie, należała do Departamentu Integracji Europejskiej (DIE).

Według ustaleń kontroli, inne departamenty Ministerstwa zgłosiły gotowość realizacji wybranych zadań „Harmonogramu”, stosownie do ich właściwości merytorycznej. Kierownictwo kilku departamentów prezentowało stanowisko, że zgłoszenie gotowości realizacji nie powodowało skutków obligatoryjnego wykonania zadań, odpowiednio do wskazań „Harmonogramu”. W ocenie NIK koordynacja wewnętrzna prowadzona przez DIE nie była wystarczająca w zakresie ustalenia zobowiązań dla poszczególnych komórek organizacyjnych MSZ i egzekwowania pełnego wykonania zadań merytorycznych. Według NIK wskazywało to na potrzebę wprowadzenia prawno-organizacyjnych rozwiązań w Ministerstwie, z uwzględnieniem ewentualnych zmian w przepisach regulaminu organizacyjnego, które wzmocniłyby wewnętrzną koordynację i nadzór nad realizacją zadań związanych z integracją.

Ministerstwo jako instytucja wiodąca miało realizować 12 zadań. Ponadto „Harmonogram” przewidywał współpracę Ministerstwa przy 35 zadaniach realizowanych przez inne organy administracji rządowej, w tym udział w pracach

Międzyresortowego Komitetu Koordynacyjnego, tzw. K-4. Wyznaczone zadania MSZ realizowało w następujących obszarach:

Zadania horyzontalne

Zadanie 12. Rozpoznanie stanowisk negocjacyjnych państw członkowskich i Komisji Europejskiej w kontekście zbliżających się negocjacji członkowskich, założeń przyszłego budżetu wspólnotowego, reformy funduszy strukturalnych i wspólnej polityki rolnej. Termin realizacji zadania w latach 1998-99.

W ramach powyższego zadania Ministerstwo opracowało raport pt. „Narada Ambasadorów i Radców Handlowych. Wybrane problemy funkcjonowania i planowanych reform wewnętrznych Unii Europejskiej w kontekście przyjmowania państw Europy Środkowej i Wschodniej” oraz zestawienie stanowisk państw członkowskich i stowarzyszonych w sprawie „Agendy 2000”³⁹. W ramach tego zadania Ministerstwo monitorowało wspólnotową problematykę rolną oraz reformę funduszy strukturalnych. Opracowano i przekazano organom Unii Europejskiej wnioski w sprawie programu pomocy przedakcesyjnej dla modernizacji polskiej wsi, rolnictwa oraz gospodarki żywnościowej. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że zadanie jest wykonywane zgodnie z programem własnym Ministerstwa i terminem przyjętym w „Harmonogramie”.

Dostosowanie prawa

Zadanie 76. Wprowadzenie zmian w prawie polskim wynikające ze zobowiązań podjętych przez Polskę w Układzie Europejskim, głównie w art. 69. Termin realizacji I etapu - do 1 lutego 1999; II etapu do lutego 2004 r.

W toku kontroli stwierdzono, że dziedziny prawa wymienione w artykule 69 Układu Europejskiego nie odnosiły się do właściwości MSZ. W celu realizacji zobowiązań wynikających z ww. zadania Ministerstwo uczestniczyło w konsultacjach międzyresortowych dla zapewnienia projektom nowych aktów prawnych zgodności z postanowieniami Układu Europejskiego oraz zobowiązaniami wynikającymi z Umowy Stowarzyszeniowej. Biorąc pod uwagę stan zaawansowania prac i zakres problematyki wymagający wykonania, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że prace dotyczące realizacji tego zadania postępują sukcesywnie.

³⁹ Kompleksowa reforma finansowa Unii Europejskiej, przyjęta do realizacji na lata 2000-2006, w tym określone działania dla wzmocnienia UE i jej poszerzenia o nowe kraje członkowskie.

System lobbyingu i promocji obrazu Polski oraz działania zewnętrzne

Zadanie 16. Stworzenie systemu lobbyingu polskich interesów gospodarczo-politycznych w instytucjach i organizacjach UE, obejmującego mechanizm współpracy z organizacjami pozarządowymi. Termin wykonania zadania do końca 1997 r.

Zadanie 89. Promocja interesów i pozytywnego obrazu Polski za granicą; reagowanie na negatywne opinie o Polsce; rozwijanie współpracy z przedstawicielami zagranicznych mediów. Termin realizacji - prace ciągłe.

Ministerstwo przygotowało opracowanie pt. „Przygotowanie koncepcyjne i osobowe polskich placówek dyplomatycznych do działalności lobbyingowej w kontekście starań Polski o członkostwo w Unii Europejskiej”, oraz przedstawiło materiały z przebiegu kampanii promocyjnej „Dni Polskie”, jaką MSZ zorganizowało w 16 krajach. Zostały też opracowane następujące dokumenty „Założenia strategii informacyjnej w zakresie procesu integracji Polski z UE” oraz „Zagraniczna Promocja Polski - koncepcja koordynacji działań”. Powyższe opracowania Ministerstwa wskazywały cele promocji, metodykę działań i adresatów kampanii promocyjnej. Stwierdzono ponadto, że MSZ gromadziło informacje dotyczące reakcji i stanowisk zagranicznych środowisk politycznych i opiniotwórczych odnoszących się do członkostwa Polski w NATO i UE, a źródłem tych informacji były kwestionariusze przysyłane z polskich przedstawicielstw dyplomatycznych w państwach UE i NATO. Ministerstwo monitorowało, na podstawie napływających codziennie z placówek zagranicznych clarisów prasowych, sprawy związane z negatywnym przedstawianiem Polski za granicą, i podejmowało odpowiednie przeciwdziałanie. W toku kontroli stwierdzono, że powyższe informacje umożliwiły Ministerstwu podejmowanie interwencji w mediach zagranicznych, m.in. w formie zamieszczenia koniecznych sprostowań. Ponadto, realizując ww. zadania MSZ organizowało briefingi prasowe, podróże informacyjno-studyjne dziennikarzy zagranicznych, a także prowadziło kampanie informacyjne w mediach elektronicznych. Mimo różnych inicjatyw, Ministerstwo nie stworzyło, w terminie wyznaczonym w „Harmonogramie”, jednolitego w skali kraju systemu lobbyingu polskich interesów gospodarczo - politycznych.

Zadanie 84. Rozpoznawanie, monitorowanie oraz wpływanie na stanowiska państw członkowskich Unii Europejskiej w celu eliminacji potencjalnych zagrożeń dla procesu integracji Polski z UE. Termin realizacji - prace ciągłe.

Zadanie realizowane było głównie za pośrednictwem polskich placówek dyplomatycznych za granicą. Działały one w oparciu o wytyczne MSZ opracowywane

dla ambasad RP. Wytyczne dotyczyły rozpoznawania i monitorowania oraz wpływania na stanowiska państw członkowskich UE, w celu wyeliminowania potencjalnych zagrożeń dla procesu integracji Polski z Unią Europejską oraz prezentowania stanowiska Polski w kontaktach dwustronnych i wielostronnych. Sprawozdania z realizacji zadania były ujęte w rocznych raportach ambasad RP. Ponadto placówki dyplomatyczne informowały na bieżąco Ministerstwo o stanowisku krajów Unii Europejskiej w sprawach dotyczących integracji Polski z UE, przedstawiały jednocześnie własne sugestie odnośnie działań, jakie należy podejmować celem wpłynięcia na stanowiska poszczególnych państw. Stwierdzono, że po analizie otrzymanych informacji, Ministerstwo tworzyło dokumenty, które kierowane były do przedstawicieli polskiego rządu i instytucji zaangażowanych w proces negocjacyjny. Ministerstwo sporządzało również materiały informacyjne do oficjalnych rozmów międzypaństwowych, dokonywało każdorazowo analizy i ocen zagadnień integracyjnych wynikających z takich rozmów.

Zadanie 85. Powołanie zespołów ds. integracji z Unią Europejską w polskich placówkach dyplomatycznych w krajach członkowskich UE i w miarę potrzeby w innych krajach. Termin wykonania - 1997 r.

MSZ, w ramach realizacji tego zadania opracowało projekt zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie powoływania w polskich placówkach dyplomatycznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Zespołów ds. Integracji Europejskiej. Prace dotyczące wydania zarządzenia zostały w Ministerstwie wstrzymane, z powodu podjętej reformy biur Radców Handlowych i planowanego usytuowania ich w strukturze ambasady. Mimo braku takiego zarządzenia szefowie polskich placówek dyplomatycznych w Wiedniu, Kolonii i Londynie utworzyli w strukturze organizacyjnej ambasad Zespoły ds. Integracji Europejskiej. W innych krajach zagadnieniami integracji zajmowali się wyznaczeni przez ambasadora jego zastępcy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nie było uzasadnionych powodów wstrzymywania prac dotyczących powołania odpowiednich zespołów w innych placówkach zagranicznych, a ze strony Ministerstwa nie było również wystarczających działań dla pełnej realizacji zadania, przewidzianego do wykonania w 1997 r.

Zadanie 86. Informowanie władz RP o stanowiskach i inicjatywach UE istotnych dla członkostwa Polski w UE oraz informowanie o ewolucji stosunku Polaków do integracji europejskiej. Termin realizacji - prace ciągłe.

Do informowania polskich władz o inicjatywach UE służyło systematyczne monitorowanie mediów w krajach urzędowania przez polskie placówki

dypłomatyczne, które przekazywały do Ministerstwa doniesienia w najważniejszych sprawach dotyczących Polski. W Ministerstwie wydawano codzienny biuletyn pt. „Przegląd Mediów Zagranicznych”, w którym dominowała tematyka UE. Opracowywane były na bieżąco materiały dotyczące posiedzeń i narad najwyższych władz UE. Przedstawiane były wyniki sondaży Komisji Europejskiej o poparciu społecznym w sprawie przystąpienia do UE w krajach kandydujących. Według NIK, obrane formy realizacji zadania, odpowiadały tematyce wskazanej w wymienionym zadaniu.

Zadanie 87. Współpraca z instytucjami Unii Europejskiej, również na forum innych organizacji międzynarodowych. Termin realizacji - prace ciągłe.

Współpraca z instytucjami Unii Europejskiej na forum innych organizacji międzynarodowych została określona w wytycznych do dialogu politycznego RP z UE. Ministerstwo prowadziło różnorodne działania rozszerzające współpracę z przedstawicielami władz UE. Utrzymywane były stałe kontakty ekspertów w ramach utworzonych grup roboczych oraz zintesyfikowane kontakty dyplomatyczne. Ministerstwo przyłączało się do niektórych deklaracji i demarchés unijnych, podejmowało wspólne działania na forum organizacji międzynarodowych oraz prezentowało w deklaracjach politycznych zbliżone bądź wspólne stanowisko w sprawach dotyczących aktualnej sytuacji międzynarodowej. W ocenie NIK dotychczasowe działania Ministerstwa w realizacji tego zadania były wykonywane stosownie do zaistniałych potrzeb.

Przygotowanie kadrowe w zakresie ogólnym

Zadanie nr 108. Zwiększenie liczby specjalistów z zakresu spraw europejskich. Termin realizacji - okres negocjacji i pierwszy etap członkostwa.

Zadanie nr 112. Zapewnienie stabilizacji zawodowej, przeciwdziałanie odpływowi pracowników administracji centralnej i ekspertów biorących udział w przygotowaniach do negocjacji i w negocjacjach poprzez stworzenie systemu zachęt płacowych i możliwości awansu. Termin realizacji - I półrocze 1997 r., prace ciągłe.

Od kwietnia 1997 r. do sierpnia 1998 r. w Ministerstwie zatrudniono 84 osoby z wyższym wykształceniem. Spośród nich 38 osób legitymowało się dyplomem ukończenia studiów i kursów związanych z problematyką europejską lub stażem w instytucjach zajmujących się tą problematyką. Jako powód niepełnej realizacji niektórych zadań ujętych w „Harmonogramie” wskazano braki kadrowe, w tym

w polskich placówkach dyplomatycznych za granicą. Według Ministerstwa w latach 1997 i 1998 nie było możliwe utrzymanie stabilizacji kadr na pożądanym poziomie z powodu ograniczonego funduszu płac. MSZ występowało do Ministra Finansów o zwiększenie środków na te cele. Średnia statystycznie płaca w Ministerstwie w 1997 r. wyniosła 1.430,72 zł. W 1997 r. spośród 674 pracowników, z pracy w MSZ zrezygnowały 42 osoby, w tym 16 w wieku poniżej 35 lat. Według projektu budżetu na 1998 r. średnia płaca w MSZ wyniosła 1586,18 zł. Taryfikator płac przyjęty na rok 1998 przewidywał dla absolwenta szkoły wyższej, posiadającego znajomość co najmniej dwóch języków obcych, wynagrodzenie miesięczne w wysokości 720,00 zł. Kontrola wykazała, że MSZ analizuje sytuację płacową pracowników i podejmuje interwencyjne działania w celu zwiększenia poziomu płac.

Zadanie 117. Zapewnienie obsady kadrowej w UE w przyszłości oraz w instytucjach uczestniczących w przygotowywaniu Polski do członkostwa w UE na wszystkich szczeblach administracji - w kraju i za granicą - i we wszystkich sferach życia gospodarczego i społecznego kraju. Termin realizacji - do uzyskania członkostwa w UE.

Oceniając stopień realizacji zadania ustalono, że w Departamencie Personalnym nie było żadnych informacji dotyczących powierzonych Ministerstwu zadań kadrowych wynikających z „Harmonogramu”. W latach 1997-1998 w MSZ skierowano na aplikację służby zagranicznej łącznie 41 osób, w tym na problematykę prawną i stosunki międzynarodowe - 15 osób. Według NIK, Ministerstwo nie podejmowało zdecydowanych działań, w celu zintensyfikowania prac realizujących to zadanie.

Działania informacyjne

Zadanie 129. Propozycja stanowiska Rządu RP wobec reformy UE w perspektywie poszerzenia. Termin realizacji: czerwiec - wrzesień 1997 r.

Dotychczasowe działania Ministerstwa w przygotowaniu propozycji polegały na udziale: w międzyresortowym zespole ds. przygotowania dokumentacji w obszarze negocjacyjnym dotyczącym instytucji Unii Europejskiej, w tym w pracach międzyresortowego podzespołu nr 28 - „Instytucje Europejskie”. Prace te zakończyły się sporządzeniem raportu końcowego z oceną wpływu integracji Polski z Unią Europejską na sferę społeczno-ekonomiczną. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła podjęte przez Ministerstwo działania, mające na celu realizację powyższego zadania.

W związku z proponowanym do realizacji w Załączniku nr 1 do „Harmonogramu” *Programem szkolenia kadr dla potrzeb negocjacji oraz obsady stanowisk związanych z integracją z UE*, NIK stwierdziła, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie posiada długofalowego, specjalnego programu szkoleń, który miał być przygotowany dla potrzeb Ministerstwa wspólnie z UKIE.

Kontrola wykazała, że MSZ aktywnie współpracowało z innymi organami administracji rządowej przy realizacji przez te organy zadań „Harmonogramu”. Znaczący udział MSZ odnotowano przy realizacji zadań w obszarze - wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne. Główną formą realizacji tych zadań był udział Ministerstwa w pracach Międzyresortowego Komitetu Koordynacyjnego (tzw. K-4), w tym również w pracach międzyresortowego podzespołu nr 25 - „Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne”. Działania MSZ doprowadziły m.in. do bezpośrednich kontaktów z Grupą z Schengen, opracowania szczegółowego harmonogramu dostosowań polskiego systemu wizowego do wymogów Unii Europejskiej, a także przygotowania wspólnie z państwami stowarzyszonymi projektu Paktu Przedakcesyjnego na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej.

2.3. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA)

Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym MSWiA, za realizację zadań związanych z integracją europejską odpowiadał Departament Integracji Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej (DIEiWM). Do zadań Departamentu w tym zakresie należała m.in. koordynacja działań innych komórek organizacyjnych i służb MSWiA.

Jak ustalono, Departament Integracji Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej MSWiA przekazał „Harmonogram” do realizacji komórkom organizacyjnym Ministerstwa i jednostkom resortu po miesiącu od jego otrzymania z UKIE. Departament nie przekazywał szczegółowych instrukcji, wytycznych lub wewnętrznego terminarza zobowiązującego pozostałe komórki i jednostki do wykonania zadań „Harmonogramu”, nie podejmował też bieżących czynności koordynacyjnych w związku z realizacją „Harmonogramu”. Według stanowiska Kierownictwa Departamentu, kontynuowanie prac nie wymagały wsparcia w tej formie, ponieważ większość zadania była już w trakcie realizacji jeszcze przed wprowadzeniem „Harmonogramu”.

Stan wykonania zadań określonych w poszczególnych obszarach „Harmonogramu” przedstawiał się następująco:

Swoboda przepływu towarów

Zadanie 26. c. Przygotowanie do uczestnictwa w unii celnej i rynku wewnętrznym UE powoduje konieczność identyfikacji i stopniowego znoszenia przez Polskę przeszkód fizycznych w handlu (kontrolę i procedury graniczne), w tym rozbudowa infrastruktury na granicach, które staną się po przystąpieniu Polski zewnętrznymi granicami UE. Termin realizacji - do czasu uzyskania członkostwa.

Zadanie realizowane było przez wojewodów i Straż Graniczną. Z ustaleń kontroli wynika, że stan wykonania tego zadania był w fazie początkowej, a postępy prac były uwarunkowane głównie wielkością i terminami przyznanych środków z programów pomocowych PHARE COP 97 i COP 98. W połowie 1998 r. prowadzono jeszcze procedury przetargowe i rozpoczęto zawieranie kontraktów na wykonanie zadań przewidzianych w ramach tych programów.

Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne

Zadanie 91b. Dokonanie analizy porównawczej rozwiązań systemowych wobec sprawców przemocy stosowanych dotychczas w Polsce i krajach Unii Europejskiej oraz opracowanie założeń programowych uwzględniających wnioski z tej analizy.
Termin wykonania 1997-2000 r.

W ramach realizacji zadania podjęte zostały określone działania prawne i instytucjonalne, w celu ograniczania przestępczości. W 1997 r. w Komendzie Głównej Policji powołano Biuro ds. Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej, z zadaniem usprawnienia koordynacji działań w zwalczaniu grup przestępczych, w tym grup o charakterze międzynarodowym. W wyniku podjętych inicjatyw i prac międzyresortowych z udziałem MSWiA, wprowadzone zostały zmiany przepisów Kodeksu karnego, dotyczące przestępstw handlu ludźmi i wykorzystywania seksualnego. Wprowadzono nowe przepisy do Kodeksu karnego (obowiązujące od września 1998 r.) o świadku koronnym i świadku incognito. Według stanowiska Ministerstwa, szczegółowe analizy funkcjonowania nowych przepisów i sformułowanie wniosków o ich przydatności lub niezbędnej nowelizacji powinny być przygotowane na podstawie materiałów zebranych przynajmniej po roku od wejścia tych przepisów w życie.

Zadanie 92. Nawiązanie i rozwinięcie współpracy z Grupą z Schengen⁴⁰, EUROPOL, i CIREFI oraz starania o uzyskanie dostępu do Systemu Informacyjnego

⁴⁰ Konwencja z Schengen z 14 czerwca 1990 r. w sprawie wprowadzenia swobodnego przepływu osób pomiędzy państwami stronami Konwencji.

Schengen; w miarę możliwości podejmowanie współpracy ad hoc. Termin - do końca 2004 r.

Pierwsze działania podjęte zostały w czerwcu 1997 r. W wyniku spotkania przedstawicieli MSZ, MSWiA oraz Ministerstwa Sprawiedliwości, wyłoniona została 4-osobowa grupa ekspertów, przewidziana do rozmów z władzami Grupy z Schengen na temat instytucjonalizacji współpracy z Polską. Rozmowy nie zostały podjęte z powodu braku decyzji ze strony władz Grupy na ich rozpoczęcie. Oficjalny kontakt i początek współpracy nastąpił dopiero w czerwcu 1998 r., w związku z udziałem Wiceministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w posiedzeniu Komitetu Wykonawczego Grupy Schengen w Ostendzie.

Podjęte działania w zakresie nawiązania i rozwinięcia współpracy z organizacją EUROPOL, zostały przedstawione przy realizacji przez MSWiA zadania 99 „Harmonogramu”.

Zadanie 95. Dostosowanie ustawodawstwa w zakresie ochrony granic zewnętrznych oraz praktyki działań w tym zakresie do zasad obowiązujących w UE. Realizacja do uzyskania członkostwa.

Zadanie odnosiło się szczególnie do ochrony granicy wschodniej i części granicy południowej. Jednym z ważniejszych działań był udział przedstawicieli Ministerstwa w pracach nad nowelizacją ustawy o cudzoziemcach, która weszła w życie 25 czerwca 1997 r. Przepisy tej ustawy powstały m.in. w oparciu o dotychczasową praktykę organów zajmujących się sprawami cudzoziemców i rozwiązania przyjęte w krajach Europy Zachodniej i Środkowej. Realizacja zadania była w fazie początkowej. Według stanu z września 1998 r. realizowane są dalsze prace zmierzające do przyjęcia ujednoliconych zasad kontroli osób przekraczających granicę państwową, zgodnych z przepisami UE. Kwestia ta jest jednym z podstawowych warunków przystąpienia Polski do Unii.

Zadanie 96. Opracowanie do końca 1997 r. założeń dostosowania ustawodawstwa w zakresie ochrony tajemnicy państwowej z uwzględnieniem interesów RP. Termin realizacji - do końca 1997 r.

Znowelizowana 27 sierpnia 1997 r. ustawa o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej⁴¹ obowiązująca od października 1997 r., zawierała niektóre przepisy, nie odpowiadające kryteriom prawnym zmienionej Konstytucji RP oraz wymaganiom przyjętym w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w zakresie dostępu do

⁴¹ Dz.U. z 1997 r. nr 110, poz. 714.

tajemnicy państwowej i ochrony informacji tajnych w systemach i sieciach teleinformatycznych. Z tego względu obowiązująca ustawa wymagała nowego uregulowania. Ministerstwo we współpracy z Urzędem Ochrony Państwa podjęło prace nad przygotowaniem projektu nowej ustawy, dotyczącej ochrony tajemnicy państwowej. Projekt został przekazany do uzgodnień międzyresortowych we wrześniu 1998 r. Na czas opracowania projektu miały wpływ niezbędne, robocze konsultacje z innymi resortami. Sejm RP przyjął nową ustawę 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych⁴².

Zadanie 97. Opracowanie założeń polityki migracyjnej państwa (w tym polityki wizowej) zbliżonej do ujednoliconej polityki UE w zakresie kontroli ruchu granicznego, wjazdu, przejazdu i pobytu cudzoziemców oraz przyjęcie aktów wykonawczych do nowej ustawy o cudzoziemcach. Termin - do końca 1997 r.

Ministerstwo miało znaczący udział w nowelizacji ustawy z 25 czerwca 1997 r.⁴³ o cudzoziemcach, która weszła w życie 27 grudnia 1997 r. Ustawa ta określiła zasady i warunki wjazdu na terytorium RP, przejazdu, pobytu i wyjazdu cudzoziemców z tego terytorium. Określiła właściwość organów administracji państwowej w tych sprawach. Ustawa zawierała również 13 delegacji zobowiązujących Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wydania aktów wykonawczych do ustawy. Według ustaleń, do zakończenia kontroli zrealizowanych zostało 10 delegacji.

Zadanie 98. Rozbudowa infrastruktury i wyposażenia służb granicznych (wdrożenie systemu informatycznego), a także wzmocnienie kadrowe (szkolenia merytoryczne i językowe) m.in. w celu lepszej współpracy pomiędzy polskimi służbami granicznymi, a służbami granicznymi państw członkowskich UE (podjęcie starań na rzecz podpisania kolejnych umów o współpracy celnej). Termin realizacji - do końca 1997 r.

Kontrola wykazała, że zadanie nie zostało w pełni zrealizowane w wyznaczonym terminie. Według NIK, wynikało to głównie z braku wystarczających środków budżetowych i funduszy pomocowych na przeprowadzenie koniecznych inwestycji, jak też ze względu na zakres potrzeb i czas niezbędny na systematyczne realizowanie odpowiednich programów szkoleniowych dla służby granicznej. Przyjęty został w „Harmonogramie” zbyt krótki termin realizacji zadania obejmującego znaczny zakres prac, jak rozbudowę systemu granic i nowoczesnego systemu obserwacji, wprowadzenie do użytku eskadry śmigłowców ze specjalnym wyposażeniem, zainstalowania dedektorów na odcinkach granicy o najwyższym

⁴² Dz.U. z 1999 r. nr 11, poz. 95.

⁴³ Dz.U. z 1997 r. nr 114, poz. 739; Dz.U. z 1998 r. nr 106, poz. 668; Dz.U. z 1998 r. nr 162, poz. 1126.

zagrożeniu, modernizacja i rozbudowa sieci łączności i informatyki. Główne działania Ministerstwa skierowane zostały na uszczelnienie granicy wschodniej kraju. W programie prac przewidziano znaczne inwestycje na zakup sprzętu łączności, transportu, umundurowania oraz szkolenie dla służby granicznej. MSWiA wystąpiło o środki pomocowe w ramach funduszu PHARE: COP-97 i COP-98⁴⁴. Realizacja tego zadania ma być kontynuowana po zakończeniu wymaganych procedur związanych z uruchomieniem środków pomocowych, co było spodziewane w drugiej połowie 1998 r.

Zadanie 99. Przygotowanie Krajowego Biura Interpolu do pełnienia roli narodowej agendy EUROPOL-u⁴⁵. Termin - do końca 1997 r.

Przyjęcie do Europol nie jest możliwe przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, co wynika z zapisu Art. 64 Konwencji o Europol-u. Przepis ten nie ograniczył możliwości nawiązania instytucjonalnych kontaktów i współpracy w konkretnych sprawach oraz w celu wymiany informacji dla celów prognostyczno-analitycznych. Dla stworzenia lepszych warunków współpracy międzynarodowej nastąpiło przekształcenie Krajowego Biura Interpolu w Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji⁴⁶. Jednocześnie rozszerzone zostały uprawnienia Biura m.in. do: prowadzenia bezpośredniej współpracy i koordynacji współdziałania Policji i innych organów i instytucji RP zajmujących się zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości, z zagranicznymi formacjami policyjnymi lub ich organizacjami międzynarodowymi; wykonywania zobowiązań wynikających z przynależności Polski do Grupy Zadaniowej ds. Przestępczości Zorganizowanej w regionie Morza Bałtyckiego „Baltcom”; realizacji przedsięwzięć wynikających z aktów prawnych lub umów międzynarodowych, dotyczących współdziałania polskich i zagranicznych organów ścigania. Podjęto też modernizację systemu elektronicznej łączności międzynarodowej w zakresie umożliwiającym integrację z serwerami Biura Europol oraz innymi systemami informacji policyjnej w krajach Unii Europejskiej. Prowadzona jest rozbudowa etatowa Biura Międzynarodowej Współpracy Policji i systematyczne szkolenie personelu. Biuro obsługuje zagranicznych oficerów łącznikowych z 11 krajów oraz trzech polskich oficerów łącznikowych mających siedzibę w Rosji, Białorusi i na Ukrainie. W sierpniu 1998 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zwrócił się o zainicjowanie na forum Rady Europejskiej działań, które

⁴⁴ Country Organizational Programm.

⁴⁵ Europejski Urząd Policji - celem działalności jest doskonalenie współpracy państw członkowskich w zapobieganiu i zwalczaniu groźnych form przestępczości międzynarodowej.

⁴⁶ Zarządzenie nr 6/98 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 marca 1998 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Komendy Głównej Policji.

umożliwiłyby w najbliższym czasie akredytację przy Biurze Europol-u polskiego oficera łącznikowego w charakterze obserwatora.

Zadanie 100. Rozwój infrastruktury operacyjnej dla zadań realizowanych przez służby policyjne. Termin realizacji - I połowa 1997 r.

W toku kontroli ustalono, że realizacja zadania nie została zakończona w przyjętym terminie. Prace w tym zakresie zostały zapoczątkowane w I półroczu 1997 r. w ramach środków pomocowych PHARE z programu LORD. Ze względów proceduralnych zasadnicze środki pomocowe dla realizacji zadania z programu PHARE COP-97 nie zostały uruchomione i w trzecim kwartale 1998 r. trwały procedury przetargowe - wybór wykonawców, podpisywanie umów związanych z realizacją tego programu. Ministerstwo spodziewało się otrzymać środki z Krajowego Programu Operacyjnego PHARE 1997 w wysokości 15 mln ECU oraz przewidziany z budżetu wkład do programu w wysokości 50 mln ECU na zakup specjalistycznego sprzętu dla policji i straży granicznej. Realizacja zadania uwarunkowana była możliwością uzyskania przez Ministerstwo odpowiednich środków finansowych.

Zadanie 102. Wymiana oficerów łącznikowych. Termin realizacji w I połowie 1997 r.

Kontrola wykazała, że Ministerstwu nie udało się dotrzymać przyjętego terminu, ponieważ w I połowie 1997 r. nie powołano żadnego oficera łącznikowego. Pierwszy w krajach UE oficer łącznikowy rozpoczął formalnie pełnienie funkcji przy Ambasadzie RP w Republice Federalnej Niemiec z dniem 1 września 1997 r. Prace w szerszym zakresie nad realizacją zadania prowadzono w 1998 r. Powołani zostali oficerowie łącznikowi w Rosji, Białorusi, Ukrainie. Zdaniem NIK, Ministerstwo już w czasie konsultacji nad projektem „Harmonogramu” nie powinno przyjąć tak krótkiego terminu realizacji zadania. Jak ustalono, Ministerstwo wcześniej nie prowadziło żadnych ustaleń, z którymi państwami będzie następowała wymiana i brak było uzgodnień bilateralnych w tym zakresie.

Zadanie 103. Nawiązanie współpracy między szkołami służb policyjnych. Termin - w pierwszej połowie 1997 r.

W latach 1997-98 dwie polskie szkoły policyjne bezpośrednio współpracowały ze szkołami policyjnymi w RFN o zbliżonym profilu zadaniowym. Szkoła Policyjna w Słupsku współpracuje z Krajową Szkołą Policji Saksonii w Basdorf. Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie podjęła współpracę z Wyższą Szkołą Zawodową Policji Saksonii w Rotehenburgu. W ramach współpracy następuje wymiana słuchaczy wymienionych szkół, którzy uczestniczą w jedno- lub dwutygodniowych wyjazdach,

poznając strukturę policji obu krajów oraz systemy szkolenia, doskonałą wzajemną znajomość języka obcego. Dwa razy w roku słuchacze ze szkoły w Szczytnie uczestniczą w dwutygodniowym kursie doskonalenia języka niemieckiego. Słuchacze ze szkoły w Rotehenburgu uczestniczą w kursach języka polskiego organizowanych w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie. W szkoleniach różnego rodzaju uczestniczy też kadra dydaktyczna współpracujących szkół. Organizacja wyjazdów odbywa się na zasadzie wzajemności, tj. każdorazowo strona zapraszająca pokrywa koszty pobytu grupy słuchaczy z sąsiedniego kraju.

Zadanie 104. Rozwijanie działalności w organizacjach międzynarodowych (realizujących konwencje i umowy dotyczące ratownictwa i pomocy humanitarnej) i współpracy z państwami sąsiadującymi (w obszarze pomocy w czasie klęsk żywiołowych i katastrof, kooperacji służb ratowniczych. Stworzenie systemu współpracy polskich służb ratowniczych w zabezpieczaniu środowiska z tytułu obowiązku ratownictwa ekologicznego i przywracania terenu zdarzenia do stanu pierwotnego. Termin - prace ciągłe.

Realizację zadania prowadziły:

- Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, w którym utworzono Centrum ds. Zwalczania Katastrof. Urząd utrzymuje kontakty z międzynarodowymi organizacjami jak NATO, Organizacją Koordynacji Pomocy Humanitarnej ONZ, oraz z organizacjami państw będących członkami Unii Europejskiej. W województwach przygranicznych rozszerzana jest bezpośrednia współpraca między władzami regionalnymi sąsiednich krajów w zakresie informacji o zagrożeniach, świadczenia pomocy w przypadku klęsk żywiołowych lub katastrof. W sierpniu 1997 r. w Szczecinie odbyła się międzynarodowa konferencja z udziałem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji RP, Federalnego Ministra Gospodarki Przestrzennej, Budownictwa i Urbanistyki RFN, Wicepremiera i Ministra Ochrony Środowiska Republiki Czeskiej oraz przedstawiciela Komisji Europejskiej. Spotkanie zainicjowało prace nad opracowaniem i wdrożeniem skoordynowanego programu trwałej, prewencyjnej ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry.

- Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej prowadziła współpracę z Międzynarodową Grupą Doradczą ds. Poszukiwań i Ratownictwa Narodów Zjednoczonych. Zgodnie z przyjętą konwencją Helsińską w 1992 r. jednostki straży pożarnej uczestniczą w transgranicznych akcjach ratowniczych. Przedstawiciele Komendy Głównej uczestniczą w pracach Grupy Ekspertów ds. wypadków chemicznych, działającej przy międzynarodowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Przedstawiciele Państwowej Straży Pożarnej

uczestniczą w realizacji dwustronnych umów rządowych zawartych z Rosją, RFN, Republiką Czeską, Litewską, Słowacką i Ukrainy, o zapobieganiu katastrofom i klęskom żywiołowym.

Wyżej wymienione działania wspierane były również przez Komendę Główną Straży Granicznej.

Zadanie 105. Rozpoczęcie szkoleń dla służb policyjnych w zakresie problematyki dotyczącej struktur i funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości i ścigania oraz ich orzecznictwo w UE. Termin - w pierwszej połowie 1997 r.

Biuro Prezydialne Komendy Głównej Policji potwierdziło duże zainteresowanie tematyką w środowisku policyjnym. W latach 1997-98 w Krajowej Szkole Administracji Publicznej w Warszawie realizowane były szkolenia w zakresie zagadnień prawnych. Z powodu ograniczonych możliwości finansowych policji, działalność ta nie została rozwinięta na większą skalę. W przeprowadzonych w tym okresie szkoleniach wzięła udział wąska grupa 28 policjantów z Komendy Głównej Policji.

Zadanie 106. Stworzenie spójnego systemu szkoleń w zakresie znajomości języków obcych dla funkcjonariuszy służb policyjnych. Termin - w pierwszej połowie 1997 r.

Nauka języków obcych jest integralną częścią programu kształcenia na 3-letnich studiach zawodowych I stopnia w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie. Od roku akademickiego 1997/98 program nauki języka obejmuje 270 godzin. Przyjmuje się, że efektem nauki jest znajomość języka przez absolwentów przynajmniej w stopniu dostatecznym. W Centrum Szkolenia Policji w Legionowie prowadzone są 3-miesięczne intensywne kursy języka angielskiego, niemieckiego, francuskiego i rosyjskiego dla funkcjonariuszy policji, którym znajomość języka obcego jest niezbędna do pełnienia służby. Następnie prowadzone są 6-tygodniowe kursy intensywnego nauczania na poziomie zaawansowanym. W latach 1995-97 na kursach przeszkolono łącznie 496 osób. Ze względu na ograniczenia kadrowe i lokalowe, Centrum nie miało możliwości zwiększyć znacząco ilości uczestników kursów. W niewielkim zakresie policjanci zatrudnieni w Komendzie Głównej Policji korzystają z oferty szkoleniowej Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Warszawie (KSAP). Podstawowym problemem jest jednak niemożność ukończenia wszystkich semestrów prowadzonych w KSAP przez skierowanych na naukę funkcjonariuszy, głównie ze względu na ich konieczną dyspozycyjność w służbie.

Akademia Kadr Kierowniczych w Münster (RFN) podjęła się przyjmować corocznie 2-3 lektorów języka niemieckiego z Polski na organizowanych tam 6-tygodniowych kursach.

W latach 1997-98 Policja nie korzystała z pomocy finansowej na szkolenia językowe w ramach funduszy PHARE. W 1998 roku Komenda Główna Policji wystąpiła z projektem rozwoju szkolenia swoich kadr w językach obcych. Do zakończenia kontroli nie było decyzji ze strony UKIE, w jakim zakresie zagraniczna pomoc finansowa może być udzielona na te cele.

Przygotowanie kadrowe w zakresie ogólnym

Zadanie nr 108. Zwiększenie liczby specjalistów z zakresu spraw europejskich. Termin realizacji - okres negocjacji i pierwszy etap członkostwa.

Zadanie nr 112. Zapewnienie stabilizacji zawodowej, przeciwdziałanie odpływowi pracowników administracji centralnej i ekspertów biorących udział w przygotowaniach do negocjacji i w negocjacjach poprzez stworzenie systemu zachęt płacowych i możliwości awansu. Termin realizacji - I półrocze 1997 r., prace ciągłe.

Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie od 28 sierpnia 1997 r. do końca stycznia 1998 r. w Ministerstwie nie określono liczby etatów dla Departamentu Integracji Europejskiej i Współpracy Zagranicznej. W dniu 29 stycznia 1998 r. decyzją Dyrektora Generalnego MSWiA ustalono dla Departamentu 30 etatów. Według stanu na 31 maja 1998 r. w Departamencie zatrudnionych było 19 osób, z tego 5 w Wydziale Integracji Europejskiej. Trudności w zapewnieniu większej liczby specjalistów uzasadniono niskim poziomem płac oferowanych kandydatom przez Ministerstwo i stawianym im jednocześnie wysokim wymaganiom odnośnie kwalifikacji. Nie było systemowych rozwiązań odnośnie awansowania pracowników i odpowiednich zachęt płacowych, w tym również za pracę w godzinach nadliczbowych. Działania mające prowadzić do stabilizacji kadry dotyczyły w badanym okresie głównie podnoszenia kwalifikacji pracowników. W 1998 r. skierowano 5 osób na studia wyższe i podyplomowe. W seminariach i szkoleniach wzięło udział 78 osób. Na staże zagraniczne skierowano 3 osoby. Na lektoraty językowe uczęszczało 60 pracowników.

* * *

W odniesieniu do 22 zadań, przy których MSWiA miało współpracować z innymi organami administracji rządowej podczas kontroli stwierdzono, że Ministerstwo

zaangażowane było czynnie w bezpośrednią współpracę przy realizacji 16 zadań. W pozostałych ośmiu zadaniach - urzędy mające rolę wiodącą w ich realizacji nie występowały do MSWiA z propozycją współpracy.

Kontrola wykazała, że podejmowane w MSWiA działania przygotowawcze związane z procesem integracji Polski z Unią Europejską nie były wyłącznie następstwem „Harmonogramu”. Stanowiły one kontynuację zadań, mieszczących się w podstawowym zakresie działalności Ministerstwa. Odpowiednio do zapotrzebowania zgłaszanego przez UKIE, Ministerstwo przekazywało materiały z zakresu problematyki integracyjnej, w tym opracowania wykorzystane przez UKIE do sporządzenia rocznego raportu rządowego za 1997 r.. Materiały te nie omawiały bezpośrednio stanu realizacji poszczególnych zadań „Harmonogramu”.

Zdaniem NIK, zakres prac niektórych zadań i uwarunkowania określające ich wykonanie wskazywały na potrzebę dokładniejszych analiz i ustaleń co do możliwości ich wykonania w przyjętych terminach już w czasie konsultacji projektu „Harmonogramu”. W uzasadnionych przypadkach, jak np. brak środków finansowych, Ministerstwo nie występowało do UKIE o przesunięcie terminów wykonania tych zadań.

2.4. Ministerstwo Sprawiedliwości (MS)

Ministerstwo otrzymało „Harmonogram” z Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej 27 czerwca 1997 r. Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym Ministerstwa, koordynację realizacji zadań przewidzianych dla resortu w „Harmonogramie” powierzono Departamentowi Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego (WMiPE).

Ministerstwo jako jednostka wiodąca miało zrealizować 5 zadań. Ponadto „Harmonogram” przewidywał udział Ministerstwa Sprawiedliwości w ramach zadań wyznaczonych dla Międzyresortowego Komitetu Koordynacyjnego K-4 oraz współpracę przy 13 zadaniach realizowanych przez inne organy administracji rządowej.

Zadania Harmonogramu były wykonywane i nadzorowane przez Departament WMiPE w tym samym trybie, jak wszelkie inne działania określone regulaminem organizacyjnym należące do właściwości Departamentu. Ze strony UKIE nie było dla Ministerstwa zaleceń odnośnie koordynacji realizowanych zadań lub akceptacji ich wykonania.

Działania Ministerstwa podejmowane w procesie integracji Polski z Unią Europejską nie były wyłącznie następstwem realizacji zadań „Harmonogramu” przyjętego w czerwcu 1997 r. Stanowiły one kontynuację prac dostosowawczych, prowadzonych od kilku lat przez Ministerstwo. Stosownie do zapotrzebowania UKIE, Ministerstwo sporządzało i przekazywało raporty obejmujące problematykę przygotowań Polski do członkostwa w Unii. Przekazywane UKIE opracowania tematyczne nie miały jednak ścisłego odniesienia do poszczególnych zadań wynikających z „Harmonogramu”.

Departament WMiPE korzystał w omawianych pracach dostosowawczych z fachowej pomocy grup ekspertów Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Instytutu Administracji Publicznej w Luksemburgu, Ministerstwa Sprawiedliwości Francji a także innych instytucji zagranicznych.

Stan zaawansowania zadań o charakterze długofalowym, wyznaczonych Ministerstwu w „Harmonogramie” przedstawiał się następująco:

Dostosowanie prawa

Zadanie 76. Wprowadzenie zmian w prawie polskim, wynikające ze zobowiązań podjętych przez Polskę w Układzie Europejskim (głównie w art.69). Termin wykonania w dwóch etapach: do 1 lutego 1999 r.; do 1 lutego 2004 r. (proces w toku).

Dokonane dotychczas zmiany w prawie polskim są wynikiem kilkuletnich prac Ministerstwa. Efektem tych prac była nowelizacja przez Sejm RP aktów normatywnych dotyczących działalności handlowej przedsiębiorstw i związanych z tym zmian instytucjonalnych. Powołana przy Ministrze Sprawiedliwości Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego przygotowała z końcem 1997 r. projekt ustawy - Prawo spółek handlowych w celu pełnej harmonizacji polskich przepisów prawa z wymogami UE. Komisja ta przygotowała także projekt ustawy zmieniającej przepisy ustawy - Kodeks cywilny, w części dotyczącej umowy agencyjnej.

Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne

Zadanie 93. Przystąpienie do konwencji prawa cywilnego (konwencja z Lugano). Przygotowanie Polski do związania się z pozostałymi konwencjami z zakresu prawa cywilnego i z zakresu prawa karnego oraz zapewnienie ich efektywnego stosowania. Termin realizacji: konwencja z Lugano - procedura w toku, pozostałe konwencje do uzyskania członkostwa w UE.

Zadanie to jest realizowane przez Ministerstwo od wielu lat. Od 1993 r. Ministerstwo prowadzi prace nad przystąpieniem Polski do konwencji z Lugano o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych.

Najważniejsze prace odnosiły się do przygotowania projektów ustaw przed ratyfikacją Konwencji o zwalczaniu przekupstwa funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, podpisanej 17 grudnia 1997 r. Wprowadzone z inicjatywy Ministerstwa zmiany w przepisach ustaw: Kodeks karny, Prawo bankowe, o świadku koronnym, a także o partiach politycznych oraz o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, zostały zaakceptowane przez Radę Ministrów i następnie uchwalone przez Sejm RP w odpowiednich ustawach. NIK oceniła dotychczasowe działania Ministerstwa w realizacji tego zadania jako zaawansowane.

Przygotowanie kadrowe w zakresie ogólnym

Zadanie 108. Zwiększenie liczby specjalistów z zakresu spraw europejskich. Termin wykonania - okres negocjacji i pierwszy etap członkostwa.

Zadanie 112. Zapewnienie stabilizacji zawodowej, przeciwdziałanie odpływowi pracowników administracji centralnej i ekspertów biorących udział w przygotowaniach do negocjacji i w negocjacjach poprzez stworzenie systemu zachęt płacowych i możliwości awansu. Termin wykonania etapowy - I półrocze 1997 r.; prace ciągłe.

Powyższe zadania były realizowane przez Ministerstwo w zależności od posiadanych środków budżetowych. Zatrudnienie w Departamencie Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego w okresie 1.01.97. - 30.06.98. wzrosło z 20,5 do 25 etatów. Od 1 września 1997 r. Ministerstwo otrzymało z rezerwy budżetowej dodatkowo 2 etaty na realizację zadań związanych z integracją europejską i zostały one obsadzone. W sierpniu 1998 r. w Departamencie zatrudnionych było 28 specjalistów, w tym sędziowie i prokuratorzy, delegowani na stałe do pracy w Ministerstwie. Kadry Departamentu były również dodatkowo wzmacniane przez sędziów i prokuratorów delegowanych do pracy okresowo na 3 lub 6 miesięcy. W 1997 r. na tych zasadach pracowało 16 sędziów i prokuratorów i 15 oddelegowanych w ciągu I półrocza 1998 r. Kierownictwo Departamentu uznało ten poziom zatrudnienia „w zasadzie za wystarczający”, a wynagrodzenie przyznane od kwietnia 1998 r. na stanowiskach urzędniczych np. referenta 890 zł, referenta prawnego 1185 zł, głównego specjalisty 1408 zł - jako „zdecydowanie za niskie”. Kwota ww. wynagrodzeń obejmowała dodatki służbowe/funkcyjne i wysługę za staż pracy. W tej sytuacji Ministerstwo wykorzystywało przepisy ustawy o ustroju sądów

powszechnych i zatrudniało pracowników resortu wymiaru sprawiedliwości na warunkach oddelegowania, co umożliwiało wypłacanie tym pracownikom wyższych uposażeń, niż pracownikom etatowym Ministerstwa. Przykładowo sędzia sądu rejonowego oddelegowany do pełnienia obowiązków głównego specjalisty mógł otrzymać wynagrodzenie z dodatkami służbowymi w wysokości około 3.000 zł.

Rozwiązanie to umożliwiło zatrudnienie w Departamencie Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego większej liczby specjalistów z dziedziny prawa krajowego i europejskiego, jednak stwarzało dysproporcje płacowe pomiędzy urzędnikami etatowymi a osobami z resortu oddelegowanymi do pracy w Ministerstwie. W ocenie NIK powyższe rozwiązanie pozwalało na zapewnienie odpowiedniej obsady kadrowej.

Przygotowanie w zakresie prawa

Zadanie 121. Stopniowe tworzenie elektronicznej sieci dostępu do prawniczych (EUROLEX i CELEX) i bibliograficznych (SCAD) baz danych, która obejmie naczelne i apelacyjne instancje sądownicze oraz instancje wojewódzkie. Termin realizacji - do końca 2000 r.

„Harmonogram” określił termin wykonania zadania do końca 2000 r. Ministerstwo w ramach programu PHARE COP'98 przedstawiło założenia przedsięwzięcia, którego koszty oszacowano łącznie na 360.000 ECU, w tym udział strony polskiej - 110.000 ECU. Według ustaleń kontroli, Ministerstwo już na etapie opracowania projektu „Harmonogramu” uzależniało realizację powyższego zadania od posiadania odpowiednich funduszy. Zadanie ma być rozpoczęte niezwłocznie po zatwierdzeniu środków z programu PHARE. Zdaniem NIK Ministerstwo winno zapewnić niezbędne merytoryczne analizy oraz odpowiednie projekty gwarantujące etapowe, ale pełne wdrożenie systemu informatycznego.

* * *

Ministerstwo brało udział w pracach dotyczących realizacji następujących zadań wyznaczonych dla Międzyresortowego Komitetu Koordynacyjnego (tzw. K-4):

wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Zadanie 91. Pełne włączenie Polski do współpracy z UE i jej państwami członkowskimi w różnych obszarach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (m.in. w ramach dialogu strukturalnego), podjęcie prac przygotowawczych do

przystąpienia, po uzyskaniu członkostwa w UE, do Układu z Schengen oraz do EUROPOL-u. Termin realizacji - do uzyskania członkostwa w UE.

Ministerstwo kontynuowało w wymaganym zakresie współpracę z państwami Unii, prowadząc analizy zmierzające do ustalenia niezbędnych prac legislacyjnych i organizacyjnych, które miały doprowadzić do przyjęcia otwartych dla Polski konwencji, wymienionych w *acquis communautaire*. Prace takie prowadzono w odniesieniu do Konwencji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, dotyczącej zwalczania przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych oraz do Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i przepadku dochodów pochodzących z przestępstwa. Prace analityczne dotyczyły również regulacji prawnych w dziedzinie zwalczania przestępczości zorganizowanej. Inicjowane były także prace zmierzające do przystąpienia do konwencji z zakresu współpracy prawnej. W wyniku prowadzonych działań w dniu 17 grudnia 1997 r. została podpisana konwencja OECD⁴⁷ o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych. W dniu 18 lutego 1998 r. podpisany został Protokół do Konwencji o przekazywaniu skazanych. Złożony też został wniosek o ratyfikowanie tego Protokołu. Prowadzona była również współpraca z państwami UE w ramach działań Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej w Krajach Regionu Morza Bałtyckiego, Polsko-Niemieckiej Grupy Współpracy w zwalczaniu przestępczości transgranicznej.

Zadanie 91a. Dostosowanie do standardów stosowanych w Unii Europejskiej polskiego prawa i procedur służących zwalczeniu przestępstw handlu kobietami i eksploatacji prostytutki. Dokonanie ekspertyzy obowiązujących w Polsce uregulowań prawnych pod kątem oceny ich skuteczności na tle rozwiązań stosowanych w krajach członkowskich i stowarzyszonych. Zharmonizowanie zasad działania ukierunkowanego na zwalczanie grup przestępczych trudniących się handlem kobietami i dziećmi, z przyjętymi w Unii Europejskiej. Termin realizacji w okresie 1997 - 2000 r.

W ramach realizacji zadania Ministerstwo przedstawiło wstępną analizę określonych przez UE zasad współpracy pn. Wspólna akcja z dnia 24 lutego 1997 r., a dotyczących handlu ludźmi i wykorzystywania seksualnego dzieci. Analiza stanowiła załącznik do raportu z prac grupy roboczej, wchodzącej w skład podzespołu nr 25 - „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne”. Szczegółowa ekspertyza dotycząca powyższej problematyki została zlecona przez Ministerstwo

⁴⁷ Organization of Economic and Cooperation Development.

Instytutowi Wymiaru Sprawiedliwości, jako zadanie problemowe do planu pracy na 1998 r. W ocenie NIK, Ministerstwo nie podejmowało intensywnych prac nad tym zadaniem w wystarczającym zakresie.

Zadanie 101. Nawiązanie współpracy w dziedzinie III filaru⁴⁸ w ramach grup roboczych i wyspecjalizowanych agencji. Termin wykonania w I połowie 1997 r.

Zadanie to nie było realizowane przez Ministerstwo. Z wyjaśnień otrzymanych z Departamentu WMiPE wynikało, że zadanie należało do kompetencji MSWiA. Z badanych dokumentów nie uzyskano potwierdzenia tego faktu. W ocenie NIK, nie zostały przeprowadzone jednoznaczne uzgodnienia międzyresortowe w jakim zakresie Ministerstwo winno uczestniczyć w realizacji zadania. Ministerstwo miało możliwość uściślenia zakresu swojej współpracy w ramach K-4 w okresie konsultacji z UKIE projektu „Harmonogramu”. Nie prowadzono też uzgodnień co do podziału prac między ministerstwami w trakcie realizacji „Harmonogramu”. Eksperti Ministerstwa uczestniczyli jako obserwatorzy w posiedzeniach Grupy ds. rewizji Konwencji brukselskiej i Konwencji z Lugano.

Jak ustalono w czasie kontroli, niektóre zadania Ministerstwo realizowało samodzielnie dla własnych potrzeb mimo, że „Harmonogram” przewidywał jedynie udział Ministerstwa w pracach, które miało prowadzić UKIE (zadania 119,123) oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej (zadanie 125). Zadania te odnosiły się do wprowadzania problematyki integracji do systemu edukacji i szkolenia specjalistów. Od 1995 r. Ministerstwo przygotowywało i wdrażało programy szkolenia dla sędziów i prokuratorów z zakresu prawa europejskiego, intensyfikowało nauczanie języków obcych w resorcie poprzez stwarzanie systemu zachęt finansowych, a także inicjowało wprowadzenie do programu szkolenia sędziów i innych pracowników sądów powszechnych problematyki integracji europejskiej. Programy szkoleń miały być finansowane ze środków PHARE. Programy pomocy na rok 1997 przewidywały dla Ministerstwa kwotę 300 tys., a na 1998 r. kwotę 400 tys. ECU. Z powodu opóźnionych procedur w uruchomieniu tych środków, ich wykorzystanie przewidziane jest od roku 1999. Prowadzone były prace nad przygotowaniem programów szkoleniowych dla czterech podstawowych grup sędziów, tj. orzekających w sprawach cywilnych, gospodarczych, karnych i pracy. NIK pozytywnie oceniła powyższe działania Ministerstwa.

Kontrola wykazała, że Ministerstwo współpracowało przy realizacji zadań „Harmonogramu”, podjętych przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

⁴⁸ Według kryteriów stosowanych w UE obejmuje współpracę państw członkowskich w obszarze - wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne.

Powołana przy Ministrze Sprawiedliwości Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego przygotowała w grudniu 1997 r. projekty ustaw wdrażających tzw. „dyrektywy konsumenckie”. W 1998 r. Komisja przystąpiła do opracowywania nowych rozwiązań procesowych, umożliwiających konsumentom dochodzenie ich roszczeń w uproszczonej procedurze.

2.5. Ministerstwo Finansów (MF)

Regulamin organizacyjny Ministerstwa Finansów, przyjęty zarządzeniem nr 12 Ministra Finansów z 14 marca 1997 r. wyznaczył Departament Międzynarodowej Integracji Gospodarczej do koordynowania przedsięwzięć i działań dostosowawczych wynikających z postanowień Układu Europejskiego w sprawach należących do właściwości Ministra Finansów oraz współpracy z Unią Europejską. Regulamin zobowiązał również wymieniony Departament do koordynacji i nadzoru nad realizacją zadań Ministra Finansów wynikających z Narodowej Strategii Integracji z Unią Europejską.

Przygotowanie kadrowe w zakresie ogólnym

Zadanie 108. Zwiększenie liczby specjalistów z zakresu spraw europejskich. Termin wykonania - okres negocjacji i pierwszy etap członkostwa.

Zadanie 112. Zapewnienie stabilizacji zawodowej, przeciwdziałanie odpływowi pracowników administracji centralnej i ekspertów biorących udział w przygotowaniach do negocjacji i w negocjacjach poprzez stworzenie systemu zachęt płacowych i możliwości awansu. Termin wykonania etapowy - I półrocze 1997 r.; prace ciągłe.

W ocenie NIK, Departament Międzynarodowej Integracji Gospodarczej Ministerstwa Finansów był przygotowany do wszechstronnej działalności, dotyczącej integracji i współpracy z instytucjami UE. W badanym okresie stan osobowy tego Departamentu został zwiększony o 4 etaty, do łącznej liczby 16 etatów. Wzmocnienie obsady personalnej wiązało się z potrzebą sprostania zwiększonym zadaniom integracyjnym, w tym zapewnienia obsługi „Grupy Zadaniowej” powołanej decyzją Ministra Finansów z 18 czerwca 1998 r. Grupa ta, składająca się z przedstawicieli kilku komórek organizacyjnych Ministerstwa, powołana została jako organ pomocniczy Ministra do spraw negocjacji członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W zakresie wyznaczonych działań integracyjnych, Ministerstwo tworzyło odpowiednie struktury organizacyjne i zaangażowało do tych prac wykwalifikowane kadry pracowników ze wszystkich merytorycznych departamentów i biur w potrzebnym zakresie.

Departament koordynujący przekazał „Harmonogram” w lipcu 1997 r. innym wyznaczonym departamentom Ministerstwa, które miały realizować poszczególne zadania według właściwości określonych w regulaminie. Jednocześnie wyznaczone komórki organizacyjne Ministerstwa otrzymały projekt podziału zadań „Harmonogramu” wynikających z NSI dla Ministerstwa Finansów. Projekt był konsultowany z poszczególnymi departamentami co do zakresu i sposobu realizacji prac. W ocenie NIK, przyjęty sposób rozdysponowania zadań „Harmonogramu” świadczył o rzetelnych działaniach organizacyjnych ze strony Kierownictwa Ministerstwa.

Realizacja zadań podejmowanych przez Ministerstwo jako instytucję wiodącą, została generalnie oceniona przez NIK jako zrealizowane lub których realizacja jest kontynuowana zgodnie z „Harmonogramem”:

Zadania horyzontalne

Zadanie 21. Opracowanie zasad finansowania wydatków związanych z negocjacjami i procesem dostosowań z dostępnych, wzajemnie się uzupełniających źródeł (budżet, pomoc zagraniczna). Termin realizacji zadania wyznaczono do końca 1997 r.

W tym zakresie zostały przeanalizowane obowiązujące zasady finansowania zadań Państwa ze środków pomocowych oraz wprowadzanych zmian w zasadach udzielania pomocy przez Unię Europejską. Szersze prace zostały przeprowadzone przez międzyresortowy podzespół ds. budżetu i finansowania przygotowań do negocjacji, który w sporządzonym raporcie potwierdził m.in., że w przepisach budżetowych zawarte są regulacje umożliwiające finansowanie zadań państwowych ze środków pomocy zagranicznej. Wskazane zostały również propozycje dostosowania przepisów budżetowych do aktualnych potrzeb. Niezbędne zmiany zostały uwzględnione w projekcie ustawy o finansach publicznych.

Polityka makroekonomiczna

Zadanie 23. Opracowanie koncepcji polityki ekonomicznej zmierzającej do zbliżenia Polski do kryteriów konwergencji umożliwiających udział w unii gospodarczej i walutowej. Przyjęto termin wykonania zadania w 1998 r.

Międzyresortowy podzespół ds. polityki gospodarczej i walutowej, przygotował „Program dochodzenia do unii gospodarczej i walutowej”, w tym „scenariusz rozwoju sytuacji makroekonomicznej w Polsce w latach 1998 - 2001”. W scenariuszu zawarto m.in. analizę makroekonomicznych implikacji procesu tworzenia unii gospodarczej i walutowej, omówienie wybranych zagadnień gospodarczych w latach 1998-2001 oraz działań niezbędnych do podjęcia w tych dziedzinach, spodziewane wyniki gospodarcze Polski w 2001 r. na tle kryteriów UE przyjętych w Maastricht.

Opracowany przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych dokument „Polska 2010 - długookresowa strategia rozwoju” oraz przygotowana przez Ministerstwo Finansów „Średniookresowa strategia finansowa” miały stanowić podstawę do dalszych prac, wynikających z „Programu dochodzenia do unii gospodarczej i walutowej”.

Swoboda przepływu towarów

Zadanie 26e. Opracowanie programu likwidacji barier fiskalnych (harmonizacji systemu podatków pośrednich, tj. podatku VAT i akcyzowego). Realizacja prac w okresie 1997 - 2000.

Departament Podatków Pośrednich Ministerstwa Finansów opracował harmonogram prac pt. „Założenia Zmian w Systemie Podatkowym”. W obszarach należących do właściwości Ministerstwa zrealizowane zostały prace, mające na celu dostosowanie przepisów prawnych w zakresie podatków pośrednich. Wprowadzono zmiany stawek podatku VAT w usługach telekomunikacyjnych i radiokomunikacyjnych oraz w handlu i imporcie niektórych towarów, zwolnienia podatkowe od usług w międzynarodowych przewozach drogowych, dostosowano stawki polskiej akcyzy do minimalnych stawek określonych w dyrektywach UE. Ministerstwo określiło również dalsze niezbędne działania dostosowawcze, w tym wprowadzenie systemu opodatkowania podatkiem VAT sprzedaży nieprzetworzonych produktów rolnych oraz środków produkcji dla rolnictwa (stawka obniżona bądź stawka ryczałtowa), przepisów o zwrocie podatku VAT od towarów wywożonych przez turystów zagranicznych, dalsze dostosowywanie stawek akcyzy odpowiednio do wymogów UE.

Oдноśnie realizacji pozostałych zadań stwierdzono:

Swoboda przepływu usług

Zadanie 33. Opracowanie i wdrożenie ustawodawstwa umożliwiającego nieskrępowane inwestowanie na obszarze Polski osobom fizycznym i prawnym z krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz podmiotom polskim za granicą (m.in. zapewnienie swobody transferu zysków, swobody zakupu aktywów rzeczowych i finansowych. Zadanie realizowane w okresie kilkuletnim - do uzyskania członkostwa w UE.

Zadanie to miało być realizowane wspólnie z Ministerstwem Gospodarki. Według Ministerstwa Finansów, nie było potrzeby uczestnictwa w realizacji zadania 33, ponieważ problematyka objęta tym zadaniem mieściła się w zakresie tematycznym zadania 35, a współudział w realizacji zadania 33 został przypisany Ministerstwu bez jego akceptacji, krótko przed przyjęciem „Harmonogramu” przez Radę Ministrów. Zdaniem NIK, Ministerstwo po rozpoczęciu realizacji „Harmonogramu” powinno

wystąpić do UKIE z inicjatywą zweryfikowania tematyki zadań i domagać się odpowiedniej korekty.

Swobodny przepływ kapitału

Zadanie 34. Usprawnienie działań instytucji nadzorujących sektor finansowy i administrację podatkową. Termin realizacji określono jako prace ciągłe.

Ministerstwo podejmowało działania mające istotny wpływ na reformowanie sektora finansowego i administracji podatkowej przez usprawnienie jego organizacji, modernizacji stanowisk pracy, podniesienie poziomu kwalifikacji kadr. Między innymi został opracowany Plan Strategiczny Przedczłonkowskiej Pomocy dla Sektora Podatkowego w Polsce. Plan ten oceniony pozytywnie przez ekspertów Komisji Europejskiej, nie został przyjęty do sfinansowania w ramach programu PHARE 98. W związku z tym prowadzone były starania o wprowadzenie ww. Planu na listę projektów finansowanych z programu PHARE 99. Ze środków przyznanych przez Bank Światowy prowadzone są szkolenia pracowników Ministerstwa Finansów, izb skarbowych i urzędów skarbowych w zakresie użytkowania aplikacji informatycznych; rozpoczęto realizację projektu reformy systemu opodatkowania i ewidencjonowania nieruchomości. Decyzją Ministra Finansów z dnia 19 czerwca 1998 r. powołany został Zespół do spraw opracowania strategii rozwoju izb i urzędów skarbowych na lata 1999-2001. Zespół prowadził prace nad opracowaniem projektu średniookresowej strategii rozwoju administracji podatkowej.

Zadanie 35. Realizacja programu liberalizacji przepływów kapitałowych prowadząca do pełnej wymienialności złotego (w tym: przygotowanie projektu nowego prawa dewizowego) przyjętego w związku z członkostwem Polski w OECD. Termin realizacji do około 2000 r.

W drugim kwartale 1996 r. Ministerstwo rozpoczęło opracowanie projektu nowej ustawy - Prawo dewizowe. Według stanu na koniec maja 1998 r. prace nad projektem były finalizowane. W dniu 22 maja 1998 r. została powołana podkomisja złożona z przedstawicieli Sejmowych Komisji Finansów i Budżetu, Sprawiedliwości oraz Gospodarki. Podkomisja miała przygotować stanowisko dot. złożonego projektu ustawy. Nowelizowanie ustawy prowadzone jest etapami zapewniającymi ustalone zobowiązania wobec OECD. Kolejna zmiana ustawy, wypełniająca zobowiązania ma dotyczyć zniesienia istniejących jeszcze ograniczeń w obrocie kapitałowym z krajami należącymi do OECD, przewidziana jest do realizacji do końca 1999 r. Stan zaawansowania prac nad aktami wykonawczymi do nowej ustawy Prawo dewizowe, prowadzonymi przez Ministerstwo wskazywał, że wejdą one w życie razem z jej uchwaleniem przez Sejm RP. Dalsze prace dotyczące liberalizacji przepływów

kapitałowych zostały określone w „Średniookresowych priorytetach Ministerstwa Finansów”. Między innymi wymieniono tam stworzenie Ministrowi Finansów instrumentów prawnych umożliwiających szybkie reagowanie w sytuacjach zagrożenia stabilności kursu waluty krajowej, ograniczenie dewizowej kontroli bankowej przekazów zagranicznych, prace zmierzające do uchwalenia przez Sejm RP ustawy o utworzeniu państwowej Agencji Informacji Finansowej oraz ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzania do systemu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł.

„Harmonogram” wyznaczał 31 zadań dla innych organów administracji rządowej do realizacji we współpracy z Ministerstwem Finansów. Ministerstwo zostało włączone do takiej współpracy przy realizacji 18 tematów. Przy pozostałych zadaniach instytucje wiodące nie zwracały się do Ministerstwa o uczestnictwo w prowadzonych pracach. Zadania 1, 3, 4 „Harmonogramu” przewidywały powoływanie przez UKIE ekspertów do zespołów międzyresortowych. Do czasu zakończenia kontroli, UKIE nie występowało do Ministerstwa Finansów o wytypowanie ekspertów do współpracy.

Ministerstwo potwierdziło, że UKIE nie wymagał składania sprawozdań dotyczących realizacji zadań wskazanych w „Harmonogramie”. Natomiast organizowane były przez Kierownictwo UKIE spotkania szefów komórek integracyjnych z resortów wchodzących w skład KIE. Odbывały się też w UKIE spotkania z udziałem przedstawicieli wszystkich zainteresowanych resortów przed kolejnymi posiedzeniami KIE. Według Ministerstwa spotkania te nie miały jednak formalnej procedury posiedzeń, w tym wymogu przyjmowania ustaleń w formie protokołów lub sprawozdań. Brak takiej dokumentacji w Ministerstwie nie pozwolił na ocenę, w jakim zakresie na spotkaniach tych omawiane były problemy, dotyczące wykonania konkretnych zadań „Harmonogramu”. W kontrolowanym okresie Ministerstwo Finansów przekazywało do UKIE raporty z wykonanych prac. Były to: raport z działań integracyjnych za rok 1997; raport z prac pięciu podzespołów międzyresortowych przygotowujących dokumentację na potrzeby negocjacji, którym przewodniczyli przedstawiciele Ministerstwa; informacje na potrzeby raportu dla Komisji Europejskiej w sprawie postępów prac na drodze zbliżenia Polski do członkostwa w UE. W ocenie NIK, dokumenty te nie przedstawiały przebiegu prac dotyczących konkretnych zadań „Harmonogramu”.

Ministerstwo Finansów nie podejmowało działań, aby wyznaczone w „Harmonogramie” zadania, realizować w formie specjalnych programów, proponowanych w załączniku nr 1 do ww. „Harmonogramu”. Według stanowiska Ministerstwa realizacja konkretnych zadań wyznaczonych w „Harmonogramie” miała

odniesienie do programów wymienionych w załączniku nr 1. Zdaniem NIK, proponowane w „Harmonogramie” programy realizacyjne, miały charakter alternatywny, umożliwiając ewentualne rozszerzenie realizowanej problematyki. W wielu przypadkach, przedstawione programy odnosiły się tylko do jednego zadania o określonej tematyce i wystarczające było podjęcie jego realizacji.

2.6. Ministerstwo Gospodarki (MG)

W kwietniu 1997 r., w czasie konsultowania projektu „Harmonogramu”, Minister Gospodarki przekazał Sekretarzowi KIE m.in. spostrzeżenie dotyczące spodziewanych wydatków. Wykonanie znacznego zakresu prac nałożonych na MG „Harmonogramem”, wymagało bowiem poważnych środków finansowych na opracowanie szczegółowych analiz, projektów badawczych, ekspertyz itp.

Ministerstwo Gospodarki przyjęło do realizacji „Harmonogram” nadesłany przez UKIE 20 czerwca 1997 r. Zapisane w „Harmonogramie” działania były kontynuacją prac podejmowanych przez MG w ramach wcześniejszych rządowych programów i harmonogramów, wyznaczających zadania związane z dostosowaniem gospodarki polskiej do wymogów krajów członkowskich UE. Ministerstwo, jako instytucja wiodąca, miało realizować 14 zadań określonych w „Harmonogramie”. Ponadto dla Ministerstwa przewidziano współpracę przy 29 zadaniach, realizowanych przez inne organy administracji rządowej.

W dniu 1 lipca 1997 r. Podsekretarz Stanu w MG przekazał „Harmonogram” do 11 departamentów i 3 biur Ministerstwa z wyznaczonymi zadaniami do realizacji, odpowiednio do zakresów działalności, wynikających z regulaminu organizacyjnego Ministerstwa.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa, za sprawy związane z inicjowaniem i koordynowaniem działalności dotyczącej integracji z Unią Europejską odpowiedzialny był Departament Integracji Europejskiej.

Kontrola wykazała, że zarówno Kierownictwo Ministerstwa, jak też Departamentu Integracji Europejskiej nie podejmowało działań koordynacyjnych w celu terminowej i pełnej realizacji zadań wynikających z „Harmonogramu”.

Realizacja zadań w poszczególnych obszarach dostosowawczych przebiegała następująco:

Zadania horyzontalne

Zadanie 5. Opracowanie programów sektorowych i strategii przeciwdziałania bezrobociu i innym zjawiskom zachwiania równowagi w gospodarce wywołanym przez procesy restrukturyzacji i transformacji. Termin realizacji do końca 1998 r.

W kwietniu 1998 r. Ministerstwo podjęło prace nad aktualizacją programu restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali w Polsce. Opracowania, ekspertyzy naukowo-techniczne zostały przygotowane przez Instytut Metalurgii Żelaza w Gliwicach. Program po przyjęciu przez KERM został skierowany do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady Ministrów 30 czerwca 1998 r.

Niektóre z opracowanych programów nie zostały wykorzystane w dalszych działaniach Ministerstwa lub ich wdrożenie podejmowano z opóźnieniem, i tak np.:

- Syntetyczne opracowanie pt. „Ocena sektorowa maszyn dla przetwórstwa spożywczego i propozycje jego wsparcia” z kwietnia 1997 r. było przedmiotem posiedzenia Kierownictwa Ministerstwa w dniu 9 września 1997 r. Na posiedzeniu zostały przyjęte propozycje dalszych działań. Minister Gospodarki nie nadał dalszego biegu działaniom mającym na celu usprawnienie procesów restrukturyzacji ww. sektora.
- Opracowanie pn. „Analiza sektorowa przemysłu elektronicznego w Polsce” była podstawą do zaprezentowania przez Ministerstwo na spotkaniu w dniu 2 marca 1998 r. z przedstawicielami przemysłu elektronicznego, propozycji wsparcia sektora elektronicznego. Do czasu zakończenia kontroli działania wspierające ze strony Ministerstwa nie zostały podjęte.
- Program działań wspierających restrukturyzację przemysłu obrabiarkowego miał być opracowany do końca czerwca 1997 r. Prace zakończone zostały we wrześniu 1997 r. Program ten został przedłożony przedstawicielom tego przemysłu i organizacjom związkowym do zaopiniowania dopiero w maju 1998 r.
- Program konsolidacji przemysłu stoczniowego, warianty postępowania, podstawowe założenia i sposoby realizacji z września 1997 r., został rozpatrzony przez KERM w dniu 8 października 1997 r. i rekomendowany Radzie Ministrów. Do zakończenia kontroli Ministerstwo nie posiadało informacji o dalszym postępowaniu w sprawie.

Powyższe przykłady wskazują, że Ministerstwo nie dołożyło należytych starań, aby wykonane opracowania i programy zostały efektywnie wdrożone.

Program restrukturyzacji polskiego przemysłu farmaceutycznego został przyjęty przez Radę Ministrów w listopadzie 1994 r. Dokument nt. oceny stanu realizacji ww.

programu Rada Ministrów przyjęła we wrześniu 1996 r., jednocześnie ówczesny Minister Przemysłu i Handlu został zobowiązany do opracowania tekstu ostatecznego dokumentu. Dalsze prace były podejmowane w ramach zadania 7.

Zadanie 7. Przygotowanie i/lub modyfikacja sektorowych programów dostosowawczych w kontekście negocjacji członkostwa w Unii Europejskiej. Termin wykonania - do końca 1997 r.

Prace przy realizacji tego zadania były związane z tematyką objętą ww. zadaniem 5. Ministerstwo wskazało, że w ramach powyższego zadania opracowany został raport zawierający analizę stanu przygotowania i/lub modyfikacji sektorowych programów dostosowawczych - hutnictwa, farmacji, motoryzacji i przemysłu stocznioowego. Raport został sporządzony przez międzyresortowy podzespół nr 21 - "Polityka przemysłowa". Podzespół prowadził prace pod kierunkiem i z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Gospodarki.

Nie zostały zakończone w ustalonych terminach prace, dotyczące 5 zadań „Harmonogramu”. Zadania te były nadal w realizacji:

Swoboda przepływu towarów

Zadanie 25. Dokonanie inwentaryzacji przepisów prawa technicznego Unii i określenie, jaką część prawa wspólnotowego Polska będzie w stanie wdrożyć w sposób natychmiastowy. W stosunku do pozostałej części *acquis communautaire* określony zostanie sposób i czas niezbędny dla pełnego dostosowania polskiego systemu prawnego do standardów europejskich. Termin realizacji - do końca III kwartału 1997 r.

Dokonana została inwentaryzacja przepisów prawa technicznego UE. Efektem prac był „Harmonogram działań dostosowujących polski system prawny do zaleceń Białej Księgi Komisji Europejskiej w sprawie integracji z jednolitym rynkiem UE”, przyjęty przez Radę Ministrów 15 lipca 1997 r. Dokument ten przygotowano w celu monitorowania przebiegu działań dostosowawczych. Prowadzona była współpraca z Polskim Komitetem Normalizacyjnym w przygotowaniu programu zadań normalizacyjnych w odniesieniu do dyrektyw Unii Europejskiej. W przemyśle chemicznym rozpoczęto wdrażanie dyrektyw dotyczących nawozów sztucznych.

Zadanie 26. Przygotowanie do uczestnictwa w unii celnej i rynku wewnętrznym UE powoduje konieczność:

- a) opracowania harmonogramu dostosowania poziomu polskich importowych stawek celnych do poziomu wspólnotowej taryfy celnej (stawki KNU oraz

preferencyjne) oraz przyjęcia zasad wspólnej polityki handlowej. Termin - do końca sierpnia 1997 r.;

d) przygotowania programu polityki technicznej państwa poprzez:

iii. uznawanie certyfikatów - termin wykonania w 1997 r.

iv zbliżenie przepisów prawnych (m.in. w dziedzinie zakupów publicznych, własności przemysłowej) - termin wykonania w 1997 r.

W realizację zadania włączone zostało Centrum Informacji Gospodarczej i wyznaczone departamenty Ministerstwa Gospodarki. Dotychczasowe prace dotyczyły zestawienia list koncesyjnych Polski i UE w WTO⁴⁹ dla towarów przemysłowych, opracowanego w listopadzie 1997 r. Podjęte zostały prace nad harmonogramem dostosowania ceł na towary przemysłowe. W tym celu analizowane były stawki i inne regulacje celne dla poszczególnych grup towarowych. W ramach współpracy z WTO przedstawiciele Ministerstwa sporządzali materiały dotyczące procedur wydawania pozwoleń przywozowych. Z udziałem przedstawicieli Ministerstwa odbywały się coroczne konsultacje taryf celnych, przygotowywane były harmonogramy redukcji stawek celnych w sektorach - przemysł motoryzacyjny, tekstylny, hutniczy. Projekt znowelizowanej ustawy o badaniu i certyfikacji został skierowany do KERM 26 czerwca 1998 r. Opóźnienie w pracach dotyczących tej ustawy wynikało m.in. z długotrwałych konsultacji nad wskazaniem organu kompetentnego do wydawania aktów wykonawczych do ww. ustawy, zgodnie z nowymi uregulowaniami prawnymi zawartymi w Konstytucji RP z dnia 17 października 1997 r. W opracowaniu był projekt ustawy o krajowym systemie oceny zgodności.

Polityka konkurencji

Zadanie 27. Kontynuowanie dostosowania przepisów polskich i działań do wymagań UE w zakresie:

b) systemu oraz reguł udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw, w tym:

i. przygotowanie projektu ustawy o dopuszczalności pomocy państwa dla przedsiębiorstw - termin wykonania do końca 1997 r.,

ii. przegląd ustawodawstwa polskiego w zakresie pomocy publicznej pod kątem zgodności z prawem europejskim. Termin - prace ciągłe.

iii. wypracowanie propozycji derogacji oraz zaleceń specjalnych, jak również maksymalizacji natężenia oraz zakresu regionalnej pomocy publicznej w

⁴⁹ World Trade Organization.

wykonaniu art. 4 „Zasad stosowania przepisów w zakresie pomocy państwa”. Termin - według posiedzeń Komitetu Stowarzyszenia.

iv. opracowanie procedur dotyczących monitorowania pomocy publicznej -
termin wykonania do końca 1997 r..

Przygotowanie projektu ustawy o dopuszczalności pomocy państwa dla przedsiębiorstw (27b,i) został przygotowany na zlecenie Ministerstwa przez wybraną firmę konsultingową. Projekt ten został przyjęty przez KERM w dniu 18 czerwca 1998 r. i przesłany do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów.

Przegląd ustawodawstwa polskiego w zakresie pomocy publicznej (27b,ii) był realizowany na zlecenie UKIE przez prawnicze firmy konsultingowe w ramach programu PHARE-SIERRA. Przygotowany w czerwcu 1998 r. dokument „Harmonizacja legislacji dotyczącej pomocy publicznej” nie został uznany przez Ministerstwo jako w pełni przydatny, z powodu ograniczenia analiz w tym opracowaniu tylko do przeglądu prawa pierwotnego, z pominięciem całego dorobku prawnego UE. Niezależnie od powyższego, Ministerstwo we własnym zakresie prowadziło prace zmierzające do przygotowania, w oparciu o zebrane ekspertyzy, projektu ustawy o monitorowaniu pomocy publicznej. Prace te wiązały się z realizacją punktu 27b.iii., tj. przyjęcia nowych zasad stosowania przepisów w zakresie publicznej pomocy państwa. Według stanu na 15 lipca 1998 r. regulacje prawne w tej dziedzinie nie zostały przyjęte.

Zadanie 28. Wdrożenie systemu stałego monitorowania form i wielkości pomocy państwa w Polsce. Termin wykonania - do końca 1997 r.

W grudniu 1997 r. Ministerstwo rozpoczęło realizację tego zadania i otrzymało w lipcu 1998 r. projekt pt. „Opracowanie i wdrożenie systemu stałego monitorowania form i wielkości pomocy państwa w Polsce” wykonany na zlecenie (środki PHARE) przez zagraniczną firmę konsultingową. W sierpniu 1998 r. dokument ten był opiniowany przez Zespół Nadzorujący projekt ze strony Ministerstwa oraz Zespół Monitorujący Pomoc Publiczną w Polsce, powołany uchwałą Rady Ministrów w 1995 r.

Według ustaleń kontroli, realizacja dalszych zadań przebiegała następująco:

Swobodny przepływ kapitału

Zadanie 33: Opracowanie i wdrożenie ustawodawstwa umożliwiającego nieskrępowane inwestowanie na obszarze Polski osobom fizycznym i prawnym z krajów członkowskich UE oraz podmiotom polskim za granicą (m.in. zapewnienie

swobody transferu zysków, swobody zakupu aktywów rzeczowych i finansowych na terenie Polski). Termin realizacji - do uzyskania członkostwa.

Z ustaleń kontroli wynika, że problematyką tą w szerszym zakresie zajmował się międzyresortowy podzespół nr 4 - „Swoboda przepływu kapitału”. Ministerstwo miało udział w tych pracach i przygotowało dokument pt. „Dokonywanie inwestycji bezpośrednich w kraju”. Opracowanie to zostało włączone do Raportu końcowego z przygotowań do negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską, przedstawionego przez międzyresortowy podzespół w styczniu 1998 r.

Zadanie 70. Informowanie przedsiębiorstw o dokonywanych zmianach oraz przewidywanych efektach integracji. Termin realizacji - prace ciągłe.

Ministerstwo realizowało zadanie poprzez spotkania przedstawicieli Kierownictwa Ministerstwa Gospodarki z przedsiębiorcami w różnych regionach kraju. Na spotkaniach omawiana była m.in. problematyka integracyjna. W „Założeniach polityki Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw na lata 1998-2001” z marca 1998 r. Ministerstwo uwzględniło, reprezentatywną dla środowisk przedsiębiorców, opinię Rady Polskiej Fundacji Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Ministerstwo planowało wystąpienia reprezentantów resortu na krajowych konferencjach, seminariach i szkoleniach dotyczących ww. tematyki, np. w pracach Komitetu Małych i średnich Przedsiębiorstw, Edukacji i Etyki Zawodowej przy Krajowej Izbie Gospodarczej uczestniczył reprezentant Departamentu Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw MG.

Zadanie 71. Prowadzenie konsultacji z przedstawicielami producentów w kontekście przygotowań do członkostwa, negocjacji i samego członkostwa. Termin realizacji - prace ciągłe.

Ministerstwo nie dysponowało odrębną dokumentacją na temat organizacji spotkań. Jako potwierdzenie prowadzonych konsultacji Ministerstwo wskazało działania podejmowane w trakcie opracowywania programów restrukturyzacyjnych najważniejszych sektorów gospodarki, realizowanych m.in. w ramach zadania 5 i 7 „Harmonogramu”.

Zadanie 72. Stosowanie w szczególnie dobrze umotywowanych przypadkach - dozwolonej zobowiązaniami międzynarodowymi Polski - czasowej ochrony wspierającej działania restrukturyzacyjne (klauzule ochronne: restrukturyzacyjna i dotycząca zakładania przedsiębiorstw na mocy Układu Europejskiego specjalne zasady pomocy państwa dla gospodarek w okresie transformacji - Układ Europejski Światowa Organizacja Handlu). Termin realizacji zgodnie z ustaleniami i procedurami traktatowymi.

Ministerstwo wykorzystywało dostępne instrumenty pomocy dla przemysłu i rynku krajowego. Głównie działania ochronne dotyczyły wyrobów przemysłu hutniczego (stosowanie odpowiednich stawek celnych) oraz w zakresie ochrony rynku farmaceutycznego.

Zadanie 73. Realizacja polityki przemysłowej promującej odpowiednie działania dostosowawcze poprzez usprawnienie funkcjonowania rynku, wspieranie konkurencji i demonopolizacji oraz tworzenie ogólnych rozwiązań sprzyjających przedsiębiorczości, poprawie efektywności gospodarowania, racjonalizacji zużycia surowców i energii oraz wdrażaniu nowoczesnych technologii ochrony środowiska. Termin realizacji - prace ciągłe.

Kierunki działania zawarte były w opracowanym wcześniej „Programie polityki przemysłowej na lata 1995-97 - Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu”. Prace koncentrowały się na nowelizowaniu i tworzeniu przepisów prawa odpowiadającym wymogom wolnego rynku i dostosowanych do regulacji prawnych obowiązujących w UE. Przedstawiciele Ministerstwa uczestniczyli w pracach międzyresortowych zespołów, zajmujących się m.in. zagadnieniami działalności gospodarczej i prawa energetycznego. Kierunki działań Ministerstwo określało w programach polityki przemysłowej na lata 1995-97, a następnie na rok 1998. Raporty z oceną realizacji wyznaczonych celów stanowiły podstawę do opracowania programu na następny okres. Kontrola wykazała, że Ministerstwo przygotowuje założenia do programu polityki przemysłowej do 2000 r. oraz dokument pn. „Koncepcja średniookresowej strategii społeczno-gospodarczego rozwoju kraju do 2002 roku”. Informacja o realizacji „Programu polityki przemysłowej na lata 1995-97 - Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu”, została przesłana do rozpatrzenia i oceny przez KERM w maju 1998 r. Informacja ta nie została rozpatrzona w I półroczu 1998 r. i miała stanowić materiał informacyjny dla członków Rady Ministrów przy ocenie stanu realizacji średniookresowego programu polityki przemysłowej MG. W dziedzinie zarządzania jakością Ministerstwo realizowało „Program Promocji Jakości 1992-2000”. Celem tego programu było upowszechnianie w przedsiębiorstwach systemów jakości zgodnych z normami międzynarodowymi ISO serii 9000 i skłonienie przedsiębiorstw do uzyskania certyfikatów tych systemów. Program miał wspomagać wdrożenie systemów jakości zgodnych z normą europejską EN 45001 w laboratoriach badających jakość wyrobów i uzyskania przez laboratoria akredytacji przy międzynarodowych instytucjach badawczych. Program promocji jakości został też rozszerzony o zagadnienia zarządzania jakością (TQM) i zarządzania środowiskowego (ISO 14000). W związku z realizacją programu utworzone zostały: Warmińsko-Mazurski Ośrodek Programu Promocji Jakości

Ministerstwa Gospodarki, Ośrodek Promocji Jakości w Katowicach, Komisja ds. koordynacji Programu Promocji Jakości Małopolskiej Rady Regionalnej.

Zadanie 74. Stworzenie warunków (w tym fiskalnych) dla restrukturyzacji polskich przedsiębiorstw oraz zintensyfikowania przez nie akumulacji kapitału oraz opracowanie programów restrukturyzacyjnych mogących stanowić podstawę do wystąpienia o czasową ochronę wspierającą działania restrukturyzacyjne.

Termin realizacji - okres kilkuletni.

W badanym okresie Ministerstwo prowadziło zaawansowane prace nad „Programem restrukturyzacji przemysłu hutnictwa żelaza i stali w Polsce”. Wykorzystano możliwość stosowania klauzuli restrukturyzacyjnej m.in. przez utrzymywanie na odpowiednim poziomie stawek celnych na import wyrobów przemysłu hutniczego do Polski. Wykorzystując istniejące możliwości Ministerstwo uzgadniało z UE i na okres przejściowy wprowadzało stawki celne wyższe, korzystniejsze dla polskiego przemysłu niż to było przyjęte w Umowie Stowarzyszeniowej między Polską i Unią Europejską.

Zadanie 75. Wdrożenie programów restrukturyzacyjnych w sektorach i regionach przeżywających trudności dostosowawcze. Termin realizacji - okres kilkuletni.

Podstawowymi działaniami w tej dziedzinie były raporty o stanie realizacji programów sektorowych, w tym udział międzyresortowego podzespołu nr 21 - „Polityka przemysłowa” . Przygotowane zostały raporty; o stanie realizacji programów sektorowych w przemyśle lekkim oraz stopień przygotowania tego przemysłu do integracji z UE (wrzesień 1997 r.). Sporządzono „Ocenę międzynarodowej konkurencji polskich produktów tekstylno-odzieżowych i obuwia, ze szczególnym uwzględnieniem koniunktury i prognoz na rynkach UE” (grudzień 1997 r.). Przygotowano również opracowanie na temat „Szanse i zagrożenia przemysłu wskutek stowarzyszenia Polski z UE” wykonane na zlecenie Departamentu Integracji Europejskiej MG, przez Fundację Naukową - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. W opracowaniu tym sformułowane zostały wnioski, dotyczące: podstawowych sekcji przemysłowych, obrotów handlowych sekcji i działów oraz grup przemysłowych, eksportu i importu produktów i ich grup. Rekomendacje dla Ministerstwa w tych materiałach postulowały przyspieszenie prywatyzacji i uproszczenie jej procedury w górnictwie i energetyce, weryfikację programu restrukturyzacji sektora hutnictwa żelaza i stali, monitoringu rynku i poszczególnych sektorów, obserwacji zmian popytu importowego UE na towary przemysłowe, informowania i ostrzegania polskich producentów o tych zmianach.

Strategia polskich przedsiębiorstw

Dostosowanie prawa

Zadanie 77. Dostosowanie prawa w zakresie zasad prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby fizyczne i prawne, krajowe i zagraniczne do rozwiązań wspólnotowych - ustawa „Prawo przemysłowe”. Termin wykonania do końca 1997 r.

Zadanie było w trakcie realizacji. W dniu 10 czerwca 1998 r. Minister Gospodarki przesłał projekt ustawy - Prawo działalności gospodarczej, do rozpatrzenia przez KERM. Następnie do przekazanego projektu ustawy Minister trzykrotnie przesyłał do KERM uzupełnienia. Na posiedzeniu w dniu 20 lipca 1998 r. KERM zobowiązał Ministra Gospodarki do przygotowania nowej wersji projektu ww. ustawy.

Przygotowanie kadrowe w zakresie ogólnym

Zadanie 108. Zwiększenie liczby specjalistów z zakresu spraw europejskich. Termin realizacji - okres negocjacji i pierwszy etap członkostwa.

Zadanie 112. Zapewnienie stabilizacji zawodowej, przeciwdziałanie odpływowi pracowników administracji centralnej i ekspertów biorących udział w przygotowaniach do negocjacji i w negocjacjach poprzez stworzenie systemu zachęt płacowych i możliwości awansu. Termin - I półrocze 1997 r. i prace ciągłe.

Ministerstwo podejmowało działania w tym zakresie, jednak nie wypracowało systemu zachęt płacowych, który w istotny sposób ograniczyłby ilość pracowników, którzy rezygnują z pracy w Ministerstwie. Powodem był mało atrakcyjny poziom oferowanych płac (według przyjętego taryfikatora) osobom zainteresowanym podjęciem pracy i dobrze przygotowanym zawodowo. W uzasadnionych przypadkach kierowane były wnioski do Kierownictwa Ministerstwa o skracanie wymaganego taryfikatorem stażu pracy, w celu umożliwienia awansowania pracownika na wyższe stanowisko z wyższym wynagrodzeniem. W ten sposób awansowanych było kilku pracowników zajmujących się problematyką integracji europejskiej. Według Kierownictwa Biura Kadr, Szkolenia i Organizacji, działania te nie zastąpią koniecznych rozwiązań systemowych, których wprowadzenie nie leży w kompetencjach Ministerstwa, a ewentualną poprawę podwyższenia poziomu wynagrodzeń może przynieść uchwalenie ustawy o służbie cywilnej. W okresie od 1 stycznia do 31 maja 1998 r. zrezygnowało z pracy 8 pracowników spośród przeszkolonych w zakresie integracji europejskiej.

Ministerstwo prowadziło działania w celu podnoszenia kwalifikacji specjalistów w zakresie problematyki integracyjnej. W badanym okresie Ministerstwo skierowało 177 osób na staże zagraniczne do różnych krajów UE. Staże w Komisji Europejskiej

odbyły 3 osoby. Większość kosztów stażów zagranicznych pokrywały kraje zapraszające bądź ponoszone były ze środków pomocowych. W szkoleniach językowych uczestniczyło 223 pracowników, w tym 55 osób z kadry kierowniczej Ministerstwa.

Opóźnienia jakie wystąpiły w realizacji części zadań „Harmonogramu” Ministerstwo uzasadniało ograniczonymi środkami finansowymi potrzebnymi na zlecenie wyspecjalizowanym instytucjom analiz, projektów badawczych i ekspertyz, warunkujących pełną realizację zadań wynikających z „Harmonogramu”. Zdaniem NIK, Ministerstwo nie wykorzystało możliwości większego zaangażowania własnej kadry specjalistów, wyszkolonych w problematyce integracyjnej, do wykonania prac określonych w „Harmonogramie”, co pozwoliłoby ograniczyć zlecenia, w tym prac o niewielkiej merytorycznej przydatności. Przykładowo raport opracowany przez Fundację Naukową - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych i zawarte tam wnioski wskazują, że Ministerstwo nie uzyskało nowatorskich rekomendacji, w stosunku do już posiadanych analiz i innych raportów i opracowań (jak np. monitorowanie rynku, ostrzeganie producentów). Kierownictwo Departamentu Integracji Europejskiej nie wskazało przyczyn opóźnień w realizacji części zadań „Harmonogramu” wyznaczonych dla MG. Departament ten miał wykonać jedno zadanie, a w przypadku innych zadań przyjął zasadę koordynowania w razie potrzeby działań poszczególnych departamentów MG. W ocenie NIK, Departament Integracji Europejskiej MG zastosował zawężony zakres obowiązków w stosunku do potrzeb Ministerstwa przy realizacji zadań „Harmonogramu”. Poszczególne departamenty Ministerstwa, wiodące w realizacji określonych zadań, wskazywały na następujące powody opóźnień prac: brak wiarygodnych (autoryzowanych) tłumaczeń dokumentów UE, mała liczba specjalistów zatrudnionych w Ministerstwie, mało efektywna współpraca z UKIE pod względem dostępu i obiegu stosownych dokumentów, konieczny dłuższy czas na uzgodnienia międzyresortowe dokumentów i projektów ustaw, opóźnienia w uruchomieniu środków z funduszy PHARE przewidzianych na wykonanie prac związanych z „Harmonogramem”.

Ministerstwo Gospodarki współpracowało również przy 24 zadaniach „Harmonogramu”, realizowanych przez inne organy administracji rządowej. Udział Ministerstwa polegał m.in. na uczestnictwie przedstawicieli departamentów merytorycznych w pracach różnego rodzaju zespołów, w tym międzyresortowych podzespołów zadaniowych, powołanych przez UKIE. Ogółem w takich zespołach zaangażowanych było 103 pracowników MG. Ministerstwo uczestniczyło w przygotowaniu projektów ustaw i przepisów wykonawczych do nich. Zdaniem NIK, współpraca Ministerstwa z innymi organami administracji rządowej w tym zakresie przebiegała prawidłowo.

2.7. Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (MRiGŻ)

Zatwierdzony przez Radę Ministrów „Harmonogram” został przekazany Ministerstwu przez UKIE w dniu 2 lipca 1997 r. Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, jako instytucja wiodąca, miało realizować 18 zadań. Ponadto „Harmonogram” przewidywał współpracę Ministerstwa przy realizacji 16 zadań.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa, jednostką odpowiedzialną za koordynację działań w zakresie dostosowań polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej do dorobku prawno - instytucjonalnego w UE oraz przygotowywanie okresowych ocen postępu prac dostosowawczych w rolnictwie i gospodarce żywnościowej był Departament Integracji Europejskiej.

Jak ustalono podczas kontroli, w Ministerstwie nie przeprowadzono wewnętrznego podziału zadań „Harmonogramu” pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne. W okresie objętym kontrolą, tematyka określona w „Harmonogramie” była podejmowana przez departamenty Ministerstwa w zakresie jaki wynikał z ich obowiązków regulaminowych. Szczegółowy przydział zadań dla departamentów MRiGŻ został opracowany w lipcu 1998 r., tj. po rozpoczęciu kontroli NIK.

Ministerstwo przekazywało materiały związane z prowadzonymi działaniami integracyjnymi, odpowiednio do potrzeb z jakimi zwracał się UKIE. Między innymi przekazane było opracowanie, mające stanowić część zbiorczego, rocznego raportu rządowego za rok 1997 r., który miał przygotować UKIE. Przekazywane materiały nie stanowiły jednak sprawozdań z wykonania lub niewykonania poszczególnych zadań „Harmonogramu”.

Ministerstwo realizowało wyznaczone w „Harmonogramie” zadania w następujących obszarach:

Swoboda przepływu towarów

Zadanie nr 26: Przygotowanie do uczestnictwa w unii celnej i rynku wewnętrznym UE powoduje konieczność:

b. określenia w handlu rolnym długości ewentualnego okresu przejściowego w dochodzeniu do zerowych stawek celnych we wzajemnej wymianie handlowej. Termin realizacji - do końca sierpnia 1997 r.

Zadanie to było realizowane w ramach prac międzyresortowego podzespołu nr 15 - „Rolnictwo”, który opracował raport, zawierający stanowisko negocjacyjne wypracowane głównie przez poszczególne grupy robocze powołane w Ministerstwie. Kontrola wykazała, że podsumowanie wszystkich prac nastąpiło w lutym 1998 r. Raport końcowy został przekazany do UKIE w marcu 1998 r. Międzyresortowe konsultacje wydłużyły czas realizacji zadania w odniesieniu do planowanego terminu w „Harmonogramie” o ponad 6 miesięcy.

Integracja rolnictwa i gospodarki żywnościowej

Zadanie 56. Modernizacja, poprawa konkurencyjności rolnictwa oraz poprawa struktury agrarnej i przetwórstwa rolno-spożywczego. Termin wykonania - prace ciągłe.

Prace dotyczące powyższych zadań rozpoczęte zostały w latach 1994/1995. W ramach tego zadania pracami w Ministerstwie zajmował się Departament Nieruchomości Rolnych i powołane grupy robocze. Działania opierały się na wprowadzonych dopłatach do oprocentowania kredytów inwestycyjnych na realizację przedsięwzięć w gospodarstwach rolnych, w tym na rozwój agroturystyki, w działach specjalnych produkcji rolnej, przetwórstwie rolno-spożywczym, usługach na rzecz rolnictwa, i tworzenie nowych miejsc pracy na terenach wiejskich. Udzielane były kredyty preferencyjne w ramach zatwierdzonych przez Ministra Rolnictwa branżowych i regionalnych programów m.in. restrukturyzacji i modernizacji mleczarstwa, hodowli i chowu bydła mięsnego, drobiu i owiec, modernizacji przetwórstwa ziemniaków, przechowywania zbóż, restrukturyzacji cukrownictwa, rozwoju ogrodnictwa w poszczególnych regionach. W 1997 r. funkcjonowało 35 preferencyjnych linii kredytowych, udzielono 5.575 takich kredytów na łączną sumę 225 mln ECU. W 1998 r. zmniejszono liczbę linii do ośmiu, w tym na zakup gruntów rolnych przez rolników, modernizację mleczarstwa, inwestycje na rozwój gospodarstw rolnych, na tworzenie pozarolniczych miejsc pracy, na wznowienie produkcji w działach specjalnych w gospodarstwach dotkniętych klęskami żywiołowymi. W finansowaniu tych przedsięwzięć współuczestniczyła Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Działania Agencji koncentrowały się również na prywatyzacji przedsiębiorstw i polepszenia konkurencyjności polskich towarów rolnych na rynku krajowym i zagranicznym. Niektóre działania realizowane były w ramach projektu PHARE P9312/05 - 09/553 „Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-spożywczego, określenie strategii rozwoju”.

Zadanie 57. Wspieranie wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Termin wykonania - prace ciągłe.

Podejmowano następujące rodzaje wsparcia wielofunkcyjnego wsi: pomoc w rozwoju infrastruktury wiejskiej, takiej jak drogi, wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, gazownictwo, modernizacja sieci energetycznej, gospodarka odpadami, systemy regulujące gospodarkę wodną w glebie, telefonizacja. Działania te finansowane były z pożyczki „ASAL 300” udzielonej rządowi polskiemu przez Bank Światowy i wykorzystanej w 1997 r. Program ten może być kontynuowany pod warunkiem uzyskania środków przedakcesyjnych z UE na te cele. Prowadzone były zadania związane z odbudową i modernizacją struktury technicznej obszarów wiejskich dotkniętych skutkami powodzi w 1997 r., które są kontynuowane ze środków rezerwy budżetowej i środków pomocy zagranicznej. Ministerstwo dotuje działalność ośrodków doradztwa rolniczego w zakresie tzw. działań zleconych, uznanych za priorytetowe dla rolnictwa w danym roku. Biuro Programu Dostosowawczego dla Sektora Rolniczego Funduszu Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA realizowało projekt „Promocja i rozwój mikroprzedsiębiorczości wiejskiej”, finansowany ze środków PHARE. W ramach tego projektu przygotowano m.in. strategię rozwoju 4 gmin pilotażowych oraz założenia do strategii dla 6 następnych gmin. W okresie od września 1996 do końca listopada 1997 r. wykonano pełny program szkoleń nt. planowania strategicznego dla 10 gmin pilotażowych i szkoleń specjalistycznych dla doradców przedsiębiorczości, utworzono we wszystkich gminach pilotażowych lokalne ośrodki rozwoju przedsiębiorczości, powstało 87 mikroprzedsiębiorstw, przygotowano fachowe publikacje dla gmin, rozpoczęto wydawanie biuletynu „Przedsiębiorczość i Aktywność Wiejska”.

W fazie początkowej była realizacja następującej problematyki objętej „Harmonogramem” :

Zadanie 58. Rozwój nowoczesnej infrastruktury rynku rolnego (giełdy, rynki hurtowe, systemy informacji rynkowej, promocja eksportu, organizacje branżowe i grupy marketingowe producentów rolnych). Termin wykonania 1997-2000 r.

Zadanie 60. Reorientacja funkcji, konsolidacja i intensyfikacja działalności rolniczych i funkcjonujących w sferze przetwórstwa rolno-spożywczego organizacji branżowych w celu utworzenia lobbingu w UE. Termin realizacji w latach 1997-1999 r.

Zadanie 62. Przygotowanie programu i harmonogramu wdrażania instrumentów wspólnej polityki rolnej, dotyczących w szczególności zmian instytucjonalnych i proceduralnych. Termin wykonania w 1998 r.

Zadanie 66. Dostosowanie funkcji ARR do systemu interwencji na rynku UE. Termin realizacji sukcesywnie do 1999-2000 r.

Jak wykazała kontrola w zaawansowanej fazie realizacji znajdowały się następujące zadania „Harmonogramu”:

Zadanie 59. Przygotowanie projektów wykorzystania funduszy przedakcesyjnych (strukturalnych) w zakresie infrastruktury i rozwoju wsi oraz przetwórstwa rolno-spożywczego (łącznie z systemem współfinansowania). Termin wykonania 1997-1998 r.

Zadanie 61. Przygotowanie studium oceniającego skutki realizacji różnych scenariuszy integracji polskiego rolnictwa z UE oraz dotyczącego zasad wdrożenia wspólnej polityki rolnej w Polsce (m.in. określenie potencjalnych dopłat do dochodów rolniczych, zakresu wspierania działań towarzyszących, tj. programów ochrony środowiska, zalesiania, programów emerytalnych dla rolników, poziomu, płatności kompensacyjnych, kontyngentów produkcyjnych). Termin wykonania 1997-1998 r.

Zadanie 63. Przygotowanie i wdrożenie przepisów w zakresie ochrony roślin, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień granicznej kontroli fitosanitarnej (rozwój bazy laboratoryjnej) oraz przepisów wykonawczych do ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa; zmiany funkcjonowania Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej. Termin wykonania 1997-1998 r.

Zadanie 64. Przygotowanie studium oceniającego wyniki handlu zagranicznego towarami rolno-spożywczymi z UE w okresie stowarzyszenia oraz potencjalne propozycje i skutki dalszej liberalizacji handlu rolno-spożywczego. Termin realizacji 1997-1998 r.

Zadanie 67. Uruchomienie systemu szkolenia i informacji w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej dla pracowników administracji, Ośrodków Doradztwa Rolniczego, Izb Rolniczych i organizacji branżowych. termin wykonania w latach 1997-1998 r.

Zadanie 69. Przygotowanie pracy grup towarowych i zespołów problemowych w kontekście zarządzania rynkiem rolnym Unii. Termin wykonania 1997-1998 r.

Według ustaleń kontroli, w połowie zaawansowane były prace nad:

Zadaniem 65. Dostosowanie systemu ewidencji produkcji i statystyki w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym do wymagań procesu wspierania rolnictwa ze środków UE. Termin wykonania 1998-1999 r.

Do zakończenia kontroli Ministerstwo nie podjęło realizacji jednego tematu:

Zadanie 68: Przygotowanie systemu kontroli wykorzystania środków wspierania rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego (z budżetu państwa i budżetu Unii Europejskiej). Termin realizacji: 1998 r.

Ministerstwo planowało rozpoczęcie przygotowania takiego systemu, gdy pojawią się możliwości pozyskania środków pomocowych z UE. Przeprowadzono jedynie audyt działalności operacyjnej Agencji Rynku Rolnego, z którego wynikły m.in. rekomendacje dotyczące zmiany sposobu wspierania rolnictwa przez Agencję.

Dalsze działania Ministerstwa dotyczyły zadań ujętych w następujących obszarach:

Dostosowanie prawa

Zadanie 76: Wprowadzenie zmian w prawie polskim wynikające ze zobowiązań podjętych przez Polskę w Układzie Europejskim. Termin realizacji: w dwóch etapach: do 01.02.1999 oraz do 01.02.2004.

Kontrola wykazała, że w ramach realizacji tego zadania Ministerstwo prowadziło monitoring stanu dostosowania prawa polskiego do uregulowań wspólnotowych poprzez opracowywanie raportów i prowadzenie bazy danych. W 1998 r. podczas opracowywania przez UKIE części dotyczącej rolnictwa do Raportu Rządu RP, dotyczącej oceny stopnia adaptacji prawa polskiego, przeanalizowano 399 aktów normatywnych prawa Unii Europejskiej. Na podstawie analizy sektor rolnictwa zaliczono do tych, w których występował prawie zupełny brak adaptacji przepisów prawa do wymogów UE.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo podejmowało działania w zakresie zbliżania przepisów prawnych w dziedzinach wymienionych w Układzie Europejskim i leżących w kompetencji resortu. Obejmowało to przygotowania do wdrożenia przepisów dotyczących ochrony roślin oraz ochrony fitosanitarnej. Ponadto zaawansowane były prace nad wydaniem aktów wykonawczych do ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych u zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej⁵⁰.

Przygotowanie kadrowe w zakresie ogólnym

Zadania 108: Zwiększenie liczby specjalistów z zakresu spraw europejskich. Termin realizacji - okres negocjacji i pierwszy etap członkostwa.

⁵⁰ Dz.U. z 1997 r. nr 60, poz. 369.

Jak ustalono w toku kontroli realizacja zadania była utrudniona z powodu braku odpowiedniej liczby etatów. Limit etatów przyznanych dla Ministerstwa w latach 1996-1998 nie uległ zwiększeniu, a w roku 1997, pomimo znacznego obciążenia resortu zadaniami wynikającymi z integracji, został nawet zmniejszony. W związku z tym stanowiska pracy dla specjalistów z zakresu integracji europejskiej tworzone w miarę możliwości ze zwalnianych etatów w Ministerstwie. W rezultacie utworzonemu w lutym 1998 r. Departamentowi Integracji Europejskiej przyznano 30 etatów, a ponadto dodatkowe etaty dla specjalistów z zakresu integracji europejskiej otrzymały dwa inne departamenty. Jednakże ta liczba etatów była w dalszym ciągu niewystarczająca do wykonywania zakresu zadań wyznaczonych Ministerstwu.

Zadanie 112: **Zapewnienie stabilizacji zawodowej, przeciwdziałanie odpływowi pracowników administracji centralnej i ekspertów biorących udział w przygotowaniach do negocjacji i w negocjacjach *poprzez stworzenie systemu zachęt płacowych i możliwości awansu.*** Termin realizacji - I półrocze 1997 r., prace ciągłe.

Ze względu na ograniczony fundusz płac w budżecie, MRiGŻ nie podejmowało systemowych działań dla zapewnienia stabilizacji zawodowej i przeciwdziałania odpływowi pracowników zajmujących się sprawami integracji europejskiej.

Poza zadaniami realizowanymi bezpośrednio przez Ministerstwo, „Harmonogram” wskazywał ewentualną współpracę MRiGŻ przy 16 zadaniach, które miały realizować inne organy administracji rządowej. Ministerstwo uczestniczyło w realizacji 10 zadań poprzez udostępnianie opracowań własnych, jak też udział pracowników w międzyresortowych zespołach i grupach roboczych. Odnośnie 6 zadań MRiGŻ nie przedstawiło dowodów, że brało udział pracach na rzecz innych organów i instytucji.

2.8. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (MOŚZNiL)

W regulaminie organizacyjnym MOŚZNiL, zadania dotyczące koordynacji działalności resortu związanej z procesem integracji z Unią Europejską zostały przypisane Wydziałowi ds. Integracji Europejskiej. W związku z reorganizacjami Ministerstwa, Wydział ten w okresie objętym kontrolą dwukrotnie zmieniał swoją nazwę oraz miejsce w strukturze organizacyjnej Ministerstwa. Po otrzymaniu „Harmonogramu” nie ustalono w Ministerstwie wewnętrznych zasad realizacji prac, np. przyjęcia terminarza wykonania zadań długoterminowych. Nie sporządzono wykazu komórek organizacyjnych i osób odpowiedzialnych za wykonanie zadań. Z ustaleń kontroli wynika, że realizacja zadań zapisanych w „Harmonogramie”

przekraczała możliwości realizacyjne Ministerstwa. Sytuacja taka wynikała z niedostatecznych możliwości kadrowych Ministerstwa i braku odpowiednio wykwalifikowanych pracowników zarówno w Wydziale ds. Integracji Europejskiej, jak i w departamentach Ministerstwa.

Przyjęty przez Radę Ministrów „Harmonogram”, został przekazany MOŚZNiL przez UKIE przy piśmie z dnia 27.06.1997 r. Ministerstwo, jako instytucja wiodąca, otrzymało do wykonania łącznie 5 zadań. Ponadto w „Harmonogramie” przewidziano współpracę Ministerstwa przy 6 zadaniach realizowanych przez inne organy administracji rządowej.

Ministerstwo włączyło do realizacji zadań „Harmonogramu” trzy departamenty. Jak ustalono większość prac (np. ekspertyzy, programy, projekty aktów prawnych) została zlecona do wykonania jednostkom nie związanym organizacyjnie z MOŚZNiL i opłacona głównie ze środków programu PHARE oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁵¹.

Zadania wyznaczone w „Harmonogramie” Ministerstwo realizowało w następujących obszarach:

Ochrona Środowiska

Zadanie 47: Przygotowanie wariantowego programu osiągnięcia standardów UE w zakresie ochrony środowiska w różnych horyzontach czasowych i przy założeniu różnych scenariuszy kosztów; w związku z tym rozważenie celowości utrzymania bardziej rygorystycznych niż w UE polskich standardów i rozwiązań prawnych, które zostały już wdrożone i dobrze służą ochronie środowiska.
Termin realizacji : 1997 - 1998 r.

Zadanie 49: Opracowanie długofalowego programu dostosowania prawa w ochronie środowiska do legislacji wspólnotowej, uwzględniającego możliwości budżetowe i wpływ dostosowań na procesy gospodarcze (z uwzględnieniem wsparcia ze strony UE). Na tej podstawie sporządzenie mandatu negocjacyjnego pod kątem zabiegania o okresy przejściowe, tak aby koszty adaptacji nie przekraczały możliwości finansowych państwa i podmiotów gospodarczych.
Termin realizacji : 1997 - 1998 r.

Kontrola wykazała, że prace związane z realizacją ww. zadań były rozpoczęte przez Ministerstwo już w 1994 r. Podjęte działania związane były z wykonaniem

⁵¹ utworzony ustawą z dnia 27 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy - Prawo wodne (Dz.U. z 1989 r. nr 26, poz. 139).

14 projektów o charakterze studialnym, dotyczących m.in. oceny kosztów i konsekwencji gospodarczych harmonizacji prawa, oceny stopnia dostosowania polskiego prawa ochrony środowiska, jak również opracowania programów dostosowawczych. Koncepcja przygotowania tych programów przez członków międzyresortowego podzespołu nr 13 - „Środowisko naturalne” została zaniechana z uwagi na brak możliwości sfinansowania tych prac z środków budżetowych. Finansowanie większości projektów przewidziano z środków pomocowych PHARE. Znaczna część tych opracowań została zlecona wykonawcom zagranicznym. Opracowania te wykorzystywano do przygotowania raportów zawierających szczegółowe, sektorowe programy wdrożeniowe również finansowane ze środków PHARE. NIK negatywnie oceniła fakt, że w przypadku zadań zleczanych w ramach programów pomocowych PHARE, przedstawiciele Ministerstwa nie uczestniczyli we wszystkich pracach komitetów (nie związanych z resortem ochrony środowiska) sterujących projektami w jednostkach zarządzających programami PHARE. Z tego względu Ministerstwo miało ograniczony wpływ na przebieg oraz jakość zleconych projektów.

Siedem projektów zostało już zakończonych, natomiast pozostałe mają być finalizowane stopniowo do roku 2000 i będą stanowić podstawę do przygotowania kompleksowych programów wskazanych w „Harmonogramie”. Jak wynika z ustaleń, Ministerstwo nie uwzględniło w swoich pracach terminów określonych w „Harmonogramie”, natomiast kontynuowało prace według własnego terminarza.

Ponadto w Ministerstwie (według stanu na koniec września 1998 r.) w opracowaniu był projekt nowej ustawy o ochronie środowiska, która ma odpowiadać wymogom prawa wspólnotowego i zastąpić dotychczasową znowelizowaną ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Dostosowanie prawa

Zadanie 76: Wprowadzenie zmian w prawie polskim wynikające ze zobowiązań podjętych przez Polskę w Układzie Europejskim. Termin realizacji: w dwóch etapach: do 1 lutego 1999 oraz do 1 lutego 2004.

W okresie objętym kontrolą, Sejm RP uchwalił 9 aktów prawnych dotyczących różnych obszarów ochrony środowiska. Były to m.in. ustawa o odpadach, nowelizacja ustaw prawo wodne i o ochronie i kształtowaniu środowiska. Wydane zostały również rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa dotyczące gospodarki odpadami, ochrony powietrza, ocen oddziaływania na środowisko oraz zasad przeprowadzania polowań. Ministerstwo nie wskazało, czy

prowadzone prace nad projektami wymienionych aktów prawnych realizowane były w związku z powyższym zadaniem „Harmonogramu”, czy też w ramach zadań wynikających ze statutowych obowiązków Ministerstwa.

Przygotowanie kadrowe w zakresie ogólnym

Zadanie 108: Zwiększenie liczby specjalistów z zakresu spraw europejskich. Termin realizacji - okres negocjacji i pierwszy etap członkostwa.

Zadanie 112: Zapewnienie stabilizacji zawodowej, przeciwdziałanie odpływowi pracowników administracji centralnej i ekspertów biorących udział w przygotowaniach do negocjacji i w negocjacjach poprzez stworzenie systemu zachęt płacowych i możliwości awansu. Termin realizacji - I półrocze 1997 r., prace ciągłe.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo uzyskało dodatkowo pięć etatów na wzmocnienie Wydziału ds. Integracji Europejskiej, z czego trzy zostały wykorzystane na zatrudnienie osób w ww. komórce organizacyjnej. W badanym okresie zatrudnienie w Wydziale wynosiło od 4 do 6 osób. Według stanu z września 1998 r. w wydziale pracowało praktycznie 5 osób. Przy tej obsadzie kadrowej występowały trudności w koordynacji i realizacji całości zagadnień związanych z integracją europejską. Obsadę stanowili młodzi pracownicy, którzy wprawdzie dzięki szkoleniom i kursom uzyskali pewną wiedzę z zakresu integracji europejskiej, ale nie posiadali potrzebnej wiedzy i znajomości zagadnień wchodzących w zakres właściwości Ministerstwa.

Ministerstwo zapewniło wsparcie kadrowe dla Wydziału ds. Integracji Europejskiej przez zatrudnienie dwóch grup konsultantów technicznych, finansowanych z zagranicznych środków pomocowych. Jednocześnie, ze względu na niski poziom płac w administracji państwowej w badanym okresie nie udało się powstrzymać odpływu grupy pracowników Ministerstwa.

Kontrola wykazała, że Ministerstwo zostało zaangażowane do współpracy przy siedmiu zadaniach „Harmonogramu”, realizowanych przez inne organy administracji rządowej. MOŚZNiL współpracowało z Polskim Komitetem Normalizacyjnym przy realizacji zadania 48 przewidzianego dla PKN. W ramach tej współpracy Ministerstwo wspierało finansowo m.in. wdrażanie trzech norm międzynarodowych ISO, dotyczących ochrony środowiska. Na zlecenie Ministerstwa w opracowaniu były dwa projekty norm dotyczących biodegradacji detergentów, które mają wesprzeć wdrożenie postanowień czterech dyrektyw wspólnotowych. Ponadto Ministerstwo współpracowało przy zadaniach „Harmonogramu” realizowanych przez Ministerstwo

Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (zadania 61 i 63), Ministerstwo Gospodarki (zadanie 73) oraz Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (zadania 110 i 118).

W okresie objętym kontrolą działalność integracyjna Ministerstwa nie odnosiła się wyłącznie do zadań „Harmonogramu”, lecz była kontynuacją rozpoczętych wcześniej prac związanych z integracją europejską w ramach statutowych i regulaminowych obowiązków oraz podjęciem nowych zadań w związku z prowadzonymi negocjacjami o członkostwo w UE. Ministerstwo wyjaśniło, że nie prowadziło i nie składało sprawozdań z wykonanych i niewykonanych poszczególnych zadań „Harmonogramu”, ponieważ Rada Ministrów jak też UKIE - koordynator realizacji „Harmonogramu”, nie nałożyli na Ministerstwo takiego wymogu.

2.9. Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej (MPiPS)

Ostateczna wersja „Harmonogramu” została przekazana Ministerstwu przez UKIE do realizacji w dniu 3 lipca 1997 r. W dokumencie tym przypisano Ministerstwu funkcję wiodącą w realizacji 6 zadań. Ponadto Ministerstwo miało współpracować przy trzech zadaniach „Harmonogramu”, które miały wykonać inne organy administracji rządowej.

Do października 1997 r. zadania związane z integracją europejską były koordynowane w Ministerstwie przez Departament Współpracy z Zagranicą. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa przyjętym 6 października 1997 r., do koordynacji działań wynikających z realizacji Narodowej Strategii Integracji, został wyznaczony Departament Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą. W ramach Departamentu funkcjonował trzyosobowy Zespół ds. Integracji Europejskiej.

W Ministerstwie nie przyjęto własnych, wewnętrznych zasad realizacji zadań „Harmonogramu” przez poszczególne komórki organizacyjne, w tym procedur koordynacji i kontroli przebiegu prac. Zadania wskazane Ministerstwu w „Harmonogramie”, zostały włączone do prac międzyresortowych podzespołów nr 12 - „Polityka społeczna” i nr 3 - „Swobodny przepływ pracowników”, przygotowujących dokumentację na potrzeby negocjacji. Począwszy od grudnia 1997 r. prace te były już kontynuowane według priorytetów ustalonych w opracowywanym projekcie „Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa”. Ministerstwo nie składało UKIE sprawozdań z wykonanych lub niewykonanych zadań „Harmonogramu”, ponieważ nie były one wymagane przez Urząd. Natomiast, w badanym okresie

opracowane były w Ministerstwie, na życzenie UKIE, materiały na temat postępów prac w zakresie integracji europejskiej, wykorzystane przez UKIE przy opracowaniu rocznego raportu rządowego za rok 1997.

Stan wykonania zadań „Harmonogramu”, dla których Ministerstwo było instytucją wiodącą, przedstawiał się następująco:

Swobodny przepływ pracowników

Zadanie 37: Ocena ustawodawstwa pracy, warunków pracy oraz polityki socjalnej pod kątem jego zgodności z uregulowaniami wspólnotowymi ze szczególnym uwzględnieniem zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn; monitorowanie stanu dostosowania uregulowań prawnych. Termin realizacji: w zakresie Białej Księgi do połowy 1997 r., regulacje spoza Białej Księgi do końca 1997 r., prace ciągłe.

Zadanie 37a. Przyjęcie i wprowadzenie w życie - zharmonizowanych z normami Unii Europejskiej - przepisów zakazujących dyskryminacji ze względu na płeć i status rodziny na rynku pracy, w zatrudnieniu, płacach i awansowaniu, w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy (w tym w postaci molestowania seksualnego) oraz w zabezpieczeniu społecznym pracowników; - środków służących zadośćuczynieniu i zapewnieniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości w przypadku łamania zakazu tej dyskryminacji . Termin realizacji: sukcesywnie od 1997 r.

Kontrola wykazała, że część zadania 37, dotycząca oceny ustawodawstwa pracy oraz polityki socjalnej pod kątem jego zgodności z uregulowaniami wspólnotowymi, zrealizowano w całości i terminowo. W ramach realizacji tego zadania w 1998 r. przeprowadzono ocenę i porównanie 90 aktów prawa polskiego z 54 normami wspólnotowymi. Realizacja części zadania, dotyczącej wprowadzenia przepisów zakazujących dyskryminacji ze względu na płeć i status rodziny na rynku pracy (zadanie nr 37a) była w znacznym stopniu zaawansowana.

Zadanie 38: Próba oszacowania kosztów (dla budżetu i przedsiębiorstw) stopniowego przyjmowania standardów w zakresie pracy i polityki społecznej (ze wskazaniem ewentualnej konieczności wynegocjowania okresów przejściowych w pewnych dziedzinach). Termin realizacji: w zakresie Białej Księgi do połowy 1997 r., regulacje spoza Białej Księgi do końca 1997 r.

Kontrola wykazała, że zadanie nie zostało zrealizowane w ustalonym terminie. W kwietniu 1998 r. Ministerstwo przeprowadziło konsultacje z ekspertem zagranicznym

w zakresie metodologii szacowania kosztów, które jednak nie dały efektu. Niemniej w 1998 r. Ministerstwo zleciło opracowanie trzech ekspertyz, ze środków programu PHARE, dotyczących kosztów dostosowania prawa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego oraz organizacji czasu pracy, z terminem wykonania do końca 1998 r. Do zakończenia kontroli prace dotyczące tej problematyki były w toku.

Zadanie 42: Aktywny udział w pracach organizacji międzynarodowych w zakresie polityki społecznej, przygotowanie ratyfikacji kolejnych konwencji w zakresie pracy i polityki społecznej. Termin realizacji: prace ciągłe.

Kontrola NIK wykazała, że zadanie było realizowane w sposób prawidłowy. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo uczestniczyło w pracach komisji ekspertów Rady Europy, Międzynarodowej Organizacji Pracy, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Komisji Praw Człowieka ONZ. Ponadto w Ministerstwie prowadzone były prace nad przygotowaniem ratyfikacji trzech konwencji: Nr 159 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) „Rehabilitacja zawodowa i zatrudnienie osób niepełnosprawnych, Nr 176 MOP „Bezpieczeństwo i zdrowie w kopalniach” oraz „Europejskiej Karty Społecznej”.

Dostosowanie prawa

Zadanie 76: Wprowadzenie zmian w prawie polskim wynikające ze zobowiązań podjętych przez Polskę w Układzie Europejskim. Termin realizacji: w dwóch etapach: do 1 lutego 1999 r. oraz do 1 lutego 2004 r.

W toku kontroli ustalono, że zbliżenie przepisów prawnych w dziedzinie ochrony pracownika w miejscu pracy, wynikające z art. 69 Układu Europejskiego, zostało zrealizowane częściowo poprzez nowelizację Kodeksu Pracy, która została przeprowadzona w 1996 r., natomiast pełne dostosowanie nastąpi w wyniku kolejnej nowelizacji tych przepisów do końca 1999 r. Nie została zrealizowana tematyka zbliżenia prawa w zakresie swobodnego przepływu pracowników, wynikająca z art. 37-43 Układu Europejskiego. Ministerstwo zajęło stanowisko, że harmonizacja przepisów nie jest możliwa na obecnym etapie i nie jest oczekiwana przez stronę unijną. Przyszłe działania legislacyjne w tym zakresie nie będą ukierunkowane na harmonizację przepisów, ale prowadzące do zbliżenia rozwiązań systemowych do obowiązujących w państwach członkowskich Unii.

Przygotowanie kadrowe w zakresie ogólnym

Zadanie 108. Zwiększenie liczby specjalistów z zakresu spraw europejskich. Termin realizacji: okres negocjacji i pierwszy etap członkostwa.

Zadanie 112. Zapewnienie stabilizacji zawodowej, przeciwdziałanie odpływowi pracowników administracji centralnej i ekspertów biorących udział w przygotowaniach do negocjacji i w negocjacjach poprzez stworzenie systemu zachęt płacowych i możliwości awansu. Termin realizacji: I półrocze 1997 r., prace ciągłe.

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie zaangażowano 5 etatowych specjalistów w zakresie integracji europejskiej, z czego 4 zatrudniono w Departamencie Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą, a jednego w Departamencie Polityki Sektorowej i Restrukturyzacji. Jednocześnie w tym samym okresie, z powodu niskiego poziomu płac, z zatrudnienia w Departamencie Integracji Europejskiej zrezygnowało 6 pracowników. W Ministerstwie nie udało się stworzyć skutecznego systemu zachęt płacowych dla stabilizacji kadry specjalistów, z powodu ograniczonej wysokości funduszu płac. Ministerstwo korzystało z szerokiego zakresu szkoleń w dziedzinie integracji europejskiej. W badanym okresie w szkoleniach uczestniczyło 55 pracowników Ministerstwa, w tym 37 osób skierowano na staże zagraniczne.

Kontrola wykazała, że Ministerstwo współpracowało z innymi instytucjami społecznymi i organami administracji rządowej, realizującymi zadania „Harmonogramu” w pozycji 39, 57 i 97. W tym zakresie prowadzono współpracę z Pełnomocnikiem Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Ministerstwami Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji.

2.10. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Przedłożony przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej „Harmonogram” został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 3 czerwca 1997 r. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej przekazał tekst „Harmonogramu” do Departamentu Prezydialnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w dniu 27 czerwca 1997 r. oraz Sekretarzowi Rady Ministrów w dniu 1 lipca 1997 r.

W „Harmonogramie” wskazano Radę Ministrów, jako instytucję wiodącą, do realizacji czterech zadań w następujących obszarach:

Zadania horyzontalne.

Zadanie 10. Prowadzenie analizy procesu dostosowania systemu organizacji oraz funkcjonowania administracji publicznej do wymogów integracji z Unią Europejską. Termin realizacji- prace ciągłe.

Zadanie 10a. Kontynuowanie procesu reformowania administracji rządowej poprzez opracowanie, a następnie realizację programu polityki regulacyjnej państwa.

Termin realizacji – prace ciągłe.

Polityka makroekonomiczna

Zadanie 22. Przyspieszenie tempa reform gospodarczych, modernizacji i restrukturyzacji gospodarki w celu utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w długim okresie. Termin realizacji – prace ciągłe.

Swobodny przepływ kapitału

Zadanie 36a. Prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo bilansu płatniczego. Termin realizacji – prace ciągłe.

Wyniki kontroli wykazały, że Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie gromadziła wydzielonej dokumentacji, pozwalającej stwierdzić jaki był przebieg i stan zaawansowania realizacji zadań wskazanych w „Harmonogramie”. Według stanowiska Dyrektora Departamentu Prezydialnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów otrzymanego do protokołu kontroli, obowiązek monitorowania i kontrolowania ustaleń Rządu, w tym wynikających z przyjmowanych przez Radę Ministrów dokumentów rządowych, spoczywał na organie wnoszącym dokument pod obrady Rady Ministrów. Tak więc w odniesieniu do „Harmonogramu działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji”, organem odpowiedzialnym za koordynowanie i kontrolowanie wykonania zadań zawartych w tym dokumencie miał być Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej, jako jego wnioskodawca. Na potwierdzenie powyższego stanowiska, Najwyższej Izbie Kontroli nie przedstawiono stosownych regulacji prawnych wskazujących, że obowiązuje taki tryb postępowania przy realizacji dokumentów rządowych.

Jak ustalono w czasie kontroli, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej nie zajmował się monitorowaniem realizacji zadań nr 10, 10a, 22, 36a. W pisemnej informacji na ten temat, przyjętej do protokołu kontroli, Podsekretarz Stanu w UKIE stwierdził:

- odnośnie zadania nr 10 „...to zasady wspólnotowe uwzględniano w procesie przygotowywania reformy administracyjnej, reformy systemów edukacji opieki zdrowotnej oraz innych procesów oddziaływających bezpośrednio lub pośrednio na organizację oraz funkcjonowanie administracji publicznej w Polsce”

- odnośnie zadania nr 10a „...już obecnie przygotowywane jest rozpoczęcie działalności Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Urzędu Regulacji Pocztovej oraz na podstawie ustawy Prawo Energetyczne powołany został Urząd Regulacji Energetyki”.
- „zadania nr 22 i 36a są bardzo ogólne, a ocena stopnia ich realizacji zależy bezpośrednio od skuteczności całokształtu prowadzonej przez Rząd m.in. polityki gospodarczej. Realizacja zadań obejmuje oddziaływanie na całą gospodarkę a nie wyłącznie na sferę makroekonomiczną czy finansową”.

Z ustaleń kontroli wynika, że Rada Ministrów nałożyła na siebie w „Harmonogramie” zadania charakteryzujące się znacznym stopniem ogólności, jak też z terminem realizacji w bliżej nieokreślonej perspektywie czasowej, tj. jako prace ciągłe Rządu RP. Przyjęcie tak sformułowanych zadań i kryteriów ich wykonania, nie dawało możliwości skutecznego monitorowania ich realizacji. W ocenie NIK, zarówno Urząd Komitetu Integracji Europejskiej w trakcie przygotowania projektu „Harmonogramu”, jak też Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie dołożyli starań, aby wypracować i zastosować odpowiednie rozwiązania organizacyjne umożliwiające systematyczną kontrolę postępów prac przy realizacji zadań związanych z procesem integracji Polski z Unią Europejską. Zdaniem NIK, nie było przeszkód, aby z Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej zostały przeprowadzone konkretne uzgodnienia, co do sposobu i zakresu monitorowania wykonania zadań już po przyjęciu „Harmonogramu” przez Radę Ministrów w czerwcu 1997 r., tj. w czasie jego realizacji.

Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, prowadziła współpracę z organami administracji rządowej, przy realizacji „Harmonogramu”, w tym:

zadania 7. Przygotowanie i/lub modyfikacja sektorowych programów dostosowawczych w kontekście negocjacji członkostwa w Unii Europejskiej (współpraca z Ministerstwem Gospodarki).

Zadania 13. Powołanie zespołów negocjacyjnych i ich przewodniczących (współpraca z Komitetem Integracji Europejskiej).

W ramach realizacji powyższych zadań opracowano i wydano m.in. następujące dokumenty:

- „Podsumowanie Raportu z prac Międzyresortowego Zespołu ds. przygotowań do negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej”, zawierający informacje o rezultatach prac Zespołu według stanu na koniec 1997 r. Raport został przyjęty przez Rząd dnia 17 marca 1998 r.,

- „Procedura przygotowania i prowadzenia procesu negocjacyjnego w sprawie członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w U.E.”. Dokument został zaakceptowany przez Radę Ministrów 24 marca 1998r.,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 marca 1998r. ustanawiające Pełnomocnika Rządu ds. Negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w U.E.”,
- Zarządzenie Nr 19 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 marca 1998r. powołujące Zespół Negocjacyjny w sprawie negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej powołany w październiku 1996 r. kontynuował m.in. prace prowadzone wcześniej przez Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce powołany w analogicznym trybie we wrześniu 1995 r. Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce zakończył działalność w październiku 1997r.

„Harmonogram” przewidywał realizację czterech zadań 51, 52, 53, 55 przez wymieniony Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonanie tych zadań w ustalonych terminach:

Zadanie 52. Opracowanie założeń polityki strukturalnej i regionalnej (w tym również dostosowanie profilu programów pomocy strukturalnej UE do specyficznych potrzeb gospodarki polskiej). Termin realizacji do 1997 r.

Zadanie 53. Przygotowanie ram instytucjonalnych służących absorpcji środków finansowych otrzymywanych z Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych. Termin realizacji - do końca trzeciego kwartału 1997 r.

Zespół Zadaniowy opracował raport końcowy „Polityka strukturalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską”, który został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 9 września 1997 r. oraz „Harmonogram realizacji rekomendacji Zespołu Zadaniowego ds. Polityki Strukturalnej w Polsce”, zawierający 70 rekomendacji (zadań), określający instytucję wiodącą, współpracującą i akceptującą oraz terminy realizacji. Został on przyjęty przez Radę Ministrów 14 października 1997 r.

Dalsze prace Zespołu dotyczyły:

Zadania 51. Stworzenie w ramach PHARE programów pilotażowych odpowiadających obecnym wymogom korzystania z funduszy strukturalnych. Termin realizacji do końca lipca 1997r.

Zadania 55. Przygotowanie inicjatyw dotyczących programów pomocy strukturalnej, dla których niezbędny jest udział szczebla centralnego (infrastruktura transportowa, rozwój wsi polskiej, edukacja, współpraca transgraniczna). Termin opracowania programów pilotażowych do końca trzeciego kwartału 1997r.

Odnosnie powyższych tematów, Zespół Zadaniowy przedłożył Radzie Ministrów cztery pilotażowe, zintegrowane programy rozwoju regionalnego. Rada Ministrów przyjęła przedłożone programy w dniu 9 września 1997 r., a mianowicie:

- a) „Małopolski program rozwoju wsi i rolnictwa”, obejmujący dziewięć województw,
- b) „Regionalny program restrukturyzacji gospodarki i przeciwdziałania bezrobociu w województwach Polski północnej”, obejmujący siedem województw,
- c) „Ekorozwój w Euroregionie Sprewa - Nysa-Bóbr”, obejmujący województwo zielonogórskie po stronie Polski i Brandenburgię po stronie Niemiec,
- d) „Program restrukturyzacji i rozwoju gospodarki województwa katowickiego 1998-2002”.

Stosownie do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów⁵², przy Komitecie Ekonomicznym Rady Ministrów miał być utworzony Podkomitet Rozwoju Regionalnego (§ 5 pkt 1), który zobowiązany był prowadzić działania zmierzające do realizacji m.in. wyżej wymienionych czterech programów rozwoju regionalnego. Jak ustalono, nie został powołany Przewodniczący Podkomitetu Rozwoju Regionalnego, nie wyznaczono członków, jak również nie określono szczegółowego zakresu działania Podkomitetu. Kontrola wykazała, że z tego względu nie realizowano m.in. istotnego zadania, związanego z wykorzystaniem środków pomocowych UE na wspieranie realizacji pilotażowych, zintegrowanych programów rozwoju regionalnego.

Zgodnie z Memorandum Finansowym, podpisanym w grudniu 1997 r. między rządem polskim i UE, dotyczącym „Krajowego Programu Operacyjnego na rok 1997 dla Polski” z funduszy PHARE miało być przyznane 15 mln ECU na realizację czterech zintegrowanych programów pilotażowych pod warunkiem, że Rząd Polski zapewni wkład w wysokości 15 mln ECU, jako fundusz równoważny. Tym samym

⁵² Dz.U. z 1997 r. nr 143, poz. 953.

całkowite środki na realizację programu miały wynieść 30 mln ECU. Do czasu rozpoczęcia kontroli, tj. do 15 lipca 1998 r. nie określono skali i struktury preliminowanych publicznych środków krajowych na te cele.

W trakcie trwania kontroli, na wniosek Ministra - Członka Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w dniu 15 września 1998 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów⁵³, w tym Komitetu Rady Ministrów do Spraw Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju. Tym samym stworzone zostały instytucjonalne podstawy do realizacji programu i wykorzystania środków pomocowych PHARE.

2.11. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK)

Przyjęty przez Radę Ministrów „Harmonogram”, Urząd otrzymał do realizacji w dniu 27 czerwca 1997 r. W „Harmonogramie” UOKiK wyznaczono rolę wiodącą w realizacji istotnych zadań w procesie integracji Polski z Unią Europejską.

Regulamin organizacyjny Urzędu z 8 kwietnia 1997 r. wyznaczył dla Departamentu Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą zadania dotyczące m.in. koordynacji prac związanych z harmonizacją polskiego prawa w dziedzinie polityki konkurencji i polityki konsumenckiej z ustawodawstwem Unii Europejskiej oraz podejmowania działań związanych z przyszłym członkostwem w UE. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozdysponował prace dotyczące realizacji poszczególnych zadań „Harmonogramu” między komórki organizacyjne, a także powołał w Urzędzie zespół do prac nad projektem ustawy o ochronie konkurencji.

Zadania realizowane były w następujących obszarach należących do właściwości Urzędu:

Polityka konkurencji

Zadanie 27a. Kontynuowanie dostosowania przepisów polskich i działań do wymagań UE w zakresie polityki konkurencji. Termin realizacji - prace ciągłe do uzyskania członkostwa.

Od końca 1997 r. prowadzone były prace nad tzw. małą nowelizacją ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Projekt został

⁵³ Dz.U. z 1998 r. nr 121, poz. 789.

przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 21 lipca 1998 r. i skierowany do dalszych prac parlamentarnych. Niezależnie od dotychczasowych prac, od stycznia 1998 r. zespół specjalistów powołany w UOKiK pracuje nad nowym projektem ustawy o ochronie konkurencji, która ma odpowiadać standardom europejskim. Zespół wykorzystuje w pracach projekt ustawy wykonany przez ekspertów spoza UOKiK w ramach realizacji jednego z programów pomocy PHARE. Uwzględniając przyjęty w „Harmonogramie” okres realizacji, tj. do czasu uzyskania członkostwa w UE, prace nad projektem ustawy były zaawansowane.

Ochrona konsumentów

Zadanie 43. Dostosowanie ustawodawstwa w celu wyrównania standardów ochrony konsumentów, zwłaszcza w zakresie ochrony interesów zdrowotnych i ekonomicznych (wypracowanie koncepcji i programu dostosowania prawa); koordynacja inicjatyw prokonsumenckich. Termin wykonania według „Harmonogramu” do uchwały Rady Ministrów nr 133/95.

Opracowany przez UOKiK „Rządowy projekt polityki konsumenckiej na lata 1998-1999”, zawierał założenia i kierunki działań niezbędnych dla osiągnięcia w Polsce standardów ochrony konsumentów zgodnych z wymogami Wspólnot Europejskich. Projekt zaaprobowany przez Komitet Społeczny Rady Ministrów, a następnie w dniu 30 lipca 1998 r. przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, został skierowany pod obrady Rady Ministrów. Jak ustalono, stan realizacji powyższego zadania był zaawansowany. Do Uchwały Rady Ministrów nr 133/95 z dnia 14 listopada 1995 r. sporządzono załącznik nr 2 stanowiący „Harmonogram działań dostosowujących polski system prawny do zaleceń Białej Księgi Komisji Europejskiej w sprawie Integracji z Jednolitym Rynkiem UE”. Załącznik ten określał terminy wykonania wymienionych tam zadań, dotyczących ochrony konsumentów, na lata 1998/99.

Pozostałe zadania w tym obszarze realizowane były następująco:

zadanie 44. Opracowanie uproszczonych procedur dochodzenia roszczeń konsumenckich zgodnie z dyrektywami i orzecznictwem UE. Termin wykonania do końca 1997 r. (wdrożenie w późniejszym terminie po uchwaleniu odpowiednich ustaw przez Sejm i powołaniu nowej kategorii sądów oraz po wprowadzeniu koniecznych zmian ustrojowych sądownictwa);

zadanie 45. Opracowanie projektów ustaw wdrażających dyrektywy „konsumenckie” (przy zachowaniu okresu przejściowego dla uregulowań rodzących istotne skutki ekonomiczne). Termin wykonania jak powyżej w zadaniu 44;

zadanie 46. Wypracowanie systemu monitorowania bezpieczeństwa produktu. Termin wykonania w 1997 r. ;

Realizacja prac wyznaczonych UOKiK została wsparta pomocą finansową ze środków funduszu PHARE. Program pomocy pt. „Płynne Rezerwy na Pomoc Techniczną Fiesta II Ochrona Konsumentów”. został opracowany w marcu 1997 r. Komisja Europejska akceptowała przedłożony program w dniu 30 czerwca 1997 r., udostępniając środki na jego realizację do 31 października 1998 r. Stosowne umowy z wykonawcami zostały podpisane w grudniu 1997 r. W ramach ww. programu zlecone zostało wykonanie kilkunastu ekspertyz, wykorzystanych następnie przez UOKiK w pracach nad projektami nowych aktów prawnych, transponujących Dyrektywy Komisji Europejskiej do prawa polskiego.

Zgodnie z ustaleniami UOKiK miał przekazać konkretne projekty ustaw i procedur ochrony konsumentów do uzgodnień międzyresortowych w IV kwartale 1998 r. Na stan wykonania powyższych zadań wpłynęły długotrwałe procedury uruchomienia środków z funduszy PHARE na przygotowanie potrzebnych ekspertyz i opracowań oraz z prowadzonych wcześniejszych konsultacji i ustaleń z innymi instytucjami włączonymi do współpracy w zakresie tej problematyki.

Dostosowanie prawa

Zadanie 76. Wprowadzenie zmian w prawie polskim wynikające ze zobowiązań podjętych przez Polskę w Układzie Europejskim (głównie w art. 69). Termin realizacji w dwóch etapach: do 1 lutego 1999 r. i następnie do 1 lutego 2004 r.

Zadanie było realizowane przez UOKiK jeszcze przed przyjęciem „Harmonogramu” przez Radę Ministrów w dniu 3 czerwca 1997 r. W wyniku kontroli stwierdzono, że projekty nowelizacji prawa były przedkładane przez Urząd w ramach prac rządowego Zespołu Problemowego nr 9 ds. Reform Ustrojowych Państwa, który zaproponował niezbędne zmiany w dotychczasowych aktach normatywnych, tj. w ustawie z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym⁵⁴ oraz ustawie z dnia 25 lutego 1958 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej⁵⁵. Wyniki tych prac znalazły końcowy wyraz w art. 14 i 61 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej, w związku z reformą ustrojową państwa⁵⁶. W ocenie NIK, dotychczasowe działania

⁵⁴ Dz.U. z 1997 r. nr. 49, poz. 318 (tekst jednolity) ze zm. nr 121, poz. 740 i nr 118, poz. 754, z 1998 r. nr 106, poz. 668 i nr 145, poz. 938.

⁵⁵ Dz.U. z 1969 r. nr 26, poz. 206 (tekst jednolity) ze zm. z 1975 r. nr 16, poz. 91, z 1990 r. nr 14, poz. 88, z 1991 r. nr 65, poz. 279, z 1996 r. nr 106, poz. 496 i z 1998 r. nr 106, poz. 668.

⁵⁶ Dz.U. z 1998 r. nr 106, poz. 668.

UOKiK w podjętym procesie zmian legislacyjnych mieściły się w terminach przewidzianych „Harmonogramem”.

Jak wykazały ustalenia kontroli, UOKiK podejmował działania w obszarze:

Przygotowanie kadrowe w zakresie ogólnym

Zadanie 108. Zwiększenie liczby specjalistów z zakresu spraw europejskich. Termin wykonania w okresie negocjacji i pierwszym etapie członkostwa.

Zadanie 112. Zapewnienie stabilizacji zawodowej, przeciwdziałanie odpływowi pracowników administracji centralnej i ekspertów biorących udział w przygotowaniach do negocjacji i w negocjacjach poprzez stworzenie systemu zachęt płacowych i możliwości awansu. Termin realizacji - I półrocze 1997 r. i następnie prace ciągłe.

Realizacja zadań napotkała na trudności z zapewnieniem fachowej obsady kadrowej. Z ustaleń kontroli wynikało, że utrzymanie stabilnej kadry specjalistów w UOKiK, w tym w Departamencie Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą ograniczały głównie liczba etatów i wielkość funduszu płac, jakimi Urząd dysponował. Dostępne formy podnoszenia kwalifikacji pracowników - zagraniczne i krajowe staże zawodowe nie wpłynęły znacząco na poprawę sytuacji. W badanym okresie na 11 pracowników zatrudnionych w Departamencie Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą, zrezygnowały z pracy 4 osoby. Zgłaszane w 1998 roku potrzeby etatowe do Ministra Finansów i Ministra Pracy i Polityki Socjalnej według oceny UOKiK nie przyniosły spodziewanych efektów. Jak stwierdzono w czasie kontroli, UOKiK przygotował uzasadnienie o przyznaniu w budżecie na 1999 r. dodatkowych 50 etatów dla całego Urzędu, w tym 3 etaty przewidziane na uzupełnienie kadrowe Departamentu koordynującego realizację zadań związanych z integracją. Niemniej Urząd utrzymał stan pracowników wykonujących zadania integracyjne na niezbędnym poziomie. Ponadto wykonanie tych zadań wspierane było projektami i ekspertyzami zamawianymi przez UOKiK w innych instytucjach, wyspecjalizowanych w poszczególnych dziedzinach prawa europejskiego i gospodarki rynkowej.

W badanym okresie Urząd, jako współpracujący, uczestniczył również przy realizacji zadań „Harmonogramu” podjętych przez Ministerstwo Łączności (zadanie 30 b.) i przez Ministerstwo Gospodarki (zadanie 73.).

2.12. Polskie Centrum Badań i Certyfikacji (PCBC)

Według „Harmonogramu” przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 3 czerwca 1997 r. PCBC, jako jednostka współpracująca, miało uczestniczyć w pracach dotyczących zadań realizowanych przez Ministerstwo Gospodarki oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Współpraca z Ministerstwem Gospodarki miała być prowadzona w obszarze:

Swobodny przepływ towarów

Zadanie 26 d.iii. - Przygotowanie do uczestnictwa w unii celnej i rynku wewnętrznym UE powoduje konieczność przygotowania programu polityki technicznej państwa poprzez uznawanie certyfikatów. Termin realizacji w 1997 r.

W wyniku kontroli stwierdzono, że PCBC prowadziło prace dotyczące certyfikacji jeszcze przed przyjęciem „Harmonogramu”. Zakres prac dla PCBC w latach 1995-96 wyznaczał „Harmonogram działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego”, przygotowany w związku z uchwałą nr 133/95 Rady Ministrów z dnia 14 listopada 1995 r. w sprawie realizacji zobowiązań wynikających z „Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony”.

W protokole nr 1/97 z 8 stycznia 1997 r. z posiedzenia KIE przyjęto m.in., że PCBC dostosuje, w dwóch etapach (luty i grudzień 1997 r.), listę wyrobów podlegających w Polsce obowiązkowej certyfikacji odpowiednio do wymogów UE. Mimo tych ustaleń PCBC przesłało do Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE) ostateczne propozycje zmian dopiero w sierpniu 1998 r.

Stwierdzono w czasie kontroli, że od lipca do października 1997 r. Kierownictwo Centrum wstrzymało prace dostosowawcze w dziedzinie integracji z powodu spodziewanych ustawowych ograniczeń uprawnień PCBC (Konstytucja RP z dniem wejścia w życie 17 października 1997 r., miała pozbawić dyrektora PCBC oraz dotychczasową Radę ds. Badań i Certyfikacji inicjatywy legislacyjnej i wnoszenia projektów ustaw). Zdaniem NIK, przyczyny te nie uzasadniały tego przedwczesnego zaniechania przez Kierownictwo PCBC realizacji wyznaczonych zadań.

Opóźnienie w wykonaniu zadań było także spowodowane niedostateczną operatywnością, powołanej 10 lipca 1995 r., grupy Roboczej ds. Weryfikacji Wykazu Wyrobów. Do końca grudnia 1997 r. odbyły się 4 posiedzenia grupy. Stwierdzono w czasie kontroli, że sprawozdania i notatki z posiedzeń grupy nie zawierały konkretnych ustaleń: co do przebiegu prac; wyznaczeniu zadań dla jej członków; z jednostkami certyfikującymi koniecznych zmian w wykazie wyrobów podlegających obowiązkowej certyfikacji. Nie uzgodniono z instytucją koordynującą (UKIE) i współpracującą (Ministerstwo Gospodarki), jakie będą kompetencje, uprawnienia i zakres działalności powołanej grupy roboczej. Projekt zmian legislacyjnych w tym zakresie mający odpowiadać wymogom prawnym UE, został przygotowany przez PCBC w formie listy wyrobów podlegających obowiązkowej certyfikacji, która została przesłana do Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej 13 sierpnia 1998 r.

Mało skuteczna okazała się również działalność powołanej 15 maja 1995 r. w PCBC grupy roboczej ds. harmonizacji polskich przepisów dotyczących certyfikacji z dyrektywami i przepisami UE. Grupa uczestniczyła w pierwszym etapie prac nad wprowadzeniem do polskiego prawodawstwa przepisów prawnych UE w obszarach określonych w uchwale nr 133/95 Rady Ministrów z 14 listopada 1995 r., takich jak: II. Swobodny przepływ produktów przemysłowych i ich bezpieczeństwo, III. Konkurencja, V. Rolnictwo, IX. Telekomunikacja, XI. Swobodny przepływ dóbr w sektorach nie poddanych harmonizacji lub poddanej częściowej harmonizacji, XVII. Prawo cywilne, XXIII. Ochrona Konsumentów. Materiały mające służyć do opracowania projektów polskich przepisów, w odniesieniu do:

- dyrektywy Rady 88/378/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących bezpieczeństwa zabawek,
- dyrektywy Rady 92/59/EWG w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktu,

zostały przekazane w kwietniu 1997 r. do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) i do Ministerstwa Gospodarki.

W sierpniu 1998 r. PCBC otrzymało „Harmonogram działań dostosowujących polski system prawny do zaleceń Białej Księgi Komisji Europejskiej w sprawie integracji z jednolitym rynkiem UE”⁵⁷, opracowany przez Ministerstwo Gospodarki ponad rok wcześniej tj. w lipcu 1997 r. Dla zadań dotyczących wdrożenia ww. dyrektyw UE do prawodawstwa polskiego, w których PCBC miało współuczestniczyć, „Harmonogram” określał terminy wykonania prac na lata 1998-99.

⁵⁷ Załącznik nr 2 do uchwały nr 133/95 Rady Ministrów z dnia 14 listopada 1995 r.

Jak wynika z ustaleń kontroli, mimo ograniczonej koordynacji międzyresortowej, PCBC prowadziło prace nad opiniowaniem projektów nowelizacji ustawy o badaniach i certyfikacji, składało propozycje dotyczące wprowadzenia zmian w przepisach tej ustawy i w aktach wykonawczych. Opracowania te zostały przesłane do UKIE w lipcu 1998 r., a do Ministerstwa Gospodarki w sierpniu 1998 r. Prace te zostały przygotowane po ponad roku, od terminu wyznaczonego w protokole nr 1/97 z posiedzenia KIE z 8 stycznia 1997 r.

„Harmonogram działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji” przewidywał współpracę PCBC z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów w obszarze:

Ochrona konsumentów

Zadanie 43. Dostosowanie ustawodawstwa w celu wyrównania standardów ochrony konsumentów, zwłaszcza w zakresie ochrony interesów zdrowotnych i ekonomicznych (wypracowanie koncepcji i programu dostosowania prawa); koordynacja inicjatyw prokonsumenckich.
Termin wykonania wg Harmonogramu do uchwały Rady Ministrów nr 133/95.

Zadanie 46. Wypracowanie systemu monitorowania bezpieczeństwa produktu. Termin realizacji w 1997 r.

Do zakończenia kontroli, PCBC jako jednostka współpracująca, nie było angażowane do realizacji zadań dotyczących ochrony konsumentów. Według wyjaśnień otrzymanych do protokołu kontroli, główny wykonawca zadania - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie przedstawił Centrum propozycji uczestniczenia w tych zadaniach, korzystał natomiast z możliwości zlecenia innej jednostce wykonania ekspertyz do tych zadań z funduszy PHARE. Centrum nie posiadało pisemnych uzgodnień z UOKiK co do rezygnacji z udziału PCBC w wykonaniu tych zadań, przewidzianych „Harmonogramem”, który był przedmiotem niniejszej kontroli.

Według oceny NIK w regulaminie organizacyjnym PCBC, przyjętym zarządzeniem nr 25 Dyrektora PCBC z 19 grudnia 1996 r. oraz w zakresach obowiązków pracowników Centrum, w niedostatecznym stopniu uwzględniono zadania związane z problematyką integracji europejskiej. W informacji przesłanej przez PCBC 23 czerwca 1997 r. do UKIE, sprawami dotyczącymi integracji miało zajmować się Biuro Współpracy z Zagranicą, podległe bezpośrednio Dyrektorowi Centrum. Według ustaleń NIK, w regulaminie organizacyjnym Centrum nie przewidziano dla wymienionego Biura takich zadań. Spośród 7 pracowników Biura, tylko jednemu

wyznaczono w zakresie obowiązków zadanie uczestniczenia w pracach związanych z integracją europejską. Pracownik ten, który ukończył studia podyplomowe Integracji Europejskiej zrezygnował z pracy z dniem 1 sierpnia 1998 r. Do koordynowania zadań integracyjnych oraz gromadzenia i przechowywania dokumentów związanych z ich wykonaniem w Biurze Współpracy z Zagranicą nie wyznaczono innego pracownika. W skierowanym do UKIE piśmie z 17 października 1997 r. Dyrektor PCBC poinformował, że koordynację prac w zakresie dostosowania prawa polskiego do standardów UE powierzono dyrektorowi Biura ds. Badań, który pełnił tę funkcję do 23 grudnia 1997 r. Stwierdzono w czasie kontroli, że powyższe ustalenia nie zostały uwzględnione w regulaminie organizacyjnym PCBC.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w 1996 r.⁵⁸, NIK wskazywała na występujące ze strony PCBC opóźnienia w realizacji omawianych zadań oraz wnioskowała o intensyfikację prac dostosowawczych. Wyniki obecnej kontroli potwierdzają, że dotychczasowy stan zaawansowania zadań, którymi wcześniej miało zajmować się bezpośrednio PCBC, nie można uznać za zadowalający. Od stycznia 1997 r. inicjatywa organizacji prac i realizacji zadań w dziedzinie certyfikacji, jak też nowelizacji ustawy o badaniach i certyfikacji, została powierzona Ministerstwu Gospodarki.

2.13. Polski Komitet Normalizacyjny (PKN)

Przyjęty przez Radę Ministrów „Harmonogram”, Polski Komitet Normalizacyjny otrzymał do realizacji w dniu 27 czerwca 1997 r. Jako instytucji wiodącej, wyznaczono PKN 6 zadań do realizacji. Ponadto „Harmonogram” przewidywał współpracę PKN przy zadaniach realizowanych przez inne organy administracji rządowej.

Według ustaleń kontroli, nadzór nad problematyką związaną z integracją europejską sprawował Prezes PKN. Za współpracę w zakresie normalizacji międzynarodowej i koordynację programów pomocy zagranicznej odpowiedzialny był dyrektor Wydziału Współpracy Międzynarodowej PKN. W ramach Wydziału funkcjonowała dwuosobowa Sekcja ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej. Działania te wspomagało dziesięciu pracowników z innych komórek organizacyjnych PKN. NIK pozytywnie oceniła działania organizacyjne podejmowane przez PKN w badanym okresie, przyjęte zasady wewnętrznej koordynacji zadań wyznaczonych w „Harmonogramie” oraz współpracę PKN z UKIE.

⁵⁸ Informacja NIK z marca 1997 r. - nr ewid. 13/97/P96022.

Stan wykonania zadań określonych w „Harmonogramie” dla PKN w poszczególnych obszarach przedstawiał się następująco:

Swoboda przepływu towarów

Zadanie 24. Dokonanie pełnej inwentaryzacji norm technicznych i określenie, jaką ich część wdrożono do końca terminu realizacji zadania. Określenie warunków wdrażania pozostałej części norm. Termin realizacji do końca III kwartału 1997 r.

Kontrola wykazała, że zadanie to zostało wykonane w terminie przewidzianym w Harmonogramie. O wykonaniu zadania Prezes PKN powiadomił Sekretarza Stanu w Komitecie Integracji Europejskiej pismem z dnia 1 października 1997 r. Do pisma załączone zostało „Zestawienie danych dotyczących inwentaryzacji norm, projektów norm i dokumentów normalizacyjnych”. Odnośnie drugiej części zadania, tj. warunków wdrażania pozostałej części norm ustalono, że liczba norm europejskich przyrasta. W związku z tym nie jest możliwe zaplanowanie wdrożenia w ustalonym terminie wszystkich norm obowiązujących. Według PKN stan umożliwiający spełnienie warunku członkostwa w tej dziedzinie został określony na ustanowienie w Polskich Normach około 80% norm UE. Materiały na temat wdrożenia dalszych norm, zostały zamieszczone w dokumencie pn. „Raport w sprawie polskiej normalizacji oraz w sprawie procesu jej przystosowania do wymagań Unii Europejskiej”. Raport został sporządzony przez PKN w maju 1997 r. i zaakceptowany przez KIE w dniu 4 czerwca 1997 r.

Zadanie 26 d (ii). Przygotowanie programu polityki technicznej państwa poprzez harmonizację norm. Termin wykonania - prace ciągle.

Kontrola wykazała, że prowadzone są systematyczne działania, zgodnie z założonym wieloletnim programem prac normalizacyjnych PKN oraz wytyczonymi rocznymi zadaniami kierunkowo-tematycznymi. W 1997 r. ustanowionych zostało 1384 norm na 1300 zaplanowanych na ten rok. Według stanu na dzień 31 maja 1998 r. zakończone prace normalizacyjne lub będące w fazie końcowej dotyczyły 765 norm.

Ochrona środowiska

Zadanie 48. Przygotowanie programu dostosowania norm europejskich z zakresu ochrony środowiska. Termin realizacji - prace ciągle.

Kontrola wykazała, że zadanie to jest wykonywane we współpracy z Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. W 1998 r. w opracowaniu było czterdzieści projektów norm. Prace przebiegały odpowiednio do założeń

przyjętego przez PKN własnego „Programu prac normalizacyjnych PKN na lata 1998 - 2000” zatwierdzonego uchwałą nr 39/PKN z dnia 20 listopada 1997 r.

Polski Komitet Normalizacyjny został wskazany w „Harmonogramie” do współpracy z innymi organami administracji rządowej przy realizacji zadania 26a i 26b. Z ustaleń wynika, że nie było potrzeby konsultowania z Ministerstwem Gospodarki spraw związanych z ustalaniem stawek celnych i określeniem zasad wspólnej polityki handlowej. Podobnie przy zadaniu 26b Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nie konsultowało się z PKN przy ustalaniu długości okresu przejściowego w dochodzeniu do zerowych stawek celnych.

Dostosowanie prawa

Zadanie 76: Wprowadzenie zmian w prawie polskim wynikające ze zobowiązań podjętych przez Polskę w Układzie Europejskim. Termin realizacji: w dwóch etapach: do 1 lutego 1999 oraz do 1 lutego 2004.

Odnosnie wprowadzenia zmian w prawie polskim, wymienić należy decyzję Kierownictwa PKN o podjęciu w 1998 r. prac nad przygotowaniem projektu nowej ustawy o normalizacji. Z przeprowadzonych dotychczas analiz wynikało, że obecnie obowiązująca ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o normalizacji powinna zostać zastąpiona nową ustawą. Wobec zaistniałych uwarunkowań w okresie kilku lat obowiązywania ustawy z 1993 r., nowelizacja jej nie przyniesie oczekiwanych efektów. Do zakończenia kontroli, tj. do 27 lipca 1998 r. prowadzone były kompleksowe prace nad zgromadzeniem potrzebnych analiz i ekspertyz, które mają być podstawą opracowania treści przepisów nowej ustawy o normalizacji. W założeniu projekt nowej ustawy ma zawierać zmiany o charakterze zasadniczym i zbliżyć PKN do rozwiązań instytucjonalnych przyjętych w krajach UE.

Przygotowanie kadrowe w zakresie ogólnym

Zadanie 108: *Zwiększenie liczby specjalistów z zakresu spraw europejskich.* Termin realizacji - okres negocjacji i pierwszy etap członkostwa.

Zadanie 112: *Zapewnienie stabilizacji zawodowej, przeciwdziałanie odpływowi pracowników administracji centralnej i ekspertów biorących udział w przygotowaniach do negocjacji i w negocjacjach poprzez stworzenie systemu zachęt płacowych i możliwości awansu.* Termin realizacji - I półrocze 1997 r., prace ciągłe.

W latach 1993-98, spośród pracowników PKN, 9 osób podjęło podyplomowe studia integracji europejskiej. Z tej grupy 7 pracowników ukończyło Studium zorganizowane

przez Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, a dwie osoby kontynuują naukę. W seminariach nt. integracji europejskiej uczestniczyło łącznie 75 pracowników, w tym w latach 1997-98 udział wzięło 40 osób z Biura PKN. NIK pozytywnie oceniła podejmowane w tym zakresie działania, wpływające na utrzymanie odpowiedniej kadry specjalistów w Biurze PKN.

2.14. Narodowy Bank Polski (NBP)

Narodowy Bank Polski, jako instytucja wiodąca, miał realizować w ramach „Harmonogramu” 4 zadania. Ponadto przewidziano ewentualną współpracę NBP przy siedmiu zadaniach, realizowanych w ramach „Harmonogramu” przez organy administracji rządowej. NIK pozytywnie oceniła działania podejmowane przez NBP w celu wykonania wskazanych zobowiązań oraz przyjęte rozwiązania organizacyjne przy ich wdrożeniu.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym od 30 października 1997 r. w skład Departamentu Zagranicznego NBP wchodził Wydział Integracji Europejskiej⁵⁹. Do zadań Wydziału należała m.in. koordynacja zadań zmierzających do dostosowania polskiego systemu bankowego do wymogów UE oraz przygotowywanie materiałów analitycznych i informacyjnych na temat polityki i bieżącej działalności UE, jak również procesów dostosowawczych zachodzących w polskim systemie bankowym.

Zadania realizowane były przez NBP w następujących obszarach gospodarczych:

Swobodny przepływ kapitału

Zadanie 36. Doskonalenie systemów monitorowania przepływów kapitałowych. Termin wykonania - prace ciągłe.

Według oceny NIK, obecny system monitorowania przepływów kapitałowych jaki został wypracowany przez NBP spełnia swoje podstawowe funkcje w obowiązującym stanie prawnym. Stwierdzono, że system wykorzystywany jest w podstawowych i kluczowych działaniach merytorycznych Banku, m.in. dla uzyskiwania danych o przepływach kapitałowych, przy sporządzaniu zestawień bilansów: płatniczego, rozrachunkowego oraz aktywów i pasywów zagranicznych. W dniu 1 stycznia 1997 r. weszło w życie zarządzenie Prezesa NBP z dnia 22 listopada 1996 r. w sprawie zasad i trybu przekazywania do NBP danych niezbędnych do sporządzania

⁵⁹Wcześniej ta komórka organizacyjna wchodziła w skład Departamentu Międzynarodowych Instytucji Finansowych i nosiła nazwę Zespołu z tym samym zakresem zadań.

sprawozdawczego bilansu płatniczego oraz bilansów należności i zobowiązań zagranicznych państwa⁶⁰, stanowiące podstawę prawną umożliwiającą sporządzanie tych bilansów. Od listopada 1997 r. wprowadzono jako obowiązującą nomenklaturę statystyczną bilansu płatniczego dostosowaną do wymogów Unii Europejskiej. W 1999 r. przewidziano wprowadzenie nowego systemu sprawozdawczości w zakresie inwestycji portfelowych.

Dalsze działania NBP prowadzone były w obszarze:

Dostosowanie prawa

Zadanie 76. Wprowadzenie zmian w prawie polskim wynikające ze zobowiązań podjętych przez Polskę w Układzie Europejskim. Termin realizacji w dwóch etapach: do 1 lutego 1999 r. i następnie do 1 lutego 2004 r.

Według ustaleń NIK stan realizacji zadania przez NBP był zaawansowany. Zostały dostosowane do wymogów UE problematyka związana m.in. z licencjonowaniem banków, minimalną wysokością ich funduszy własnych, określeniem współczynnika wypłacalności, utworzeniem systemu gwarantowania depozytów, zapobieganiem „praniu brudnych pieniędzy”, wprowadzeniem norm ostrożnościowych z zakresie koncentracji kredytów. Według stanu z I połowy 1998 r. trwały prace dostosowawcze m.in. związane z wysokością gwarancji depozytów oraz rozwiązanie kwestii uprzywilejowania 3 banków, posiadających pełną państwową ochronę imiennych wkładów oszczędnościowych. Problematyka ta ma być uregulowana w pierwszych miesiącach 1999 roku. Przyjęte rozwiązania będą m.in. przedmiotem dalszej weryfikacji w trakcie przeglądu (screening) stanu dostosowania polskiego ustawodawstwa przez Komisję Europejską przewidzianego w I i II połowie 1999 r.

Narodowy Bank Polski podejmował również działania wyznaczone w obszarze:

Przygotowanie kadrowe w zakresie ogólnym

Zadanie 108. Zwiększenie liczby specjalistów z zakresu spraw europejskich. Termin wykonania - okres negocjacji i pierwszy etap członkostwa;

Zadanie 112. Zapewnienie stabilizacji zawodowej, przeciwdziałania odpływowi pracowników z administracji centralnej i ekspertów biorących udział w przygotowaniu do negocjacji i w negocjacjach, poprzez stworzenie systemu zachęt płacowych i możliwości awansu. Termin wykonania w I półroczu 1997 r. i następnie prace ciągłe.

⁶⁰ MP z 1996 nr 73, poz. 669.

Jak ustalono w czasie kontroli, liczba pracowników w Zespole Integracji Europejskiej została zwiększona w latach 1996-98 z 2 do 5 osób. Fluktuacja kadr w Oddziałach NBP i Centrali Banku była niewielka i wahała się w latach 1996-97 w granicach 2-3%. Od początku powołania utrzymany został w pełnym składzie 13-osobowy zespół negocjacyjny NBP. Niska fluktuacja kadr została zapewniona przez konkurencyjny poziom wynagrodzeń pracowników oraz politykę kadrową prowadzoną przez Kierownictwo NBP. W 1997 r. średnie wynagrodzenie w oddziałach NBP wynosiło 2,5 tys. zł, a w Centrali Banku 3,9 tys. zł. Ponadto powszechną praktyką w polityce kadrowej Banku było awansowanie na stanowiska kierownicze i wyższe stanowiska specjalistyczne wyłącznie własnych pracowników. Kierownictwo NBP promowało też młodych wyróżniających się pracowników zatrudnionych na niższych stanowiskach inspektorskich wysyłając ich na szkolenia, również zagraniczne.

W ramach działań przygotowawczych do integracji Polski z Unią Europejską, wprowadzone zostały zmiany w strukturze organizacyjnej Banku. Z dniem 1 lipca 1998 r. powołany został Komitet ds. Przygotowania NBP do Integracji Europejskiej pod przewodnictwem Prezesa NBP. Również w dniu 1 lipca 1998 r. nastąpiła zmiana regulaminu organizacyjnego NBP, w którym ustalone zostały zadania departamentów związane z problematyką integracji europejskiej.

Narodowy Bank Polski uczestniczył w pracach prowadzonych przez inne organy administracji rządowej i instytucje w zakresie w jakim jednostki te zwracały się o taką współpracę, np. opiniowanie różnego rodzaju prac, projektów i programów dostosowawczych. Przedstawiciele NBP uczestniczyli w pracach międzyresortowego zespołu, realizującego m.in. zadanie 36 w zakresie prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo bilansu płatniczego. W ocenie NIK, współpraca ta prowadzona była bez zastrzeżeń.

Jak ustalono podczas kontroli, w badanym okresie UKIE nie występował do NBP o przekazanie sprawozdań, raportów lub materiałów informacyjnych z realizacji zadań wskazanych w „Harmonogramie”. Bank również nie przekazywał do UKIE informacji o postępach wykonywanych prac.

4. Klasyfikowanie i ewidencjonowanie wydatków związanych z integracją z Unią Europejską

W Narodowej Strategii Integracji Rząd RP uznał za niezbędne określenie środków finansowych, jakie będą konieczne w związku z realizacją wszystkich działań wskazanych w NSI. Z tego względu wystąpiła potrzeba planowania i odrębnego

ewidencjonowania wydatków ponoszonych przez wszystkie organy administracji rządowej i instytucje włączone w realizację NSI.

Kontrola wykazała, że w 1996 r. Minister Finansów podjął działania mające uregulować zasady ewidencjonowania wydatków ponoszonych przez administrację rządową na działania związane z integracją Polski z UE. W tym celu Minister wydał rozporządzenie z dnia 1 października 1996 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów⁶¹. Rozporządzenie zobowiązywało dysponentów części budżetowych, którzy realizując zadania związane z integracją z Unią Europejską ponoszą na ten cel wydatki, do utworzenia w poszczególnych działach swoich budżetów rozdziałów pod nazwą „Integracja z Unią Europejską”.

Jak ustalono w wyniku kontroli, Ministerstwo Finansów nie utworzyło w 1997 r. we własnym budżecie stosownych rozdziałów i nie wykazało w odrębnej ewidencji wydatków na integrację. W planie budżetu na 1998 r. Ministerstwo uwzględniło takie rozdziały, jednak (wg danych z I połowy 1998 r.) nie ewidencjonowało tam wydatków związanych z integracją, zgodnie z przepisami wydanego rozporządzenia z 1 października 1996 r. Zdaniem NIK, przedstawione ze strony Ministerstwa argumenty o stosunkowo niewielkim zapotrzebowaniu środków budżetowych ze strony podzespołów przygotowujących dokumentację na potrzeby negocjacji z UE i konieczności wykorzystania w pierwszej kolejności środków pomocowych PHARE, nie uzasadniały odstąpienia od wprowadzenia odrębnej ewidencji wydatków związanych z integracją z UE. Po rozpoczęciu kontroli w dniu 3 lipca 1998 r. Wydział Księgowości w Biurze Administracyjno-Finansowym Ministerstwa Finansów dokonał zmian w ewidencji księgowej. Od 15 lipca 1998 r. obowiązywała zmieniona „Instrukcja w sprawie kontroli i obiegu dowodów księgowych, dotyczących spraw resortu finansów” Dyrektora Generalnego MF, w której wyznaczono m.in. Departament Międzynarodowej Integracji Gospodarczej MF, jako odpowiedzialny za wydatki związane z integracją z Unią Europejską.

Jak ustalono w czasie kontroli, na podstawie dokumentacji posiadanej przez Ministerstwo Finansów, część dysponentów części budżetu Państwa zgłosiła trudności z interpretacją i praktycznym stosowaniem przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 1 października 1996 r. odnośnie prawidłowego ewidencjonowania wydatków na integrację. Dysponenci budżetu Państwa wskazywali na potrzebę wprowadzenia przez Ministra Finansów, dalszych uregulowań pozwalających wyróżnić, z kosztów ponoszonych na całą działalność,

⁶¹ II.Część szczegółowa, pkt 1. Charakterystyka stanu prawnego, str. 19.

wydatki na integrację od wydatków związanych z ich statutową, bieżącą działalnością merytoryczną, która w praktyce w coraz większym stopniu jest powiązana z tematyką integracyjną i coraz trudniej poddaje się takiemu jednoznacznemu podziałowi. Między innymi Kierownictwo Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, które próbowało prowadzić odrębną ewidencję, wskazywało na trudności w klasyfikowaniu kosztów na cele integracji, ponieważ znaczna część tych prac ściśle wiązała się ze statutowymi zadaniami Biura PKN.

Według Ministra Finansów obowiązująca klasyfikacja wydatków budżetowych pod względem szczegółowości, nie wymagała zmian. Dodanie rozdziału p. „Integracja z Unią Europejską” stworzyło dysponentom środków budżetowych, którzy mają najlepszą orientację, który wydatek jest związany z integracją z Unią Europejską i mogą dokonywać odpowiedniego zakwalifikowania takich kosztów.

Problematyką klasyfikowania wymienionych wydatków zajmował się m.in. międzyresortowy podzespół nr 31 do spraw budżetu i finansowania przygotowań do negocjacji, kierowany przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów. W raporcie podzespołu przesłanym do UKIE w styczniu 1998 r. na ww. temat stwierdzono m.in., że „niepowodzeniem zakończyła się próba zdefiniowania terminu „wydatki związane z integracją europejską”, Przygotowana przez Komitet Integracji Europejskiej propozycja definicji jest zbyt ogólna i niejasna, co uniemożliwia pełne określenie kategorii wydatków ponoszonych przez stronę polską na zadania integracyjne. Złożoność problemu dotyczącego zaliczenia danych wydatków z budżetu państwa, jako wydatków związanych z integracją europejską, polega na trudnościach z ostrym rozgraniczeniem wydatków ponoszonych przez urzędy administracji publicznej na prowadzenie spraw bieżących od wydatków ponoszonych na przygotowania do integracji europejskiej”. Z uwagi na obowiązek planowania wydatków dotyczących integracji z UE przez organy administracji rządowej, wynikający z zarządzenia Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 1997 r.⁶² Kierownictwo Ministerstwa stwierdziło, że na podstawie danych z wykorzystanych budżetów za 1998 r. gromadzi informacje pod kątem zweryfikowania dotychczasowej klasyfikacji środków budżetowych.

Spośród kontrolowanych jednostek odrębną ewidencję wydatków związanych z integracją europejską według własnych kryteriów, prowadziły:

1. Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, które ewidencjonowało wydatki w rozdziałach 9100 - „Integracja z Unią Europejską”. Zaplanowane

⁶² II. Część szczegółowa, pkt.1. Charakterystyka stanu prawnego, str. 19.

na 1997 r. środki w wysokości 1128 tys. zł na te cele, zostały wykorzystane w 99,99%, natomiast w okresie pierwszego półrocza 1998 r. wykorzystano 30,52% z zaplanowanej kwoty na ten rok, tj. 1253 tys. zł.

2. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa ewidencjonowało wydatki na integrację ze środków budżetowych w rozdziałach 9100 - „Integracja z Unią Europejską”. Zaplanowane na 1997 r. wydatki w wysokości 130 tys. zł na te cele zostały zrealizowane w 99,79%. Natomiast z zaplanowanych na 1998 r. środków na zadania integracyjne w wysokości 103,5 tys. zł, wykorzystano w okresie pierwszego półrocza 21,06% tej kwoty.

3. Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, które prowadziło od 1997 r. ewidencję wydatków związanych z integracją europejską w odrębnym rozdziale budżetu. Ponoszone koszty dotyczyły głównie prac audytorów, wizyt członków organizacji międzynarodowych, organizowania konferencji, materiałów szkoleniowych, składek do organizacji międzynarodowych i wyjazdów zagranicznych pracowników Centrum.

Narodowy Bank Polski, jako jednostka pozabudżetowa, nie był zobowiązany ww. zarządzeniem Ministra Finansów do tworzenia w planie finansowym osobnej pozycji dotyczącej kosztów związanych z integracją. W badanym okresie NBP nie ponosił kosztów tego rodzaju i nie było konieczności prowadzenia odrębnych rachunków na te cele. Bank w zależności od zakresu prac dostosowawczych i negocjacyjnych, jakie będzie realizował w latach następnych, rozważy potrzebę wydzielenia wydatków związanych z integracją.

III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o NIK skierowała wystąpienia pokontrolne do ministrów i kierowników kontrolowanych instytucji.

W związku z ocenami, uwagami i wnioskami zawartymi w wystąpieniach pokontrolnych, do Kolegium NIK zostały zgłoszone zastrzeżenia ze strony:

- Komitetu Integracji Europejskiej,
- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- Ministerstwa Finansów.

Odpowiedź na wystąpienie pokontrolne NIK pełniące obowiązki Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej

W dniu 4 grudnia 1998 r. pełniąca obowiązki Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, zgłosiła zastrzeżenia odnośnie zawartych w wystąpieniu NIK niektórych uwag i ocen, dotyczących nienależytej koordynacji i organizacji prac przy realizacji zadań „Harmonogramu” wyznaczonych KIE oraz UKIE. Zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Kolegium NIK, które w dniu 9 lutego 1999 r. podjęło uchwałę rozstrzygającą w tych sprawach.

W uchwale Kolegium NIK nie podzieliło wszystkich argumentów p.o. Sekretarza KIE i uznało, że KIE oraz UKIE nie realizowało w należyty sposób zadań oznaczonych w „Harmonogramie” w poz. 20, 50, 54, 81, 82, 107, 119, 123, 124, 127, 128 (opisane w niniejszej informacji, str.32-36). W związku z powyższym zastrzeżenia w tym zakresie zostały przez Kolegium NIK w całości oddalone.

Ponadto Kolegium NIK uznało, że częściowo nie zostały wykonane przez UKIE zadania „Harmonogramu” wymienione w poz. 18, 50, 109, 116 (informacja, str. 32-35) Odnośnie tych zadań zastrzeżenia p.o. Sekretarza KIE zostały częściowo oddalone przez Kolegium NIK.

Powyższe pismo p.o. Sekretarza KIE nie wносиło zastrzeżeń do przekazanych przez NIK wniosków pokontrolnych, które odnosiły się do:

1. Usprawnienia międzyresortowej koordynacji prac wynikających z realizacji dokumentów rządowych, dotyczących procesów adaptacyjnych i integracyjnych Polski z Unią Europejską.
2. Zapewnienia skutecznego i terminowego kontynuowania realizacji zadań wyznaczonych dla KIE i UKIE w dotychczasowym „Harmonogramie działań implementacyjnych NSI”, a przyjętych w „Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej”.

W odpowiedzi na przekazane wnioski pokontrolne, w zastępstwie p.o. Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Podsekretarz Stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej przesłał do Prezesa NIK pismo z dnia 15 marca 1999 r., w którym poinformował o podjętych działaniach w związku z przeprowadzoną kontrolą:

1. Biorąc pod uwagę zalecenia pokontrolne, nie wykonane oraz nie zdezaktualizowane dotychczas zadania z „Harmonogramu”, zostaną ujęte w zmodyfikowanym „Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii

Europejskiej”, a sam „Harmonogram” na mocy decyzji Rady Ministrów przestanie obowiązywać. Fakt opóźnień w realizacji zadań ujętych w „Harmonogramie” zostanie poddany ocenie przy okazji sporządzania Raportu z realizacji NPPC w 1998 r., w którym zaplanowano także rozliczenie realizacji zadań zawartych w „Harmonogramie NSI”.

2. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej przygotował zestawienie zadań z NPPC, które nie zostały wykonane w 1998 r. wraz z uzasadnieniem przesunięcia terminów realizacji. Dokument ten został przedstawiony na posiedzeniu Komitetu Integracji Europejskiej w dniu 10 marca 1999 r. Komitet zalecił jak najszybsze odrobienie powstałych opóźnień w wykonaniu tych zadań oraz zapewnienie realizacji każdego z priorytetów średniookresowych w terminach końcowych przyjętych w wersji NPPC z 1998 r.
3. Komitet zlecił Urzędowi Komitetu Integracji Europejskiej uaktualnienie - w oparciu o zmodyfikowaną wersję NPPC - Załącznika w postaci syntetycznego harmonogramu dotyczącego harmonizacji prawa oraz przygotowanie zestawienia zadań legislacyjnych wynikających z „Narodowego Programu..” i ze screeningu, a przewidzianych do realizacji w 1999 roku, aby w ten sposób stworzyć system wczesnego ostrzegania w przypadku groźby powstania opóźnień w pracach dostosowawczych.
4. Przygotowania do posiedzeń Komitetu Integracji Europejskiej są przedmiotem comiesięcznych spotkań dyrektorów komórek ds. integracji europejskiej w ministerstwach i urzędach centralnych, podczas których dokonywana jest międzyresortowa koordynacja prac wynikających z dokumentów rządowych dotyczących procesów dostosowawczych do wymogów Unii Europejskiej.

Przedstawione wyżej działania zostały uznane przez NIK za spełniające w podstawowym zakresie wnioski pokontrolne. Niemniej potrzeba usprawnienia dotychczasowych działań koordynacyjnych KIE przez wprowadzenie systemowych rozwiązań, pozwalających na skuteczną kontrolę realizacji przyjętych programów rządowych, została przedstawiona również we wnioskach sformułowanych w niniejszej Informacji, w związku z wynikami kontroli uzyskanymi ze wszystkich jednostek objętych kontrolą.

Odpowiedź na wystąpienie pokontrolne NIK Ministra - Członka Rady Ministrów Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

W dniu 2 grudnia 1998 r., z upoważnienia Ministra - Członka Rady Ministrów Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zastrzeżenie dotyczące zasadności wprowadzenia w 1998 r. zmiany w ewidencjonowaniu wydatków na integrację przez Kancelarię, zgłosił Sekretarz Stanu Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zastrzeżenie do wystąpienia pokontrolnego zostało rozpatrzone i uwzględnione przez Kolegium NIK w podjętej uchwale z dnia 9 lutego 1999 r.

Odpowiedź na wystąpienie pokontrolne NIK Wiceprezesa Rady Ministrów - Ministra Finansów

Wystąpienie pokontrolne zawierało oceny i wnioski dotyczące określenia zasad współdziałania Ministerstwa Finansów z instytucjami koordynującymi realizację zadań ujętych w „Harmonogramie działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji”. Ponadto wnioskowano potrzebę sprecyzowania kryteriów wydatków związanych z integracją europejską, które organy administracji rządowej zobowiązane były ewidencjonować w rozdziale budżetu 9100 „Integracja z Unią Europejską”. Wiceprezes Rady Ministrów Minister Finansów zgłosił zastrzeżenia odnośnie ocen i wniosków zawartych w wystąpieniu.

W odpowiedzi na pismo Prezes NIK poinformował Ministra Finansów, że zastrzeżenia nie zostały przyjęte do rozpatrzenia przez Kolegium NIK z powodu niedotrzymania 7-dniowego terminu ich zgłoszenia, przewidzianego w art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. Niezależnie od powyższego uzasadnione argumenty Ministra Finansów nie dzielące niektórych ocen i wniosków NIK, zostały uwzględnione przy formułowaniu ocen i wniosków pokontrolnych w niniejszej Informacji.

Odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne NIK ministrów i kierowników pozostałych jednostek kontrolowanych

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne ministrowie i kierownicy kontrolowanych jednostek przesłali do NIK informacje i wyjaśnienia na temat sposobu realizacji wniosków pokontrolnych przedstawionych na str. 11 niniejszej Informacji. W pismach wskazane zostały między innymi następujące działania, które były już w trakcie realizacji lub planowane w dalszych pracach związanych z akcesją Polski do Unii Europejskiej:

- Przeprowadzono zmiany organizacyjne w jednostkach kontrolowanych, mające na celu usprawnienie realizacji zadań związanych z integracją europejską. Potwierdzono potrzebę zapewnienia skuteczniejszej wewnętrznej koordynacji i

kontroli działań związanych z integracją, wprowadzania terminarzy, rozdzielników i instrukcji zobowiązujących poszczególne komórki organizacyjne do wykonania wyznaczonych zadań, realizowanych w ramach przyjętego „Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej”.

- Potwierdzono trudności w zapewnieniu odpowiedniej liczby specjalistów z dziedziny integracji europejskiej i utrzymaniu stabilnej kadry do tych zadań, z uwagi na ograniczony fundusz płac i tym samym poziom oferowanego wynagrodzenia dla wykwalifikowanych pracowników. W celu poprawy sytuacji mają być wykorzystane dostępne środki motywujące pracowników w formie przyznawania pieniężnych dodatków specjalnych, przyspieszanie awansu oraz kierowanie na szkolenia i staże w kraju i za granicą.
- Przekazane zostały również informacje o wydzieleniu w budżetach jednostkach kontrolowanych na 1998 i 1999 rok, środków w rozdziałach „Integracja z Unią Europejską” w celu ewidencjonowania tam wydatków związanych z integracją. Jednocześnie wskazywano na powstałe trudności w klasyfikowaniu wydatków z powodu braku jednolitych kryteriów umożliwiających prawidłowe wydzielenie kosztów dotyczących integracji.
- Ponadto NIK otrzymała wyjaśnienia omawiające aspekty organizacyjne, które zdaniem Kierownictwa jednostek kontrolowanych, spowodowały trudności w prawidłowej realizacji wyznaczonych zadań w terminach określonych „Harmonogramem”. Między innymi wskazano na zwiększone zadania ministerstw i instytucji centralnych w związku z procesem integracji nie odpowiadały możliwościom wykonawczym urzędów, szczególnie przez brak odpowiedniej, wykwalifikowanej kadry osobowej, czasochłonne konsultacje międzyresortowe tworzonych programów wielotematycznych i projektów aktów prawnych, opóźnienia w uruchomieniu programów pomocowych i środków PHARE na wykonanie części niezbędnych prac dostosowawczych.

Warszawa, dnia 21 maja 1999 r.

Dyrektor
Departamentu Gospodarki
i integracji Europejskiej

Jan Kołtun

Zatwierdzam
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski

Warszawa 1999-05-25

Załącznik nr 1

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

1. Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony - Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zmianami z 1995 r. Nr 63, poz. 324 i 326; z 1997 r. Nr 104, poz. 662 oraz zmiany wynikające z M.P. z 1997 r. Nr 10, poz. 74.
2. Umowa przejściowa dotycząca handlu i spraw związanych z handlem między Rzeczpospolitą Polską a Europejską Wspólnotą Gospodarczą, Europejską Wspólnotą Węgla i Stali - Dz. U. z 1992 r. Nr 17, poz. 69 i zał.
3. Uchwała Rady Ministrów nr 133/95 z dnia 14 listopada 1995 r. w sprawie realizacji zobowiązań wynikających z „Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony” w zakresie dostosowania prawa polskiego do standardów prawnych Unii Europejskiej oraz w związku z koniecznością podjęcia prac nad wdrażaniem zaleceń „Białej Księgi Komisji Europejskiej w sprawie przygotowań krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej - nie publikowana.
4. Uchwała Rady Ministrów nr 13 z dnia 25 lutego 1997 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów - M. P. z 1997 r. Nr 15, poz. 144 ze zmianami z 1998 r. Nr 12, poz. 202.
5. Uchwała Sejmu RP z 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej - M. P. Nr 26, poz. 185 ze zmianami Nr 34, poz. 239; z 1993 r. Nr 13, poz. 89, Nr 63, poz. 562; z 1994 r. Nr 47, poz. 379, Nr 62, poz. 545; z 1995 r. Nr 8, poz. 111, Nr 18, poz. 213, Nr 23, poz. 271, Nr 46, poz. 514; z 1996 r. Nr 1, poz. 3, Nr 43, poz. 419; z 1997 r. Nr 34, poz. 323, Nr 58, poz. 558, Nr 80, poz. 779; z 1998 r. Nr 10, poz. 181, Nr 34, poz. 483, z 1998 r. nr 44, poz. 618 ze zmianami.
6. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r.- przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej - Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 497, ze zmianami Nr 156, poz. 775.
7. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej - Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 494.

8. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 października 1996 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Komitetu Integracji Europejskiej - Dz. U. z 1996 r. Nr 116, poz. 555 ze zmianami z 1997 r. Nr 81, poz. 516, Nr 130, poz. 861; z 1998 r. Nr 5, poz. 16, Nr 66, poz. 434.
9. Uchwała Sejmu RP z dnia 14 marca 1996 r. w sprawie przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej - M. P. z 1996 r. Nr 21, poz. 239.
10. Uchwała Sejmu RP z dnia 22 maja 1997 r. w sprawie „Narodowej Strategii Integracji” - nie publikowana.
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 października 1996 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów - Dz. U. z 1996 r. Nr 116, poz. 556.
12. Zarządzenie nr 23 Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu budżetu państwa na rok 1998 - nie publikowane.
13. Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy Prawo wodne - Dz. U. z 1989 r. Nr 26, poz. 139.
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 września 1998 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów - Dz. U. z 1998 r. Nr 121, poz. 789.
15. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej z związku z reformą ustrojową państwa - Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668, ze zmianami Nr 162, poz. 1115 i 1126.
16. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim - Dz. U. z 1997 r. Nr 140, poz. 938 ze zmianami z 1998 r. Nr 160, poz. 1063.
17. Zarządzenie z dnia 22 listopada 1996 r. Prezesa NBP w sprawie zasad i trybu przekazywania do NBP danych niezbędnych do sporządzania sprawozdawczego bilansu płatniczego oraz bilansów należności i zobowiązań zagranicznych państwa - M.P. z 1996 r. Nr 73, poz. 669.
18. Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie konsumentów - Dz. U. z 1997 r. Nr 49, poz. 318 (tekst jednolity) ze zmianami Nr 121, poz. 770, Nr 118, poz. 754, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 145, poz. 938.
19. Ustawa z dnia 25 lutego 1958 r. o Inspekcji Handlowej - Dz. U. z 1969 r. Nr 26, poz. 206 (tekst jednolity) ze zmianami z 1975 r. Nr 16, poz. 91, z 1990 r. Nr 14, poz. 88, z 1991 r. Nr 65, poz. 279, z 1996 r. Nr 106, poz. 496 i z 1998 r. Nr 106, poz. 668.

Załącznik nr 2

WYKAZ JEDNOSTEK OBJĘTYCH KONTROLĄ

- 1. Komitet Integracji Europejskiej i Urząd Komitetu Integracji Europejskiej**
- 2. Ministerstwo Spraw Zagranicznych**
- 3. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji**
- 4. Ministerstwo Sprawiedliwości**
- 5. Ministerstwo Finansów**
- 6. Ministerstwo Gospodarki**
- 7. Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej**
- 8. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa**
- 9. Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej**
- 10. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów**
- 11. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów**
- 12. Polskie Centrum Badań i Certyfikacji**
- 13. Polski Komitet Normalizacyjny**
- 14. Narodowy Bank Polski**

Załącznik nr 3**Zestawienie zadań realizowanych przez kontrolowane jednostki
wg „Harmonogramu działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji”**

Lp	Instytucja		Nr pozycji Harmonogramu	Razem
1	Komitet Integracji Europejskiej	rola wiodąca	13, 14a, 82, 127	4
		współpraca		
	Urząd Komitetu Integracji Europejskiej	rola wiodąca	1, 2, 3, 4, 6, 9, 11, 14, 15, 18, 19 (19a), 20, 50, 54, 76*, 78, 79, 80, 81, 83 (83a), 88, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 126, 128	40
		współpraca	9, 10, 12, 16, 17, 21, 41, 53, 59, 64, 84, 85, 86, 87, 89, 90, 91, 91a, 92, 93, 94, 101, 125, 129	24
2	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	rola wiodąca	12, 16, 76, 84, 85, 86, 87, 89, 108, 112, 117, 129	12
		współpraca	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 17, 18, 19a, 21, 32, 33, 36, 42, 44, 45, 54, 55, 83a, 88, 90, 91, 91a, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 101, 104, 115, 128	35
3	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	rola wiodąca	26c, 91b, 92, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 112	16
		współpraca	10, 26d(iii), 30b, 31, 31a, 33, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 91a, 94, 101, 116, 125, 126, 127, 128	22
4	Ministerstwo Sprawiedliwości	rola wiodąca	76, 93, 108, 112, 121, 91(91a), 101	7
		współpraca	19, 19a, 37a, 43, 44, 45, 90, 94, 97, 101, 119, 123, 125	13
5	Ministerstwo Finansów	rola wiodąca	21, 23, 26e, 33, 34, 35, 108, 112	8
		współpraca	1, 2, 3, 4, 5, 7, 26(a,c), 27a, 28, 29, 30c, 31(31a), 36, 39, 43, 47, 49, 50, 54, 62, 66, 68, 71, 72, 73, 74, 95, 97, 98	31
6	Ministerstwo Gospodarki	rola wiodąca	5, 7, 25, 26 (a,d), 27b, 28, 33, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 108, 112	16
		współpraca	1, 2, 3, 4, 5, 6, 12, 16, 26c, 27a,	24

			31, 38, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 54, 55, 84, 85, 87, 88	
7	Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	rola wiodąca	26b, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 76, 108, 112	18
		współpraca	12, 26a, 28, 33, 39, 43, 47, 49, 50, 54, 55, 71, 72, 73, 74, 75	16
8	Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	rola wiodąca	47, 49, 76, 108, 112	5
		współpraca	48, 54, 61, 63, 73, 104	6
9	Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej	rola wiodąca	37(37a), 38, 42, 76, 108, 112	6
		współpraca	39, 57, 97	3
10	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	rola wiodąca	10 (10a), 22, 36a 51, 52, 53, 55	7
		współpraca	7, 13, 51, 52, 53, 55	6
11	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	rola wiodąca	27a, 43, 44, 45, 46, 76, 108, 112	8
		współpraca	30b, 73	2
12	Polskie Centrum Badań i Certyfikacji	rola wiodąca		-
		współpraca	26d(iii), 43, 46	3
13	Polski Komitet Normalizacyjny	rola wiodąca	24, 26d(ii), 48, 76, 108, 112	6
		współpraca	26a, 26b	2
14	Narodowy Bank Polski	rola wiodąca	36, 76, 108, 112	4
		współpraca	23, 29, 33, 34, 35, 36a, 73	7

* niektóre zadania jak np. 76, 90, 91, 94, 108, 112 przewidziane były do realizacji przez więcej niż jedną jednostkę kontrolowaną.