

# Anna Dybała

---

## Raport Komisji Europejskiej : perspektywy integracyjne Polski

---

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 7, 65-89

---

2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Anna Dybała

## RAPORT KOMISJI EUROPEJSKIEJ- PERSPEKTYWY INTEGRACYJNE POLSKI

### 1. Wstęp

Już w momencie powstawania EWG przewidywano, że obok pierwszych sześciu państw założycielskich (Niemcy, Francja, Holandia, Belgia, Włochy, Luksemburg), także i inne kraje europejskie będą mogły stać się jej członkami. W artykule 237 Traktatu Rzymskiego stwierdzano, że „Każde państwo europejskie może się ubiegać o zostanie członkiem Wspólnoty”.<sup>1</sup>

To ogólne zaproszenie zostało skonkretyzowane w preambule Traktatu, w której czytamy, że państwa członkowskie są zdecydowane umacniać pokój i wolność oraz wzywają „inne narody Europy, dzielące ich ideały, do przyłączenia się do wysiłków”<sup>2</sup>.

Również w Traktacie z Maastricht zapisano, iż „każde państwo europejskie może starać się o członkostwo w Unii. Winno ono skierować swój wniosek do Rady UE, która podejmie w tej sprawie decyzję po konsultacji z Komisją i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego na drodze absolutnej większości wszystkich jego członków”<sup>3</sup>.

Rozpad systemu socjalistycznego i rozpoczęcie budowy podstaw gospodarki rynkowej umożliwiły Polsce i innym państwom Europy Środkowej i Wschodniej podjęcie ściślejszej współpracy z UE. Zaowocowało to niemalże natychmiast (w grudniu 1991) podpisaniem umów stowarzyszeniowych z Czechosłowacją (zastąpiona następnie przez oddzielne porozumienia z Republiką Czeską i Słowacją), Polską i Węgrami. Podobne umowy, przewidujące pełne członkostwo, zawarto również z Albanią, Rumunią, Bułgarią, Słowenią oraz z państwami bałtyckimi: Estonią, Łotwą i Litwą.

„Układ Europejski między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi a Rzeczpospolitą Polską” stanowi formalno-prawną podstawę współpracy. Układ wchodził w życie w dwóch etapach. W celu przyspie-

<sup>1</sup> D. Leonard, *Przewodnik po Unii Europejskiej* The Economist 1998, s. 285.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Zb. M. Doliwa Klepacki, *Wspólnoty Europejskie- wybór dokumentów*, Warszawa 1995.

szenia liberalizacji handlu, część handlowa (Interim Agreement) została wprowadzona w życie już 1 marca 1992 roku, a w pełnym zakresie Układ Stowarzyszeniowy obowiązuje od 1 lutego 1994 roku.

W preambule Układu oprócz ogólnych deklaracji politycznych zapisano, że „końcowym celem Polski jest członkostwo we Wspólnocie Europejskiej, a stowarzyszenie zdaniem stron pomoże Polsce osiągnąć ten cel”.<sup>4</sup>

W artykule 1 określone zostały cele Układu, którymi są:

1. ustanowienie odpowiednich ram dla dialogu politycznego, który umożliwiałby rozwój bliskich stosunków politycznych między stronami;
2. popieranie rozwoju handlu i harmonijnych stosunków gospodarczych między stronami, w celu sprzyjania dynamicznemu rozwojowi gospodarczemu i dobrobytowi w Polsce;
3. stworzenie podstaw dla udzielania Polsce przez Wspólnotę pomocy finansowej i technicznej;
4. stworzenie właściwych ram dla stopniowej integracji Polski ze Wspólnotą. W tym celu Polska spełniać będzie niezbędne warunki.
5. Popieranie współpracy w dziedzinie kultury.<sup>5</sup>

Podczas szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. EU potwierdziła po raz kolejny, że każde państwo Europy Środkowo-Wschodniej może zostać jej członkiem „kiedy będzie w stanie zrealizować zobowiązania wynikające z członkostwa oraz spełnić wymagania ekonomiczne i polityczne”.<sup>6</sup>

Pierwszymi krajami, które złożyły wnioski akcesyjne już w marcu 1994 r. były: Polska i Węgry. Odpowiedzią Komisji Europejskiej stała się przyjęta 3 maja 1995 r. Biała Księga, w której przedstawiono podstawowe cele prawa europejskiego w każdej z 23 dziedzin działalności prawnej dotyczącej Rynku Wewnętrznego, a także wyjaśniano organizacyjny i administracyjny kontekst, w którym to prawo ma funkcjonować. Dokument ponadto przedstawia porządek działań dostosowawczych w krajach stowarzyszonych. Dostosowanie się do zaleceń Białej Księgi w zakresie rynku wewnętrznego nie jest jednoznaczne z przystąpieniem do UE, bowiem

---

<sup>4</sup> Q. Czapiński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska, *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, Agencja Scholar, Warszawa 1994, s. 147.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 148.

<sup>6</sup> *Spoleczno-ekonomiczne aspekty procesu dostosowywania gospodarki Polski do standardów UE* red. B. Mucha- Leszko, UMCS, Lublin 1997, s. 12.

akcesja wymaga przyjęcia *acquis communautaire* (prawa pierwotnego, wtórnego oraz zasad polityki wspólnotowej) jako całości.

Wydarzeniem niezwyklej rangi dla Polski było przedstawienie przez Komisję Europejską w Parlamencie Europejskim 16 lipca 1997 roku Opinii (Avis) w sprawie polskiego wniosku o członkostwo. W Opinii KE pozytywnie oceniła wysiłek, jaki Polska dokonała od początku lat dziewięćdziesiątych. Dostrzeżono skalę przeobrażeń systemowych oraz reform gospodarczych i społecznych, zbliżających Polskę do unijnych standardów.

W ten sposób Komisja oficjalnie zarekomendowała Radzie Ministrów UE rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych, podkreślając jednocześnie rolę wzmocnionej strategii przedakcesyjnej (Preaccession Strategy) w kontynuowaniu procesów dostosowawczych, przygotowujących kraje kandydujące do spełnienia wymogów wynikających z członkostwa.

Opinie (Avis) o krajach kandydujących stanowiły część większego dokumentu – *Agendy 2000* – który stał się podstawą dyskusji o możliwych kierunkach, zakresie i zasadach negocjacji akcesyjnych.

*Agenda 2000* zalecała między innym sporządzanie przez KE okresowych raportów na temat postępów osiągniętych przez państwa kandydujące w zakresie wypełniania kryteriów kopenhaskich, a więc przede wszystkim:

- przystosowania instytucji gwarantujących demokrację;
- funkcjonowania gospodarki rynkowej jak również zdolności do współpracy wobec nacisków ze strony konkurencji w UE;
- zdolności do spełniania obowiązków wynikających z członkostwa.<sup>7</sup>

Opracowując raporty, Komisja ustala czy zapowiedziane bądź proponowane wcześniej reformy zostały faktycznie wprowadzone w życie. Ocenia się w nich raczej działania już wdrożone niż te, znajdujące się dopiero na etapie przygotowań czy we wstępnej fazie realizacji. Takie podejście stwarza bowiem obiektywną podstawę porównań i oszacowań osiągniętego postępu przez kraje aspirujące.

Raporty opisują stosunki między każdym z kandydujących państw a Unią Europejską, zwłaszcza w ramach Układów Europejskich. Ocena rzeczywistego postępu opiera się na kilku źródłach informacji, w tym na raportach Parlamentu Europejskiego, ocenach państw członkowskich UE, pracach organizacji międzynarodowych i instytucji finansowych, a także organizacji pozarządowych.

---

<sup>7</sup> *Komitet Integracji Europejskiej, Agenda 2000, Opinia Komisji Europejskiej o wniosku Polski o członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Monitor Integracji Europejskiej”, wydanie specjalne, s.102.

Pierwszy Raport (zawierający 12 sprawozdań, dotyczących każdego z państw aspirujących) o postępach poszczególnych państw kandydujących na drodze do UE został w opublikowany w listopadzie 1998 r. Była to pierwsza tego rodzaju publikacja udostępniona- zgodnie z zaleceniami Rady Europejskiej zobowiązującymi Komisję do publikowania regularnych sprawozdań, dotyczących postępów w procesie akcesyjnym poszczególnych kandydatów- szerokiej opinii publicznej .

13 października 1999 roku został opublikowany drugi Raport, zawierający oprócz oszacowań postępu dokonanego od ostatniego Raportu, wiele nowych propozycji. Przede wszystkim, z inicjatywy Komisarza do spraw rozszerzenia Güntera Verheugena, zaproponowano otwarcie negocjacji akcesyjnych z pozostałymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej (Bułgaria, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja) oraz z Malcią już w 2000 roku. Propozycja ta została sformułowana ze względu na zaawansowany stan wdrażania kryteriów politycznych, a więc przede wszystkim- budowania instytucji gwarantujących demokrację, poszanowania praw człowieka, ochrony praw mniejszości narodowych.

Jednakże, jak stwierdza Raport, w przypadku Bułgarii i Rumunii otwarcie negocjacji poprzedzone jest wymogami szczególnymi. W przypadku Bułgarii władze muszą potwierdzić gotowości zamknięcia części 1-4 elektrowni atomowej w Kozłodoju. Należy dodać, iż zagwarantowanie wysokich standardów bezpieczeństwa jądrowego jest uważane za jeden z priorytetów dla zjednoczonej Europy.

Otwarcie negocjacji z Rumunią może mieć miejsce dopiero po podjęciu przez władze odpowiednich działań w sferze opieki społecznej nad dziećmi, a w szczególności wygospodarowanie z funduszy budżetowych środków na wdrażanie reform strukturalnych w tym zakresie. Jak stwierdza Raport, zarówno Rumunia jak i Bułgaria udowodniły, że są gotowe podporządkować się kryteriom ekonomicznym, wyznaczonym w Kopenhadze.

KE zwraca szczególną uwagę na przypadek Turcji. Przypomnijmy, że jej wniosek o członkostwo został złożony już w 1987 roku. Negocjacje jednakże mogą być podjęte tylko w sytuacji respektowania przez Turcję kopenhaskich kryteriów politycznych. KE proponuje w celu stymulacji i wsparcia reform podjęcie następujących działań:

- rozszerzenie dialogu politycznego ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień praw człowieka;

- koordynację wszystkich źródeł unijnych funduszy pomocowych w jedną strukturę;
- umożliwienie stronie tureckiej udziału we wszystkich unijnych programach i agendach;
- adaptację Partnerstwa na Rzecz Członkostwa wraz z Narodowym Programem dla Przyjęcia Acquis.

To tylko niektóre z propozycji jakie KE skierowała pod adresem Turcji. Komisja podkreśla jednocześnie, że Turcja dokonała tylko nieznacznego postępu w zakresie ochrony praw człowieka i mniejszości narodowych.

Kolejnym, nowym elementem jest propozycja dotycząca zróżnicowania w podejściu do negocjacji, które mają być uzależnione od własnego zaangażowania kraju w proces akcesyjny. W związku z tym zamiast otwarcia takiej samej liczby rozdziałów negocjacyjnych ze wszystkimi kandydatami, UE będzie decydować o rozpoczęciu negocjacji w poszczególnych dziedzinach, po oszacowaniu dokonanego postępu przez kraj aspirujący w danej dziedzinie. Proponowane jest także ścisłe powiązanie negocjacji ze zmianami zachodzącymi w samej Unii. Oznacza to, że rozdziały tymczasowo zamknięte będą poddawane ponownemu przeglądowi, w celu zapewnienia pełnego dostosowania do *acquis*. Podkreśla się, że takie podejście będzie miało wiele korzystnych aspektów. Mianowicie, będzie dawało możliwość państwom dołączającym do negocjacji w 2000 roku wyrównanie szans z pozostałymi państwami aspirującymi oraz to, że państwa nowo przystępujące do UE nie staną się członkami „drugiej kategorii”, gdyż w pełni będą wypełniać zobowiązania wynikające z bieżących zmian dorobku prawnego Unii. Takie podejście, zdaniem Komisji, zagwarantuje pełny sukces akcesji.<sup>8</sup>

W sprawie okresów przejściowych KE jasno definiuje swoje stanowisko. W kwestii funkcjonowaniem Jednolitego Rynku przewiduje się szybkie wprowadzenie przepisów regulujących, ewentualne okresy przejściowe winny mieć bardzo krótki charakter i powinno ich być niewiele. Natomiast w obszarze obejmującym te dziedziny w których konieczne jest znaczne przystosowanie, a także niezbędne są duże nakłady finansowe np. ochrona środowiska, infrastruktura- Komisja dopuszcza okresy przejściowe, ale na z góry określony czas.

---

<sup>8</sup> *Kiedy, jakie członkostwo, w jakiej UE?*, „Nowe życie Gospodarcze”, 2000, nr.1, s.34.

KE, oszacowując postęp dokonany w zakresie wypełniania **kryteriów politycznych**, zwraca szczególną uwagę na rozwój dokonany w tej dziedzinie przez Słowację. Przypadek Słowacji wskazuje, jak istotna jest stabilność polityczna dla kontynuacji przemian gospodarczych.

Komisja podkreśla, że wszystkie kraje kandydujące, powinny w dalszym ciągu korygować swoją politykę wobec mniejszości narodowych. Szczególnie widoczny jest problem prawa mniejszości do własnego języka w Estonii i na Łotwie. KE oczekuje, że rozwiązania w tym zakresie zostaną wprowadzone szybko i zgodnie z powszechnie akceptowanymi standardami międzynarodowymi.

Wypełnianie zobowiązań **ekonomicznych** było w badanym okresie szczególnie utrudnione, ze względu na ogólnoświatowe spowolnienie tempa wzrostu, spowodowane kryzysem w Azji, Rosji a także w Kosowie. Pomimo niekorzystnych okoliczności zewnętrznych, średni wzrost GDP w 1998 dla dziesięciu państw Europy Środkowej i Wschodniej wyniósł 2,2%, największy został zanotowany na Węgrzech (5,1%) oraz w Polsce (4,8%). Pomimo większej ostrożności inwestorów w zakresie emerging markets, bezpośrednie inwestycje zagraniczne generalnie wzrosły. Również inflacja ukształtowała się na niższym, niż oczekiwano poziomie. Oczywiście pojawiły się również zjawiska niepokojące. Wszystkie kraje kandydujące, za wyjątkiem Estonii i Czech, zanotowały zwiększenie się deficytu handlowego i płatniczego. Bezpośrednią przyczyną tego zjawiska był spadek popytu zewnętrznego.

Rozpatrując wymogi ekonomiczne, Komisja opiniuje także czy w kraju kandydującym funkcjonuje gospodarka rynkowa, która będzie w stanie poradzić sobie z naciskami konkurencji w średnim okresie czasu. Wnioski są następujące- Malta i Cypr spełniają to kryterium, z pozostałych państw aspirujących, jedynie Polska i Węgry są bardzo bliskie spełnienia tego wymogu. W przypadku Łotwy i Słowacji KE zauważa wyraźny postęp, choć tej ostatniej zaleca skonsolidowanie reform. Analizując przypadek Litwy Komisja stwierdza, iż postęp w ostatnim roku nie był tak istotny jak oczekiwano.

Zarówno Bułgaria jak i Rumunia nie wypełnia kryteriów ekonomicznych, aczkolwiek, zaznacza KE, Bułgaria dokonała znaczącego postępu i podtrzymuje reformy ekonomiczne.

Analizując sytuację gospodarczą Turcji stwierdza się, iż posiada ona wiele cech funkcjonującej gospodarki rynkowej, lecz istnieje potrzeba ustabilizo-

wania sytuacji makroekonomicznej poprzez redukcję inflacji oraz zadłużenia publicznego. Konieczne jest również przeprowadzenie reform strukturalnych.

W zakresie **adaptacji prawa unijnego**, jak zauważa KE, dokonany postęp jest znacznie zróżnicowany pomiędzy państwami aspirującymi. Generalnie Węgry, Łotwa i Bułgaria utrzymywały dobre tempo w zbliżaniu prawodawstwa. W przypadku Węgrów poparte to było dodatkowo inicjowaniem i umacnianiem instytucji w celu wdrożenia ustanowionych praw.

W zakresie systemu monitorowania pomocy publicznej, jak również w adaptacji i wdrożenia prawa dotyczącego ochrony środowiska, żadne z państw nie osiągnęło znaczącego postępu.

Również prace legislacyjne, dotyczące regulacji norm i certyfikacji zbliżonych do unijnych, przedłużają się w czasie.

Estonia, Litwa i Rumunia osiągnęły zróżnicowany poziom zbliżania prawodawstwa- w niektórych dziedzinach postęp był znaczny, podczas gdy w innych, niewielki. Zdecydowanie krytyczne opinie sformułowane są pod adresem Polski i Czech. W wymienionych państwach tempo zbliżania praw odbywa się w sposób powolny i ma charakter pobieżny, a często wręcz fragmentaryczny.

Kwestią, znajdującą się w centrum zainteresowania, nie tylko sfer rządzących, ale i obywateli, jest data rozszerzenia Unii. Raport nie daje odpowiedzi na nie, stwierdza jedynie, że sama Unia będzie zdolna zdecydować o rozszerzeniu do końca 2002 roku. Zdolność ta musi być jednakże poparta wcześniejszymi pracami przygotowawczymi, składającymi się z dwóch elementów:

- finansowego zabezpieczenia ewentualnego rozszerzenia w okresie 2000- 2006;
- przeprowadzenia reform instytucjonalnych w ramach samej Unii.

Komisja Europejska zauważa, iż niektóre kraje aspirujące same wyznały sobie datę docelową przystąpienia, i ten fakt niewątpliwie wskazuje na ich determinację w przygotowaniach.

## **2. Ocena postępu Polski w drodze do UE**

Zgodnie z postanowieniami *Agendy 2000*, Komisja Europejska przedstawiła Raport, który zawiera:

- opis stosunków pomiędzy Polską a Unią, zwłaszcza w ramach Układu Stowarzyszeniowego;



- analizę sytuacji według kryterium politycznego, w szczególności zasad demokracji i praworządności, poszanowania praw człowieka, ochrony mniejszości narodowych;
- ustalenie sytuacji bieżącej i perspektyw Polski w kontekście kryteriów ekonomicznych, ze szczególnym uwzględnieniem działania gospodarki rynkowej, zdolności reagowania na presje konkurencji i siły rynkowe, działające na rynku unijnym;
- analizę, dotyczącą zdolności przyjęcia obowiązków, wynikających z członkostwa, a więc przede wszystkim zdolności adaptacji *acquis* wraz z uzupełniającymi aktami prawnymi.<sup>9</sup>

Istotne role przypisuje Raport sprawności struktur administracyjnych, wykonawczych oraz wymiarowi sprawiedliwości, gdyż one będą w przyszłości, po przystąpieniu do UE, gwarantowały harmonijne wdrożenie polityk wspólnotowych.

Oceniając postęp, według kryterium politycznego oraz wdrażania *acquis*, Komisja brała pod uwagę te działania, które zostały faktycznie wdrożone od czasu Raportu z 1998r., ale również sprawdzała nowe inicjatywy, szczególnie te, wynikające z Partnerstwa na rzecz Członkostwa (*Accession Partnership*). W przypadku kryterium ekonomicznego, oszacowanie opiera się na wynikach gospodarczych z dłuższego okresu czasu.

## 2.1. Stosunki wzajemne pomiędzy UE a Polską

Raport stwierdza, iż Polska wprowadza w życie Układ Europejski co znajduje odzwierciedlenie w funkcjonowaniu różnych instytucji. Zanotować należy, iż zarówno w roku 1998 jak i w 1999 odbyły się liczne spotkania grup roboczych (np. Rada Stowarzyszeniowa- w skład, której wchodzi członkowie rządu polskiego, Rady UE oraz KE- odbyła spotkanie w listopadzie 1998 oraz kolejne spotkanie w grudniu 1999 r., spotkania Komitetu Stowarzyszenia).

Przechodząc do rozważań na temat wzajemnych stosunków handlowych należy podkreślić, iż wzajemny handel ma wciąż tendencję wzrastającą. W 1998 UE wyeksportowała do Polski dobra i usługi za wartość 28,1 mld euro, podczas gdy import wynosił 16,1 mld euro. Udział eksportu do Polski wzrósł do 3,85%, podczas gdy importu z Polski wyniósł 2,27%.

---

<sup>9</sup> *Komitet Integracji Europejskiej, Agenda 2000, Opinia Komisji Europejskiej o wniosku Polski o członkostwo Polski w UE, „Monitor Integracji Europejskiej”, wydanie specjalne, s. 103.*

Wartość wymiany handlowej wzrosła w liczbach bezwzględnych, natomiast stopa wzrostu miała tendencję spadkową. W konsekwencji stosunek eksport- import obniżył się do najniższego od 1993 poziomu. Rozpatrując handel grupami, maszyny reprezentują największy udział, zarówno po stronie unijnego eksportu, jak i importu.

Komisja odnotowała w Raporcie, iż w badanym okresie zostały zakończone negocjacje do protokołu dodatkowego Układu Europejskiego-modyfikujące jego postanowienia w świetle zakończenia Rundy Urugwajskiej GATT oraz rozszerzenia Unii o 3 kraje EFTA- dotyczące sektora rolnego. W marcu 1999 roku Rada zobowiązała Komisję do otwarcia negocjacji z krajami stowarzyszonymi, w tym z Polską, w sprawie obustronnych koncesji w handlu artykułami rolnymi. Jednocześnie Rada jasno definiuje, iż przystąpienie oparte jest na założeniu ciągłej i uporządkowanej liberalizacji bilateralnego handlu, co powinno stanowić ważny instrument integracji z rynkiem Wspólnotowym.

KE stwierdziła, że w dalszym ciągu występuje cały szereg przeszkód we wprowadzeniu Układu Europejskiego, począwszy od handlu produktami rolnymi. Brak postępu dostrzega się również w dziedzinie związanej z rybołówstwem- zarówno handlu przetworami jak i jego zasobami.

Komisja stwierdziła brak postępu w certyfikacji produktów przemysłowych, co powoduje dwójakiego rodzaju skutki: krótkookresowe- mające wpływ na trudności z wejściem na rynek, oraz długookresowe - wpływające na konkurencyjność polskich firm.

Jednakże zauważa się także pozytywne aspekty, na przykład eliminację znacznej części ceł na produkty stalowe. Również przedstawienie 4 maja 1999 r. KE Narodowego Programu Przyjmowania Acquis, który precyzyjnie określa działania służące wypełnianiu priorytetów, wyznaczonych w Partnerstwie na rzecz Członkostwa, należy uznać za pozytywny aspekt przygotowań na rzecz przyszłego członkostwa.

Ważnym aspektem wzajemnych stosunków są fundusze pomocowe. W 1999 r. PHARE było głównym instrumentem zabezpieczającym pomoc finansową polskiej strategii przedakcesyjnej. Program ten ukierunkowany jest na wspieranie priorytetów wyznaczonych w Partnerstwie na rzecz Członkostwa. Fundusze z PHARE wydatkowane są w następujący sposób: około 70% wykorzystywane jest na cele związane z finansowaniem inwestycji koniecznych do właściwego przyjęcia i wdrażania prawa wspólnotowego, a także finansowanie działań związanych ze zmianami

w życiu ekonomicznym i społecznym -w tym restrukturyzacji ważnych sektorów gospodarki- mających zapewnić spójność ekonomiczną i społeczną, pozostałe 30% skierowane jest na cele wzmocnienia sprawności administracji i kwalifikacji zatrudnionego w nich personelu

Program PHARE przeznaczył Polsce 2,050 mln euro w latach 1990-99, z czego na 1999 r. przypadło 230,5 mln euro. W 1999 roku program koncentrował się na następujących działaniach:

- złagodzeniu kosztów społecznych związanych z restrukturyzacją górnictwa i przemysłu stalowego;
- rynku wewnętrznym (certyfikacja i normy, pomoc publiczna – 10,4 mln euro);
- rolnictwie (dostosowanie zasad weterynaryjnych i fitosanitarnych – 27,5 mln euro);
- wzmocnieniu współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (walka ze zorganizowaną przestępczością 17,5 mln euro);
- ochronie środowiska (współfinansowanie inwestycji- 26,6 mln euro);
- transporcie (udział w inwestycjach);
- polityce rozwoju regionalnego (12,5 mln euro);
- współdziale różnorodnych programów lokalnych (21,2 mln euro).<sup>10</sup>

Należy wspomnieć również o znaczącym udziale funduszy PHARE w programie pomocy obszarom dotkniętym przez powódź z roku 1997. Pomocą zostało objętych ponad 500, mających przede wszystkim charakter lokalny, projektów.

Bardzo ważne zmiany zaszły w systemie zarządzania środkami z PHARE. Przypomnieć należy, iż w 1998 KE zdecydowała się ograniczyć pomoc o 34 mld euro ze względu na brak wystarczająco dojrzałych projektów. W związku z tym faktem w 1998 i 1999r. system zarządzania funduszami został zreformowany w szybki, efektywny i przejrzysty sposób. Zaowocowało to już w roku 1999 złożeniem projektów, skoncentrowanych na priorytetach, wynikających z Partnerstwa na rzecz Członkostwa. W rezultacie fundusze przyznane na ten rok były największe z przyznanych na tak krótki okres czasu. Pomoc przedakcesyjna w latach 2000-2006, jak zaplanowano, ma wzrosnąć dwukrotnie. Oprócz programu PHARE funkcjonować będzie SAPARD- program zawierający fundusze na pomoc dla rolnictwa i na

---

<sup>10</sup> Regular Report from the Commission on Progress toward Accession 1999.

rozwój obszarów wiejskich, ISPA – będący spójnym programem na rzecz ochrony środowiska i transportu. W latach 2000-2006 pomoc w ramach PHARE ma wynieść ok. 398 mln euro, 168 mln euro dla SAPARD i około 370 mln euro dla ISPA.

Od grudnia 1998 r. Narodowy Fundusz, działający przy Ministerstwie Finansów, jest organem ponoszącym odpowiedzialność za zarządzanie funduszami pomocowymi oraz system informacji o nich.

Od momentu rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych, w marcu 1998r., odbyły się dwie rundy rozmów na szczeblu ministerialnym. W rezultacie niektóre obszary negocjacyjne zostały tymczasowo zamknięte (np. nauka, małe i średnie przedsiębiorstwa, ochrona konsumenta), a w dalszym ciągu osiem rozdziałów pozostaje otwartych.

## 2.2. Wypełnianie kryteriów ekonomicznych

W Opinii przedstawionej 16 lipca 1997 KE konkludowała: „Polska może być uznana za funkcjonującą gospodarkę rynkową”<sup>11</sup>. Te spostrzeżenia zostały potwierdzone w Raporcie z 1998 r.

Sytuację gospodarczą Polski w analizowanym okresie przedstawiają następujące dane: wzrost realnego GDP sięgnął 4,8% w 1998, oznacza to, że uległ znacznemu spowolnieniu w porównaniu ze wzrostem gospodarczym, jakiego Polska doświadczała w ciągu 3 poprzednich lat (1994-97). Przyczyną takiego stanu rzeczy należy dopatrywać się przede wszystkim w osłabieniu popytu zewnętrznego, spowodowanego kryzysem rosyjskim oraz osłabieniem koniunktury w krajach Unii. Prywatna konsumpcja i inwestycje wzrosły o 4,8 % oraz o 14,5 %, co dało znacznie mniejszy wzrost niż w roku 1997 (wzrost konsumpcji o 6,9 %, inwestycji natomiast o 21,7 %). Od sierpnia 1998 r. poziom bezrobocia wzrósł w związku z tym o ponad 2% zasobów siły roboczej, osiągając poziom ponad 12%. Deficyt obrotów bieżących pogłębia się z 4,3% GDP w 1998 do 6% GDP w 1999, czego powodem jest przede wszystkim deficyt w obrocie usługami.

Jednakże analizowanie sytuacji gospodarczej tylko przez pryzmat jednorocznych osiągnięć jest działaniem nieefektywnym. Oceniając rzeczywiste osiągnięcia ekonomiczne kraju, należy brać pod uwagę dłuższy

<sup>11</sup> *Komitet Integracji Europejskiej, Agenda 2000, Opinia Komisji Europejskiej o wniosku Polski o członkostwo w UE*, „Monitor Integracji Europejskiej, wydanie specjalne, s. 98.

horyzont czasowy. Poniższa tabela pokazuje najistotniejsze dane gospodarcze za lata 1994-1998.

Tabela nr 1.

	1994	1995	1996	1997	1998
GDP w cenach bieżących ( w złotych)	223.9	306.3	385.4	469.4	551.1
GDP w cenach bieżących (w euro)	82.9	96.6	112.6	126.3	140.7
GDP per capita w cenach bieżących (w euro)	2100	2500	2900	3300	3600
GDP w cenach stałych (% zmiany w stosunku do roku poprzedniego)	5.2	7.0	6.0	6.8	5.0
GDP per capita w cenach bieżących (wg. siły nabywczej)	5600	6100	6700	7300	7800
Struktura produkcji (% globalnej wartości dodanej)					
Rolnictwo	6.9	7.0	6.5	5.6	4.8
Przemysł	31.1	31.9	30.3	29.5	27.9
Budownictwo	7.4	7.3	7.5	8.0	8.6
Usługi	54.6	53.8	55.8	56.9	58.7
Struktura wydatków (jako % od GDP)					
Finalne wydatki konsumpcyjne	80.1	77.8	79.6	79.6	78.7
- w tym wydatki rządowe	16.7	16.6	16.5	16.1	15.0
Finalne wydatki w kapitał trwały	18.0	18.7	20.9	23.6	25.3
Zmiany stanu zapasów	-0.3	1.1	1.1	1.1	1.1
Eksport dóbr i usług	23.8	25.5	24.4	25.7	23.7
Import dóbr i usług	21.6	23.2	26.0	30.0	28.8
Stopa inflacji(% zmiany od poprzedniego roku)					

W cenach detalicznych	33.3	28.1	19.9	14.9	11.8
Bilans płatniczy (w mln euro)					
Bilans obrotów bieżących	802	653	-2571	-5065	-
Bilans handlowy	-483	-1258	-5739	-8661	-
-eksport towarów	15431	19144	21703	27099	-
-import towarów	15914	20403	27442	35760	-
Import z EU-15 (w 1994-12 jako % z całkowitej wielkości)	57.5	64,6	63.9	63.8	65.9
Eksport z EU-15 (w 1994-12 jako % z całkowitej wielkości)	62.7	70.0	66.3	64.2	68.3
Finanse publiczne (% z GDP)					
Deficyt lub nadwyżka	-2.4	-2.1	-2.4	2.6	-
Wskaźniki finansowe (% z GDP)					
Zadłużenie zagraniczne	34.7	28.4	23.4	24.8	15.9
Agregaty pieniężne (1000 mln Euro)					
M1	9.2	11.5	13.7	18.6	19.9
M2	25.9	32.1	38.0	45.5	53.9
Całkowita wartość kredytu	27.7	30.5	36.1	42.4	49.1
Średnie krótkookresowe stopy procentowe (% rocznie)					
Oprocentowanie kredytów	32.8	33.5	26.1	25.0	24.5
Oprocentowanie depozytów	33.4	26.8	20.0	19.4	18.2
Rynek pracy (% siły roboczej)					
Aktywność zawodowa	60.2	58.8	58.2	57.7	57.3
Wskaźnik bezrobocia	16.5	15.2	14.3	11.5	10.6

Wskaźnik bezrobocia (poniżej 25 r. życia)	32.5	31.2	28.5	24.8	23.2
Wskaźnik bezrobocia (powyżej 25 r.życia)	11.9	10.9	10.1	9.3	8.8
Wskaźnik średniego zatrudnienia wg. branż (%)					
Rolnictwo i leśnictwo	-	22.6	22.1	20.5	19.1
Przemysł	-	25.9	25.5	25.3	25.0
Budownictwo	-	6.1	6.2	6.6	7.0
Usługi	-	45.4	46.2	27.5	48.9
Przemysł i rolnictwo (poprzedni rok = 100)					
Wskaźnik produkcji przemysłowej	113.1	110.2	109.0	111.2	104.8
Wskaźnik produkcja rolnej	90.7	110.7	100.7	99.8	106.0

Dane: Regular Raport from the Commission on Progress toward Accessin, 1999.

Strategicznym elementem, wynikającym z kryteriów ekonomicznych, jest funkcjonowanie gospodarki rynkowej. Podstawowymi jej wymogami są: liberalne ceny, występowanie swobody handlu, respektowanie prawa, w szczególności poszanowanie prawa do własności, ustabilizowana sytuacja makroekonomiczna. Dobrze rozwinięty sektor finansowy, a także brak barier wchodzenia jak i opuszczania rynku, podnoszą sprawność funkcjonowania gospodarki rynkowej.

Polska osiągnęła znaczną stabilizację makroekonomiczną, aczkolwiek istnieją zjawiska budzące niepokój, przykładem może być pogłębiający się deficyt handlowy i rachunku bieżącego oraz wzrastający poziom bezrobocia. Należy podkreślić fakt, iż w znacznej mierze ceny są liberalizowane, a interwencja cenowa dotyczy wyłącznie produktów rolnych.

Kolejnym, ważkim aspektem sprawnie funkcjonującej gospodarki rynkowej, jest udział sektora prywatnego w tworzeniu produktu krajowego w Polsce wynosi ponad 65%.

Oceniając zdolność polskich przedsiębiorstw do współpracy w warunkach presji konkurencji działającej w UE, Komisja wskazuje, iż może mieć to miejsce w średnim okresie czasu.

W Polsce istnieje szeroki konsensus dotyczący konieczności reformowania gospodarki, pomimo że większość nowych rozwiązań w tym zakresie budzi żywe i długie debaty. Dostrzega się również zrozumienie pomiędzy Ministerstwem Finansów a władzami monetarnymi.

Konkludując, Polskę można uznać za funkcjonującą gospodarkę rynkową z odpowiednim prawnym i instytucjonalnym zapleczem dla prowadzenia działalności gospodarczej. W większości sektorów funkcjonują mechanizmy rynkowe, wyjątki stanowią duże przedsiębiorstwa- znajdujące się zazwyczaj w rękach państwa- które wymagają szybkiej prywatyzacji i restrukturyzacji. Dynamizm i otwartość polskiej gospodarki powinna być podniesiona poprzez restrukturyzację niektórych sektorów przemysłu i rolnictwa, oraz poprzez redukcję protekcjonizmu w handlu. Dzięki tym zmianom gospodarka będzie lepiej przygotowana do przyjęcia zobowiązań wynikających z członkostwa.

### **2.3. Zdolność do przyjęcia obowiązków wynikających z członkostwa**

Ta część Raportu poświęcona jest zdolności Polski do przyjęcia prawnego i instytucjonalnego dorobku unijnego, znanych jako *acquis communautaire*.

Podstawowym zagadnieniem procesu integracji jest rynek wewnętrzny bez granic, w którym zapewniony jest swobodny przepływ osób, towarów, usług i kapitału. Integracja odbywa się w oparciu o zasady wolnego rynku, w którym konkurencja, spójność socjalna i ekonomiczna odgrywają kluczowe role. UE niejednokrotnie wskazywała, iż polityka w dziedzinie konkurencji jest jednym z zasadniczych elementów tworzenia rynku wspólnotowego. Bez ustanowienia systemu zapewniającego niezakłócone działanie konkurencji we wspólnym rynku (art. 3g WE), rynek wewnętrzny nie mógłby działać.<sup>12</sup> Uczciwa konkurencja, prowadzącą do optymalnej alokacji środków, wymaga regulacji prawnych, zarówno w zakresie zachowania się przedsiębiorstw, jak i państwa. Zachwianie równowagi na rynku wolnej konkurencji dokonuje się m.in. poprzez pomoc państwa, dlatego zasadą ogólną WE jest zakaz tego rodzaju działalności. Takie podejście nie wyklucza jednak pomocy pozwalającej na realizację zmian strukturalnych, prowadzących w konsekwencji do trwałego „uzdrowienia” jej adresatów oraz udzielania pomocy w celu

<sup>12</sup> D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej* TNOiK, Toruń 1998, s.63.



promowania działań związanych z badaniami i rozwojem naukowym, ochroną środowiska czy zapewnieniem spójności regionów.<sup>13</sup>

Efektywne wdrażanie czterech swobód oznacza także stosowanie tak ważnych pryncypiów jak np. wzajemne uznanie narodowych zasad w zastosowaniu zasad wspólnotowych- szczególnie tych dotyczących ochrony środowiska lub ochrony konsumenta.

Dokonując generalnej oceny można stwierdzić, że polskie osiągnięcia w dziedzinie wolnego przepływu usług i kapitału są zróżnicowane. Kwestie dotyczące zamówień publicznych i konkurencji można ocenić pozytywnie, bowiem decyzje są podejmowane przez właściwe organy. Jednakże zanotowano nieznaczny tylko postęp w dziedzinach, które są równie ważne dla funkcjonowania wewnętrznego rynku, a więc przede wszystkim ochrony własności intelektualnej i przemysłowej. Skuteczna i właściwa ochrona własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej jest niezbędnym środkiem wpływającym na rozwój kreatywności oraz wykorzystanie jej w przedsięwzięciach innowacyjnych. Kolejnym zagadnieniem jest problem standardów i certyfikacji, który nieuregulowany we właściwy sposób, powoduje wystąpienie barier we wzajemnym handlu. Postęp w tych dziedzinach jest konieczny, jeżeli Polska chce zintegrować się z rynkiem wewnętrznym.

Rozpatrując zdolność do przyjęcia zobowiązań przyszłych członków w zakresie różnych sektorów gospodarki- dostrzec można, iż polska polityka przemysłowa opiera się na tych samych zasadach generalnych co unijna. Przyjęte w lutym 1999r. założenia polskiej polityki przemysłowej opierają się na tych samych zasadach, które przeprowadziły ją przez trudne lata transformacji, a to stanowi dobry prognostyk na przyszłość. W dalszym ciągu głównym zadaniem polskiej polityki przemysłowej jest stworzenie dobrego klimatu dla przedsiębiorców, co wpłynie korzystnie na wzrost międzynarodowej konkurencyjności. Konkurencyjność w dużej mierze zależy od warunków w jakich przychodzi działać przedsiębiorstwom. W tym kontekście przejrzyste, wyraźne zdefiniowanie funkcjonalnych ram prawnych, podatkowych, finansowych i technicznych jest powszechnie znane. Jednym z aspektów wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw polskich jest uregulowanie ich sytuacji własnościowej, w związku z tym ważkim tematem jest zakończenie procesu prywatyzacji do końca 2001 r.

---

<sup>13</sup> URM Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, *Biała Księga Polska – UE. Zasada równowagi gospodarczej*, red. T. Skoczny, Warszawa 1995, s. 5.

Polska polityka przemysłowa powinna opierać się na kilku zasadach. Po pierwsze, powinna opierać się na bardziej realistycznych założeniach. Po drugie, rząd powinien stworzyć spójną wewnątrznie strategię prywatyzacji i restrukturyzacji, powinien także zdecydować, jaka część majątku pozostaje w gestii państwa.

W 1998 prywatny sektor wygenerował 67% polskiej produkcji, w rolnictwie odsetek ten był jeszcze wyższy sięgnął bowiem ok. 92% wytworzonej produkcji. W 1998r. produkcja rolna wzrosła o ok. 5%, w porównaniu z 1997r. Około 6% gruntów pozostawało w rękach państwa, pozostała część w prywatnych. Niestety, struktura gospodarstw pozostaje niezadowolająca, są one rozdrobnione i niewielkie. W roku 1998 i 1999 podjęto także działania w celu stabilizacji cenowej na rynku mięsa, żyta i mleka.

Istnieje silna potrzeba stworzenia spójnej długoterminowej strategii sektora rolnego, która zawierałaby w sobie zarówno politykę dotyczącą rozwoju obszarów wiejskich oraz politykę cenową w przemyśle rolno- spożywczym, a także wskazywałaby na społeczne i socjalne skutki restrukturyzacji. Strategia taka wymaga wskazania priorytetów, rozmieszczenia ich w czasie oraz wskazania źródeł finansowania. Jednakże występują dziedziny w których postęp w adaptacji *acquis* został osiągnięty. Tymi dziedzinami są weterynaria i wymogi fitosanitarne.

Ostatnie decyzje, dotyczące handlu artykułami rolnymi, wskazują na znaczny wzrost stosowania środków protekcyjnych, a takie działania z całą pewnością nie będą miały korzystnego wpływu na rozwój stosunków handlowych polsko- unijnych.

Konkludując, integracja polskiego rolnictwa do UE wskazuje na co najmniej kilka bardzo poważnych wyzwań. Transformacja i restrukturyzacja są konieczne w celu zapewnienia korzyści, zarówno ekonomicznych, jak i społecznych w dłuższej perspektywie

Komisja Europejska, badając zdolność państw kandydujących do przyjęcia zobowiązań, wynikających z członkostwa, rozpatruje nie tylko uwarunkowania gospodarcze kraju, ale również społeczne. W związku z tym poddany jest ocenie poziom życia mieszkańców, brane są również pod uwagę uwarunkowania związane ze środowiskiem naturalnym i jego ochroną.

Bada się również spójność między osiągnięciami ekonomicznymi a socjalnymi państwa, bowiem „spójność ekonomiczna i socjalna” to długookresowy cel Unii, dążący do zapewnienia wysokiego poziomu życia we wszystkich krajach członkowskich, a teraz także stowarzyszonych.

#### 2.4. Zdolności administracyjne do wdrażania Acquis

W Białej Księdze zapisano, iż „prawo europejskie nie działa w próżni. Opiera się je na systemie prawnym każdego z Państw Członkowskich, a także w niektórych przypadkach, na międzynarodowych ramach prawnych. Jego zastosowanie i egzekucja zależy od istnienia odpowiedniej aparatury administracyjnej i sądowej [...], jak również różnorodności instytucji technicznych i profesjonalnych w sektorze prywatnym”.<sup>14</sup>

W grudniu 1995 r. w Madrycie Rada Europejska wskazała na potrzebę stworzenia odpowiednich warunków dla stopniowej, harmonijnej integracji krajów kandydujących, a szczególnie poprzez dostosowanie ich struktur wykonawczych.<sup>15</sup>

Podejmując ten temat *Agenda 2000*, podkreśliła znaczenie efektywnego włączenia ustawodawstwa unijnego w prawodawstwo narodowe przez czemu przypisano nawet znaczenie priorytetowe- właściwe struktury administracyjne i sądowe. Stanowi to istotny warunek wstępny stworzenia wzajemnego zaufania, niezbędnego dla przyszłego członkostwa. Zdolności wykonawcze w ten sposób stały się centralnym zagadnieniem procesu negocjacji. Komisja, pracując nad tegorocznym Raportem, kontynuowała pracę z krajami kandydującymi w celu zidentyfikowania listy organów wykonawczych, odpowiedzialnych za kluczowe obszary wdrażania *acquis*. Podobnie jak w krajach członkowskich, każdy organ wykonawczy musi decydować o alokacji rzadkich zasobów, zarówno ludzkich, jak i finansowych, zapewniając wystarczającą zdolność do wdrażania *acquis*. Oczywiście nie istnieje idealny poziom zatrudnienia w strukturach administracyjnych, a same liczby nie świadczą o możliwościach zastosowania ustawodawstwa unijnego w sposób efektywny. Jakkolwiek, gdy jest to możliwe, liczba personelu jak i zmiany w ich poziomie są przytoczone przez Raport.

Raport podkreśla, iż wiele ze struktur wykonawczych zostało wprowadzonych w niedalekiej przeszłości. Struktury te zaczynają dopiero podejmować decyzje w związanych z *acquis* obszarami, w związku z tym w wieku przypadkach potrzebne informacje są niedostępne lub jest jeszcze za wcześnie, aby oszacować ich jakość oraz zgodność z *acquis*.

---

<sup>14</sup> *Przedstawicielstwo KE w Polsce, Przygotowanie krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Rynkiem Wewnętrznym UE*, „Biała Księga” Warszawa 1995, s. 11.

<sup>15</sup> *Spoleczno-ekonomiczne aspekty procesu dostosowywania gospodarki Polski do standardów Unii Europejskiej*, red B. Mucha- Leszko, UMCS, Lublin 1997, s.15.

Istnieją dziedziny, które dostarczają danych świadczących, że prawodawstwo unijne staje się żywą i integralną częścią narodowego podejmowania decyzji.

Komisja w Raporcie za 1998 r. konkludowała: „Polska doświadczyła trudności we wdrażaniu planowanych reform administracji publicznej, które są niezbędnym fundamentem dalszego ulepszania zdolności administracyjnych w poszczególnych sektorach *acquis*. Postęp we wzmacnianiu zdolności organów sądowniczych był ograniczony. Muszą być podjęte wysiłki w celu podniesienia zdolności w polskich organach administracyjnych dotyczących wdrażania legislacji w kluczowych dziedzinach rynku wewnętrznego (standardy i certyfikacja, ochrona własności intelektualnej) oraz cel. Postęp został dokonany w rozwoju regionalnym i obszarach kontroli finansowej. Występuje potrzeba konsolidowania funkcjonowania struktur administracyjnych w dotychczasowy sposób”.<sup>16</sup>

Raport z 1999 roku stwierdza, iż większość słabych punktów wskazanych w Raporcie z 1998 r, dotyczących administracji publicznej w dalszym ciągu trwa. Brak konsekwentnie zintegrowanej strategii przedakcesyjnej w celu zbudowania profesjonalnej administracji wykonawczej zarówno na szczeblu centralnym, regionalnym jak i lokalnym, częste zmiany personelu oraz brak znajomości języków obcych pozostają problemami, które Polska musi szybko rozwiązać.

Ważny postęp został dokonany w związku z przystosowaniem nowego prawa dotyczącego państwowej służby cywilnej (lipiec 1999r). W sierpniu 1999 r. Premier nominował komisję służby cywilnej, organ opiniodawczy ze zdolnościami podejmowania decyzji w wybranych dziedzinach. Nowe ustawodawstwo umożliwi transformację obecnej formacji w profesjonalną służbę cywilną.

Po długich debatach reforma administracyjna i samorządowa weszła w życie 1 stycznia 1999r., wprowadzając trójpoziomowy podział władzy. Konsekwencją wciąż niedokończonej decentralizacji jest to, że ważne elementy sprawnego wdrażania reform, takie jak transfer środków finansowych czy narzędzia instytucjonalne, wciąż czekają na zastosowanie. Przejrzystość przekazywania zakresu odpowiedzialności i trybu postępowania pomiędzy, ale także w zakresie centralnej i samorządowej administracji, jest niezbędnym warunkiem sukcesu reformy samorządowej. Oszacowanie skutków reformy jest jeszcze przedwczesne, z uwagi na krótki okres jej

---

<sup>16</sup> Regular Raport from the Commission on Progress toward Accession 1998.

funkcjonowania. Sposób, w jaki reformy będą wdrażane i zasilane będzie determinował ostateczny ich efekt.

W zakresie ujednoczenia zastosowania Prawa UE należy przede wszystkim podkreślić fakt, iż Ministerstwo Sprawiedliwości w swoich strukturach, oprócz wydziałów zajmujących się prawem międzynarodowym i międzynarodową współpracą, posiada wydzielony „Departament Prawa i Legislacji”, który jest odpowiedzialny za ujednoczenie wdrażania Prawa UE, jak również europejskiego ustawodawstwa, w dziedzinie sprawiedliwości i stosunków wewnętrznych.

Nieznaczny postęp został osiągnięty w zmniejszeniu trudności i ograniczeń w sądownictwie, poprzez zainicjowanie działalności sądów miejskich, orzekających w drobnych sprawach cywilnych. Również niewielki spadek odnotowano w oczekiwaniu na postępowanie sądowe, zarówno w sprawach cywilnych, jak i kryminalnych. Pozytywnym sygnałem jest wzrastająca liczba sędziów (do 8013) oraz prokuratorów (5538 w 1998r.). Jednakże należy wyeksponować, iż mimo tego faktu każdy sędzia średnio zajmuje się około 500 sprawami rocznie. W związku z tym nie stanowi zaskoczenia, że czas trwania procesów sądowych jest długi. Niewielkie środki finansowe (wydatki na system sprawiedliwości osiągnęły w 1998r. 2,2% budżetu), jak i zbiurokratyzowane procedury, przeszkodziły szybkiej poprawie sytuacji. Kolejnym niekorzystnym elementem jest sporadyczność i niejednorodność w szkoleniu sędziów i prokuratorów.

W zakresie funkcjonowania jednolitego rynku warto podkreślić, że powołane w styczniu 1995r. Biuro ds. zamówień publicznych jest niezależnym organem podporządkowanym bezpośrednio Premierowi. Wśród jego głównych obowiązków znajdują się: publikacja oficjalnych biuletynów, w których muszą być ogłaszane przetargi nieograniczone powyżej 30.000 euro, wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących wniosków o użyciu procedur innych niż nieograniczone, skrócenie limitu czasowego złożenia ofert oraz odstępowanie lub aprobowanie użycia preferencji narodowych.

W 1998 roku biuro wydało 211 biuletynów, natomiast liczba ogłoszeń wzrosła z 44.500 do 53.100 w 1998 r. Liczba decyzji administracyjnych wzrosła z 8.700 w 1997 r. do 12.800 w 1998 r.<sup>17</sup>

Dokonując oceny KE podkreśla, iż funkcjonowanie systemu zamówień publicznych- mających w konsekwencji doprowadzić do zmniejszenia mar-

---

<sup>17</sup> Regular Raport, op. cit.

notrawstwa, będącego następstwem tendencji do nabywania towarów i usług pochodzących wyłącznie z danego kraju- spełnia generalne wymogi UE. Zmiany winny iść w kierunku znaczącego użycia elektronicznego systemu informacji oraz propagowania rozwoju firm konsultingowych, wspomagających startowanie przedsiębiorstw – szczególnie małych- w przetargach.

Ulokowane instytucjonalnie przy Ministerstwie Kultury i Sztuki organy wykonawcze, działające w zakresie własności intelektualnej, powinny być wzmocnione, zarówno na poziomie administracyjnym, jak i sądowym. Odpowiednie szkolenie personelu w zakresie prawodawstwa dotyczącego własności intelektualnej i egzekwowanie go przez sądy, prokuratorów, policję, straż graniczną oraz służby celne, musi pozostać głównym działaniem, mającym na celu znaczącą poprawię poziomu ochrony własności intelektualnej przez służby publiczne.

Wykonywanie prawa własności przemysłowej jest sprawowane przez Polskie Biuro Patentowe. Zatrudnia ono 380 osób- z czego 60 to urzędnicy, badający zgłoszone patenty. W 1990 r. zgłoszonych zostało około 5000 wniosków patentowych, w 1998 ich liczba wzrosła do 28.000. Na koniec 1997 r. zarejestrowanych było 13.700 patentów i 78.600 znaków towarowych. Te liczby świadczą o rosnących potrzebach w poziomie zatrudnienia, jednak w związku z restrykcyjną rządową polityką zatrudnieniową nie przewiduje się znaczącego jego wzrostu. Obecna struktura, warunki techniczne i organizacyjne, jakim stawia czoło PBP, skutkują opóźnieniami w opracowaniu zgłoszeń. W celu akceleracji przyznawania patentów i rejestracji znaków towarowych, konieczne jest wyraźne ulepszenie możliwości instytucjonalnych.

Generalny Inspektor Ochrony Danych został powołany przez Parlament w 1998 r. Prawo zapewnia jego znaczną niezależność. Generalny Inspektor wyposażony jest w możliwości dochodzeniowe i interwencyjne- może sprawdzać zgodność czynności proceduralnych z prawem, ale także wydawać decyzje korygujące naruszanie prawa. Jego obowiązkiem jest przedstawianie rocznego raportu ze swojej działalności przed Parlamentem. Kolejnym aspektem działania jednolitego rynku jest system rachunkowości. Raport ocenia, iż system księgowości wraz z podstawowymi standardami przyjętymi w tym zakresie, jest w znacznej rozciągłości zgodny z dyrektywami UE. Rząd zaakceptował również zmiany w prawie o rachunkowości, które zostaną wdrożone już w 2000r. Zmodyfikowany system będzie w jeszcze większym stopniu zgodny z międzynarodowymi

standardami. W zakresie ustawodawstwa związanego ze statutowymi rewidentami oraz jednostkami prowadzącymi działalność audytową, zezwolenia są przyznawane w sposób bardzo restrykcyjny. Proces autoryzacji oparty jest również na dyrektywach unijnych.

Generalnie funkcjonowanie systemu rachunkowości i rewidentów statutowych może być oceniony satysfakcjonująco. Istniejące standardy, ich zastosowanie oraz profesjonalizm, gwarantują przejrzystość i wiarygodność informacji o przedsiębiorstwach. Jednakże istnieje ryzyko, iż w związku z restrykcyjnym przyznawaniem autoryzacji rewidentom wkrótce ich liczba stanie się niewystarczająca w stosunku do rosnących potrzeb (7.600 rewidentów w Polsce wobec 110.000 w Wielkiej Brytanii).

Standaryzacja to kolejny niezwykle istotny element rynku wewnętrznego. Organem odpowiedzialnym m.in. za system standaryzacji, udział w działalności międzynarodowych organizacji do spraw standaryzacji oraz organizowanie systemu informacji jest Polski Komitet Standaryzacji. W 1998 r. zatrudniał on 300 osób. W tymże roku dokonała się także reorganizacja w celu zwiększenia dostosowania PKS do warunków gospodarki rynkowej.

Obecnie mamy do czynienia z około 1256 polskimi standardami, które są zharmonizowane ze standardami unijnymi. Generalnie, istnieje tylko niewielka zgodność analogicznych elementów systemu certyfikacji polskiego z unijnym. Należy podkreślić, iż w Polsce znacznie większa ilość produktów musi posiadać obowiązkowe certyfikaty. Ponadto, polski system jest kosztowny a jego administracja mało przejrzysta. Konieczne wydają się zwiększone wysiłki w zakresie lepszej informacji o zmianach regulacji prawnych wśród pracowników Komitetu oraz odpowiednich ministerstw.

Organem odpowiedzialnym w zakresie konkurencji i ochrony praw konsumenta jest Biuro ds. Konkurencji i Ochrony Konsumenta. W końcu 1998 r. zatrudniało ono 192 osoby. W ciągu 1998 r. 215 oficjalnych postępowań w zakresie konkurencji zostało zakończonych w drodze decyzji administracyjnej oraz rozpatrzono 334 skargi konsumenckie.<sup>18</sup> Dotyczyły one przede wszystkim gwarancji i rękojmi, działalności telekomunikacji oraz firm ubezpieczeniowych, usług pocztowych, operatorów telewizji kablowej. Wdrożenie nowego prawodawstwa w zakresie ochrony konsumenta wymagać będzie wzrostu funkcji kontrolnych tego organu.

---

<sup>18</sup> Ibidem.

W zakresie fuzji większość z wniosków została pozytywnie oceniona przez OCCP. Biuro wymierzyło 132 kary wobec przedsiębiorstw, które nie respektowały procedur zgłoszeniowych. W związku ze wzrostem o 60% postępowań w zakresie fuzji dostrzega się konieczność zwiększenia lepiej kwalifikowanego personelu.

Zarówno liczba spraw jak i zakres działalności OCCP wskazują, że bez rozszerzenia zdolności administracyjnych i zwiększenia budżetu, wdrożenie bardzo istotnych aktów prawnych (np. dotyczących pomocy państwa) będzie napotykało na poważne problemy. Bieżąca sytuacja legislacyjna oznacza brak wystarczających instytucji i procedur monitorowania pomocy państwa, zarówno ex post jak i ex ante.

Pomimo zatrudnienia w służbach podatkowych około 40.000 osób, rozwój systemu jest ograniczony przez organizacyjne, techniczne i prawne przeszkody. Komputeryzacja służb podatkowych jest niekompletna, co owocuje tym, że urzędnicy koncentrują się na małych błędach rachunkowych. Uchylenie się od obowiązków podatkowych pozostaje poważnym problemem. Powodów jest co najmniej dwa. Po pierwsze – brak komunikacji pomiędzy urzędami podatkowymi, oraz po drugie – brak spójności pomiędzy różnymi rodzajami opodatkowania. Polski system wykonawczy poboru podatków wydaje się być niezdolnym do wykonywania swoich funkcji w efektywny sposób. Wiedza o zasadach działania przedsiębiorstwa oraz nowoczesnej rachunkowości pozostaje na bardzo niskim poziomie. Szkolenia są zjawiskiem rzadkim i skupiają się przede wszystkim na interpretacji nowo przyjętych regulacji. Również zmiany w zatrudnieniu z uwagi na nie konkurencyjne zarobki są częste.

W 1999 r. powstał zespół koordynujący politykę rolną przy Ministerstwie Rolnictwa, nadzorowany przez międzyresortowy Komitet. W celu wdrożenia jednolitej, spójnej polityki rozwoju strukturalnego i obszarów wiejskich oraz wdrożenia SAPARD decydującą rolę będzie odgrywała Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Postęp został osiągnięty w rozszerzaniu zunifikowanego systemu katastralnego, jednoczącego spisy gruntów rolnych, budynków oraz ewidencję podatkową. Został powołany międzyministerialny organ w celu wdrożenia tego programu. Istnienie wydajnego katastru jest z całą pewnością elementem gospodarki rynkowej, który pozytywnie wpłynie na wspieranie inwestycji w rolnictwie. Proces będzie z całą pewnością długi i kosztowny, a jego ukoń-



czenie planowane jest na 2005 r. Należy z przykrością stwierdzić, iż planowany pierwotnie na 1999 r. spis rolny będzie miał miejsce dopiero w 2001 r. Dokonując generalnej oceny działalności Ministerstwa Rolnictwa, w warunkach ograniczonego liczebnie personelu i w kontekście wrażliwej natury problemów, z jakimi ma do czynienia, należy stwierdzić, iż Ministerstwo wykonywało swoje obowiązki w zadawalający sposób.

Tematem, który od dawna staje na porządku spotkań dwustronnych jest sprawa związana z rybołówstwem. Departament ds. Rybołówstwa został utworzony 21 kwietnia 1999 r., pierwotnie w ramach istniejącej struktury Ministerstwa Transportu, następnie, 10 września, został przeniesiony do Ministerstwa Rolnictwa. Obecnie zatrudnia on 4 urzędników. Ponadto Ministerstwo nadzoruje działalność służby kontroli rybołówstwa, zatrudniającej 15 osób w biurach terenowych (Szczecin, Słupsk, Gdynia). Niestety, jasny podział zadań poszczególnych biur jest niemożliwy.

Polityka regionalna i spójności jest zasadniczym elementem koncepcji jednorodnego rozwoju ekonomiczno- społecznego, który ma sprzyjać pogłębianiu procesów integracji. Tym założeniom służyć ma podjęty w 1999r. proces decentralizacji finansów publicznych zakładający przekazanie województwom i powiatom część dochodów budżetu centralnego.

We wrześniu 1998 r. powołano Komitet Rady Ministrów ds. polityki regionalnej stałego rozwoju. Zadaniem Komitetu jest m.in. zajmowanie się rządowymi projektami aktów normatywnych, analiz, raportów, dotyczących rozwoju regionalnego pod kątem ich zgodności z priorytetami utrzymującego się rozwoju.

Podsumowując spostrzeżenia KE umieszczone w Raporcie z 1999r. nt. wykonawczych zdolności administracji do wdrażania Acquis, należy wyeksponować fakt, iż Polska osiągnęła zróżnicowany poziom w transformacji struktur wykonawczych. Bezpośrednim skutkiem tego jest mała efektywność organów, często brak szczegółowego zakresu kompetencji. Bez gruntownych reform, obejmujących zarówno czynnik ludzki, jak i finansowania organów administracyjnych nie można oczekiwać, że proces integracji będzie przebiegał według określonego harmonogramu. Właściwe działanie struktur administracyjnych, i sądowych zależy od możliwości szkolenia i nauczania odpowiedniego personelu. Zapewnienie szkoleń oraz przekazanie odpowiedniego wspólnotowego doświadczenia w tej dziedzinie powinno stanowić jedno z głównych zadań wspomagających przyszłe członkostwo.

## **Zakończenie**

Rozszerzenie UE jest jednym z najważniejszych zadań nie tylko dla państw aspirujących, ale także dla samej Unii u progu nowego tysiąclecia. Jest to wyjątkowe, historyczne przedsięwzięcie, zmierzające do dalszej integracji kontynentu w pokojowy sposób, rozszerzając tym samym obszar stabilności i dobrobytu.

Przypomnijmy, że UE ma za sobą cztery przeprowadzone z sukcesem rozszerzenia ( 1973- Wielka Brytania, Irlandia, Dania, 1981- Grecja, 1986- Portugalia i Hiszpania, 1995 –Austria, Szwecja i Finlandia). Aczkolwiek zadanie jakie stoi przed UE w chwili obecnej jest wydarzeniem bez precedensu, nie tylko ze względu na ilość państw aspirujących, na ich całkowitą powierzchnię (wzrost o 34%), ale również ze względów ekonomicznych. Startują owe kraje bowiem ze znacznie niższego poziomu gospodarczego i cywilizacyjnego, niż wszystkie dotychczas przyjmowane państwa. Ponadto muszą dostosować się do znacznie bardziej skomplikowanego i kompleksowego dorobku prawnego Unii. Nie zapominajmy również, iż Unia stanowi obecnie prawdziwy „ruchomy cel” i nikt z całą pewnością nie jest w stanie przewidzieć jej kształtu w ciągu najbliższych kilku lat.

U podstaw idei poszerzenia Unii na wschód leżą zarówno motywy polityczne, jak i ekonomiczne, oraz wynikające bezpośrednio z chęci zapewnienia kontynentowi europejskiemu większego bezpieczeństwa. Bez względu jednak na to z jakich przyczyn ono nastąpi, należy je uznać za jedno z najważniejszych zadań stojących przed UE i całym procesem integracyjnym.