

**ANALIZA EKONOMICZNA
I PRAWNA ROAD MAPS
KOMISJI EUROPEJSKIEJ
W ODNIESIENIU DO
POLSKI, ESTONII, SŁOWENII,
WĘGIER I CZECH**

Opracowanie wykonano w ramach programu Phare-Sierra
na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej

Wydawca: Kolegium Europejskie – Natolin

Nakład: 500 egz.

Wydrukowano w kwietniu 1999 r.

Copyright ©: Program Phare/Sierra

Centrum Europejskie Natolin

Książka została sfinansowana z funduszy programu Phare/Sierra

Druk: NAJ COMP s.c.

ISBN 83-910358-5-9

SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
I. MIEJSCE ROAD MAPS NA TLE DOTYCHCZASOWEGO PROCESU INTEGRACJI POLSKI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ	6
II. ROAD MAPS – ASPEKTY PRAWNE	11
III. KRAJE KANDYDUJĄCE DO CZŁONKOSTWA W UE W OCENIE KOMISJI EUROPEJSKIEJ	14
IV. KRAJE KANDYDUJĄCE DO CZŁONKOSTWA W UE W KONTEKŚCIE WYBRANYCH MIERNIKÓW STATYSTYCZNYCH	18
V. DOBÓR I ZNACZENIE CELÓW STRATEGICZNYCH OPISANYCH W ROAD MAPS	24
VI. CELE HORYZONTALNE	28
PRAWO PIERWOTNE I PROBLEMY HORYZONTALNE	28
SWOBODNY PRZEPIY W TOWARÓW W OBSZARACH NIE ZHARMONIZOWANYCH	28
ZAKAZ STOSOWANIA CEŁ I OPŁAT O SKUTKU PODOBNYM, JAK RÓWNIEŻ JAKICHKOLWIEK DYSKRYMINUJĄCYCH PODATKÓW WEWNĘTRZNYCH	29
SWOBODNY PRZEPIY KAPITAŁU	31
PRAWO DO ZAKŁADANIA PRZEDSIĘBIORSTW I SWOBODNEGO ŚWIADCZENIA USŁUG	31
DOSTĘP DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI	34
VII. ROAD MAPS DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW – ANALIZA SEKTOROWA	37
ZAMÓWIENIA PUBLICZNE	37
PRAWO WŁASNOŚCI INTELEKTUALNEJ	40
PRAWO WŁASNOŚCI PRZEMYSŁOWEJ	43
PRAWO CYWILNE	45
PRAWO SPÓŁEK	48
RACHUNKOWOŚĆ I BIEGLI REWIDENCI	50
OCHRONA DANYCH	52
BANKOWOŚĆ	54
SYSTEM DOKONYWANIA PŁATNOŚCI	56
PRANIE BRUDNYCH PIENIEDZY	57

UBEZPIECZENIA	58
PAPIERY WARTOŚCIOWE	61
WZAJEMNE UZNAWANIE KWALIFIKACJI ZAWODOWYCH	64
PODATKI BEZPOŚREDNIE	66
PODATKI POŚREDNIE: VAT	68
AKCYZA	71
PRZECIWDZIAŁANIE OSZUSTWOM PODATKOWYM Z ZAKRESU PODATKU VAT I AKCYZY	73
CŁA	74
ZAPOBIEGANIE OSZUSTWOM CELNYM	76
WNIOSKI	79

Wstęp

Zgodnie z zaakceptowanymi przez Zleceniodawcę założeniami projektu badawczego pt. „Analiza ekonomiczna i prawna Road Maps Komisji Unii Europejskiej w odniesieniu do Polski, Estonii, Słowenii, Węgier i Czech” przeprowadzono analizę dokumentu Komisji Europejskiej, przygotowanego przez Dyрекcję Generalną XV Road Maps (wersja z 9 marca 1998 r.). Zawiera on harmonogramy działań dostosowujących kraje stowarzyszone do wybranych sektorów Jednolitego Rynku poprzez realizację czterech celów strategicznych, tj. dostosowania ustawodawstwa Jednolitego Rynku, realizacji jego zasad, usprawnienia współpracy administracyjnej oraz zaangażowania uczestników Jednolitego Rynku.

Badanie dotyczyło miejsca Road Maps w dotychczasowym procesie integracji Polski z Unią Europejską, oceny Komisji co do krajów kandydujących do członkostwa, a także przedstawienia sytuacji ekonomicznej tych państw w kontekście mierników statystycznych. Przedstawiono zagadnienia charakteru prawnego Road Maps oraz doboru i znaczenia celów strategicznych i horyzontalnych: swobodnego przepływu towarów, kapitału, zakazu stosowania ceł i opłat o skutku podobnym, dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zakładania przedsiębiorstw i świadczenia usług.

Porównano harmonogramy dla poszczególnych państw oraz propozycje podjęcia różnego typu działań i środków ich wsparcia w stosunku do wybranych 19 sektorów Jednolitego Rynku, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji Polski.

I. MIEJSCE ROAD MAPS NA TLE DOTYCHCZASOWEGO PROCESU INTEGRACJI POLSKI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Celem polskiej polityki jest uzyskanie członkostwa w UE około roku 2000. Integracja polskiej gospodarki z zachodnioeuropejską faktycznie trwa od początku obecnej dekady, równoległe do procesu zmian ustrojowych. Instytucje gospodarki rynkowej tworzone są w Polsce w taki sposób, by nowe rozwiązania były zgodne ze standardami europejskimi. W konsekwencji efekty prowadzonej obecnie polityki gospodarczej należy przypisywać zarówno transformacji systemowej jako takiej, jak również procesowi integracji, przy czym relatywnej siły obu tych czynników nie da się precyzyjnie określić.

Punktem wyjścia w traktatowych stosunkach między Polską a Unią Europejską była umowa o handlu oraz współpracy handlowej i gospodarczej, podpisana u progu zmian ustrojowych we wrześniu 1989 r. W następnym roku rozpoczęły się negocjacje w sprawie zawarcia układu o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami, który ostatecznie został parafowany 22 listopada 1991 r. i podpisany 16 grudnia tego roku. Jego pełna nazwa brzmi: Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony (Układ Europejski). Ze względu na fakt, że jego ratyfikacja przez dwanaście krajów, ówczesnych członków UE, wymagała długiego czasu, do chwili wejścia tej umowy w życie obowiązywała jej część handlowa, nosząca nazwę: Umowa przejściowa dotycząca handlu i spraw związanych z handlem między Rzeczpospolitą Polską a Europejską Wspólnotą Gospodarczą i Europejską Wspólnotą Węgla i Stali.

Układ Europejski ustanowił ramy instytucjonalne dialogu politycznego, umożliwił stworzenie podstaw stopniowej integracji Polski ze WE, przekazywanie pomocy finansowej i technicznej WE dla Polski, a także popieranie współpracy w dziedzinie kultury. Realizacja Układu, rozłożona na dziesięć lat, prowadzi do ustanowienia strefy wolnego handlu, z wyłączeniem towarów rolnych, między Polską a UE oraz do harmonizacji polskiego prawa, zgodnie ze standardami europejskimi.

Poszczególne części Układu zawierają postanowienia dotyczące dialogu politycznego, ogólnych zasad stowarzyszenia, swobodnego przepływu towarów przemysłowych, rolnych i rybnych, przepływu pracowników, zakładania przedsiębiorstw i wzajemnego świadczenia usług, płatności bieżących, przepływu kapitału, konkurencji i zbliżenia przepisów prawa, współpracy gospodarczej, kulturalnej i finansowej oraz rozwiązań instytucjonalnych we wzajemnych stosunkach. Współpraca gospodarcza ma dotyczyć: przemysłu, inwestycji, nauki, techniki, oświaty, rolnictwa i sektora rolno-spożywczego, energetyki, atomistyki, ekologii, transportu, łączności, ubezpieczeń, polityki monetarnej, prania brudnych pieniędzy, rozwoju regionalnego, zagadnień socjalnych, turystyki oraz procedur celnych.

Postanowienia Układu Europejskiego są w miarę konsekwentnie realizowane, z wyjątkiem takich sektorów, jak paliwowy i hutniczy, gdzie liberalizacja stawek celnych następowała wolniej niż było to przewidziane.

Podczas szczytu w Kopenhadze w 1993 r. przywódcy państw UE stwierdzili po raz pierwszy, że kraje Europy Środkowej i Wschodniej, jeżeli będą tego sobie życzyć, zostaną członkami Unii pod warunkiem spełnienia określonych kryteriów politycznych

i ekonomicznych. W dziedzinie polityki za warunki takie uznano: stabilność instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa oraz przestrzeganie praw człowieka i mniejszości narodowych. Natomiast w sferze ekonomicznej za wymagania niezbędne do uzyskania członkostwa przyjęto: funkcjonowanie gospodarki rynkowej, zdolność sprostania presji konkurencyjnej istniejącej wewnątrz Unii oraz możliwość realizacji celów unii politycznej, ekonomicznej i monetarnej. Jednocześnie uznano, że istotne znaczenie dla integracji będzie miała zdolność samej Unii do przyjęcia nowych członków, a rozszerzenie UE nie powinno spowalniać procesów pogłębienia integracji krajów już należących do Unii.

Tak sformułowane warunki są bardzo ogólne, a zatem pozwalają na rozbieżną ich interpretację. Postulaty polityczne w zasadzie można uważać za spełnione od wielu lat, z kolei ocena wypełnienia postulatów ekonomicznych zależy w istocie od sposobu rozumienia pojęcia „funkcjonująca gospodarka rynkowa”. Większość ekonomistów uznaje, że gospodarka rynkowa to taka, w której rynek kształtuje ceny sprzedawanych dóbr i usług, a państwo nie wpływa administracyjnie na wielkość podaży i popytu. Istotne znaczenie ma także stopień upowszechnienia w gospodarce własności prywatnej, właściwe określenie ekonomicznej roli państwa, niekrępowanie konkurencji rynkowej, swoboda międzynarodowego przepływu towarów i kapitału oraz prawne gwarancje dla funkcjonowania wolnego rynku. Współczesna polska gospodarka może być uważana za „funkcjonującą rynkową”, chociaż wiele jej instytucji jest niedojrzałych, głównie dlatego, że istnieją niezbyt długo.

Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht formalna procedura prowadząca do uzyskania członkostwa w UE przedstawia się następująco:

- złożenie przez kraj aplikujący wniosku o członkostwo w Radzie Unii Europejskiej,
- złożenie przez Radę Unii wniosku o opracowanie przez Komisję Europejską opinii (*avis*) na temat kraju ubiegającego się o członkostwo, przy czym opinia ta jest zarówno oceną sytuacji gospodarczej, jak i politycznej danego kraju,
- analiza *avis* przez Radę Unii i podjęcie decyzji o rozpoczęciu negocjacji z krajem kandydującym,
- formalne negocjacje w sprawie członkostwa,
- zgoda Parlamentu Europejskiego na członkostwo po zakończeniu negocjacji w tej sprawie,
- podpisanie traktatu o akcesji,
- ratyfikacja traktatu przez wszystkie parlamenty krajowe oraz przez Parlament Europejski,
- uzyskanie członkostwa.

Podczas kolejnego szczytu Unii w Essen w grudniu 1994 r. został przedstawiony program działań zbliżających kraje naszego regionu do członkostwa w UE. Zawierał on następujące podstawowe elementy:

- nawiązanie dialogu strukturalnego, czyli regularnych, odbywających się raz lub dwa w roku, spotkań szefów rządów i ministrów z członkami Rady Europejskiej i Rady Unii oraz podobnych kontaktów parlamentarzystów,
- przygotowanie krajów stowarzyszonych do włączenia się ich do europejskiego rynku wewnętrznego, głównie przez opublikowanie przez Komisję Białej Księgi na temat regulacji obowiązujących na tym rynku,

- wprowadzenie konkretnych rozwiązań handlowych, a mianowicie: ustanowienie systemu wczesnego ostrzegania o stosowaniu postępowań antydumpingowych i ochronnych w handlu, poprawę dostępu do rynku UE niektórych towarów odzieżowych oraz rozszerzenie kumulacji reguł pochodzenia,
- zapowiedź opracowania strategii integracji rolnictwa krajów naszego regionu ze Wspólną Polityką Rolną UE,
- promocję inwestycji zagranicznych firm z państw Unii w krajach stowarzyszonych,
- intensyfikację współpracy w zakresie sieci transeuropejskich, kultury i oświaty,
- zmiany w programie PHARE służącym pomocy krajom Europy Środkowej i Wschodniej,
- wspieranie współpracy między krajami stowarzyszonymi.

Włączenie się Polski do Jednolitego Rynku miała ułatwić opublikowana przez Unię w połowie 1995 r. Biała Księga. Omówiono w niej zasady funkcjonowania unijnego rynku wewnętrznego. Chociaż wdrożenia opisanych w niej rozwiązań nie uznano za formalny warunek, którego spełnienie otwiera drzwi do Unii, ale tym samym podano wyraźną wskazówkę, co jest szczególnie ważnym obszarem integracji.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Madrycie w grudniu 1995 r. stwierdzono, że wstępna faza rozmów z krajami Europy Środkowej i Wschodniej, dotyczących ich członkostwa w UE, zbiegnie się w czasie z początkiem negocjacji w sprawie członkostwa w Unii Cypru. Praktycznie oznaczało to, że rokowania rozpoczną się sześć miesięcy po zakończeniu Konferencji Międzyrządowej poświęconej wewnętrznym reformom w UE, a więc na początku 1998 r. Jednocześnie Rada Europejska zobowiązała Komisję do opracowania opinii (*avis*) o krajach naszego regionu. Celem tego było zebranie informacji stanowiących podstawę podjęcia decyzji o wyborze tych kandydatów, którzy rozmowy w sprawie członkostwa podejmą jako pierwsi.

Pod koniec kwietnia 1996 r. rząd polski otrzymał od Komisji Europejskiej zestaw pytań dotyczących sytuacji w Polsce. Były one zapisane w broszurze, nazwanej kwestionariuszem, liczącej 177 stron. Odpowiedzi przygotowywały poszczególne ministerstwa, urzędy centralne i Narodowy Bank Polski, zgodnie ze swymi kompetencjami. W ostatnich dniach lipca tego samego roku rząd RP przekazał Komisji ostateczny zestaw odpowiedzi, liczący ponad 2600 stron.

Jesienią 1996 r. rozpoczął pracę Komitet Integracji Europejskiej (KIE), złożony z ministrów zajmujących się zagadnieniami związanymi z integracją europejską. Wcześniej pracami przygotowującymi do członkostwa kierował pełnomocnik rządu do spraw integracji europejskiej oraz pomocy zagranicznej, działający w strukturach Urzędu Rady Ministrów. Głównym zadaniem KIE jest koordynacja działań administracji rządowej w procesie przygotowań do członkostwa w Unii. W styczniu 1997 r. rząd przyjął Narodową strategię integracji, dokument określający niezbędne działania przygotowawcze przed uzyskaniem członkostwa. Wiosną 1997 r. rozpoczął pracę zespół przygotowujący dokumentację na potrzeby negocjacji: wchodzące w jego skład podzespoły związane były z poszczególnymi ministerstwami.

W lipcu 1997 r. Komisja Europejska ogłosiła korzystną opinię o Polsce jako kandydacie na członka UE, stwierdzając, że wkrótce należy rozpocząć z nią rokowania w sprawie członkostwa. W grudniu tego roku na spotkaniu w Luksemburgu Rada Europejska potwierdziła stanowisko Komisji w sprawie rozpoczęcia negocjacji. Formalny

ich początek nastąpił 31 marca 1998 r. Wcześniej rząd RP powołał głównego negocjatora do rokowań z Unią, która ze swej strony również powołała osobę koordynującą proces negocjacyjny.

Ważną inicjatywą Komisji Europejskiej, służącą przyspieszeniu dostosowania się krajów kandydujących do rozwiązań unijnych, jest Partnerstwo dla członkostwa. Ma ono służyć poprawie sytuacji zwłaszcza w tych obszarach, które w opiniach o kandydatkach zostały uznane za wymagające dalszych dostosowań. Jednocześnie Partnerstwo ma zapewnić dodatkowe środki finansowe na realizację tego celu. Ich dostępność będzie zależała od postępu procesu dostosowawczego. Uzupełnieniem tej inicjatywy ma się stać opracowanie przez stronę polską programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej.

Priorytety określone w obu dokumentach programowych: Partnerstwie dla członkostwa i Narodowym programie przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej powinny być ze sobą zbieżne.

Krótkoterminowe priorytety Partnerstwa dla członkostwa na rok 1998 dotyczą, między innymi, kontynuacji procesu prywatyzacji, rozwoju sektora finansowego, restrukturyzacji przemysłu, poprawy sytuacji w zakresie certyfikacji i standaryzacji wyrobów, ochrony własności intelektualnej i przemysłowej, pomocy państwa dla przedsiębiorstw, liberalizacji przepływów kapitałowych, spraw wewnętrznych, zwłaszcza kontroli granic, ustanowienia spójnej polityki strukturalnej w rolnictwie, ukierowanej na rozwój obszarów wiejskich, poprawy sytuacji w sektorze przetwórstwa rolno-spożywczego, podejmowania działań w zakresie ochrony środowiska. Priorytety średnioterminowe to równoprawny dostęp do służby cywilnej, wzmocnienie struktur administracyjnych i dostosowania do zasad funkcjonowania Jednolitego Rynku.

Partnerstwo dla członkostwa ma spowodować zmianę sposobu realizowania programu PHARE. Do tej pory środki w jego ramach przyznawano odpowiednio do potrzeb państw kandydujących (*demand driven*). Nowa formuła ma zaś prowadzić do ich koncentracji wyłącznie na dostosowaniach uznanych za priorytetowe (*accession driven*). Pomoc finansowa dla Polski ma być zatem realizowana na zasadzie warunkowości (*conditionality*), w szczególnej sytuacji Komisja Europejska może podjąć decyzję o jej zawieszeniu.

Uzupełnieniem Partnerstwa dla członkostwa są tzw. Road Maps, stanowiące przedmiot niniejszej analizy. Określają one pożądane kierunki dostosowań w polskiej gospodarce w najbliższych latach. Analogiczne Road Maps zostały sporządzone dla wszystkich krajów kandydujących, również tych, z którymi negocjacje przedczłonkowskie nie rozpoczęły się w 1998 r.

Road Maps to element inicjatyw służących zbliżaniu się polskiej gospodarki do rozwiązań przyjętych w ramach Jednolitego Rynku, czyli w systemie swobodnego przepływu dóbr, usług, pracy i kapitału, jaki istnieje wewnątrz UE. Europejskie ugrupowanie integracyjne zawiera wiele działań i polityk, z których cztery wydają się dominować. Są to polityka Jednolitego Rynku, polityka rolna, koordynacja kursów walutowych i powstająca obecnie w jej następstwie unia monetarna oraz polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. Podstawą naszego członkostwa w Unii, jak się wydaje, powinno być szybkie i, na ile tylko to możliwe, pełne włączenie się Polski do europejskiego rynku wewnętrznego.

O przyjęciu takiego stanowiska decyduje kilka przyczyn. Przede wszystkim przemawia za tym to, że wśród unijnych rozwiązań i standardów najwięcej miejsca zajmują re-

gulacje dotyczące Jednolitego Rynku. Integracja ekonomiczna krajów, które zapoczątkowały ten proces najwcześniej, rozpoczęła się od otwarcia granic dla swobodnego przepływu dóbr, a z czasem także dla przepływu usług, kapitału i pracy.

Road Maps, które koncentrują się na wybranych obszarach rynku wewnętrznego, powinny stanowić ułatwienie we wdrożeniu przez Polskę wielu niezbędnych elementów składowych Jednolitego Rynku.

II. ROAD MAPS – ASPEKTY PRAWNE

Zagadnienia związane z miejscem Road Maps w systemie prawa integracji europejskiej mogą rodzić wiele wątpliwości. Wynikają one przede wszystkim z faktu, że ich charakter prawny nie został w żaden sposób zdefiniowany ani w treści Road Maps, ani w jakimkolwiek innym dokumencie. Potrzeba ich przygotowania została określona jedynie w innych dokumentach wspólnotowych: komunikacie Komisji Agenda 2000 oraz w Partnerstwach dla członkostwa, dotyczących każdego z 10 krajów kandydujących. W związku z faktem że tylko w tych dokumentach można znaleźć odniesienie do Road Maps, nie sposób dokonać ich analizy prawnej bez określenia charakteru prawnego Agendy 2000 i Partnerstwa dla członkostwa.

- Komunikat Komisji Agenda 2000 składa się z dwóch części: Unia Europejska rozszerzona i silniejsza oraz Rozszerzenie Unii Europejskiej – nowe wyzwania. Instrument prawny, określany w praktyce Komisji jako komunikat, nie może być z pewnością zaliczony do źródeł prawa wspólnotowego *sensu stricto*. Komunikaty Komisji zaliczane są do *soft law*, będącego wynikiem politycznej, a nie ustawodawczej działalności organów wspólnotowych. Komunikaty nie są wiążące, choć w niektórych przypadkach mogą odgrywać pewną rolę praktyczną, albowiem są one odzwierciedleniem poglądów Komisji. Najbardziej znany jest komunikat Komisji o skutkach orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Cassis de Dijon z 1980 r., który – podobnie jak wszelkie inne komunikaty – opublikowany został w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich.
- Partnerstwa dla członkostwa zostały uchwalone przez Radę w formie decyzji (98/260 w przypadku Polski), natomiast podstawą ich wydania było Rozporządzenie Rady nr 622/98 z 16 marca 1998 r. o pomocy krajom kandydującym w ramach strategii przedczłonkowskiej, w szczególności o ustanowieniu Partnerstwa dla członkostwa.

Rozporządzenie zobowiązuje Komisję do przygotowania propozycji podstawowych zadań i priorytetów dla każdego z krajów kandydujących, co z kolei podlega zatwierdzeniu przez Radę większością kwalifikowaną (art. 2). Artykuł 4 umożliwia Radzie, działającej większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, podjęcie odpowiednich kroków w zakresie pomocy przedczłonkowskiej, jeżeli zobowiązania wynikające z Układu Europejskiego nie są przestrzegane lub postęp w kierunku spełnienia kryteriów kopenhaskich jest niewystarczający. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 235 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, mimo że w projekcie powoływano się również na art. 204 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej (Official Journal 48/18, 13.02.98). Ograniczenie podstawy prawnej wyłącznie do Traktatu o WE może budzić wątpliwości, albowiem Partnerstwa dla członkostwa obejmują także zagadnienia wykraczające poza I filar, takie jak: współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz kwestie socjalne i związane z zatrudnieniem. Zgodnie z rozporządzeniem organy ustanowione w Układach Europejskich zawartych z krajami kandydującymi są również odpowiedzialne za wprowadzenie w życie i przestrzeganie priorytetów określonych w Partnerstwach dla członkostwa. Oznacza to, że Partnerstwa nie zastępują dotychczasowych instrumentów prawnych łączących kraje kandydujące i UE, lecz stanowią ich uzupełnienie. W rozporządzeniu nie ma żadnego sformułowania dotyczącego Road Maps.

Indywidualne Partnerstwa dla członkostwa zostały uchwalone na podstawie powyż-

sze go rozporządzenia w formie decyzji Rady. Decyzje natomiast, jako źródło prawa wspólnotowego, są wiążące i skierowane do ściśle określonych adresatów (art. 189 Traktatu o WE). Pojawia się w związku z tym pytanie, czy Partnerstwa adresowane są do państw kandydujących i czy w ogóle decyzja organu Wspólnot może dotyczyć państw trzecich. Nie ulega wątpliwości, że adresatami mogą być państwa członkowskie, osoby fizyczne i prawne pochodzące z tych krajów, a nawet podmioty pochodzące z państw trzecich (np. w prawie konkurencji). Nie wiadomo jednak, w jaki sposób i na jakiej podstawie państwo trzecie może być adresatem decyzji, skoro nie ratyfikowało Traktatu i w żaden inny sposób nie uznało swojego podporządkowania decyzjom wspólnotowym. Nie można twierdzić, że takie podporządkowanie wynika z samego stowarzyszenia ze Wspólnotami i dążenia do pełnego członkostwa. Artykuł 68 Układu Europejskiego dotyczy jedynie obowiązku dostosowania się do ustawodawstwa Wspólnot, a nie do wszelkich działań instytucji wspólnotowych. Założenie, że adresatami Partnerstwa są kraje kandydujące, oznaczałoby, że kraje te uprawnione są do wniesienia na podstawie art. 173 Traktatu o WE skargi do Trybunału Sprawiedliwości w celu kwestionowania legalności Partnerstwa.

Niezależnie od tego, kto jest adresatem Partnerstwa, jego przyjęcie w formie decyzji Rady świadczy o randze, jaką ma ten dokument w prawie instytucjonalnym Wspólnoty. Należy się więc spodziewać, że jego postanowienia będą przez organy wspólnotowe ściśle przestrzegane i tego samego oczekiwać się będzie od krajów kandydujących. W tym kontekście art. 4 Rozporządzenia nr 622/98 ma szczególne znaczenie.

Partnerstwo dla członkostwa dla Polski zawiera wyraźną wzmiankę dotyczącą Road Maps. W punkcie 2, zatytułowanym „Cele”, mówi się, że Partnerstwo określa ramy dla innych instrumentów, które powinny umożliwić przygotowanie krajów kandydujących do członkostwa. Jednym z tych instrumentów są właśnie Road Maps, które mimo że nie stanowią integralnej części Partnerstwa dla członkostwa, to powinny zawierać priorytety zgodne z nim.

Przechodząc do analizy Road Maps z punktu widzenia ich miejsca w systemie prawa, należy pamiętać, że katalog źródeł prawa wspólnotowego z art. 189 Traktatu nie jest zamknięty, w związku z czym dopuszcza się uchwalanie nie nazwanych aktów prawnych (por. orzeczenie AETR, 22/70). Jest jednak niewątpliwe, że nie można ich zaliczyć do żadnego z nazwanych źródeł prawa wspólnotowego.

Można się zastanawiać, czy z punktu widzenia systematyki prawa Road Maps, jako dokumenty będące wynikiem działalności politycznej, można zaliczyć do wspomnianego wyżej *soft law*. Należy przy tym pamiętać, że w praktyce instytucjonalnej Wspólnot znaczenie *soft law* jest o wiele większe aniżeli w działalności organów państwowych. Z drugiej jednak strony samo wyodrębnianie takiej kategorii jak *soft law* może budzić pewne zastrzeżenia z punktu widzenia zasad praworządności. Nie zmienia tego fakt, że istnienie wspólnotowego *soft law* zostało już przyjęte w literaturze prawniczej (Snyder, Lenaerts, Wellens, Borchardt).

Jednakże szczegółowa analiza Road Maps prowadzi do wniosku, że nie mają one charakteru aktu prawnego, a z pewnością nie są prawnie wiążące. Wynika to przede wszystkim z faktu, że nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Nie wskazuje na to również treść Road Maps, w których nie wspomina się ani o wiążącym charakterze, ani o konsekwencjach niezastosowania się krajów kandydujących do ustalonych priorytetów. Wydaje się, że odniesienie do Road Maps w ko-

munikacie Agenda 2000 i Partnerstwach nie wystarcza, aby nadać im szczególną rangę prawną. Jedyną tego konsekwencją może być konieczność takiej interpretacji Road Maps, aby była zgodna z założeniami Partnerstwa dla członkostwa. Taka zależność między tymi dwoma dokumentami wynika wprost z Partnerstwa dla członkostwa, którego ranga jako decyzji Rady jest znacznie większa.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że Road Maps należy traktować jako dokumenty polityczne, a nie akty prawne. Z prawnego punktu widzenia nie mają one mocy wiążącej. Oczywiście nie oznacza to, że nieprzestrzeganie ustalonych w Road Maps priorytetów nie będzie miało żadnych konsekwencji. Można się spodziewać, że Komisja – jako organ odpowiedzialny za negocjacje z krajami kandydującymi – będzie przestrzegać ustaleń zawartych w swoich dokumentach. Dla krajów kandydujących znaczenie Road Maps wynika przede wszystkim z faktu, że kryterium oceny ich przystosowania do zasad Jednolitego Rynku będą priorytety określone w tych dokumentach. Nie jest wykluczone, że niestosowanie się przez kraje kandydujące do niektórych priorytetów określonych w Road Maps może prowadzić do wszczęcia procedury z art. 4 Rozporządzenia 622/98, która daje szczególnie instrument oddziaływania na kraje kandydujące. Wydaje się również, że istnieje możliwość modyfikacji treści Road Maps w procesie negocjacyjnym, i to zarówno w odniesieniu do celów, jak i harmonogramu działań.

III. KRAJE KANDYDUJĄCE DO CZŁONKOSTWA W UE W OCENIE KOMISJI EUROPEJSKIEJ

W połowie 1997 r. Komisja Europejska opublikowała tzw. opinie (*avis*) o dziesięciu krajach Europy Środkowej, które wcześniej zgłosiły zamiar przystąpienia się do Unii Europejskiej. Pięć z nich: oprócz Polski – Estonia, Czechy, Słowenia i Węgry zyskało oceny zadowalające i jako pierwsze rozpoczęły negocjacje w sprawie członkostwa. Pięć pozostałych może liczyć na ich podjęcie w późniejszym czasie.

W przypadku każdego kraju Komisja rozpatrywała stopień spełniania przez kandydatów kryteriów warunkujących członkostwo, ustanowionych przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r. W następnych latach strona europejska kilkakrotnie potwierdzała, że będą one podstawą podejmowania decyzji o rozszerzeniu Unii. Kryteria kopenhaskie dotyczą zagadnień politycznych: stabilności instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka i mniejszości, następnie zagadnień ekonomicznych: istnienia funkcjonującej gospodarki rynkowej oraz zdolności sprostania presji konkurencyjnej wewnątrz UE, wreszcie możliwości przyjęcia na siebie zobowiązań członkowskich, w tym wynikających z powstającej unii politycznej, ekonomicznej i monetarnej. Te trzy grupy kryteriów będziemy dalej oznaczać odpowiednio: I, II i III.

Należy podkreślić, że kryteria z Kopenhagi charakteryzuje duża ogólność, więc można je stosować bardziej lub mniej rygorystycznie. W opiniach pojawia się często termin „w średnim okresie”, który oznacza: po upływie kilku lat dzielących nas od najbliższego rozszerzenia Unii.

Bułgaria

I. W opinii Komisji Europejskiej Bułgaria jest państwem demokratycznym z wolnymi wyborami parlamentarnymi, ale organy różnych szczebli administracji nie przestrzegają prawa w wystarczająco demokratyczny sposób. Nie oceniono negatywnie sytuacji mniejszości tureckiej.

II. Zmiany systemowe w gospodarce, wśród nich liberalizacja cen i prywatyzacja, są dopiero inicjowane. Komisja uznała, że Bułgaria w średnim okresie nie będzie zdolna sprostać konkurencji wewnątrzunijnej. Handel z UE stanowi jedynie trzecią część wymiany towarowej z zagranicą.

III. Stopień dostosowania ustawodawstwa bułgarskiego do reguł działania Jednolitego Rynku europejskiego uznano za niski. Negatywnie oceniono sektor finansowy. Również wiele innych sektorów: rolnictwo, energetykę, przemysł uznano za dalekie od zdolności do adaptacji rozwiązań europejskich.

Estonia

I. Jest krajem w pełni demokratycznym. Komisja zaleca przyspieszenie działań w celu umożliwienia naturalizacji mieszkańców Estonii nie mających jej obywatelstwa i mówiących po rosyjsku.

II. Gospodarka estońska jest systemem rynkowym. Problemem jest mały potencjał eksportu, który do tej pory miały ułatwiać niski kurs korony i małe koszty pracy.

III. Dostosowanie do reguł Jednolitego Rynku zostało uznane za zaawansowane, chociaż wiele dziedzin wymaga dalszych zmian, najbardziej przejrzystość pomocy państwa. Dobrze oceniono wysiłki tego kraju na rzecz restrukturyzacji przemysłu, podob-

nie jak zmiany w transporcie. Chociaż w rolnictwie pracuje jedynie 8 proc. zatrudnionych, stwierdzono, że stosowane w nim mechanizmy polityki ekonomicznej są dalekie od europejskiej Wspólnej Polityki Rolnej.

Litwa

I. System polityczny naszego sąsiada oceniono pozytywnie, nie podkreślając potrzeby zmian wobec mniejszości, co uczyniono w przypadku Estonii i Łotwy. Opinia odnotowuje, że Litwa uznała za priorytet poprawę stosunków z Polską.

II. W systemie litewskiej gospodarki rynkowej Komisja dostrzega potrzebę zmian relacji cenowych, przeprowadzenia prywatyzacji na dużą skalę, wprowadzenia procedur upadłości i poprawy ich dyscypliny finansowej. Konieczne jest unowocześnienie rolnictwa i wzmocnienie sektora bankowego.

III. Pełniejsze wdrożenie przez Litwę reguł Jednolitego Rynku wymaga zwłaszcza liberalizacji rynków kapitałowych, zmian w systemie zakupów publicznych, opodatkowaniu, polityce konkurencji, statystyce, procedurach celnych. Komisja odnotowuje też słabość funkcjonowania administracji publicznej. Uznaje, że w średnim okresie litewski przemysł będzie zdolny do integracji. Wprowadzenia znacznych zmian wymaga rolnictwo.

Łotwa

I. Określono ją jako państwo demokratyczne. Podobnie jak w przypadku Estonii, podkreślono potrzebę lepszego zintegrowania ze społeczeństwem łotewskim mniejszości rosyjskiej.

II. Nastąpiła liberalizacja cen i handlu oraz generalna stabilizacja gospodarki, prywatyzacja jest jednak częściowa, a działające nadal przedsiębiorstwa państwowe znajdują się w złej sytuacji finansowej. Uznano, że Łotwa będzie miała trudności ze sprostaniem konkurencji unijnej. Jej przemysł i rolnictwo wymagają modernizacji.

III. Mimo wysiłków w kierunku wdrożenia zasad Jednolitego Rynku wiele dziedzin, między innymi system podatkowy, celny, polityka konkurencji i statystyka, wymaga zmian. Podkreślono słabość administracji publicznej.

Czechy

I. Stwierdzając wyraźnie demokratyczny charakter państwa, Komisja zauważyła „słabość regulacji prawnych dotyczących wolności prasy”. Uznaje też potrzebę „zwrócenia uwagi na warunki rozszerzenia prawa wyłączającego ze służby publicznej członków dawnej służby bezpieczeństwa i aktywnych działaczy reżimu komunistycznego”. Podkreśla problem dyskryminacji Romów.

II. Uznając rynkowy charakter czeskiej gospodarki oraz odnotowując w tym kraju jedną z najniższych w Europie stóp bezrobocia, wskazano na nierównowagę makroekonomiczną, potrzebę umocnienia systemu finansowego, zwłaszcza bankowego, oraz poprawę sytuacji przedsiębiorstw.

III. Stopień dostosowania standardów Jednolitego Rynku uznano za wysoki. Jako dziedziny wymagające podjęcia dalszych działań dostosowawczych wskazano: usługi finansowe, opodatkowanie, system celny. Integracja przemysłu, w tym przemysłu ciężkiego, nie powinna przysparzać problemów, pod warunkiem kontynuacji zmian. Odnotowano potrzebę dostosowania do układu stowarzyszeniowego procedury stosowania depozytów importowych. Komisja jest zdania, że jeśli spełniony zostanie warunek poprawy jakości kontroli fitosanitarnej i weterynaryjnej oraz zmian w przemyśle rolno-

-spożywcym, to nie będzie poważnych kłopotów z włączeniem się Czech w średnim okresie do Wspólnej Polityki Rolnej UE „w odpowiedni sposób”.

Rumunia

I. Podkreślając stabilność rumuńskich instytucji demokratycznych, odnotowano potrzebę „ochrony praw jednostek wobec policji i tajnych służb” oraz trudną sytuację dzieci w sierocińcach. Stwierdzono dobrą pozycję mniejszości węgierskiej, w przeciwieństwie do społeczności cygańskiej.

II. Proces tworzenia gospodarki rynkowej został radykalnie przyspieszony pod koniec 1996 r. Ceny są obecnie niemal w pełni zliberalizowane, pozostaje nadanie wewnętrznej spójności polityce ekonomicznej i uporządkowanie praw własności ziemi. Komisja uznała Rumunię za niezdolną w średnim okresie sprostać konkurencji wewnątrzunijnej.

III. Kraj w małym stopniu dostosował się do zasad Jednolitego Rynku. Źle oceniono rumuńską administrację publiczną.

Słowacja

I. Uznano, że polityczna sytuacja tego kraju „przedstawia pewną liczbę problemów”. Zwrócono uwagę na niewystarczające respektowanie przez rząd uprawnień innych instytucji państwowych, w szczególności prezydenta, sądu konstytucyjnego i komisji referendalnej. Podkreślono wykorzystywanie przez rząd policji i tajnych służb. Problemem jest swoboda posługiwania się własnym językiem przez mniejszość węgierską oraz sytuacja Romów.

II. Zwrócono uwagę, że ustawa o cenach z 1996 r. i projektowana ustawa o uzdrażnianiu przedsiębiorstw osłabia reformy zmierzające do wprowadzenia gospodarki rynkowej. Konkurencyjność gospodarki obniża powolna restrukturyzacja firm.

III. Spośród obszarów słabo dostosowanych do zasad Jednolitego Rynku wymieniono: standaryzację, politykę konkurencji, zamówienia publiczne i ubezpieczenia. Integrację przemysłu utrudnia duży w nim udział przemysłu ciężkiego. Rolnictwo oceniono podobnie jak czeskie i węgierskie. W konkluzji stwierdzono, że w średnim okresie Słowacja może spełnić ekonomiczne kryteria członkostwa w UE, nie spełnia jednak kryteriów politycznych.

Słowenia

I. Demokracja słoweńska, w ocenie Komisji, powinna usprawnić swój system prawny oraz przywrócić prawa własności podmiotom pozbawionym jej w okresie komunistycznym.

II. Gospodarka, już przebudowana według zasad rynkowych, wymaga dopuszczenia większej konkurencji w sektorze finansowym oraz dokończenia reform fiskalnych i systemu świadczeń społecznych. Mimo istnienia dobrych warunków do rozwoju eksportu, problemami Słowenii są: wewnętrzna sytuacja przedsiębiorstw, w których decyzje podejmuje się na zasadzie konsensu, oraz znacznie szybszy wzrost płac niż wydajności pracy.

III. Dalszych prac dostosowawczych oraz wprowadzenia zmian wymagają zakupy publiczne, polityka konkurencji, ubezpieczenia, przepływ kapitału. Nie wprowadzono podatku VAT. Ocena rolnictwa jest podobna jak w przypadku Czech.

Węgry

I. Ocena tego kraju z punktu widzenia kryteriów politycznych jest wysoka. Pewnym problemem pozostaje sytuacja Romów.

II. Gospodarkę węgierską uznano za zdolną sprostać konkurencji wewnątrzunijnej, jednak pod warunkiem utrzymania równowagi makroekonomicznej, a więc uniknięcia deficytów budżetowego i handlowego.

III. Bardzo dobrze oceniono stopień dostosowania do zasad Jednolitego Rynku. Jako dziedziny wymagające dokonania dużych zmian wskazano standaryzację, ochronę konsumenta i procedury celne. Uznano, że przemysł węgierski stale poprawia swą konkurencyjność. W przypadku rolnictwa pojawiła się ocena taka sama jak w opinii o Czechach. Pełne dostosowanie się tego kraju do rozwiązań europejskich w sferze ochrony środowiska będzie wymagało długiego czasu. Wskazano też na celowość poprawy struktur administracyjnych państwa.

Polska

I. Nie wyrażając zastrzeżeń do demokratycznego charakteru Polski, zauważono pewne ograniczenia wolności prasy, potrzebę zwrócenia uwagi na sposób wdrażania prawa ograniczającego dostęp do stanowisk publicznych „pewnych kategorii osób” oraz zakończenia budowy procedur kompensujących straty majątkowe osobom pokrzywdzonym przez nazizm i komunizm.

II. Gospodarka polska została uznana za „funkcjonującą gospodarkę rynkową”. Długookresową stabilność powinna zagwarantować reforma systemu emerytalnego i świadczeń społecznych, konieczna jest kontynuacja reformy w bankowości. Podkreślono szybki wzrost gospodarczy, przyrost inwestycji i umiarkowany wzrost kosztów pracy. Problemem głównym są źle zarządzane przedsiębiorstwa państwowe.

III. Jako dziedziny pomniejszające ogólnie wysoki stopień dostosowania do zasad Jednolitego Rynku wymieniono: system zakupów publicznych, ochronę danych, politykę konkurencji, liberalizację przepływu kapitału, standaryzację, telekomunikację, ochronę konsumenta. Polski przemysł, zwłaszcza jego dynamiczny sektor prywatny, powinien sprostać unijnej konkurencji. Podkreślono możliwość wdrożenia w średnim okresie Wspólnej Polityki Rolnej UE „w odpowiedni sposób”, jednak rozwiązanie problemów strukturalnych w tej dziedzinie będzie wymagało dużo czasu.

Trzeba zauważyć, że opinie są jednocześnie oceną merytoryczną sytuacji w krajach kandydujących oraz dokumentem politycznym, przeznaczonym do wykorzystywania w dalszej procedurze akcesyjnej. Wypada zaznaczyć, że w przypadku każdego z państw kandydujących jego udział w trzecim etapie tworzenia unii monetarnej, polegającym na wprowadzeniu do obiegu euro, uznano za zależny od dalszych zmian strukturalnych. Nie jest on warunkiem członkostwa w UE. Natomiast na sprawę spełnienia przez kraje kandydujące kryteriów konwergencji z Maastricht można patrzeć dwojako: wymagać, by poziom wielkości makroekonomicznych stanowiących kryteria konwergencji w wybranym czasie był odpowiedni, lub też postulować, by kraj wykazywał długookresową zdolność spełniania tych kryteriów.

W opiniach zastosowano także kryterium zdolności danego państwa do usunięcia w średnim okresie kontroli granicznej w kontaktach z państwami Unii. Za zdolne do tego uznano jedynie Polskę, Słowenię, Czechy i Węgry; Czechom zasugerowano wzmocnienie kontroli zewnętrznej (co może dotyczyć tylko Słowacji). W przypadku wszystkich państw jako ważne zadanie polityczne odnotowano walkę z korupcją.

IV. KRAJE KANDYDUJĄCE DO CZŁONKOSTWA W UE W KONTEKŚCIE WYBRANYCH MIERNIKÓW STATYSTYCZNYCH

Dziesięć ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej krajów Europy Środkowej i Wschodniej, których staraniom na tym polu mają pomóc Road Maps przygotowane przez Komisję Europejską, znacznie różni się między sobą. Wyraźnie niejednakowy jest przede wszystkim stopień wdrożenia przez nie *aquis communautaire*, na co zwróciła uwagę Komisja Europejska, publikując opinie (*avis*) na ich temat w odpowiedzi na skierowane do Unii wnioski o członkostwo.

Kandydujące kraje z naszego regionu różnią się między sobą także z punktu widzenia stopnia aktywności gospodarczej oraz uzyskiwanych wskaźników efektywności gospodarczej. Oto zestaw takich wskaźników, sporządzony według prognoz opracowanych głównie przez The Economist Intelligence Unit. Uwzględniliśmy następujące mierniki:

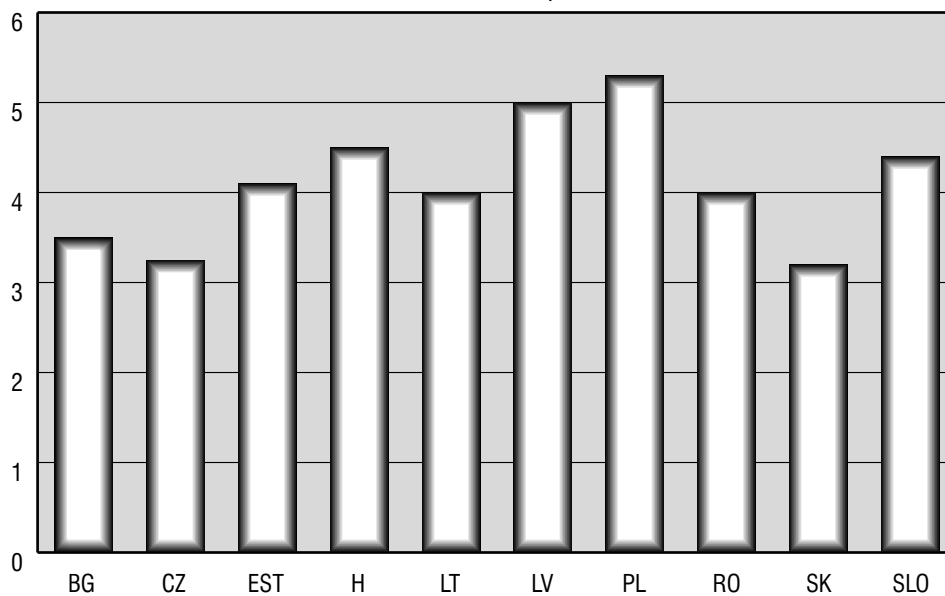
- produkt krajowy brutto *per capita* w 1998 r.,
- stopa wzrostu PKB w 1998 r.,
- stopa inflacji w 1998 r.,
- udział poszczególnych krajów w zagregowanym PKB tego regionu w 1998 r.,
- odbudowa stopnia aktywności gospodarczej w tych krajach w stosunku do roku 1989, będącego początkiem procesu zmian ustrojowych.

Różnice między poszczególnymi państwami okazują się duże, toteż wnioski zawarte w *avis*, mające charakter jakościowy, zyskują dodatkowy punkt odniesienia w statystyce. Zwraca uwagę głównie zróżnicowanie stóp wzrostu gospodarczego, a także tempo odbudowy stopnia aktywności ekonomicznej po recesji transformacyjnej z początku lat 90.

Brak danych dla Słowenii w tym źródle uniemożliwił uwzględnienie tego kraju w naszych zestawieniach, bowiem jednocześnie zrezygnowano z dołączania informacji pochodzących z innych opracowań, by uniknąć trudności z zapewnieniem porównywalności danych.

STOPA WZROSTU GOSPODARCZEGO W 1998 r.

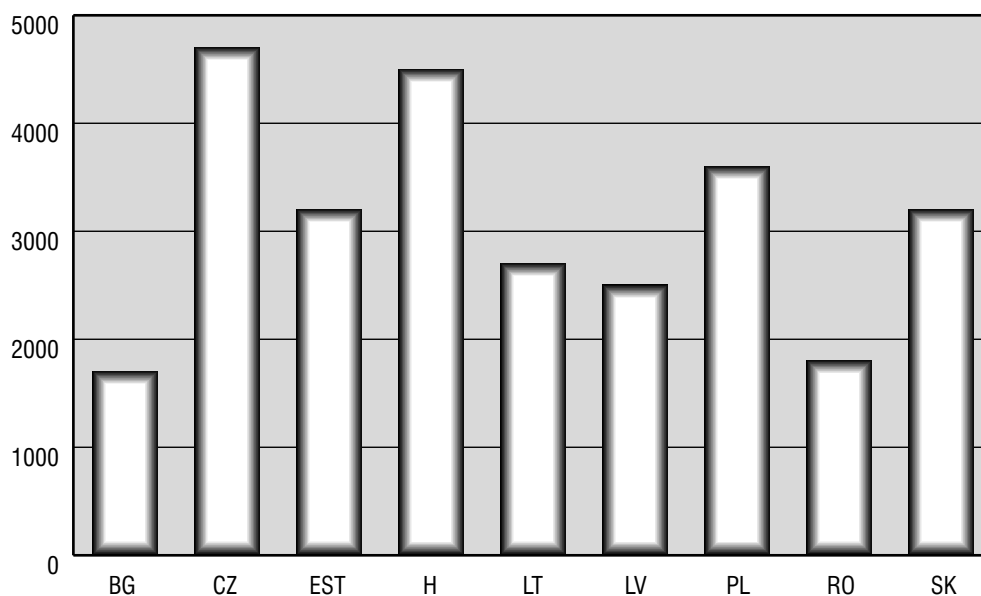
wzrost PKB w proc.



Prognoza: The Economist Intelligence Unit

PRODUKT KRAJOWY BRUTTO PER CAPITA

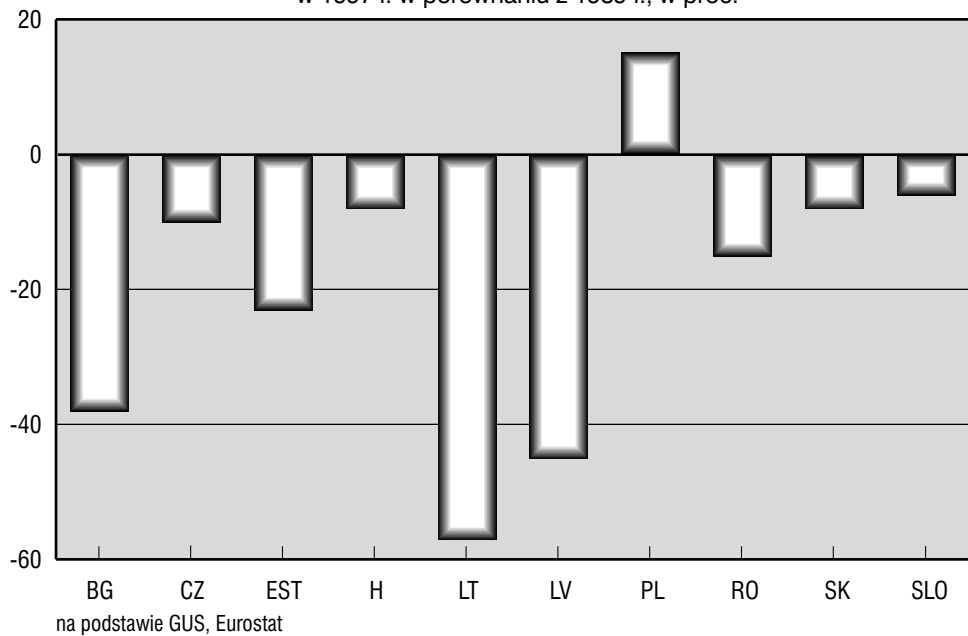
w 1998 r. w USD



Prognoza: The Economist Intelligence Unit

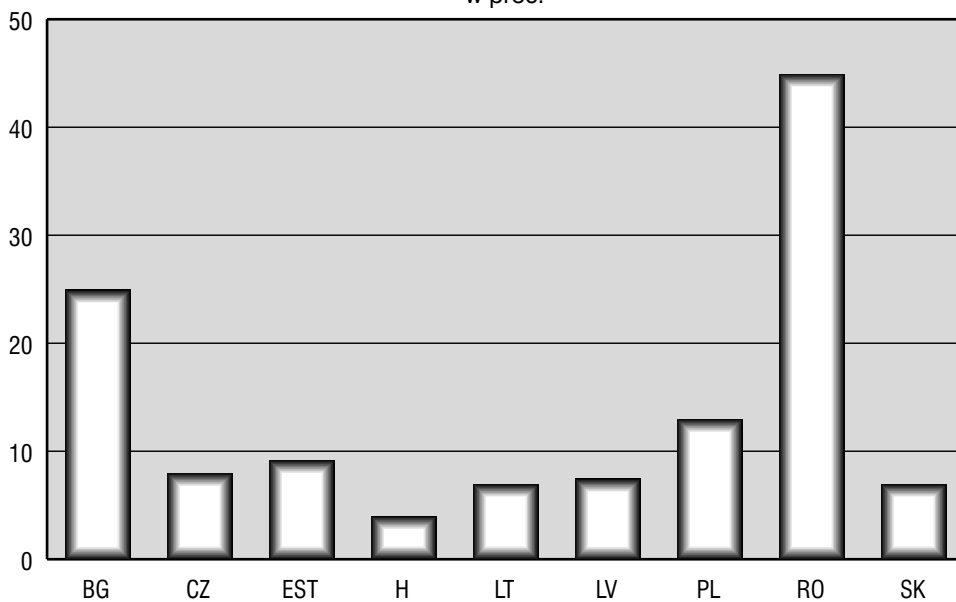
PRODUKT KRAJOWY BRUTTO PER CAPITA

w 1997 r. w porównaniu z 1989 r., w proc.



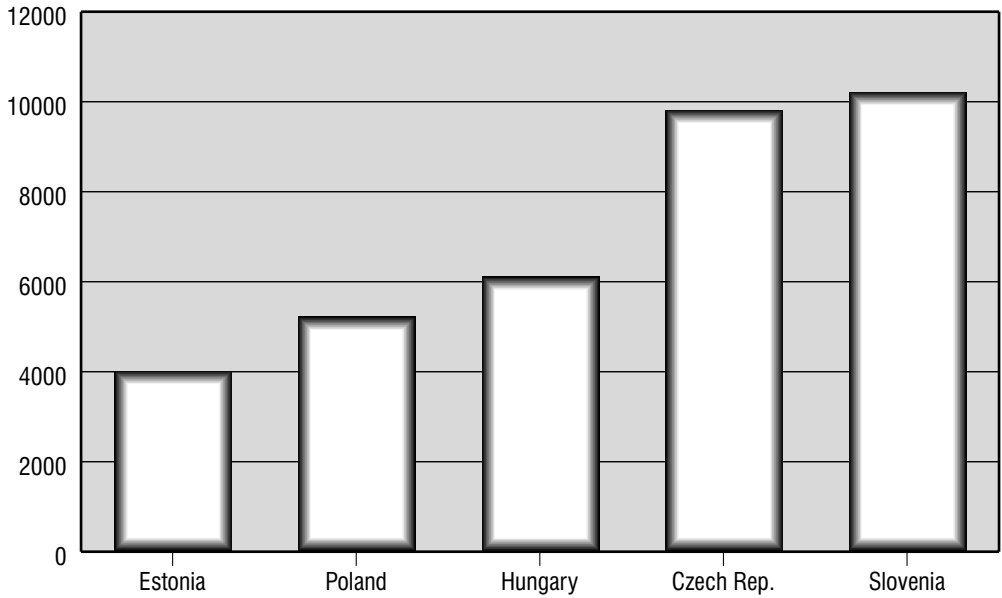
STOPA INFLACJI W 1998 r.

w proc.



Prognoza: The Economist Intelligence Unit

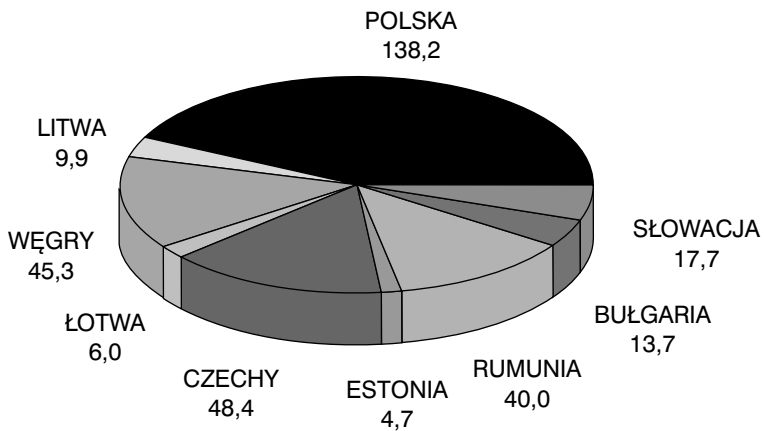
GDP p.c. in USD PPP 1995
w proc.



Source: EBRD: Transition Report 1997

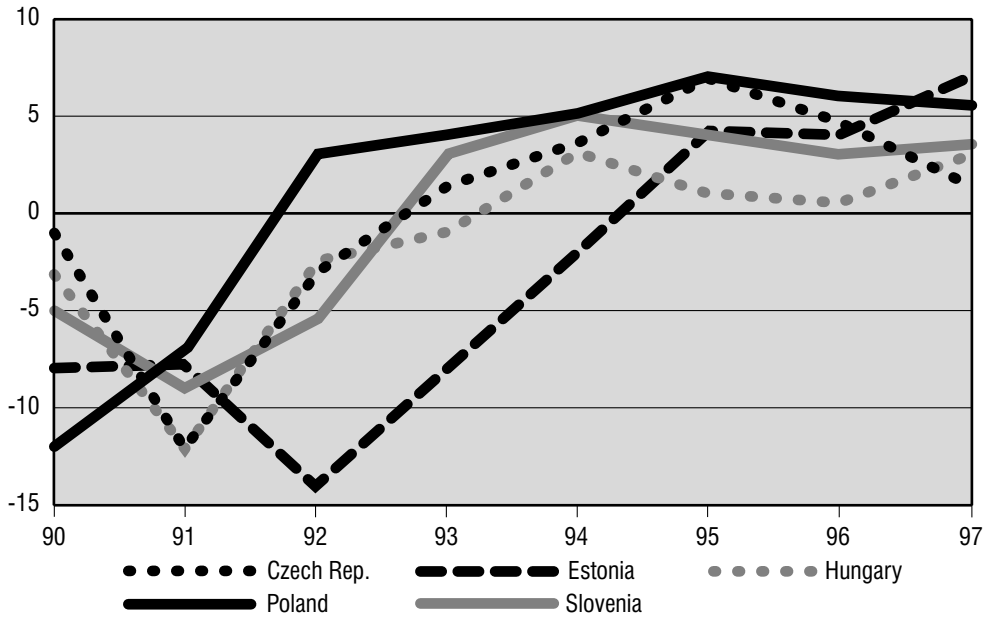
**UDZIAŁ KRAJÓW EUROPY ŚRODKOWEJ
W ŁĄCZNYM PKB TEGO REGIONU**

w mld USD w 1998 r.



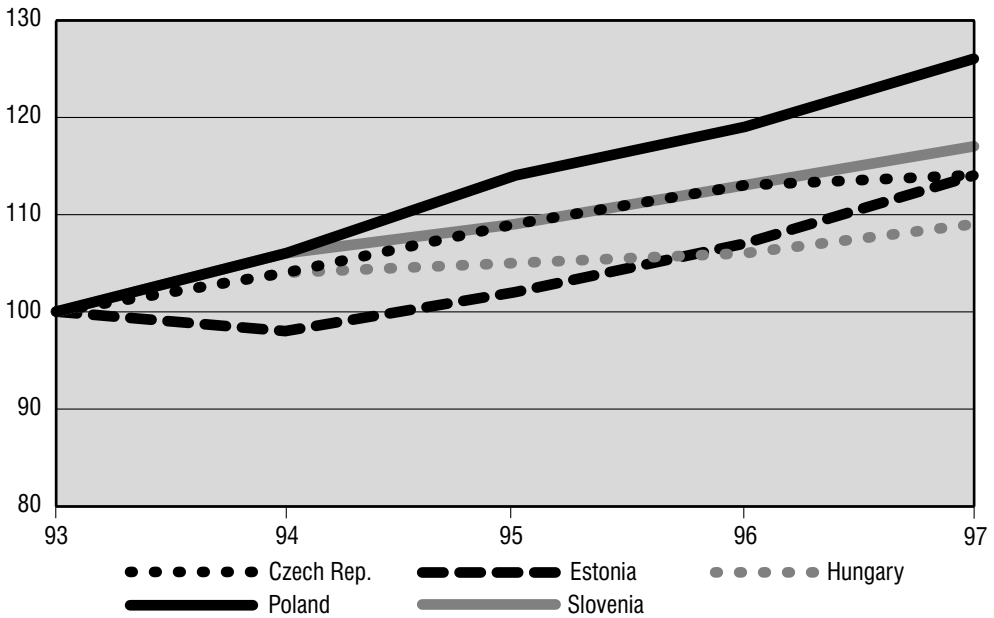
Na podstawie prognoz EIU

GROWTH REAL GDP



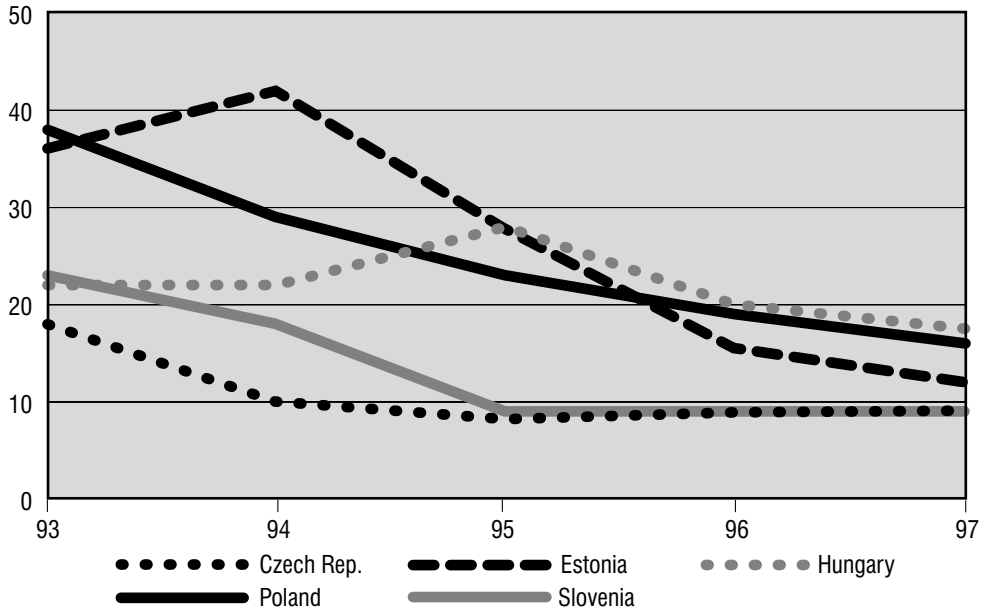
Source: EBRD: Transition Report 1997

GROWTH REAL GDP Indexes 1993=100



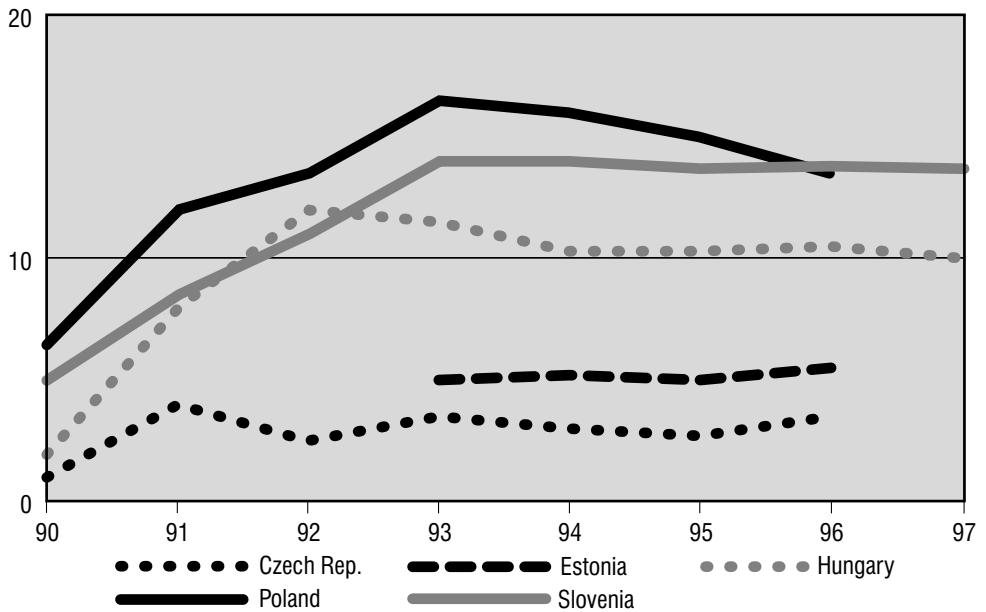
Source: EBRD: Transition Report 1997

INFLATION (YEAR END)



Source: EBRD: Transition Report 1997

UNEMPLOYMENT % labour force



Source: EBRD: Transition Report 1997

V. DOBÓR I ZNACZENIE CELÓW STRATEGICZNYCH OPISANYCH W ROAD MAPS

Jednolity Rynek, stanowiący podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej jako ponadnarodowego organizmu gospodarczego, opiera się na stworzonym od kilkudziesięciu lat dorobku prawnym Wspólnot Europejskich. Przewodnikiem po najistotniejszych aktach prawnych tworzących zręby Jednolitego Rynku stała się opublikowana w 1995 r. przez Komisję Europejską Biała Księga, w której znalazł się m.in. obszerny wykaz aktów prawnych uporządkowanych według 23 sektorów gospodarki. Dokument ten, zawierający skierowane do wszystkich państw stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej zalecenia, odegrał istotną rolę jako element przygotowania tych krajów do członkostwa w Unii poprzez przygotowanie ich do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej. W chwili obecnej można już uznać, iż Biała Księga spełniła swoje zadanie jako podstawa prac dostosowawczych. Kraje Europy Środkowej i Wschodniej, które były adresatami zaleceń Białej Księgi, w znacznym stopniu zharmonizowały już bowiem swoje ustawodawstwa wewnętrzne z regulacjami prawnymi Jednolitego Rynku wymienionymi w Białej Księdze. Kolejnym etapem budowania zrębów Jednolitego Rynku w państwach kandydujących do członkostwa w Unii jest indywidualna ocena istniejących w poszczególnych krajach barier dla funkcjonowania zasad Jednolitego Rynku oraz określenie skutecznych działań zmierzających do ich usunięcia.

Wyrazem tego nowego podejścia są opracowane przez Komisję Europejską indywidualne harmonogramy działań dostosowujących dla dziesięciu państw w poszczególnych sektorach Jednolitego Rynku, uwzględniające osiągnięty już stopień zaawansowania prac dostosowawczych. Road Maps – wytyczne Komisji mają na celu przygotowanie krajów kandydujących do członkostwa do pełnego uczestnictwa w Jednolitym Rynku zgodnie z realizacją czterech celów strategicznych:

- Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku,
- Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku,
- Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej,
- Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku.

Do realizacji każdego z tych celów Komisja przedstawia harmonogramy oraz propozycje podjęcia różnego rodzaju działań w odniesieniu do wybranych 19 sektorów Jednolitego Rynku. Zarówno propozycje, jak i harmonogramy, w odróżnieniu od Białej Księgi, skierowane są do każdego z państw stowarzyszonych oddzielnie. Poprzedza je jednak omówienie poszczególnych celów strategicznych, które w odniesieniu do każdego z państw członkowskich pozostają takie same. Wymagania postawione poszczególnym krajom kandydującym w przypadku realizacji celów 1 i 2 są zróżnicowane pod względem stopnia dostosowania prawa wewnętrznego każdego z nich do regulacji Jednolitego Rynku. W szczególności Komisja kładzie nacisk na niedostosowanie regulacji prawnych w zakresie wskazanym przez Białą Księgę. Działania podejmowane w ramach celów 3 i 4 są zbieżne dla wszystkich dziesięciu krajów, do których skierowane są Road Maps.

Cel 1: Dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

W procesie harmonizacji prawa wewnętrznego z *acquis communautaire* kraje kandydujące zobowiązane są dążyć do przyjęcia zasad zawartych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską oraz regulacji prawnych dotyczących rynku wewnętrznego w postaci rozporządzeń i dyrektyw, a także wypełnić zobowiązania wynikające z Układu Europejskiego. Road Maps wskazują, gdzie nie ma dostosowania prawa i co powinno być priorytetem procesu harmonizacji.

W ramach tego celu strategicznego Komisja wskazuje dziedziny nie w pełni zharmonizowane, których dostosowanie powinno stanowić zadanie pierwszoplanowe, zgodnie z przedstawionym harmonogramem. Jednocześnie konieczne jest wykorzystanie specyficznych instrumentów monitorowania tego procesu, które będą korzystne i dla krajów kandydujących, i dla Unii. Taka bieżąca obserwacja i analiza wdrażania regulacji prawnych zamieszczonych w Białej Księdze Komisji Europejskiej w zakresie Jednolitego Rynku stanie się łatwiejsza po opracowaniu przez kraje kandydujące harmonogramów zawierających ich własne oceny stopnia zgodności ich ustawodawstw z odpowiednimi regulacjami wspólnotowymi. W tym celu powinny zostać usprawnione instrumenty monitorowania przebiegu procesów dostosowania prawa. Baza danych prowadzona przez TAIEX, zawierająca przygotowaną przez stronę polską ocenę stopnia dostosowania prawa, wymaga poprawy jakości objętych nią danych. Przyjęty przez kraje kandydujące system, w postaci tzw. tabeli zgodności, podlega okresowej aktualizacji. Działania w tym zakresie mogą być prowadzone przy udziale ekspertów właściwych ministerstw bądź ekspertów zewnętrznych PHARE, przy współpracy specjalistów pochodzących z krajów członkowskich, w ramach programów dwustronnych oraz programów TAIEX. Komisja postuluje, aby rezultaty tego typu prac były dostępne również w języku angielskim lub francuskim.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Zasady Jednolitego Rynku, wprowadzone do ustawodawstw krajów kandydujących po podpisaniu Układów Europejskich, weszły w życie tylko częściowo. Konieczne jest szczególne uwzględnienie mechanizmów służących wdrażaniu wyżej wymienionych zasad do prawa wewnętrznego oraz tworzeniu struktur administracyjnych odpowiedzialnych za ich stosowanie.

Sądy krajów kandydujących z chwilą uzyskania przez nie członkostwa w UE będą zobowiązane do orzekania na podstawie przepisów prawa wewnętrznego i prawa Wspólnot Europejskich.

Stałemu nadzorowi zostanie poddane funkcjonowanie organów działających w ramach struktur odpowiedzialnych za harmonizację prawa. Służące temu celowi instrumenty będą obejmowały dokładne przeglądy, audyt zewnętrzny i badanie opinii uczestników Jednolitego Rynku (*end-users*), w szczególności podmiotów gospodarczych.

O nowych prawach i obowiązkach będą musieli zostać poinformowani pracodawcy i pracownicy – główni uczestnicy Jednolitego Rynku.

Dostosowanie prawa jest początkiem procesu wdrażania i egzekwowania regulacji Jednolitego Rynku. Efektywne funkcjonowanie zasad zależy od przygotowania urzędników państwowych oraz sędziów w zakresie *acquis*, jego podstaw, konsekwencji i znaczenia. W pierwszej fazie organizowane będą szkolenia (seminaria i warsztaty) w kra-

jach kandydujących i w Brukseli, także w postaci wymiany urzędników między odpowiednimi jednostkami administracji krajów kandydujących i państw członkowskich.

Cel 3: Doskonalenie współpracy administracyjnej

Stworzenie struktury współpracy między krajami kandydującymi, państwami członkowskimi UE a Komisją wymaga stworzenia ośrodków koordynacyjnych i punktów kontaktowych. Ułatwi to obywatelom krajów kandydujących oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą dostęp do informacji oraz doradztwa w kwestii funkcjonowania Jednolitego Rynku. Ustalone struktury będą podstawą nawiązywania współpracy między państwami kandydującymi i członkowskimi.

Podstawą współdziałania krajów kandydujących ze Wspólnotą są instytucje ustanowione w Układach Europejskich. Komisja postuluje zwiększenie częstotliwości posiedzeń podkomitetów (w szczególności: podkomitetu ds. harmonizacji prawa, podkomitetu ds. usług finansowych, podkomitetu ds. handlu, przemysłu i ceł), co przyspieszy prace dostosowawcze. Komisja proponuje organizowanie w dniu poprzedzającym posiedzenia podkomitetu spotkania ekspertów zajmujących się poszczególnymi sektorami.

Krajom kandydującym zostanie umożliwiony w okresie przedczłonkowskim, na szczeblu Wspólnoty, udział w pracach Komitetów na podstawie porozumień *ad hoc* oraz w ramach komitetów sektorowych i grup ekspertów *ad hoc*. Częstotliwość tego typu spotkań zależy od potrzeb w poszczególnych sektorach. Przydatność tego typu inicjatywy udowodniły organizowane od 1996 r. sesje wzajemne (*back-to-back*) Komitetu Doradczego Rynku Wewnętrznego.

Usprawnieniu współdziałania i promowania wzajemnego zaufania między administracjami krajów kandydujących i państw członkowskich Unii przewidziano wymianę urzędników administracji centralnej i lokalnej w ramach programów Mattheus, Fiscalis oraz Karolus. Działania te mają na celu stworzenie warunków jednolitego stosowania przepisów regulujących funkcjonowanie Jednolitego Rynku.

Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wniosek o podjęcie decyzji o otwarciu wyżej wymienionych programów dla państw Europy Środkowej i Wschodniej. Przewiduje się rozpoczęcie realizacji tych programów na koniec 1998 r.

W celu zwiększenia efektywności współpracy powinien nastąpić szybki rozwój łączności teleinformatycznej między krajami kandydującymi, instytucjami Unii i administracjami państw członkowskich.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Jednolity Rynek zasada się na czterech podstawowych wolnościach: swobodnym przepływie towarów, usług, osób i kapitału, co gwarantuje obywatelom oraz podmiotom gospodarczym czerpanie korzyści z nich wynikających. Aby podmioty krajów kandydujących poznały możliwości związane z funkcjonowaniem tego rynku, jako jego przyszli uczestnicy, kraje kandydujące powinny podjąć działania, jakie uznają za właściwe. Komisja i państwa członkowskie będą wspierać kampanie informacyjne, szkolenia uczestników Jednolitego Rynku i monitoring funkcjonowania jego zasad.

Kampanie informacyjne mają służyć informowaniu w sposób pełny i konkretny, jakie szanse stwarza Jednolity Rynek. Kampanie powinny się odbywać na poziomie kra-

jowym (radio, telewizja, reklama) i lokalnym (dialog między władzami lokalnymi i ekspertami Komisji).

Szkolenia dla podmiotów gospodarczych w poszczególnych sektorach zostaną zorganizowane przez Biuro TAIEX, zgodnie z propozycjami przedstawionymi w tabelach sektorowych. W zakresie kontroli funkcjonowania zasad Jednolitego Rynku wypracowane zostaną – na podstawie doświadczeń Komisji i państw członkowskich – instrumenty monitorowania ich stosowania przy współpracy z rządami krajów kandydujących, krajowymi federacjami pracodawców, pracowników oraz konsumentów. Podjęte zostaną również działania na rzecz włączenia obywateli krajów kandydujących jako uczestników Jednolitego Rynku do procesu podejmowania decyzji. W tym celu zostanie zapewniony dostęp do struktur wspólnotowych w celu konsultacji z pracodawcami, pracownikami i konsumentami na szczeblu Wspólnoty.

Przedstawiony krajom kandydującym harmonogram działań w postaci wytycznych dotyczących 19 sektorów prowadzić ma do przygotowania do pełnego ich uczestnictwa w Jednolitym Rynku jako państw członkowskich Unii Europejskiej.

VI. CELE HORYZONTALNE

PRAWO PIERWOTNE I PROBLEMY HORYZONTALNE

Oprócz czterech celów strategicznych Road Maps zawierają także pięć celów o charakterze horyzontalnym, które odwołują się do prawa pierwotnego (głównie do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Są to – w kolejności – problemy dotyczące:

- swobodnego przepływu towarów w obszarach nie zharmonizowanych (art. 30 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską);
- zakazu stosowania ceł i wszelkich innych opłat o skutku podobnym, jak również wszelkich dyskryminacyjnych podatków wewnętrznych (artykuły 9, 12, 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską);
- swobodnego przepływu kapitału (art. 67 i następane Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską);
- prawa do zakładania przedsiębiorstw oraz do swobodnego świadczenia usług (artykuły 52 i 59 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską);
- dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Zastanawiający jest natomiast brak odniesienia do swobodnego przepływu osób, w tym pracowników, który jest jednym z fundamentów Jednolitego Rynku. Cele horyzontalne są takie same dla wszystkich opisywanych krajów.

Mimo że obowiązek stosowania przez kraje kandydujące postanowień Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską powstanie dopiero z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej, niemniej istotne jest, aby kraje te już obecnie przygotowywały się do bezpośredniego stosowania postanowień Traktatu i dostosowania swego własnego systemu prawnego do porządku prawnego Wspólnoty. Stąd za zasadne należy uznać umieszczenie celów horyzontalnych w treści Road Maps.

SWOBODNY PRZEPLÝW TOWARÓW W OBSZARACH NIE ZHARMONIZOWANYCH

Rozdział 2 Tytułu I Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dotyczy eliminacji ograniczeń ilościowych w handlu między państwami członkowskimi UE. Rozporządzający ten rozdział artykuł 30 zakazuje stosowania ograniczeń ilościowych, jak również wszelkich środków o skutkach podobnych w imporcie towarów między państwami członkowskimi UE. Artykuł 34 wprowadza taką samą zasadę dla eksportu towarów. W artykule 36 wyszczególnione są główne odstępstwa od zasady swobodnego przepływu towarów.

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

W realizacji celu 1 kraje kandydujące powinny dążyć do zapewnienia zgodności istniejącego ustawodawstwa z art. 30 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Powinno się to odbywać w ramach dokonywanej przez stały zespół krajowych ekspertów prawnych analizy istniejących i przyszłych aktów prawnych, mogących mieć wpływ

na swobodny przepływ towarów. Ze swej strony Wspólnota Europejska oddeleguje swoich ekspertów (w ramach *secondment*) oraz zorganizuje wymianę i szkolenie urzędników państwowych z krajów kandydujących.

Harmonogram przewiduje realizację celu 1 w 1998 r.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

W celu realizacji zasad Jednolitego Rynku konieczne jest utworzenie w państwach kandydujących struktur administracyjnych, których zadaniem będzie wdrażanie i egzekwowanie postanowień artykułu 30 Traktatu. Komisja Europejska oferuje pomoc w tworzeniu niezbędnych instytucji („komórek kontroli zgodności”), odpowiedzialnych za kierowanie do kompetentnych władz państw stowarzyszonych zażaleń składanych przez podmioty krajowe. Powinno to uświadomić administracji centralnej i przedsiębiorcom, jakie korzyści wynikają z istnienia obszaru, na którym obowiązuje swobodny przepływ towarów.

Wspólnota Europejska oddeleguje też swoich ekspertów oraz zorganizuje wymianę i szkolenie urzędników państwowych z krajów kandydujących.

Harmonogram przewiduje realizację celu 2 w 1998 r.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Usprawnienie współpracy administracyjnej jest procesem, który powinien się rozpocząć w 1999 r. od skoordynowania działań organów administracji państwowej, zajmujących się stosowaniem przepisów i tworzeniem projektów aktów prawnych mogących mieć wpływ na swobodny przepływ towarów. Ważne będzie zwrócenie uwagi na problemy związane ze stosowaniem odpowiednich przepisów i tworzeniem nowych projektów aktów prawnych przez administracje krajów kandydujących.

Ze swej strony Wspólnota Europejska oddeleguje swoich ekspertów oraz zorganizuje wymianę i szkolenie urzędników państwowych z krajów kandydujących.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Aby zwiększyć zainteresowanie potencjalnych beneficjentów Jednolitego Rynku z krajów kandydujących wykorzystaniem w praktyce postanowień art. 30 Traktatu, należy uzmysłwić organom administracji państwowej oraz przedsiębiorcom znaczenie swobodnego przepływu towarów. W krajach kandydujących powinny powstać punkty kontaktowe dla konsumentów i przedsiębiorców, które będą pełnić funkcje ośrodków informacyjnych. Organizowane będą także kampanie informacyjne i seminaria.

ZAKAZ STOSOWANIA CEŁ I OPŁAT O SKUTKU PODOBNYM, JAK RÓWNIEŻ JAKICHKOLWIEK DYSKRYMINUJĄCYCH PODATKÓW WEWNĘTRZNYCH

Zagadnienie to wiąże się ze stosowaniem trzech przepisów Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – artykułów: 9, 12 i 95. W omawianym zakresie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości jest bardzo bogate. Precyzyjne zdefiniowanie opłaty celnej oraz odróżnienie opłaty o skutku podobnym do cła od dyskryminującego podatku we-

wnętrznego stało się możliwe dzięki przełomowym decyzjom Trybunału. W związku z powyższym dostosowanie polskiego prawa będzie polegać nie na przejmowaniu ustawodawstwa wspólnotowego, lecz na zapewnieniu zgodności polskich przepisów z judykaturą Trybunału.

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Polska zobowiązana jest do dostosowania systemu prawnego do artykułów 9, 12 i 95 Traktatu ustanawiającego WE, zgodnie z ich interpretacją przyjętą w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Realizacja tego celu powinna się odbywać poprzez konsultacje ze służbami Komisji Europejskiej, które wykażą niezgodności polskiego prawa w omawianym zakresie. Wiązać się to będzie również z pomocą przy opracowywaniu nowych aktów prawnych. Początkowym terminem realizacji niniejszego celu jest rok 1998, a końcowym – zawarcie traktatu akcesyjnego.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Cel ten polega na „uwrażliwieniu” polskiej administracji na znaczenie zasady nie-dyskryminacji między państwami członkowskimi w zakresie podatków pośrednich oraz zakazu wprowadzania ceł i opłat o skutku podobnym. Służyć temu powinno nawiązanie kontaktów z odpowiednimi dyrekcjami Komisji oraz zorganizowanie regularnego przepływu informacji obejmujących całość polskiego prawodawstwa w omawianym zakresie. Początkowym terminem realizacji tego celu jest rok 1998, a końcowym – zawarcie traktatu akcesyjnego.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Konieczne jest wzmocnienie pozycji jednostek administracji krajowej zajmujących się wdrażaniem ustawodawstwa wspólnotowego w dziedzinie podatków i ceł. Uzupełnieniem tego będzie wymiana urzędników między Komisją a polską administracją oraz organizowanie wizyt studialnych. Początkowym terminem realizacji tego celu jest rok 1998, a końcowym – zawarcie traktatu akcesyjnego.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Chodzi tu o informowanie podmiotów gospodarczych i obywateli państw kandydujących o korzyściach i konsekwencjach zakazu stosowania opłat celnych i wszelkich opłat o skutku podobnym, jak również jakichkolwiek dyskryminujących podatków wewnętrznych. Służyć temu powinno organizowanie konferencji i seminariów dotyczących omawianych zagadnień oraz ustanowienie w państwach kandydujących punktów kontaktowych z podmiotami gospodarczymi i reprezentantami konsumentów.

Wnioski

Niniejsze zagadnienie, w odróżnieniu od pozostałych kwestii, nie jest związane z dostosowaniem się Polski do ustawodawstwa wspólnotowego. Ocena polskiego prawa będzie wymagała dokładnych analiz polskich przepisów podatkowych oraz umiejętności wykazania ich zgodności z bogatym, choć często niejednorodnym orzecznictwem Trybunału.

SWOBODNY PRZEPIYW KAPITAŁU

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Celem, do którego osiągnięcia powinny zmierzać kraje kandydujące, jest pełna liberalizacja przepływu kapitału, zgodnie z postanowieniami traktatowymi Unii Europejskiej oraz dyrektywą nr 88/361 EWG z 24 czerwca 1988 r. Przepływ kapitału powinien objąć w szczególności: inwestycje bezpośrednie, kredyty komercyjne, długoterminowe kredyty finansowe, obrót papierami wartościowymi, otwieranie rachunków bankowych, krótkoterminowe kredyty finansowe i inwestycje w nieruchomości. Komisja zapowiada pomoc w projektowaniu aktów prawnych dotyczących przepływu kapitału oraz przy tworzeniu ustawodawstwa wtórnego, a także pomoc w ustalaniu kolejności wprowadzania w życie poszczególnych aktów prawnych. Niektóre akty prawne powinny zostać wdrożone już w 1998 r., inne w latach 1999 lub 2000, jeszcze inne w chwili akcesji.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Należy dążyć do zapewnienia poprawnego wdrożenia nowych rozwiązań i ich kompatybilności z całym systemem ekonomicznym. Komisja zapowiada organizację seminariów, współpracę ekspertów i szkolenie personelu. Działania w tym zakresie powinny się rozpocząć w 1998 r.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Podjęmowane działania powinny służyć zapoznaniu się urzędników z zasadami swobodnego przepływu kapitału na Jednolitym Rynku europejskim. Komisja zapowiada organizację seminariów, współdziałanie ekspertów i szkolenie personelu. Działania w tym zakresie powinny się rozpocząć w 1998 r.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Akcja informacyjna powinna być skierowana głównie na gospodarstwa domowe, które należy zaznajomić z ich prawami i obowiązkami wynikającymi z przyjęcia nowych regulacji prawnych. Ma się ona rozpocząć w 1999 r.

PRAWO DO ZAKŁADANIA PRZEDSIĘBIORSTW I SWOBODNEGO ŚWIADCZENIA USŁUG

Artykuł 52 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską gwarantuje prawo podjęcia działalności gospodarczej mającej charakter stały w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym dana osoba fizyczna lub prawna ma swoją siedzibę. Dotyczy to w szczególności prawa do tworzenia filii lub oddziałów bądź też ich przenoszenia z jednego kraju do drugiego.

Artykuł 59 Traktatu mówi o prawie do czasowego świadczenia usług w danym państwie członkowskim przez osoby nie będące jego obywatelami lub osobami tam zamieszkałymi, bez konieczności tworzenia zakładu, w którym usługi te mają być świadczone.

Postanowienia obydwu artykułów dotyczą wszystkich rodzajów działalności gospodarczej, bezpośrednio osób fizycznych lub prawnych i mają wpływ na ich ewentualne decyzje o osiedleniu się w danym państwie.

W przeciwieństwie do art. 48 Traktatu, dotyczącego swobodnego przepływu pracowników, nie istnieje dotychczas żadne szczegółowe wtórne ustawodawstwo o charakterze horyzontalnym, które mogłoby posłużyć krajom kandydującym jako źródło informacji na temat konsekwencji tego zjawiska.

Zadanie nr 1:

Dostarczenie informacji o zakresie i stosowaniu art. 52 i art. 59 Traktatu

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Z uwagi na różne tradycje prawne krajów Europy Środkowej i Wschodniej, stworzenie przejrzystego i łatwo dającego się zrozumieć systemu prawnego, gwarantującego niezbędny poziom bezpieczeństwa wszystkim rodzajom działalności gospodarczej, ma zasadnicze znaczenie dla całego społeczeństwa i sfer biznesu. Nie można zapewnić takiego bezpieczeństwa poprzez stosowanie wewnętrznych instrukcji administracyjnych, pozostawiających obywateli w pełnej zależności od urzędników administracji.

Ze względu na fakt, iż postanowienia obydwu artykułów dotyczą wszystkich rodzajów działalności gospodarczej, działania służące przygotowaniu do przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej nie mogą się koncentrować jedynie na pewnych określonych dziedzinach, w odniesieniu do których prawo do zakładania przedsiębiorstw bądź świadczenia usług w kraju kandydującym zostało już zagwarantowane na mocy postanowień Układu Europejskiego.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Głównym zadaniem krajów kandydujących w ramach celu 2 jest kształtowanie wiedzy o zakresie i stosowaniu artykułów 52 i 59 Traktatu na wszystkich poziomach aktywności społecznej, w szczególności na poziomie lokalnym. W większości państw Europy Środkowej i Wschodniej „pierwszą instancją” dla osób fizycznych lub prawnych, pragnących skorzystać z obu wolności, będą najprawdopodobniej odpowiednie władze lub kompetentne służby lokalne. Z tego też względu zdobycie wiedzy na temat wolności zakładania przedsiębiorstw i wolności świadczenia usług oraz ich praktycznych następstw jest dla odpowiednich władz bezwzględna koniecznością.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Usprawnienie współpracy administracyjnej jest procesem, który powinien mieć miejsce w krótkim lub średnim okresie, z uwzględnieniem rezultatów działań proponowanych w ramach celów 1 i 2.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Aby zwiększyć zainteresowanie potencjalnych beneficjentów artykułów 52 i 59 Traktatu z krajów kandydujących, należy im dostarczyć informacji o przyszłych możliwościach i ograniczeniach w tej dziedzinie. Trzeba także dążyć do stworzenia warunków sprzyjających podejmowaniu inwestycji przez firmy z krajów Unii Europejskiej.

Metody realizacji Zadania nr 1

W krajach stowarzyszonych należy powołać w 1999 r. stały zespół ekspertów, który będzie się zajmował analizą istniejących aktów prawnych, jak również śledzeniem wszelkich zmian w ustawodawstwie regulującym działalność gospodarczą w zakresie prawa do zakładania przedsiębiorstw i do świadczenia usług, w szczególności dotyczących kolejnych etapów liberalizacji i prywatyzacji gospodarki oraz ułatwień o zasadniczym znaczeniu dla prowadzenia działalności gospodarczej (np. prawa do nabywania nieruchomości, dostęp do usług komunalnych). W miarę potrzeb organizowane będą doraźne szkolenia ekspertów wchodzących w skład zespołów oraz finansowane z funduszu PHARE seminaria dla przedstawicieli ministerstw krajów kandydujących, prezentujące najważniejsze orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości oraz przedstawiające dotychczasowe doświadczenia związane z przyjmowaniem nowych państw członkowskich.

Od 1998 r. pomoc udzielana przedstawicielom ministerstw krajów kandydujących powinna dotyczyć nie tylko sposobów implementacji art. 52 i art. 59 Traktatu, ale również metod przekazywania stosownych informacji i komunikatów władzom lokalnym. Wiąże się z tym metoda „szkolenia szkoleńców” (*train the trainers*) poprzez oddelegowanie ekspertów z państw UE (*secondment*) oraz seminaria z udziałem ekspertów ze wszystkich zainteresowanych krajów.

Od 1999 r. planowane jest także przeprowadzenie przez przedstawicieli federacji przedsiębiorców i izby handlowe z państw członkowskich kampanii informacyjnych i szkoleń dla bliźniaczych organizacji z państw kandydujących.

Zadanie nr 2:

Potrzeba zróżnicowania w odniesieniu do zasady równego traktowania

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Praktyka pokazała, że różnice natury ekonomicznej między prawem do swobodnego świadczenia usług w danym państwie UE często stanowi problem dla władz administracyjnych, które nie dysponują wiedzą o różnicach co do zakresu stosowania zasady równego traktowania oraz mechanizmów umożliwiających stosowanie tej zasady (reguły kraju pochodzenia; wzajemne uznawanie przyznanych przez jedno państwo uprawnień, nawet w przypadku braku odpowiedniego ustawodawstwa wtórnego Wspólnot; odstąpienie od zasady wzajemności).

Metody realizacji Zadania nr 2

Od 2000 r. odbywać się będą, finansowane z funduszu PHARE, seminaria dla przedstawicieli ministerstw krajów kandydujących, prezentujące najważniejsze orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości oraz dotychczasowe doświadczenia związane z przyjmowaniem nowych państw członkowskich. Kontynuacją kontaktów nawiązanych podczas seminariów będzie pomoc w przygotowaniu odpowiednich projektów aktów prawnych, a w razie pojawienia się problemów w określonych obszarach – inicjowanie badań z udziałem konsultantów z Unii Europejskiej.

DOSTĘP DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Sprawnie działający system wymiaru sprawiedliwości to podstawowy warunek właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. W zakresie stosowania prawa wspólnotowego zasadnicze znaczenie należy przypisać krajowemu systemowi wymiaru sprawiedliwości, który z chwilą przystąpienia Polski do UE stanie się głównym elementem wspólnotowego systemu ochrony prawnej.

Dotychczasowe działania harmonizacyjne w ramach Unii Europejskiej nie dotyczyły zasad postępowania sądowego w państwach członkowskich. W sferze projektów pozostają plany harmonizacji postępowania cywilnego. Niektóre działania mogą zostać podjęte w miarę rozwoju III filaru Unii Europejskiej.

Obecnie zmiany w funkcjonowaniu polskiego wymiaru sprawiedliwości w związku z integracją europejską dotyczą przede wszystkim usprawnienia procedur, eliminacji przepisów dyskryminujących ze względu na narodowość oraz przystąpienia do niektórych konwencji międzynarodowych (głównie do tzw. sieci brukselsko-lugańskiej).

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Cele, jakie powinna osiągnąć Polska w zakresie zmian w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości, zostały ujęte w cztery grupy:

1. Zagwarantowanie przestrzegania zasad rynku wewnętrznego, zakończenie prac nad ramami prawnymi dla ustawodawstwa dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Wskazuje się tu na konieczność kodyfikacji takich zagadnień prawa procesowego, jak: wszczynanie postępowania, postępowanie przed sądem, procedury odszkodowawcze oraz postępowanie egzekucyjne. Działanie te powinny umożliwić poprawę skuteczności i szybkości postępowania sądowego i egzekucyjnego, z zachowaniem pełnego prawa do obrony.
2. Dostosowanie prawodawstwa krajowego do wymogów rynku wewnętrznego. Dotyczy to przede wszystkim wyeliminowania z procedur krajowych przepisów dyskryminujących ze względu na narodowość, związanych z dostępem do wymiaru sprawiedliwości w różnych etapach. Jako przykład podaje się wymóg *cautio iudicatum solvi*, polegający na konieczności wpłacania kaucji przez powodów-cudzoziemców.
3. Przygotowanie do przystąpienia do konwencji rynku wewnętrznego. Zagadnienie to wiąże się z przystąpieniem Polski do następujących konwencji:
 - Konwencji brukselskiej z 1968 r. o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych (przystąpienie do równoległej Konwencji lugańskiej z 1988 r. powinno być celem pośrednim);
 - Konwencji z 1985 r. o postępowaniu upadłościowym (nie została jeszcze podpisana przez wszystkie państwa członkowskie).

Komisja zwraca uwagę, że po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu konwencje te mogą zostać przekształcone w akty wspólnotowe.

Osiągnięcie wspomnianych celów ma umożliwić program pt. „Przygotowanie wymiaru sprawiedliwości w krajach stowarzyszonych do funkcjonowania w warunkach rynku wewnętrznego”, opracowany przez Biuro TAIEX. Część tego programu skierowana jest do władz administracyjnych państw stowarzyszonych, by umożliwić im przygotowa-

nie odpowiedniego ustawodawstwa krajowego. Część ta dotyczy zarówno procedur krajowych, jak i konwencji rynku wewnętrznego. Realizacji wymienionych celów powinna również służyć wymiana urzędników z państw członkowskich i kandydujących, odpowiedzialnych za przygotowanie projektów aktów prawnych. Początkiem realizacji niniejszych celów jest rok 1998.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Cel ten polega na przekonaniu przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, że do ich kompetencji należy również obowiązek zagwarantowania właściwego funkcjonowania ustawodawstwa wspólnotowego. Równie istotne jest pogłębienie świadomości przedstawicieli administracji państwowej przygotowujących projekty odpowiednich aktów prawnych.

Realizacja tego celu powinna się odbywać poprzez uczestnictwo w programie TAIEX, obejmującym seminaria dla sędziów oraz urzędników odpowiedzialnych za projekty ustawodawcze. Ponadto przewiduje się opracowanie w ramach PHARE programów wzajemnej wymiany sędziów i ich personelu pomocniczego. Wspomina się także o wprowadzeniu, również w ramach PHARE, elektronicznych systemów i programów informacyjnych (np. CELEX). Początkiem realizacji tego celu jest rok 1998.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Podobnie jak w przypadku celu strategicznego 2, zwraca się tu szczególną uwagę na pogłębienie świadomości właściwych urzędników o znaczeniu systemu i organizacji administracyjnej wymiaru sprawiedliwości. Planuje się w związku z tym organizowanie wymiany urzędników z państw kandydujących i członkowskich. Początkiem realizacji tego celu jest rok 1998.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Cel ten obejmuje wszelkie działania zmierzające do pogłębienia świadomości obywateli i przedsiębiorców w zakresie przysługujących im uprawnień wynikających z ustawodawstwa rynku wewnętrznego. Dotyczy to głównie obowiązku – spoczywającego na organach administracyjnych i sądowych – zapewnienia ochrony i możliwości dochodzenia tych uprawnień.

Osiągnięciu tego celu służyć powinny kampanie informacyjne (typu „obywatele na pierwszym miejscu”), seminaria i udostępnianie informacji w postaci elektronicznej. Cel ten powinien zostać zrealizowany przed przystąpieniem do UE.

Wnioski

Opracowanie Komisji nie uwzględnia obecnego stanu wymiaru sprawiedliwości, nie podaje żadnych konkretnych przepisów wymagających poprawek, poprzestając jedynie na sugestii, że jest on nieskuteczny, powolny i nie gwarantuje prawa do obrony. Oprócz przepisów dyskryminujących ze względu na narodowość, nie wskazano, na czym polegają inne utrudnienia w dochodzeniu praw. Nie wiadomo, jak należy zmodyfikować przepisy dotyczące wszczynania postępowania, które wydają się być takie same jak w państwach członkowskich UE.

W przypadku przygotowań do przystąpienia do konwencji rynku wewnętrznego należy zwrócić uwagę, że oprócz konwencji z 1985 r., która nie została jeszcze podpisana, również do Konwencji brukselskiej nie przystąpiły jeszcze wszystkie państwa członkowskie (np. Austria).

VII. ROAD MAPS DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW – ANALIZA SEKTOROWA

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

W sferze zamówień publicznych podstawy prawne dotyczą kontraktów na roboty publiczne, dostawy lub usługi oraz przetargów ogłaszanych przez organy władzy (centralne, regionalne i lokalne) lub przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (dostawy wody, energii elektrycznej, transport, telekomunikacja). Dyrektywy zaliczone do pierwszego i drugiego etapu Białej Księgi regulują zasady ogłaszania i przeprowadzania przetargów poprzez nakładanie wymogów co do właściwej reklamy, przejrzystości procedur przetargowych, trybu prowadzenia przetargu, kryteriów wyboru kandydatów, zawierania kontraktów na wykonanie robót, usług lub dostaw objętych zamówieniami publicznymi, a także trybu odwoławczego przysługującego firmom uczestniczącym w przetargu.

Aby w pełni ujednoczyć przepisy i zapewnić ich właściwe stosowanie, Wspólnota wprowadziła także wiele środków pomocniczych, takich jak szkolenie pracowników zajmujących się przetargami, znormalizowanie formy oraz terminologii ogłoszeń publikowanych w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich, usprawnienie systemów komputerowych, propagowanie rozwoju firm konsultingowych wspomagających udział przedsiębiorstw w przetargu.

Środkami prawnymi o znaczeniu podstawowym w dziedzinie zamówień publicznych są zasady Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej oraz sześć dyrektyw:

- Dyrektywa 93/36/EWG z 14 czerwca 1993 r. w sprawie koordynacji procedur przyznawania zamówień na dostawy publiczne;
- Dyrektywa 93/37/EWG z 14 czerwca 1993 r. w sprawie koordynacji procedur przyznawania zamówień na roboty publiczne;
- Dyrektywa 92/50/EWG z 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji procedur przyznawania zamówień na usługi publiczne;
- Dyrektywa 93/38/EWG z 14 czerwca 1993 r. w sprawie koordynacji procedur zamówień publicznych w odniesieniu do instytucji zajmujących się dostawami wody, energii elektrycznej, transportem i telekomunikacją;
- Dyrektywa 89/665/EWG z 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji prawa, rozporządzeń oraz przepisów administracyjnych związanych z wdrożeniem procedury odwoławczej od kontraktów na dostawy i roboty publiczne;
- Dyrektywa 92/13/EWG z 25 lutego 1992 r. w sprawie koordynacji prawa, rozporządzeń oraz przepisów administracyjnych związanych ze stosowaniem prawa Wspólnoty do procedur zamówień publicznych w odniesieniu do instytucji zajmujących się dostawami wody, energii elektrycznej, transportem i telekomunikacją.

POLSKA

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

W ramach celu 1 Komisja Europejska domaga się od Polski pełnego przyjęcia zasad Wspólnoty co do zamówień publicznych do końca 1999 r. W szczególności zakres

działania odpowiednich przepisów powinien zostać rozszerzony w taki sposób, aby całkowicie odnosił się do zamówień składanych przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (dostawy wody, energii elektrycznej, transport, telekomunikacja).

Uwagę zwraca się także na konieczność eliminacji preferencji krajowych w momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej lub z datą wskazaną w Układzie Europejskim jako koniec okresu przejściowego, czyli 31.01.2004 r. (obowiązuje wcześniejsza z tych dat). Pomoc ze strony Wspólnoty obejmie również przygotowanie odpowiednich projektów aktów prawnych.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Główne zadania Polski w celu realizacji zasad Jednolitego Rynku w dziedzinie zamówień publicznych to:

- podwyższenie jakości i zwiększanie efektów działań podejmowanych przez organy tworzące odpowiednie regulacje prawne;
- przygotowanie regulacji prawnych wprowadzających efektywne metody wydatkowania środków przez zamawiającego poprzez zmniejszenie wydatków ze środków publicznych dzięki wyborowi najbardziej ekonomicznej oferty (programy wykonawcze; przewodniki i materiały instruktażowe);
- rozwój i wzmocnienie organów czuwających nad właściwym przebiegiem procesu zamówień publicznych (zaangażowanych w nadzór, kontrolę, monitorowanie i audyt); szczególnie nacisk należy położyć na rozwój niezależnych instytucji prowadzących monitoring;
- zwiększenie skuteczności informowania o przetargach na roboty/dostawy/usługi publiczne, zwłaszcza poprzez użycie technologii informatycznych (zgodnych z rozwiązaniami SIMAP).

Harmonogram przewiduje rozpoczęcie tych działań w 1998 r.

Pomoc ze strony Wspólnoty obejmie:

- wsparcie działań w celu tworzenia odpowiednich instytucji, programy wymiany urzędników państwowych, szkolenie zawodowe (głównie w celu stworzenia wyspecjalizowanej administracji);
- doskonalenie umiejętności zarządzania środkami budżetowymi;
- wypracowanie profesjonalnych wzorców systemu monitoringowego dotyczących w szczególności przechowywania danych (prawnych i statystycznych), ich oceny i analizy; monitorowanie powinno obejmować decyzje budżetowe oraz procedury wykonawcze;
- dostarczenie oprogramowania i wyposażenia informatycznego systemu SIMAP w zakresie przekazywania i zbierania informacji, pomoc w zainstalowaniu tego wyposażenia, co zapewni zgodność jego parametrów z systemem SIMAP w Unii Europejskiej.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Zadaniem postawionym przed Polską w ramach celu 3 jest ułatwienie poznania i przyswojenia przez polską administrację metod pracy oraz praktyki w zakresie zamówień publicznych, stosowanych przez instytucje Unii Europejskiej i państwa członkowskie.

Odbywać się to będzie poprzez udział w komitetach doradczych ds. zamówień publicznych, uczestnictwo w programach wspólnotowych, których zadaniem jest polepszenie przepływu informacji między administracjami poszczególnych krajów (przede wszystkim przy użyciu technologii informatycznych – projekty SIMAP/IDA) oraz udział w programach wymiany funkcjonariuszy państwowych i funkcjonariuszy niezależnych instytucji organizujących, kontrolujących lub nadzorujących procesy przetargowe (program Karolus).

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Aby zwiększyć zaangażowanie podmiotów działających na rynku zamówień publicznych, należy poprawić metody zarządzania w administracji publicznej (jako bezpośrednim nabywcą). Instytucje sektora publicznego muszą znać swoje obowiązki i możliwości, wiążące się z zasadami dokonywania efektywnych zamówień publicznych. Muszą być zdolne do wypełniania i przestrzegania właściwych dla zamówień publicznych procedur, przygotowywania dokumentacji przetargowej lub ogłoszeń przetargowych, przeprowadzenia przetargu i przydziałania zamówień. Konieczne jest także zwiększenie zaufania i efektywności potencjalnych dostawców (zwłaszcza sektora prywatnego), by zachęcić ich do wchodzenia na niedawno otwarty dla konkurencji rynek zamówień publicznych. W związku z tym firmy działające na rynku danego kraju powinny podejmować działania zwiększające ich konkurencyjność oraz umożliwiające im szybką reakcję na potrzeby instytucji dokonujących zamówień. Dotyczy to zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw.

W ramach celu 4 powinien zostać opracowany system szkoleń dotyczących wyboru optymalnego postępowania przy realizacji danego zamówienia poprzez stałe poszukiwanie metod, które w ramach możliwości prawnych doprowadzą w konkretnym przypadku do najlepszych rezultatów finansowych. Niezbędne jest również przygotowanie wysokiej jakości materiałów szkoleniowych (vademecum, przewodniki) dla instytucji zamawiających i podmiotów realizujących zamówienia publiczne, a także ustanowienie odpowiednich standardów jakości i atestacji.

Szkolenia i działalność informacyjna przeznaczone dla małych i średnich przedsiębiorstw powinny wskazywać, w jaki sposób ograniczać niekorzystną sytuację wobec dużych dostawców w ramach działań marketingowych i przy przygotowywaniu ofert przetargowych. Oprócz nowych działań podejmowanych w tej dziedzinie wskazana jest ścisła współpraca z istniejącymi już informatycznymi bazami wspólnotowymi (zwłaszcza EIC i BC-NET).

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

W zakresie celu 1 Road Maps przewidują dla omawianych krajów takie same zadania i metody ich realizacji jak dla Polski. Pełne przyjęcie zasad Jednolitego Rynku co do zamówień publicznych powinno nastąpić do końca 1999 r. (z wyjątkiem Słowenii, która uzyskała dodatkowy rok). Natomiast powiązanie obowiązku eliminacji preferencji krajowych z datą przystąpienia danego państwa do Unii Europejskiej lub z datą wskazaną w Układzie Europejskim jako koniec okresu przejściowego spowodowało duże różnice w harmonogramie (koniec okresu przejściowego dla Węgier, tak jak dla Polski przypada na 31.01.2004 r.; dla Czech – na 31.01.2005 r.; dla Estonii – na

1.02.1998 r. ze względu na zastąpienie odniesienia do okresu przejściowego odniesieniem do wejścia w życie Układu Europejskiego; dla Słowenii brak jest odniesienia do okresu przejściowego, a więc zniesienie preferencji narodowych ma nastąpić z dniem przystąpienia do Unii Europejskiej).

W zakresie pozostałych trzech celów Road Maps przewidują takie same zadania, metody ich realizacji oraz harmonogram dla wszystkich krajów kandydujących.

Wnioski

Ogólnikowość sformułowań przedstawionych przez Komisję dla celu 1 oraz brak powołania się na konkretne akty prawne w stosunku do poszczególnych krajów mogą świadczyć o małym rozeznaniu Komisji co do stopnia harmonizacji z prawem Wspólnot ustawodawstwa dotyczącego zamówień publicznych w państwach aspirujących do Unii. Z drugiej strony przedstawiony dla sektora zamówień publicznych program działań jest bardzo rozbudowany, zwłaszcza w zakresie celu 2 i celu 4.

Zróżnicowane podejście do poszczególnych krajów potwierdza fakt, iż eliminacja preferencji krajowych powinna – według Komisji – nastąpić w różnym czasie dla różnych państw.

PRAWO WŁASNOŚCI INTELEKTUALNEJ

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą nie reguluje wprost zagadnień prawa autorskiego. Dziedzina ta objęta jest postanowieniami Traktatu Rzymskiego w zakresie swobodnego przepływu towarów, za które uznano np. nagrania dźwiękowe i filmy, oraz swobodnego przepływu usług w odniesieniu do importu, dystrybucji i wyświetlania filmów publicznie, retransmisji programów itd.

Prawo wtórne Wspólnot zawiera regulacje w zakresie prawa autorskiego i praw pokrewnych. Są to dyrektywy:

- Dyrektywa nr 89/552/EWG z 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji określonych przepisów prawnych i administracyjnych krajów członkowskich w zakresie wykonywania działalności telewizyjnej,
- Dyrektywa Rady nr 91/250/EWG z 14 maja 1991 r. o ochronie prawnej programów komputerowych,
- Dyrektywa Rady nr 92/100/EWG z 19 listopada 1992 r. o prawie najmu i użyczenia oraz niektórych prawach pokrewnych,
- Dyrektywa Rady nr 93/98/EWG z 29 października 1993 r. o harmonizacji terminów ochrony praw autorskich oraz niektórych praw pokrewnych.

Dyrektywy te regulują ochronę interesów producentów filmowych, reklamę, sponsoring, prawo najmu i użyczenia, czas trwania praw autorskich i pokrewnych oraz popieranie twórczości europejskiej.

Ponadto Rozporządzenie Rady nr 3295/94 z 22 grudnia 1994 r., ustanawiające środki zakazujące wprowadzania do obrotu, eksportu, reeksportu towarów podrobionych lub pirackich oraz poddające takie towary procedurze zawieszającej, wprowadziło instrumenty ochrony producentów, handlowców, podmiotów praw wyłącznych oraz konsumentów przed towarami podrobionymi i uznanymi za pirackie.

POLSKA

Cel 1: Dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Polska w procesie harmonizacji prawa krajowego z prawem Wspólnot Europejskich w zakresie praw autorskich zobowiązana jest do pełnej implementacji *acquis communautaire* w tym zakresie oraz przyjęcia zobowiązań międzynarodowych wynikających z konwencji WIPO i TRIPs do końca 1998 r. Realizacja tego celu zostanie wsparta pomocą Unii Europejskiej, na żądanie strony polskiej, w odniesieniu do opracowywania projektów aktów prawnych zgodnych z regulacjami obowiązującymi w UE.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Polska została zobowiązana do harmonizacji prawa autorskiego i praw pokrewnych. Obowiązująca ustawa z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. nr 24/94, poz. 83) jest zgodna z prawem Wspólnot Europejskich.

Minister kultury i sztuki sprawuje nadzór nad wykonywaniem postanowień ww. ustawy oraz wydaje stosowne zezwolenia na podstawie delegacji w niej zawartej oraz rozpatruje odwołania od orzeczeń Komisji Praw Autorskich. Zbiorowym zarządzaniem i ochroną powierzonych praw autorskich lub pokrewnych zajmują się także stowarzyszenia twórców, zgodnie z uprawnieniami wynikającymi z ustawy. Nieodzowna jest, zdaniem autorów Road Map, istotna reforma administracyjna powołująca struktury, które zapewnią stosowanie prawa wspólnotowego. Wsparcie działania nowo powstałych struktur administracyjnych oraz władz stowarzyszeń twórców będzie zmierzało do zapewnienia efektywnego stosowania ww. przepisów zgodnie z metodami istniejącymi w państwach członkowskich.

Polska powinna dążyć do doskonalenia organizacji i zarządzania w ramach administracji w zakresie własności intelektualnej oraz wzmocnienia przestrzegania prawa przy przekraczaniu granic. Realizacja tego celu powinna się rozpocząć w 1998 r. Unia Europejska będzie wspierać budowę struktur administracyjnych w Polsce poprzez wymianę i szkolenie urzędników w celu podniesienia ich kwalifikacji; dotyczy to zwłaszcza sędziów, wyższych urzędników państwowych, prokuratorów oraz pracowników policji i urzędów celnych.

Cel 3: Doskonalenie współpracy administracyjnej

Komisja przewiduje opracowanie programów wymiany i szkoleń urzędników w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz odpowiednich instytucji wspólnotowych. Zakres i przedmiot podejmowanych działań zostaną ustalone na podstawie potrzeb zgłoszonych przez Polskę. Realizacja rozpoczyna się w roku bieżącym.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Polska zobowiązana jest dążyć do podnoszenia świadomości społecznej w zakresie gospodarczego i kulturalnego znaczenia właściwej ochrony oraz stosowania praw własności intelektualnej. W tym celu należy promować uniwersyteckie studia w tym zakresie oraz podjąć działania w postaci publicznej kampanii informacyjnej, a także szkoleń i wymiany profesorów – nauczycieli akademickich oraz prawników, poczynając od 1998 r.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

W zakresie ochrony własności intelektualnej żadne z państw ubiegających się o członkostwo nie dostosowało w całości swego systemu prawnego do *acquis communautaire*. Głównym celem tych krajów jest wprowadzenie do ich wewnętrznego porządku prawnego rozwiązań prawnych obowiązujących w Unii Europejskiej oraz wynikających z konwencji międzynarodowych WIPO i TRIPs.

TRIPs jest Załącznikiem I C do Porozumienia ustanawiającego WTO (World Trade Organisation). Jest to Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights). Przystępując do WTO, Polska jednocześnie przystąpiła do Porozumienia TRIPs. Nie jest natomiast sygnatariuszem konwencji zawartych pod auspicjami WIPO.

W ramach WIPO (World Intellectual Property Organisation) opracowano dwa międzynarodowe traktaty:

- Konwencja WIPO dotycząca praw autorskich (WIPO Copyright Treaty),
- Konwencja WIPO w sprawie wykonań fonogramów (WIPO Performances and Phonogram Treaty).

Konwencje te są zharmonizowane z postanowieniami TRIPs i niesprzeczne z Konwencją berneńską, mimo że dają prawa szersze od praw w niej występujących. Rozszerzają postanowienia tej konwencji o regulacje w zakresie trzech zasadniczych uprawnień majątkowych:

- prawa dystrybucji (art. 6),
- prawa najmu (art. 7),
- prawa do publicznego komunikowania (art. 8).

Zawiera także postanowienia w sprawach:

- zrównania czasu ochrony fotografii z innymi utworami (art. 9),
- ograniczeń i wyłączeń ochrony (art. 10),
- usuwania środków technicznych chroniących przed naruszeniem praw (art. 11) lub przeznaczonych do elektronicznego zarządzania prawami autorskim (art. 12) oraz dochodzenia praw (art. 14).

Dla wszystkich pięciu kandydujących krajów Komisja sformułowała w dziedzinie ochrony własności intelektualnej jednolite cele strategiczne prowadzące do pełnej harmonizacji regulacji prawnych oraz zasad Jednolitego Rynku przy określeniu dla wszystkich krajów identycznych działań oraz form wsparcia.

Cele, rodzaje działań oraz harmonogram ustanowione dla Polski są takie same jak dla Słowenii i Czech. Dostosowanie ustawodawstwa w Czechach oraz w Słowenii ma się zakończyć również w 1998 r., z uwagi na trwające prace nad projektami odpowiednich ustaw. W zakresie wprowadzania zasad Jednolitego Rynku w przypadku Węgier Komisja wskazała, jako organ odpowiedzialny, Państwowe Centrum Praw Własności Intelektualnej.

W odniesieniu do Estonii i Węgier czas realizacji celu 1, tj. pełnej harmonizacji ustawodawstwa, został określony na lata 1998–2000.

Wnioski

Należy zauważyć nieznaczne zróżnicowanie w zakresie obszarów wymagających – zdaniem autorów Road Maps – dostosowania prawa dla pięciu krajów stowarzyszonych. Polska, z uwagi na obowiązywanie ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. nr 24/94, poz. 83), która jest zgodna z prawem Wspólnot Europejskich, zobowiązana jest tylko do podjęcia działań w celu przyjęcia rozwiązań prawnych wynikających z konwencji międzynarodowych WIPO i TRIPs. W przypadku pozostałych państw zakres prac dostosowawczych jest znacznie szerszy. Należy stwierdzić, iż nie ma zasadniczych różnic w podejściu Komisji do poszczególnych krajów.

PRAWO WŁASNOŚCI PRZEMYSŁOWEJ

Prawo własności przemysłowej obejmuje prawo patentowe, prawo o znakach towarowych, ochronę wzorów przemysłowych oraz ochronę topografii układów scalonych.

Podstawowe regulacje w zakresie prawa patentowego to: Konwencja o udzielaniu patentów europejskich, zwana Konwencją monachijską, zawarta 5 października 1973 r., Konwencja o patencie Wspólnoty z 15 grudnia 1971 r. (tzw. Konwencja luksemburska) oraz Porozumienie luksemburskie z 15 grudnia 1989 r.

Konwencja monachijska ustanowiła ponadpaństwowy system, w którym Europejski Urząd Patentowy udziela patentów wywołujących bezpośrednio skutki we wszystkich krajach objętych konwencją. Uzyskanie patentu europejskiego zapewnia ochronę zgodnie z prawem wewnętrznym danego kraju. Szczegółowe regulacje to:

- Rozporządzenie Rady nr 1768/92/EWG z 18 czerwca 1992 r. dotyczące stworzenia dodatkowego świadectwa ochronnego dla produktów medycznych,
- Rozporządzenie Parlamentu i Rady nr 96/610 z 23 lipca 1996 r. dotyczące stworzenia dodatkowego świadectwa ochronnego dla środków ochrony roślin.

Źródłem prawa o znakach towarowych są: Rozporządzenie Rady nr 94/40 z 20 grudnia 1993 r. o znaku towarowym Wspólnoty, Konwencja paryska o ochronie własności przemysłowej z 1883 r. oraz Porozumienie madryckie o międzynarodowej rejestracji znaków towarowych z 1989 r.

Zasady ochrony wzorów przemysłowych obowiązujące w krajach członkowskich Unii Europejskiej określone są w Porozumieniu w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPs), zawartym w ramach Rundy Urugwajskiej GATT, oraz w Konwencji paryskiej o ochronie własności przemysłowej.

Ochronę topografii produktów scalonych reguluje Dyrektywa nr 87/54/EWG z 16 grudnia 1986 r. w sprawie ochrony prawnej topografii produktów półprzewodnikowych, mająca na celu ujednoczenie regulacji państw członkowskich według zasad w niej ustalonych. Określa ona wiążące standardy ochrony prawnej topografii produktów w odniesieniu do przedmiotu ochrony, przesłanek jej udzielenia, treści prawa wyłącznego do korzystania z topografii, okresu ochrony oraz środków ochrony w przypadku naruszenia prawa.

POLSKA

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Harmonizacja polskiego prawa własności przemysłowej ze standardami UE nastę-

puje łącznie z toczącym się w Polsce procesem jego kodyfikacji. Jednocześnie skodyfikowane prawo własności przemysłowej powinno odpowiadać zobowiązaniom wynikającym z Konwencji monachijskiej oraz TRIPs. Proces ten powinien się zakończyć w 1998 r., przy wsparciu Komisji w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w przypadku zgłoszonych potrzeb strony polskiej.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Polska została zobowiązana do wzmocnienia kontroli przestrzegania prawa ochrony własności przemysłowej na granicach. Konieczne jest, aby spory wynikłe ze stosowania regulacji prawnych w zakresie własności przemysłowej były rozstrzygane przez odpowiednio przygotowanych sędziów. W tym celu powinny być opracowane krajowe programy szkoleń dla sędziów, po zgromadzeniu ich odpowiedniej liczby. Komisja będzie w latach 1998–2000 wspierać działania polegające na szkoleniu urzędników państwowych, policjantów, służby ochrony granic oraz pracowników urzędów celnych.

Cel 3: Doskonalenie współpracy administracyjnej

Współpraca administracyjna będzie polegać na wymianie informacji, wizytach studyjnych polskich urzędników, których praca związana jest z ochroną własności przemysłowej w instytucjach Unii Europejskiej oraz odpowiednio w urzędach państw członkowskich. Liczba wizyt studyjnych będzie zależała od potrzeb strony polskiej. Realizacja tego celu została przewidziana na lata 1999–2000.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Polska została zobowiązana do podjęcia działań mających na celu podnoszenie świadomości społecznej w zakresie własności przemysłowej jako elementu funkcjonowania gospodarki rynkowej, szczególnie w kręgach biznesu i przemysłu oraz komórek naukowo-badawczych. W tym celu należy, począwszy od 1998 r., promować własność przemysłową jako przedmiot studiów uniwersyteckich, prowadzić kampanie informacyjne, seminaria oraz opracowywać inne szczegółowe materiały.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Projekt skodyfikowanego prawa własności przemysłowej w Polsce znajduje się w Sejmie. Ustawa ta ma na celu całościowe uregulowanie problematyki wynalazczości, wzorów użytkowych i przemysłowych, znaków towarowych, oznaczeń geograficznych i topografii układów scalonych oraz kompetencje i strukturę Urzędu Patentowego. Podkreślić należy, że dostosowanie prawa własności przemysłowej w podstawowym zakresie nastąpiło w Polsce w 1993 r. Projekt jednolitej regulacji ma na celu ukształtowanie spójnego prawa, które – jak dotychczas – uregulowane jest w ustawach o wynalazczości, o znakach towarowych, o ochronie topografii układów scalonych oraz w ustawie o Urzędzie Patentowym. Projekt ten uwzględni postanowienia umów międzynarodowych, w tym Konwencji paryskiej z 1883 r. o ochronie własności przemysłowej, oraz jest zgodny z rozporządzeniami i dyrektywami UE zawartymi w Białej Księdze, przedstawionej Polsce przez Komisję.

Czechy w ramach procesu harmonizacji zobowiązane są do dostosowania w 1998 r. swojego prawa w zakresie ochrony znaków towarowych, SPC (Supplementary Protection Certificate) dla produktów medycznych i ochrony zdrowia. Przewidziano również

nowelizację prawa patentowego w taki sposób, aby jego postanowienia były zgodne z Konwencją monachijską i TRIPs, oraz konieczność dostosowania ochrony praw własności przemysłowej na granicach. Czechy na swój wniosek otrzymają pomoc Komisji w tworzeniu projektów aktów prawnych. Zasady implementacji reguł Jednolitego Rynku oraz harmonogram realizacji poszczególnych celów są takie same jak w odniesieniu do Polski. W przypadku Czech Komisja zwraca uwagę na uchwaloną ostatnio ustawę wprowadzającą ochronę przestrzegania praw własności przemysłowej na granicach i jej niezgodność z Rozporządzeniem nr 3295/94.

Cele postawione Estonii do realizacji są bardziej szczegółowe od tych, które przedstawiono Polsce. Zobowiązano Estonię do dokonania zmian w wewnętrznym ustawodawstwie w zakresie SPC na produkty medyczne i ochrony zdrowia, nowelizacji prawa o znakach towarowych i prawa patentowego, w szczególności w kontekście zobowiązań wynikających z Konwencji monachijskiej i TRIPs. Ponadto w Estonii konieczne jest wprowadzenie systemu przestrzegania praw własności przemysłowej na granicach.

Szczegółowy harmonogram dla Estonii został przedstawiony zgodnie z Układem Europejskim podczas posiedzenia Podkomitetu ds. harmonizacji prawa w listopadzie 1997 r. W przypadku Litwy szczegółowy harmonogram zostanie dopiero ustalony na najbliższym posiedzeniu Podkomitetu ds. harmonizacji, przy uwzględnieniu informacji zebranych podczas posiedzenia w listopadzie 1997 r. Czas na dostosowanie prawa w obu krajach ustalono na lata 1998–2000, natomiast kampania informacyjna rozpocznie się w roku 1999. W odniesieniu do programów szkoleń sędziów Komisja sugeruje, by miały one charakter regionalny i między państwowy w odniesieniu do państw regionu Morza Bałtyckiego.

Road Map dla Węgier jest taka jak dla Polski, ze szczególnym uwzględnieniem dostosowania prawa wewnętrznego w zakresie SPC dla produktów medycznych oraz potrzeby przestrzegania postanowień prawa własności przemysłowej na granicach, w szczególności po uchwaleniu niedawno regulacji w tym zakresie.

Cele, środki działania oraz harmonogram przedstawione do realizacji Słowenii różnią się od postawionych Polsce obowiązkiem wprowadzenia do ustawodawstwa krajowego SPC dla produktów medycznych oraz koniecznością wprowadzenia systemu ochrony praw własności przemysłowej na granicach w latach 1998–1999.

Wnioski

Zadanie postawione przed Polską w zakresie realizacji celu 1 jest bardzo generalne – jest to bowiem obowiązek pełnej harmonizacji. W przypadku pozostałych krajów należy zauważyć pewne zróżnicowanie, z uwagi na wskazanie obowiązku dostosowania poszczególnych aktów prawnych w nich obowiązujących bądź konieczność wprowadzenia do ich ustawodawstw krajowych konkretnych rozwiązań prawnych odpowiadających wspólnotowym. Komisja zna bowiem stan dostosowania prawa w poszczególnych państwach, czego przykładem mogą być Czechy – krajowi temu postawiono zarzut uchwalenia ustawy pozostającej w sprzeczności z konkretnym aktem prawnym Wspólnoty.

PRAWO CYWILNE

Dotychczasowe przedsięwzięcia harmonizacyjne w zakresie prawa prywatnego dotyczą jedynie kilku zagadnień. Biała Księga, przygotowana przez Komisję w 1995 r., wy-

mienia cztery dziedziny prawa cywilnego wymagające zabiegów dostosowawczych w państwach kandydujących. Są to:

1. Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przez wadliwe produkty

Zagadnienie to uregulowane jest przez Dyrektywę Rady nr 374/85 z 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia regulacji prawnych państw członkowskich w zakresie odpowiedzialności za produkt wadliwy. Wydaje się, że należy tu również uwzględnić Dyrektywę nr 378/88 dotyczącą bezpieczeństwa zabawek, choć nie została ona wymieniona ani w Białej Księdze, ani w żadnej z Road Map. Biała Księga zalicza Dyrektywę nr 374/85 do środków pierwszego etapu, w związku z czym państwa kandydujące powinny się dostosować do jej postanowień jak najszybciej.

2. Agencja handlowa

Problematykę tę uwzględnia Dyrektywa Rady nr 653/86 z 18 grudnia 1986 r. w sprawie harmonizacji regulacji prawnych państw członkowskich dotyczących niezależnych agentów handlowych. Biała Księga zalicza ją do środków drugiego etapu.

3. Uznawanie i wykonywanie wyroków w sprawach cywilnych i handlowych

Zagadnienie to wiąże się z przystąpieniem państw kandydujących do Konwencji brukselskiej z 1968 r. o jurysdykcji, uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych. Konwencja ta otwarta jest jedynie dla państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej, ale Polska może już obecnie przystąpić do równoległej Konwencji lugańskiej z 1988 r. Odpowiednie zaproszenie zostało wystosowane do Polski przez Holandię w 1997 r.

4. Prawo właściwe dla zobowiązań umownych

Problematyka ta związana jest z ratyfikacją przez państwa kandydujące Konwencji rzymskiej z 1980 r. o prawie właściwym dla zobowiązań umownych. Konwencja otwarta jest jedynie dla państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej. W odróżnieniu od Konwencji lugańskiej i Konwencji brukselskiej nie ma ona podstawy w prawie wspólnotowym, a konieczną przesłanką jej stosowania jest wprowadzenie jej postanowień do ustawodawstwa wewnętrznego.

POLSKA

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Przewidziane w Road Map zabiegi dostosowawcze w zakresie prawa cywilnego ograniczają się do implementacji zasad odpowiedzialności za produkt (Dyrektywa nr 374/85) oraz przepisów regulujących prawa i obowiązki agentów handlowych (Dyrektywa nr 653/86). W odniesieniu do pierwszej dyrektywy Komisja wskazuje na konieczność pełnego dostosowania się Polski do jej wymogów, w szczególności do artykułów 4 i 7. To samo dotyczy dyrektywy o agencji handlowej, w której szczególny nacisk położono na ochronę agenta po zakończeniu umowy.

Cel ten powinien być osiągnięty poprzez warsztaty TAIEX z udziałem urzędników państwowych odpowiedzialnych za prace legislacyjne. Jeśli zaś chodzi o odpowiedzialność za produkt, to przewiduje się kontynuację warsztatów TAIEX z 21 października 1996 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktu i odpowiedzialności za produkt. Natomiast w przypadku agencji handlowej wspomina się o raporcie Komisji z 1996 r. dotyczącym implementacji art. 17 w państwach członkowskich. Niezależnie od tego przewiduje się również informowanie o wszelkich uchwalonych aktach prawnych dotyczących

odpowiedzialności za produkt i agencji handlowej. Pełne dostosowanie ustawodawstwa powinno nastąpić w zakresie odpowiedzialności za produkt w roku 1998, a w zakresie agencji handlowej – „w możliwie najkrótszym czasie”.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

W zakresie odpowiedzialności za produkt przewiduje się rozwój i wzmocnienie mechanizmów umożliwiających osobom poszkodowanym dochodzenie roszczeń z tytułu odpowiedzialności za produkt. Natomiast w stosunku do agencji handlowej proponuje się wypracowanie środków, również pozasądowych, służących ochronie i egzekwowaniu praw agentów handlowych po wygaśnięciu umowy.

Środkiem do realizacji tego celu powinna być pomoc z PHARE, służąca informowaniu i szkoleniu osób udzielających pomocy prawnej, sędziów oraz stowarzyszeń handlowych. Co do agencji handlowej, wspomina się także o przygotowaniu wzorców umów opartych na systemie Dyrektywy nr 86/653. Pełna realizacja niniejszego celu powinna nastąpić w zakresie odpowiedzialności za produkt w roku 1999, a w zakresie agencji handlowej – „w możliwie najkrótszym czasie”.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

W odniesieniu do odpowiedzialności za produkt przewiduje się utworzenie punktu kontaktowego w obrębie struktur administracji państwowej, który pozwoliłby na prowadzenie dialogu z podmiotami gospodarczymi i administracją publiczną (np. europejską). Analogiczny punkt kontaktowy w kwestii agencji handlowej umożliwiłby łączność z federacjami zrzeszającymi agentów handlowych na poziomach krajowym i europejskim oraz z administracjami innych państw.

Realizację niniejszego celu należy prowadzić poprzez zbieranie informacji o funkcjonowaniu przyjętego ustawodawstwa. Przewiduje się utworzenie, w ramach programu PHARE, systemów gromadzenia danych (np. o skargach w dziedzinach objętych regulacjami, o orzecznictwie). Pełna realizacja niniejszego celu powinna nastąpić „w możliwie najkrótszym czasie”.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Realizacja tego celu polega na pogłębieniu świadomości uczestników działalności rynkowej (stowarzyszeń konsumenckich, ubezpieczycieli, agentów handlowych, stowarzyszeń przemysłowych) w kwestii znaczenia przyjętego ustawodawstwa. Cel ten powinien być osiągnięty poprzez kampanie informacyjne prowadzone wśród konsumentów i w sferach gospodarczych. Przewidziana jest również pomoc świadczona przez konsultantów w ramach PHARE. Pełna realizacja tego celu powinna nastąpić w zakresie odpowiedzialności za produkt w roku 1999, a w zakresie agencji handlowej – „w możliwie najkrótszym czasie”.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Żadne z państw pierwszej fazy nie dostosowało w całości systemu prawnego do powyższych dyrektyw. W zakresie odpowiedzialności za produkt te same uwagi jak te dotyczące Polski odnoszą się również do Węgier. W szczególności wskazuje się tu na konieczność pełnego dostosowania się do artykułów 4 i 7 dyrektywy. W odniesieniu do

Czech przewiduje się, że styczniu 1998 r. w czeskim kodeksie cywilnym zostaną zamieszczone poprawki obejmujące odpowiedzialność za produkt. Dostosowanie ustawodawstwa estońskiego powinno nastąpić bądź poprzez zmianę ustawy o ochronie konsumentów, bądź poprzez uchwalenie prawa zobowiązań, przewidzianego na czwarty kwartał 1998 r. W stosunku do Słowenii Komisja wskazuje jedynie na konieczność dostosowania prawa, nie odwołując się do szczególnych rozwiązań.

W zakresie przepisów o agencji handlowej Komisja nie wyróżnia żadnego z ustawodawstw państw pierwszej fali, poprzestając jedynie na wskazaniu konieczności dokonania pełnej harmonizacji.

W ramach celów strategicznych 2, 3 i 4 te same uwagi dotyczą wszystkich państw pierwszej fazy. Różnice wynikają jedynie z harmonogramu realizacji poszczególnych celów. Podczas gdy harmonogramy Węgier i Słowenii są identyczne z harmonogramem Polski, w odniesieniu do Czech i Estonii początkiem realizacji wszystkich celów jest rok 1998.

Wnioski

W porównaniu z Białą Księgą Komisja ograniczyła zakres zagadnień związanych z prawem cywilnym do agencji handlowej i odpowiedzialności za produkt. Zagadnienia dotyczące Konwencji brukselskiej i Konwencji lugańskiej zostały zaliczone do kwestii horyzontalnych (patrz wcześniej) – „dostęp do wymiaru sprawiedliwości”.

W przypadku Polski nie wiadomo, do jakiego projektu ustawy o odpowiedzialności za produkt odnosi się Komisja, gdyż obecnie istnieją trzy takie projekty.

Wydaje się, że Polskę, Węgry i Słowenię potraktowano jako państwa bliższe spełnieniu wymogów Jednolitego Rynku.

PRAWO SPÓŁEK

Ramy prawne umożliwiające działanie spółkom funkcjonującym wedle zasad Jednolitego Rynku Europejskiego mają postać dyrektyw harmonizacyjnych. Proces ten, rozpoczęty w 1968 r., trwa nadal, a jego celem jest ustalenie międzynarodowych norm kolizyjnych, aby umożliwić spółkom tworzoną w poszczególnych krajach funkcjonowanie na zasadzie wzajemności na obszarze Unii Europejskiej.

Dyrektywy w dziedzinie prawa spółek przyjęte przez Radę to:

- Pierwsza Dyrektywa nr 68/151 z 9 marca 1968 r. zmierzająca do zharmonizowania gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek, w znaczeniu art. 58 ust. 2 Traktatu, do ochrony interesów wspólników i osób trzecich;
- Druga Dyrektywa nr 77/91 z 13 grudnia 1976 r. zmierzająca do zharmonizowania gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek, w znaczeniu art. 58 ust. 2 Traktatu, do ochrony interesów wspólników i osób trzecich w zakresie tworzenia spółki akcyjnej oraz utrzymania zmian jej kapitału;
- Trzecia Dyrektywa nr 78/855 z 9 października 1978 r., wydana na podstawie art. 54 ust. 3 pkt g Traktatu, dotycząca łączenia się spółek akcyjnych;
- Czwarta Dyrektywa nr 78/660 z 25 lipca 1978 r. dotycząca struktury i zawartości rocznych sprawozdań finansowych, kryteriów i sposobów ich oceny oraz ogłaszania w spółkach akcyjnych i spółkach z o.o.;

- Szósta Dyrektywa nr 82/891 z 17 grudnia 1982 r. dotycząca podziału spółek akcyjnych;
- Siódma Dyrektywa nr 83/349 z 13 czerwca 1983 r. ustalająca warunki, pod którymi mogą tworzyć rachunki skonsolidowane;
- Jedenasta Dyrektywa nr 89/666 z 21 grudnia 1989 r. określająca wymagania związane z ogłoszeniami dokumentów i danych w przypadku tworzenia oddziału w państwie członkowskim przez spółkę podlegającą innemu państwu członkowskiemu lub państwu trzeciemu;
- Dwunasta Dyrektywa nr 89/667 z 21 grudnia 1989 r. zmierzająca do zharmonizowania regulacji prawnych państw członkowskich w przypadku tworzenia jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

POLSKA

Cel 1: Dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Polska w procesie harmonizacji swego prawa z prawem Wspólnot Europejskich w zakresie prawa spółek zobowiązana jest do stałego monitorowania zmian w prawie wspólnotowym i dostosowywania na bieżąco polskich regulacji prawnych w tym zakresie. Realizacja tego celu powinna nastąpić do 2001 r. Zostanie ona wsparta pomocą Unii Europejskiej, przy opracowywaniu projektów aktów prawnych na życzenie strony polskiej.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Głównym zadaniem postawionym Polsce przez Komisję jest zagwarantowanie sprawnego funkcjonowania Rejestru Spółek. W tym celu korzystna będzie wymiana analiz porównawczych funkcjonowania rejestrów tego typu w jednym lub dwóch państwach członkowskich od 1999 r. Komisja przewiduje możliwość udzielenia pomocy w procesie opracowywania projektów aktów prawnych na żądanie strony polskiej. TA-IEX w ramach działań wspierających w latach 1998 lub 1999 będzie organizował międzynarodowe seminaria na temat danych zamieszczanych w rejestrze. Polska zobowiązana jest do podjęcia działań umożliwiających Komisji dostęp do informacji na temat zmian wprowadzanych do polskiego prawa spółek przy wykorzystaniu Internetu.

Cel 3: Doskonalenie współpracy administracyjnej – brak

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku – brak

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Czechy, Estonia, Węgry i Słowenia otrzymały cele, środki pomocy oraz harmonogram identyczny jak te przedstawione Polsce.

Wnioski

Komisja nie zajęła indywidualnego stanowiska w stosunku do poszczególnych państw. Zastanawia fakt, że w ramach realizacji celu 2 jedynym zadaniem jest zagwarantowanie spójnego systemu rejestru spółek oraz dostępu do danych w nim zawartych

z pominięciem innych zagadnień prawa spółek. W tym celu Komisja oferuje znaczną pomoc. Budzi zdziwienie brak działań oraz współpracy w tym sektorze w ramach doskonalenia współpracy administracyjnej oraz zaangażowania uczestników Jednolitego Rynku.

RACHUNKOWOŚĆ I BIEGLI REWIDENCI

Podstawowym założeniem harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w dziedzinie rachunkowości oraz zasad wykonywania zawodu biegłego rewidenta jest umacnianie swobody prowadzenia działalności gospodarczej w ramach Jednolitego Rynku poprzez ochronę inwestorów, udziałowców, wierzycieli i pracowników. Dyrektywy, będące głównymi instrumentami harmonizacji przepisów prawnych w tym zakresie, nie mają na celu narzucenia jednolitych standardów rachunkowości w obrębie Unii Europejskiej, lecz zapewnienie odpowiednio dużej liczby porównywalnych danych ogłaszanych przez spółki.

Podstawowe znaczenie ma Czwarta Dyrektywa Rady nr 78/660 z 25 lipca 1978 r., która ustala minimum równoważnych wymogów prawnych dotyczących zakresu informacji finansowej udostępnianej publicznie. Wprowadza ona naczelną zasadę przedstawiania rzetelnego obrazu sytuacji spółki. Realizacji tej zasady ma służyć – między innymi – jednolity sposób wyceny składników majątkowych, stosowanie jednolitego wzoru bilansu oraz rachunku zysków i strat, a także jednolita struktura rocznego sprawozdania finansowego, składającego się z bilansu, rachunku zysków i strat oraz z informacji dodatkowej.

Minimalne warunki zatwierdzania rewidentów oraz firm audytorskich przeprowadzających rewizje ksiąg określa Ósma Dyrektywa Rady nr 84/253 z 10 kwietnia 1984 r. Co do kompetencji, wymaga ona, by rewidenci mieli co najmniej średnie wykształcenie, następnie by ukończyli szkołę wyższą lub odpowiadający jej kurs, zaliczyli co najmniej trzyletnie praktyczne szkolenie oraz zdali egzamin zawodowy na poziomie równoważnym końcowym egzaminom uniwersyteckim.

System podstawowych aktów prawnych Wspólnoty Europejskiej w zakresie rachunkowości i biegłych rewidentów uzupełniają:

Dyrektywa Rady nr 91/674 z 19 grudnia 1991 r. w sprawie rocznego sprawozdania finansowego oraz skonsolidowanych wyników towarzystw ubezpieczeniowych,

Siódma Dyrektywa Rady nr 83/349 z 13 czerwca 1983 r. o spółkach,

Dyrektywa Rady z 8 grudnia 1986 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych oraz skonsolidowanych bilansów banków oraz innych instytucji finansowych.

POLSKA

Cel 1: Dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Polska w procesie harmonizacji prawa polskiego z prawem Wspólnot Europejskich w zakresie prawa dotyczącego rachunkowości i biegłych rewidentów, ze względu na obowiązujące: ustawę o rachunkowości z 29 września 1994 r. (Dz.U. nr 121/94, poz. 591) oraz ustawę o biegłych rewidentach i ich samorządzie z 13 października 1994 r. (Dz.U. nr 121/94, poz. 592), nie ma obowiązku podejmowania żadnych działań dostosowawczych, o ile w tym zakresie nie zmienia się postanowienia dyrektyw.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Głównym zadaniem postawionym Polsce przez Komisję jest szkolenie i doszkalanie księgowych i biegłych rewidentów. Komisja już od bieżącego roku podejmie działania wspierające w postaci programów szkoleniowych i umożliwi ścisłą dwustronną współpracę między organizacjami zawodowymi z Polski a odpowiednimi organizacjami działającymi w państwach członkowskich.

Cel 3: Doskonalenie współpracy administracyjnej – brak

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku – brak

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Komisja wprowadziła dla Czech obowiązek prowadzenia działań dostosowawczych do 2002 r. Obowiązujące w Czechach: ustawa o rachunkowości z 1992 r. (weszła w życie w 1993 r.), ustawa o biegłych rewidentach, która powołała Izbę Biegłych Rewidentów oraz uregulowała pozycję i uprawnienia biegłych rewidentów, oraz ustawa o rewizji i biegłych rewidentach (weszła w życie 1 stycznia 1998 r.) w znaczący sposób dostosowały ustawodawstwo czeskie do wspólnotowego. W dalszym procesie dostosowawczym Komisja udzieli – na żądanie państwa – pomocy w celu wykazania występujących w prawie czeskim niezgodności z prawem wspólnotowym.

Cel 2, środki i czas jego realizacji są takie same jak w przypadku Polski.

W odniesieniu do Estonii brak postulatów w zakresie celu 1. Cel 2, środki i czas jego realizacji są identyczne jak w przypadku Polski.

Węgry zostały zobowiązane do prowadzenia działań dostosowawczych do 2001 r. Węgierska ustawa o rachunkowości z 1991 r. objęła wszystkie istotne postanowienia dyrektyw dotyczące rachunkowości. Komisja zobowiązała się do udzielenia – na żądanie władz węgierskich – pomocy w celu wykazania istniejących (ewentualnie) niezgodności.

Cel 2, środki i czas jego realizacji są identyczne jak w przypadku Polski.

W Słowenii rachunkowość uregulowana jest w rozdziale 7, art. 50–69 Prawa spółek oraz w ustawie o rachunkowości. Komisja zasugerowała prowadzenie dalszych szczegółowych prac dostosowawczych do końca 2001 r. (nowelizacje wymienionych aktów prawnych przewidziano w 1998 r.).

Cel 2, środki i czas jego realizacji są identyczne jak w przypadku Polski.

Wnioski

Komisja zajęła indywidualne stanowisko w zakresie wyznaczania obowiązku dostosowania prawa o rachunkowości i biegłych rewidentach w poszczególnych krajach kandydujących (cel 1). Wynika to ze znajomości regulacji prawnych w nich obowiązujących oraz stopnia ich harmonizacji. Polska jest jedynym krajem, który ma regulacje prawne w pełni zgodne z obowiązującymi we Wspólnotach. Brak tego zróżnicowanego podejścia przejawia się natomiast już w realizacji celu 2. Zastanawia brak w tym sektorze działań oraz współpracy w ramach doskonalenia współpracy administracyjnej oraz zaangażowania uczestników Jednolitego Rynku.

OCHRONA DANYCH

Podstawą prawną ochrony baz danych w Unii Europejskiej jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 96/6 z 11 marca 1996 r. w sprawie prawnej ochrony baz danych. Podstawą funkcjonowania tej dyrektywy jest ujednolicenie, a przede wszystkim uzupełnienie dotychczas istniejących prawnych możliwości ochrony danych poprzez zapobieganie niedozwolonemu ich pobieraniu i nielegalnemu wykorzystaniu.

Przewidziano ochronę baz danych składających się z niezależnych utworów (muzycznych, plastycznych), materiałów tekstowych, liczb, faktów oraz innych danych uporządkowanych według ustalonej metodyki i systematyki. Chronione zbiory mogą mieć postać tradycyjnych kartotek i baz komputerowych.

Postanowienia Dyrektywy nr 96/6 nie naruszają jednak postanowień innych regulacji dotyczących prawnej ochrony programów komputerowych, prawa najmu i użyczenia oraz praw pokrewnych, czasu ochrony praw autorskich i praw pokrewnych.

Bazy danych chronione są więc prawem autorskim i postanowieniami Dyrektywy nr 96/6, jeżeli baza danych zbudowana jest według schematu wyboru danych i ich uporządkowania jako własna twórczość intelektualna jej autora. Ochroną tą objęte są wszystkie bazy danych, o ile ich prezentacja, weryfikacja i opracowanie wymagało inwestycji ilościowej lub jakościowej. Producent (twórca bazy) jest podmiotem tego prawa i może tym prawem rozporządzać poprzez jego przeniesienie, odstąpienie, zawarcie umowy licencji.

W przypadku naruszenia tych praw państwa członkowskie zobowiązane są do stosowania sankcji. Kraje członkowskie zostały zobowiązane do implementacji tej dyrektywy do 1 stycznia 1998 r. Z tego obowiązku wywiązało się niewiele krajów.

Pozostałe regulacje w sektorze ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej to Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 95/46/UE z 24 października 1995 r. oraz Dyrektywa Parlamentu i Rady nr 97/66 z 15 grudnia 1997 r. dotycząca tworzenia danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze telekomunikacji.

POLSKA

Cel 1: Dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Polska w procesie harmonizacji prawa wewnętrznego z prawem Wspólnot Europejskich w zakresie ochrony danych osobowych zobowiązana jest do dostosowania ustawodawstwa polskiego w celu zapewnienia pełnej zgodności z regulacjami obowiązującymi w UE.

Po zgłoszeniu potrzeb w odniesieniu do opracowywania projektów aktów prawnych Polsce zostanie udzielona pomoc. Termin realizacji tego celu określono na rok 2001.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. nr 133/97, poz. 883) przewiduje, że organem odpowiedzialnym za sprawy ochrony danych osobowych jest generalny inspektor ochrony danych osobowych, powoływany i odwoływany przez Sejm, za zgodą Senatu. Nad przestrzeganiem przepisów tej ustawy czuwa generalny inspektor oraz upoważnieni przez niego inspektorzy.

Na żądanie strony polskiej Komisja udzieli pomocy w celu powołania niezależnych organów już od bieżącego roku.

Cel 3: Doskonalenie współpracy administracyjnej

Celem tej współpracy jest zapoznanie polskich urzędników oraz specjalistów zajmujących się ochroną danych osobowych z pracą odpowiednich pracowników Komisji. Działaniami wspierającymi realizację tego celu będzie od 1999 r. udział osób fizycznych w grupach roboczych zajmujących się ochroną danych osobowych oraz wzajemną współpracą z organami ochrony w poszczególnych państwach członkowskich.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Polska zobowiązana jest dążyć do podnoszenia świadomości społecznej; w tym celu od 2000 r. prowadzona będzie publiczna kampania informacyjna.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Czechy mają obowiązek harmonizacji prawa o ochronie danych oraz wdrożenia zasad Jednolitego Rynku do 1999 r. i osiągnięcia pełnej zgodności do chwili uzyskania członkostwa w UE. Projekt ustawy, przygotowywany od kilku lat, nie został jednak uchwalony, w szczególności w zakresie ustanowienia organu ds. ochrony danych osobowych, mającego kompetencje określone w art. 26 Dyrektywy nr 95/46/EC. Nowo powołany Urząd ds. Systemu Informacji Państwa (Office for State Information) nie wydaje się być odpowiedni do pełnienia roli organu ochrony danych osobowych. Czechy otrzymują pomoc Unii Europejskiej w zakresie tworzenia odpowiednich organów, szkolenia pracowników oraz wsparcia ekspertów z państw członkowskich.

Estonia w procesie harmonizacji prawa doprowadziła do uchwalenia 12 czerwca 1997 r. ustawy o ochronie danych osobowych, ustanawiającej niezależny organ nadzorczy powoływany przez rząd. Nie jest jasne, czy organ ten ma wystarczające kompetencje przeciwdziałania naruszaniu praw ochrony danych. Estonii wyznaczono czas na dostosowanie prawa w tym zakresie do roku 2000. Dostosowawcze działania legislacyjne, o ile będzie to konieczne, powinny się zakończyć przed uzyskaniem członkostwa. Proces kampanii informacyjnej, przygotowujący obywateli do funkcjonowania w ramach Jednolitego Rynku, rozpocznie się wcześniej niż w Polsce, bo już w roku 1999.

Węgry, podobnie jak Polska, zobowiązane są do podjęcia dalszych działań w celu uzyskania pełnej harmonizacji prawa. W zakresie organów odpowiedzialnych za przestrzeganie przepisów prawa ochrony danych funkcjonująca przy Parlamencie Węgier instytucja ombudsmana działa efektywnie, dlatego też w ramach Road Map nie zostały przewidziane żadne działania szczególne ze strony Unii, chyba że na wyraźne żądanie Węgier. Współpraca administracyjna oraz działania na rzecz zaangażowania uczestników Jednolitego Rynku rozpoczną się w 1998 r.

Słowenia zobowiązana jest do dostosowania swojego prawa w zakresie ochrony danych do obowiązującego we Wspólnocie oraz zakończenia kilkuletnich prac nad projektem ustawy. Komisja wymaga od Słowenii usunięcia rozbieżności między regulacjami dotyczącymi ochrony danych a aktami prawnymi innych dziedzin prawa do końca 1998 r., z zapewnieniem pełnej zgodności do chwili uzyskania członkostwa. Konieczne jest, aby w tworzonych aktach prawnych ustanowiono niezależny organ nadzorczy

o kompetencjach odpowiadających określonym w art. 28 Dyrektywy nr 95/46, obok istniejącej państwowej agencji ds. informacji społecznej. Budowa odpowiednich struktur administracyjnych powinna się rozpocząć w 1999 r., natomiast szeroka kampania informacyjna – w roku 2000. Polska ma zatem najdłuższy czas dostosowania swojego ustawodawstwa, to jest rok 2001.

Wnioski

Obowiązki dostosowania prawa, zmierzające do pełnego jego wdrożenia, określone przez Komisję wskazują na znaczenie ochrony danych w życiu społecznym i obrocie gospodarczym. Autorzy Road Maps podkreślają znaczenie powołania w krajach kandydujących organów nadzoru, przestrzegania prawa w tym zakresie, mającym odpowiednie kompetencje, zgodne z dyrektywami UE. Polska ma dobrą pozycję, a to ze względu na działanie generalnego inspektora ochrony danych osobowych.

BANKOWOŚĆ

Biała Księga Unii Europejskiej, dotycząca regulacji obowiązujących w ramach Jednolitego Rynku, poświęca dużo miejsca funkcjonowaniu instytucji kredytowych (banków). Wśród aktów prawnych proponowanych do wdrożenia w pierwszej kolejności została przede wszystkim wymieniona Pierwsza Dyrektywa Bankowa, wprowadzająca zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej, pod warunkiem spełnienia wskazanych w niej wymogów, a także ustalająca zasady tworzenia instytucji nadzoru (77/780/EWG). Dyrektywa w sprawie funduszy określa, jakie środki finansowe, pozostające w dyspozycji banku, mogą być uznane za jego kapitał (89/299/EWG). Dyrektywa dotycząca współczynnika wypłacalności, której zadaniem jest utrzymanie stabilności systemu bankowego, zawiera postulaty dotyczące relacji między funduszami własnymi a całością aktywów. Czwartym aktem prawnym pierwszego etapu jest Dyrektywa nr 94/19/WE w sprawie gwarancji depozytowych, zawierająca zasady wypłacania depozytariuszom ich oszczędności w przypadku niewypłacalności instytucji kredytowych, w której zdeponowali swoje pieniądze.

Biała Księga przedstawia także regulacje unijne dotyczące banków, zaliczone do środków drugiego etapu, czyli zalecane do harmonizacji w drugiej kolejności. Umieszczono wśród nich Drugą Dyrektywę Bankową nr 89/646/EWG, nazywaną popularnie „konstytucją bankową”. Określa ona zasady prowadzenia usług przez instytucje kredytowe. W szczególności umożliwia działalność na obszarze całej UE po uzyskaniu zezwolenia tylko w jednym kraju członkowskim. Dyrektywa nr 86/635/EWG, w sprawie rocznych sprawozdań finansowych oraz skonsolidowanych bilansów, chociaż jest kierowana bezpośrednio do sektora bankowego, powinna być traktowana również jako regulacja w zakresie prawa spółek. Określa ona sposób tworzenia bilansów oraz rachunków zysków i strat instytucji kredytowych. Dyrektywa nr 93/6/EWG w sprawie odpowiedniego kapitału wprowadza zasady zabezpieczania się przez instytucje kredytowe przed ryzykiem innym niż kredytowe, na przykład ryzykiem lokacyjnym. Przed ponoszeniem nadmiernego ryzyka w stosunku do pojedynczego klienta mają chronić postanowienia Dyrektywy nr 92/121/EWG dotyczącej nadmiernego ryzyka. Zasady nadzoru koncernów bankowych, także tych, których spółki macierzyste nie są instytucjami kredytowymi, wprowadza Dyrektywa nr 92/30/EWG, która dotyczy konsolidacji danych księgowych.

POLSKA

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

W jego ramach należy dostosować polskie prawo do Drugiej Dyrektywy Bankowej, w zakresie rachunkowości rocznej i skonsolidowanej oraz dotyczącej dużych pożyczek. Należy także dostosować polskie akty prawne do dyrektywy o nadzorze skonsolidowanym oraz do dyrektywy w zakresie CAD, Netting i BCCI. To ostatnie zadanie ma być priorytetem w 1999 r. Pozostałe zadania mają zostać wykonane w 1998 r.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

W jego ramach powinna nastąpić poprawa zdolności odpowiednich władz krajowych do nadzorowania postępu procesu wdrażaniu legislacji unijnej w tej dziedzinie. Działania instytucji polskich na rzecz realizacji celu 2 będą wspomagane zewnętrzną pomocą techniczną. Zadania w tym zakresie powinny być wykonane do końca 2000 r.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Służyć ma zapoznaniu się polskiej administracji z metodami pracy analogicznych instytucji w państwach członkowskich UE. Aby to osiągnąć, zostanie poszerzona współpraca między państwami członkowskimi a Polską i innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej, między innymi poprzez uczestnictwo krajów kandydujących do członkostwa w niektórych komitetach technicznych UE. Zostaną również wzmocnione programy w ramach TAIEX. Nie przewiduje się żadnych z góry określonych granic czasowych dla takiej współpracy, która powinna się rozpocząć jak najszybciej.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Będzie to odbywać się poprzez informowanie klientów systemu bankowego o korzyściach wynikających z poprawy stanu systemu finansowego. Zadanie to ma być wykonane w latach 1999–2000.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Pozostałe kraje rozpoczynające negocjacje równocześnie z Polską: Estonia, Czechy, Słowenia i Węgry powinny w 1998 r. dostosować prawo w zakresie podstawowych rozwiązań regulujących bankowość (Druga Dyrektywa Bankowa, rachunkowość roczna i skonsolidowana) oraz zaadoptować dyrektywę o skonsolidowanym nadzorze. Natomiast w 1999 r. powinno dojść do przystosowania ich legislacji w zakresie dalszych standardów: CAD, Netting, BCCI.

W przypadku Słowenii wskazano dodatkowo na potrzebę przeprowadzenia dostosowań legislacyjnych w zakresie współczynnika adekwatności kapitałowej, uznając, że ma to nastąpić w latach 1998–1999. Wobec tego kraju nie zgłoszono postulatu harmonizacji w zakresie Drugiej Dyrektywy Bankowej, rachunkowości rocznej i skonsolidowanej oraz przystosowania dyrektywy o skonsolidowanym nadzorze.

W stosunku do wszystkich krajów zgłoszono na lata 1998–2000 r. postulat wprowadzenia w życie dalszych usprawnień w działaniu kompetentnych instytucji, określających zasady funkcjonowania sfery bankowości. W stosunku do poszczególnych krajów

różnic w tym obszarze nie przedstawiono. Podobnie wskazano w sposób ogólny, bez różnicowania postulatów wobec poszczególnych krajów, potrzebę doskonalenia współpracy instytucji krajowych z analogicznymi instytucjami w krajach członkowskich UE. Również w sposób jednakowy dla wszystkich krajów uczestniczących wskazano jako program na lata 1999–2000 informowanie klientów systemu bankowego o korzyściach płynących ze stosowania się do zasad Jednolitego Rynku.

Wnioski

Adaptacja rekomendowanych aktów prawnych umożliwi osiągnięcie kompatybilności w zakresie bankowości. Zaproponowany harmonogram wdrażania rozwiązań europejskich należy uznać za korzystny. Road Maps, zbudowane w sposób jednolity dla poszczególnych krajów regionu, nie uwzględniają działań podjętych w tym zakresie w wielu krajach, między innymi w Polsce. Sytuacja w poszczególnych krajach w zakresie bankowości, a także stopnia swobody przepływu kapitału, jest różna, toteż zalecenia dla poszczególnych kandydatów powinny być bardziej zróżnicowane i dostosowane do warunków lokalnych.

SYSTEM DOKONYWANIA PŁATNOŚCI

Zagadnienie to, stale zyskujące na znaczeniu w obliczu rozwoju nowych technik i produktów bankowych, nie zostało omówione w Białej Księdze Unii Europejskiej poświęconej zasadom przyjętym na Jednolitym Rynku unijnym. Istniejące regulacje unijne w tym zakresie są jednak na tyle nowe, że umieszczenie ich w Białej Księdze było niemożliwe.

POLSKA

Cel strategiczny 1: Dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Rekomenduje się przeprowadzenie dostosowań w obszarze prawa w celu precyzyjnego zaadaptowania treści następujących aktów prawnych: Dyrektywy w sprawie transgranicznych transferów kredytu (97/5/EC z 27 stycznia 1997 r.), Rekomendacji Komisji dotyczącej transakcji dokonywanych za pomocą elektronicznych instrumentów płatniczych, w szczególności relacji między ich wystawcami i posiadaczami (97/489/EC z 30 lipca 1997 r.) oraz Settlement Finality in Payment and Securities Settlement Systems. Dostosowania te mają uzyskać priorytet w 2000 r.

Cel strategiczny 2: realizacja zasad Jednolitego Rynku

Dostosowanie systemu dokonywania płatności powinno doprowadzić do poprawy działania odpowiednich władz w tym obszarze. Zapowiada się udzielenie Polsce pomocy technicznej w latach 2000–2001.

Cel strategiczny 3: usprawnienie współpracy administracyjnej

Wdrażanie legislacji unijnej będzie sprzyjać poprawie stanu wiedzy pracowników polskiej administracji o metodach pracy instytucji w krajach członkowskich. W latach 2000–2001 przewiduje się uczestnictwo przedstawicieli państw kandydujących, wśród nich Polski, w pracach niektórych komitetów technicznych UE oraz wymianę urzędników.

Cel strategiczny 4: zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Informowanie konsumentów o ich prawach i korzyściach wynikających z istnienia efektywnego systemu dokonywania płatności warunkuje skuteczność wprowadzenia odpowiedniej legislacji. W latach 1999–2000, przed wdrożeniem nowych rozwiązań, należy rozpocząć akcję informowania opinii publicznej.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Postulaty dotyczące poszczególnych krajów są jednolite. Zaleca się wprowadzenie zmian stanu prawa odnoszącego się do transgranicznych transferów kredytu i transakcji przeprowadzanych z użyciem elektronicznych instrumentów płatniczych. Zapowiada się udzielenie w latach 2000–2001 pomocy technicznej krajom przygotowującym się do członkostwa. Przewiduje się uczestnictwo przedstawicieli poszczególnych krajów naszego regionu w pracy tych komitetów technicznych UE, które zajmują się zagadnieniami dokonywania płatności w latach 2000–2001. Akcja informacyjna prowadzona wśród konsumentów powinna ułatwić wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie realizacji płatności.

Wnioski

Adaptacja rekomendowanych aktów prawnych umożliwi osiągnięcie kompatybilności w zakresie płatności z użyciem instrumentów elektronicznych. Zaproponowany harmonogram wdrażania rozwiązań europejskich należy uznać za korzystny.

PRANIE BRUDNYCH PIENIĘDZY

Biała Księga Unii Europejskiej, poświęcona zasadom obowiązującym na unijnym Jednolitym Rynku, zawiera Dyrektywę dotyczącą prania brudnych pieniędzy, pochodzących ze źródeł nielegalnych, takich jak np. handel narkotykami (91/308/EWG). Jest to regulacja horyzontalna, dotycząca całego sektora finansowego, zarówno instytucji kredytowych, jak i innych instytucji finansowych. W Białej Księdze została ona zaliczona do środków pierwszego etapu, zalecanych do wdrożenia w pierwszej kolejności. Zobowiązanie państw Europy Środkowej i Wschodniej do przeciwdziałania praniu pieniędzy znalazło się także w Układach Europejskich, ustanawiających stowarzyszenie między nimi a Wspólnotami Europejskimi.

POLSKA

Cel 1: pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

W jego ramach należy usunąć anonimowe rachunki bankowe. Nie powinno to wymagać udzielania Polsce szczególnej pomocy, ponieważ polska legislacja w tej dziedzinie wydaje się być zasadniczo zgodna z wymaganiami dyrektyw UE.

Cel 2: realizacja zasad Jednolitego Rynku

W jego ramach powinna nastąpić pełne wdrożenie 40 zaleceń Zespołu Zadaniowego Akcji Finansowej (Financial Action Task Force, FATF), w tym zmian w prawie kar-

nym i dotyczącym współpracy międzynarodowej. Proponuje się udział Polski w przygotowywanym przez Radę Europy Projekcie na temat prania brudnych pieniędzy, a także wykorzystanie w tym celu programu PHARE. Nie podaje się żadnych ścisłych granic czasowych realizacji zamierzenia.

Cel 3: usprawnienie współpracy administracyjnej

Ma to służyć zapoznaniu się pracowników polskich instytucji z metodami pracy analogicznych instytucji w państwach członkowskich UE. Aby to osiągnąć, rozważa się uczestnictwo przedstawicieli Polski w pracach komitetu kontaktowego do spraw prania pieniędzy, poczynając od 1999 r.

Cel 4: zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Będzie się to odbywało poprzez angażowanie podmiotów z sektora finansowego do wspierania walki z praniem pieniędzy. Zakłada się prowadzenie kampanii informacyjnej w tym zakresie od 1999 r.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

W stosunku do Estonii, Czech, Słowenii i Węgier zgłoszono te same postulaty. Są to: likwidacja anonimowych rachunków bankowych, wdrożenie zaleceń Zespołu Zadaniowego Akcji Finansowej i ewentualny udział w przygotowywanym Projekcie Rady Europy na temat prania brudnych pieniędzy, poznanie metod pracy analogicznych w stosunku organów kontrolnych w krajach kandydujących instytucji w państwach członkowskich UE oraz większe zaangażowanie podmiotów z sektora finansowego we wspieraniu walki z praniem pieniędzy.

Wnioski

Adaptacja rekomendowanych aktów prawnych umożliwi osiągnięcie kompatybilności w zakresie zwalczania zjawiska prania brudnych pieniędzy. Zaproponowany harmonogram wdrażania rozwiązań europejskich jest przemyślany. Road Maps, zbudowane jednolicie dla poszczególnych krajów regionu, nie uwzględniają działań podjętych w tym zakresie w wielu krajach, między innymi w Polsce.

UBEZPIECZENIA

Podstawą prawną rynku wewnętrznego w dziedzinie ubezpieczeń są dwie dyrektywy:

- Pierwsza Dyrektywa Rady nr 72/239/EWG z 24 lipca 1973 r. dotycząca koordynacji prawa, rozporządzeń oraz przepisów administracyjnych w sprawie rozpoczynania oraz prowadzenia działalności w dziedzinie ubezpieczeń bezpośrednich nie obejmujących ubezpieczeń na życie;
- Pierwsza Dyrektywa Rady nr 79/267/EWG z 5 marca 1979 r. dotycząca koordynacji prawa, rozporządzeń oraz przepisów administracyjnych w sprawie rozpoczynania oraz prowadzenia działalności w dziedzinie ubezpieczeń na życie.

Wraz z uzupełniającą je Dyrektywą Rady nr 91/674/EWG z 19 grudnia 1991 r. w sprawie rocznego sprawozdania finansowego oraz skonsolidowanych wyników towa-

rzystw ubezpieczeniowych, stanowią one, zgodnie z Białą Księgą, środki pierwszego etapu dostosowywania prawa państw Europy Środkowej i Wschodniej do standardów prawa Wspólnot w dziedzinie ubezpieczeń. Głównym celem tych dyrektyw jest umożliwienie towarzystwom ubezpieczeniowym jednego z państw członkowskich prowadzenia działalności w innym państwie członkowskim na warunkach kraju przyjmującego, z wyeliminowaniem nadmiernej biurokracji. Głównymi elementami nadzoru w sektorze ubezpieczeń, przewidzianymi przez te dyrektywy, są: wymóg uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej oraz obowiązek corocznego ujawniania na ujednolicony sposób określonego zakresu informacji finansowych, przy czym zachowano zasadę, iż każde państwo członkowskie sprawuje nadzór odrębnie.

Dyrektywy zaliczone do środków drugiego etapu, to znaczy Trzecia Dyrektywa Rady nr 92/49/EWG z 18 czerwca 1992 r. dotycząca koordynacji prawa, rozporządzeń oraz przepisów administracyjnych w sprawie rozpoczynania oraz prowadzenia działalności w dziedzinie ubezpieczeń bezpośrednich nie obejmujących ubezpieczeń na życie oraz Trzecia Dyrektywa Rady nr 92/96/EWG z 10 listopada 1992 r. dotycząca koordynacji prawa, rozporządzeń oraz przepisów administracyjnych w sprawie rozpoczynania oraz prowadzenia działalności w dziedzinie bezpośrednich ubezpieczeń na życie, wprowadzając pojedyncze zezwolenie na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej (*single passport*) oraz umożliwiają towarzystwom ubezpieczeniowym świadczenie ich usług w innym państwie członkowskim za pośrednictwem utworzonego tam oddziału bądź bezpośrednio z innego państwa członkowskiego, przy czym nadzór sprawuje kraj pochodzenia. Znoszą także obowiązek uprzedniego i systematycznego zgłaszania i zatwierdzania warunków polis ubezpieczeniowych oraz stawek w celu uzyskania zezwolenia.

Pozostałe elementy *acquis communautaire* w dziedzinie ubezpieczeń obejmują postanowienia: Dyrektywy nr 87/344/EWG z 22 czerwca 1987 r. dotyczącej ubezpieczenia od kosztów obsługi prawnej; Dyrektywy nr 87/343/EWG z 22 czerwca 1987 r. dotyczącej ubezpieczenia od spłat kredytu i udzielonych poręczeń; czterech dyrektyw w sprawie ubezpieczeń komunikacyjnych (nr 77/166/EWG; nr 84/5/EWG; nr 90/232/EWG; nr 90/618/EWG); Dyrektywy nr 84/641/EWG dotyczącej usług pomocy turystycznej; Dyrektywy nr 78/473/EWG dotyczącej ubezpieczenia określonych przedsięwzięć podejmowanych na terenie Wspólnoty wspólnie przez kilka towarzystw ubezpieczeniowych.

POLSKA

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

W zakresie celu 1 Polska została potraktowana przez autorów Road Maps inaczej niż pozostałe państwa kandydujące, a mianowicie połączono fazę dopracowania (*fine-tuning*) środków prawnych pierwszego etapu z obowiązkiem przyjęcia środków drugiego etapu (z wyjątkiem mechanizmów pojedynczego zezwolenia i zasady kontroli kraju pochodzenia), przy czym oba te zadania powinny być zrealizowane do końca 1999 r.

Akty prawne nie objęte zakresem pierwszego lub drugiego etapu Polska musi przyjąć w latach 1999–2001. Pomoc ze strony Wspólnoty obejmie wsparcie przygotowania odpowiednich projektów aktów prawnych.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Głównym zadaniem Polski w ramach celu 2 jest zwiększenie możliwości skuteczne-

go działania organów nadzoru ubezpieczeniowego poprzez wzrost liczby pracowników oraz przyznanych kompetencji. Road Map wskazuje na poważne trudności dotyczące urzędników ubezpieczeniowych (aktuariuszy), zarówno w sferze przedsiębiorstw, jak i w administracji.

Harmonogram zakłada podjęcie stosownych działań jeszcze w bieżącym roku i nadrobienie zaległości do końca roku 2001.

Pomoc Wspólnoty będzie polegała na wsparciu działań w celu tworzenia odpowiednich instytucji, wzmocnienia struktur oraz prowadzenia szkoleń zawodowych.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Głównym zadaniem Polski w celu usprawnienia współpracy administracyjnej będzie zapoznanie urzędników, przy wsparciu Wspólnoty, z metodami pracy i praktyką administracyjną państw członkowskich. Ma się to dokonać poprzez nawiązanie i rozwój ścisłej współpracy z organami nadzoru ubezpieczeniowego Unii Europejskiej. Możliwy będzie także udział przedstawicieli polskiej administracji w komitetach technicznych. Zapoczątkowany zostanie program wymiany urzędników państwowych.

Usprawnienie współpracy administracyjnej jest procesem, który powinien się rozpocząć jak najszybciej.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Aby zwiększyć zainteresowanie potencjalnych beneficjentów systemu ubezpieczeń, należy dostarczyć konsumentom i przedsiębiorcom w Polsce informacji o korzyściach płynących z posiadania różnych typów ubezpieczeń i, szerzej, z zalet dobrze funkcjonującego rynku ubezpieczeń. Niezbędne będzie zatem przeprowadzenie skutecznej akcji informacyjnej. Będzie to proces ciągły, który powinien się rozpocząć jak najszybciej.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

W ramach celu 1 pozostałe z omawianych krajów do końca 1999 r. (z wyjątkiem Czech, które mają na to o rok mniej) muszą wprowadzić do swojego systemu legislacyjnego wchodzące w skład pierwszego etapu regulacje prawne dotyczące: warunków udzielania zezwoleń na podjęcie działalności ubezpieczeniowej; oddzielenia działalności w dziedzinie ubezpieczeń na życie od pozostałej działalności ubezpieczeniowej; zasad nadzoru ubezpieczeniowego oraz stosowania norm ostrożności w odniesieniu do różnych grup ryzyka; spełnienia wymogów kapitałowych i finansowych koniecznych do prowadzenia działalności ubezpieczeniowej; kompetencji organów nadzoru ubezpieczeń.

W latach 1999–2001 wszystkie omawiane państwa muszą przyjąć akty drugiego etapu (z wyjątkiem mechanizmów pojedynczego zezwolenia i zasady kontroli kraju pochodzenia). Polska musi to uczynić do końca 1999 r. Natomiast pozostałe akty prawne, wchodzące w skład *acquis* i nie objęte pierwszym lub drugim etapem, wszystkie omawiane kraje muszą przyjąć w latach 1999–2001, czyli tak jak Polska. Pomoc Wspólnoty obejmie wsparcie przygotowania odpowiednich projektów aktów prawnych, tak jak jest to w przypadku Polski.

Głównym zadaniem krajów kandydujących w ramach celu 2 jest zwiększenie możliwości skutecznego działania organów nadzoru ubezpieczeniowego poprzez wzrost liczb

by pracowników oraz przyznanych kompetencji. We wszystkich omawianych krajach, z wyjątkiem Czech, występują także poważne braki aktuariuszy, zarówno w sferze przedsiębiorstw, jak i w administracji. Harmonogram zakłada nadrobienie tych zaległości do końca roku 2001, z tym że Czechy mogą rozpocząć wypełnianie zobowiązań o rok później niż pozostałe kraje kandydujące, które powinny podjąć stosowne działania jeszcze w 1998 r. Tak jak w przypadku Polski pomoc ze strony Wspólnoty obejmie wsparcie działań w celu tworzenia odpowiednich instytucji, wzmocnienia struktur oraz szkolenie zawodowe.

W zakresie celu 3 i celu 4 Road Maps przewidują dla pozostałych krajów kandydujących takie same zadania, metody ich realizacji oraz harmonogram jak dla Polski.

Wnioski

W grupie państw, z którymi negocjacje rozpoczęły się w 1998 r., Polska najlepiej wypełniła zobowiązania wynikające z Białej Księgi (praktycznie w całości przyjęła regulacje pierwszego etapu). Pozostałe państwa muszą wprowadzić jeszcze wiele aktów prawnych pierwszego etapu.

W odróżnieniu od pozostałych państw, przed Polską postawiono zadanie przyjęcia aktów drugiego etapu do końca 1999 r., o dwa lata wcześniej niż obowiązuje to pozostałe państwa.

W ramach realizacji zasad Jednolitego Rynku w dziedzinie ubezpieczeń wszystkie kraje muszą zwiększyć zakres kompetencji i aktywność organów nadzoru ubezpieczeniowego. Czechy wydają się być w tym zakresie najbardziej zaawansowane (ze względu na wystarczającą liczbę aktuariuszy). Jednocześnie, jako jedyny kraj, muszą znacznie zwiększyć liczbę pracowników nadzoru ubezpieczeniowego.

W zakresie celu 3 i celu 4 Road Maps przewidują jednakowe cele, metody ich realizacji oraz harmonogram dla wszystkich krajów kandydujących.

PAPIERY WARTOŚCIOWE

Koordinacja sektora finansowego państw członkowskich, w tym rynku papierów wartościowych, miała na celu utworzenie Jednolitego Rynku. Znaczącym krokiem w tym kierunku było przyjęcie w 1985 r. Dyrektywy w sprawie zbiorowych funduszy inwestycyjnych (UCITS), w której przedstawiono trzy podstawowe zasady: harmonizacji warunków udzielania zezwoleń i ustalania standardów; sprawowania kontroli przez kraje, w których prowadzona jest działalność, oraz wzajemnego uznawania narodowych norm nadzoru. Wypełnieniu tych zadań przez państwa kandydujące do UE służą środki pierwszego etapu Białej Księgi:

- Dyrektywa Rady nr 89/298/EWG z 17 kwietnia 1989 r. o koordynacji wymogów w sprawie sporządzania, weryfikacji oraz udostępniania prospektu emisyjnego w momencie przedstawiania zbywalnych papierów wartościowych w ofercie publicznej;
- Dyrektywa Rady nr 79/279/EWG z 17 marca 1979 r. o koordynacji wymogów w sprawie dopuszczania papierów wartościowych do obrotu na giełdzie papierów wartościowych;
- Dyrektywa Rady nr 88/627/EWG z 12 grudnia 1979 r. w sprawie ogłaszania na-

bycia bądź zbycia dużego pakietu akcji spółki notowanej na giełdzie papierów wartościowych;

- Dyrektywa Rady nr 89/592/EWG z 13 listopada 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów dotyczących wykorzystywania informacji poufnych;
- Dyrektywa Rady nr 85/611/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie koordynacji prawa, przepisów i procedur administracyjnych dotyczących przedsięwzięć obejmujących wspólne inwestycje w zbywalne instrumenty kapitałowe (tzw. Dyrektywa UCITS);
- Dyrektywa Rady nr 91/308/EWG z 10 czerwca 1991 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania brudnych pieniędzy.

Biała Księga zakłada, iż natychmiast po ukończeniu wdrażania środków pierwszego etapu należy, nie zważając na prace toczące się w pozostałych sektorach, przystąpić do przyjmowania regulacji prawnych drugiego etapu, takich jak:

- Dyrektywa Rady nr 93/22/EWG z 10 maja 1993 r. w sprawie świadczenia usług inwestycyjnych w papiery wartościowe, która wprowadza zasadę sprawowania kontroli przez państwo macierzyste oraz zasadę pojedynczego zezwolenia;
- Dyrektywa Rady nr 93/6/EWG z 15 marca 1993 r. w sprawie odpowiedniego kapitału funduszy inwestycyjnych oraz instytucji kredytowych.

Pozostałe środki związane z rynkiem papierów wartościowych, nie zaliczone do etapów pierwszego lub drugiego, to: Dyrektywa Rady nr 80/390/EWG z 5 maja 1980 r. w sprawie koordynacji wymogów dotyczących sporządzania, kontroli oraz rozpowszechniania danych dotyczących emisji przed dopuszczeniem papierów wartościowych na giełdę papierów wartościowych oraz Dyrektywa Rady nr 82/121/EWG z 15 lutego 1982 r. w sprawie informacji publikowanych regularnie przez spółki dopuszczone do obrotu na giełdzie papierów wartościowych.

POLSKA

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Polska powinna do końca 1998 r. wprowadzić do swojego systemu prawnego postanowienia następujących aktów prawnych pierwszego etapu: Dyrektywy nr 89/298/EWG (w części nie uregulowanej); Dyrektywy nr 88/627/EWG; Dyrektywy nr 89/592/EWG (w części nie uregulowanej); Dyrektywy UCITS (w części nie uregulowanej) oraz Dyrektywy nr 79/279/EWG (w części nie uregulowanej).

Akty prawne drugiego etapu oraz pozostałe akty prawne wchodzące w skład *acquis* należy przyjąć w latach 1999–2000.

Wśród aktów prawnych drugiego etapu Polska musi przyjąć postanowienia Dyrektywy nr 93/6/EWG (w części nie uregulowanej); Dyrektywy nr 93/22/EWG (w części nie uregulowanej) oraz nie znajdującej się w Białej Księdze Dyrektywy Rady nr 97/9/EWG o systemach kompensacyjnych dla inwestorów.

Pozostałe środki związane z rynkiem papierów wartościowych, nie zaliczone do etapu pierwszego lub etapu drugiego (przepisy Dyrektyw nr 80/390/EWG oraz nr 82/121/EWG), muszą zostać wprowadzone w całości do końca 2000 r.

W ramach celu 1 pomoc ze strony Wspólnoty obejmie wsparcie przygotowania odpowiednich projektów aktów prawnych.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Głównym zadaniem Polski w zakresie realizacji zasad Jednolitego Rynku w dziedzinie papierów wartościowych jest zwiększenie możliwości skutecznego działania organów nadzoru.

Harmonogram zakłada, że powinno to nastąpić do końca roku 2000.

W ramach pomocy Wspólnota skieruje swoich ekspertów (z państw członkowskich) do polskich urzędów (*secondment*) oraz zorganizuje szkolenia zawodowe.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Aby usprawnić współpracę administracyjną, Polska, przy wsparciu Wspólnoty, będzie musiała zapoznać urzędników z metodami pracy i praktyką administracyjną państw członkowskich, m. in. poprzez udział przedstawicieli polskiej administracji w pracach komitetów konsultacyjnych (komitety kontaktowe HLLS oraz UCITS).

Usprawnienie współpracy administracyjnej to proces, który powinien się rozpocząć z chwilą podjęcia negocjacji członkowskich.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Zwiększenie zainteresowania potencjalnych beneficjentów wymaga dostarczenia uczestnikom rynku papierów wartościowych informacji o rynku kapitałowym, zwłaszcza o ich prawach w kontekście wprowadzanej ochrony inwestorów. Niezbędne będzie zatem przeprowadzenie – najszybciej jak to możliwe – akcji informacyjnej.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Żadnemu z krajów zakwalifikowanych do pierwszej grupy państw nie udało się wprowadzić do swojego systemu prawnego wszystkich postanowień aktów prawnych pierwszego etapu Białej Księgi. Omawiane państwa powinny – tak jak Polska – do końca 1998 r. (z wyjątkiem Czech, które mają na wypełnienie tego zadania rok więcej) wprowadzić następujące regulacje prawne, wchodzące w skład pierwszego etapu:

Czechy – Dyrektywa nr 89/298/EWG (w części nie uregulowanej); Dyrektywa nr 79/279/EWG; Dyrektywa nr 88/627/EWG; Dyrektywa nr 89/592/EWG (w części nie uregulowanej) oraz tzw. Dyrektywa UCITS;

Estonia – Dyrektywa nr 89/298/EWG (Komisja nie ma informacji o zakresie implementacji tej dyrektywy); Dyrektywa nr 88/627/EWG (w części nie uregulowanej); Dyrektywa nr 89/592/EWG (w części nie uregulowanej); natomiast w całości wprowadzone już zostały postanowienia Dyrektywy UCITS oraz Dyrektywy nr 79/279/EWG o koordynacji wymogów w kwestii dopuszczania papierów wartościowych do obrotu na giełdzie papierów wartościowych;

Węgry (zaawansowane we wdrażaniu regulacji prawnych pierwszego etapu) – część postanowień Dyrektywy nr 88/627/EWG oraz Dyrektywy UCITS; pozostałe akty prawne pierwszego etapu zostały przyjęte;

Słowenia – Dyrektywa nr 88/627/EWG oraz Dyrektywa UCITS; pozostałe regulacje pierwszego etapu zostały przyjęte.

Pozostałe omawiane państwa powinny – tak jak Polska – przyjąć w latach 1999–2000 akty prawne drugiego etapu oraz pozostałe akty prawne wchodzące w skład *acquis*.

Wśród aktów prawnych drugiego etapu należy przyjąć:

Czechy – postanowienia Dyrektywy nr 93/6/EWG, Dyrektywy nr 93/22/EWG oraz nie znajdującej się w Białej Księdze Dyrektywy Rady nr 97/9/EWG o systemach kompensacyjnych dla inwestorów.

Estonia – postanowienia Dyrektywy nr 93/6/EWG (w części dotyczącej funduszy inwestycyjnych), Dyrektywy nr 93/22/EWG oraz Dyrektywy nr 97/9/EWG.

Węgry – postanowienia Dyrektywy nr 93/6/EWG (w części już wprowadzonej), Dyrektywy nr 93/22/EWG (w części już wprowadzonej) oraz Dyrektywy nr 97/9/EWG;

Słowenia – postanowienia Dyrektywy nr 93/6/EWG; Dyrektywy nr 93/22/EWG oraz Dyrektywy nr 97/9/EWG

Pozostałe środki związane z rynkiem papierów wartościowych, nie zaliczone do etapów pierwszego lub drugiego (przepisy Dyrektyw nr 80/390/EWG oraz nr 82/121/EWG), muszą zostać wprowadzone we wszystkich omawianych państwach w całości do końca roku 2000, czyli tak jak w Polsce.

Tak jak w przypadku Polski, w ramach celu 1 pomoc Wspólnoty obejmie wsparcie przygotowania odpowiednich projektów aktów prawnych.

W zakresie celu 2, celu 3 i celu 4 Road Maps przewidują dla omawianych państw takie same zadania, metody ich realizacji oraz harmonogram jak dla Polski.

Wnioski

W grupie państw, z którymi negocjacje rozpoczęły się w 1998 r., wyraźne jest duże zróżnicowanie wypełnienia zobowiązań wynikających z pierwszego i drugiego etapu Białej Księgi. W wielu przypadkach Komisja nie ma wiarygodnych danych.

Najbardziej zaawansowane są Węgry (prawie w całości przyjęły regulacje pierwszego etapu).

Co do środków związanych z rynkiem papierów wartościowych, nie zaliczonych do etapów pierwszego lub drugiego, we wszystkich krajach kandydujących sytuacja jest taka sama.

W zakresie celu 4 zapis dotyczący harmonogramu, chociaż identyczny dla wszystkich krajów (*as soon as possible*), może prowadzić do zróżnicowania ich sytuacji, gdyż przeprowadzenie akcji informacyjnej w tym samym czasie we wszystkich omawianych krajach będzie w praktyce niemożliwe.

WZAJEMNE UZNAWANIE KWALIFIKACJI ZAWODOWYCH

Acquis communautaire obejmuje regulacje sektorowe zawierające postanowienia o uznawaniu kwalifikacji zawodowych w odniesieniu do wolnych zawodów, takich jak zawody prawnicze: adwokat, radca prawny, notariusz; zawody medyczne; zawód biegłego rewidenta; doradcy podatkowego i inwestycyjnego; rzecznika patentowego; architekta; księgowego; trenera itd.

W celu zharmonizowania ustawodawstw państw członkowskich w zakresie swobodnego świadczenia usług Rada wydała stosowne akty prawne. Są to:

- Dyrektywa Rady nr 77/249 z 22 marca 1977 r. w sprawie realizacji zasady swobodnego świadczenia usług przez prawników,

- Dyrektywa Rady nr 89/48 z 21 grudnia 1988 r. dotycząca ogólnego systemu uznawania dyplomów szkół wyższych, uzyskanych w wyniku kształcenia zawodowego oraz kursów trwających przez co najmniej trzy lata,
- Ósma Dyrektywa Rady nr 84/253 z 10 kwietnia 1984 r., wydana na podstawie art. 54 ust. 3 pkt. g Traktatu, o zatwierdzaniu osób odpowiedzialnych za prowadzenie obowiązkowej kontroli dokumentów księgowych.

Zawody medyczne, a więc: lekarz, stomatolog, weterynarz, pielęgniarka odpowiedzialna za opiekę ogólną, położna, farmaceuta zostały objęte dyrektywami sektorowymi, w ramach których uregulowano co do każdego zawodu minimalne wymagania w zakresie szkolenia, uznania kwalifikacji zawodowych i doświadczenia zawodowego, np.:

- Dyrektywa Rady nr 93/16 z 5 kwietnia 1993 r. w sprawie ułatwienia swobodnego podejmowania praktyki przez lekarzy w państwach członkowskich oraz uznawania ich dyplomów, świadectw i innych poświadczeń kwalifikacji zawodowych,
- Dyrektywa Rady nr 78/686 z 25 lipca 1978 r. w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych poświadczeń kwalifikacji zawodowych stomatologów, łącznie ze środkami umożliwiającymi pełną swobodę zakładania przedsiębiorstw oraz swobody świadczenia usług.

POLSKA

Cel 1: Dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

W procesie harmonizacji prawa polskiego z prawem Wspólnot Europejskich w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych Polska powinna dążyć do osiągnięcia pełnej wzajemności uznawania dyplomów i kwalifikacji zawodowych w szczególności poprzez zmianę przepisów dotyczących zawodu architekta i zawodów medycznych.

Realizacja tego celu powinna nastąpić do 1999 r. i zostanie wsparta pomocą Unii Europejskiej w opracowywaniu projektów aktów prawnych.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Głównym zadaniem postawionym Polsce przez Komisję do roku 2002 jest stworzenie lub wzmocnienie struktur implementacyjnych, w tym organizacji zawodowych.

W tym celu Polska otrzyma pomoc w budowie struktur instytucjonalnych, w szkoleniu urzędników państwowych i pracowników organizacji zawodowych oraz w przygotowaniu seminariów. Nawiąże również współpracę z organizacjami bliźniaczymi w poszczególnych państwach członkowskich.

Cel 3: Doskonalenie współpracy administracyjnej

Komisja ułatwi pracownikom polskiej administracji zapoznanie się z metodami i praktyką działania w poszczególnych państwach członkowskich. Polscy urzędnicy będą mieli zapewniony udział – jako obserwatorzy – w pracach właściwych komitetów. W ramach programów Karolus oraz TAIEX odbywać się będzie wymiana urzędników. Ma to być proces stały, niezależny od postępów w negocjacjach o uzyskanie członkostwa.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

W ramach realizacji tego celu Polska powinna nieustannie informować społeczeń-

stwo, a zwłaszcza urzędników ministerialnych, członków organizacji oraz różnych stowarzyszeń zawodowych, o obowiązywaniu regulacji prawnych Wspólnoty w tym zakresie, ich znaczeniu i konsekwencjach. Zostaną zorganizowane kampanie informacyjne i seminaria w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Będą one zachętą do nawiązywania kontaktów ze stowarzyszeniami zawodowymi Unii, np. CCBE (stowarzyszenie prawników), FEANI (stowarzyszenie inżynierów). Działania te będą procesem stałym, niezależnym od prowadzonych negocjacji członkowskich.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Wytyczne, a więc cele, harmonogramy oraz działania Czech i Estonii ściśle odpowiadają przedstawionym Polsce.

W przypadku Węgier Komisja nakazuje dostosować przepisy prawa w tym zakresie, a w szczególności w sektorze ochrony zdrowia. Słowenii za cel szczególny postawiono dostosowanie przepisów dotyczących zawodu pielęgniarki.

Wnioski

Komisja nie zajęła indywidualnego stanowiska wobec poszczególnych krajów kandydujących, opartego na znajomości ich ustawodawstw wewnętrznych i stopnia ich dostosowania. Wytyczne, a więc cele, harmonogramy i działania są zbieżne.

PODATKI BEZPOŚREDNIE

Podatkom poświęcona jest znaczna część Road Maps. Mówi się o nich zarówno we wstępie części wprowadzającej – jako o jednym z podstawowych obszarów Jednolitego Rynku, jak i – już dokładniej – w czterech rozdziałach („Podatki bezpośrednie”, „Podatki pośrednie: VAT”, „Akcyza”, „Przeciwdziałanie oszustwom z zakresu VAT-u i akcyzy”).

We wstępie stwierdzono, że VAT i akcyza to jedne z głównych elementów Jednolitego Rynku, oprócz czterech wolności i kwestii kontroli celnej. Przy dostosowywaniu systemu VAT do *acquis* szczególną uwagę należy zwrócić na niedyskryminację między transakcjami krajowymi a transakcjami związanymi z importem oraz na budowę systemu prawnego i administracyjnego umożliwiającego Polsce przystąpienie do unijnego systemu VAT obowiązującego przy operacjach wewnątrzrynkowych w dniu „zero”. Jeżeli zaś chodzi o akcyzę, to priorytetem jest utworzenie systemu składów według modelu unijnego oraz wzmocnienie kontroli.

Takie ujęcie najważniejszych zadań jest identyczne we wszystkich pięciu dokumentach. Różnice występują w kwestii przewidywanego czasu dostosowania systemu podatków pośrednich poszczególnych krajów do unijnych przepisów podatkowych. Tylko w przypadku Polski, Węgier, Czech podaje się oczekiwany przybliżony czas, wymagany do całkowitego przyjęcia unijnego prawa w zakresie podatków pośrednich. Ma to nastąpić w „średnim okresie”, który – według założeń Partnerstwa dla członkostwa – ma trwać dłużej niż rok i zakończyć się z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej.

Podatki bezpośrednie, czyli podatki od działalności gospodarczej, nie podlegają wspólnemu systemowi wewnątrz Unii Europejskiej. Do 31 grudnia 1997 r. w Unii Europejskiej istniało tyle różnych systemów opodatkowania przedsiębiorstw, ile było

państw członkowskich. Rodziło to niebezpieczeństwo podwójnego opodatkowanie i karanie w ten sposób przedsiębiorstw prowadzących działalność na skalę Jednolitego Rynku. Kolejny problem to możliwość stosowania przez państwa członkowskie dumpingu fiskalnego, czyli oferowanie inwestorom zachęt podatkowych.

W związku z odmiennymi pozycjami Komisji i Rady co do zakresu rozwiązań wspólnotowych, dopiero stosunkowo niedawno, tj. 31 grudnia 1997 r., Rada przyjęła Kodeks postępowania w zakresie opodatkowania spółek (Code of Conduct for Business Taxation). Mimo formy prawnej, która nie nakłada bezpośrednio obowiązku respektowania postanowień kodeksu przez państwa członkowskie, dokument ów umożliwia zobowiązanie się państw członkowskich do przestrzegania zasad uczciwej konkurencji. *Peer pressure* ze strony niektórych państw członkowskich może się okazać dyscyplinujące dla pozostałych.

POLSKA

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Polska nie jest zobowiązana do nienakładania nowych podatków, które Kodeks ten uznaje za potencjalnie szkodliwe, lecz stanowczo jej się to zaleca. Unia zaś oferuje pomoc przy interpretacji przepisów Kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania spółek w formie seminariów. Takiego postępowania oczekuje się od Polski już od początku 1998 r.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Ponieważ Kodeks postępowania nie stwarza formalnego obowiązku dostosowania prawa, logiczne jest, że stosowanie się do jego zaleceń w praktyce pozostaje inicjatywą Polski. Nasz kraj może liczyć na pomoc w tym zakresie, jeśli będzie się o nią ubiegać. Polegałaby ona na przygotowaniu administracji do przyszłej współpracy w dziedzinie podatków bezpośrednich (powołanie odpowiednich struktur, szkolenie personelu, także językowe).

Podatki bezpośrednie są dziedziną, w której cele strategiczne ograniczają się do pierwszego i drugiego (brak celów 3 i 4).

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

W przypadku podatków bezpośrednich nie dziwi małe zróżnicowanie zaleceń co do harmonizacji prawa z regulacjami Jednolitego Rynku. Jedyne w przypadku Słowenii priorytetem jest dostosowanie prawa krajowego w zakresie zwolnień podatkowych dla fuzji krajowych, tak by przygotować przyjęcie Dyrektywy nr 90/434. Słowenia ma dostosowywać prawo w tym zakresie od roku 2000. Przestrzeganie niektórych postanowień Kodeksu jest zalecane jako priorytet drugiej kolejności. Pozostałym krajom, w tym Polsce, zaleca się niewprowadzanie żadnych nowych podatków, które zostały uznane za szkodliwe przez Kodeks. Sugeruje się, by wszystkie kraje kandydujące wstrzymały się od nakładania podatków uznanych przez Kodeks za szkodliwe od 1998 r.

W przypadku Estonii brak jest tabeli dotyczącej podatków bezpośrednich, natomiast sektor ten pojawia się w spisie treści i zbiorczym przedstawieniu harmonogramu na końcu dokumentu. Jej miejsca zajęła prawdopodobnie powtórzona dwukrotnie tabela dotycząca VAT-u. Należy to więc uznać za błąd techniczny.

Wnioski

Kwestie opodatkowania kapitału nie są jeszcze przedmiotem regulacji wspólnotowych. Jednakże w związku z tym, że mobilność kapitału zwiększy się po powstaniu unii walutowej, a motywacja do jego lokalizacji w korzystnym obszarze fiskalnym będzie jeszcze większa, Komisja ma wkrótce przedstawić propozycję dotyczącą opodatkowania zysków od kapitału. Można więc przypuszczać, że w przypadku uzgodnienia regulacji wspólnotowych w tym zakresie chciano by je wprowadzić do Road Maps. Nie leży to w interesie Polski ani innych krajów kandydujących, a to ze względu na niski poziom oszczędności w tych krajach. Zwolnienie zysków z kapitału od podatków jest instrumentem pobudzania wzrostu stopy oszczędności, co jest niezbędne do utrzymania wysokiej stopy wzrostu gospodarczego.

PODATKI POŚREDNIE: VAT

Obecny system VAT, obowiązujący w Unii Europejskiej od 1 stycznia 1993 r., jest systemem przejściowym, w którym główną zasadą jest płatność VAT-u w kraju konsumpcji towaru lub usługi, a nie w kraju produkcji. System ostateczny przewiduje wprowadzenie zasady płatności VAT-u w kraju pochodzenia. Jednak ze względu na opór niektórych państw członkowskich w stosunku do niezbędnego wówczas ujednoczenia stawek VAT, prawdopodobnie jeszcze większą niechęć do wprowadzenia VAT-u wspólnotowego oraz przekazania znacznych kompetencji fiskalnych Wspólnocie, obecny system przejściowy będzie obowiązywał w najbliższej przyszłości.

Obecnie system VAT opiera się na dwóch dyrektywach wprowadzających poprawki do Szóstej Dyrektywy VAT, tj. na Dyrektywie nr 91/680 i Dyrektywie nr 92/77, które dotyczą systemu VAT, akcyzy i ujednoczania stawek podatkowych.

Zgodnie z Dyrektywą nr 92/77 normalna stawka VAT nie może być niższa niż 15%, a stawki obniżone – niż 5 %. Stawki obniżone mogą być stosowane wyłącznie w stosunku do kategorii dóbr i usług wymienionych *numerus clausus* w aneksie H do Szóstej Dyrektywy VAT. Dotyczą one głównie dóbr i usług pierwszej potrzeby lub wynikają z założeń polityki socjalnej bądź kulturalnej państwa. W pewnych przypadkach istnieje również możliwość stosowanie dodatkowo obniżonej stawki VAT (nawet do 0%). Ponadto kraje członkowskie, które stosowały stawki obniżone w stosunku do dóbr i usług innych niż te wymienione w aneksie H 1 stycznia 1991 r., mogą stosować je nadal, pod warunkiem, że nie są one niższe niż 12%. W praktyce przestrzegane są „widelki” minimalnej i maksymalnej stawki VAT: 15% – 25 %.

Dyrektywa nr 91/680 uzupełnia Dyrektywę nr 77/388 i ustanawia system przejściowy VAT. Zasadą jest opodatkowanie transakcji wspólnotowych między płatnikami VAT w kraju przeznaczenia (kraju ostatecznej konsumpcji nabytego dobra lub usługi). Rozwiązania specjalne dotyczą sprzedaży wysyłkowej.

Dyrektywa nr 95/7 dotyczy usług transportowych związanych z importem dóbr lub usług oraz usług dodatkowych, powstających przy obsłudze procesu transportowego, i nakłada na nie VAT kraju importującego.

POLSKA

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Polska zobowiązana jest do całkowitego dostosowania prawa do unijnego systemu VAT, w tym do przepisów dotyczących transakcji w ramach Jednolitego Rynku. Komisja przedstawiła Polsce najdłuższą listę obszarów dostosowań, na które należy zwrócić szczególną uwagę. Są to: struktura stawek VAT-u, zwrot VAT-u zagranicznym płatnikom VAT-u, prawo do odliczania VAT-u pobranego od usług międzynarodowych, zakres zwolnień z VAT-u. Realizacja tego celu zostanie wsparta pomocą Unii przy opracowywaniu aktów prawnych. Ponadto przewiduje się dwustronne konsultacje oraz uczestnictwo w szkoleniach. Proces dostosowawczy ma się zakończyć do roku 2001.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Jeżeli chodzi o praktyczne stosowanie zasad Jednolitego Rynku, to Polska została zobowiązana do modernizacji administracji podatkowej, tak by była przygotowana do ściągania podatku VAT w systemie obowiązującym w Unii. Road Maps zapowiadają wprowadzenie kompleksowego programu pomocy technicznej. Zaletą jest podanie źródła finansowania tego programu (PHARE) oraz fakt, że jest on w trakcie przygotowywania. Termin jego rozpoczęcia – rok 1998 – jest więc zupełnie realny.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Poprawa współpracy administracyjnej jest logicznie połączona z realizacją zasad Jednolitego Rynku (cel strategiczny 2) i ma być realizowana jako tego część i uzupełnienie. Nie ma więc sztucznego podziału i można liczyć na koordynację działań ze strony osób i instytucji odpowiedzialnych za ich przeprowadzanie. Wymienienie szkoleniowych programów unijnych, które mają być otwarte dla pracowników administracji krajów kandydackich od roku 1998 i być dostępne do dnia „zero”, czynią te propozycje konkretnymi. Jest to dowód, jak wielką wagę Unia Europejska przywiązuje do dostosowania prawa i struktur administracyjnych, a także przeszkolenia pracowników administracji państwowej w kwestii wprowadzenia unijnego systemu VAT.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Strategia informowania i uaktywnienia uczestników Jednolitego Rynku jest sformułowana w znacznie mniej konkretny sposób. Tutaj inicjatywa rozpoczęcia konkretnych programów szkoleniowych i kampanii informacyjnych spoczywa na Polsce, a ich finansowanie przez Unię jest możliwe, lecz nie zagwarantowane. Pod ogólnymi sformułowaniami kryje się więc obowiązek przeprowadzenia szerokiej akcji informacyjno-szkoleniowej, która powinna być skierowana do wszystkich płatników VAT. Jest to zadanie niezbędne i – ze względu na skalę i potrzeby – kosztowne. Pozostaje mieć nadzieję, że środki z *pre-accession facility*, przeznaczone na budowanie instytucji (*support for institution building*), będą mogły być przeznaczone na ten cel.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Główne zróżnicowanie zaleceń w stosunku do poszczególnych krajów kandydackich polega na różnicach w najpilniejszych zadaniach we wprowadzaniu unijnego systemu VAT. I tak:

- Węgry powinny zwrócić uwagę na dostosowania w zakresie: struktury stawek VAT-u oraz specjalnego programu VAT dla rolników;
- w Czechach najpilniejsze sprawy to: struktura stawek VAT-u oraz system zwrotu VAT-u zagranicznym płatnikom VAT-u;
- Estonia ma zwrócić szczególną uwagę na: zakres zwolnień z VAT oraz system zwrotu VAT-u zagranicznym płatnikom VAT-u;
- w przypadku Słowenii zaleca się wprowadzenie i ujednoczenie prawa podatkowego dotyczącego VAT-u z prawem unijnym; takie sformułowanie oraz niewymienienie najpilniejszych zadań odzwierciedlają znaczne opóźnienie Słowenii, gdzie podatek VAT nie został jeszcze w ogóle wprowadzony.

Instrumenty, które mają być wykorzystywane przy wprowadzaniu zmian do ustawodawstwa, mają charakter standardowy i są takie same dla wszystkich pięciu krajów kandydujących.

Czas na wprowadzenie dostosowań w przepisach podatkowych jest taki sam dla wszystkich krajów – do roku 2001.

Jeżeli chodzi o 2, 3 i 4 cel strategiczny, to zostały one sformułowane jednakowo dla wszystkich pięciu krajów, a ich wykonaniu mają również towarzyszyć takie same instrumenty. Czas rozpoczęcia ich realizacji jest taki sam dla wszystkich krajów (rok 1998), z możliwością opóźnienia (w kilku przypadkach) o rok (1998/1999).

Wnioski

Niewielkie zróżnicowanie w zakresie obszarów dostosowawczych między krajami kandydującymi jest zaskakujące. Dłuższa lista najpilniejszych potrzeb dla Polski może wynikać stąd, że Komisja lepiej zna stan polskiego prawa podatkowego. Mało realistyczne wydaje się również ustalenie takiego samego terminu wprowadzania zmian legislacyjnych dla wszystkich krajów (wprowadzenie systemu VAT – jak w przypadku Słowenii – wymaga więcej czasu, przygotowań i dostosowań ze strony administracji rządowej oraz przedsiębiorstw będących płatnikami VAT niż zmiana stawek podatku i dostosowanie programu dla rolników wymagane od Węgier).

Wyraźny nacisk położony na kwestie podatkowe, a w szczególności na gotowość do operacyjnego stosowania unijnego systemu VAT-u dotyczącego transakcji na Jednolitym Rynku, świadczy o dużym znaczeniu tego obszaru dla codziennego funkcjonowania przedsiębiorstw na Jednolitym Rynku, jak i o znacznym skomplikowaniu przepisów wspólnotowych oraz „wrażliwości” politycznej problemu. W tym obszarze nadal obowiązuje procedura jednomyślnego podejmowania decyzji przez Unię. Podatki pośrednie, zwłaszcza VAT, stanowią znaczną i rosnącą część dochodów państw członkowskich. Konsekwencją wprowadzenia rynku wewnętrznego jest większa mobilność czynników produkcji, a co za tym idzie – zwiększenie trudności w ich opodatkowaniu. W przypadku podatków od działalności gospodarczej oraz zysków z kapitału, możliwości efektywnego pobierania podatków przez dane państwo zostały wyraźnie zmniejszone. Dotyczy to zwłaszcza kapitału, który niemalże nie napotyka na żadne bariery przy zmianie obszaru podatkowego na najbardziej korzystny. Ma również miejsce, motywowana względami fiskalnymi, delokalizacja produkcji. I choć zwiększa się obciążenie podatkowe pracy, to znaczenie podatków bezpośrednich maleje. Dlatego coraz większego znaczenia dla dochodów skarbu państwa nabiera opodatkowanie dóbr i usług, czyli w prakty-

ce ich ostatecznego użytkownika (opodatkowanie konsumpcji). Po rozszerzeniu Unii będzie to jeszcze bardziej widoczne.

AKCYZA

Z uwagi na możliwe zakłócenia konkurencji na Jednolitym Rynku oraz na powstawanie barier w stosunku do wolnego przepływu towarów, podstawowa harmonizacja w systemie akcyzy (co do jej struktury i wielkości) między krajami członkowskimi okazała się niezbędna. Podstawą jest art. 99 Traktatu Rzymskiego, który przewiduje działania Wspólnoty w kierunku harmonizacji tego typu podatków. Poza harmonizacją potrzebna okazała się koordynacja działań między krajami członkowskimi, aby zagwarantować, że podobne produkty będą opodatkowane w sposób analogiczny, oraz żeby różnice w cenie końcowej (ze względu na pochodzenie tego samego produktu z różnych obszarów fiskalnych) nie zachęcało do oszustw podatkowych. Dotyczy to zwłaszcza olejów napędowych.

Wspólnotowy system akcyzy opiera się na takich dokumentach prawnych, jak:

- Dyrektywa Rady nr 92/12 EWG, regulująca ogólny system akcyzy, zwolnienia, obrót i kontrolę produktów objętych akcyzą;
- Dyrektywa nr 92/108 EWG, upraszczająca i precyzująca niektóre postanowienia Dyrektywy nr 92/12;
- Dyrektywa nr 94/74, modyfikująca Dyrektywę nr 92/12 w celu uproszczenia wspólnotowego systemu obrotu i kontroli produktów objętych akcyzą;
- wiele dyrektyw harmonizujących strukturę akcyzy na oleje mineralne, napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe oraz wyroby tytoniowe inne niż papierosy.

Wspólnotowy system kontroli produktów objętych akcyzą ma na celu możliwie największe zlikwidowanie barier w ramach wolnego przepływu towarów na Jednolitym Rynku. Ogólna zasada przewiduje, że mimo ww. harmonizacji kraje członkowskie mogą objąć akcyzą nowe kategorie produktów, pod warunkiem, że nie będzie to związane z żadną kontrolą lub formalnościami przy przekraczaniu granicy. Tak więc obrót towarami odbywa się przy zawieszeniu akcyzy. Akcyza jest pobierana w kraju ostatecznej konsumpcji (użytkowania) towaru.

Zgodnie z Dyrektywą nr 92/12 EWG, dotyczącą niektórych produktów będących przedmiotem harmonizacji wspólnotowej, tj. olejów mineralnych, alkoholu i napojów alkoholowych oraz wyrobów tytoniowych, faktem powodującym obowiązek podatkowy (objęcia danego produktu akcyzą) jest jego wyprodukowanie na terenie Wspólnoty lub jego import. Obrót towarami odbywa się, przy zawieszeniu akcyzy, między składami fiskalnymi, na podstawie odpowiednich dokumentów towarzyszących (określonych szczegółowo w Rozporządzeniu Komisji nr 2719/92). Obrót między składami fiskalnymi nie może być poddany takiej kontroli, która mogłaby być przeszkodą dla wolnego przepływu towarów na rynku wewnętrznym. Kraje członkowskie mogą jednak wprowadzić wymóg banderolowania lub innego oznakowania fiskalnego. Dyrektywa wprowadza również zasady informowania odpowiednich organów państwa przez uczestników obrotu o wysłanych lub otrzymanych dostawach towarów na podstawie dokumentów towarzyszących obrotowi towarami objętymi akcyzą.

Stworzenie systemu składów fiskalnych wymaga połączeń informatycznych między nimi, aby zapewnić, by produkty opuszczające terytorium danego kraju bez zapłacenia akcyzy zostały w całości dostarczone do magazynu w kraju przeznaczenia.

POLSKA

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Polska jest zobowiązana do całkowitego ujednoczenia prawa z prawem wspólnotowym w zakresie akcyzy, a w szczególności do stworzenia systemu składów fiskalnych, umożliwiającego obrót towarami przy zawieszeniu akcyzy. Ponadto Polska powinna dostosować strukturę oraz poziom akcyzy do modelu wspólnotowego.

Pomoc Wspólnoty będzie polegać na pomocy w opracowywaniu aktów prawnych, konsultacjach dwustronnych, wizytach szkoleniowych oraz spotkaniach roboczych (warsztatach).

Polska ma zakończyć dostosowywanie regulacji prawnych w tym zakresie do roku 2001.

Jeżeli zaś chodzi o cel 2, a więc realizację zasad Jednolitego Rynku, cel 3, a więc usprawnienie współpracy administracyjnej oraz cel 4 – zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku, to są one identyczne z analogicznymi celami przedstawionymi przy podatkach bezpośrednich – VAT.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Węgry, Czechy, Estonia i Słowenia mają w dziedzinie akcyzy takie same zadania i tak samo określone terminy jak Polska. Mogą też liczyć na taką samą pomoc ze strony Unii Europejskiej.

Wnioski

Akcyza to podatek płacony w kraju konsumpcji, czyli w kraju importera. W związku z tym eliminacja barier fiskalnych przy wprowadzeniu Jednolitego Rynku nie miała takiego wpływu na system akcyzy jak w przypadku VAT-u. Jednak fakt, że akcyza jest podatkiem nakładanym jako stała wielkość na jednostkę produktu i może stanowić nawet 50–60% jego ceny, powoduje zwiększenie różnic w cenach końcowych identycznych produktów w różnych krajach członkowskich. Różnice te dodatkowo powiększa wliczanie akcyzy w podstawę naliczania VAT-u. Ponadto akcyza jest stosowana wybiórczo w stosunku do różnych grup produktów. Oprócz swego głównego zadania – zapewnienia dochodów budżetowych – wypełnia ona również zadania polityki zdrowia czy ochrony środowiska. To podwójne zróżnicowanie: między grupami produktów – w zależności od polityk poszczególnych państw członkowskich oraz między wielkością akcyzy i jej wpływem na cenę końcową produktu powoduje, że akcyza zmienia relacje cenowe, wpływając tym samym na pozycję konkurencyjną przedsiębiorstw. Tak więc ujednoczenie poziomu stawek i struktury akcyzy (czyli np. w przypadku akcyzy na oleje napędowe w Polsce jej podnoszenie) wpłynie na pozycję konkurencyjną przedsiębiorstw w krajach kandydujących.

Dziwi małe zróżnicowanie zadań i środków między poszczególnymi krajami, zwłaszcza przy wpływie takiej harmonizacji na konkurencyjność przedsiębiorstw i jej konsekwencje budżetowe. Należy przypuszczać, że zróżnicowanie w kalendarium ujednoczenia tych stóp wyniknie w sposób naturalny z różnego czasu trwania negocjacji.

PRZECIWDZIAŁANIE OSZUSTWOM PODATKOWYM Z ZAKRESU PODATKU VAT I AKCYZY

Konsekwencją zniesienia kontroli na granicach między krajami członkowskimi są rozwiązania wspólnotowe, umożliwiające zapobieganie oszustwom podatkowym z zakresu VAT-u i akcyzy. Dziedzinę tę regulują następujące akty prawne:

- Dyrektywy nr 76/308 i 76/799 o wzajemnej pomocy w zakresie zapobiegania oszustwom podatkowym przy podatku VAT;
- Rozporządzenie Rady nr 218/92 EWG dotyczące współpracy administracyjnej przy podatkach pośrednich, wzmacniające postanowienia ww. dyrektyw;
- Dyrektywa nr 91/680 EWG umożliwiająca krajom członkowskim podjęcie dodatkowych procedur w celu walki z oszustwami podatkowymi przy podatku VAT;
- Dyrektywa nr 95/60 wzmacniająca kontrolę i zapobieganie oszustwom podatkowym przy akcyzie na oleje napędowe.

Rozporządzenie nr 218/92 przewiduje, że każdy kraj członkowski musi uzyskać od sprzedawców znajdujących się na jego terytorium i wysyłających dostawy poza to terytorium dane pozwalające zidentyfikować sprzedającego kupującego w innym kraju oraz całkowitą liczbę transakcji przeprowadzonych między nimi. Kraj kupującego może otrzymać dane pozwalające ustalić kupujących, którzy dokonali zakupu w innym kraju członkowskim oraz całkowitą wartość ich zakupów.

W ramach tego systemu działa program VIES – VAT Information Exchange System (System Wymiany Informacji Dotyczących VAT-u), który umożliwia urzędnikom i przedsiębiorstwom uzyskanie potwierdzenia ważności numeru identyfikacyjnego danej osoby oraz wymianę i konsultowanie informacji dotyczących dostawców wspólnotowych działających w różnych krajach członkowskich.

Kraje członkowskie mogą na swoim terytorium podejmować wszelkie działania mające na celu kontrolę produktów objętych akcyzą. Stosowanie banderoli lub podobnych środków kontroli pozostaje w kompetencji państw członkowskich. Muszą być one stosowane w sposób niedyskryminujący.

Problem oszustw podatkowych pojawia się zwłaszcza w przypadku olejów napędowych, bowiem różna wysokość akcyzy powoduje znaczne różnice w ich cenie. Dyrektywa nr 95/60 wzmacnia kontrolę wymierzoną przeciwko oszustwom z tym związanym, normując oznakowanie wszystkich typów olejów napędowych przeznaczonych do stosowania na Jednolitym Rynku po obłożeniu podatkiem innej wysokości niż normalnie przewidziana dla oleju napędowego.

POLSKA

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Polska zobowiązana jest do całkowitego przyjęcia wspólnotowych wymagań dotyczących kontroli i przeciwdziałania oszustwom podatkowym oraz zaleceń i rekomendacji w tej dziedzinie, tak aby umożliwić poprawne stosowanie *acquis* i współpracę z odpowiednimi urzędami krajów członkowskich w dniu przystąpienia do Unii Europejskiej.

Pomoc Unii ma obejmować wsparcie przy sporządzaniu odpowiednich aktów prawnych i przy współpracy administracyjnej oraz umożliwienie uczestnictwa w seminariach FISCALIS i wymianach.

Działania w tym kierunku mają się rozpocząć w 1998 r.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Polska ma przygotować wprowadzenie niezbędnej struktury administracyjnej (CLO) oraz stosowanie struktur technicznych (VIES i Systemu Kontroli Ruch Towarów Objętych Akcyzą – Excise Movement Control System). Ponadto należy poprawić lub wprowadzić specjalistyczną komórkę dochodzeniową.

Pomoc Unii ma polegać na różnego rodzaju pomocy technicznej.

Wymagane działania mają się rozpocząć w 1999 r.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Celem jest zapoznanie polskiej administracji z metodami i praktyką kontroli i zapobiegania oszustwom podatkowym stosowanymi przez kraje członkowskie i Komisję Europejską. Należy zatem rozwinąć współpracę ze wspólnotowymi organami nadzoru podatkowego. Możliwe jest uczestnictwo w pracach komitetów SCAC, SCAF i innych. Przewidziane są szkolenia i wymiany pracowników administracji oraz przygotowanie do działań operacyjnych przewidzianych w programie FISCALIS (np. kontrole wielostronne).

Działania w tym kierunku mają się rozpocząć w roku 2000.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Polska jest zobowiązana do poinformowania podatników o nowym systemie kontroli, nowych wymaganiach dotyczących oświadczeń podatkowych, zgodności z prawem Unii oraz przestępstwach podatkowych.

Zadania te mają być wykonane poprzez kampanie i spotkania informacyjne, które powinny być organizowane począwszy od roku 2000.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Pozostałym krajom kandydackim przedstawiono takie same zadania, zaproponowano identyczne instrumenty do ich wykonania oraz wyznaczono takie same terminy ich realizacji.

Wnioski

Brak różnic między krajami kandydackimi wynika zapewne z takiej samej natury problemów związanych z zapobieganiem przestępstwom podatkowym. Stosunkowo duża szczegółowość propozycji co do realizacji celów 2 i 3 wskazuje na wagę problemu i możliwość jego eskalacji po wejściu do Unii, jeżeli wspólnotowy system kontroli nie będzie funkcjonował w danym państwie w dniu uzyskania członkostwa w UE.

CŁA

Prawo celne Wspólnoty Europejskiej to jeden z najbardziej rozbudowanych elementów prawa wspólnotowego. Spośród przepisów prawa pierwotnego regulujących

swobodny przepływ towarów należy wyróżnić następujące postanowienia Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej:

- art. 9 – zakazujący opłat celnych i środków o skutku podobnym;
- art. 30 – zakazujący ograniczeń ilościowych i środków o skutku podobnym;
- art. 95 – zakazujący dyskryminującego opodatkowania.

Prawo pochodne było tworzone od chwili powstania Wspólnoty Europejskiej. Najważniejszym jego elementem jest Kodeks celny, przyjęty w formie rozporządzenia w roku 1992. Zastąpił on ponad trzydzieści aktów prawnych wydanych przez organy WE w latach 1968–1990. Oprócz Kodeksu celnego obowiązują także postanowienia dotyczące Wspólnej Taryfy Celnej, wspólnotowego obszaru celnego oraz wspólnotowych preferencji celnych.

W Białej Księdze przygotowanej przez Komisję w 1995 r. jako środki pierwszego etapu traktuje się następujące przedsięwzięcia:

- a) dostosowanie ustawodawstwa do wspólnotowego Kodeksu celnego;
- b) przystąpienie do konwencji o procedurach tranzytowych;
- c) przyjęcie Scalonej Nomenklatury Wspólnoty;
- d) wdrożenie postanowień z posiedzeń Rady Europejskiej w Kopenhadze oraz w Essen w sprawie ujednoczenia zasad dotyczących pochodzenia towarów;
- e) konsolidacja przepisów dotyczących wzajemnej pomocy administracyjnej w Układach Europejskich.

Do pierwszego etapu Komisja zalicza około 30 aktów prawnych.

Dostosowanie ustawodawstwa w ramach drugiego etapu będzie prowadzić do pełnej integracji z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej. Oznacza to, między innymi, całkowite przyjęcie obowiązków wynikających z konieczności ochrony i kontroli granicy zewnętrznej UE. Wiąże się to również z udziałem w harmonizacji zasad i procedur celnych na poziomie międzynarodowym. Wykaz aktów prawnych drugiego etapu obejmuje kilkadziesiąt pozycji, które dotyczą takich zagadnień, jak: przepływ towarów, reguły pochodzenia, scalona nomenklatura, polityka celna, polityka przeciwdziałania defraudacji itp.

POLSKA

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Komisja wskazuje jedynie na konieczność dostosowania polskiego ustawodawstwa celnego do dorobku prawnego Wspólnoty. Dotyczy to przede wszystkim Kodeksu celnego oraz przepisów wykonawczych. Realizację tego celu umożliwi pomoc UE w przygotowaniu odpowiednich aktów prawnych, jak również dwustronne konsultacje. Początkowym okresem realizacji tego celu jest rok 1998, a końcowym – przystąpienie Polski do UE.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Realizacja tego celu polega na modernizacji administracji celnej w zakresie wprowadzenia i utrzymywania zasad celnych w ramach Jednolitego Rynku, bez wewnętrznych kontroli granicznych. Sposobem realizacji powinny być programy pomocy technicznej, obejmujące: warsztaty, wizyty studialne, doradztwo w zakresie ustawodawstwa

i administracji. Działania te mają uzupełniać strategię przedczłonkowską w stosunku do zagadnień celnych i podatkowych. Przewiduje się także korzystanie z wymiany celnej w ramach programu Customs 2000. Początkiem realizacji tego celu jest rok 1998, a końcowym – przystąpienie Polski do UE.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Cel ten powinien być fragmentem i uzupełnieniem działań powziętych w ramach celu strategicznego 2. Uzupełnieniem tych działań będą, jak się przewiduje:

- udział w wizytach studialnych i warsztatach zorganizowanych przy współpracy z PHARE i Biurem TAIEX;
- otwarcie programów Matthaeus i Customs 2000 dla Polski;
- utworzenie działu integracji w ramach administracji celnej.

Początkiem realizacji tego celu jest rok 1998, a końcowym – przystąpienie Polski do UE.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Cel ten polega na analizowaniu poglądów środowisk gospodarczych dotyczących aspektów celnych rozszerzenia Unii oraz kształtowaniu powszechnej świadomości o prawach i obowiązkach wynikających z obywatelstwa Unii. Powinno temu służyć przekazywanie odpowiednich informacji środowiskom gospodarczym, stowarzyszeniom, IECC, izmom przemysłowym itp. Początkiem realizacji tego celu jest rok 1998, a końcowym – przystąpienie Polski do UE.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Żadna z Road Maps nie wskazuje na jakiegokolwiek różnice między państwami pierwszego etapu rozszerzenia.

Wnioski

Wydaje się, że z powodu złożoności problematyki Komisja nie zdecydowała się na różnicowanie stopnia zaawansowania poszczególnych krajów.

ZAPOBIEGANIE OSZUSTWOM CELNYM

Zagadnienie to jest jednym z elementów polityki celnej Wspólnoty Europejskiej. W ramach Białej Księgi objęte jest ono środkami drugiego etapu; w szczególności powoływano się na konieczność stosowania Rozporządzenia Rady nr 81/1468/EWG z 19 maja 1981 r. w sprawie wzajemnej pomocy między władzami administracyjnymi państw członkowskich oraz ich współpracy z Komisją w celu zapewnienia właściwego stosowania przepisów celnych lub przepisów rolnych.

Wspomniane rozporządzenie zostało uchylone przez nowe Rozporządzenie Rady nr 515/97 z 13 marca 1997 r., regulujące te same zagadnienia. Oprócz tego należy wymienić jeszcze dwa akty prawne:

- Rozporządzenie Rady nr 2988/95 z 18 grudnia 1995 r. o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich;

- Rozporządzenie Rady nr 2185/96 z 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli wrywkowych i inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przeciwko oszustwom i innym nieprawidłowościom.

POLSKA

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Cel ten obejmuje przede wszystkim przyjęcie i wdrożenie wspólnotowych mechanizmów kontrolnych, strategii wykonawczej oraz wszelkich systemów wymogów zapobiegających oszustwom celnym, jak również przyjęcie ustawodawstwa, które w chwili przystąpienia pozwoli na implementację dorobku wspólnotowego w zakresie pomocy administracyjnej przy zapobieganiu oszustwom celnym. Wiąże się z tym również przyjęcie wszelkich innych zobowiązań i zaleceń przewidzianych w programach SEM 2000 i Customs 2000, wliczając w to bieżące programy Komisji dotyczące zapobiegania oszustwom celnym.

Realizacji tego celu powinno służyć udostępnienie pomocy technicznej i szkoleniowej niezbędnej do pełnej implementacji Rozporządzenia nr 515/97 (o wzajemnej pomocy i współpracy celnej). Początkiem realizacji tego celu jest rok 1998.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Cel ten polega na tworzeniu odpowiedniej infrastruktury administracyjnej, zarówno krajowej, jak i regionalnej. Wiąże się z tym uruchomienie systemu technicznego wspierania niższego szczebla, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia wydajności i jakości powstałej infrastruktury, zgodnie z potrzebami wynikającymi z wymogów współpracy w ramach WE. Powinno temu służyć poznawanie wspólnotowych mechanizmów przeciwdziałania oszustwom celnym, objętym Rozporządzeniami: nr 515/97 (o wzajemnej pomocy), 2988/95 (o ochronie interesów finansowych WE), 2185/96 (o kontroli wrywkowej), 1552/89 (o monitorowaniu odszkodowań finansowych). Pomoc przy tworzeniu odpowiednich struktur instytucjonalnych powinna polegać na opracowywaniu ekspertyz, doradztwie i szkoleniu kadr. Początkiem realizacji tego celu jest rok 1999.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Ma ona polegać na zapoznaniu organów administracji ze wspólnotową teorią kontroli celnej i przeciwdziałania oszustwom. Obejmuje ona takie zagadnienia, jak: analiza ryzyka (uwzględniająca lokalne uwarunkowania geograficzne), identyfikowanie i określanie strategicznych priorytetów w zakresie ceł i rolnictwa (obejmujące aspekty tranzytu wspólnotowego), wykonywanie funkcji „agenturalnych” przez urzędy celne w zakresie kontroli produktów zakazanych, handlu narkotykami i zagadnień ochrony środowiska. Zwraca się również uwagę na wyeksponowanie problemów przestępstw gospodarczych i naruszeń własności intelektualnej. Szczególne znaczenie należy przypisać powiązaniu niniejszych kwestii z III filarem UE.

Realizacji tego celu powinno służyć rozwijanie współpracy z odpowiednimi urzędami na poziomie Wspólnoty i państw członkowskich oraz szkolenie i wymiana urzędników. Kwestie szczegółowe mają polegać na wyjaśnianiu zagadnień związanych z oszu-

stwami wynikającymi ze stosowania wspólnotowych taryf, z reguł pochodzenia, z zasad wyceny oraz z tych aspektów zewnętrznej polityki handlowej, które obejmują zarówno porozumienia handlowe Wspólnoty z państwami trzecimi (GSP, MFA, ACP itd.), jak i protokoły o współpracy administracyjnej. Szczególny nacisk położono na wykrywanie naruszeń wspólnotowych systemów taryf preferencyjnych, obchodzenie porozumienia tekstylnego MFA i łamanie reguł antydumpingowych. Wspomina się też o wprowadzeniu komputerowego systemu wymiany informacji oraz podlegającemu mu Systemu Wczesnego Ostrzegania, tak jak w przypadku ruchu tranzytowego. Konieczne wydaje się również stymulowanie systemu gromadzącego i oceniającego informacje. Komisja zachęca do tworzenia baz danych o oszustwach celnych w celu (ewentualnego) połączenia systemu krajowego z systemem wspólnotowym. Początkiem realizacji tego celu jest rok 2000.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Komisja wskazuje na konieczność informowania podmiotów gospodarczych o wymogach celnych. Istotne jest zdobycie przyzwolenia i poparcia środowisk gospodarczych dla działań zapewniających wzajemne zaufanie i przekonanie o bezpieczeństwie systemu celnego WE. Powinno temu służyć podjęcie efektywnych działań przeciwko przestępstwom celnym i innym nieprawidłowościom. Zwraca się również uwagę na promowanie przyjaznych kontaktów z korpusem urzędniczym. Realizację tego celu powinny wspierać także różne seminaria i warsztaty na temat funkcjonowania wspólnotowego systemu celnego. Niezbędne będzie utworzenie odpowiednich placówek informacyjnych w ramach administracji celnej. Początkiem realizacji tego celu jest rok 2000.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Żadna z Road Map nie wskazuje na jakiegokolwiek różnice między państwami pierwszego etapu.

Wnioski

Wydaje się, że z powodu złożoności problematyki Komisja nie zdecydowała się na różnicowanie stopnia zaawansowania poszczególnych krajów.

Wnioski

Przeprowadzona analiza porównawcza przedstawionych przez Komisję Europejską dokumentów pod nazwą Road Maps skłania do sformułowania wniosków zarówno na temat charakteru tych dokumentów, jak i ich znaczenia w procesie integracji Polski oraz innych krajów środkowoeuropejskich z Unią Europejską.

Podstawowy wniosek, wart podkreślenia na wstępie, sprowadza się do konstatacji, iż dokumenty te nie mają charakteru prawnego. Wprawdzie, jak wykazano w rozdziale II niniejszego opracowania, Road Maps opierają się na decyzjach Rady (w przypadku Polski jest to Decyzja 98/260), wydanych z kolei na podstawie Rozporządzenia Rady 622/98 z 16 marca 1998 r. o pomocy krajom kandydującym w ramach strategii przedczłonkowskiej, to jednak nie mieszczą się w żadnej z kategorii źródeł prawa, i to zarówno prawa Wspólnot Europejskich, jak i prawa międzynarodowego. Stąd Road Maps należy oceniać jako dokument o charakterze doradczym, sporządzony w ramach udzielania państwom stowarzyszonym pomocy technicznej, wspierający procesy dostosowań gospodarczych i prawnych w okresie przedakcesyjnym. Można się ponadto spodziewać, że Komisja – jako organ zaangażowany w negocjacje z krajami kandydującymi – będzie przestrzegać ustaleń i priorytetów określonych w Road Maps. W takiej sytuacji stan realizacji zaleceń zawartych w Road Maps może się stać argumentem opóźniającym poszerzenie Unii o nowe państwa. Road Maps mogą być także uznane za punkt odniesienia w ocenie stopnia przygotowania krajów kandydujących do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej. Tak więc, chociaż z Road Maps nie wynikają (dla krajów kandydujących) żadne prawa ani obowiązki, to jednak ich treść może wpływać na kierunki bieżących działań podejmowanych w celu przygotowania się do negocjacji, a w perspektywie także do członkostwa w Unii Europejskiej.

Zgodnie z treścią wprowadzenia do Road Maps, zasadniczym celem tych dokumentów jest określenie indywidualnych harmonogramów działań dostosowujących dla dziesięciu państw stowarzyszonych w poszczególnych sektorach Jednolitego Rynku, na podstawie realizacji czterech celów strategicznych: pełnego wdrożenia ustawodawstwa Jednolitego Rynku, realizacji podstawowych zasad jego funkcjonowania, usprawnienia współpracy administracyjnej w tym zakresie oraz rzeczywistego zaangażowania uczestników Jednolitego Rynku.

Przedstawione w Road Maps postulaty realizacji każdego z wymienionych celów dotyczą 19 szczególnie ważnych dziedzin gospodarki, stanowiących trzon Jednolitego Rynku Unii Europejskiej. Z tego też względu należy uważać je za instrument wpływający na przebieg procesów włączania się krajów Europy Środkowej i Wschodniej do Jednolitego Rynku UE. W związku z tym, że regulacje dotyczące Jednolitego Rynku stanowią główną część *acquis communautaire*, to harmonizacja prawa w tym zakresie oraz realizacja zasad jego funkcjonowania stają się – w świetle Road Maps – podstawowym elementem przygotowywania się krajów kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej.

Należy podkreślić, że poszczególne akty prawne, przedstawiane w Road Maps jako postulowany przedmiot dostosowań, odgrywają zasadniczą rolę wśród wszystkich rozwiązań instytucjonalnych, określających sposób funkcjonowania wskazanych w tym dokumencie części składowych Jednolitego Rynku. Dlatego też identyfikacja problemów integracyjnych powinna zostać oceniona jako przydatna przy formułowaniu progra-

mów działań dostosowawczych, choć, co należy podkreślić, Road Maps całkowicie nie rozwiązują problemu identyfikacji zagadnień integracyjnych. Nie obejmują bowiem wszystkich zagadnień składających się na proces integracji, również w obszarze Jednolitego Rynku. Tym samym nie mogą być uznane za wyczerpujący program działań dostosowawczych, ani za harmonogram takich działań.

Dla analizy treści Road Maps istotne znaczenie ma ich porównanie z innymi dokumentami o podobnym charakterze, tworzonymi przez organy Wspólnoty. Komisja Europejska przedstawiła bowiem niemal w tym samym czasie dwie istotne inicjatywy integracyjne: Partnerstwo dla członkostwa oraz Road Maps. W Road Maps w szczególności nie znalazły się regulacje dotyczące konkurencji i monitorowania pomocy publicznej, które Partnerstwo uznaje za bardzo ważne. Pominięto w nich także zagadnienia transportu, ochrony środowiska, normalizacji i certyfikacji. Dokument ten nie obejmuje również jednego z czterech fundamentów Jednolitego Rynku, to znaczy swobody przepływu osób. Wskazuje to na wybiórczą postać Road Maps w określaniu zadań dla państw przygotowujących się do członkostwa w UE. Z licznych wypowiedzi polityków europejskich w okresie bezpośrednio poprzedzającym rozpoczęcie negocjacji wynika, że problem dostępu pracowników z krajów Europy Środkowej i Wschodniej do wspólnotowego rynku pracy będzie, oprócz zagadnień rolnictwa, jednym z najtrudniejszych tematów negocjacyjnych. Brak w Road Maps wzmianki o jednej z podstawowych wolności tworzących Jednolity Rynek może być odbierany jako instrumentalne podejście do tego dokumentu i wysuwanie jako przedmiotu negocjacji tych działań dostosowawczych, które nie zagrażają interesom gospodarczym Unii.

Road Maps to dokument uzupełniający Białą Księgę na temat europejskiego rynku wewnętrznego, opublikowaną przez Komisję Europejską. Ma ona postać jednolitą dla wszystkich państw ubiegających się o członkostwo w UE, zawiera całościowy opis regulacji określających funkcjonowanie Jednolitego Rynku. Po przedstawieniu przez Komisję opinii (*avis*) na temat poszczególnych kandydatów i wskazaniu, co jest dla nich najważniejszym obszarem dalszych dostosowań, powstała inicjatywa budowy instrumentów adekwatnych do sytuacji panującej w poszczególnych krajach. Takimi narzędziami miały stać się właśnie Road Maps, co znalazło wyraz we wprowadzeniach do każdej z „map”.

W kontekście analizy tych materiałów nie można jednak stwierdzić, że postulaty integracyjne pod adresem poszczególnych krajów są wyraźnie zróżnicowane, ściśle odpowiadają wskazanym w opiniach obszarom uzasadnionych intensywnych procesów dostosowawczych i są adekwatne do ich zaawansowania integracyjnego. W wielu dziedzinach wcale nie ma różnic między Road Maps dla poszczególnych krajów, natomiast tam, gdzie one występują, nie dotyczą zagadnień o znaczeniu podstawowym. Najczęściej sprowadzają się one bowiem do odmiennie określonych terminów realizacji wskazanych działań dostosowawczych, które w przypadku wszystkich państw są właściwie tożsame.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż autorzy dokumentu nie dzielą państw na lepiej i gorzej przygotowane do członkostwa w UE i z tego powodu rozpoczynające negocjacje w sprawie członkostwa w różnych terminach. Należy zatem stwierdzić, że Road Maps nie uwzględniają informacji o stopniu przygotowania do członkostwa w UE krajów Europy Środkowej. Dokument ten nie pozwala także na pośrednie dokonanie oceny sytuacji ekonomicznej w tych krajach. Przedstawione w rozdziale IV niniejszej

analizy omówienie podstawowych wskaźników ekonomicznych każdego z państw, adresatów Road Maps, wskazuje wyraźnie, że sytuacja gospodarcza poszczególnych krajów jest zdecydowanie odmienna. Po przeprowadzeniu analizy sektorowej należy stwierdzić, że główne zindywidualizowanie Road Maps między poszczególnymi krajami kandydującymi dotyczy obszaru dostosowania ustawodawstwa Jednolitego Rynku (cel strategiczny 1). Komisja wskazuje na różne dziedziny prawa, które powinny być dostosowane w pierwszej kolejności, oraz wyznacza różne terminy zakończenia tego procesu. Jednakże proponowane działania zainteresowanych państw oraz formy pomocy ze strony Unii są jednakowe dla wszystkich krajów, niezależnie od stopnia zaawansowania harmonizacji prawa i zakresu pracy pozostającej jeszcze do wykonania. Niemal identyczne są natomiast zadania służące realizacji pozostałych celów strategicznych, a więc realizacji zasad Jednolitego Rynku (cel strategiczny 2), usprawnienia współpracy administracyjnej (cel strategiczny 3) i zaangażowania uczestników Jednolitego Rynku (cel strategiczny 4). Jedyne różnice dotyczą terminów wykonania tych zadań.

Najbardziej konkretnie została sformułowana zapowiedź pomocy unijnej przy realizacji celów 2 i 3. Wymieniono tu nazwy programów, które będą dla krajów kandydujących źródłem finansowania podejmowanych działań. Zadanie zaangażowania uczestników Jednolitego Rynku (cel strategiczny 4) zostało określone mało precyzyjnie. Niejasne są zasady uzyskiwania wsparcia Unii, po zgłoszeniu przez państwo ubiegające się o członkostwo odpowiedniej inicjatywy.

Brak zróżnicowania działań zalecanych poszczególnym krajom może wynikać z niedostatecznego przepływu informacji o sytuacji w sektorach opisanych w dokumencie między państwami kandydującymi a Komisją Europejską. Nie jest bowiem uzasadniona ocena, że wszystkie dziesięć krajów, do których Road Maps są adresowane, charakteryzuje takie samo zaawansowanie w dostosowywaniu prawodawstwa do standardów Jednolitego Rynku. W rezultacie Road Maps nie realizują istotnego założenia, które legło u podstaw ich tworzenia: nie są dokumentem zindywidualizowanym.

Ten stan rzeczy mógłby się zmienić, gdyby w przyszłości potraktować Road Maps jako dokument „dynamiczny”, to znaczy zmieniający się w taki sposób, by z jednej strony lepiej on uwzględniał sytuację w poszczególnych krajach i zachodzące w nich zmiany, z drugiej zaś, by kraje, których dotyczy, uzyskały wpływ na jego treść.

Road Maps nie są bezpośrednio powiązane z przyznawaniem krajom kandydującym do członkostwa w UE pomocy przedakcesyjnej. Uzasadnione jest, by istniała jasność co do ewentualnego związku między realizacją treści Road Maps a przyznawaniem pomocy. Formalne uwarunkowanie w artykule 4 Partnerstwa dla członkostwa przyznawania pomocy przedakcesyjnej od dokonanej przez Komisję Europejską oceny tempa przejmowania przez kraj kandydujący *acquis* rodzi pytanie o możliwość wykorzystania Road Maps jako kryterium takiej oceny. Pytanie to wydaje się być tym bardziej zasadne, że w Road Maps znajdują się zadania do realizacji i ich harmonogram, skonstruowane w postaci bardzo ogólnej. A przy tym ewentualny zarzut niewykonania zaleceń Road Maps można łatwo postawić w przypadku celów strategicznych 2, 3 i 4, ponieważ, jak to wykazano w rozdziale VII, są one sformułowane bardzo ogólnikowo. W przypadku celu 4 – zaangażowania uczestników Jednolitego Rynku – zarzut taki może być postawiony praktycznie w każdej chwili, niezależnie od wysiłków i wielkości funduszy przeznaczonych na jego realizację przez kraj kandydujący. W tym miejscu trzeba raz jeszcze zwrócić uwagę, że Road Maps nie są dokumentem prawnym. Ogólność ich sformu-

łowań może zatem, chociaż wcale nie musi, okazać się niekorzystna dla krajów kandydujących.

Należy także podkreślić, że jednostronne wprowadzenie zasady warunkowości w przyznawaniu przez Unię Europejską pomocy państwom stowarzyszonym w ich działaniach dostosowawczych narusza dotychczasowe zasady przyznawania takiej pomocy wynikające z układów stowarzyszeniowych, będących umowami dwustronnymi. Układy Europejskie nie dają bowiem podstaw do jednostronnego poszerzenia zasady warunkowości określonej w przepisach tych traktatów.

Ogólnikowość Road Maps, a w konsekwencji dyskrecjonalność podejmowanych na ich podstawie ocen, ma także inny wymiar: daje bowiem Komisji Europejskiej większy margines swobody w stosunku do Rady oraz państw członkowskich w kształtowaniu polityki wobec państw kandydujących, co może istotnie wzmocnić pozycję Komisji w negocjacjach akcesyjnych.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Road Maps mogą odegrać istotną rolę zarówno w procesie harmonizacji prawa, jak i dostosowań gospodarczych w okresie negocjacji w sprawie wstąpienia do Unii Europejskiej państw Europy Środkowej i Wschodniej. W dużej mierze będzie to jednak zależeć od sposobu ich wykorzystania oraz nadania im indywidualnego charakteru. Dokumenty te nie mają wprawdzie takiego waloru poznawczego jak np. Biała Księga Komisji Europejskiej, wskazująca na kilkaset aktów prawnych różnej rangi, które powinny zostać wdrożone do porządków prawnych państw kandydujących, ale jednak należy podkreślić, że żaden z dotychczasowych dokumentów o rodzaju pomocy technicznej nie przewidywał podejmowania innych niż prawne działań dostosowawczych. Właśnie skorelowanie dostosowań prawnych z usprawnieniem współpracy administracyjnej oraz z rzeczywistym zaangażowaniem w proces tworzenia Jednolitego Rynku jego przyszłych uczestników wydają się być cechami, które nadają Road Maps znaczenie praktyczne.