

**ANALIZA EKONOMICZNA
I PRAWNA ROAD MAPS
KOMISJI EUROPEJSKIEJ
W ODNIESIENIU DO
POLSKI, BUŁGARII, LITWY,
ŁOTWY, RUMUNII I SŁOWACJI**

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 83-910358-6-7

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 ŚWIETLE WYBRANYCH MIERNIKÓW STATYSTYCZNYCH	18
V. DOBÓR I ZNACZENIE CELÓW STRATEGICZNYCH OPISANYCH W ROAD MAPS	27
VI. CELE HORYZONTALNE	31
PRAWO PIERWOTNE I PROBLEMY HORYZONTALNE	31
SWOBODNY PRZEPIY W TOWARÓW W OBSZARACH NIE ZHARMONIZOWANYCH	31
ZAKAZ STOSOWANIA CEŁ I OPŁAT O SKUTKU PODOBNYM, JAK RÓWNIEŻ JAKICHKOLWIEK DYSKRYMINUJĄCYCH PODATKÓW WEWNĘTRZNYCH	32
SWOBODNY PRZEPIY KAPITAŁU	33
PRAWO DO ZAKŁADANIA PRZEDSIĘBIORSTW I SWOBODNEGO ŚWIADCZENIA USŁUG	34
DOSTĘP DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI	36
VII. ROAD MAPS DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW – ANALIZA SEKTOROWA	39
ZAMÓWIENIA PUBLICZNE	39
PRAWO WŁASNOŚCI INTELEKTUALNEJ	42
PRAWO WŁASNOŚCI PRZEMYSŁOWEJ	45
PRAWO CYWILNE	48
PRAWO SPÓŁEK	50
RACHUNKOWOŚĆ I BIEGLI REWIDENCI	52
OCHRONA DANYCH	54
BANKOWOŚĆ	57
SYSTEM DOKONYWANIA PŁATNOŚCI	58
PRANIE BRUDNYCH PIENIEDZY	60

UBEZPIECZENIA	61
PAPIERY WARTOŚCIOWE	64
WZAJEMNE UZNAWANIE KWALIFIKACJI ZAWODOWYCH	67
PODATKI BEZPOŚREDNIE	69
PODATKI POŚREDNIE: VAT	70
AKCYZA	73
PRZECIWDZIAŁANIE OSZUSTWOM PODATKOWYM Z ZAKRESU VAT-u I AKCYZY	75
CŁA	77
ZAPOBIEGANIE OSZUSTWOM CELNYM	78
WNIOSKI	81

Wstęp

Zgodnie z zaakceptowanymi przez Zleceniodawcę założeniami projektu badawczego pt. „Analiza ekonomiczna i prawna Road Maps Komisji Unii Europejskiej w odniesieniu do Polski, Bułgarii, Litwy, Łotwy, Rumunii i Słowacji” przeprowadzono analizę dokumentu Komisji Europejskiej, przygotowanego przez DG 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 na tle dotychczasowego procesu integracji Polski z Unią Europejską, oceny Komisji co do krajów kandydujących do członkostwa, a także przedstawienia sytuacji ekonomicznej tych krajów 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 krajów 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 polityki RP jest uzyskanie członkostwa w UE około roku 2000. Integracja gospodarki polskiej z zachodnioeuropejską w istocie trwa od początku obecnej dekady, równoległe do następującego 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 na początku procesu zmian ustrojowych we wrześniu 1989 r. Rok później 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, zatytułowana: 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 zasadniczo konsekwentnie realizowane, istnieją jednak wyjątki, jak np. sektory paliwowy i hutniczy, w których liberalizacja stawek celnych następowała wolniej niż to przewidziano.

Podczas szczytu w Kopenhadze w 1993 r. przywódcy państw UE po raz pierwszy stwierdzili, że kraje Europy Środkowej i Wschodniej, jeżeli będą sobie tego życzyć, zostaną członkami Unii pod warunkiem spełnienia określonych kryteriów politycznych i ekonomicznych. W dziedzinie polityki za warunki takie przyjęto: stabilność instytucji gwa-

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

Tak sformułowane warunki są bardzo ogólne i pozwalają na rozbieżną ich interpretację. Postulaty polityczne można uważać w zasadzie za spełnione od wielu lat. Z kolei ocena wypełnienia postulatów ekonomicznych zależy w istocie od sposobu rozumienia pojęcia „funkcjonująca gospodarka rynkowa”. Większość ekonomistów jest zdania, że gospodarka rynkowa to taka, w której rynek kształtuje ceny sprzedawanych dóbr i usług, a państwo nie oddziałuje administracyjnie na wielkość podaży i popytu. Istotne znaczenie ma także stopień upowszechnienia w gospodarce własności prywatnej, właściwe określenie ekonomicznej roli państwa, nieskrępowanie 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 uzyskanie 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 oceną zarówno 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 razy w roku, spotkań szefów rządów i ministrów z członkami Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej 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 dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej,
- wspieranie współpracy między krajami stowarzyszonymi.

Włączenie się Polski do Jednolitego Rynku miała ułatwić opublikowana przez UE w połowie 1995 r. Biała Księga. Omawia ona zasady funkcjonowania unijnego rynku wewnętrznego. Wdrożenia opisanych w niej rozwiązań nie uznano za formalny warunek, którego spełnienie otwiera drzwi do Unii, ale w ten sposób została przedstawiona wyraźna wskazówka, 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, zbiegnie się z początkiem negocjacji w sprawie członkostwa w UE 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 przedsięwzięcia było zebranie informacji stanowiących podstawę podjęcia decyzji o wyborze tych kandydatów, którzy rozmowy w sprawie członkostwa rozpoczną jako pierwsi.

Pod koniec kwietnia 1996 r. rząd RP otrzymał od Komisji Europejskiej zestaw pytań dotyczących sytuacji w Polsce. Były one zebrane w broszurze, tzw. kwestionariuszu, liczącym 177 stron. Odpowiedzi przygotowywały 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), skupiający 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, określającą niezbędne działania przygotowawcze do uzyskania 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. Formalnie negocjacje zaczęły się 31 marca 1998 r. Wcześniej rząd RP powołał głównego negocjatora do spraw 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 dziedzinach, które w opiniach o kandydatach zostały uznane za wymagające dalszych dostosowań. Jednocześnie Partnerstwo ma dostarczyć dodatkowych środków finansowych na realizację tego celu. Ich dostępność będzie warunkowana postępem procesu dostosowawczego. Uzupełnieniem tej inicjatywy jest opracowany przez stronę polską Narodowy program 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 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 i dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich, poprawy sytuacji w sektorze przetwórstwa rolno-spożywczego, podejmowania działań w zakresie ochrony środowiska. Na priorytety średnioterminowe składają się: równoprawny dostęp do służby cywilnej, wzmocnienie struktur administracyjnych i dostosowania do zasad funkcjonowania Jednolitego Rynku.

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

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

Road Maps są elementem 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 stać się 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 regulacje 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 ułatwić wdrożenie 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 być przyczyną wielu wątpliwości, wynikających 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 dziesięciu krajów kandydujących. W związku z tym, że wyłącznie 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 czasami mogą odgrywać pewną rolę praktyczną, gdyż są 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 postępowanie w spełnianiu kryteriów kopenhaskich jest niewystarczające. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 235 Traktatu o ustanowieniu WE, mimo że w projekcie powoływano się również na art. 204 Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Official Journal 48/18, z 13.02.1998 r.). Ograniczenie podstawy prawnej wyłącznie do Traktatu o WE może budzić wątpliwości, gdyż 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 powyższego 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 skierowane są do państw kandydujących i czy w ogóle decyzja organu Wspólnot może być skierowana do państw trzecich. Nie ulega wątpliwości, że adresatami mogą być państwa członkowskie, osoby fizyczne i prawne pochodzące z tych państw, 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 są uprawnione do wniesienia – na podstawie art. 173 Traktatu – 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 Wspólnot. 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 nabiera szczególnego znaczenia.

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

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 katalogiem zamkniętym, w związku z czym dopuszcza się uchwalanie nie nazwanych aktów prawnych (por. orzeczenie AETR, 22/70). Bezsprzecznie jednak 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*. Pamiętać przy tym należy, 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 komunikacie Agenda 2000 i Partnerstwach nie wystarcza, aby nadać im szczególną rangę

prawną. Jediną 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, bowiem z prawnego punktu widzenia nie mają one żadnej 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 przygotowanych przez siebie dokumentach. Dla krajów kandydujących znaczenie Road Maps wynika przede wszystkim z faktu, że ocena ich przystosowania do zasad Jednolitego Rynku dokonywana będzie według priorytetów określonych 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 nr 622/98, która stwarza 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 do harmonogramu działań.

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

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

Komisja rozpatrywała stopień spełniania przez każdego z krajów-kandydatów kryteriów warunkujących członkostwo, ustanowionych przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r. W latach następnych strona europejska kilkakrotnie potwierdzała, że będą one podstawą podejmowania decyzji o rozszerzeniu Unii. Kryteria kopenhaskie dotyczą zagadnień politycznych: stabilności instytucji gwarantujących demokrację, rządów prawa, przestrzeganie praw człowieka i mniejszości, następnie zagadnień ekonomicznych: istnienia funkcjonującej gospodarki rynkowej oraz zdolności sprostania presji konkurencyjnej wewnątrz UE, wreszcie możliwości przyjęcia 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 cechuje duża ogólność, toteż 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, w którym obowiązują wolne wybory parlamentarne. W zbyt małym stopniu jednak organy różnych szczebli administracji tego kraju przestrzegają prawa. 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. Źle oceniono sektor finansowy. Również inne sektory: rolnictwo, energetykę, przemysł określono jako 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 dla eksportu, który do tej pory ułatwiał 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 Estonii na rzecz restrukturyzacji przemysłu, podobnie

jak zmiany w transporcie. Choć 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 zaznaczając potrzeby zmian wobec mniejszości, co uczyniono w przypadku Estonii i Łotwy. Opinia odnotowuje, że Litwa nadała zasadniczy priorytet poprawie 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. Zachodzi konieczność unowocześnienia rolnictwa i wzmocnienia 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, zaznaczono 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. Wskazano na 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”. Wskazuje na 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 pod warunkiem poprawy jakości kontroli weterynaryjnej i fitosanitarnej oraz zmian w przemyśle rolno-spożywczym nie bę-

dzie 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 całkowicie zliberalizowane, pozostaje nadanie wewnętrznej spójności polityce ekonomicznej i uporządkowanie praw własności do 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. Wskazano na 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 osłabia 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 Słowacja może w średnim okresie 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 jej pozbawionym 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 podstaw 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. Przemysł węgierski uznano za stale poprawiający 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 co 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. Polska została uznana za „funkcjonującą gospodarkę rynkową”. Długookresową stabilność powinna zagwarantować reforma systemu emerytalnego i świadczeń społecznych, niezbędna jest kontynuacja reformy bankowości. Podkreślono szybki wzrost gospodarczy, przyrost inwestycji i umiarkowany wzrost kosztów pracy. Głównym problemem 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, a zwłaszcza jego dynamiczny sektor prywatny, powinien sprostać unijnej konkurencji. Wskazuje się na 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 zarówno oceną merytoryczną sytuacji w krajach kandydujących, jak i dokumentem politycznym, przeznaczonym do wykorzystywania w dalszej procedurze akcesyjnej. 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 stanowi on warunku członkostwa w UE. Natomiast sprawę spełnienia przez kraje kandydujące kryteriów konwergencji z Maastricht można traktować 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 wskazano dodatkowo konieczność wzmocnienia kontroli zewnętrznej (co może dotyczyć tylko Słowacji). W stosunku do wszystkich państw stwierdzono, iż ważnym zadaniem politycznym jest walka z korupcją.

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

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

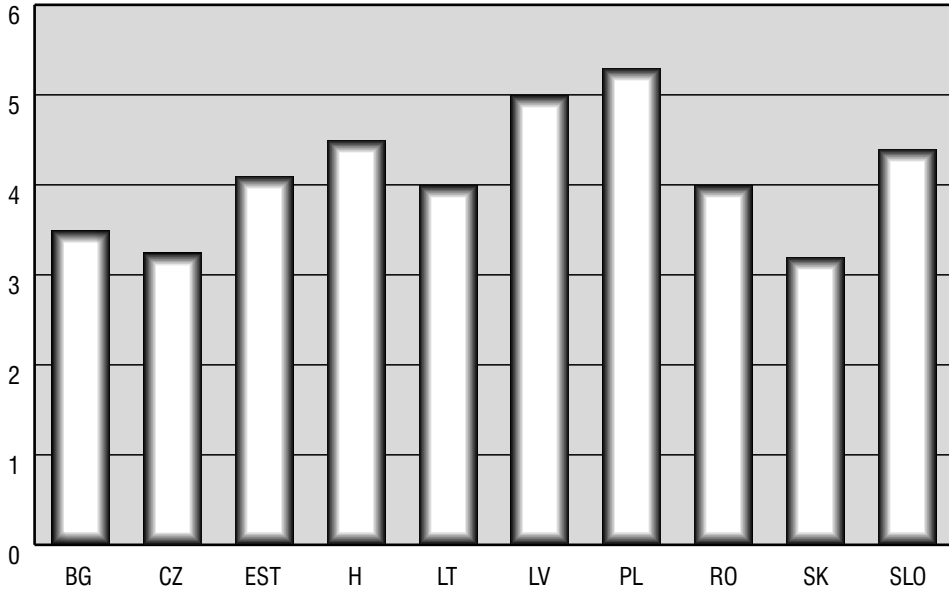
Kraje kandydujące z naszego regionu różnią się także pod względem stopnia aktywności gospodarczej oraz uzyskiwanych wskaźników efektywności gospodarczej. Poniżej przedstawiamy zestaw takich wskaźników, wykorzystując prognozy opracowane głównie przez The Economist Intelligence Unit. Uwzględniliśmy następujące mierniki:

- produkt krajowy brutto *per capita* w 1998 r.,
- stopę wzrostu PKB w 1998 r.,
- stopę inflacji w 1998 r.,
- udział poszczególnych krajów w zagregowanym PKB tego regionu w 1998 r.,
- odbudowę stopnia aktywności gospodarczej w tych krajach w stosunku do roku 1989, który dał początek procesowi zmian ustrojowych.

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

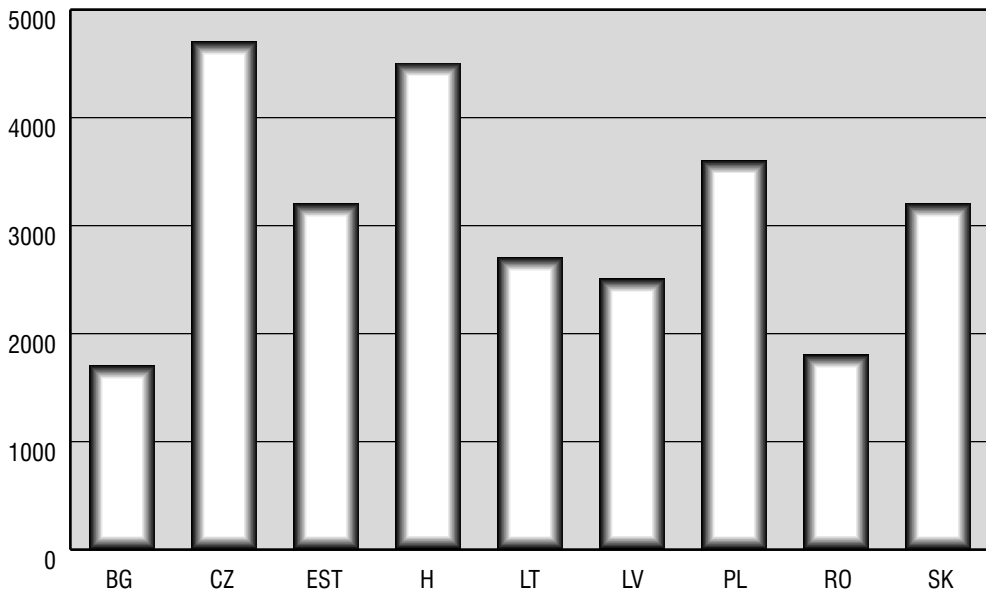
Brak w tym źródle danych dla Słowenii uniemożliwił uwzględnienie tego kraju w naszych zestawieniach; zrezygnowano również z informacji pochodzących z innych opracowań, by uniknąć trudności z zapewnieniem porównywalności danych.

STOPA WZROSTU GOSPODARCZEGO W 1998 r.
wzrost PKB w proc.



Prognoza: The Economist Intelligence Unit

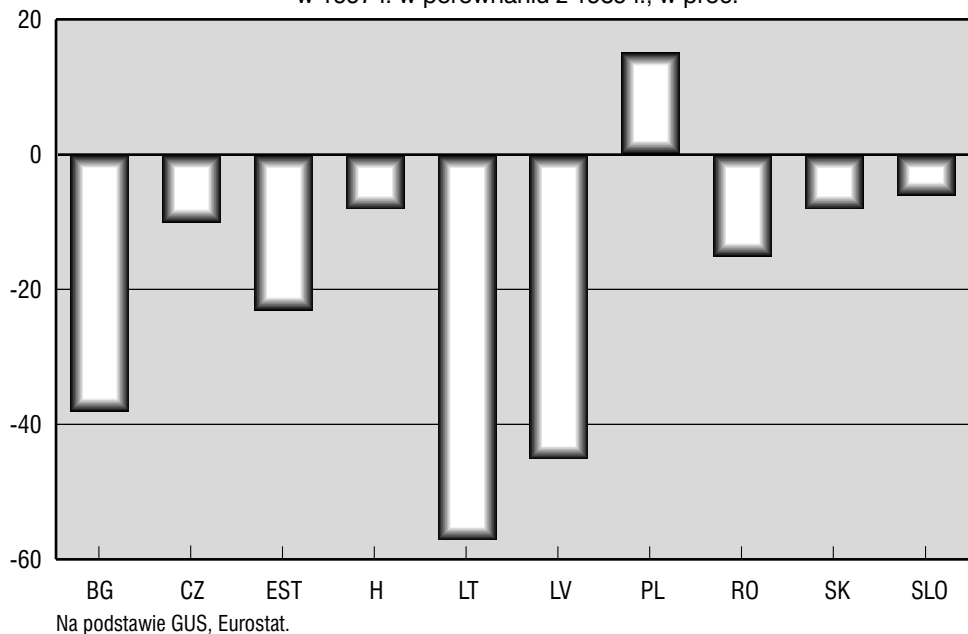
PRODUKT KRAJOWY BRUTTO PER CAPITA
w 1998 r. w USD



Prognoza: The Economist Intelligence Unit

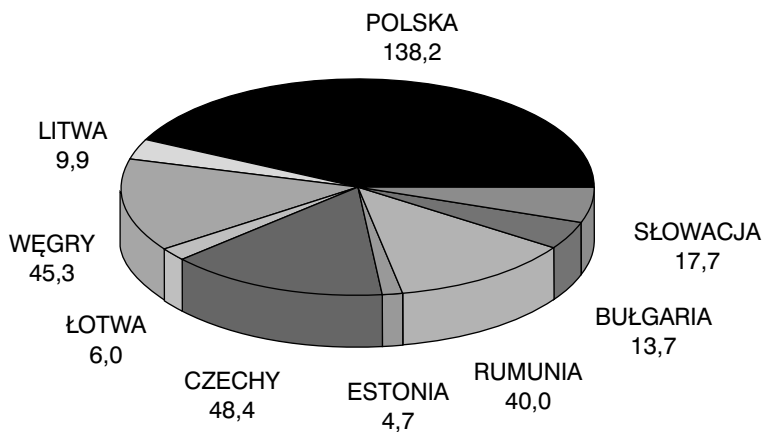
PRODUKT KRAJOWY BRUTTO PER CAPITA

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



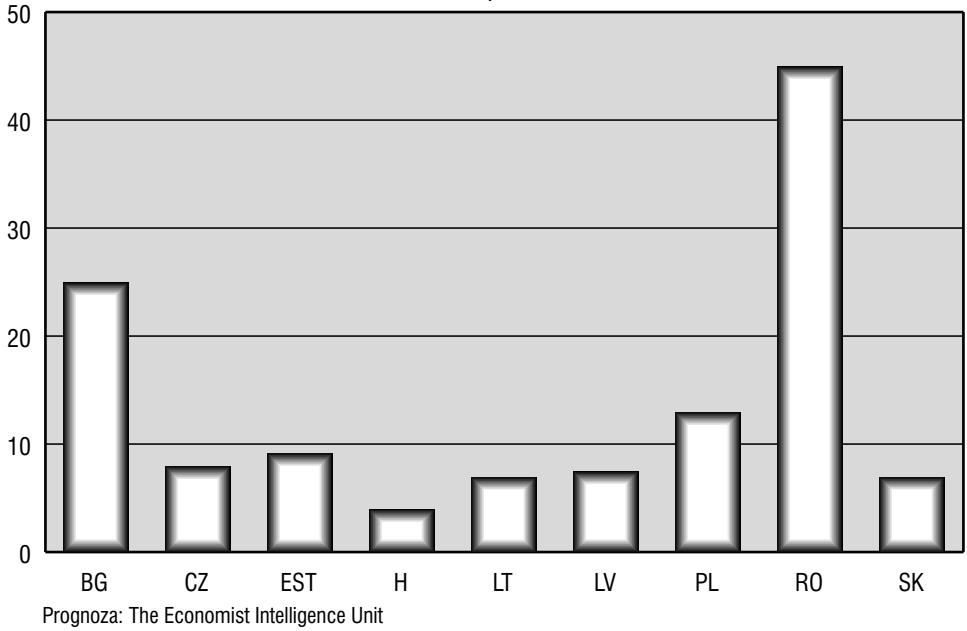
UDZIAŁ KRAJÓW EUROPY ŚRODKOWEJ W ŁĄCZNYM PKB TEGO REGIONU

w mld USD w 1998 r.

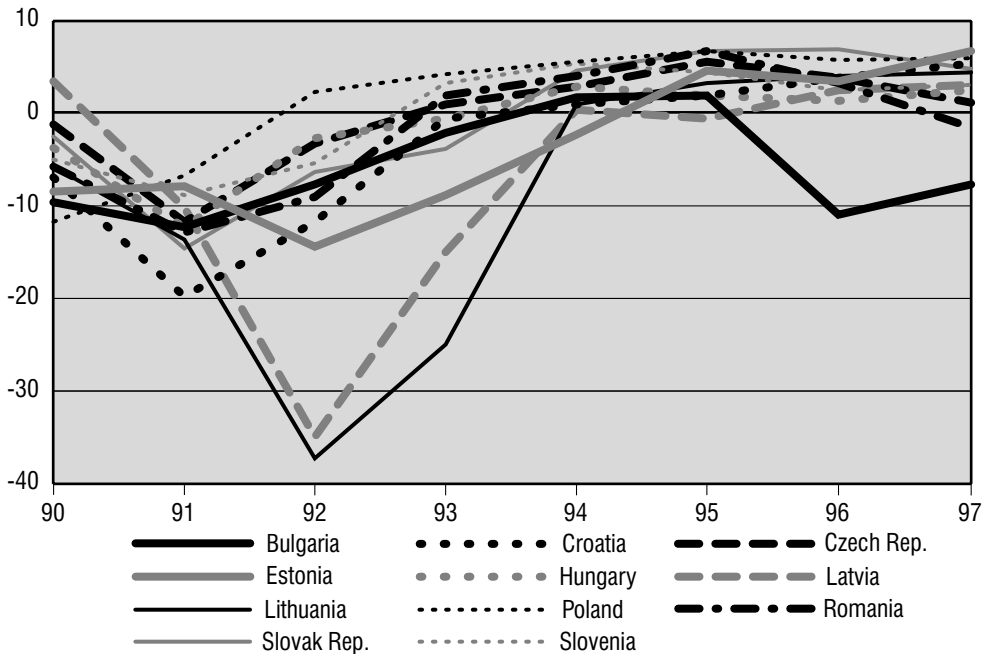


Na podstawie prognoz EIU

STOPA INFLACJI W 1998 r.
w proc.

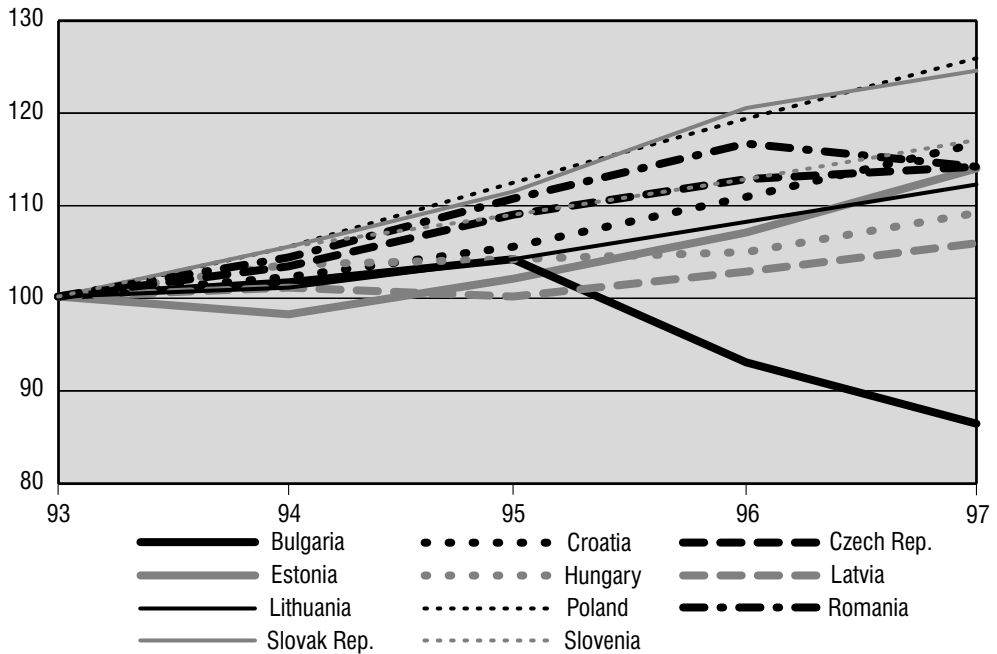


GROWTH REAL GDP



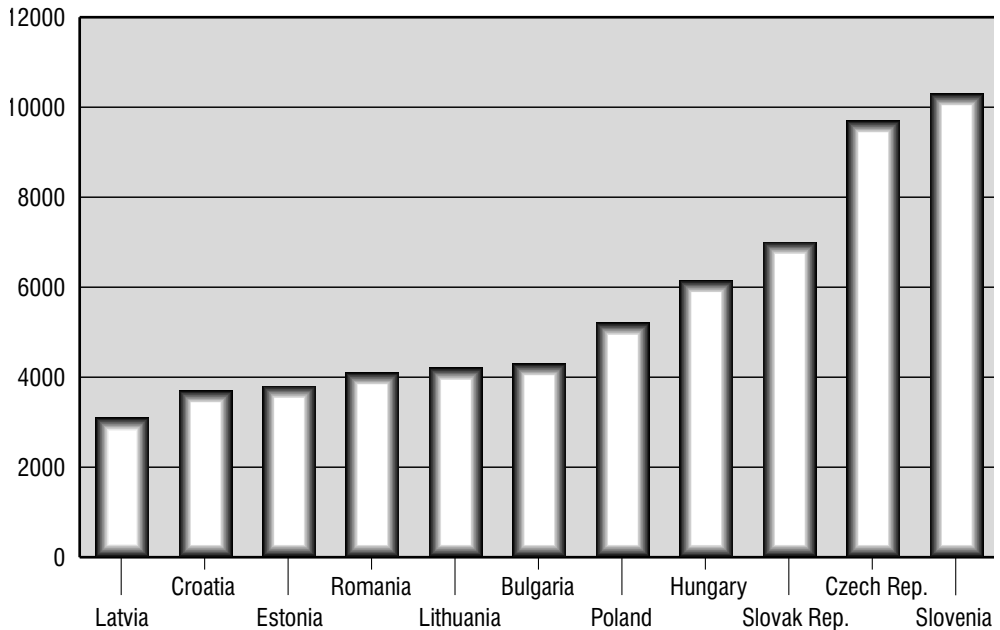
Source: EBRD: Transition Report 1997

GROWTH REAL GDP Indexes 1993=100



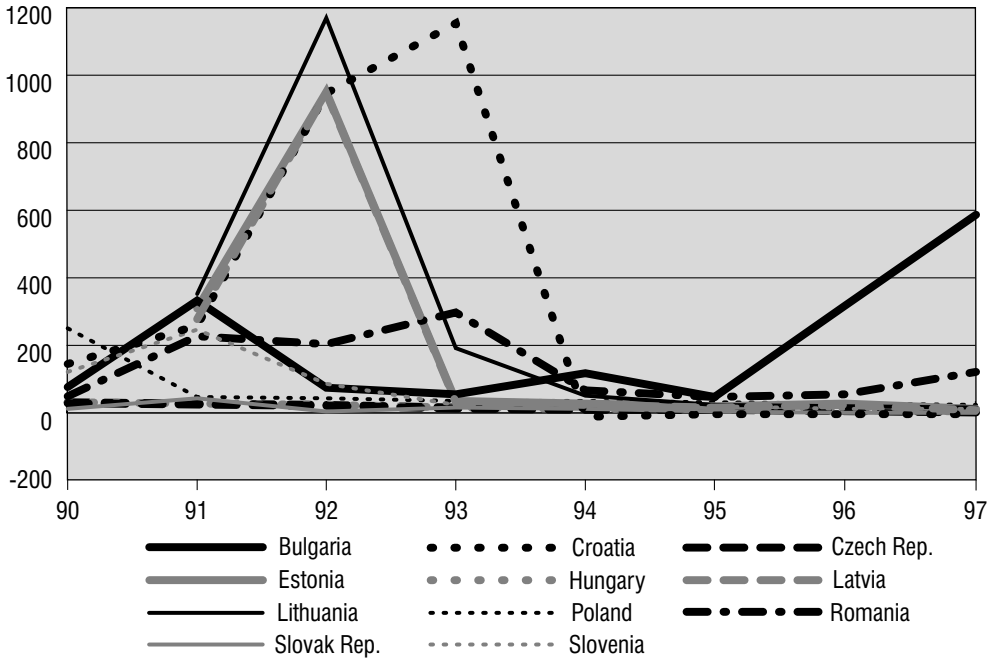
Source: EBRD: Transition Report 1997

GDP p.c. in USD PPP 1995



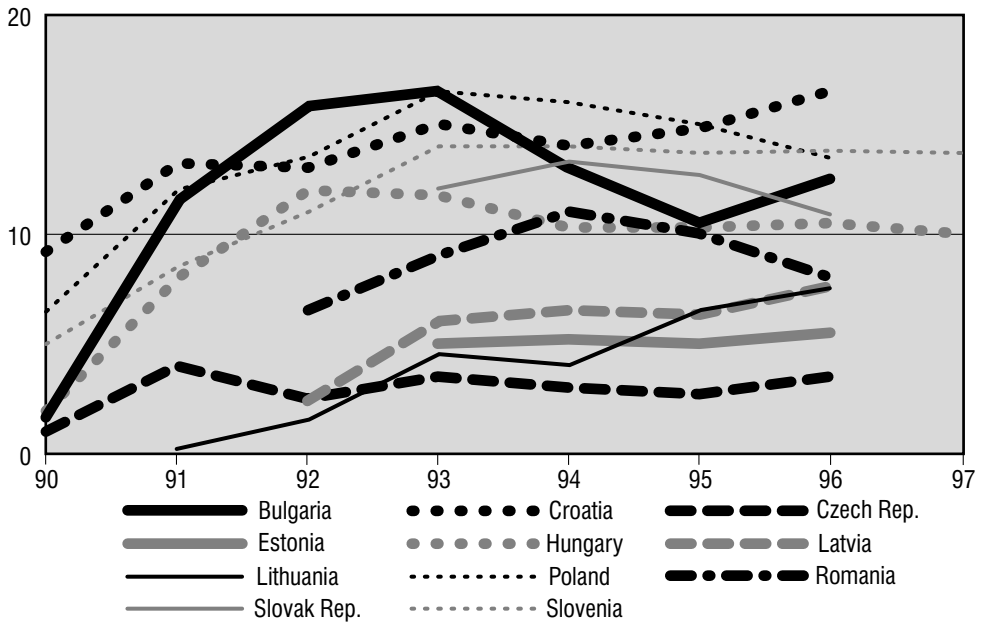
Source: EBRD: Transition Report 1997

INFLATION (YEAR END)



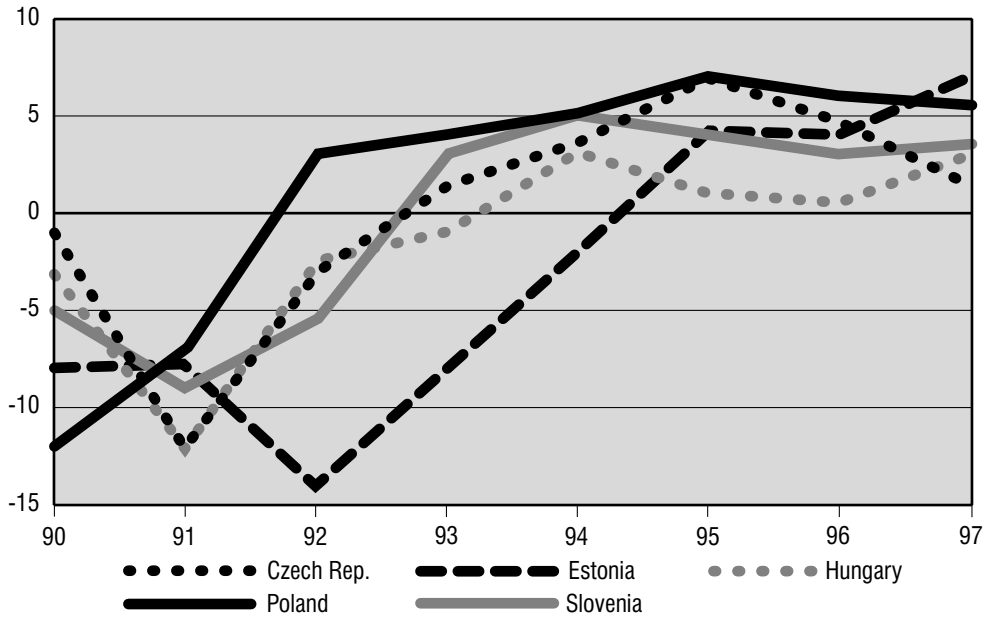
Source: EBRD: Transition Report 1997

UNEMPLOYMENT % labour force



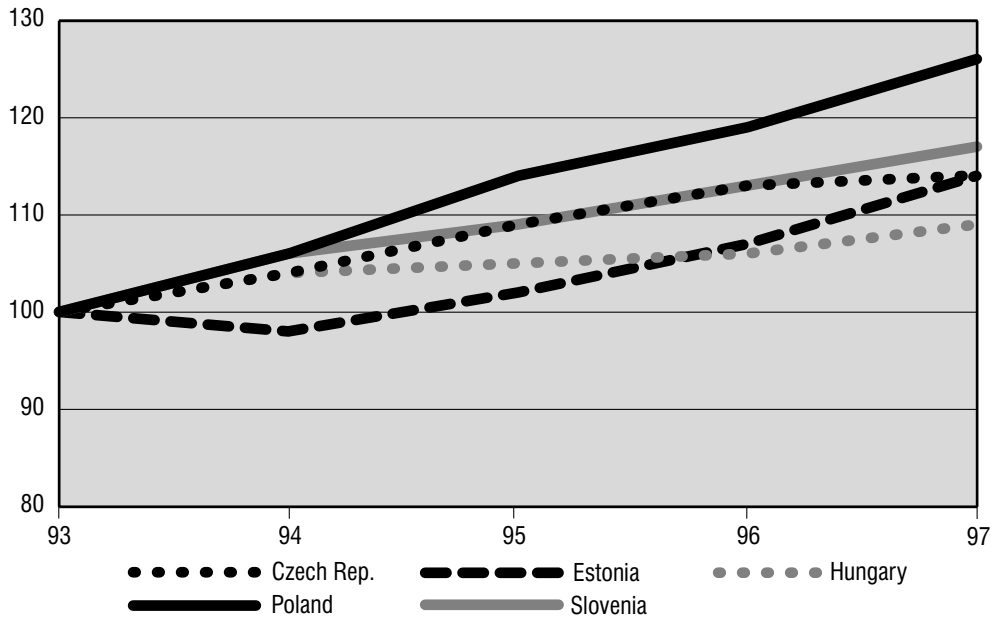
Source: EBRD: Transition Report 1997

GROWTH REAL GDP



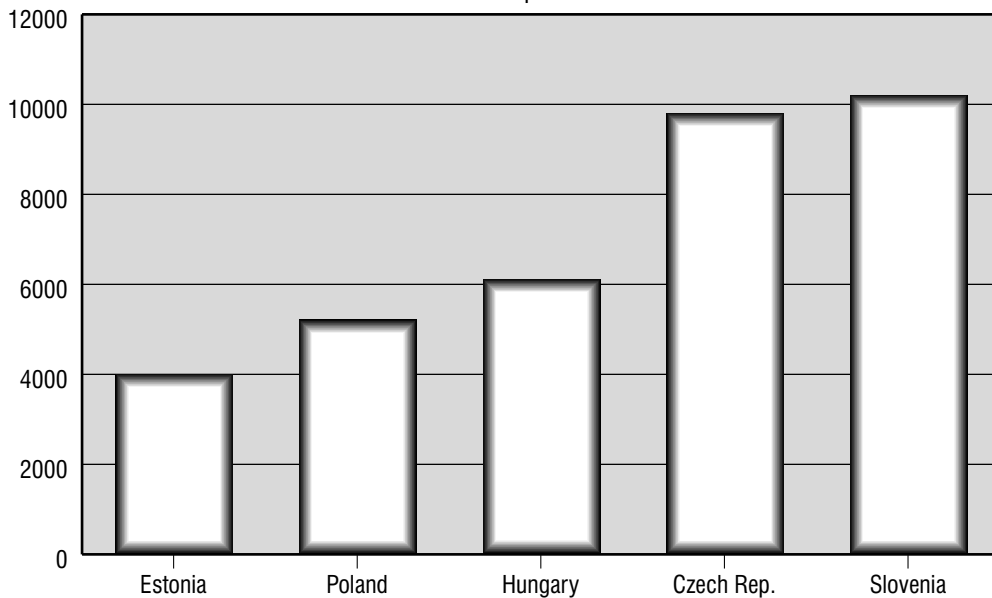
Source: EBRD: Transition Report 1997

GROWTH REAL GDP Indexes 1993=100



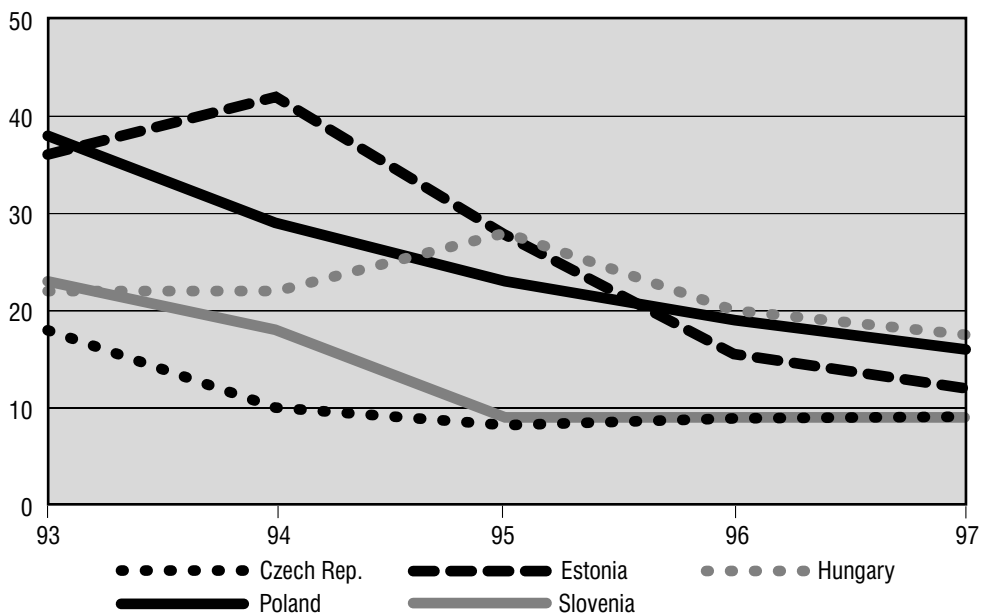
Source: EBRD: Transition Report 1997

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



Source: EBRD: Transition Report 1997

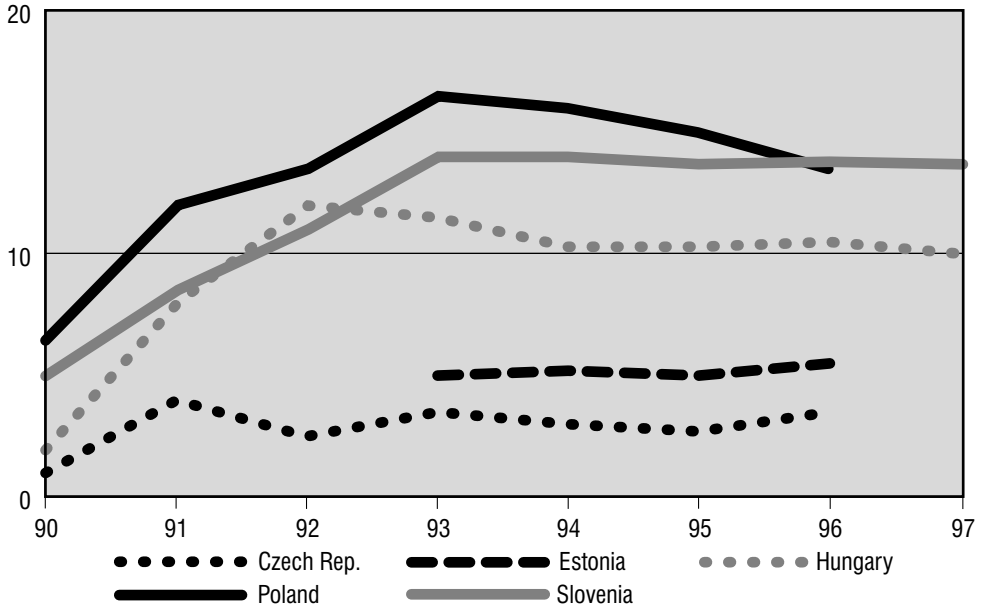
INFLATION (YEAR END)



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 jest podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej jako ponadnarodowego organizmu gospodarczego. Jego funkcjonowanie opiera się na stworzonym od kilkudziesięciu lat dorobku prawnym Wspólnot Europejskich. Przewodnikiem po najważniejszych aktach prawnych tworzących zręby Jednolitego Rynku stała się opublikowana w 1995 r. przez Komisję Europejską Biała Księga, zawierająca obszerny wykaz aktów prawnych uporządkowanych według 23 sektorów gospodarki. Dokument ten zawiera zalecenia skierowane do wszystkich państw stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej. I jako taki odegrał istotną rolę w przygotowaniu tych krajów do członkostwa w Unii poprzez przygotowanie ich do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej. Obecnie można już uznać, iż Biała Księga spełniła swoje zadanie jako podstawa prac dostosowawczych. Kraje Europy Środkowej i Wschodniej, które w znacznym stopniu były adresatami zaleceń Białej Księgi, zharmonizowały już swoje ustawodawstwa wewnętrzne z regulacjami prawnymi Jednolitego Rynku wymienionymi w Białej Księdze. Kolejnym etapem budowania zrębów Jednolitego Rynku w państwach kandydujących do członkostwa w UE jest indywidualna ocena istniejących w poszczególnych państwach przeszkód dla funkcjonowania zasad Jednolitego Rynku oraz określenie właściwych 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 na podstawie realizacji 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 wymienionych celów Komisja przedstawia harmonogramy oraz propozycje podjęcia różnego typu 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 indywidualnie. Poprzedza je jednak omówienie poszczególnych celów strategicznych, które dla każdego kraju członkowskiego są takie same. Wymagania postawione poszczególnym krajom kandydującym w przypadku realizacji celów 1 i 2 są zróżnicowane, ponieważ odmienny jest stopień dostosowania prawa wewnętrznego każdego z nich do regulacji Jednolitego Rynku. W szczególności Komisja podkreśla 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 ustanawiają-

cym Wspólnotę Europejską oraz regulacji prawnych dotyczących rynku wewnętrznego, tj. rozporządzeń i dyrektyw, a także wypełnić zobowiązania wynikające z Układu Europejskiego. Road Maps wskazują, w jakich dziedzinach prawo nie jest dostosowane i co powinno być priorytetem procesu harmonizacji.

W ramach pierwszego celu strategicznego Komisja wskazuje dziedziny nie w pełni zharmonizowane, których dostosowanie powinno być zadaniem pierwszoplanowym, zgodnie z przedstawionym harmonogramem. Jednocześnie niezbędne jest wykorzystanie specyficznych instrumentów monitorowania tego procesu, które będą korzystne 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, a 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 państw 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 położenie nacisku na mechanizmy służące wdrażaniu ww. zasad do prawa wewnętrznego oraz stworzenie 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 monitoringowi 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 będą to szkolenia (seminaria i warsztaty) prowadzone w krajach kandydujących i w Brukseli, a także wymiana urzędników między odpowiednimi bliźniaczymi 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 na temat funkcjonowania Jednolitego Rynku. Ustalone struktury będą podstawą nawiązywania współpracy między państwami kandydującymi i członkowskimi.

Współdziałanie krajów kandydujących ze Wspólnotą, zgodnie z zapisami Układów Europejskich, będą prowadziły instytucje w nich ustanowione. Komisja postuluje zwiększenie częstotliwości posiedzeń podkomitetów (w szczególności podkomitetu ds. harmonizacji prawa, podkomitetu ds. usług finansowych, podkomitetu ds. handlu, przemysłu i ceł), co zapewne przyspieszy tempo prac dostosowawczych. Proponuje też organizowanie w dniu poprzedzającym posiedzenia podkomitetu spotkania ekspertów z poszczególnych sektorów.

Krajom kandydującym zostanie w okresie przedczłonkowskim umożliwiony, 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 ma służyć wymiana urzędników administracji szczebla centralnego i lokalnego 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 ww. programów dla państw Europy Środkowej i Wschodniej. Przewiduje się rozpoczęcie realizacji tych programów na koniec 1998 r.

Zwiększenie efektywności współpracy powinien zagwarantować m.in. szybki rozwój łączności teleinformatycznej między krajami kandydującymi, instytucjami Unii i administracjami państw członkowskich.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Jednolity Rynek funkcjonuje zgodnie z czterema podstawowymi wolnościami. Są to: swobodny przepływ towarów, usług, osób i kapitału. Zasady te gwarantują obywatelom oraz podmiotom gospodarczym czerpanie korzyści wynikających z ich istoty. 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, monitoring funkcjonowania jego zasad.

Kampanie informacyjne mają służyć informowaniu, w sposób pełny i konkretny, jakie szanse daje Jednolity Rynek. Kampanie powinny się odbywać na szczeblu krajowym (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. Zostaną również podjęte działania na rzecz włączenia obywateli krajów kandydujących jako uczestników Jednolitego Rynku do procesu podejmowania decyzji. 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 ma prowadzić do przygotowania do ich pełnego 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.

Zastanawia natomiast brak odniesienia do swobodnego przepływu osób, w tym swobodnego przepływu pracowników, co jest jedną z fundamentalnych zasad 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 ich 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. Rozpoczynający ten rozdział art. 30 Traktatu zakazuje stosowania ograniczeń ilościowych, jak również wszelkich środków o skutkach podobnych w imporcie towarów między państwami członkowskimi UE. Artykuł 34 Traktatu wprowadza taką samą zasadę dla eksportu towarów. W art. 36 Traktatu wyszczególniono główne odstępstwa od zasady swobodnego przepływu towarów.

Cel 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Aby zrealizować cel 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. 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 art. 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 korzyści wynikające z istnienia obszaru, na którym istnieje 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

Proces usprawniania współpracy administracyjnej 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 uwzględnienie problemów związanych ze stosowaniem odpowiednich przepisów i tworzeniem nowych projektów aktów prawnych przez administracje krajów kandydujących.

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 praktycznym wykorzystaniem postanowień art. 30 Traktatu, należy uświadomić organom administracji państwowej oraz przedsiębiorcom znaczenie swobodnego przepływu towarów. W krajach kandydujących powinny powstać punkty kontaktowe dla konsumentów i przedsiębiorców, które będą pełniły funkcje informacyjne. 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 wewnętrznego stało się możliwe dzięki przełomowym decyzjom Trybunału. W związku z powyższym dostosowanie polskiego prawem 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, 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. Będzie się to również wiązało z pomocą przy opracowywaniu nowych aktów prawnych. Początkiem realizacji tego celu jest rok 1998, a terminem końcowym – zawarcie traktatu akcesyjnego.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Cel ten polega na „uwrażliwieniu” polskiej administracji na znaczenie zasady niedyskryminacji między państwami członkowskimi w zakresie podatków pośrednich oraz zakazu wprowadzania ceł i opłat o skutku podobnym. Powinno temu służyć nawiązanie kontaktów z odpowiednimi dyrekcjami generalnymi Komisji oraz zorganizowanie regularnego przepływu informacji dotyczącego całego 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 niniejszego celu jest rok 1998, a końcowym – zawarcie traktatu akcesyjnego.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Cel ten polega na informowaniu 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. Powinny temu służyć konferencje i seminaria poświęcone omawianym zagadnieniom 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, lecz często niejednorodnym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości.

SWOBODNY PRZEPŁYW 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.

skiej oraz Dyrektywą 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 roku 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, wymianę ekspertów i szkolenie personelu. Działania na tym polu powinny się rozpocząć w 1998 r.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Podjęmowane działania powinny prowadzić do zapoznania się urzędników z zasadami swobodnego przepływu kapitału na Jednolitym Rynku europejskim. Komisja zapowiada organizację seminariów, wymianę ekspertów i szkolenie personelu. Działania na tym polu powinny się rozpocząć w 1998 r.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Akcja informacyjna powinna być adresowana głównie do gospodarstw domowych, 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 wolę osiedlenia się w danym państwie.

W przeciwieństwie do art. 48 Traktatu, dotyczącego swobodnego przepływu pracowników, nie istnieje, jak 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

Ze względu 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 jest możliwe zapewnienie takiego bezpieczeństwa poprzez stosowanie wewnętrznych instrukcji administracyjnych, pozostawiających obywateli w całkowitej zależności od urzędników administracji.

Ponieważ 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 świadomości o zakresie i stosowaniu art. 52 i art. 59 Traktatu we wszystkich dziedzinach 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 bezwzględnie koniecznością.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Usprawnienie współpracy administracyjnej to proces, który powinien zachodzić w krótkim lub średnim okresie, z uwzględnieniem rezultatów działań proponowanych w ramach celu 1 i celu 2.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

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

Metody realizacji zadania nr 1

W krajach stowarzyszonych należy powołać w 1999 r. stały zespół ekspertów, który będzie się zajmować 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 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 szkolących” (*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 są problemem dla władz administracyjnych, które nie mają wiedzy na temat różnic 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 Wspólnoty; 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 przedstawiające 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 po-

zostają plany harmonizacji postępowania cywilnego. Część działań może zostać podjęta w miarę rozwoju III filaru Unii Europejskiej.

Obecnie zmiany funkcjonowania 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 powinny zostać osiągnięte przez Polskę w zakresie zmian w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości, zostały ujęte w następujące grupy:

1. Zagwarantowanie przestrzegania zasad rynku wewnętrznego, zakończenie prac nad ramami prawnymi 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. Działania 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, powyższe konwencje mogą zostać przekształcone w akty wspólnotowe.

Osiągnięcie wspomnianych celów będzie możliwe dzięki programowi, który został nazwany: „Przygotowanie wymiaru sprawiedliwości w krajach stowarzyszonych do funkcjonowania w warunkach rynku wewnętrznego”, a którego organizacją zajmuje się Biuro TAIEX. Część tego programu skierowana jest do władz administracyjnych państw stowarzyszonych w celu umożliwienia im przygotowania 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. Początkowym okresem realizacji niniejszych celów jest rok 1998.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Niniejszy cel polega na uświadomieniu przedstawicielom wymiaru sprawiedliwości, że w zakresie ich kompetencji leży 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 TA-IEX, 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 okresu 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 wiedzy właściwych urzędników o znaczeniu systemu i organizacji administracyjnej wymiaru sprawiedliwości. W związku z tym przewiduje się organizowanie wymiany urzędników z państw kandydujących i państw członkowskich. Początkiem okresu 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 powinny służyć kampanie informacyjne (typu „obywatele na pierwszym miejscu”), seminaria i udostępnianie informacji w formie 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. Poza przepisami dyskryminującymi 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, do Konwencji brukselskiej nie przystąpiły jeszcze również wszystkie państwa członkowskie (np. Austria).

VII. ROAD MAPS DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW – ANALIZA SEKTOROWA

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Ramy prawne w sferze zamówień publicznych 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 nr 93/36/EWG z 14 czerwca 1993 r. w sprawie koordynacji procedur przyznawania zamówień na dostawy publiczne;
- Dyrektywa nr 93/37/EWG z 14 czerwca 1993 r. w sprawie koordynacji procedur przyznawania zamówień na roboty publiczne;
- Dyrektywa nr 92/50/EWG z 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji procedur przyznawania zamówień na usługi publiczne;
- Dyrektywa nr 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 nr 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 nr 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 przyjęcia wszystkich zasad Wspólnoty co do zamówień publicznych do końca 1999 r. W szczególności zakres działania odpowiednich przepisów powinien zostać rozszerzony w taki sposób, aby od-

nosił się w pełni do zamówień składanych przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (dostawy wody, energii elektrycznej, transport, telekomunikacja).

Zwraca się także uwagę 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 stycznia 2004 r. (obowiązuje wcześniejsza z tych dat).

Pomoc ze strony Wspólnoty obejmie wsparcie przygotowania odpowiednich projektów aktów prawnych.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Głównymi zadaniami Polski w celu realizacji zasad Jednolitego Rynku w dziedzinie zamówień publicznych są:

- podwyższenie jakości i zwiększenie 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); szczególny 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 począwszy od 1998 r.

Pomoc ze strony Wspólnoty obejmie:

- wspieranie 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 dziedzinie przekazywania i zbierania informacji, pomoc w zainstalowaniu tego wyposażenia, tak aby zapewnić zgodność jego parametrów z systemem SIMAP obowiązującym w Unii Europejskiej.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Zadaniem dla Polski w ramach celu 3 jest zapoznanie polskiej administracji ze stosowanymi przez instytucje Unii Europejskiej i państwa członkowskie metodami pracy oraz praktyką w zakresie zamówień publicznych.

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

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Zwiększenie zaangażowania podmiotów działających na rynku zamówień publicznych wymaga poprawy metod zarządzania w administracji publicznej (będącej bezpośrednim nabywcą). Instytucje sektora publicznego muszą znać swe obowiązki i możliwości, jakie wiążą 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 przydzielania 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 dokonujących zamówień instytucji. 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 (informatory, 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. Znamienne jest duże zróżnicowanie pod względem czasowym wymogu pełnego przyjęcia zasad Wspólnoty co do zamówień publicznych. Bułgaria musi to uczynić do końca roku 2002, Łotwa – do końca 1999 r., Litwa – do końca 2000 r., Rumunia – do końca 2002 r., a Słowacja – do końca 2000 r. (Polska – do końca 1999 r.).

Natomiast obowiązek eliminacji preferencji narodowych został połączony z datą przystąpienia danego państwa do Unii Europejskiej lub z datą wskazaną w Układzie

Europejskim jako koniec okresu przejściowego (obowiązuje wcześniejsza z tych dat). Stąd możliwe duże różnice w harmonogramie (koniec okresu przejściowego dla Polski przypada na 31 stycznia 2004 r.; dla Łotwy i Litwy – na 31 grudnia 1999 r.; dla Bułgarii i Rumunii – na 31 stycznia 2005 r.). Natomiast nie ma harmonogramu zniesienia preferencji narodowych dla Słowacji.

Tak jak w przypadku Polski pomoc ze strony Wspólnoty obejmie wsparcie przygotowania odpowiednich projektów aktów prawnych.

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

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 Europejskiej co do stopnia harmonizacji z prawem Wspólnot ustawodawstwa dotyczącego zamówień publicznych w państwach aspirujących do Unii.

Eliminacja preferencji krajowych powinna, według Komisji, nastąpić w różnym czasie dla różnych krajów.

W zakresie celu 2 i celu 4 zakres działań i zamierzeń w dziedzinie zamówień publicznych jest imponujący.

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. Rada przyjęła następujące 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 wewnętrznego z prawem Wspólnot Europejskich w zakresie praw autorskich zobowiązana jest do pełnej implementacji *acquis communautaire* w tym zakresie oraz zobowiązań międzynarodowych wynikających z konwencji WIPO i umowy 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, w wyniku której powstałyby struktury zapewniające stosowanie prawa wspólnotowego. Wsparcie działania nowo powstałych struktur administracyjnych oraz władz stowarzyszeń twórców będzie miało na celu zapewnienie efektywnego stosowania ww. przepisów zgodnie z metodami istniejącymi w państwach członkowskich.

Polska powinna dążyć do doskonalenia organizacji i zarządzania 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, 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 zapotrzebowań zgłoszonych przez Polskę; początek realizacji w roku 1998.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Polska zobowiązana jest dążyć do podnoszenia świadomości społecznej gospodarczego i kulturalnego znaczenia właściwej ochrony oraz stosowania praw własności in-

telektualnej. 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, rozpoczynając 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 umowy 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 nie są sprzeczne z Konwencją berneńską, mimo że dają prawa szersze od w niej występujących, mianowicie 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).

Zawierają także postanowienia w sprawie:

- 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).

Różnice występujące między prawem polskim a konwencjami WIPO wymagają wprowadzenia pewnych zmian do polskiego ustawodawstwa bez konieczności wprowadzania radykalnych zmian o istotnym znaczeniu, z wyjątkiem wprowadzenia ochrony przed usuwaniem technicznych środków zabezpieczających przed nieuprawnionym korzystaniem z chronionych dóbr (utworów, wykonań i fonogramów).

W przypadku TRIPs, z uwagi na spełnianie przez Polskę wymogów Konwencji berneńskiej dotyczącej praw autorskich i Konwencji rzymskiej dotyczącej praw pokrewnych konieczne jest ujednoczenie terminów, tj. wydłużenie czasu ochrony zagranicznych wykonań i fonogramów na terenie Polski. Z upływem terminu, na jaki zostało

w Polsce odroczone pełne wejście w życie Porozumienia TRIPs (rok 2000), Polska będzie zobowiązana do poddania ochronie fonogramów i artystycznych wykonań sporządzonych po roku 1950, jeśli są chronione w kraju pochodzenia. Obecnie ochrona ta nie rozciąga się na fonogramy i wykonania pochodzące sprzed roku 1974.

Dla krajów kandydujących Komisja sformułowała w dziedzinie ochrony własności intelektualnej jednolite strategiczne cele, dążąc do pełnej implementacji 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 w przypadku Słowacji. Obowiązek dostosowania prawa określono na rok 1998. W zakresie wprowadzania zasad Jednolitego Rynku w przypadku Rumunii Komisja wskazała jako organ odpowiedzialny Państwowe Centrum Praw Własności Intelektualnej.

W odniesieniu do Bułgarii, Łotwy, Litwy, Rumunii czas realizacji celu 1, tj. pełnej harmonizacji ustawodawstwa, został określony na lata 1998-2000.

Wnioski

Nie ma indywidualnego stanowiska Komisji wobec poszczególnych krajów. Różnice pojawiają się tylko w harmonogramach realizacji prac dostosowawczych.

PRAWO WŁASNOŚCI PRZEMYSŁOWEJ

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

Podstawową regulacją w zakresie prawa patentowego jest Konwencja monachijska o udzieleniu patentów europejskich, zawarta 5 października 1973 r., Konwencja luksemburska o patencie Wspólnoty z 15 grudnia 1971 r. 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. Szczegółowymi regulacjami są:

- 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 jest 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 i 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 następuje łącznie z toczącym się w Polsce procesem jego kodyfikacji. Jednocześnie skodyfikowane prawo własności przemysłowej ma zapewnić regulacje odpowiadające zobowiązaniom wynikającym z Konwencji monachijskiej oraz TRIPs. Proces ten powinien się zakończyć się w 1998 r., przy wsparciu Komisji w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w przypadku zapotrzebowania zgłoszonego przez stronę polską.

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. Komisja będzie wspierać działania polegające na szkoleniu urzędników państwowych, policjantów, służby ochrony granic oraz pracowników urzędów celnych w latach 1998-2000.

Cel 3: Doskonalenie współpracy administracyjnej

Współpraca administracyjna będzie polegała na wymianie informacji, wizytach studyjnych polskich urzędników w instytucjach Unii Europejskiej, których praca związana jest z ochroną własności przemysłowej, oraz odpowiednio w urzędach państw członkowskich. O liczbie i charakterze wizyt studyjnych będą decydowały potrzeby oszacowane przez stronę polską. 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, zwłaszcza w kręgach biznesu i przemysłu oraz pracowników instytucji naukowo-badawczych. W tym celu należy promować własność przemysłową jako przedmiot studiów uniwersyteckich, prowadzić kampanie informacyjne, seminaria oraz opracowywać inne szczegółowe materiały (począwszy od 1998 r.).

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 kompleksową regulację problematyki wynalazczości, wzorów użytkowych i przemysłowych, znaków towarowych, oznaczeń geograficznych i topogra-

fii układów scalonych oraz kompetencje i strukturę Urzędu Patentowego. Należy podkreślić, że dostosowanie prawa własności przemysłowej w podstawowym zakresie nastąpiło w Polsce w 1993 r. Projekt jednolitej regulacji ma na celu ukształtowanie spójnego prawa, które dotychczas jest uregulowane w ustawach o wynalazczości, o znakach towarowych, o ochronie topografii układów scalonych oraz ustawy o Urzędzie Patentowym. Projekt ten uwzględnia postanowienia umów międzynarodowych, w tym Konwencji paryskiej z 1883 r. o ochronie własności przemysłowej, oraz jest zgodny z rozporządzeniami i dyrektywami UE zawartymi w przedstawionej Polsce przez Komisję Białej Księżde.

W ramach procesu harmonizacji Bułgarii wskazano konieczność dostosowania w 1998 r. 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. Bułgaria na swój wniosek otrzyma 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, z wyjątkiem kwestii zmiany świadomości opinii społecznej w Bułgarii, na rzecz której działania rozpoczynają się w 1999 r.

Cele postawione do realizacji Litwie i Łotwie są bardziej szczegółowe od przedstawionych Polsce. Zawierają bowiem obowiązek dokonania zmian w ustawodawstwie litewskim w zakresie SPC na produkty medyczne i ochrony zdrowia, nowelizację prawa o znakach towarowych i prawa patentowego w szczególności w kontekście zobowiązań wynikających z Konwencji monachijskiej i TRIPs. 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 na Litwie i Łotwie ustalono na lata 1998-2000. Natomiast kampania informacyjna rozpocznie się w roku 1999. W odniesieniu do programów szkoleń sędziów Komisja sugeruje, że powinny one mieć charakter regionalny i międzypaństwowy w odniesieniu do republik bałtyckich.

W stosunku do Rumunii Komisja szczególnie podkreśliła znaczenie dostosowania prawa o znakach towarowych, SPC dla produktów medycznych i ochrony zdrowia w aspekcie ochrony na granicach oraz nowelizację prawa patentowego zgodnie z międzynarodowymi konwencjami, w koniecznym zakresie, w latach 1998-1999. Pozostałe cele oraz środki ich realizacji są zbieżne z postawionymi Polsce.

Słowacja powinna wprowadzić w 1998 r. do swojego ustawodawstwa wewnętrznego SPC dla produktów medycznych i ochrony zdrowia oraz dostosować prawo patentowe do wymogów konwencji międzynarodowych. Konieczne jest także wprowadzenie systemu ochrony własności przemysłowej na granicach. W zakresie szkoleń Komisja proponuje przeprowadzenie szkoleń sędziów w ramach programów o charakterze regionalnym i międzynarodowym (grupy dwóch bądź trzech krajów). Pozostałe wymagania odpowiadają przedstawionym Polsce.

Wnioski

Zadania postawione przed Polską w zakresie realizacji celu 1 są bardzo generalne – jest to bowiem obowiązek pełnej harmonizacji. Wynika to z przygotowanego w Polsce

projektu skodyfikowanego prawa własności przemysłowej. W przypadku pozostałych krajów należy zauważyć pewne zróżnicowanie ze względu na wskazanie obowiązku dostosowania poszczególnych aktów prawnych w nich obowiązujących bądź konieczność wprowadzenia do ich ustawodawstw krajowych konkretnych rozwiązań prawnych odpowiadających wspólnotowym. Wynika to z faktu, iż Komisja zna stan dostosowania prawa w poszczególnych krajach aspirujących do członkostwa w UE.

PRAWO CYWILNE

Dotychczasowe przedsięwzięcia harmonizacyjne w zakresie prawa prywatnego dotyczą jedynie kilku zagadnień. Biała Księga, przygotowana przez Komisję w 1995 r., wymienia 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 Maps. Biała Księga zalicza Dyrektywę nr 374/85 do instrumentów pierwszego etapu, w związku z czym państwa kandydujące powinny się dostosować do jej postanowień możliwie najszybciej.

2. Agencja handlowa.

Problematyki tej dotyczy 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 krajów kandydujących do Konwencji brukselskiej z 1968 r. o jurysdykcji, uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych. Konwencja ta otwarta jest tylko dla państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej, niemniej 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 ta 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 Maps 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 szczególnie nacisk został położony 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. w sprawie 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 zakresie 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. W zakresie 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 zakresie agencji handlowej umożliwiłby łączność z federacjami zrzeszającymi agentów handlowych na poziomie krajowym i europejskim oraz z administracjami innych państw.

Realizacja niniejszego celu powinna się odbywać poprzez zbieranie informacji o rzeczywistym funkcjonowaniu przyjętego ustawodawstwa. Przewiduje się utworzenie, przy zastosowaniu 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 państwo kandydujące nie dostosowało w całości systemu prawnego do powyższych dyrektyw. W zakresie odpowiedzialności za produkt najbardziej zaawansowane (włącznie z państwami tzw. pierwszego etapu rozszerzenia) jest ustawodawstwo Łotwy. Łotewska ustawa z 26 września 1996 r. o bezpieczeństwie produktów i odpowiedzialności producenta powinna być – w celu osiągnięcia pełnej zgodności – uzupełniona jedynie o postanowienia dotyczące farmaceutyków, rzeczy w transporcie oraz rzeczy używanych. Zdaniem Komisji dostosowanie ustawodawstwa słowackiego nastąpi poprzez uchwalenie specjalnej ustawy o wymogach technicznych produktu, a nie w Kodeksie cywilnym spodziewanym w roku 1998. W odniesieniu do Litwy Komisja sugeruje odpowiednie zmiany w projekcie ustawy o bezpieczeństwie towarów i usług. Wobec pozostałych państw tzw. drugiej fazy, tzn. Bułgarii i Rumunii, Komisja wskazuje jedynie konieczność dostosowania prawa, nie określając szczegółowych rozwiązań.

W zakresie przepisów o agencji handlowej Komisja nie analizuje żadnego z ustawodawstw państw tzw. drugiego etapu, poprzestając jedynie na wskazaniu konieczności dokonania pełnej harmonizacji. Jedynie w odniesieniu do Słowacji przyjmuje się, że odpowiednie przepisy będą zawarte w spodziewanym w 1998 r. Kodeksie cywilnym.

W ramach celów strategicznych 2, 3 i 4 te same uwagi dotyczą wszystkich państw tzw. drugiej fazy. Różnice wynikają jedynie z harmonogramu realizacji poszczególnych celów. Podczas gdy harmonogram Rumunii jest identyczny z harmonogramem Polski, w odniesieniu do Bułgarii, Litwy, Łotwy i Słowacji 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 wyżej) – dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

Jeśli zaś chodzi o Polskę, nie wiadomo, do jakiego projektu ustawy o odpowiedzialności za produkt odnosi się Komisja, gdyż obecnie istnieją trzy takie projekty.

Spośród państw tzw. drugiej fazy rozszerzenia Komisja wyróżniła Rumunię, której stopień zaawansowania jest zbliżony do takich państw pierwszej fazy jak Polska, Węgry i Słowenia.

PRAWO SPÓŁEK

Ramy prawne działania spółek funkcjonujących w ramach europejskiego Jednolitego Rynku zostały stworzone w postaci dyrektyw harmonizacyjnych. Proces ten, rozpoczęty w 1968 r., trwa nadal w celu ustalenia 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, w celu 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, w celu 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 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, które należy spełnić, by 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 prawa polskiego 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. TAIEX w ramach działań wspierających w roku 1998 lub 1999 będzie organizował międzynarodowe seminaria dotyczące danych zamieszczanych w rejestrze. Polska zobowiązana jest do podjęcia działań w celu umożliwienia Komisji dostępu 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

Rumunia, Bułgaria, Litwa, i Łotwa otrzymały cele, środki pomocy oraz harmonogram identyczny z przedstawionymi Polsce. W przypadku Słowacji czas realizacji celu 1 ustalono na rok 2001.

Wnioski

Komisja nie zajęła indywidualnego stanowiska w odniesieniu 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, a pominięcie innych zagadnień prawa spółek. W tym zakresie Komisja oferuje znaczną pomoc. Budzi zdziwienie brak w tym sektorze działań w ramach doskonalenia współpracy administracyjnej oraz zaangażowania uczestników Jednolitego Rynku.

RACHUNKOWOŚĆ I BIEGLI REWIDENCI

Podstawowym założeniem harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w dziedzinie rachunkowości oraz regulacji wykonywania zawodu biegłego rewidenta jest umacnianie zasady 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. Ich celem jest zapewnienie odpowiedniej „obszerności” oraz porównywalności danych ogłaszanych przez spółki.

Podstawowe znaczenie ma Czwarta Dyrektywa Rady nr 78/660 z 25 lipca 1978 r., ustalająca minimum równoważnych wymogów prawnych dotyczących zakresu informacji finansowej, która jest udostępniana publicznie. Dyrektywa ta wprowadza naczelną zasadę przedstawiania prawdziwego i 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, dyrektywa wymaga od rewidentów co najmniej średniego wykształcenia, następnie ukończenia szkoły wyższej lub odpowiadającego jej kursu, zaliczenie co najmniej trzyletniego szkolenia praktycznego oraz zdania egzaminu zawodowego na poziomie równoważnym uniwersyteckim egzaminom końcowym.

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 kwestii rachunkowości i biegłych rewidentów nie ma obowiązku podejmowania żadnych działań dostosowawczych, o ile nie zmienia się postanowienia dyrektyw w tym zakresie z uwagi na obowiązujące:

- ustawę o rachunkowości z 29 września 1994 r. (Dz.U. nr 121/94, poz. 591),
- ustawę o biegłych rewidentach i ich samorządzie z 13 października 1994 r. (Dz.U. nr 121/94, poz. 592).

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Głównym zadaniem postawionym Polsce przez Komisję jest szkolenie i dalsze szkolenie księgowych i biegłych rewidentów. Komisja od 1998 r. podejmuje działania wspierające w postaci programów szkoleniowych i polegające na umożliwieniu ściślej, dwustronnej współpracy między organizacjami zawodowymi z Polski a odpowiednimi 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

Bułgaria, z uwagi na nowelizowaną ustawę o rachunkowości z 3 stycznia 1991 r., powinna dostosowywać swoje regulacje wewnętrzne do roku 2001. W tym celu uzyska, po zgłoszeniu potrzeb, pomoc Komisji, głównie w zakresie wykazania niezgodności i mechanizmów wykonawczych.

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

Łotwa została zobowiązana do prowadzenia działań dostosowawczych do 2001 r. Planuje pełną harmonizację prawa bilansów skonsolidowanych na podstawie postanowień Siódmej Dyrektywy. Obowiązujące ustawy o rachunkowości z 1992 r., o rocznych bilansach przedsiębiorstw i przysięgłych biegłych rewidentach, które weszły w życie 1 stycznia 1993 r., odpowiadają istotnym postanowieniom dyrektyw dotyczących rachunkowości. Komisja zobowiązała się do udzielenia – na żądanie władz łotewskich – pomocy w celu wykazania istniejących niezgodności, w szczególności w zakresie bilansów skonsolidowanych.

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

Litwa została zobowiązana do dalszych dostosowań szczegółowych do 2001 r., z uwagi na obowiązywanie ustawy o zasadach rachunkowości z 1992 r., dotyczącej usta-

nowienia Instytutu Rachunkowości i Biegłych Rewidentów. Komisja zaproponowała pomoc w celu wykazania istniejących niezgodności oraz dostosowania prawa litewskiego do postanowień Siódmej Dyrektywy.

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

W Rumunii obowiązują: ustawa o rachunkowości nr 82 z 1991 r., uchwała Rady Ministrów nr 704 z 1993 r., rozporządzenie Rady Ministrów nr 22 z 1996 r. Komisja zasugerowała jednak prowadzenie dalszych dostosowań szczegółowych do 2001 r. W tym celu na żądanie Rumunii udzieli pomocy w celu wykazania niezgodności i opracowania środków wykonawczych w celu wprowadzenia postanowień Siódmej Dyrektywy do ustawodawstwa rumuńskiego.

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

Słowacja została zobowiązana do dostosowania swojego ustawodawstwa w zakresie postanowień Siódmej i Ósmej Dyrektywy do końca 1999 r. oraz prowadzenia dalszych działań dostosowawczych do końca 2001 r. Uzyskać może jednak, na swój wniosek, wsparcie Komisji w celu przygotowania wdrożenia Siódmej i Ósmej Dyrektywy, wskazania występujących w ustawodawstwie słowackim niezgodności oraz wprowadzenia nowych zasad, włącznie z określeniem właściwych sankcji. Obecnie w Słowacji obowiązują: ustawa o rachunkowości nr 563 z 1991 r. oraz ustawa o biegłych rewidentach nr 73 z 1992 r.

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

Wnioski

Należy zauważyć indywidualne stanowisko Komisji w zakresie wyznaczania obowiązku dostosowania prawa o rachunkowości i biegłych rewidentach w poszczególnych krajach kandydujących (cel 1). Wynika to ze znajomości regulacji prawnych obowiązujących w nich w tym zakresie oraz stopnia ich harmonizacji. Polska jest jedynym krajem, które ma regulacje prawne w pełni zgodne z obowiązującymi we Wspólnocie.

Brak tego zróżnicowanego podejścia widać już w realizacji celu 2. Zastanawia też brak w tym sektorze działań 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 6 z 11 marca 1996 r. w sprawie prawnej ochrony baz danych. Głównym zadaniem ww. dyrektywy jest ujednoczenie, a przede wszystkim uzupełnienie dotychczas istniejących prawnych możliwości ochrony danych poprzez zapobieganie niedozwolonemu ich pozyskiwaniu i nielegalnemu wykorzystaniu.

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

Postanowienia Dyrektywy nr 6 z 1996 r. 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 na gruncie prawa autorskiego i postanowień Dyrektywy nr 6 z 1996 r., 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 wymagały 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 ww. dyrektywy do 1 stycznia 1998 r. Niewiele krajów wywiązało się z tego obowiązku.

Pozostałe regulacje w sektorze ochrony danych osobowych obowiązujące 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.

Polsce zostanie udzielona pomoc po zgłoszeniu potrzeb w odniesieniu do opracowywania projektów aktów prawnych. 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 powołanym do spraw ochrony danych osobowych jest generalny inspektor ochrony danych osobowych, powoływany i odwoływany przez Sejm, za zgodą Senatu. Nad przestrzeganiem przepisów ww. ustawy czuwa generalny inspektor oraz upoważnieni przez niego inspektorzy.

Na żądanie strony polskiej Komisja udzieli pomocy w celu powołania niezależnych organów już od 1998 r.

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 zadania będzie, od 1999 r., udział w grupach roboczych zajmujących się problemami ochrony danych osobowych osób fizycznych oraz wzajemna współpraca 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. będzie prowadzona publiczna kampania informacyjna.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Bulgaria i Łotwa zostały zobowiązane w Road Maps do ustanowienia przepisów ochrony danych zmierzających w kierunku wdrożenia dyrektyw UE dotyczących danych osobowych do 1999 r. Uzupełnienie regulacji w celu zapewnienia pełnej zgodności nastąpi przed uzyskaniem członkostwa. Konieczne jest powołanie w Bułgarii i Łotwie organów kontroli przestrzegania przepisów ochrony danych osobowych. W tym celu kraje te uzyskają pomoc UE w przygotowaniu projektów aktów prawnych bądź ich weryfikacji poprzez przygotowanie nowelizacji oraz wsparcie w budowie odpowiednich instytucji i organów do roku 2000. Współpraca w grupach roboczych rozpocznie się również w 2000 r.

Zadania postawione przed Rumunią są zbieżne z przedstawionymi powyżej dla Bułgarii i Łotwy. Termin dostosowania prawa w podstawowym zakresie został ustanowiony na rok 1998, a rozpoczęcie współpracy administracyjnej – na rok 2000. Początek wprowadzania zasad Jednolitego Rynku nie został ściśle określony. Uznano ten proces za zadanie średniookresowe, następujące bezpośrednio po procesie harmonizacji prawa.

Słowacja ma obowiązek harmonizacji prawa o ochronie danych oraz wdrożenia zasad Jednolitego Rynku do 1999 r. i osiągnięcia pełnej zgodności do chwili uzyskania członkostwa. Projekt ustawy przygotowywany od kilku lat nie został jednak uchwalony, w szczególności nie ustanowiono organu ds. ochrony danych mającego kompetencje określone w art. 28 Dyrektywy nr 95/46/EC. Słowacja otrzyma pomoc Unii Europejskiej w tworzeniu odpowiednich organów i szkoleniu pracowników oraz wsparcie ekspertów z państw członkowskich. Litwa została zobowiązana do harmonizacji swego prawa wewnętrznego z prawem wspólnotowym do 2000 r. W 1998 r. powinna uchwalić akty wykonawcze do ustawy z 11 czerwca 1996 r. przedstawionej przez rząd parlamentowi w 1997 r. Na rok 1999 Komisja sugeruje utworzenie niezależnych organów ochrony danych w tym kraju oraz rozpoczęcie procesu podnoszenia świadomości obywateli co do zasad funkcjonowania Jednolitego Rynku. Współpraca administracyjna przewidziana dla Litwy odpowiada swym zakresem współpracy z Polską. W ramach realizacji celu 1, tj. dostosowanie prawa, Polsce wyznaczono najdłuższy okres w porównaniu z innymi kandydującymi krajami, tj. rok 2001.

Wnioski

Obowiązki dostosowania prawa, a więc pełnej jego harmonizacji, określone przez Komisję, wskazują na znaczenie ochrony danych w życiu społecznym i obrocie gospodarczym. Autorzy Road Maps podkreślają także powołanie w krajach kandydujących organów nadzoru przestrzegania prawa w tym zakresie, mających odpowiednie kompetencje, zgodne z dyrektywami UE. Polska jest jednym z nielicznych krajów, w którym działa powołany przez Sejm generalny inspektor ochrony danych osobowych. Należy zauważyć, że Polska jako jedyny kraj dostosowała w podstawowym zakresie swoje ustawodawstwo dotyczące ochrony danych do obowiązującego we Wspólnocie. Termin na dokonanie pełnej implementacji wyznaczono Polsce na rok 2001, w przeciwieństwie do Bułgarii i Łotwy, tj. do czasu uzyskania członkostwa.

BANKOWOŚĆ

Biała Księga Unii Europejskiej, omawiająca regulacje obowiązujące na obszarze Jednolitego Rynku, poświęca dużo miejsca funkcjonowaniu instytucji kredytowych (banków). Wśród aktów prawnych pierwszego etapu, proponowanych do wdrożenia w pierwszej kolejności, przede wszystkim została wymieniona Pierwsza Dyrektywa Bankowa nr 77/780/EWG, wprowadzająca zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej pod warunkiem spełnienia wskazanych w niej wymogów, a także ustalająca zasady tworzenia instytucji nadzoru. Dyrektywa nr 89/299/EWG w sprawie funduszy określa, jakie środki finansowe, pozostające w dyspozycji banku, mogą być uznane za jego kapitał; dyrektywa dotycząca współczynnika wypłacalności, której zadaniem jest utrzymanie stabilności systemu bankowego, zawiera postulaty dotyczące relacji między funduszami własnymi a wszystkimi aktywami. 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 wdrożenia w drugiej kolejności. Wśród nich znajduje się Druga Dyrektywa Bankowa nr 89/646/EWG, nazywana popularnie konstytucją bankową, określająca zasady prowadzenia usług przez instytucje kredytowe. W szczególności umożliwia ona działalność na obszarze całej UE po uzyskaniu zezwolenia tylko w jednym kraju członkowskim. Dyrektywa nr 86/635/EWG, dotycząca rocznych sprawozdań finansowych oraz skonsolidowanych bilansów, jest wprawdzie kierowana bezpośrednio do sektora bankowego, ale 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 w sprawie nadmiernego ryzyka. Zasady nadzoru koncernów bankowych, także tych, których spółki macierzyste nie są instytucjami kredytowymi, wprowadza Dyrektywa nr 92/30/EWG, dotycząca konsolidacji danych księgowych.

POLSKA

Cel strategiczny 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

W jego ramach należy zaadoptować Drugą Dyrektywę Bankową, dotyczącą rachunkowości rocznej i skonsolidowanej oraz dużych pożyczek. Należy także dostosować krajowe 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., natomiast pozostałe zadania mają zostać wykonane w 1998 r.

Cel strategiczny 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Powinny się poprawić zdolności odpowiednich władz krajowych do nadzorowania postępu procesu wdrażaniu legislacji unijnej na obszarze Jednolitego Rynku. Działania instytucji polskich na rzecz realizacji celu strategicznego 2 będą wspomagane zewnętrzną pomocą techniczną. Zadania w tym zakresie powinny być wykonane do końca 2000 r.

Cel strategiczny 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Ma to służyć 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 zintensyfikowane programy w ramach TAIEX. Nie przewiduje się żadnych z góry określonych ram czasowych takiej współpracy, ale powinna się ona rozpocząć jak najszybciej.

Cel strategiczny 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Będzie się to odbywało 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

Postulaty dotyczące poszczególnych krajów kandydujących nie różnią się znacznie. Na 1998 r. zaproponowano wprowadzenie postanowień Drugiej Dyrektywy Bankowej, rachunkowości rocznej i skonsolidowanej oraz dyrektywy o skonsolidowanym nadzorze, z kolei na 1999 r. – legislacji CAD, Netting, BCCI. Na lata 1998-2000 Road Maps zawierają postulat dalszego usprawnienia działania kompetentnych instytucji w krajach kandydujących, zajmujących się regulacjami bankowymi. Usprawnienie współpracy administracyjnej zostało zaproponowane jako działanie, które powinno się rozpocząć jak najszybciej, i zakończyć konsekwentnym poznaniem przez administrację krajów kandydujących praktyki państw członkowskich UE. Na lata 1999-2000 zaplanowano informowanie klientów systemu bankowego o korzyściach płynących ze stosowania się do zasad Jednolitego Rynku.

W stosunku do Bułgarii zgłoszono postulat adaptacji, nie zaś dostosowania legislacyjnego w zakresie ustawodawstwa regulującego bankowość. Wobec Litwy zabrakło postulatu wprowadzenia nadzoru skonsolidowanego.

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 państwach, 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. Istniejące regulacje wspólnotowe w tym zakresie są jednak na tyle nowe, że umieszczenie ich w Białej Księdze było niemożliwe.

POLSKA

Cel strategiczny 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

Rekomenduje się dostosowanie prawa w celu precyzyjnego przyjęcia treści następujących aktów prawnych: Dyrektywy w sprawie transgranicznych transferów kredytu (97/5/EC z 27 stycznia 1997 r.), Rekomendacji Komisji dotyczącej transakcji dokonywanych przy pomocy 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. Te dostosowania mają uzyskać priorytet w 2000 r.

Cel strategiczny 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Dostosowanie systemu dokonywania płatności do standardów Wspólnoty powinno doprowadzić do poprawy działania odpowiednich władz w tej dziedzinie. Zapowiedziano udzielenie Polsce pomocy technicznej w latach 2000-2001.

Cel strategiczny 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Przyjmowanie aktów prawnych Wspólnoty będzie poszerzeniu wiedzy pracowników polskiej administracji na temat metod pracy instytucji w krajach członkowskich. W latach 2000-2001 przewiduje się uczestnictwo przedstawicieli państw kandydujących, wśród nich także Polski, w pracy 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 podjąć w społeczeństwie działania informacyjne.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

W stosunku do omawianych tu krajów nie ma różnic w postulatach. Wszystkim zalecono wprowadzenie zmian w prawie dotyczącym transgranicznych transferów kredytu i transakcji przeprowadzanych z użyciem elektronicznych instrumentów płatniczych. Zapowiedziano także udzielenie w latach 2000-2001 pomocy technicznej w zakresie systemów dokonywania płatności. Jednocześnie w latach 2000-2001 przewidziano uczestnictwo przedstawicieli poszczególnych krajów w pracy niektórych komitetów technicznych UE. Akcja informacyjna 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 zawiera Dyrektywę nr 91/308/EWG w sprawie prania brudnych pieniędzy, a więc pochodzących ze źródeł nielegalnych, np. z handlu narkotykami. Jest to regulacja horyzontalna, dotycząca całego sektora finansowego, zarówno do 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.

POLSKA

Cel strategiczny 1: Pełne dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

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

Cel strategiczny 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 karnym i dotyczącym współpracy międzynarodowej. Proponuje się udział Polski w przygotowywanym tzw. Projekcie na temat prania pieniędzy Rady Europy, a także wykorzystanie w tym celu programu PHARE. Nie podaje się żadnych ścisłych granic czasowych realizacji tego zamierzenia.

Cel strategiczny 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Należy zapoznać polskie instytucje z metodami pracy analogicznych instytucji w państwach członkowskich UE. Aby osiągnąć ten cel, rozważa się możliwość uczestnictwa przedstawicieli Polski w pracach komitetu kontaktowego do spraw prania pieniędzy, poczynając od roku 1999.

Cel strategiczny 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Będzie się odbywać poprzez angażowanie podmiotów sektora finansowego we wspieranie walki z praniem brudnych pieniędzy. Od 1999 r. zakłada się prowadzenie kampanii informacyjnej w tym zakresie.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

W postulatach sformułowanych pod adresem poszczególnych krajów nie było różnic. Zaproponowano im zlikwidowanie 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 instytucji w państwach członkowskich UE oraz szerokie zaangażowanie podmiotów z sektora finansowego w akcję wspierania walki z praniem pieniędzy.

Wnioski

Adaptacja rekomendowanych aktów prawnych umożliwi osiągnięcie kompatybilności w zakresie zwalczania prania pieniędzy. 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.

UBEZPIECZENIA

Podstawę rynku wewnętrznego w dziedzinie ubezpieczeń stanowią 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 towarzystw ubezpieczeniowych stanowią one, zgodnie z Białą Księgą, środki pierwszego etapu dostosowywania prawa państw Europy Środkowej i Wschodniej do standardów prawa Wspólnoty 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, bez nadmiernej biurokracji. Główne elementy nadzoru w sektorze ubezpieczeń, przewidziane przez te dyrektywy, to: wymóg uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej oraz obowiązek corocznego ujawniania – w ujednolicony sposób – określonego zakresu informacji finansowych. Zachowano przy tym zasadę, iż nadzór stosowany jest odrębnie przez każde państwo członkowskie.

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, wprowadzają 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., doty-

czącej 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 autorzy Road Maps potraktowali Polskę w sposób szczególny, połączono bowiem 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 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 Wspólnoty obejmie wsparcie przygotowania odpowiednich projektów aktów prawnych.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Głównym zadaniem Polski w ramach celu 2 jest zwiększenie możliwości skutecznego działania organów nadzoru ubezpieczeniowego poprzez wzrost liczby pracowników oraz przyznanych kompetencji. Road Map wskazuje na poważne braki w kompetencjach urzędników ubezpieczeniowych (aktuariuszy), zarówno w sferze przedsiębiorstw, jak i w administracji.

Harmonogram zakłada podjęcie stosownych działań jeszcze w 1998 r. i nadrobienie zaległości do końca roku 2001.

Pomoc ze strony Wspólnoty obejmie: wsparcie działań w celu tworzenia odpowiednich instytucji, wzmocnienia struktur oraz szkolenie zawodowe.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Głównym zadaniem Polski w zakresie usprawnienia współpracy administracyjnej będzie zapoznanie urzędników, również dzięki pomocy państw Wspólnoty, z metodami pracy i praktyką administracyjną krajów członkowskich. Toteż konieczne jest nawiązanie i rozwój ścisłej współpracy z organami nadzoru ubezpieczeniowego Unii Europejskiej. Możliwy będzie także udział przedstawicieli polskiej administracji w pracach komitetów 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 zapewnić konsumentom i przedsiębiorcom w Polsce informacje o korzyściach płynących z różnych typów ubezpieczeń i, szerzej, z 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 Bułgaria zdaje się być bardziej zaawansowana niż Polska, gdyż całkowicie wprowadziła do swojego systemu prawnego postanowienia aktów prawnych pierwszego etapu Białej Księgi. Do końca 1999 r. (czyli tak jak Polska) musi przyjąć akty drugiego etapu, a pozostałe akty prawne wchodzące w skład *acquis* należy przyjąć w latach 1999-2001 (tak jak Polska).

Pozostałe omawiane tu państwa nie są aż tak zaawansowane we wprowadzaniu uregulowań prawnych, wchodzących w skład pierwszego etapu. Zgodnie z Road Maps należy je przyjąć do końca 1999 r. W przypadku Łotwy chodzi o przepisy dotyczące zasad nadzoru ubezpieczeniowego i stosowania norm ostrożności w odniesieniu do różnych klas ryzyka oraz kompetencji organów nadzoru ubezpieczeń; w przypadku Litwy – o przepisy dotyczące zasad nadzoru ubezpieczeniowego i stosowania norm ostrożności w odniesieniu do różnych klas ryzyka; spełnienia wymogów kapitałowych i finansowych koniecznych do prowadzenia działalności ubezpieczeniowej oraz kompetencji organów nadzoru ubezpieczeń; w przypadku Rumunii – o przepisy 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 klas ryzyka; spełnienia wymogów kapitałowych i finansowych koniecznych do prowadzenia działalności ubezpieczeniowej, kompetencji organów nadzoru ubezpieczeń.

Słowacja musi jedynie dopracować do końca 1999 r. regulacje prawne wchodzące w skład pierwszego etapu, a dotyczące spełnienia wymogów kapitałowych i finansowych koniecznych do prowadzenia działalności ubezpieczeniowej, kompetencji organów nadzoru ubezpieczeń i możliwości działania oddziałów instytucji ubezpieczeniowych z krajów trzecich.

Wszystkie omawiane kraje (poza Bułgarią, co do której stosuje się identyczne jak dla Polski wymogi czasowe) muszą w latach 1999–2001 przyjąć akty drugiego etapu (z wyjątkiem mechanizmów pojedynczego zezwolenia i zasady kontroli kraju pochodzenia) i pozostałe akty prawne wchodzące w skład *acquis*.

Tak jak w przypadku Polski, głównym zadaniem krajów kandydujących w celu realizacji zasad Jednolitego Rynku w dziedzinie ubezpieczeń jest zwiększenie możliwości skutecznego działania organów nadzoru ubezpieczeniowego poprzez doprowadzenie do wzrostu liczby pracowników oraz przyznanych kompetencji. We wszystkich opisywanych krajach stwierdza się poważne braki w kwalifikacjach aktuariuszy, zarówno w sferze przedsiębiorstw, jak i w administracji.

Harmonogram zakłada nadrobienie tych zaległości do końca roku 2001, z tym że Bułgaria może rozpocząć wypełnianie zobowiązań o rok później (w 1999 r.) niż pozostałe kraje kandydujące, które powinny podjąć stosowne działania jeszcze w 1998 roku.

W zakresie celu 3 i celu 4 Road Maps przewidują dla wszystkich opisywanych krajów takie same jak dla Polski cele, metody ich realizacji oraz harmonogram.

Wnioski

Zobowiązania wynikające z Białej Księgi najlepiej wypełniła Bułgaria (w całości przyjęła regulacje pierwszego etapu). Zaawansowana jest również Słowacja. Także Łotwa i Litwa mają do wprowadzenia jedynie nieliczne kwestie z pierwszego etapu. Wymienione tu kraje są bardziej zaawansowane w realizacji Białej Księgi niż większość państw „pierwszej fazy”, jednak nie znalazły się w grupie krajów, z którymi negocjacje rozpoczną się w 1998 r. Najmniej zaawansowana we wdrażaniu prawa Wspólnoty w dziedzinie ubezpieczeń jest Rumunia.

Wszystkie opisywane kraje – tak jak Polska – muszą przede wszystkim zwiększyć kompetencje i aktywność organów nadzoru ubezpieczeniowego oraz liczbę aktuariuszy.

PAPIERY WARTOŚCIOWE

Koordinacja sektora finansowego państw członkowskich, w tym rynku papierów wartościowych, była niezbędnym warunkiem utworzenia Wspólnego Rynku. Znaczącą decyzją w tym kierunku było przyjęcie w 1985 r. tzw. Dyrektywy UCITS – w sprawie zbiorowych funduszy inwestycyjnych, 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 co do 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 odnośnie do dopuszczania papierów wartościowych do obrotu na giełdzie papierów wartościowych;
- Dyrektywa Rady nr 88/627/EWG z 12 grudnia 1979 r. w sprawie ogłaszania nabycia 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 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 pierwszego lub drugiego etapu 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); tzw. Dyrektywy UCITS (w części nie uregulowanej) oraz Dyrektywy nr 79/279/EWG (w części nie uregulowanej).

Akty prawne drugiego etapu, jak i 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 pierwszego lub do drugiego etapu (przepisy Dyrektywy nr 80/390/EWG oraz Dyrektywy 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, jeśli chodzi o realizację zasad Jednolitego Rynku w dziedzinie papierów wartościowych, jest zwiększenie możliwości skutecznego działania organów nadzoru.

Harmonogram zakłada, że powinno się to dokonać do końca roku 2000.

Pomoc ze strony Wspólnoty będzie polegała na udziale ekspertów z państw członkowskich w przeprowadzeniu szkolenia zawodowego w polskich urzędach (*secondment*).

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Aby usprawnić współpracę administracyjną, Polska, przy wsparciu Wspólnoty, bę-

dzie musiała zapoznać urzędników z metodami pracy i praktyką administracyjną państw członkowskich. Z tego względu przedstawiciele polskiej administracji będą uczestniczyli w pracach komitetów konsultacyjnych (komitety kontaktowe HLLS oraz UCITS).

Polepszenie współpracy administracyjnej jest procesem, który powinien się rozpocząć z chwilą rozpoczęcia negocjacji członkowskich.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Aby zwiększyć zainteresowanie potencjalnych beneficjentów, należy zapewnić uczestnikom rynku papierów wartościowych informacje 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

W zakresie celu 1 żadnemu z opisywanych krajów nie udało się wprowadzić do swojego systemu prawnego wszystkich postanowień aktów prawnych pierwszego etapu Białej Księgi. Do końca 1998 r. (tak jak Polska) omawiane państwa powinny wprowadzić postanowienia następujących dyrektyw, wchodzących w skład pierwszego etapu:

Bulgaria: postanowienia Dyrektywy nr 89/298/EWG; Dyrektywy nr 79/279/EWG; Dyrektywy nr 88/627/EWG oraz Dyrektywy nr 89/592/EWG (przepisy tzw. Dyrektywy UCITS zostały już przyjęte);

Łotwa: postanowienia Dyrektywy nr 89/298/EWG (w części jeszcze nie uregulowanej); Dyrektywy nr 88/627/EWG; Dyrektywy nr 89/592/EWG (w części jeszcze nie uregulowanej); tzw. Dyrektywy UCITS (w części jeszcze nie uregulowanej) oraz Dyrektywy nr 79/279/EWG (w części jeszcze nie uregulowanej).

Litwa: postanowienia Dyrektywy nr 89/298/EWG (w części jeszcze nie uregulowanej); Dyrektywy nr 88/627/EWG; Dyrektywy nr 89/592/EWG (w części jeszcze nie uregulowanej); tzw. Dyrektywy UCITS (w części jeszcze nie uregulowanej) oraz Dyrektywy nr 79/279/EWG (w części jeszcze nie uregulowanej).

Słowacja: postanowienia Dyrektywy nr 89/298/EWG (w części jeszcze nie uregulowanej); Dyrektywy nr 89/592/EWG (w części jeszcze nie uregulowanej) oraz tzw. Dyrektywy UCITS (pozostałe akty prawne pierwszego etapu zostały przyjęte).

Natomiast Rumunia wydaje się być najbardziej zaawansowana we wdrażaniu regulacji prawnych pierwszego etapu. Według danych przedstawionych Komisji, które jednak budzą pewne wątpliwości, Rumunia wprowadziła już w życie wszystkie regulacje prawne pierwszego etapu.

Tak jak Polska, wszystkie opisywane kraje powinny przyjąć w latach 1999–2000 akty prawne drugiego etapu, jak i pozostałe akty prawne wchodzące w skład *acquis*. Wśród aktów prawnych drugiego etapu Bułgaria musi przyjąć postanowienia Dyrektywy nr 93/22/EWG oraz nie znajdującej się w Białej Księdze Dyrektywy nr 97/9/EWG o zasadach kompensacji dla inwestorów (przepisy Dyrektywy nr 93/6/EWG w sprawie odpowiedniego kapitału funduszy inwestycyjnych oraz instytucji kredytowych zostały już przyjęte); Łotwa – postanowienia Dyrektywy nr 93/6/EWG (w części jeszcze nie uregulowanej); Dyrektywy nr 93/22/EWG (w części jeszcze nie uregulowanej) oraz Dyrekty-

wy nr 97/9/EWG o zasadach kompensacji dla inwestorów; Litwa – postanowienia Dyrektywy nr 93/6/EWG (w części jeszcze nie uregulowanej); Dyrektywy nr 93/22/EWG (w części jeszcze nie uregulowanej) oraz Dyrektywy nr 97/9/EWG o zasadach kompensacji dla inwestorów; Rumunia – postanowienia Dyrektywy nr 93/6/EWG; Dyrektywy nr 93/22/EWG oraz Dyrektywy Rady nr 97/9/EWG o zasadach kompensacji dla inwestorów; Słowacja – postanowienia Dyrektywy nr 93/6/EWG (w części jeszcze nie uregulowanej); Dyrektywy nr 93/22/EWG oraz Dyrektywy Rady nr 97/9/EWG o zasadach kompensacji dla inwestorów.

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

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

W zakresie celów: 2, 3 i 4 Road Maps przewidują dla wszystkich opisywanych krajów takie same jak dla Polski zadania i metody ich realizacji.

WZAJEMNE UZNAWANIE KWALIFIKACJI ZAWODOWYCH

Acquis communautaire obejmuje swoim zakresem regulacje sektorowe zawierające postanowienia o uznawaniu kwalifikacji zawodowych w odniesieniu do wykonywania wolnych zawodów, takich jak: profesje 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 następujące akty:

- Dyrektywę nr 77/249 z 22 marca 1977 r. w sprawie realizacji zasady swobodnego świadczenia usług przez prawników,
- Dyrektywę nr 89/48 z 21 grudnia 1988 r., dotyczącą ogólnego systemu uznawania dyplomów szkół wyższych, uzyskanych w wyniku kształcenia zawodowego oraz kursów trwających przez co najmniej trzy lata,
- Ósmą Dyrektywę nr 84/253 z 10 kwietnia 1984 r., wydaną na podstawie art. 54 ust. 3 pkt. g Traktatu, o zatwierdzaniu osób odpowiedzialnych za prowadzenie obowiązkowej kontroli dokumentów księgowych.

Zawody medyczne, takie jak: lekarz, stomatolog, weterynarz, pielęgniarka opieki ogólnej, położna, farmaceuta zostały objęte dyrektywami sektorowymi. W ramach tych dyrektyw uregulowano w odniesieniu do każdego zawodu minimalne wymagania w zakresie szkolenia, uznania kwalifikacji zawodowych i uznawania doświadczenia zawodowego, np.:

- Dyrektywa Rady nr 93/16 z 5 kwietnia 1993 r. w sprawie ułatwienia swobodnego przepływu lekarzy 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 w pełni swobodne zakładanie przedsiębiorstw oraz swobodne świadczenie usług.

POLSKA

Cel 1: Dostosowanie ustawodawstwa Jednolitego Rynku

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

Realizacja tego celu powinna nastąpić do 1999 r. Pomoc Unii Europejskiej ma polegać na wsparciu opracowywania 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. Polska uzyska pomoc w budowie struktur instytucjonalnych, szkoleniu urzędników państwowych i pracowników organizacji zawodowych oraz w organizacji seminariów. Zostanie również nawiązana współpraca z organizacjami bliźniaczymi państw 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 zagwarantowany udział w charakterze obserwatora w pracach właściwych komitetów. W ramach programów Karolus oraz TAIEX odbywać się będzie wymiana urzędników. Ma to być proces ciągły, bez względu na postępy w negocjacjach o uzyskanie członkostwa.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

W ramach realizacji tego celu Polska powinna nieustannie informować społeczeństwo, a szczególnie urzędników ministerialnych, członków organizacji oraz stowarzyszeń zawodowych o obowiązywaniu regulacji prawnych Wspólnot w tym zakresie, ich znaczeniu i konsekwencjach. Będą przeprowadzane kampanie informacyjne i seminaria w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, by zachęcić do nawiązywania kontaktów ze stowarzyszeniami zawodowymi Unii, np. z CCBE (stowarzyszenie prawników), FEANI (stowarzyszenie inżynierów). Działania te będą procesem ciągłym, niezależnym od prowadzonych negocjacji członkowskich.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Wytyczne, a więc cele, harmonogramy oraz zadania dla Bułgarii i Rumunii są takie same jak dla Polski.

W odniesieniu do Łotwy i Litwy Komisja nie wskazuje potrzeby szczególnego uwzględnienia regulacji dotyczących kwestii zawodowych, jak w przypadku Polski, zawodu architekta. Słowacji jako cel szczególny postawiono dostosowanie przepisów w odniesieniu do zawodu stomatologa oraz dostosowanie przepisów regulujących zawód położnej.

Wnioski

Komisja nie zajmuje indywidualnego stanowiska co do poszczególnych krajów kandydujących, opartego na znajomości ich ustawodawstw wewnętrznych i ich stopnia dostosowania. Wytyczne, a więc cele, harmonogramy oraz zadania są zbieżne.

PODATKI BEZPOŚREDNIE

Podatki bezpośrednie, tzn. podatki od działalności gospodarczej, nie podlegają wspólnym regulacjom systemowym wewnątrz Unii Europejskiej. Do 31 grudnia 1997 r. w Unii Europejskiej istniało tyle systemów opodatkowania przedsiębiorstw, ile było państw członkowskich. Rodziło to niebezpieczeństwo podwójnego opodatkowania i karami w ten sposób przedsiębiorstw prowadzących działalność na obszarze Jednolitego Rynku. Kolejny problem to możliwość stosowania przez państwa członkowskie dumpingu fiskalnego, czyli oferowanie zachęt podatkowych dla inwestorów.

W związku z odmiennymi pozycjami Komisji i Rady co do zakresu rozwiązań wspólnotowych, dopiero stosunkowo niedawno, gdyż 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, umożliwia on podjęcie przez państwa członkowskie zobowiązań 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 tego, iż nie może nakładać nowych podatków, które Kodeks uznaje za potencjalnie szkodliwe, niemniej stanowczo jej to zaleca. Ze swej strony Unia oferuje pomoc przy interpretacji przepisów Kodeksu w zakresie opodatkowania spółek, np. w formie seminariów. Takiego postępowania oczekuje się od Polski już od początku 1998 r.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Ponieważ Kodeks nie stwarza formalnego obowiązku dostosowania prawa, jest logiczne, że praktyczne stosowanie się do jego zaleceń pozostaje w gestii Polski. Polska może liczyć na pomoc w tym zakresie, jeśli o nią wystąpi. Pomoc polegałaby 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 celu 1 i do celu 2 (brak celów 3 i 4).

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Jeśli chodzi o podatki bezpośrednie, nie wywołuje zdziwienia małe zróżnicowanie zaleceń co do harmonizacji prawa z regulacjami Jednolitego Rynku. Jedynie w przy-

padku Litwy, Bułgarii i Rumunii priorytetem jest dostosowanie prawa krajowego w zakresie zwolnień podatkowych w przypadku fuzji krajowych, co umożliwi przyjęcie Dyrektywy nr 90/434. Litwa ma dostosowywać prawo w tym zakresie od roku 1998, Bułgaria i Rumunia – od roku 2000. Respektowanie niektórych postanowień Kodeksu jest zalecane jako priorytet drugiej kolejności. Pozostałym krajom, w tym i Polsce, zaleca się niewprowadzanie żadnych nowych podatków, które zostały przez Kodeks uznane za szkodliwe. Sugeruje się, by wszystkie kraje kandydujące wstrzymały się od nakładania podatków uznanych przez Kodeks za szkodliwe od zaraz, czyli od 1998 r.

Wnioski

Kwestie opodatkowanie kapitału nie są jeszcze przedmiotem regulacji wspólnotowych. Jednakże w związku z tym że mobilność kapitału zwiększy się po wejściu w życie 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 kandydackich za 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. Jego główną zasadą jest płatność VAT-u w kraju konsumpcji towaru lub usługi, a nie w kraju produkcji. System docelowy 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-u, jeszcze większą prawdopodobnie niechęć do wprowadzenia VAT-u wspólnotowego oraz przekazania znacznych kompetencji fiskalnych Wspólnocie, obecny system będzie także obowiązywał w najbliższej przyszłości. Opiera się on na dwóch dyrektywach wprowadzających poprawki do tzw. Szóstej Dyrektywy VAT, tj. na Dyrektywie nr 91/680 i Dyrektywie nr 92/77, które dotyczą systemu VAT, akcyzy i ujednoczenia 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 lub kulturalnej państwa. Istnieje również możliwość stosowania w pewnych przypadkach 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 „widełki” 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-u w kraju przeznaczenia (kraju ostatecznej konsumpcji nabytego dobra lub usługi). Szczególne rozwiązania 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. Polsce Komisja przedstawiła najdłuższą listę obszarów dostosowań, na które należy zwrócić szczególną uwagę. Są to: struktura stawek VAT-u, zwrot VAT-u dla jego zagranicznych płatników, 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 zobowiązana jest do modernizacji administracji podatkowej, tak by nasz kraj był przygotowany do ściągania podatku VAT w systemie obowiązującym w Unii. Road Maps zapowiada ją 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 bardziej realny.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Poprawa współpracy administracyjnej jest logicznie połączona z realizacją zasad Jednolitego Rynku (cel 2) i ma być realizowana jako jego część i uzupełnienie. Nie ma więc sztucznego podziału, zatem można liczyć na koordynację działań 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 odpowiedniego 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 dużo mniej precyzyjny sposób. Tutaj inicjatywa rozpoczęcia konkretnych programów szkoleniowych i kampanii informacyjnych spoczywa na Polsce, a ich finansowanie przez Unię jest możliwe, lecz nie zagwarantowane. Pod ogólnie sformułowanymi zdaniem kryje się więc obowiązek przeprowadzenia szerokiej akcji informacyjno-szkoleniowej, która powinna dotrzeć do wszystkich płatników VAT. Jest to zadanie niezbędne i – ze względu na skalę i potrzebę – kosztowne. Należy mieć więc nadzieję, że

środki z *pre-accession facility*, przeznaczone na budowanie instytucji (*support for institution building*), będą do realizacji tego celu dostępne.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Główne zróżnicowanie zaleceń w stosunku do poszczególnych krajów kandydackich polega na odmiennych najpilniejszych zadaniach służących wprowadzaniu unijnego systemu VAT. I tak: Słowacja, Litwa, Łotwa, Rumunia i Bułgaria mają zwrócić szczególną uwagę na zakres zwolnień z VAT oraz system zwrotu VAT-u zagranicznym płatnikom VAT-u.

Rodzaj instrumentów, które mają być wykorzystywane przy wprowadzaniu zmian do ustawodawstwa, ma charakter standardowy i jest taki sam dla wszystkich dziesięciu krajów kandydujących. Czas na wprowadzenie dostosowań w przepisach podatkowych jest taki sam dla wszystkich krajów – do roku 2001.

Jeżeli chodzi o drugi, trzeci i czwarty cele strategiczne, to zostały one sformułowane identycznie dla wszystkich sześciu krajów, a ich wykonaniu mają towarzyszyć takie same instrumenty. Czas rozpoczęcia ich realizacji jest taki sam dla wszystkich krajów (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 niż dla np. Rumunii może wynikać z lepszej znajomości przez Komisję stanu polskiego prawa podatkowego. Jest to również niespójne z krótszym przewidywanym terminem zakończenia dostosowywania polskiego prawa w zakresie VAT do *acquis* niż w przypadku Rumunii („średni okres” dla Polski, brak sprecyzowanego terminu i bardziej wątpliwe sformułowanie w przypadku Rumunii). Mało realistyczne wydaje się również ustalenie takiego samego terminu wprowadzenia zmian legislacyjnych dla wszystkich krajów.

Wyraźny nacisk położono na kwestie podatkowe, w szczególności na gotowość do operacyjnego stosowania unijnego systemu VAT-u, dotyczące transakcji na Jednolitym Rynku. Wskazuje to na duże znaczenie tej kwestii w codziennym funkcjonowaniu przedsiębiorstw na Jednolitym Rynku, jak i na stopień skomplikowania przepisów wspólnotowych oraz „wrażliwość” polityczną problemu. W tym zakresie 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 wyraźnie się zmniejszyły. Dotyczy to zwłaszcza kapitału, który prawie nie napotyka na żadne bariery przy zmianie obszaru podatkowego na najbardziej korzystny. Dochodzi również do delokalizacji produkcji, motywowanej względami fiskalnymi. 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 rzeczywistości ich ostatecznego użytkownika (opodatkowanie konsumpcji).

AKCYZA

Ze względu na możliwe zakłócenia konkurencji na Jednolitym Rynku oraz 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. Oprócz harmonizacji potrzebna okazała się koordynacja działań między krajami członkowskimi, aby zagwarantować, że podobne produkty będą opodatkowane w sposób analogiczny oraz by 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 następujących podstawach prawnych:

- Dyrektywie Rady nr 92/12 EWG, regulującej ogólny system akcyzy, zwolnienia, obrotu i kontroli produktów objętych akcyzą;
- Dyrektywie nr 92/108 EWG, upraszczającej i precyzującej niektóre postanowienia Dyrektywy 92/12;
- Dyrektywie nr 94/74, modyfikującej Dyrektywę nr 92/12 w celu uproszczenia wspólnotowego systemu obrotu i kontroli produktów objętych akcyzą;
- innych dyrektywach 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 tych 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, która 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 w wolnym przepływie 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 zagwarantować, 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 polegała 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 chodzi o cel 2: realizację zasad Jednolitego Rynku, cel 3: 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

Litwa ma w dziedzinie akcyzy takie same zadania i tak samo określone terminy jak Polska oraz może też liczyć na taką samą formę pomocy ze strony Unii Europejskiej.

Słowacja, Łotwa i Rumunia mogą rozpocząć realizację celów 2 i 4 o rok później, tj. począwszy od roku 1998/1999. Termin zakończenia ich realizacji jest określony tak samo jak w przypadku pozostałych państw – do momentu uzyskania pełnoprawnego członkostwa w Unii.

Bułgaria może opóźnić realizowanie zadań określonych w celach 2 i 3 o rok, tj. rozpoczynając je w roku 1998/1999.

Wnioski

Akcyza jest podatkiem płaconym 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 są dodatkowo powiększane poprzez wliczanie akcyzy w podstawę naliczania VAT-u. Ponadto akcyza jest stosowana wybiórczo w stosunku do różnych grup produktów. Oprócz jej 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. Tym samym 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.

Nie wydaje się, by drobne różnice między poszczególnymi krajami miały jakiegokolwiek znaczenie. Dziwi małe zróżnicowanie zadań i środków między poszczególnymi

krajami, zwłaszcza przy wpływie takiej harmonizacji na konkurencyjność przedsiębiorstw i przy powodowanych przez nią konsekwencjach budżetowych. Należy przypuszczać, że zróżnicowanie w kalendarium ujednolicania tych stóp wyniknie w sposób naturalny z różnego czasu trwania negocjacji.

PRZECIWDZIAŁANIE OSZUSTWOM PODATKOWYM Z ZAKRESU VAT-u I AKCYZY

Konsekwencją zniesienia kontroli na granicach między krajami członkowskimi są rozwiązania wspólnotowe umożliwiające zapobieganie oszustwom podatkowym z zakresu VAT-u i akcyzy. Tę dziedzinę 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 o współpracy administracyjnej przy podatkach pośrednich, wzmacniające postanowienia wyżej wymienionych 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.

Jeżeli chodzi o akcyzę, to kraje członkowskie mogą podejmować wszelkie działania mające na celu kontrolę produktów objętych akcyzą na ich terytorium. Stosowanie banderoli lub podobnych środków kontroli pozostaje w kompetencji państw członkowskich. Muszą być one stosowane w sposób niedyskryminujący.

Problem oszustw podatkowych jest szczególnie ważny w przypadku olejów napędowych, ponieważ różna wysokość akcyzy powoduje znaczne różnice ich ceny. Dyrektywa nr 95/60 wzmacnia kontrolę przeciwko oszustwom z tym związanym, normując oznakowanie wszystkich typów olejów napędowych stosowanych 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 rekomenda-

cji w tej dziedzinie, tak aby umożliwić poprawne stosowanie *acquis* i współpracę z odpowiednimi urzędami krajów członkowskich w dniu przystąpienia do Unii Europejskiej.

Unia udzieli pomocy przy sporządzaniu odpowiednich aktów prawnych i przy współpracy administracyjnej oraz umożliwi uczestnictwo w seminariach FISCALIS i w wymianach.

Działania w tym kierunku mają się rozpocząć już 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.

Działania w tym celu mają rozpocząć się w 1999 r.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Polską administrację należy zapoznać z metodami i praktyką kontroli i zapobiegania oszustwom podatkowym, stosowanymi przez kraje członkowskie i Komisję Europejską. W tym celu należy 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 tej dziedzinie 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 realizowane poprzez kampanie i spotkania informacyjne, które powinny być organizowane od roku 2000.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Pozostałym krajom kandydującym przedstawiono identyczne zadania, zaproponowano te same instrumenty do ich wykonania oraz ustalono takie same terminy ich wykonania.

Wnioski

Brak różnic między krajami kandydującymi 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 operacyjny w dniu uzyskania członkostwa.

CŁA

Prawo celne Wspólnoty Europejskiej to jeden z najbardziej rozbudowanych elementów prawa wspólnotowego. Wśród 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 tworzone było od momentu powstania Wspólnoty Europejskiej. Najważniejszym jego elementem jest Kodeks celny, przyjęty w formie rozporządzenia w 1992 r. Zastąpił on ponad trzydzieści aktów prawnych wydanych przez organy WE w latach 1968-1990. Oprócz Kodeksu celnego należy wyróżnić postanowienia dotyczące Wspólnej Taryfy Celnej, wspólnotowego obszaru celnego oraz wspólnotowych preferencji celnych.

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

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

Do pierwszego etapu Komisja zalicza około 30 aktów prawnych.

Dostosowanie ustawodawstwa w ramach drugiego etapu będzie prowadziło 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 do UE.

Cel 2: Realizacja zasad Jednolitego Rynku

Dotyczy on modernizacji administracji celnej w celu 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 być uzupełnieniem strategii przedczłonkowskiej w odniesieniu do zagadnień celnych i podatkowych. Przewiduje się także korzystanie z wymiany celnej w ramach programu Customs 2000. Początkiem realizacji niniejszego celu jest rok 1998, a końcowym – przystąpienie do UE.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Cel ten powinien stanowić fragment i uzupełnienie działań powziętych w ramach celu 2. Jako uzupełnienie tych działań przewiduje się:

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

Początkowym okresem realizacji niniejszego celu jest rok 1998, a końcowym – przystąpienie do UE.

Cel 4: Zaangażowanie uczestników Jednolitego Rynku

Cel ten polega na analizowaniu poglądów środowisk gospodarczych dotyczących aspektów celnych rozszerzenia Unii oraz zwiększeniu 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, końcowym – przystąpienie do UE.

Road Maps dla Polski i innych krajów – podobieństwa i różnice

Żadna z Road Map nie wskazuje na jakiegokolwiek różnice między Polską a państwami „drugiej fazy”.

Wnioski

Wydaje się, że wobec 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., które reguluje 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 wyrwykowych 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. Dotyczy również przyjęcia ustawodawstwa, które w chwili przystąpienia pozwoli na implementację dorobku wspólnotowego w zakresie pomocy administracyjnej przy zapobieganiu oszustwom celnym. Wiąże się z tym również przejście wszelkich innych zobowiązań i zaleceń przewidzianych w programach SEM 2000 i Customs 2000, łącznie z bieżącymi programami Komisji dotyczącymi 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). Początkowym okresem 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 skutecznej wydajności i jakości powstałej infrastruktury, zgodnie z potrzebami wynikającymi z wymogów współpracy w ramach WE. Powinno temu służyć zapoznavanie ze wspólnotowymi mechanizmami przeciwdziałania oszustwom celnym objętymi Rozporządzeniami nr 515/97 (o wzajemnej pomocy), 2988/95 (o ochronie interesów finansowych WE), 2185/96 (o kontroli wyrwykowej), 1552/89 (o monitorowaniu odszkodowań finansowych). Pomoc przy tworzeniu odpowiednich struktur instytucjonalnych powinna polegać na świadczeniu ekspertyz, doradztwie i szkoleniu kadr. Początkowym okresem realizacji tego celu jest rok 1999.

Cel 3: Usprawnienie współpracy administracyjnej

Cel ten polega na zapoznaniu organów administracji ze wspólnotową teorią kontroli celnej i przeciwdziałania oszustwom. Dotyczy to takich zagadnień, 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 przypadków naruszania własności intelektualnej. Szczególne znaczenie należy przypisać powiązaniu tych 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

ków. Kwestie szczegółowe mają polegać na wyjaśnianiu zagadnień związanych z oszustwami 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. Szczególną uwagę zwrócono 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, by (ewentualnie) połączyć ten system 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 także wspierać różnego rodzaju seminaria i warsztaty dotyczące funkcjonowania wspólnotowego systemu celnego. Niezbędne będzie utworzenie w ramach administracji celnej odpowiednich komórek informacyjnych. Początkowym okresem 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 Polską a państwami tzw. drugiej fazy.

Wnioski

Wydaje się, że wobec 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 (tzw. Mapy Drogowe) skłania do sformułowania wielu wniosków – zarówno co do charakteru tych dokumentów, jak i ich ewentualnego znaczenia w procesie integracji Polski oraz innych krajów środkowoeuropejskich z Unią Europejską.

Pierwszy wniosek, jaki się nasuwa, to stwierdzenie, iż te dokumenty 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 jednakże nie mieszczą się w żadnej z kategorii źródeł prawa. I to zarówno prawa wspólnotowego, 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. Ponadto można się 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 dla oceny stopnia przygotowania krajów kandydujących do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej. Tak więc, mimo że z Road Maps nie wynikają dla krajów kandydujących żadne prawa ani obowiązki, to 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 dziewiętnastu szczególnie ważnych dziedzin gospodarki, stanowiących rdzeń Jednolitego Rynku Unii Europejskiej. Z tego względu należy je uważać za instrument mający wpływ 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 zespołu rozwiązań instytucjonalnych, określających sposób funkcjonowania wskazanych w tym dokumencie części składowych Jednolitego Rynku. Dlatego też identyfikacja problemów in-

tegracyjnych powinna zostać oceniona jako przydatna przy formułowaniu programów działań dostosowawczych, choć – co należy podkreślić – Road Maps całkowicie nie rozwiązują problemu identyfikacji zagadnień integracyjnych. Road Maps nie obejmują 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 sam harmonogram takich działań.

Dla analizy treści Road Maps istotne znaczenie ma ich porównanie z innymi dokumentami tworzonymi przez organy Wspólnoty o podobnym charakterze. Komisja Europejska przedstawiła bowiem niemal w tym samym czasie dwie istotne inicjatywy integracyjne: Partnerstwo dla członkostwa oraz Road Maps. W szczególności w Road Maps 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, jakim jest swoboda 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 państw Europy Środkowej i Wschodniej do wspólnotowego rynku pracy będzie, oprócz zagadnień rolnictwa, jednym z najtrudniejszych tematów negocjacyjnych. Fakt, iż w Road Maps nie ma wzmianki o jednej z podstawowych wolności tworzących Jednolity Rynek może być potraktowany jako instrumentalne podejście do tego dokumentu i wysuwanie jako przedmiotu negocjacji tych działań dostosowawczych, które nie zagrażają gospodarczym interesom Unii.

Road Maps powstały jako dokument uzupełniający Białą Księgę na temat europejskiego rynku wewnętrznego, opublikowaną przez Komisję Europejską. Ma ona postać jednolity dla wszystkich państw ubiegających się o członkostwo w UE. Zawiera pełny opis regulacji określających funkcjonowanie Jednolitego Rynku. Po przedstawieniu przez Komisję opinii (*avis*) na temat poszczególnych kandydatów i wskazaniu w nich, co stanowi dla nich najważniejszy obszar dalszych dostosowań, powstała inicjatywa budowy instrumentów adekwatnych do sytuacji panującej w poszczególnych krajach. Takimi narzędziami miały stać 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 między Road Maps dla poszczególnych krajów różnic nie ma wcale, natomiast tam, gdzie one występują, nie dotyczą zagadnień o znaczeniu podstawowym. Najczęściej sprowadzają się one do odmiennie określonych terminów realizacji wskazywanych działań dostosowawczych, które w przypadku wszystkich państw są w zasadzie tożsame.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż autorzy dokumentu nie dzielą państw na lepszej i gorzej przygotowane do członkostwa 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 państw regionu Europy Środkowej. Dokument ten nie pozwala także na pośrednią ocenę sytuacji ekonomicznej w tych krajach. Przedstawione w rozdziale IV niniejszej analizy omówienie podstawowych wskaźników ekonomicznych każdego z krajów, adresatów Road

Maps, wyraźnie wskazuje, że sytuacja gospodarcza w poszczególnych krajach jest zdecydowanie odmienna. Po przeprowadzeniu analizy sektorowej należy stwierdzić, że główne zindywidualizowanie Road Maps między poszczególnymi krajami kandydującymi ma miejsce w obszarze dostosowania ustawodawstwa Jednolitego Rynku (cel strategiczny 1). Komisja wskazuje na różne obszary 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 pojawiają się w terminach wykonania tych zadań.

Najbardziej konkretnie została sformułowana zapowiedź pomocy unijnej przy realizacji celów 2 i 3. W tym przypadku wymieniono nazwy programów, które zostaną otwarte dla krajów kandydujących jako źródło finansowania podejmowanych działań. Zadanie zaangażowania uczestników Jednolitego Rynku (cel strategiczny 4) zostało określone nieprecyzyjnie. W tym przypadku niejasne są zasady uzyskiwania wsparcia Unii, po zgłoszeniu przez państwo ubiegające się o członkostwo stosownej inicjatywy.

Brak zróżnicowania działań zaleczanych poszczególnym krajom może wynikać z niedostatecznego przepływu informacji o rzeczywistej 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 uwzględniał on 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 pomocy przedakcesyjnej. Jest uzasadnione, by istniała jasność co do ewentualnego związku między realizacją treści Road Maps a przyznawaniem pomocy. Formalne uwarunkowanie w art. 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 bardzo ogólnie. Ewentualny zarzut niewykonania zaleceń Road Maps jest przy tym łatwy do postawienia w przypadku celów strategicznych 2, 3 i 4, ponieważ, jak to wykazano w rozdziale VII, są one sformułowane bardzo ogólnie. W przypadku celu 4 – zaangażowania uczestników Jednolitego Rynku – zarzut taki może być postawiony właściwie w każdej chwili, niezależnie od stopnia wysiłków i 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 sformułowań może się zatem, chociaż nie musi, okazać niekorzystna dla krajów kandydujących.

Należy także podkreślić, że jednostronne wprowadzenie zasady warunkowości przyznawania przez Unię Europejską pomocy państwom stowarzyszonym w ich działaniach dostosowawczych narusza dotychczasowe zasady przyznawania takiej pomocy, wynikające z układów stowarzyszeniowych, a więc umów dwustronnych. 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 przedstawione wyżej uwagi, 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. Zależać to jednak będzie w dużej mierze od sposobu ich wykorzystania oraz nadania im rzeczywiście 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 charakterze 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.