

# **AGENDA 2000**

**UNIA EUROPEJSKA ROZSZERZONA I SILNIEJSZA**

**MONITOR INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

wydanie specjalne

# SPIS TREŚCI

<b>WPROWADZENIE</b>	<b>7</b>
<b>CZĘŚĆ PIERWSZA: POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ</b>	<b>14</b>
<b>I. POLITYKA WEWNĘTRZNA</b>	<b>15</b>
1. WARUNKI UMOŻLIWIĄJĄCE OSIĄGNIĘCIE ZRÓWNOWAŻONEGO WZROSTU GOSPODARCZEGO I WZROSTU ZATRUDNIENIA	15
2. WIEDZA - PRIORYTET UNII	17
3. MODERNIZACJA SYSTEMÓW ZATRUDNIENIA	18
4. POPRAWA WARUNKÓW ŻYCIA	18
<b>II. SPÓJNOŚĆ EKONOMICZNA I SPOŁECZNA</b>	<b>20</b>
1. DALSZE WYSIŁKI NA RZECZ OSIĄGNIĘCIA SPÓJNOŚCI EKONOMICZNEJ I SPOŁECZNEJ	20
2. WIĘKSZA KONCENTRACJA ŚRODKÓW	21
3. PRZYSZŁOŚĆ FUNDUSZU KOHEZYJNEGO (SPÓJNOŚCI)	26
4. WSPARCIE STRUKTURALNE DLA NOWYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH	26
5. ZWIĘKSZENIE EFEKTYWNOŚCI KOSZTOWEJ	27
<b>III. WSPÓLNA POLITYKA ROLNA</b>	<b>28</b>
1. OCENA PROCESU REFORM	29
2. PERSPEKTYWY DŁUGOTERMINOWE	30
3. CELE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ	32
4. NOWE REFORMY	33
<b>IV. UNIA W ŚWIECIE</b>	<b>40</b>
1. STABILNA, OTWARTA NA ŚWIAT EUROPA	41
2. SILNA, WEWNĘTRZNIE ZJEDNOCZONA EUROPA	42
<b>V. SPRAWNIE DZIAŁAJĄCA KOMISJA EUROPEJSKA W SŁUŻBIE OBYWATELI EUROPY</b>	<b>45</b>
<b>CZĘŚĆ DRUGA: WYZWANIA ZWIĄZANE Z POSZERZANIEM UNII EUROPEJSKIEJ</b>	<b>47</b>
<b>I. OCENA NA PODSTAWIE KRYTERIÓW Z KOPENHAGI</b>	<b>47</b>
1. KRYTERIA POLITYCZNE	47
2. KRYTERIA EKONOMICZNE	49
3. INNE OBOWIĄZKI WYNIKAJĄCE Z CZŁONKOSTWA W UNII	53

<b>II. PODSTAWOWE PROBLEMY NA DRODZE DO ROZSZERZENIA UNII EUROPEJSKIEJ (ANALIZA SKUTKÓW)</b>	<b>57</b>
1. ROLNICTWO	58
2. POLITYKA SPÓJNOŚCI EKONOMICZNEJ I SPOŁECZNEJ	59
3. WPROWADZENIE ZASAD JEDNOLITEGO RYNKU	60
4. WPROWADZENIE STANDARDÓW W DZIEDZINIE ŚRODOWISKA NATURALNEGO	60
5. TRANSPORT	61
6. BEZPIECZEŃSTWO ATOMOWE	61
7. WOLNOŚĆ, BEZPIECZEŃSTWO I WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI	63
8. SPORY GRANICZNE	64
9. STOSOWANIE REGUŁ WSPÓLNOTY PRZED PRYZYSTĄPIENIEM DO UNII	64
<b>III. STRATEGIA NA RZECZ ROZSZERZENIA UNII EUROPEJSKIEJ</b>	<b>65</b>
1. NEGOCJACJE W SPRAWIE PRYZYSTĄPIENIA DO UNII	65
2. WZMOCNIENIE STRATEGII PRZEDCZŁONKOWSKIEJ	66
<b>IV. CYPR</b>	<b>69</b>
1. ROZWÓJ GOSPODARCZY	69
2. PERSPEKTYWY POROZUMIENIA POLITYCZNEGO	70
3. STOSUNKI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ	70
<b>V. KONFERENCJA EUROPEJKA</b>	<b>71</b>
<b>VI. STOSUNKI Z TURCJĄ</b>	<b>71</b>
<b>VII. ZALECENIA KOŃCOWE</b>	<b>73</b>

<b>TRZECIA: NOWE RAMOWE ZAŁOŻENIA FINANSOWE (NA LATA 2000-2006)</b>	<b>77</b>
<b>I. JAKIE SPRAWY SĄ NAJISTOTNIEJSZE</b>	<b>77</b>
1. WYBÓR ODPOWIEDNIEGO OKRESU	77
2. FINANSOWANIE PODSTAWOWYCH POTRZEB	78
3. RACJONALNE ZARZĄDZANIE FINANSAMI PUBLICZNYMI	78
<b>II. EWOLUCJA WYDATKÓW</b>	<b>79</b>
1. WYDATKI NA ROLNICTWO	79
2. WYDATKI STRUKTURALNE	80
3. INNE KATEGORIE WYDATKÓW	81

4. REZERWY

5. PROPONOWANY UKŁAD ODNIESIENIA

### **III. UZGODNIENIA DOTYCZĄCE FINANSOWANIA**

1. FUNKCJONOWANIE SYSTEMU

2. EWENTUALNE NOWE ŹRÓDŁO ZASOBÓW WŁASNYCH?

3. GŁÓWNE TENDENCJE DO 2006 R.

4. PRZYSZŁY SYSTEM FINANSOWANIA

ANEKS

## WPROWADZENIE

W grudniu 1995 r. w Madrycie Rada Europejska potwierdziła, iż decyzje o rozpoczęciu negocjacji w sprawie przyjęcia do Unii Europejskiej państw pragnących uzyskać członkostwo zostaną podjęte w ciągu sześciu miesięcy od zakończenia Konferencji Międzyrządowej i uwzględnią wyniki tej Konferencji. Rada wezwała Komisję Europejską do przedstawienia w możliwie najkrótszym terminie po zakończeniu Konferencji opinii na temat wniosków o członkostwo złożonych przez poszczególne państwa oraz do rozpoczęcia prac nad całościowym raportem dotyczącym rozszerzenia Unii. Rada zwróciła się również do Komisji o przeprowadzenie szczegółowej analizy systemu finansowego Unii Europejskiej, co pozwoliłoby przygotować, niezwłocznie po zakończeniu Konferencji Międzyrządowej, informację na temat ramowych założeń finansowych Unii po 31 stycznia 1999 r. -w kontekście zamierzonego rozszerzenia.

Niniejsza Agenda oraz przygotowane przez Komisję opinie na temat wniosków poszczególnych państw o przyjęcie do Unii zawierają wyczerpujące omówienie tych problemów. Przedstawiono w nich, w jednolitej perspektywie, przewidywania dotyczące rozwoju Unii i jej polityki na przełomie stuleci i w okresie późniejszym, problemy horyzontalne związane z rozszerzeniem UE oraz ramowe założenia finansowe na okres od roku 2000 r., uwzględniając ewentualność przyjęcia do Unii nowych członków.

Rozszerzenie Unii odgrywa w Agendzie 2000 o wiele ważniejszą rolę niż w jakimkolwiek spośród wcześniejszych dużych „pakietów” analiz finansowych. Liczba państw ubiegających się o przyjęcie do Unii (wszystkie one będą beneficjentami netto funduszy wspólnotowych) i różnice między nimi są znacznie większe niż kiedykolwiek przedtem. Ponadto, zarówno reformy zasad polityki Unii, jak i przyjęcie nowych państw członkowskich będą musiały zostać uwzględnione w rygorystycznie określonych założeniach budżetowych.

### **Co osiągnięto w okresie po podpisaniu Jednolitego Aktu Europejskiego?**

W ciągu jednej tylko dekady w Europie zaszły istotne zmiany w strukturze instytucjonalnej i ogólnej strukturze politycznej Unii: dwukrotnie zmieniła się liczba państw członkowskich Wspólnoty - obecnie jest ich piętnaście; podpisano dwa najważniejsze dokumenty modyfikujące postanowienia traktatowe - Jednolity Akt Europejski oraz Traktat o Unii Europejskiej. Oprócz tego w dwóch kompleksowych „pakietach” finansowych zdefiniowano na nowo cele procesów integracji towarzyszących tym zmianom oraz określono środki służące ich osiągnięciu.

Wydarzenia te spowodowały, że dynamika procesów integracyjnych wzrosła do poziomu porównywalnego jedynie z tym, jaki obserwowano w początkowych latach istnienia Wspólnot. Zasadnicze znaczenie miało tu utworzenie Jednolitego Rynku oraz bezprecedensowy solidarny wysiłek państw członkowskich, który znalazł swój wyraz we wszechstronnym rozwoju polityki na rzecz spójności ekonomicznej i społecznej. Zachodzące wówczas procesy stały się jeszcze bardziej intensywne dzięki przemianom zmierzającym do utworzenia Unii Ekonomicznej i Monetarnej (UEM), do której drogę otworzył Jednolity Akt Europejski, a której ostateczna wizja została sprecyzowana w Traktacie z Maastricht. Skutkiem tych wszystkich procesów była większa stabilność gospodarcza i wzrost zaufania.

Ponowne zwiększenie tempa procesów integracji europejskiej umożliwiły mocne, lecz jednocześnie elastyczne ramy Traktatu z Maastricht, a także solidne i stabilne średnioterminowe plany finansowe; zarazem osiągnięto konsens między różnymi instytucjami co do konieczności zachowania dyscypliny budżetowej i umiarkowania przy ustalaniu nowych zasad polityki Unii. Mimo iż w ostatnich dziesięciu latach nastąpił znaczny wzrost aktywności Unii, budżet Wspólnoty utrzymał się na poziomie dużo niższym niż przewidywany pułap wydatków. Jeśli chodzi o rzeczywiste wydatki, budżet na 1997 r. pozostaje na poziomie równym 1,17 proc. PNB, przy prognozowanym poziomie 1,23 proc.

Na historyczne przyspieszenie tempa integracji europejskiej w ostatniej dekadzie miały wpływ również czynniki zewnętrzne. Zakończenie zimnej wojny i rozpad Związku Radzieckiego otworzyły nowe możliwości współpracy międzynarodowej; stanowiły również impuls do podjęcia się przez Unię roli czołowego kreatora w propagowaniu zmian i ugruntowaniu stabilności na całym kontynencie. Było to widoczne zwłaszcza w poparciu Unii dla idei zjednoczenia Niemiec oraz w jej udziale w ważnych inicjatywach wspierających państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Szczyt Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r. otworzył dla tych krajów nowe perspektywy związane z możliwością przyjęcia ich do Unii; kolejnym krokiem było rozpoczęcie realizacji przyjętej w Essen ambitnej strategii przygotowującej je do członkostwa.

Unia nawiązała również bliższe stosunki z nowo powstającymi państwami - byłymi republikami radzieckimi oraz krajami we wschodniej i południowej części basenu Morza Śródziemnego. Nastąpiło też zacieśnienie więzi łączących Unię z jej zachodnioeuropejskimi partnerami i Stanami Zjednoczonymi, co znalazło wyraz w utworzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz w Nowej Agendzie Transatlantycznej. Jeśli chodzi o gospodarkę, Unia odegrała decydującą rolę w pomyślnym zakończeniu Rundy Urugwajskiej i w utworzeniu Światowej Organizacji Handlu, potwierdzając tym samym status jednego z głównych architektów postępującego procesu globalizacji.

Wszystkie te osiągnięcia nie powinny jednak przesłaniać trudności, na jakie Unia natrafiła w ostatnich latach: w przeważającej mierze były to problemy natury ekonomicznej. Po okresie ożywienia gospodarczego w końcu lat 80. i na początku 90. (powstało wówczas 9 mln nowych miejsc pracy) nastąpił spadek koniunktury, który spowodował wzrost bezrobocia i znacznie utrudnił realizację reform budżetowych i strukturalnych w państwach członkowskich. Od tej chwili udało się jednak osiągnąć znaczny postęp - był on między innymi rezultatem realizacji programów zbieżności (konwergencji) opracowanych na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej, przygotowujących grunt pod UEM. Wzmocniono koordynację polityki wewnątrz Unii, podjęto również inicjatywy umożliwiające lepsze wykorzystanie potencjału Europy jako jednolitego organizmu gospodarczego. Działania te powodują, że sytuacja ekonomiczna Unii jest obecnie lepsza niż w poprzednich kilkunastu latach; mimo to poziom bezrobocia utrzymuje się nadal na wysokim, niemożliwym do zaakceptowania poziomie.

Unia borykała się również z problemami o charakterze politycznym i psychologicznym. Debata nad ratyfikacją Traktatu z Maastricht pokazała, że ogół obywateli nie rozumie zachodzących szybko zmian instytucjonalnych, tym samym nie czuje się ich pełnoprawnym uczestnikiem. Ranga Unii, mierzona liczbą informacji czy danych publikowanych każdego dnia w środkach masowego przekazu rosła, jednak nie miało to wpływu na zwykle, co-

dzienne ludzkie problemy, które nadal istniały, a nawet się zaostrzały. Idea Unii, tożsama z ideą wspólnoty celów i działań, stała się niezwykle ważna, toteż ludzie wiążą z nią wiele oczekiwań. Chcą być wysłuchani, chcą współuczestniczyć w zmianach, chcą wreszcie, aby zostały pomyślnie rozwiązane nurtujące ich problemy - bezrobocie, zanieczyszczenie środowiska, kwestie zdrowia publicznego, zagrożenia związane z narkotykami, przestępczością czy brak stabilizacji w pobliżu ich granic.

### **Traktat z Amsterdamu**

Aby rozwój Europy mógł przebiegać w najbardziej sprzyjających warunkach, konieczna była modyfikacja postanowień Traktatu o Unii Europejskiej, wzmacniająca „Europę obywateli”, zwiększająca zdolność do podejmowania przez Unię działań zewnętrznych oraz pozwalająca na reformę instytucjonalną. Postanowienia dotyczące swobód obywatelskich, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz włączenie Układu z Schengen do traktatu to zasadnicze kroki na drodze ku powstaniu „Europy obywateli”. Dzięki umieszczeniu w tekście dokumentu Tytułu o Zatrudnieniu, walkę z bezrobociem w Unii uznano za pierwszorzędny cel traktatowy. Zmiany w postanowieniach dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska świadczą o zamiarze przekształcenia Europy w region bliski i bardziej przyjazny wszystkim mieszkańcom.

Nowy traktat zawiera doskonalszą wersję dotychczas obowiązujących postanowień w sprawach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZB) oraz ich zgodności z zasadami dotyczącymi zewnętrznymi stosunków ekonomicznych. Unia może teraz systematycznie zwiększać swoją obecność i skuteczność na arenie międzynarodowej oraz wypracować zasady polityki zewnętrznej - odpowiednie do swego potencjału, a także rzeczywiście wychodzące naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców Europy.

W sprawach instytucjonalnych znacznie wzrosła rola Parlamentu Europejskiego jako współustawodawcy: osiągnięto to rozszerzając procedury współdecyzyjne i upraszczając inne procedury. Zwiększył się również, choć nie w tak dużym stopniu, zakres podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów: włączono doń nowe, ważne dziedziny działalności, jak np. prace badawcze.

Do czasu przeprowadzenia nowych reform w przyszłości należy w pełni wykorzystać wszystkie możliwości, jakie daje nowy traktat w zakresie podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów. Odnosi się to w szczególności do działań dotyczących swobód obywatelskich, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wspólnej polityki handlowej oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Wprowadzenie koncepcji „ściślejszej współpracy” ułatwi również sprostanie wyzwaniom, jakie staną przed liczniejszą i bardziej różnorodną Unią.

Istotne wzmocnienie statusu i rozszerzenie uprawnień przewodniczącego Komisji zwiększy jej możliwości i skuteczność. Jednocześnie reformy wewnętrzne - zapowiedziane przez Komisję i wspomniane w Deklaracji przedstawionej podczas Konferencji Międzyrządowej - sprawią, że Komisja Europejska będzie mogła sprostać wyzwaniom, jakie przyniesie jej XXI wiek.

## **Wzmocnienie instytucji**

Traktat z Amsterdamu jest więc kolejnym krokiem na drodze ku zjednoczeniu Europy, umożliwiającym rozpoczęcie procesu przyjmowania do Unii nowych państw członkowskich. Proces ten musi jednak pozostawać pod kontrolą i przebiegać zgodnie z planem. Euro musi zostać wprowadzone od 1 stycznia 1999 r., zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht. Do rozszerzenia Unii Europejskiej i jej wzmocnienia konieczne są również stały rozwój i pogłębianie jej polityki.

Niezbędne jest przede wszystkim wzmocnienie struktur i usprawnienie funkcjonowania wszystkich instytucji; służące temu działania muszą być przeprowadzone we właściwym czasie, zgodnie z założeniami Protokołu dotyczącego przyszłości tych instytucji, stanowiącego załącznik do Traktatu z Amsterdamu. Jakakolwiek zwłoka w tym zakresie oznaczałaby poddanie w wątpliwość zdolności Unii do sprawnego i skutecznego przeprowadzenia procesu przyjęcia nowych państw członkowskich.

Z tego względu Komisja proponuje, aby jeszcze przed przyjęciem do Unii pierwszych nowych członków wyznaczyć termin wprowadzenia zmian w sposobie ważenia głosów w Radzie, które muszą towarzyszyć zmniejszeniu liczby komisarzy (obecnie każde państwo członkowskie desygnuje jednego komisarza). Niezależnie od tego, kiedy nastąpi pierwszy etap rozszerzenia Unii, decyzje polityczne w sprawie wspomnianej reformy muszą zapaść na długo przed rokiem 2000. Reforma ta będzie jednak niewystarczająca, jeśli do Unii miałyby zostać przyjęta znaczna liczba nowych państw - wynika to również jasno z art. 2 Protokołu dotyczącego przyszłości instytucji UE. Komisja proponuje więc, aby możliwie jak najwcześniej po 2000 r. zwołać nową konferencję międzyrządową, która przygotuje zasadnicze zmiany w treści tych postanowień traktatu, które odnoszą się do składu wspomnianych instytucji oraz do ich funkcjonowania. W każdym przypadku będzie to wymagało upowszechnienia zasady podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów.

## **- Rozszerzenie Unii**

Przyjęcie nowych członków - państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz Cypru - stanowi dla Unii historyczne wyzwanie; jest to jednocześnie szansa z punktu widzenia bezpieczeństwa, gospodarki, kultury i miejsca Unii w świecie. Wprowadzenie w życie na całym kontynencie europejskim modelu pokojowej i dobrowolnej integracji wolnych narodów to gwarancja stabilności. Unia, której przybędzie 100 mln obywateli, odkryje, że otwierają się przed nią nowe, szerokie możliwości w sferze handlu i działalności gospodarczej; pojawią się też nowe bodźce stymulujące rozwój i proces integracji gospodarczej. Zróżnicowanie kultur będzie stanowić inspirację do twórczych działań i źródło bogactwa. Przyjęcie nowych państw członkowskich zwiększy międzynarodowe znaczenie i wpływy Unii.

Jednocześnie znaczna liczba państw aspirujących do członkostwa w Unii oraz bardzo duże różnice między nimi pod względem rozwoju gospodarczego i społecznego spowodują problemy natury instytucjonalnej i politycznej o niespotykanej dotychczas skali. Liczba mieszkańców w krajach Unii mogłaby się zwiększyć o ponad jedną czwartą (do prawie 500 mln), ale PKB wzrośnie ogółem o zaledwie 5 proc. Niezależnie od olbrzymich wysiłków podjętych przez kraje starające się o przyjęcie do Unii, ich udział w istniejących pro-

gramach i strukturach będzie trudnym zadaniem. Proces rozszerzania Unii będzie również wymagał bardzo rozważnego kształtowania stosunków z partnerami w Europie i na innych kontynentach, tak aby upewnić ich, iż Unia będzie dalej przyczyniać się do realizacji celów globalnych - umocnienia bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej.

## Wyzwania przyszłości

Nowy traktat, silne euro, olbrzymi rynek wewnętrzny oraz dynamizm, którego źródłem będzie proces rozszerzania Unii, powinny sprawić, że wkraczając w nowy wiek Unia będzie się znajdować w lepszej sytuacji niż obecnie. W tym kontekście konieczna jest więc analiza wpływu tendencji długoterminowych, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, na przyszłe wydarzenia oraz na możliwość osiągnięcia przez Unię wszystkich jej celów.

Niniejsza analiza powinna przynieść odpowiedź na pytanie, w jaki sposób należy kształtować model społeczeństwa europejskiego w XXI wieku i jak najlepiej rozwiązywać *główne problemy mieszkańców naszego kontynentu*. Najważniejsze z nich to bezrobocie, utrzymujące się na wysokim, niemożliwym do zaakceptowania poziomie, a także zepchnięcie na margines pewnych grup obywateli, co wpływa niszcząco na życie społeczne. Bardzo istotnym problemem jest również coraz większe zagrożenie środowiska naturalnego. Rosnące zaniepokojenie budzi też narkomania i przestępczość zorganizowana.

W ciągu najbliższych 25 lat *sytuacja demograficzna* w Unii zmieni się dość radykalnie. Liczba osób powyżej 60 roku życia wzrośnie o 37 mln, podczas gdy liczba ludności zawodowo czynnej zmniejszy się o 13 mln. Spowoduje to rosnące obciążenie systemu emerytalnego i systemu osłony socjalnej, a tym samym konieczność ich zreformowania, mimo jednoczesnej poprawy funkcjonowania gospodarki, tak aby zagwarantować, iż wysoki poziom ochrony socjalnej będzie mógł być utrzymany przez dłuższy czas bez skutków ubocznych. W tym samym okresie nastąpią też zmiany w strukturze wiekowej grupy ludności zawodowo czynnej. Oznacza to, że w większym niż obecnie zakresie będzie konieczne podnoszenie kwalifikacji przez młodych ludzi oraz zapewnienie im szans nabywania nowych umiejętności, a dzięki temu - zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy tak długo, jak długo będą oni w wieku produkcyjnym. Szczególnej uwagi wymaga kwestia coraz większego udziału kobiet w życiu zawodowym i społecznym oraz zmiany w modelu rodziny.

Rozwijające się w coraz szybszym tempie *nowe technologie* to zjawisko, które ma daleko idące konsekwencje, a w przyszłości będzie w znacznym stopniu wpływać na wszystkie aspekty życia społecznego. Konieczne są zatem starania, aby wykorzystać nowe, otwierające się w związku z tym możliwości w zakresie organizacji pracy, stwarzające szansę na połączenie elastyczności z indywidualnymi zainteresowaniami. Zmiany technologiczne mogą się przyczynić do wzrostu wydajności przez podnoszenie umiejętności ludzi, usprawnienie narzędzi pracy i procesów produkcji. W dziedzinach, w których połączenie tych trzech czynników daje szczególnie dobre efekty (technologie informatyczne, biotechnologia czy inżynieria środowiskowa), tego rodzaju ewolucja prowadzi do powstania niezwykle sprzyjających warunków rozwoju i umożliwia tworzenie nowych miejsc pracy. Aby szansę tę zostały w pełni wykorzystane, należy inwestować w badania naukowe i nowe wyposażenie, należy odpowiednio przystosowywać struktury zarządzania oraz stale

podnosić kwalifikacje pracowników. Jednak przede wszystkim należy zadbać, aby postęp technologiczny przynosił korzyści wszystkim grupom społecznym.

Tempo trwającej obecnie *restrukturyzacji rynków i przedsiębiorstw*, która jest następstwem rozwoju innowacji, konkurencji i handlu międzynarodowego, wzrosło po utworzeniu Jednolitego Rynku. Podczas tego procesu nastąpi modernizacja przemysłu wytwórczego i - równolegle - szybki rozwój sektora usług, stwarzający szczególnie sprzyjające warunki dla małych i średnich przedsiębiorstw. Oznacza to konieczność dokonania zmian przystosowawczych w sektorze służb publicznych. Najważniejszym i najtrudniejszym zadaniem będzie osiągnięcie równowagi między dynamiką procesów restrukturyzacyjnych a ich aspektem społecznym - połączenie zasady elastyczności w przypadku przedsiębiorstw z bezpieczeństwem obywateli. Rozpatrywane w perspektywie ogólnej procesy restrukturyzacyjne są i niezbędne, i korzystne; *sztwność rynku pracy oraz* rozbieżności między umiejętnościami a potrzebami spowodowały jednak, że trudno jest wykorzystać możliwości, jakie procesy te stwarzają w sferze zatrudnienia. Utrzymująca się na niskim poziomie mobilność pracowników, zarówno w poszczególnych państwach członkowskich, jak i między nimi, wpływa na dalsze zaostrzenie tego problemu.

Unia będzie musiała się przystosować do *trwającego procesu globalizacji*. Obecnie znajduje się w sytuacji, która pozwala osiągnąć związane z nim korzyści. Bilans stosunków gospodarczych Unii z resztą świata jest dodatni i poprawia się w miarę postępującej liberalizacji rynku. Zewnętrzny wymiar polityki Unii - na przykład w kwestii ochrony środowiska czy energetyki - będzie w większym niż dotychczas stopniu stanowić integralny element stosunków zewnętrznych UE. Unia będzie również musiała przystosować się do funkcjonowania w *świecie wielobiegunowym*. Dzięki swemu znaczeniu gospodarczemu i geopolitycznemu ma obecnie szansę stać się bardzo ważnym uczestnikiem światowych wydarzeń; aby osiągnąć ten cel, musi jednak wypracować spójne, całościowe podejście do kwestii swych stosunków zewnętrznych.

\* \* \*

Prezentowana przez Komisję Agenda 2000 jest osadzona w omówionym wyżej kontekście. W dokumencie tym wszechstronnie przedstawiono problemy, przed jakimi Unia stanie w przyszłości.

Pierwsza część opracowania dotyczy celów i uwarunkowań rozwoju polityki Unii w kontekście Traktatu z Amsterdamu. Polityka wewnętrzna UE powinna zapewniać warunki do zrównoważonego rozwoju i wzrostu zatrudnienia, nadać priorytet zdobywaniu wiedzy, umożliwiać modernizację systemów zatrudnienia oraz prowadzić do poprawy poziomu życia. Dalsze reformy, które obejmą politykę strukturalną oraz Wspólną Politykę Rolną (WPR), jeszcze większy nacisk położą na kwestię spójności gospodarczej i społecznej oraz na rozwój rolnictwa i rejonów wiejskich w okresie, w którym Unia będzie przygotowywać się do przyjęcia nowych członków. Część pierwsza Agendy mówi również o tym, w jaki sposób będzie możliwe osiągnięcie większej jedności i skuteczności w stosunkach zewnętrznych Unii.

Część druga Agendy dotyczy problemów związanych z rozszerzeniem Unii. Zawarto w niej zasadnicze wnioski oraz zalecenia, sformułowane na podstawie opinii o poszczególnych krajach ubiegających się o przyjęcie do UE, a także poglądy Komisji na kwestię

rozpoczęcia procesu przyjmowania nowych państw członkowskich i wzmocnienia strategii przedczłonkowskiej. W tej części znalazła się też analiza wpływu przyjęcia nowych państw członkowskich na politykę UE oraz szczegółowe omówienie zasad wzmocnionej strategii przedczłonkowskiej.

Część trzecia zawiera nowe ramowe założenia finansowe na lata 2000-2006. Wynika z nich, że dwójaki cel, tzn. pogłębienie i poszerzenie Unii Europejskiej, może być osiągnięty przy ustaleniu pułapu dla zasobów własnych na poziomie 1,27 proc. PNB - zapewni to konsekwentne utrzymanie dyscypliny budżetowej. Analiza ta odnosi się również do kwestii przyszłego systemu finansowania.

Wszystkie elementy zawarte w Agendzie tworzą przejrzystą i spójną wizję Unii Europejskiej u progu XXI wieku.

*(lipiec, 1997 r.)*

## CZĘŚĆ PIERWSZA: POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ

### Po roku 2000

Obecnie warunki wewnętrzne i otoczenie zewnętrzne Unii Europejskiej bardzo szybko się zmieniają. Adaptacja, rozwój i reformy stały się dla Europy koniecznością. Unia w jeszcze większym stopniu musi się skoncentrować na sprawach najważniejszych, skupić uwagę na dziedzinach, w których jej działania mogą wnieść istotne wartości. Kluczowa rola w kształtowaniu nowych zasad polityki Unii przypada Komisji, bowiem właśnie jej przysługuje prawo zgłaszania inicjatyw. Komisja musi głęboko przemyśleć swe dotychczasowe działania oraz zwiększyć możliwości, jakimi dysponuje w zakresie administracji, koordynacji i kontroli. Gdy członkami Unii zostaną kolejne państwa i gdy zjednoczona Europa stanie się bardziej zróżnicowana, rola Komisji, jako obrońcy wspólnych interesów, będzie decydująca, o wiele większa niż w przeszłości. Aby było to możliwe, musi ona jednak zreorganizować i zmodernizować swe struktury.

Nadrzędnym celem jest rozwój *polityki wewnętrznej*, szczególnie czterech jej kierunków, czyli: tworzenie warunków zrównoważonego rozwoju, pozwalającego zwiększyć zatrudnienie, priorytetowe traktowanie wiedzy i nowoczesnych technologii, modernizacja systemów zatrudnienia oraz podniesienie poziomu życia.

Cel, jakim jest osiągnięcie *spójności ekonomicznej i społecznej*, został jasno określony w ostatnim traktacie. Będzie on jeszcze bardziej istotny po rozszerzeniu Unii, która będzie organizmem bardziej zróżnicowanym. Wysiłki na rzecz osiągnięcia spójności są tożsame z inwestowaniem w naszą własną przyszłość. Rozstrzygnięcia wymaga kwestia, w jaki sposób można dostosować instrumenty, jakimi obecnie Unia dysponuje, do przyszłych zadań i wyzwań związanych z rozszerzeniem.

Przeprowadzona w 1992 r. reforma Wspólnej Polityki Rolnej przyniosła bardzo korzystne rezultaty. Nadszedł jednak czas pogłębienia zmian i poczynienia dalszych kroków w kierunku zbliżenia cen wewnątrz Unii z cenami światowymi oraz lepszego sprzężenia tego procesu z formami pomocy bezpośrednio zwiększającymi dochód. Za przyjęciem takiego podejścia przemawia kilka argumentów: ryzyko ponownego wystąpienia nierównowagi rynkowej, perspektywa nowej rundy rokowań handlowych, dążenie do zorientowania rolnictwa w większym stopniu na ochronę środowiska oraz wytwarzanie produktów wysokiej jakości i wreszcie - perspektywa przyjęcia do Unii nowych członków. Jednocześnie coraz wyraźniej widać, iż należy wypracować wszechstronnie przemyślaną politykę rozwoju terenów wiejskich.

Jeśli chodzi o *stosunki zewnętrzne*, nadszedł czas, by Unia rozwinęła w pełni aktywną politykę zagraniczną. Traktat z Amsterdamu wyposażył unijną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa w odpowiednie instrumenty. Wprowadzenie euro stwarza Unii wyjątkową szansę na odegranie głównej roli w partnerskich stosunkach finansowych, natomiast przyjęcie nowych państw członkowskich doprowadzi do dalszego zwiększenia jej wpływów. Świat potrzebuje Europy, jej partnerstwa i współpracy. Unia musi odpowiedzieć pozytywnie na te oczekiwania z dwóch względów: po pierwsze, aby bronić własnych interesów politycznych i ekonomicznych, a po drugie - ponieważ może

wnieść duży wkład w dzieło budowy pokoju i demokracji oraz w pełni przyczynić się do obrony praw człowieka i ogólnoludzkich wartości.

## I. POLITYKA WEWNĘTRZNA

Powodzenie działań prowadzących do ustanowienia Unii Ekonomicznej i Monetarnej oraz pełne wykorzystanie potencjału Jednolitego Rynku umocni gospodarczą jedność Europy, przyczyniając się do zrównoważonego rozwoju całego kontynentu. Poziom konkurencyjności Europy będzie zależał od dynamiki funkcjonowania przedsiębiorstw oraz od umiejętności i wiedzy ludzi. Aby skutkiem wzrostu gospodarczego były nowe miejsca pracy, należy modernizować systemy zatrudnienia. Oprócz osiągnięcia celów ekonomicznych, Europejczycy chcą również żyć w społeczeństwie spójnym, którego fundamentem jest wzajemna solidarność; pragną także wysokiego poziomu życia, czystego środowiska naturalnego, swobód, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Polityka wewnętrzna Unii powinna być zdecydowanie bardziej zorientowana na osiągnięcie tych właśnie celów.

### **I. WARUNKI UMOŻLIWIĄJĄCE OSIĄGNIĘCIE ZRÓWNOWAŻONEGO WZROSTU GOSPODARCZEGO I WZROSTU ZATRUDNIENIA**

Proces prowadzący do ustanowienia Unii Ekonomicznej i Monetarnej jest nadal główną siłą napędową Unii. Poczyniono już wszelkie niezbędne przygotowania techniczne, aby zagwarantować, iż euro stanie się rzeczywistością 1 stycznia 1999 r. Dzięki olbrzymim wysiłkom, których celem jest osiągnięcie konwergencji przez państwa członkowskie, istnieją duże szanse, aby większość z nich była gotowa do uczestnictwa w UEM od samego początku. Wprowadzenie euro będzie nie tylko gwarancją stabilności, ale poprawi efektywność rynku i stanie się bodźcem do inwestowania, zapewni także nowe możliwości w dziedzinie *zarządzania makroekonomicznego* w Europie. Przyjęta w Amsterdamie Uchwała w sprawie Wzrostu Gospodarczego i Zatrudnienia oraz wcześniejszy Pakt na rzecz Stabilizacji i Wzrostu stwarzają sprzyjające warunki wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy.

*Jednolity Rynek* może odegrać decydującą rolę w dalszym wzroście gospodarczym i zwiększaniu zatrudnienia, pod warunkiem jednak, iż jego możliwości zostaną w pełni wykorzystane. Aby osiągnąć ten cel, należy wdrożyć wszystkie elementy Planu Działań [na rzecz Jednolitego Rynku Europejskiego] przyjętego przez Radę Europejską w Amsterdamie. Jeśli przepisy będą bardziej skuteczne, a wszystkie nieprawidłowości Rynku i przeszkody wewnątrz sektorów zostaną usunięte, Europa przekształci się w dynamiczny i atrakcyjny rynek. Jednolity Rynek musi ponadto być przedsięwzięciem pożytecznym dla wszystkich obywateli. Jego walory muszą służyć propagowaniu interesów Unii oraz wzmacnianiu jej obecności na arenie międzynarodowej.

W miarę postępu integracji rygorystyczne egzekwowanie przez Komisję *zasad konkurencji*, w tym prowadzenie ścisłego nadzoru nad pomocą państwa, będzie coraz ważniejszą sprawą dla wszystkich uczestników rynku, a w przyszłości doprowadzi do ogólnej poprawy funkcjonowania gospodarki Unii. Zasady te zostaną uproszczone, zaś procedury nadzoru i struktury, umożliwiające ich egzekucję, będą zmodyfikowane podczas partnerskiej współpracy z państwami członkowskimi w taki sposób, aby wszędzie, gdzie jest to

możliwe, doprowadzić do ich decentralizacji. Unia powinna również nalegać na intensyfikację współpracy międzynarodowej w zakresie stosowania zasad konkurencji.

Praktyka dowiodła, iż *małe i średnie przedsiębiorstwa* mają duże możliwości tworzenia nowych miejsc pracy. Z tego względu poprawa warunków ich funkcjonowania na Jednolitym Rynku powinna być traktowana jako jeden z głównych priorytetów. Konieczne jest ograniczenie biurokratycznych procedur administracyjnych i regulacyjnych, właściwe stymulowanie współpracy małych i dużych firm oraz ułatwienie dostępu do źródeł finansowania i do kapitału. Szczególne znaczenie będzie miało wprowadzenie przez Europejski Bank Inwestycyjny nowego instrumentu kredytowego. Unia powinna ponadto kontynuować finansowanie działań na rzecz poprawy warunków funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw.

Ponieważ zrównoważony wzrost gospodarczy został uznany za jeden z nadrzędnych celów Unii (co znalazło wyraz w Traktacie z Amsterdamu), konieczne będzie osiągnięcie postępu na drodze ku wprowadzeniu - w perspektywie długoterminowej - przyjaznego środowiska modelu produkcji; niezbędne będą też zmiany wzorców konsumpcji. Uwzględnienie najnowszych technologii, jako elementu polityki proekologicznej, i zastosowanie nowych instrumentów (np. bodźców rynkowych) może w praktyce zwiększyć konkurencyjność europejskiego przemysłu i usług.

Dalszy rozwój *sieci transeuropejskich* (TENs) będzie czynnikiem stymulującym zrównoważony wzrost gospodarczy i zwiększającym wewnętrzną spójność Unii - poprzez stworzenie silniejszych wzajemnych powiązań między regionami. Procesowi temu muszą towarzyszyć działania na rzecz bardziej racjonalnych systemów transportu, w pełni wykorzystujących nowe technologie, umożliwiających rozwiązanie problemów nadmiernego zagęszczenia, zanieczyszczenia środowiska i zmian klimatycznych. Sieci transeuropejskie mają również do odegrania bardzo ważną rolę w tworzeniu nowych powiązań z krajami Europy Środkowej i Wschodniej aspirującymi do członkostwa w Unii. Projekty te przyniosą korzyści całej Europie, co uzasadnia znaczny wkład Unii w ich realizację.

Fundusze wspólnotowe mogą w znacznej mierze przyczynić się do rozpoczęcia realizacji projektów sieci transeuropejskich w dziedzinie transportu, energii i telekomunikacji. Na następny okres finansowy przypadnie główna faza budowy wielu spośród priorytetowych projektów sieci, co oznacza, że poziom wydatków ogółem będzie w tym czasie wyższy niż w latach 1994-1999, kiedy Wspólnota finansowała przede wszystkim prace przygotowawcze. Po przyjęciu do Unii nowych państw członkowskich zwiększy się obszar objęty programem sieci transeuropejskich, co z kolei spowoduje wzrost potrzeb finansowych. Program sieci transeuropejskich finansowany jest z kilku źródeł, m. in. przez Fundusz Kohezyjny (Spójności), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Bank Inwestycyjny/Europejski Fundusz Inwestycyjny. Skuteczna koordynacja poczynań tych wszystkich instytucji, w tym również rozwój systemów finansowania w sektorze prywatnym i państwowym, będzie niezbędna, ale nie wystarczy, aby zaspokoić wszystkie potrzeby. Z tego względu należy zbadać, jakie są możliwości pozyskania, niezależnie od już przyznanych środków, dodatkowych funduszy.

## 2. WIEDZA - PRIORYTET UNII

Główną cechą dzisiejszej gospodarki światowej jest postępujący w szybkim tempie proces globalizacji oraz upowszechnianie się technologii informatycznej i komunikacji. Technologie te decydują o konkurencyjności wszystkich sektorów gospodarki w skali światowej i sprzyjają pojawianiu się nowych dóbr niematerialnych.

Aby proces ten przyniósł maksimum korzyści dla wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia, należy zwrócić szczególną uwagę na rozwój, upowszechnienie i wykorzystanie powstających w nim dóbr niematerialnych. Polityka, w której *wiedza* - badania naukowe, wynalazczość, edukacja i szkolenie - będzie traktowane priorytetowo, ma więc zasadnicze znaczenie dla przyszłości Unii.

W sytuacji, gdy pojawiają się nowe wyzwania związane z rozwojem technologii i wynalazczości, a jednocześnie pozaeuropejscy konkurenci podejmują coraz większe wysiłki, bezwzględnie należy zastosować bodźce stymulujące we Wspólnocie rozwój *badania naukowych i technologii*. Wspólne badania i wysiłki na rzecz rozwoju technologii muszą wnosić istotne, nowe wartości w stosunku do programów realizowanych przez poszczególne kraje. To właśnie stanowi nadrzędny cel V Programu Ramowego, którego budżet będzie musiał wzrosnąć ponad obecny poziom. Unia powinna tak prowadzić swe działania w dziedzinie badań naukowych, aby poprawić konkurencyjność europejskiej gospodarki, co będzie zarazem sprzyjać tworzeniu nowych miejsc pracy. Szczególnie ważne jest to, czy Europie uda się wykorzystać nowatorskie osiągnięcia naukowe i dokonania technologiczne do uzyskania sukcesów w przemyśle i w handlu. W związku z tym istotnego znaczenia nabiera innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw, ponieważ są one swoistym fundamentem dalszych działań. Należy wspierać tworzenie przedsiębiorstw stosujących zaawansowane technologie. Unia musi również usprawnić sposób upowszechniania nowych technologii i zmodyfikować obecny system ochrony własności intelektualnej w zakresie nowych rozwiązań.

Również *edukację i szkolenie* należy zaliczyć do kluczowych inwestycji w dziedzinie dóbr i "i"aterialnych. Unia będzie w dalszym ciągu traktować priorytetowo konkretne inicjatywy propagujące wymianę młodzieży, naukowców i nauczycieli w ramach programów Socrates, Leonardo da Vinci i Młodzież dla Europy. Sukces projektu Erasmus powinien stać się bodźcem do podejmowania kolejnych inicjatyw służących zwiększeniu mobilności obywateli Europy na poziomie ponadnarodowym. Należałoby szybko opracować program wymiany dla młodych ludzi uczących się zawodu, a także program europejskiego wolontariatu młodzieżowego. Celem programów nowej generacji byłoby propagowanie idei ustawicznego kształcenia; ich zasadniczy element stanowiłyby nowatorskie projekty obejmujące swoim zasięgiem więcej niż jedno państwo oraz wymiana doświadczeń.

*Spółeczeństwo informacyjne* jest wielką szansą na zwiększenie konkurencyjności Europy; w związku z tym należy propagować jego rozwój w takich dziedzinach, jak elektroniczne usługi handlowe i sektor audiowizualny. Nowe technologie znajdują również niezwykle pozytywne zastosowanie w edukacji, szkolnictwie i kulturze - ich znajomość, zwłaszcza wśród młodzieży szkolnej, musi więc wzrosnąć.

### 3. MODERNIZACJA SYSTEMÓW ZATRUDNIENIA

Aby wzrost gospodarczy i konkurencyjność przyniosły maksimum korzyści w sferze zatrudnienia, konieczna jest modyfikacja polityki w zakresie *rynku pracy i zatrudnienia*. Odpowiedzialność za wypracowanie zasad tej polityki spoczywa głównie na państwach członkowskich. Unia zapewniła im jednak swoisty punkt odniesienia, wykorzystując proces zapoczątkowany w Essen, a ugruntowany w Amsterdamie. Należy w pełni wykorzystać wszystkie możliwości, jakie przewiduje nowy tytuł traktatu, który dotyczy zatrudnienia, tzn. projekty pilotowe, wymianę doświadczeń i zastosowanie najlepszych wzorców, ćwiczenia kontrolne i szczegółowe zalecenia dla państw członkowskich. Pozwoli to na rzeczywistą koordynację zasad polityki zatrudnienia w poszczególnych krajach, a uczestnikiem tego procesu będą wszyscy liczący się partnerzy; umożliwi to także ożywienie dialogu społecznego. Celem musi być stworzenie możliwie najbardziej elastycznych warunków funkcjonowania przedsiębiorstw i zapewnienie maksymalnego bezpieczeństwa obywatelom.

Aby to osiągnąć. Wspólnota i państwa członkowskie będą musiały rozstrzygnąć wiele kwestii: jak stale inwestować w wiedzę i umiejętności osób już zatrudnionych; jak zwiększyć ich zaangażowanie w związek z nowymi formami organizacji pracy; jak zwiększyć ich mobilność; jak przewidywać i rozwiązywać problemy związane z restrukturyzacją, zwłaszcza w kontekście właściwego informowania pracowników i konsultacji z nimi, a także, jak ułatwić ich readaptację zawodową i jak stymulować rozwój przedsiębiorczości. Obecnie funkcjonujący system osłony socjalnej powinien mieć bardziej prozatrudnieniowy charakter; wskazana jest również reorientacja systemu pomocy bezrobotnym, tak aby zwiększać liczbę osób znajdujących pracę dzięki upowszechnianiu idei kształcenia ustawicznego. Bodźce stymulujące tworzenie nowych miejsc pracy powinny również zostać wbudowane w systemy podatkowe.

*Reforma systemu emerytalno -rentowego i opieki zdrowotnej* - w kontekście starzenia się mieszkańców Europy - to szczególne wyzwanie dla Unii i państw członkowskich. Musi być ona przeprowadzona w taki sposób, aby zagwarantować jednoczesne przestrzeganie dyscypliny budżetowej. Unia będzie nadal swoistym forum dialogu na rzecz lepszego zrozumienia perspektywicznych planów długoterminowych i identyfikacji wspólnych problemów. Tam, gdzie okaże się to konieczne, inicjatywy regulacyjne mogą stworzyć nowe, wspólne ramy, zwłaszcza dla funduszy emerytalnych w strefie euro.

### 4. POPRAWA WARUNKÓW ŻYCIA

przewidywania dotyczące wzrostu gospodarczego i większego zatrudnienia w nadchodzącej dekadzie są ogólnie pomysłówne, istnieje jednak możliwość wystąpienia różnic w poziomie zatrudnienia i rozwoju społecznym w obrębie Unii lub wewnątrz poszczególnych państw członkowskich. Zapewnienie, że korzyści wynikające ze wzrostu gospodarczego będą służyć budowie bardziej *spójnego i współpracującego społeczeństwa*, będzie wymagało specjalnych starań. Oprócz celowego wykorzystania funduszy strukturalnych i innych instrumentów wspólnotowych. Unia może odegrać tu rolę czynnika wspierającego, propagując najlepsze wzorce i ułatwiając współpracę w walce z wszelkimi formami dyskryminacji i marginalizacją niektórych grup społecznych.

Wydarzenia ostatnich lat uwrażliwiły Europejczyków na sprawy *ochrony zdrowia*. Konieczne jest niezwłoczne wyciągnięcie wniosków z obecnej sytuacji, zwłaszcza jeśli chodzi o poprawę jakości żywności. Za priorytetowe zadanie należy uznać przeprowadzenie analizy systemu udzielania zezwoleń na wyrób i dystrybucję produktów mogących stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego. W tym celu wskazane byłoby wykorzystanie w pełni postanowień art. 129, uzupełnionych następnie odpowiednimi przepisami Traktatu z Amsterdamu. Unia powinna również bronić na arenie międzynarodowej swojego stanowiska oraz rygorystycznych norm w tym zakresie, zgodnie z zasadami przyjętymi w wielostronnych uzgodnieniach.

Aby móc reagować na *problemy dotyczące środowiska*, jakie pojawią się po przyjęciu do Unii nowych państw członkowskich, należy zagwarantować możliwość skuteczniejszej realizacji i wprowadzania w życie dorobku prawnego w dziedzinie ekologii. Konieczne będą dalsze wysiłki na rzecz uwzględniania kwestii ekologicznych przy opracowywaniu i wprowadzaniu w życie istotnych zasad polityki wspólnotowej, a tym samym - zaspokojenia żądań społeczeństwa, domagającego się poprawy jakości życia.

Proces globalizacji i pogłębiająca się integracja ekonomiczna sprawiają, że efektywność kosztów staje się decydującym elementem racjonalnej polityki w zakresie ochrony środowiska. Podobną rolę odgrywa również szeroko zakrojona współpraca między zainteresowanymi stronami, z powodzeniem zastosowana w programie Auto/Oil. Pozwala to nie tylko zachować *status quo* wewnątrz Unii, a nawet osiągnąć poprawę, ale pokazuje, w jaki sposób można osiągnąć cele, jakie wyznaczyła sobie Unia po specjalnej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, poświęconej ochronie środowiska i problemom zrównoważonego rozwoju.

Europejczycy uważają prawo swobodnego przemieszczania się i osiedlania za kwestię fundamentalną. Aby swobodny ruch ludności był postrzegany przez wszystkich za zjawisko korzystne, musi być jednak zapewniony odpowiedni poziom bezpieczeństwa i właściwe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. W Amsterdamie te dwa warunki zostały ujęte w traktacie w formie klauzuli przewidującej stopniowe tworzenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Włączenie do traktatu zasad współpracy określonych w Układzie z Schengen prowadzi do wzmocnienia *acquis* w tej dziedzinie.

W nadchodzących latach nacisk migracyjny na Europę będzie nadal znaczny i - jak w przeszłości - będzie on wywierał silny wpływ na rozwój ekonomiczny i społeczny naszego kontynentu. Europa będzie wciąż przyciągać wszystkich tych, którzy potrzebują międzynarodowej ochrony.

Przestępczość, oszustwa, korupcja, handel żywym towarem czy przemyt narkotyków i innych niedozwolonych produktów lub substancji wymagają wspólnego przeciwdziałania. Nowy traktat umożliwia wypracowanie zasad całościowej polityki w sprawach kontroli granicznej, imigracji, udzielania azylu, walki z różnymi formami przestępczości oraz współpracy wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych. Plan Przeciwdziałania Przestępczości Zorganizowanej, który uzgodniono w Amsterdamie, jest świadectwem politycznej determinacji osiągnięcia postępu w tej dziedzinie, która stanowi przedmiot wielkiego zainteresowania wszystkich obywateli Europy.

## II. SPÓJNOŚĆ EKONOMICZNA I SPOŁECZNA

### I. DALSZE WYSIŁKI NA RZECZ OSIĄGNIĘCIA SPÓJNOŚCI EKONOMICZNEJ

#### Zachowanie priorytetu politycznego

Idea spójności ekonomicznej i społecznej została ujęta w Jednolitym Akcie Europejskim, który też przygotował grunt pod reformę funduszy strukturalnych, jaka nastąpiła w 1988 r. W Traktacie o Unii Europejskiej idea ta stała się jednym z trzech filarów europejskiego gmachu - obok Unii Ekonomicznej i Monetarnej oraz Jednolitego Rynku. W przyjętej w Amsterdamie Uchwale w sprawie Wzrostu Gospodarczego i Zatrudnienia zagwarantowano, iż walka z bezrobociem zostanie potraktowana w sposób priorytetowy.

Nie ma wątpliwości, że spójność ekonomiczna i społeczna musi pozostać jednym z pierwszorzędnych celów politycznych. W perspektywie przyjęcia do Unii nowych państw, poważnie różniących się pod względem zaawansowania w rozwoju, jej znaczenie wzrasta. Solidarność krajów europejskich będzie w przyszłości odgrywać coraz większą rolę w urzeczywistnieniu głównego zamierzenia, wyraźnie określonego w art. 130a, jakim jest zmniejszenie różnic w rozwoju poszczególnych krajów; przyczyni się również wydatnie do zwiększenia stabilności Unii i osiągnięcia wysokiego poziomu zatrudnienia. Nadal istnieje potrzeba określenia stanowiska w kwestii różnic między regionami, w których zrównoważony rozwój nie jest możliwy w takim samym stopniu i które mają problemy z przystosowaniem się do nowej sytuacji na rynku pracy, wymagającej bardziej perspektywicznych działań, jeśli chodzi o adaptację zawodową kobiet i mężczyzn. Fundusze strukturalne powinny zapewnić istnienie środowiska sprzyjającego rozwojowi w warunkach konkurencji, a także zrównoważony wzrost gospodarczy, którego rezultatem będą nowe miejsca pracy w Unii, oraz być zachętą do wysiłków, których celem będzie wzrost liczby wykwalifikowanej, dobrze wykszcolonej i łatwo przystosowującej się do zmiennych warunków siły roboczej.

#### Zapewnienie solidarności finansowej

Podczas szczytu Rady Europejskiej w Edynburgu postanowiono, że pod koniec bieżącego okresu planowania finansowego solidarność finansowa powinna osiągnąć znaczący poziom, tzn. 0,46 proc. PNB Unii.

Priorytetowe traktowanie spójności ekonomicznej i społecznej znalazło wyraz w całościowych programach, wdrażanych wspólnie z państwami członkowskimi i poszczególnymi regionami, zarówno tymi, w których tempo rozwoju jest niskie (Cel 1 i 6), jak i upadającymi ośrodkami przemysłowymi (Cel 2) oraz terenami wiejskimi (Cel 5(b)). Istotne wysiłki podjęto również w sferze zatrudnienia i na rzecz zmian w przemyśle (Cel 3 i 4).

Z pierwszego Raportu Kohezyjnego, opracowanego zgodnie z art. 130b traktatu, wynika, że wspólnotowe systemy wsparcia strukturalnego są niezbędne i ważne; Raport umożliwił także sformułowanie wniosków, które będą przydatne w przyszłości. Tezy dokumentu dowiodły również, że państwa członkowskie i regiony, których rozwój jest opóźniony i których dotyczy Cel 1, osiągnęły postęp na drodze ku rzeczywistej zbież-

ności (konwergencji), między innymi, dzięki pomocy, jaką otrzymały z funduszy strukturalnych i Funduszu Kohezyjnego (Spójności). Mimo tych sukcesów jest jeszcze wiele do zrobienia, zwłaszcza w kwestii zatrudnienia: wskaźnik bezrobocia nie tylko istotnie się nie zmniejszył, a wręcz wzrasta - zarówno w wielu słabiej rozwiniętych regionach, jak i na obszarach, gdzie dobrobyt jest większy. Wysiłki wspierające i zrównoważony rozwój Unii, i rozwój tzw. zasobów ludzkich będą więc musiały być kontynuowane, zwłaszcza w perspektywnym planie finansowym na następny okres.

Ograniczenia budżetowe uniemożliwią jednak przekroczenie poziomu 0,46 proc. PNB Unii, jaki to solidarnościowe wsparcie osiągnie w 1999 r. Mimo to można oczekiwać, że dodatkowe środki, których źródłem będzie dalszy rozwój gospodarczy, a także środki wygosparowane dzięki bardziej efektywnemu wykorzystaniu dostępnych zasobów, pozwolą zarówno pokryć koszty związane z rozwojem polityki strukturalnej Unii liczącej 15 państw członkowskich, jak i stopniowo obejmą tą polityką nowe państwa natychmiast po przyjęciu ich do Unii.

Konieczne jest zatem utrzymanie uprzywilejowanego statusu Kategorii 2, przewidzianej w budżecie wspólnotowym, a przeznaczonej na finansowanie operacji strukturalnych. Niemniej należy unikać automatycznego i schematycznego wprowadzania poprawek do wieloletnich programów budżetowych.

Na koszty operacji strukturalnych została przewidziana kwota 275 mld ECU (po cenach z 1997 r.), wobec 200 mld ECU w latach 1993-1999. Środki te będą udostępniane zarówno w ramach funduszy strukturalnych, jak i Funduszu Kohezyjnego. Na podstawie założeń przedstawionych w trzeciej części niniejszej Agendy przyjęto, iż 45 mld ECU otrzymają nowe państwa członkowskie, z czego 7 mld zostanie przekazane w formie pomocy w okresie poprzedzającym ich przystąpienie do Unii. Wysokość transferów dla tych krajów będzie zwiększać się równolegle do wzrostu ich zdolności do przyjęcia i wykorzystania przekazywanych środków. Niezależnie od okoliczności, ogólna kwota transferów z funduszy strukturalnych i Funduszu Kohezyjnego dla jakiegokolwiek państwa, które jest obecnie członkiem Unii lub też będzie nim w przyszłości, nie powinna przekroczyć poziomu 4 proc. PKB tego kraju.

### **Skuteczniejsza odpowiedzialność**

Lepsze funkcjonowanie funduszy strukturalnych wymaga uproszczenia i unowocześnienia sposobów zarządzania, większej elastyczności i zdecentralizowania ich implementacji, a jednocześnie - w przyszłości - zmniejszenia personelu. Również Komisja będzie żądać bardziej rygorystycznych kryteriów wyboru beneficjentów i ścisłej dyscypliny w przestrzeganiu określonych wyżej priorytetów. W tych właśnie sprawach partnerskie relacje między Komisją a państwami członkowskimi zyskają realny wymiar. Należy również usprawnić systemy monitoringu i oceny oraz zaostriżyć i usprawnić kontrolę.

## **2. WIĘKSZA KONCENTRACJA ŚRODKÓW**

Komisja proponuje, aby skonsolidować w latach 2000-2006 nakłady budżetowe w ramach funduszy strukturalnych dla 15 państw członkowskich na poziomie 210 mld ECU. Ozna-

cza to, że w nadchodzącym okresie średnia wysokość rocznych funduszy dla 15 krajów Unii będzie nieco niższa niż w 1999 r.

Aby działania Unii były bardziej czytelne i skuteczniejsze, należy zredukować liczbę celów z siedmiu do trzech: dwóch regionalnych i jednego horyzontalnego (dotyczącego tzw. zasobów ludzkich).

Odsetek populacji w 15 krajach Unii, którego dotyczą Cele I i 2, powinien się zmniejszyć z 51 do 35-40 proc. Będzie on mniejszy niż odsetek populacji, do którego odnoszą się postanowienia art. 92(3) (a) i (c), a który również powinien spaść przed 1 stycznia 2000 r. Ponadto wszelkie środki zastosowane w regionach korzystających z przejściowego wsparcia (w końcowej fazie działań) z puli funduszy strukturalnych będą musiały być zgodne z zasadami konkurencji w odniesieniu do pomocy państwowej.

### **Cel 1 nadal priorytetem**

Kraje, których rozwój jest opóźniony i których dotyczy Cel I, borykające się z największymi problemami związanymi z dochodem, poziomem zatrudnienia, systemem produkcji i infrastrukturą, powinny być nadal traktowane priorytetowo. Należy zauważyć, że w krajach tych średni poziom bezrobocia jest o 60 proc. wyższy niż w całej Unii. W niektórych regionach bez pracy pozostaje tam ponad 1/4 ogółu siły roboczej.

Z tego właśnie względu wysokość środków dostępnych w ramach funduszy strukturalnych, a przeznaczonych dla regionów, których dotyczy Cel I, powinna wynosić około 2/3 wszystkich środków z puli funduszy przeznaczonych dla 15 państw członkowskich Unii. Wielkość ta jest porównywalna ze średnią dla bieżącego okresu planowania.

W przyszłości należy rygorystycznie stosować zasadę, zgodnie z którą za wartość graniczną, decydującą o przyznaniu pomocy, przyjmuje się wysokość PKB na jednego mieszkańca równą 75 proc. średniej wysokości PKB dla całej Unii. Niezbędne jest również przestrzeganie zasady pełnej zgodności między regionami, którym państwa członkowskie udzielają pomocy zgodnie z postanowieniami art. 92(3)(a) traktatu. Należy kontynuować wysiłki, które są pochodną zmian - wprowadzonych w 1993 r. - przepisów dotyczących funduszy strukturalnych. Przedsięwzięcia te powinny doprowadzić do sytuacji, iż środki finansowe będą przyznawane w sposób zdecydowanie bardziej jawny i sprawiedliwy. Przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów, w najbardziej ogólnym sensie zbliżonych do przyjętych obecnie, należy uwzględnić wyłącznie tę populację, której one dotyczą, różnice między poziomem dobrobytu w danym regionie, we Wspólnocie oraz w skali danego państwa. Dodatkowe wsparcie otrzymałyby regiony, w których poziom bezrobocia jest wysoki.

W przypadku regionów, których obecnie dotyczy Cel I, ale w których PKB na jednego mieszkańca jest wyższy niż graniczna wartość 75 proc. PKB w całej Unii, należy stopniowo eliminować transfery w okresie przejściowym. Szczegóły dotyczące realizacji tego celu zostaną określone w późniejszym terminie. Z uwagi na szczególną sytuację, najbardziej oddalone, peryferyjne regiony, których dotyczą postanowienia nowego artykułu traktatu i protokołu, będą traktowane *ad hoc* jak regiony, których dotyczy Cel I. Specjalne ustalenia powinny również obowiązywać w stosunku do krajów położonych na najdalej na pół-

noc wysuniętych krańcach kontynentu, których nie dotyczy Cel 1, ale które odpowiadają warunkom Celu 6.

Tak jak to dzieje się obecnie, również w przyszłości wobec krajów zacofanych strukturalnie należy zastosować kompleksową strategię. Sukces wysiłków podejmowanych przez państwa członkowskie, działające na zasadzie partnerstwa, zależy od właściwej koordynacji wszystkich elementów pomocy strukturalnej, niezależnie od tego, czy środki zostaną wyasygnowane z Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Funduszu Socjalnego czy Jednolitego Instrumentu Finansowania Rybołówstwa (FIFG). Problemy każdego regionu muszą być rozpatrzone po kącie zarówno jego konkretnych potrzeb, jak i priorytetowych celów Wspólnoty. Przy opracowywaniu nowych programów należy uwzględnić w możliwie najszerszym zakresie priorytety określone przez dany region. Szczególny nacisk zostanie położony na poprawę konkurencyjności, która ma podstawowe znaczenie dla tworzenia i utrzymania nowych miejsc pracy. Będzie to wymagało wsparcia działań wspomagających rozwój infrastruktury, innowacyjności, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw oraz tzw. zasobów ludzkich.

### **Ponowne określenie Celu 2 - restrukturyzacja w sferze ekonomicznej i społecznej**

Ponowne zdefiniowanie Celu 2, który dotyczy restrukturyzacji w sferze ekonomicznej społecznej, pozwoli skomasować środki przeznaczone dla innych regionów borykających się z problemami strukturalnymi. Problemy te występują w sektorach przechodzących przemiany ekonomiczne (przemysł i usługi), na ubożających i tracących znaczenie gospodarcze terenach wiejskich, na dotkniętych kryzysem obszarach uzależnionych od rybołówstwa oraz na przeżywających trudności terenach miejskich. Wszędzie tam pojawiają się problemy strukturalne, tzn. trudności związane z restrukturyzacją gospodarki, wysokim wskaźnikiem bezrobocia, wyludnieniem. Aby umożliwić realizację kompleksowej strategii prowadzącej do osiągnięcia większej dywersyfikacji gospodarczej, należy wyznaczyć ograniczoną liczbę obszarów o zasadniczym znaczeniu.

Blisko 1/5 mieszkańców regionów Unii, których nie dotyczy Cel 1, żyje na terenach, gdzie wskaźnik bezrobocia jest wyższy niż średnia dla całej Wspólnoty. Odsetek bezrobotnych wśród młodzieży w dalszym ciągu przekracza 30 proc. Na niektórych obszarach miejskich wskaźnik bezrobocia waha się od 30 do 50 proc.

Niezbędne są zdecydowane przedsięwzięcia ekonomiczne, które umożliwią zwiększenie dywersyfikacji i przywrócenie dynamicznego tempa rozwoju gospodarki oraz będą sprzyjać promocji „aktywnego biznesu”. Działania te powinny ułatwić wykorzystanie stosunkowo dużego potencjału ekonomicznego tych regionów, towarzyszyć procesom restrukturyzacji i zachęcać do podejmowania niezbędnych kroków przystosowawczych. Szczególną uwagę należy zwrócić na edukację oraz szkolenia, a także na łatwość dostępu do nowych technologii, pamiętając jednak o nieadekwatności umiejętności pracowników w stosunku do potrzeb współczesnej gospodarki.

Nowe programy, wspierające osiągnięcie Celu 2, będą sprzyjać zwiększeniu zróżnicowania ekonomicznego, także w regionach w znacznym stopniu zależnych od jednego tylko sektora gospodarki, obecnie podupadającego. Ich realizacja będzie wymagała większego wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsięwzięć innowacyjnych, a tak-

że poświęcenia szczególnej uwagi szkoleniu zawodowemu, lokalnym możliwościom rozwoju, ochronie środowiska i walce z niezawinionym pozostawianiem na marginesie życia społecznego niektórych jednostek, co ma miejsce zwłaszcza na przeżywających trudności terenach miejskich. Należy zwiększyć nakłady na tzw. zasoby ludzkie wszędzie tam, gdzie trwa obecnie proces zmian: jakiegokolwiek decyzje w tym zakresie powinny opierać się na prognozach przyszłych tendencji na rynku pracy i możliwościach jego aktywizacji, a także na idei ustawicznego kształcenia. Rozwój terenów wiejskich powinien służyć pogłębianiu związków między wsią a lokalnymi ośrodkami miejskimi, a dzięki temu - tworzeniu warunków umożliwiających zwiększenie różnicowania działalności w sferze przemysłu, rzemiosła, kultury i usług.

Komisja pragnie, aby na wszystkich obszarach, których dotyczy określony ponownie Cel 2, obowiązywały prostsze, bardziej zrozumiałe i konkretne kryteria kwalifikujące. Należy wziąć pod uwagę istotne kryteria społeczno-ekonomiczne, w szczególności poziom bezrobocia, poziom i rozwój działalności w sektorze rolnictwa i rybołówstwa, a także zakres zjawiska wyobcowania społecznego. Aby uprościć procedury, różne fundusze (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Socjalny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej - Sekcja Orientacji oraz Jednolity Instrument Finansowania Rybołówstwa [FIFG]), będą uruchamiane w ramach jednego programu przeznaczonego dla danego regionu. Zastosowanie kryteriów wspólnotowych w kontekście partnerstwa państw członkowskich i właściwe respektowanie regionalnych priorytetów powinny skutkować skoncentrowaniem środków na obszarach, które, w skali całej Wspólnoty, najbardziej są dotknięte różnego rodzaju trudnościami. Takie rozwiązanie doprowadzi do powstania mniej rozproszonej struktury podziału środków, w możliwie jak największym stopniu pokrywającej się z obszarami, które uzyskują wsparcie od państw członkowskich na mocy art. 92(3)(c) traktatu.

Obszary, do których odnoszą się obecnie Cel 2 i Cel 5(b), a których Cele te nie będą dotyczyć po zastosowaniu nowych kryteriów, powinny otrzymywać ograniczoną pomoc finansową w okresie przejściowym.

Oprócz pomocy przewidzianej w Celach 1 i 2 polityki strukturalnej, przeznaczonej na wsparcie zmian zachodzących w sektorze rybołówstwa, jednolity instrument finansowania rybołówstwa (FIFG) będzie mógł wspierać restrukturyzację na terenach nadbrzeżnych w państwach Unii ze środków z Kategorii I perspektywnego planu finansowego.

### **Opracowanie strategii w dziedzinie zasobów ludzkich: nowy cel (Cel 3)**

Rozwój tzw. zasobów ludzkich będzie zasadniczym elementem strategii przewidzianej dla regionów, o których jest mowa w Celach 1 i 2; działania w tym zakresie powinny być realizowane konsekwentnie. Wskazane jest, aby podjąć zdecydowane wysiłki na rzecz modernizacji rynku pracy - zgodnie z założeniami wieloletnich planów dotyczących zatrudnienia oraz z nowym tytułem dotyczącym zatrudnienia, umieszczonym w Traktacie z Amsterdamu. Priorytetowo należy potraktować dostęp do zatrudnienia, rozwój kształcenia ustawicznego oraz propagowanie lokalnych inicjatyw w sferze zatrudnienia, w tym również - miejscowych paktów o zatrudnieniu.

Dla regionów, których nie dotyczą Cele 1 i 2, wprowadzony zostanie nowy cel, tzn. Cel 3. Pomoże on państwom członkowskim w przystosowaniu i modernizacji ich systemów

edukacji, kształcenia i zatrudnienia. Takie działania adaptacyjno-modernizacyjne są konieczne, aby osiągnąć konkurencyjność gospodarki, a także zachować europejski model społeczeństwa. Edukacja to w istocie potężne narzędzie, które służy osiągnięciu rzeczywistej równości i chroni jednostki i całe grupy przed marginalizacją.

Podstawą Celu 3 będą ogólne, wspólne dla całej Europy ramy, na tyle jednak elastyczne, aby objąć wiele różnorodnych systemów i koncepcji funkcjonowania w państwach członkowskich, a także uwzględnić różnice w poziomie ich rozwoju. Strategia i formy finansowania powinny być w związku z tym na tyle elastyczne, aby możliwa była ich modyfikacja w zależności od tego, dla jakiego państwa członkowskiego pomoc ma być przeznaczona, oraz od przewidywanej skali tej pomocy. Polityka w tym zakresie, realizowana w ścisłym kontakcie z państwami członkowskimi, powinna umożliwić koncentrację środków finansowych i innych w ramach realistycznych i skutecznych programów służących realizacji Celu 3 oraz ich wykorzystanie zgodnie z głównymi kierunkami polityki danego kraju, gwarantując jednocześnie, że wkład Unii będzie wyraźnie widoczny. Cel 3 będzie służył zintensyfikowaniu działań w czterech dziedzinach, stanowiących uzupełnienie wytycznych Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Są to:

- wspieranie zmian ekonomicznych i społecznych;
- tworzenie systemów kształcenia i szkolenia ustawicznego;
- prowadzenie aktywnej polityki na rynku, służącej walce z bezrobociem;
- walka z wyobcowaniem społecznym.

### **Zmniejszenie liczby inicjatyw wspólnotowych**

Obecnie realizowanych jest 13 tzw. inicjatyw wspólnotowych. Celowi temu służy 400 programów, a więc tyle, ile jest wszystkich innych środków strukturalnych. Nie ma wątpliwości, że to za dużo, zwłaszcza że inicjatywy często dotyczą tych samych zagadnień, do których odnoszą się główne programy.

Na pewno potrzebna jest reforma, które pozwoli bardziej wyraziście określić interesy Wspólnoty podczas realizacji poszczególnych inicjatyw, a także zaakcentować ich nowatorski charakter. Komisja proponuje więc, aby ograniczyć działania w tym zakresie do następujących trzech dziedzin, w których dodatkowa wartość, jaką wnoszą działania Wspólnoty, jest najbardziej oczywista:

- transgraniczna, międzynarodowa i międzyregionalna współpraca służąca propagowaniu harmonijnych i zrównoważonych zasad planowania przestrzennego;
- rozwój terenów wiejskich;
- zasoby ludzkie, ze zwróceniem szczególnej uwagi na kwestię równości szans.

Projekty, które są realizowane w ramach innych inicjatyw, będą włączone do programów służących realizacji poszczególnych Celów. Takie rozwiązanie umożliwi zmniejszenie do 5 proc. udziału środków z funduszy strukturalnych, które są przeznaczone na realizację inicjatyw wspólnotowych.

Konieczna jest wreszcie poprawa efektywności wykorzystania środków na projekty o charakterze nowatorskim i pilotowym, na które obecnie przeznaczają się niecały jeden procent z puli funduszy strukturalnych. Planowane rozwiązania umożliwią testowanie projektów

innowacyjnych, uruchomienie atrakcyjnych bodźców finansowych i pogłębienie więzi partnerskich. Należy jednak zdecydowanie unikać rozpraszania funduszy i zwiększania liczby małych projektów, którymi trudno jest zarządzać i które nie są łatwe do monitorowania. Z tego też względu należy rozważyć możliwość skoncentrowania się na rzeczywiście ważnych projektach oraz osiągnięciu większej przejrzystości i uproszczeniu zasad realizacji.

### **3. PRZYSZŁOŚĆ FUNDUSZU KOHEZYJNEGO (SPÓJNOŚCI)**

Ważnym *novum* Traktatu o Unii Europejskiej była decyzja o ustanowieniu Funduszu Kohezyjnego, który „przyczyni się finansowo do realizacji projektów w dziedzinie środowiska naturalnego i sieci transeuropejskich w zakresie infrastruktury transportu” (art. 130d).

Pomoc z tego funduszu jest udzielana pod trzema warunkami: mogą z niej korzystać wyłącznie te państwa członkowskie, których PNB w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest mniejszy niż 90 proc. średniego PNB w całej Unii; muszą to być wyłącznie projekty z dziedziny ochrony środowiska oraz transportu; otrzymują je tylko państwa, które mają narodowy program, którego celem jest spełnienie wymagań zbieżności ekonomicznej, które są wymienione w art. 104c traktatu.

Proponuje się, aby fundusz został utrzymany w swojej dotychczasowej formie; do otrzymywania pomocy z jego środków były uprawnione państwa członkowskie, w których PNB w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest niższy niż 90 proc. średniej wartości PNB w całej Unii i które uczestniczą w trzeciej fazie Unii Ekonomicznej i Monetarnej. Dzięki temu „narodowemu podejściu” pomoc Wspólnoty dla całego obszaru mniej zamożnych państw członkowskich może być kontynuowana. O przyznaniu pomocy powinny w dalszym ciągu decydować kryteria makroekonomiczne. Dla krajów uczestniczących w trzeciej fazie UEM oznacza to konieczność spełnienia wymogów określonych w Pakcie na rzecz Stabilizacji i Wzrostu Gospodarczego, a zwłaszcza w programach stabilizacyjnych. Weryfikacja kryteriów uprawniających do otrzymania pomocy z Funduszu Kohezyjnego, z uwagi na wysokość PNB w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtującą się poniżej 90 proc. średniego PNB dla całej Wspólnoty, zostanie przeprowadzona w połowie okresu, o którym mowa.

Proponuje się, aby wysokość środków przekazywanych z Funduszu Kohezyjnego wszystkim beneficjentom wynosiła łącznie około 3 mld ECU w skali rocznej.

### **4. WSPARCIE STRUKTURALNE DLA NOWYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH**

Pomoc ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Kohezyjnego stanie się dostępna, przynajmniej w teorii, dla nowo przyjętych państw bezzwłocznie po ich przystąpieniu do Unii. Przyczyn, które sprawiają, że Wspólnota w taki właśnie sposób wyrazi swą solidarność z młodymi demokracjami, jest wiele: kraje te mają znaczne potrzeby w dziedzinie rozwoju, zwłaszcza jeśli chodzi o infrastrukturę - dotyczy to środowiska naturalnego, sektora produkcyjnego oraz zasobów ludzkich.

Aby uniknąć poważnych problemów związanych z wchłonięciem środków pomocowych, ich wysokość w skali rocznej powinna być zwiększana stopniowo, nie przekraczając jed-

nak poziomu 4 proc. PKB danego państwa, licząc łącznie pomoc z funduszy strukturalnych i Funduszu Kohezyjnego.

Zatem kwota środków z Kategorii 2 budżetu Wspólnoty, dostępnych dla nowych państw członkowskich, wyniesie około 45 mld ECU (fundusze strukturalne i Fundusz Kohezyjny łącznie). Przy końcu tego okresu wysokość wsparcia strukturalnego udzielanego nowym członkom Unii będzie równa blisko 30 proc. łącznej kwoty przewidzianej w Kategorii 2.

Pomoc w okresie poprzedzającym przystąpienie do Unii - z puli 45 mld ECU zarezerwowanej dla nowych państw członkowskich - byłaby dostępna począwszy od 2000 r. Środki finansowe, w stałej wysokości miliarda ECU rocznie, byłyby przekazywane początkowo wszystkim krajom starającym się o przyjęcie do Unii, a następnie skierowane głównie do państw, które miałyby stać się członkami Unii w późniejszym terminie. Celem tej pomocy, w formie transferów z Funduszu Kohezyjnego, byłoby przede wszystkim dostosowanie infrastruktury w krajach- beneficjentach do poziomu Unii, zwłaszcza w dziedzinie transportu i ochrony środowiska. Korzystające z niej kraje mogłyby również zapoznać się z procedurami stosowanymi w przypadku operacji strukturalnych.

## **5. ZWIĘKSZENIE EFEKTYWNOŚCI KOSZTOWEJ**

Zmniejszenie różnic ekonomicznych i społecznych warunkują nie tylko realistyczna średnioterminowa wizja działań w zakresie rozwoju terytorialnego i zasobów ludzkich, która będzie mogła być zrealizowana dzięki odpowiednim środkom, ale także oparte na decentralizacji stosunki partnerskie, umożliwiające wypracowanie zintegrowanych strategii rozwoju regionalnego i społecznego. W tym właśnie kontekście przeprowadzone zostaną radykalne zmiany instrumentów strukturalnych Unii, tj. ich adaptacja, polegająca na uproszczeniu systemu realizacji zasad polityki strukturalnej. Poddanie ich ocenie i rewizji zewnętrznej pozwoli zwiększyć ich skuteczność.

Zmniejszenie liczby celów i inicjatyw wspólnotowych to pierwszy krok ku uproszczeniu. Należy również zbadać inne sposoby postępowania, których celem jest uproszczenie procedur operacyjnych. Realizacji Celów 1 i 2 będzie służyć jeden wieloletni program dla każdego z regionów. Cel 3 będzie realizowany w planie horyzontalnym za pośrednictwem programu narodowego lub zespołu programów regionalnych. Pozwoli to ograniczyć zbędny balast administracyjny, a jednocześnie umocni zintegrowane podejście strategiczne i pogłębi dialog polityczny między państwami członkowskimi, regionami, współuczestnikami procesów ekonomicznych i społecznych a Komisją w sprawie skuteczności działań finansowanych w ramach polityki strukturalnej i oczekiwanych rezultatów.

Uproszczenie systemu realizacji polityki strukturalnej wymaga jednocześnie jasnego przede wszystkim podziału kompetencji między władzami państwowymi, regionalnymi i lokalnymi a Komisją:

- Komisja oraz władze państwowe, regionalne i lokalne określą, współpracując na zasadach partnerskich, priorytety rozwoju i pomocy co do możliwych do zweryfikowania celów;
- zarządzanie w państwach członkowskich i regionach będzie zdecentralizowane, a główne projekty będą traktowane priorytetowo. Aby stało się to realne, uproszczone zostaną

zasady zarządzania finansowego zarówno na szczeblu Komisji, jak i w państwach członkowskich. Oznacza to jednak, iż państwa członkowskie i regiony będą musiały systematycznie śledzić, w jaki sposób są wykorzystywane środki z funduszy strukturalnych;

- trzeba też zapewnić ściślejszą kontrolę i weryfikację osiągniętych rezultatów; Komisja zatem zapewni, aby wszystkie państwa członkowskie dysponowały odpowiednimi systemami zarządzania, oceny i rewizji zewnętrznej.

Zwiększeniu efektywności powinno również służyć utworzenie poważnej rezerwy środków finansowych (co najmniej 10 proc.), uruchamianych dopiero w połowie okresu, w jakim pomoc ma być przyznawana, przeznaczając ją dla regionów, które osiągnęły dobre, możliwe do zweryfikowania wyniki, również z punktu widzenia wykonania budżetu.

„Efekt mnożnika”, osiągnięty dzięki środkom strukturalnym, powinien być zintensyfikowany przez zastosowanie innych niż dotacje form pomocy (subsydia oprocentowane, gwarancje, holdingi inwestycyjne, holdingi innego typu). Pozwoli to skuteczniej reagować na potrzeby ekonomiczne oraz uwzględniać w większym zakresie zyski z projektów. Dotyczy to również infrastruktury, w tym także sieci transeuropejskich. W tym względzie pierwszym i zasadniczym krokiem jest, jak się wydaje, zacieśnienie współpracy między Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, Europejskim Funduszem Inwestycyjnym i funduszami strukturalnymi.

### **III. WSPÓLNA POLITYKA ROLNA**

W grudniu 1995 r. w Madrycie Komisja Europejska przedstawiła Radzie Europejskiej Raport w sprawie Strategii Rolnej. Podkreślono w nim znaczenie, jakie w kontekście liberalizacji handlu i spodziewanego zwiększenia popytu na żywność na całym świecie ma poprawa konkurencyjności europejskiego sektora rolnego i rolno-spożywczego na rynku wewnętrznym i międzynarodowym; wskazano także na potrzebę dalszego rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej, tak aby dalej konsekwentnie wdrażać założenia reformy z 1992 r. Raport postuluje ponadto konieczność wypracowania kompleksowej polityki adresowanej do regionów wiejskich, która byłaby realizowana równolegle do procesu reform, oraz wzywa do zdecydowanego uproszczenia prawodawstwa na poziomie Unii oraz do głębokiej decentralizacji wdrażania polityki rolnej.

W późniejszym okresie, w listopadzie 1996 r., w Pierwszym Raporcie Kohezyjnym przedstawiono argumenty przemawiające przede wszystkim za bardziej racjonalnym rozwojem produkcji rolnej, osiągniętym dzięki zwiększeniu „orientacji cen na rynek” i systematycznym zmianom strukturalnym o charakterze przystosowawczym. Unia powinna jednocześnie podjąć wysiłki na rzecz wzrostu potencjału ekonomicznego oraz roli ekologicznych walorów terenów wiejskich, a także ich możliwości - jeśli chodzi o zapewnienie zatrudnienia w perspektywie długoterminowej. Nadeszła zatem pora, aby na podstawie tych przemyśleń sformułować konkretne propozycje przebudowy Wspólnej Polityki Rolnej i przygotować ją do wyzwań nadchodzącego stulecia.

## 1. OCENA PROCESU REFORM

### Polityka w dziedzinie rynku rolnego

Po reformie z 1992 r. w większości objętych nią sektorów nastąpiła istotna poprawa *równowagi rynkowej* oraz zmniejszenie zapasów państwowych. Jeśli chodzi o zboża, to dzięki zastosowaniu odłogowania było możliwe utrzymanie produkcji pod kontrolą; jednocześnie, dzięki zwiększonej konkurencyjności cenowej, znaczne dodatkowe ilości zbóż zostały wykorzystane na rynku krajowym, głównie na pasze. W produkcji wołowiny sytuacja rynkowa rozwijała się pomyślnie; gwałtownie malał również poziom zapasów interwencyjnych. Taki stan rzeczy utrzymywał się do marca 1996 r., do kryzysu związanego z tzw. chorobą wściekłych krów (BSE).

Tendencje wzrostowe odnotowano w przypadku *dochodu z produkcji rolnej* w przeliczeniu na jednego mieszkańca: po wprowadzeniu reform wzrost ten wyniósł o średnio 4,5 proc. w skali rocznej w okresie od 1992 do 1996 r. (wskaźnik ten był różny w różnych państwach członkowskich, zależał również od profilu produkcji poszczególnych gospodarstw). O tak znacznym wzroście zadecydowały: poprawa sytuacji rynkowej, zdolności adaptacyjne rolników, zewnętrzne uwarunkowania agromonetarne i wreszcie - dalszy spadek zatrudnienia w rolnictwie. W przypadku zbóż ceny wzrosły w znacznie większym stopniu niż początkowo oczekiwano, co doprowadziło, że ich producenci w ostatnich latach otrzymywali nadmierne opłaty kompensacyjne. Również jeśli chodzi o rośliny oleiste, ceny rynkowe były na ogół znacznie wyższe niż ceny referencyjne, co przynosiło korzyści producentom przez cztery lata z pięciu, w których system ten był stosowany.

Skutków reformy polityki rolnej dla środowiska naturalnego nie można określić jako jednoznacznie korzystnych. Niektóre z nich - bardziej racjonalne stosowanie nawozów sztucznych i pestycydów w następstwie spadku cen; odłogowanie (które, odpowiednio kontrolowane, może przynieść korzyści dla środowiska naturalnego), bodźce stymulujące poprawę struktury terytorialnej hodowli inwentarza - były niewątpliwie pozytywne. Za zjawisko negatywne należy jednak uznać przede wszystkim zachętę do prowadzenia upraw wymagających nawadniania przez regionalizację dopłat bezpośrednich do zbóż, roślin oleistych i roślin białkowych, jak również względne uprzywilejowanie intensywnej hodowli zwierzęcej poprzez obniżenie cen pasz i subsydiowanie kiszzonek.

Ograniczenie wsparcia cenowego i wprowadzenie dopłat bezpośrednich przyniosły korzyści *konsumentom*, z których zdjęto część ciężaru, jakim było wspieranie rolnictwa. W sektorach, o których tu mowa, wzrosły więc znacznie *wydatki budżetowe*. Mogą być one lepiej kontrolowane ze względu na to, że czynniki niepewności (ceny światowe, kurs dolara, poziom zapasów interwencyjnych) straciły na znaczeniu. Jednocześnie wprowadzenie dopłat bezpośrednich spowodowało, że pomoc dla rolników stała się bardziej przejrzysta.

### Polityka rozwoju terenów wiejskich

Przez ponad dwadzieścia lat podejmowano wysiłki zmierzające do włączenia strukturalnej polityki rolnej w szerszy kontekst sytuacji ekonomicznej i społecznej terenów wiejskich. Dotychczasowe doświadczenia dowodzą, że zróżnicowanie wsi może być wykorzystane w sposób elastyczny - jako właściwe uzupełnienie rolnictwa. Działania, które dotychczas były zaledwie marginalne - rozwój produkcji wysokiej jakości, agroturystyka,

przedsięwzięcia inwestycyjne o charakterze ekologicznym lub związane z kulturą regionu, małe i średnie przedsiębiorstwa, rozwinęły się, stwarzając nowe perspektywy.

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 1992 r. uwypukliła ekologiczny charakter działalności rolniczej. Jeśli chodzi o działania towarzyszące reformie, największe znaczenie mają przedsięwzięcia agroekologiczne, na ogół uznawane za pożądane przez opinię publiczną i dobrze przyjmowane przez rolników. Skala wsparcia udzielanego poprzez ceny i dopłaty do konkretnych upraw (np. kukurydzy na kiszonkę i lnu) mogą zniechęcić rolników do stosowania bardziej ekstensywnych technik uprawy i hodowli czy przeznaczania części gruntów na cele związane z ekologią.

Wszystkie te czynniki sprawiają, że polityka rolna Unii pozostaje nadal jedynie zbiorem działań w sferze polityki rynku rolnego, polityki strukturalnej i polityki w zakresie ochrony środowiska, wykorzystujących skomplikowane instrumenty i pozbawionych spójności.

## 2. PERSPEKTYWY DŁUGOTERMINOWE

Według przewidywań najpoważniejszych instytutów zajmujących się formułowaniem prognoz, długoterminowe perspektywy na głównych *rynkach rolnych* są pomyślne dla państw-eksporterów. Oczekuje się, że przewidywany wzrost konsumpcji żywności w nadchodzących latach, zwłaszcza w krajach rozwijających się, w połączeniu z ograniczonymi możliwościami osiągnięcia proporcjonalnego doń wzrostu produkcji krajowej, będą bodźcem stymulującym rozwój handlu światowego i spowodują, iż w następnym dziesięcioleciu ceny światowe utrzymają się na wysokim poziomie.

O *poziomie popytu na produkty żywnościowe* decydują dwa zasadnicze czynniki: wzrost liczby ludności i wzrost dochodów. Oczekuje się, że w latach 1995-2005 liczba ludności na świecie zwiększy się o ponad 85 mln. Rosnąca urbanizacja spowoduje ponadto zmiany w modelu konsumpcji. Drugim czynnikiem, który powoduje zwiększenie popytu na żywność, są pomyślne prognozy dotyczące dochodów i wzrostu gospodarczego, przede wszystkim w krajach rozwijających się.

W następnym dziesięcioleciu można oczekiwać zwiększenia *produkcji rolnej* w skali światowej; tempo tego procesu będzie jednak wolniejsze niż w przeszłości. Wzrost produkcji będzie niższy od wzrostu popytu zwłaszcza w krajach rozwijających się. Na taki stan rzeczy wpływa, po pierwsze, ograniczona dostępność ziemi na skutek rozwoju urbanizacji i ograniczeń mających związek z ochroną środowiska, po drugie zaś - zmniejszenie tempa wzrostu plonów. Rozwój inżynierii genetycznej, odpowiednio kontrolowany, może co prawda wpłynąć na zwiększenie produkcji, ale jest bardzo prawdopodobne, że towarzyszyć mu będą wątpliwości, w jakim stopniu konsumenci są w stanie zaakceptować nowe produkty.

Niemal wszyscy analitycy przewidują, że do 2006 r., a nawet w późniejszym okresie, ceny na *artykuły rolne* będą wysokie. Oczekuje się, że ceny zbóż, roślin oleistych, wołowiny, drobiu, sera i mleka w proszku wzrosną lub utrzymają się na dotychczasowym, wysokim poziomie; spodziewany jest natomiast spadek cen mięsa wieprzowego. Niestabilność cen może być jednak w przyszłości większa niż obecnie - z uwagi na przewidywany, stosunkowo niski w porównaniu z dotychczasowym, poziom zapasów na świecie.

Mimo tych sprzyjających warunków w skali światowej, *perspektywy dla artykułów rolnych* na poziomie europejskim nie są najlepsze. Przy założeniu, że obecna polityka będzie nadal realizowana, różnice między cenami w Unii a cenami światowymi utrzymają się również w nadchodzących latach. Biorąc pod uwagę obecne zobowiązania wynikające z Porozumienia Rundy Urugwajskiej GATT, zwłaszcza dotyczące subwencji eksportowych, po roku 2000 można oczekiwać pojawienia się w Unii nadwyżek produktów, których eksport nie będzie możliwy. Prognozy o nadwyżkach strukturalnych w przypadku wołowiny sformułowane jeszcze przed kryzysem wywołanym przez tzw. chorobę wściekłych krów, który dodatkowo pogorszył sytuację. Podobne problemy mogą pojawić się również w przypadku zbóż, cukru, wina, oliwy z oliwek, odtłuszczonego mleka w proszku i niektórych innych produktów mleczarskich; istnieje ryzyko, że udział Unii w rozszerzających się rynkach światowych będzie maleć.

Nowe *wielostronne rokowania handlowe*, które będą kontynuacją Rundy Urugwajskiej, rozpoczną się w 1999 r. Zniesienie ochrony celnej, ograniczenie subsydiów eksportowych i zmiana struktury pomocy międzynarodowej zmierzająca do wprowadzenia ściślejsz sprężonych ze sobą instrumentów spowoduje wzmocnienie pozycji negocjacyjnej Unii w czasie nowej rundy rokowań. Innym problemem, coraz pilniejszym, jest potrzeba wprowadzenia norm dotyczących ochrony środowiska i norm społecznych, które obowiązywałyby na poziomie międzynarodowym, a także uwzględnienie obaw wyrażanych przez konsumentów.

*Rozszerzenie Unii o państwa Europy Środkowej i Wschodniej* spowoduje zwiększenie liczby konsumentów o ponad 100 mln. Ich średnia siła nabywcza stanowić będzie jednak tylko około 1/3 siły nabywczej konsumentów Unii w obecnych jej granicach. Powierzchnia użytków rolnych zwiększy się o połowę, liczba zaś zatrudnionych w rolnictwie wzrośnie co najmniej dwukrotnie. Państwa tego regionu muszą wprowadzić ulepszenia strukturalne w rolnictwie oraz w upadających i rozwijających się sektorach gospodarki. Można oczekiwać, że restrukturyzacja spowoduje zmniejszenie zdolności absorpcji pracy przez rolnictwo, powodując konieczność dywersyfikacji sektora rolnego w tych krajach.

Gdyby instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej, głównie podtrzymywanie cen i dopłaty bezpośrednie, zostały zastosowane na obecnym etapie rozwoju rolnictwa przez kraje Europy Środkowej i Wschodniej, spowodowałyby to poważne problemy. Niemożliwy do kontroli napływ gotówki w formie dopłat bezpośrednich spowodowałby ryzyko powstania znacznych różnic w dochodach i nierówności społecznych na terenach rolniczych. Wzrosłyby ponadto nadwyżki, zwłaszcza cukru, mleka i mięsa, pogłębiając rosnącą nierównowagę rynku, której wystąpienie jest prognozowane po 2000 r.

*Wymagania konsumentów* w stosunku do rolnictwa i przemysłu spożywczego rosną. Zdrowie, a zwłaszcza problem bezpiecznej żywności, to kwestie pierwszoplanowe. Na tle zmieniającego się stylu życia coraz większe znaczenie zyskuje „wygoda” (tzw. fast food, dania gotowe i przekąski). Jednocześnie coraz bardziej poszukiwane stają się charakterystyczne, łatwo rozpoznawalne przez konsumentów artykuły, których produkcja związana jest z konkretnym regionem czy określonymi wartościami kulturowymi (tradycyjne metody produkcji, dobro zwierząt itp.).

*Analiza tendencji rozwojowych na terenach wiejskich* Unii wskazuje na gwałtowny spadek liczby gospodarstw i osób zatrudnionych w rolnictwie. W kategoriach regionalnego docho-

du i zatrudnienia rolnictwo (również leśnictwo) nie stanowi już podstawy gospodarki wsi. W rolnictwie pracuje obecnie 5,5 proc. ogółu zatrudnionych; zaledwie w kilku regionach odsetek ten przekracza 20 proc. W perspektywie długoterminowej nastąpi dalszy spadek liczby rolników; liczebność tej grupy ludności będzie się zmniejszać o 2-3 proc. rocznie.

Zarówno w gospodarstwach rolnych, jak i poza nimi pojawiają się nowe formy działalności i źródła dochodu. Szansą dla rolnictwa i leśnictwa, pozwalającą również na tworzenie nowych miejsc pracy, może być produkcja *odnawialnych surowców* nieżywnościowych, wypełniających luki rynkowe bądź przeznaczonych dla sektora energetycznego.

W społeczeństwie wzrasta świadomość znaczenia *środowiska naturalnego oraz* wpływu --pozytywnego i negatywnego - jaki ma na nie działalność człowieka. Tereny wiejskie dysponują wyjątkowymi warunkami, dzięki którym mogą reagować na pojawiające się problemy ekologiczne poprzez zachowanie i tworzenie obszarów, których walory powodują, że są one atrakcyjne jako miejsce zamieszkania, pracy i wypoczynku. W tym kontekście idea finansowania ze środków publicznych zasobów naturalnych i zwiększania walorów ekologicznych wsi zyskuje coraz większą aprobatę, stając się zarazem źródłem nowych wyzwań i możliwości dla rolnictwa i leśnictwa, a więc sektorów, na które przypada największy odsetek użytkowanych gruntów.

O ile kolejne reformy spowodowały, że lepsza jest przejrzystość i skuteczność polityki rolnej, o tyle doprowadziły one również do powstania rozbieżności i dublowania się działania niektórych jej narzędzi. Zdarza się, że zbyt wiele różnych programów i środków jest stosowanych i realizowanych w tym samym obszarze, chociaż dotyczą innych aspektów polityki rolnej; odbywa się to ze szkodą dla spójności. Należy pilnie i w sposób stanowczy uprościć zasady i kontynuować *decentralizację* realizacji polityki rolnej, tak aby pozostawić większy margines swobody państwom członkowskim i regionom. Pogłębienie decentralizacji nie powinno jednak prowadzić do odejścia od Wspólnej Polityki Rolnej na rzecz polityki narodowej.

Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej pochłania blisko 0,6 proc. PKB Wspólnoty. Z uwagi na to, iż udział rolnictwa w gospodarce zmniejsza się, wzrastają natomiast *ograniczenia budżetowe* dla wielu państw członkowskich, przydział jakichkolwiek środków publicznych musi być przemyślany i w pełni uzasadniony. Oznacza to, że należy wyraźnie podkreślać decydującą rolę, jaką rolnictwo odgrywa w produkcji wysokiej jakości artykułów żywnościowych, w ochronie krajobrazu i zachowaniu wartości kulturowych. Uogólnienie zasad dotyczących przyznawania dopłat bezpośrednich po wprowadzeniu reformy w 1992 r. spowodowało, że pomoc dla rolnictwa stała się bardziej przejrzysta; równocześnie jednak wyraźniej uświadomiono sobie, że powinna być ona udzielana wedle zdrowych reguł ekonomicznych i w sposób akceptowany przez społeczeństwo.

### 3. CELE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Aby rolnictwo europejskie mogło korzystać z dobroczynnych skutków spodziewanych pozytywnych tendencji na rynku światowym, dalsze reformowanie Wspólnej Polityki Rolnej musi doprowadzić do *zwiększenia konkurencyjności* rolnictwa Unii - zarówno na rynku zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Niższe ceny przyniosą korzyści konsumentom i stworzą większe pole manewru dla zróżnicowania cen na korzyść wysokiej jakości spe-

cjalistycznych produktów. Pogłębienie orientacji rynkowej ułatwi stopniową integrację państw członkowskich i przygotowanie Unii do kolejnej rundy negocjacji na forum Światowej Organizacji Handlu; pomoże również w umocnieniu pozycji Unii jako głównego eksportera na świecie.

Należy pamiętać, że ceny to tylko jeden z aspektów konkurencyjności. *Bezpieczeństwo żywności i jej jakość są* co najmniej równie istotne. Podstawowe zobowiązanie, czyli zagwarantowanie konsumentom bezpieczeństwa żywności, tak w Unii, jak i poza nią, powinno być właśnie priorytetowym celem Wspólnej Polityki Rolnej. Polityka ta będzie wspierać w możliwie największym zakresie produkcję wyrobów wysokiej jakości, niejednokrotnie związaną z określonym regionem geograficznym czy konkretnymi, łatwo rozpoznawalnymi dla konsumenta metodami wytwarzania.

Zagwarantowanie pełnego bezpieczeństwa żywności oraz podejmowanie stałych wysiłków na rzecz poprawy jakości pozwoli stworzyć określony wizerunek produktów europejskich na rynku wewnętrznym i zewnętrznym. W tym zakresie coraz istotniejsza staje się kwestia stosowania przyjaznych dla środowiska naturalnego metod produkcji oraz troska o dobro zwierząt. Pod tym względem rolnicy europejscy są w stanie zaoferować produkty wysokiej jakości, zasługujące na uznanie na całym świecie.

Jednym z podstawowych celów Wspólnej Polityki Rolnej jest także pragnienie, aby zapewnić rolnikom godziwe warunki życia i w miarę stabilne *dochody z gospodarstw rolnych*. W tym kontekście coraz większego znaczenia, również w perspektywie osiągnięcia spójności społecznej, nabiera kwestia zróżnicowania i redystrybucji środków wspierających dochody rolników, a także kontynuowanie procesu zrównoważonego rozwoju rolnictwa.

*Włączenie celów związanych z ochroną środowiska do Wspólnej Polityki Rolnej i zwiększenie udziału, jaki rolnicy mogą i powinni mieć w zarządzaniu zasobami naturalnymi i ochronie krajobrazu, to jeden z* nadrzędnych i coraz ważniejszych celów tej polityki.

Stworzenie komplementarnych bądź alternatywnych *możliwości uzyskiwania dochodów i zatrudnienia* rolnikom i ich rodzinom, zarówno w gospodarstwach rolnych, jak i poza nimi, pozostaje jednym z zasadniczych celów na przyszłość, ponieważ możliwości zatrudnienia w rolnictwie - jako takim - są coraz mniejsze. Tereny wiejskie mają wielofunkcyjny charakter, toteż rolników należy zachęcać, aby wykorzystywali wszystkie możliwości, jakie stwarzają one lokalnym przedsiębiorcom.

I wreszcie, uznając, iż zwiększenie konkurencyjności i zróżnicowania gospodarczego jest koniecznością na wszystkich terenach wiejskich, należy stwierdzić, że polityka rolna i polityka wobec wsi musi przyczynić się do wzmocnienia *spójności ekonomicznej* wewnątrz Unii.

#### **4. NOWE REFORMY**

Komisja potwierdza słuszność wyboru opcji polityki rolnej, przedstawionej w raporcie o strategii rolnej z grudnia 1995 r. W dokumencie tym zaproponowano pogłębienie i rozszerzenie zakresu reformy 1992 r. przez dokonanie realokacji środków przeznaczonych

na podtrzymywanie cen i wykorzystanie na subwencje bezpośrednie oraz opracowanie spójnych zasad polityki wobec wsi, które mogłyby być realizowane równolegle. Wysokość dopłat zostanie ustalona na odpowiednim poziomie; jednocześnie unikać się będzie wypłacania nadmiernych rekompensat.

### **Sektor produkcji upraw: zboża, rośliny oleiste i białkowe**

Oczekuje się, że w nadchodzących latach powierzchnia tych upraw oraz obszarów odłogowanych ustabilizuje się na poziomie prawie 53,5 mln ha. Przy utrzymaniu ogólnych zasad obecnej polityki i założeniu, że odsetek obszarów odłogowanych powróci do poziomu referencyjnego (17,5 proc.), można przyjąć, że areał tych trzech rodzajów upraw zasadniczo nie zmieni się w okresie, którego dotyczy prognoza.

Przewiduje się, że plony zbóż zaczną znowu rosnąć, powodując zwiększenie produkcji do 214 mln ton w 2005 r. - wobec 201 mln ton w 1996 r. Przewiduje się również dalszy wzrost konsumpcji zbóż ogółem, spowodowany rozwojem produkcji mięsa białego; oczekuje się, że wzrost ten będzie przebiegał w nieco wolniejszym tempie. Jest bardzo prawdopodobne, że do 2000 r. sytuacja w sektorze będzie dość trudna, zwłaszcza dotyczy to będzie zbóż. Po 2001 r. obecne zobowiązania wynikające z GATT, a dotyczące subsydiowania eksportu, zaczną oddziaływać negatywnie na sektor uprawy pszenicy i zbóż gruboziarnistych, co doprowadzi do szybkiego wzrostu zapasów interwencyjnych (około 58 mln ton do 2005 r.).

Oczekuje się, że plony roślin oleistych wzrosną tylko nieznacznie; powierzchnia gruntów przeznaczonych pod ich uprawę jest ściśle limitowana, zgodnie z Porozumieniem Rundy Urugwajskiej. Spodziewany jest niewielki wzrost produkcji - z 12,2 mln ton w 1996 r. do 12,8 mln ton w 2005 r. Deficyt w handlu nasionami oleistymi i mączką z nasion sojowych będzie nadal znaczny.

Teoretycznie możliwe jest rozwiązanie problemu nowych nadwyżek zbóż - poprzez wzrost rezerw obowiązkowych. Takie posunięcie jest jednak związane z ryzykiem ich stopniowego wzrostu do poziomu przekraczającego 20 proc.. Mogłoby to również oznaczać, że Unia nie odczuje korzystnych skutków pozytywnych zjawisk, które, jak przewidują prognozy, będą zachodzić na rynku światowym, ponieważ oznaczałoby to prawdopodobieństwo kształtowania się cen na rynku wewnętrznym na poziomie wyższym od cen światowych. Przyjęcie bardziej ofensywnej strategii pozwoliłoby uniknąć rutynowego stosowania subsydiów eksportowych, zwiększyłyby konkurencyjność zbóż w obrębie Jednolitego Rynku i zniwelowało ograniczenia nałożone przez Rundę Urugwajską na obrót roślinami oleistymi, a także znacznie uprościłoby sytuację.

Komisja proponuje w związku z tym zastosowanie następujących środków:

- jednorazowe (w 2000 r.) ustalenie cen interwencyjnych na zboża na bezpiecznym poziomie netto równym 95,35 ECU za tonę (obecnie 119,19 ECU za tonę);
- ustalenie łącznej wysokości specjalnej dopłaty arealowej, która zależy od powierzchni upraw, a nie od wielkości zbiorów - na 66 ECU za tonę (pomnożone przez wysokość zbiorów przyjętą jako wartość bazowa w założeniach reformy 1992 r.); kwota tej dopłaty zostanie zmniejszona, jeśli ceny rynkowe będą utrzymywać się na wyższym poziomie niż przewidują obecne prognozy;

- odłogowanie: stawka referencyjna dla odłogowania przymusowego zostaje ustalona na zero procent, dozwolone jest odłogowanie dobrowolne, odłogowanie w trybie nadzwyczajnym zostaje zniesione; właściciele obszarów odłogowanych otrzymują tzw. dopłatę arealową, o której była mowa wyżej;
- zboża na kiszonkę (głównie kukurydza) są wyłączone spod obowiązujących zasad organizacji rynku;
- szczególne przypadki: dla roślin białkowych przewidziana jest dodatkowa pomoc w wysokości 6,5 ECU za tonę, której celem jest ochrona ich konkurencyjności w stosunku do zbóż; dla pszenicy twardej zostają utrzymane dotychczasowe dodatki.

Podobnie jak w przypadku produkcji wołowiny i hodowli owiec. Komisja przedstawi do rozpatrzenia propozycję umożliwiającą państwu członkowskiemu uzależnienie decyzji o przyznaniu dopłat bezpośrednich - w przypadku roślin uprawnych i obszarów odłogowanych - od przestrzegania przepisów w zakresie ochrony środowiska, tak aby środki te mogły być wykorzystywane w coraz większym zakresie jako instrument służący realizacji celów proekologicznych.

### **Organizacja rynku wołowiny**

Na poziom produkcji wołowiny w nadchodzących latach będą miały wpływ, z jednej strony, krótkoterminowe środki przyjęte w 1996 r. (tzn. programy uboju cieląt i szybkiej sprzedaży cieląt na mięso), z drugiej zaś - wyeliminowanie w Wielkiej Brytanii dorosłego bydła (mającego więcej niż 30 miesięcy) z hodowli. Skutki pierwszego z tych posunięć będą odczuwane głównie w latach 1998-1999, drugiego zaś - do 2001 r. Oczekuje się, że poziom spożycia wołowiny po gwałtownym spadku wywołanym paniką w 1996 r. powoli wzrośnie, wykazując jednak ostatecznie tendencję malejącą, zgodnie z dotychczasowymi kierunkami.

Powyższe czynniki pogłębią dodatkowo cykliczne tendencje spadkowe produkcji do 2000 r., prowadząc w nadchodzących latach do znacznego zmniejszenia zapasów zgromadzonych w latach 1996-1997. Po 2001 r., jeżeli polityka rynkowa nie zmieni się, produkcja powinna jednak osiągnąć swą poprzednią wielkość; konsumpcja w tym okresie będzie jednak nadal spadać, zgodnie z długoterminowym trendem. Wciąż będą się zwiększać zapasy interwencyjne (na skutek ograniczenia możliwości eksportu w wyniku Porozumienia GATT), które do 2005 r. osiągną poziom prawie 1,5 mln ton.

W perspektywie długoterminowej zabijanie kilkudniowych cieląt jest niemożliwe do przyjęcia jako rozwiązanie problemu nadprodukcji w sektorze. Niemożliwe jest również skuteczne rozwiązanie problemu nadwyżek wyłącznie przez sterowanie podażą (limity ograniczające liczebność hodowanych stad bądź wielkość produkcji), ponieważ prowadzi to do powstawania istotnych trudności natury administracyjnej.

Z drugiej jednak strony bardziej ofensywna strategia mogłaby spowodować istotne zmniejszenie dopłat eksportowych tam, gdzie były one tradycyjnie przyznawane, pomóc w stworzeniu nowych możliwości eksportowych bez potrzeby przyznawania subsydiów i zrównoważyć bilans spożycia mięsa na rynku wewnętrznym na korzyść wołowiny, a jednocześnie stać się antybodźcem dla hodowli bydła i trzody do chwili osiągnięcia przez poszczególne sztuki większej wagi.

Komisja proponuje w związku z tym stopniowe zmniejszanie efektywnego wsparcia rynku do 1950 ECU za tonę (obecnie 2780 ECU za tonę) w latach 2000-2002. Osiągnięcie stabilizacji cen na mniej więcej takim lub wyższym poziomie powinno być możliwe dzięki zastosowaniu ochrony celnej i środków eksportowych oraz wprowadzeniu systemu magazynowania tusz przez podmioty prywatne, co funkcjonuje już w przypadku wieprzowiny.

Można oczekiwać, że ceny w obszarze Jednolitego Rynku utrzymają się powyżej nowego poziomu cen podtrzymywanych. Ponadto, jak pokazała reforma 1992 r., rolnicy i hodowcy, aby zmniejszyć koszty, są skłonni zmienić metody produkcji i sposoby inwestowania, co oznacza prawdopodobny spadek niektórych cen czynników produkcji. Można założyć, że w ogólnej perspektywie spowodowana reformą utrata części dochodów przez rolników będzie prawdopodobnie mniejsza niż wynikałoby to ze standardowej analizy statycznej. Utraty części dochodów nie da się jednak uniknąć.

Komisja proponuje w zamian zastosować subwencje bezpośrednio zwiększające dochód, których wysokość będzie stopniowo zwiększana. Byłyby one wypłacane od sztuki bydła, tak aby uniknąć nadmiernych rekompensat. W przypadku obowiązywania stałych zasad organizacji rynku osiągnęłyby one następujący poziom (kwoty w nawiasie oznaczają ich obecną wysokość):

- krowy-mamki (dopłata roczna)	215 ECU	(145 ECU)
- sztuki płci męskiej: byk (dopłata jednorazowa)	368 ECU	(135 ECU)
wół (dopłata dwukrotna)	232 ECU	(109 ECU)
- krowa mleczna (dopłata roczna)	70 ECU	(bez premii)

Różne mechanizmy regulujące dopłaty do każdej sztuki bydła i sprzyjające wprowadzaniu metod ekstensywnych (tzw. czynnik zagęszczenia; pułapy indywidualne i regionalne) zostaną przystosowane w taki sposób, aby uwzględnić zaniechanie organizacji rynku kukurydzy na kisonkę. Jednocześnie Komisja - w kontekście realizacji celów związanych z ochroną środowiska - przeanalizuje możliwość zwiększenia skuteczności bodźców zachęcających do stosowania ekstensywnych metod produkcji, bez dokonywania zasadniczych zmian w ogólnym poziomie nakładów przeznaczonych na rozmaite formy pomocy.

### **Organizacja rynku mleka i produktów mleczarskich**

Jeśli limity produkcji mleka nie zmienią się w nadchodzących latach, można spodziewać się, że wielkość produkcji nieznacznie się zmniejszy - z 121,6 mln ton w 1996 r. do 118,1 mln ton w 2005 r. Wpłyne na to niewielki wzrost zawartości tłuszczu w mleku oraz dostosowanie produkcji do limitowanego poziomu. Oczekuje się, że w skali globalnej popyt na mleko (w przeliczeniu na mleko pełne) spadnie z 112,2 mln ton w 1995 r. do 108,7 mln ton w 2005 r. Będzie to wynikiem spadku konsumpcji niektórych wyrobów mleczarskich, zwłaszcza masła, oraz zwiększonego popytu na inne artykuły, takie jak ser i świeże produkty. Spożycie mleka w gospodarstwach rolnych (żywienie zwierząt) powinno się również zmniejszyć w wyniku spodziewanego spadku pogłowia cieląt. Poziom nadwyżek netto w latach 1996-2005 będzie się prawdopodobnie wahał od 9,0 do 9,5 mln ton mleka (przelicznik j.w.) i pod koniec tego okresu będzie wykazywać tendencję rosnącą.

Jeśli chodzi o różnego rodzaju produkty mleczarskie (zobowiązania wynikające z Rundy Urugwajskiej GATT dotyczą wszystkich asortymentów), to przy założeniu, że obowiązujące w tym sektorze zasady polityki nie zmieniają się, można przyjąć, co następuje:

- dalszy wzrost eksportu *serów* będzie hamowany przez ograniczenia GATT dotyczące subsydiowania produktów eksportowych;
- zapasy interwencyjne *odtuszczonego mleka w proszku* będą się systematycznie zwiększać począwszy od 1998 r., osiągając poziom blisko 200 tys. ton w pierwszej połowie następnej dekady, w związku z tym, że wejdą w życie reguły GATT dotyczące zobowiązań eksportowych;
- w przypadku *masła* zobowiązania eksportowe GATT pozostawiają wystarczająco dużo swobody w subsydiowaniu eksportu; w związku z tym nie należy sądzić, że musi dojść do wzrostu poziomu zapasów interwencyjnych; wątpliwe jest jednak, czy na rynkach światowych będzie rzeczywiście można upłynnić tak znaczne nadwyżki, czyli - jak się przewiduje - około 300 tys. ton.

Po gruntownej analizie różnych opcji Komisja odrzuciła rozwiązania radykalne, jak: drastyczne obniżenie cen oraz gwałtowne zniesienie systemu limitów. Przewidywania dotyczące przyszłych tendencji rynkowych nie uzasadniają zastosowania tak radykalnych środków. Komisja nie widzi również istotnych powodów, aby należało ponownie zmniejszyć limity produkcyjne, gdyż w prognozach nie ma dowodów na możliwość wystąpienia poważnych zaburzeń równowagi rynkowej. Komisja odrzuca także możliwość zastosowania systemu „podwójna cena - podwójna wielkość kontyngentu”, który wzbudziłby wiele wątpliwości co do jego zgodności z zasadami Światowej Organizacji Handlu, a mógłby spowodować - w zależności od nadanej mu formy i metod stosowania - poważne zaburzenia na rynku oraz skomplikowałby dodatkowo i tak obecnie niełatwe procedury administracyjne, a także pogłębił problemy w sferze kontroli.

Rolnicy specjalizujący się w produkcji mleka i artykułów mleczarskich nie powinni jednak odnieść wrażenia, że obecny system, o sztywnej strukturze wewnętrznej, będzie trwał zawsze. Tocząca się ostatnio debata na temat perspektyw długoterminowych ujawniła istnienie czynników niepewności; duży wpływ na sektor produkcji mleka i artykułów mleczarskich może mieć zwłaszcza następna runda rokowań na forum Światowej Organizacji Handlu.

Komisja zaleca więc przyjęcie na tym etapie ostrożnej strategii i proponuje:

- przedłużenie obowiązywania limitów do 2006 r.;
- większą elastyczność i uproszczenie obecnych zasad organizacji wspólnego rynku;
- stopniowe zmniejszanie cen podtrzymywanych o średnio 10 proc. w omawianym okresie;
- wprowadzenie nowych rocznych dopłat za krowy mleczne, dostosowanych do średniej mleczności, w wysokości 145 ECU.

Wysokość premii dla hodowców krów mlecznych, łącznie z premią wprowadzoną w ramach organizacji rynku wołowiny, wyniosłaby więc łącznie 215 ECU za sztukę, czyli byłaby równa kwocie premii za krowę-mamkę.

## **Produkty z krajów basenu Morza Śródziemnego**

Kontynuując proces reform z 1992 r., w grudniu 1996 r. Komisja przedstawiła Radzie i Parlamentowi raport na temat organizacji rynku *tytoniowego*, w którym pozytywnie oceniono reformę sektora tytoniowego z 1992 r. i zaproponowano dalsze wzmocnienie prorynkowej orientacji branży, uznając jej gospodarcze znaczenie dla niektórych terenów wiejskich. W lutym 1997 r. Komisja przedstawiła raport dotyczący organizacji rynku *oliwy z oliwek*. Zaproponowano w nim, jako jedną z opcji, ostateczne odejście od podtrzymywania cen na rzecz dopłat bezpośrednich oraz zdecydowane uproszczenie zasad ich przyznawania. Niezwłocznie po zakończeniu niezbędnych dyskusji. Komisja przedstawi do rozpatrzenia szczegółowe propozycje legislacyjne dotyczące tych dwóch sektorów.

Założenia gruntownej reformy sektora *owoców i warzyw* zostały przyjęte przez Radę w lipcu 1997 r.: dokonano przeniesienia wydatków budżetowych, przeznaczając je nie na podtrzymywanie cen, ale na wzmocnienie zorganizowanych form działalności producentów i zwiększenie ich konkurencyjności, kładąc jednocześnie nacisk na dostosowania strukturalne w obrębie sektora i aspekt ekologiczny. Komisja będzie uważnie śledzić realizację tej reformy.

Projekt reform w sektorze *wina* jest rozważany w łonie Rady od 1994 r. W kontekście ostatnich wydarzeń, a szczególnie nowych uwarunkowań, jakie przyniosło Porozumienie Rundy Urugwajskiej, Komisja zamierza dokonać rewizji analizowanego projektu i poddać pod dyskusję nowe propozycje bezzwłocznie po tym, gdy zostanie zakończona analiza sytuacji w sektorze w 1997 r. Nowa propozycja uwzględniałaby wytyczne, sformułowane po 1994 r., zawarte w raporcie w sprawie strategii rolnej z 1995 r.

## **Zróżnicowanie i pułapy subwencji bezpośrednich**

Komisja zamierza wystąpić z propozycją wprowadzenia indywidualnych pułapów dla wszystkich bezpośrednich subwencji wypłacanych przez organizacje Wspólnego Rynku. Ponadto państwa członkowskie mogłyby wprowadzać kryteria różnicowania wysokości pomocy na wspólnie określonych zasadach, co nie oznaczałoby w żadnej mierze odejścia od wspólnej polityki w tym zakresie na rzecz polityki narodowej.

## **Polityka wobec wsi**

W nadchodzącej dekadzie rolnictwo będzie musiało przystosować się do dalszych zmian związanych z ewolucją rynku oraz do przeobrażeń w polityce rynkowej i w przepisach dotyczących handlu. Wpłyną one nie tylko na rynki rolne, ale również na lokalną gospodarkę na terenach wiejskich, której rozwój na tych obszarach już obecnie często napotyka na poważne trudności o charakterze ekonomicznym. Tereny wiejskie będą ponadto odgrywać coraz ważniejszą rolę związaną z ekologią i rekreacją, co wiąże się z koniecznością spełnienia określonych wymagań. Oznacza to z kolei, że -wprowadzenie dodatkowych zmian -w rolnictwie, sektorze, na który przypada największy odsetek użytkowanych gruntów, może okazać się niezbędne. Rosnące znaczenie potrzeb związanych z ekologią i rekreacją stworzy nowe możliwości rozwoju, których korzystnych skutków powinni doświadczyć rolnicy i ich rodziny.

Komisja sugeruje, że należałoby stymulować i wspierać dalszy rozwój sektora w tym właśnie kierunku - poprzez reorganizację funkcjonujących obecnie instrumentów realizacji polityki wobec wsi.

- Istniejące środki dodatkowe finansowane z puli Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (FEOGA) - Sekcji Gwarancji (projekty agroekologiczne, akcja zalesiania, systemy umożliwiające wcześniejszą rezygnację z prowadzenia rolniczej działalności zarobkowej) zostaną uzupełnione działaniami w ramach projektu Mniej Uprzywilejowanych Obszarów, realizowanego między innymi w regionach opóźnionych w rozwoju (do których odnoszą się założenia Celu I funduszy strukturalnych). Wszystkie te środki zostaną zastosowane w płaszczyźnie horyzontalnej i wprowadzone za pomocą zdecentralizowanych metod.
- W przypadku terenów wiejskich położonych w obrębie regionów, do których odnoszą się założenia Celu I, nadal stosowana będzie obecna strategia realizacji kompleksowych programów rozwoju, omówionych w rozdziale traktującym o zwartości ekonomicznej i społecznej.
- Na terenach wiejskich, których dotyczą założenia nowo sformułowanego Celu 2, działania [poprzednio Cel 5(a) i 5(b)] będą finansowane przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej - Sekcję Gwarancji - jako kroki towarzyszące. Środki te będą dopełnieniem innych instrumentów: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Socjalnego, a tam, gdzie będzie to właściwe - przez FIG - w ramach tego samego programu realizowanego w regionie, do którego odnoszą się założenia Celu 2.
- Na terenach wiejskich, które pozostają poza obszarem działania Celu I i Celu 2, środki służące rozwojowi wsi, stanowiące uzupełnienie działań rynkowych, będą współfinansowane przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej - Sekcję Gwarancji. Należą do nich będą wszelkie metody wspierania dostosowań strukturalnych oraz pobudzania rozwoju terenów wiejskich, takie jak współfinansowanie obecnie przez FEOGA. Środki te, element tej samej ramowej struktury prawnej, co obecne środki dodatkowe, będą stosowane w płaszczyźnie horyzontalnej i wprowadzane w sposób zdecentralizowany na odpowiednim poziomie; inicjatorami ich stosowania będą państwa członkowskie. Ta sama strategia zostanie wdrożona w stosunku do obszarów połowów przybrzeżnych w przypadku działań podejmowanych przez jeden z funduszy strukturalnych, a mianowicie Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (FIG).

## **Polityka agroekologiczna**

W nadchodzących latach ważną funkcję będą pełniły *instrumenty realizacji polityki agroekologicznej*, wspierające zrównoważony rozwój terenów wiejskich, a jednocześnie umożliwiające reagowanie na rosnący popyt na usługi ekologiczne. Działania ukierunkowane na utrzymanie i poprawę stanu środowiska naturalnego powinny być intensyfikowane i wzmacniane.

Pragnąc pełniej włączyć problemy środowiska naturalnego do działalności organizacji Wspólnego Rynku, Komisja przedstawi propozycję, która umożliwi państwom członkowskim uzależnienie bezpośrednich wypłat od przestrzegania norm i procedur ochrony środowiska.

jedną z opcji, która zasługuje zresztą na dalszą analizę, uwzględnia fakt, że mniej uprzywilejowane tereny w znacznym stopniu pokrywają się z obszarami o dużej wartości przyrodniczej, i przewiduje stopniowe przekształcenie programu wsparcia realizowanego

w tym zakresie w podstawowy instrument służący utrzymaniu i propagowaniu ekstensywnych systemów agrarnych. Systemy takie, ze względu, iż funkcjonują na terenach o szczególnych warunkach naturalnych lub wykorzystują stosowane od wieków tradycyjne metody uprawy, mają często znaczne walory krajobrazowe i przyrodnicze.

Należy ponadto wzmacniać i wspierać *celowe środki realizacji polityki agroekologicznej*, zwiększając nakłady budżetowe przeznaczone na ich finansowanie, a także, tam, gdzie jest to konieczne, zwiększając udział we współfinansowaniu. Najważniejsze są tu formy działalności, które wymagają od rolników dodatkowych wysiłków, takie jak: stosowanie ekologicznych metod uprawy i hodowli, utrzymanie w stanie pół-dzikim obszarów stanowiących naturalne środowisko pewnych gatunków roślin czy zwierząt, prowadzenie sadów i zakładanie żywoplotów w sposób tradycyjny, kontynuacja hodowli bydła na terenach górskich i utrzymanie mokradeł. Znaczne wsparcie potrzebne jest również wszędzie tam, gdzie wynikiem podjętych działań jest znaczne zmniejszenie plonów, np. na skutek utworzenia stref buforowych wzdłuż koryta rzeki czy na obrzeżach pól.

## UNIA W ŚWIECIE

Europa musi bezwzględnie zintensyfikować działania w sferze stosunków zewnętrznych. Europejska integracja będzie wiarygodna tylko wówczas, jeśli potrafi zrealizować pragnienia obywateli naszego kontynentu, coraz częściej domagających się większej jedności oraz bardziej skutecznych metod służących budowie i ochronie pokoju, stabilności i pomyślności w Europie i na całym świecie.

Państwa członkowskie Unii mają wiele *wspólnych interesów*. Unia musi zwiększyć swój wpływ na sprawy światowe; propagować takie wartości, jak pokój i bezpieczeństwo, demokracja i prawa człowieka; zapewniać pomoc krajom najsłabiej rozwiniętym; bronić przyjętego modelu społecznego oraz zwiększać swą obecność na światowych rynkach. Państwa członkowskie muszą połączyć swe siły, aby, oprócz utrzymania integralności terytorialnej Unii, walczyć ze zorganizowaną przestępczością, terroryzmem i rozprzestrzenianiem broni jądrowej, bakteriologicznej i chemicznej, zapobiegać niszczeniu środowiska i zagwarantować zrównoważony wzrost gospodarczy - jednocześnie optymalnie wykorzystując światowe zasoby.

Jeśli interesy te mają być dobrze chronione, a korzyści wynikające z globalizacji wykorzystane w pełni, nałożone zaś ograniczenia mają przynosić pożądane rezultaty, to jasno określone, wspólne działanie Unii Europejskiej staje się coraz większym stopniu konieczne. Partnerzy Europy - przede wszystkim kraje aspirujące do członkostwa w Unii - oczekują, iż wywiąże się ona w pełni z odpowiedzialności, jaką na siebie przyjęła.

Rozszerzenie Unii Europejskiej wpłynie nie tylko na przyszłe losy mieszkańców Europy, państw członkowskich i krajów aspirujących do członkostwa. Ze względu na implikacje międzynarodowe przyniesie ono rezultaty odczuwalne daleko poza granicami powiększonej Unii - zwiększy jej znaczenie w świecie, da jej nowych sąsiadów i spowoduje, że nasz kontynent przekształci się w obszar jedności i stabilności. Geopolityczne znaczenie procesu rozszerzenia Unii podkreślono już we wnioskach szczytu Rady Europejskiej w Madrycie, szczególnie zaś w „Agendzie politycznej dla Europy”.

## I. STABILNA, OTWARTA NA ŚWIAT EUROPA

W ostatnich czterech dziesięcioleciach, zgodnie z podstawowymi intencjami architektów powojennej Europy, państwa członkowskie stworzyły rzeczywistą wspólnotę bezpieczeństwa, która nie została ani przez moment narażona na ryzyko, że siła stanie się znowu środkiem służącym rozstrzygnięciu sporów. Wyzwaniem dnia dzisiejszego jest upowszechnianie tego, co stanowi zasadnicze osiągnięcie europejskiego „przedsięwzięcia” i włączenie w obszar jego oddziaływania nowych państw członkowskich. Rozszerzenie Unii Europejskiej musi więc wywołać kolejne stabilizujące impulsy, uzupełniające te, jakie przyniosło rozszerzenie NATO. Tak rozumiana stabilizacja powinna ułatwić stopniowe wypracowanie zasad wspólnej polityki obronnej, która, zgodnie z postanowieniami art. J.7 Traktatu z Amsterdamu, stanowiłaby podstawę prowadzenia wspólnych działań defensywnych.

Po przyjęciu nowych krajów członkowskich Unia będzie miała stosunkowo długie odcinki bezpośredniej granicy z Rosją; jej sąsiadami staną się też Ukraina, Białoruś i Mołdowa. Dzięki uzyskaniu bezpośredniego dostępu do Morza Czarnego nastąpi intensyfikacja kontaktów z krajami regionu Kaukazu i Azji Środkowej. Nowe granice Unii sięgną należącego do Rosji Obwodu Kaliningradzkiego; jej mieszkańcami będzie ponadto kilkaset tysięcy osób narodowości rosyjskiej, zamieszkujących głównie w Estonii i na Litwie. Dla Unii w nowym kształcie duże znaczenie będzie miało pogłębienie stosunków z Rosją, Ukrainą i członkami WNP; podstawą relacji z tymi państwami będą Umowy o partnerstwie i współpracy. Wśród nowych sąsiadów Unii znajdą się także kraje bałkańskie, w związku z tym wzrośnie znaczenie przyszłej stabilności, którą będzie można osiągnąć dzięki rzeczywistej i pełnej dobrej woli współpracy w tym regionie.

Unia będzie musiała kontynuować i zintensyfikować działania na rzecz demokracji oraz wspomagać proces reform i przemian w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej, które są długoterminowymi gwarancjami bezpieczeństwa i stabilności. Najprawdopodobniej nastąpi ożywienie handlu oraz wzrost importu energii i surowców z krajów WNP, rozwój sieci transportowych oraz zacieśnienie współpracy w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego. Tendencje te mogą spowodować również zmiany w treści i strukturze terytorialnej wspólnotowych programów pomocy, ponieważ powinien zostać uwzględniony nowy kontekst geopolityczny.

Konieczne będzie podjęcie aktywnych działań na rzecz wzmocnienia więzi między Unią a jej partnerami w basenie Morza Śródziemnego. Stabilny rozwój południowej części tego regionu jest coraz poważniejszym wyzwaniem. Aby mu sprostać, należy w pełni wykorzystać możliwości procesu zapoczątkowanego w Barcelonie. Unia będzie musiała również zwiększyć swoją obecność na Środkowym Wschodzie i być tam jednym z głównych orędowników pokoju. Rozszerzenie Unii powinno więc doprowadzić do zintensyfikowania jej kontaktów gospodarczych i handlowych służących realizacji wzajemnych interesów, z partnerami w południowej części kontynentu.

Współpraca na rzecz rozwoju to trzeci zasadniczy element działań zewnętrznych Unii. Wspieranie rozwoju przez Unię oraz wysiłki, jakie podejmuje na rzecz zmniejszenia ubóstwa i nierówności na całym świecie, są ściśle powiązane z dążeniem do osiągnięcia pokoju i stabilności, potrzebą skuteczniejszego przeciwdziałania globalnym zagrożeniom i lepszego wykorzystywania wzajemnych zależności oraz propagowaniem modelu stabilnego roz-

woju. W kontekście nowych porozumień o partnerstwie, które Unia będzie musiała zawrzeć z krajami Afryki, Karaibów i basenu Pacyfiku, różniącymi się sytuacją polityczną i gospodarczą, konieczne jest rozważenie kwestii uwzględnienia w budżecie Wspólnoty wydatków na współpracę na rzecz rozwoju.

W związku z realizacją postanowień Nowej Agendy Transatlantyckiej, przyjętej w Madrycie w grudniu 1995 r., Unia powinna również zintensyfikować kontakty ze Stanami Zjednoczonymi. Do regionów, którym Unia powinna poświęcić szczególną uwagę, należą także Azja i Ameryka Łacińska.

## 2. SILNA, WEWNĘTRZNIE ZJEDNOCZONA EUROPA

Rozszerzenie Unii niewątpliwie spowoduje, że stosunki Europy z państwami na innych kontynentach staną się nie tylko wszechstronnejsze, ale również bardziej złożone. Aby działać skuteczniej i wyraźniej zaznaczyć swoją obecność na arenie międzynarodowej oraz przygotować się możliwie jak najlepiej do przyjęcia większej odpowiedzialności i pełnienia znaczącej roli w świecie, Europa będzie musiała zwiększyć dotychczasową zdolność podejmowania decyzji politycznych i zapewnić spójność swym wszystkim działaniom.

### **Unia Europejska na arenie międzynarodowej**

W interesie Unii Europejskiej leży odgrywanie roli politycznej proporcjonalnej do jej siły ekonomicznej. Współzależność gospodarek różnych państw i rosące znaczenie czynników ponadnarodowych oznaczają, że aktywna i skuteczna polityka zagraniczna nie może ograniczać się tylko do najbardziej tradycyjnych aspektów stosunków międzynarodowych. Dotyczy to w szczególności Unii, w której bardzo ważną funkcję spełnia kontekst gospodarczy. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa może ostatecznie zostać urzeczywistniona tylko wówczas, gdy państwa członkowskie zaakceptują - zarówno w sensie metod działania, jak i w sensie merytorycznym - konieczność stopniowego wypracowania *kompleksowej strategii stosunków zewnętrznych*.

Taka kompleksowa strategia wesprze polityczną wolę wszystkich państw członkowskich - poprzez wykorzystanie instrumentów z zakresu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, polityki handlowej, pomocy na rzecz rozwoju i innych oraz zdolności operacyjnej Unii Zachodnioeuropejskiej. Wszystko to umożliwi realizację zadań włączonych ostatnio do Traktatu z Amsterdamu. Strategia ta powinna również zdecydowanie umocnić komplementarność działań podejmowanych przez Unię i państwa członkowskie.

Postanowienia nowego traktatu dotyczące wypracowania i realizacji zasad Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa pozwolą zwiększyć spójność i ciągłość działań zewnętrznych. Aby osiągnąć ten cel, konieczna będzie ścisła współpraca Rady i Komisji. Ponadto, aby Unia mogła podejmować szybkie, konkretne działania, niezbędne będzie również częstsze niż dotychczas podejmowanie decyzji kwalifikowaną większością głosów.

Ze wszech miar wskazane też będzie uzyskanie przez Unię Europejską zdolności do podejmowania decyzji w sferze polityki zagranicznej, które przewidują wykorzystanie sił zbrojnych. Jest to niezbędne, jeśli działania zewnętrzne Unii mają być wiarygodne. Z tego też względu zdolności operacyjne Unii Zachodnioeuropejskiej muszą zostać wzmocnione,

aby możliwe było zarówno spełnienie nowych zadań określonych w Traktacie z Amsterdamu, jak i pełniejsze uczestnictwo Unii Zachodnioeuropejskiej w rozwoju Unii.

### **Utrzymanie potencjału handlowego Unii**

Otoczenie międzynarodowe Unii powinno być postrzegane nie jako wrogie, ale raczej jako wyzwanie i czynnik rozwoju. Unia Europejska, największy z uczestników wymiany handlowej na świecie, jest żywotnie zainteresowana konsolidacją nowych struktur Światowej Organizacji Handlu i *promowaniem dalszej liberalizacji handlu międzynarodowego*, w stopniu większym niż dotychczas zakładany. Najbardziej prawdopodobnym skutkiem przyjęcia wielostronnej strategii będzie ryzyko powstania mniej sprzyjających warunków dostępu do rynku i konkurencji. Znoszeniu barier w sferze handlu musi również towarzyszyć rozwój zasad polityki dotyczącej konkurencji w ramach określonych przez Światową Organizację Handlu.

W kontekście nowych form handlu międzynarodowego konieczne będzie wykorzystanie w pełni nowych możliwości, jakie stwarza zmieniony art. 113 (w brzmieniu zgodnym z tekstem Traktatu z Amsterdamu), w prowadzeniu *międzynarodowych negocjacji handlowych* dotyczących usług i własności intelektualnej. W ten sposób Unia - po rozszerzeniu - będzie w stanie działać w sposób bardziej zdecydowany i spójny w międzynarodowych organizacjach, takich jak: Światowa Organizacja Handlu czy Organizacja Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD).

### **Zapewnienie komplementarności polityki wewnętrznej i zewnętrznej**

*Wprowadzenie euro* spowoduje, że Europa zacznie odgrywać kluczową rolę w kwestiach gospodarczych i monetarnych. W związku z tym w ciągu następnych 18 miesięcy konieczne będzie określenie relacji Unii z międzynarodowymi instytucjami finansowymi i poczynienie przygotowań związanych ze stworzeniem reprezentacji zewnętrznej w tej dziedzinie.

Jednolity Rynek kryje w sobie potencjał, który właściwie rozwijany zapewni osiągnięcie korzyści poza terytorium Unii. Zarówno energia, jak i doświadczenie rynku wewnętrznego mogą być wykorzystane do promowania interesów Unii i jej obecności w skali globalnej, na przykład w dziedzinie astronautyki, systemów satelitarnych czy do zajmowania bardziej zdecydowanego stanowiska w kwestii ustalania norm międzynarodowych. Możliwości Unii są znaczne również w wielu innych dziedzinach, jak np. usługi finansowe, własność intelektualna czy polityka dotycząca konkurencji.

Większą uwagę należy poświęcić zapewnieniu spójności oraz nadaniu komplementarnego charakteru wewnętrznym i zewnętrznym aspektom polityki Unii. Dobrym przykładem takiej spójnej strategii może być *polityka energetyczna*, gdzie integracja rynku będzie podstawą do dywersyfikacji i uelastycznienia podaży energii oraz zwiększy konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw. Rozsądna koordynacja zewnętrznej polityki energetycznej przyczyni się jednocześnie do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw energii i osiągnięcia międzynarodowych celów związanych z ochroną środowiska.

Pogłębienie integracji w kontekście promowania międzynarodowych interesów Unii jest równie ważne w innych dziedzinach polityki wewnętrznej, na przykład w sferze badań naukowych.

## **Stanowisko wobec najważniejszych problemów ponadnarodowych**

Proces globalizacji, który przyniósł Unii tak znaczne korzyści, niesie w sobie również pewne ryzyko, które wiąże się z zagrożeniami natury ekonomicznej i politycznej, jakie występują w skali międzynarodowej. Można do nich zaliczyć np.: skutki nierównowagi demograficznej, nieudolnych rządów czy niewłaściwego gospodarowania zasobami naturalnymi. Tego rodzaju problemy wymagają zdecydowanego działania Unii i jej partnerów na forum międzynarodowym.

Zagrożenia dla środowiska naturalnego, takie jak np. globalne zmiany klimatyczne, są przez świat traktowane z coraz większą troską i powagą. Unia potwierdziła wielokrotnie swoją podstawową rolę w tej dziedzinie: zajmuje szczególnie dogodną pozycję, aby objąć przywództwo w międzynarodowych negocjacjach służących pogodzeniu rozbieżnych interesów.

Handel narkotykami i przestępczość zorganizowana, które dotyczą w zasadzie już wszystkich państw globu, wymagają również spójnych i zgodnych działań prowadzonych w skali międzynarodowej. Powinny one być przygotowywane w ścisłej współpracy z głównymi partnerami Unii oraz krajami, w których nasilenie obydwu zjawisk jest największe, a także koncentrować się na akcjach prewencyjnych, organizowanych w ramach wielostronnych uzgodnień, oraz na zastosowaniu środków mających na celu wyeliminowanie społecznych i ekonomicznych przyczyn tych patologii.

### **Zwiększenie przejrzystości i dokładne określenie procedur pomocy dla krajów trzecich**

Społeczność międzynarodowa powinna być lepiej poinformowana na temat zakresu pomocy jaką świadczy Wspólnota na rzecz krajów trzecich. Wspólnota bowiem i jej państwa członkowskie pokrywają połowę kosztów wszystkich międzynarodowych inicjatyw w dziedzinie pomocy na rzecz rozwoju, szczególnie związanych z szeroko pojętą współpracą, o której jest mowa w Konwencji z Lome, dostarczają również ponad połowę pomocy humanitarnej rozdzielanej na całym świecie, 1/3 pomocy dla obszaru Środkowego Wschodu (w tym połowę pomocy dla Autonomii Palestyńskiej), blisko 60 proc. pomocy międzynarodowej dla Rosji i republik byłego Związku Radzieckiego oraz 40 proc. środków na odbudowę ze zniszczeń wojennych Bośni i Hercegowiny. Dane te, nie wszystkim znane, są świadectwem, że Unia to najważniejsze źródło pomocy międzynarodowej - przyjęcie nowych państw członkowskich powinno przyczynić się do ugruntowania jej czołowej pozycji.

Kwestia rzeczywistej obecności Europy w działaniach pomocowych wymaga szerokiego wyjaśnienia oraz upowszechniania, tak aby służyć poszerzeniu pola manewru dla wspólnej polityki zagranicznej.

Bardziej sprawne podejmowanie decyzji oraz udoskonalanie procedur związanych z szybką realizacją konkretnych przedsięwzięć w decydującej mierze przyczynią się do poprawy skuteczności programów pomocy zewnętrznej Unii.

*Skuteczność instrumentów Wspólnoty*, których działanie jest skierowane na zewnątrz, jest obecnie ograniczona przez powolne i skomplikowane procedury wewnętrzne. Należy zastanowić się, w jaki sposób wyeliminować te ograniczenia w przypadkach, gdy niezbędne jest szybkie działanie. Ponadto, dotyczy to zresztą każdej innej dziedziny, wskazane było-

by maksymalne ograniczenie rozproszenia funduszy przeznaczanych na realizację zbyt wielu przedsięwzięć o niedużym zasięgu. Nieodłącznym będzie również doprowadzenie do pełniejszej *koordynacji programów wspólnotowych i działań podejmowanych w skali krajowej przez państwa członkowskie*.

Jeśli chodzi o zewnętrzne działania o charakterze finansowym Unii, należy dążyć do wzmocnienia efektu synergicznego zastosowania instrumentów wspólnotowych i instrumentów takich instytucji, jak EBOiR czy MFW, zgodnie ze strategią równomiernego rozłożenia obciążeń finansowych.

Ponieważ prognozy dotyczące wzrostu gospodarczego [Unii Europejskiej] są pomyślne, utrzymanie *zakresu pomocy* na dotychczasowym poziomie (mierzonym w procentach PNB) zapewni, iż obecność Europy w skali światowej będzie wyraźnie widoczna.

## V. SPRAWNIE DZIAŁAJĄCA KOMISJA EUROPEJSKA W SŁUŻBIE OBYWATELI EUROPY

Komisja Europejska, która dysponuje swoistym przywilejem, czyli prawem zgłaszania inicjatyw, musi nieprzerwanie dynamizować proces odnowy, również w tych dziedzinach, jakie - w związku z przyjęciem Traktatu z Amsterdamu - staną się przedmiotem wspólnych działań. Aktywność legislacyjna Unii nie powinna jednak być tak ożywiona jak dotychczas;

natomiast praktyczne wdrożenie oraz egzekucja już istniejącego prawodawstwa muszą być sprawą absolutnie priorytetową. Większa decentralizacja będzie jednocześnie wymagać sprawniejszego nadzoru na poziomie lokalnym. W sensie ogólnym Komisja będzie odgrywać większą niż dotychczas rolę w propagowaniu współpracy, w inicjowaniu działań na rzecz ustanawiania partnerskich stosunków oraz w tworzeniu sieci powiązań i efektywnym ich koordynowaniu. Kierowanie procesami integracji na wyższym poziomie będzie wymagać *ponownej, gruntownej oceny funkcji wykonawczej i zarządczej*, a także zmian w sposobie administrowania sprawowanego przez Komisję.

Utrzymane zostaną ściśle ograniczenia budżetowe, co niewątpliwie wpłynie na politykę wydatków oraz na sposób zarządzania tzw. zasobami ludzkimi oraz finansowymi. Ponieważ zaostrzy się konkurencja wśród potencjalnych beneficjentów funduszy, których wysokość będzie ograniczona, *zasadnicze funkcje*, na których Komisja powinna się skoncentrować, *muszą zostać określone bardziej precyzyjnie*. Reguły poszczególnych polityk, struktur i procedur należy poddać krytycznej ocenie w procesie weryfikacji poprzedzającym podjęcie decyzji o finansowaniu programów i przeznaczeniu na nie funduszy. Bezwzględnie należy bardziej skutecznie wykorzystywać istniejące i potencjalne zasoby.

W tym kontekście kluczowe znaczenie ma charakter tzw. zasobów ludzkich oraz dążenie do pełnego wykorzystania ich potencjału. Należy dalej konsekwentnie przestrzegać trzech zasad, na których opiera się funkcjonowanie europejskiej służby publicznej, czyli kompetencji, niezależności i ciągłości. Służba ta musi być jednak zdolna adaptować się do zmieniających się warunków oraz być elastyczna, otwarta na procesy modernizacyjne, tak aby sprostać wciąż nowym wyzwaniom, jakie pojawiają się w procesie integracji europejskiej i dynamicznie zmieniającym się świecie.

W związku z tym Komisja rozpoczęła już realizację szeroko zakrojonego programu reform administracji, wdrażając dwie inicjatywy: Sprawne i Skuteczne Zarządzanie (Sound and Efficient Management, SEM 2000) oraz Modernizacja Polityki Administracyjnej i Personalnej (Modernisation of Administration and Personnel Policy, MAP 2000). W ramach tych przedsięwzięć zostanie dokonany przegląd struktur, zostaną też unowocześnione sposoby zarządzania oraz usprawnione procedury. Rezultatem tych działań powinna być *decentralizacja oraz racjonalizacja i uproszczenie*. Dla każdej sfery będzie konieczne wyznaczenie punktu równowagi między funkcjami merytorycznymi i kontrolnymi, które powinny w dalszym ciągu pozostać domeną Komisji, a funkcją wykonawczą, która może być sprawowana bardziej skutecznie na poziomie bliższym „ostatecznym adresatom”.

Należy zadbać, aby programy i projekty wspierane finansowo przez Komisję były przedsięwzięciami odpowiednio ważnymi, istotnymi dla Europy, a równocześnie ich „infrastruktura” administracyjna nie była nadmiernie rozbudowana. W niektórych przypadkach funkcje administracyjne mogą pełnić organy wykonawcze podlegające Komisji czy organy administracji państw członkowskich współpracujące z Komisją na zasadach partnerskich, a nawet organizacje pozarządowe bądź podmioty sektora prywatnego, na podstawie zawartych kontraktów. Niekiedy jednak właściwe może okazać się powołanie nowych struktur zarządzania z udziałem przedstawicieli Komisji i władz państwowych. Niemniej we wszystkich przypadkach niezbędne jest dokładne określenie ram działania.

O funkcjonowaniu Komisji i jej zdolności do skutecznego reagowania na problemy związane z procesem integracji decydują ostatecznie kompetencje i motywacja personelu. Z tego też względu większy nacisk należy położyć na podniesienie wiedzy, umiejętności i wzrost odpowiedzialności pracowników, co umożliwi pełne wykorzystanie, a jednocześnie skutecznie dopełni rezultaty reformy strukturalnej oraz przyczyni się do większej elastyczności w obliczu przyszłych wyzwań.

W ostatnich latach Komisja musiała przyjąć na siebie ciężar realizacji nowych, licznych zadań, które wymuszały przeprowadzanie coraz to nowych reorganizacji, często czynionych pośpiesznie i nie dość starannie przygotowanych. Obecnie, kiedy rozpoczyna się nowa faza procesu jednoczenia Europy, a wizja naszego kontynentu w XXI wieku zaczyna przybierać coraz bardziej realny kształt, przyszedł czas na gruntowną analizę struktur organizacyjnych i działania Komisji po 2000 r. Biorąc pod uwagę tę datę, Komisja określiła swą pozycję podczas niedawnej Konferencji Międzyrządowej, ogłaszając, że zmieni dotychczasowy układ zadań - również tych, jakie mają do spełnienia jej wiceprzewodniczący - i na nowo je zdefiniuje. Komisja zamierza również przeprowadzić restrukturyzację swych dyrekcji. Wzmacniając pozycję i zwiększając uprawnienia przewodniczącego Komisji, Traktat z Amsterdamu umożliwił przeprowadzenie tak pożądanego przez Komisję reform, które doprowadzą do wzrostu jej skuteczności i nadania jej bardziej wyrazistego charakteru. W deklaracji dołączonej do Aktu Końcowego Traktatu z Amsterdamu, państwa członkowskie przyzwoliły na przeprowadzenia przez Komisję wspomnianej reorganizacji przed upływem obecnej kadencji (w 2000 r.).

Również Rada musi doprowadzić do sytuacji, aby - na przykład - rzadziej zmieniać skład, w którym odbywa posiedzenia, czy formalnie przyznać Radzie ds. Ogólnych funkcję generalnego koordynatora, którą zresztą faktycznie ona pełni.

# CZĘŚĆ DRUGA: WYZWANIA ZWIĄZANE Z POSZERZANIEM UNII EUROPEJSKIEJ

## I. OCENA NA PODSTAWIE KRYTERIÓW Z KOPENHAGI

### I. KRYTERIA POLITYCZNE

W czasie spotkania w Kopenhadze Rada Europejska stwierdziła, że „członkostwo w Unii wymaga osiągnięcia przez państwo kandydujące stabilności w dziedzinie instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, respektowanie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę praw mniejszości”.

Oceniając, w jakim zakresie kraje aspirujące do członkostwa w Unii spełniają ten warunek, Komisja w każdej z przedstawionych opinii wyszła poza formalny opis instytucji politycznych oraz ich wzajemnych relacji, aby na podstawie wielu kryteriów szczegółowych móc ocenić sposób funkcjonowania demokracji w praktyce. Zwróciła m.in. uwagę, jak przestrzeganie różnych praw i swobód, takich jak wolność słowa, wyraża się na przykład poprzez rolę, jaką odgrywają partie polityczne, organizacje pozarządowe i środki masowego przekazu.

#### **Demokracja i rządy prawa**

Od krajów, które pragną zostać przyjęte do Unii Europejskiej, oczekuje się nie tylko uznania zasad demokracji i rządów prawa, ale rzeczywistego stosowania ich w życiu codziennym.

Konstytucje krajów ubiegających się o członkostwo w Unii generalnie gwarantują swobody demokratyczne, w tym pluralizm polityczny, wolność słowa i wolność wyznania. W krajach tych zostały ustanowione instytucje demokratyczne, niezależne władze sądowe i konstytucyjne, które pozwalają normalnie funkcjonować różnym organom władzy państwowej. Odbywają się tam również wolne i uczciwe wybory, umożliwiające płynne zmiany rządzących ekip politycznych, oraz - ogólnie biorąc - uznawana jest rola opozycji, podobnie jak dzieje się to w tradycyjnych demokracjach.

W niektórych krajach aspirujących do członkostwa w Unii - abstrahując od normalnego cyklu wyborów - instytucje umożliwiające właściwe funkcjonowanie władz państwowych i umacniające demokrację nie są jednakże w pełni stabilne. We wszystkich tych państwach rządy prawa nie są doskonałe i wymagają korekt. Brakuje odpowiednio wykwalifikowanych sędziów i nie ma pełnych gwarancji ich niezależności. Siły policyjne są źle opłacane, powinny też być lepiej wyszkolone i bardziej zdyscyplinowane. W wielu przypadkach należy wypracować bardziej solidne podstawy prawne autonomii władz lokalnych.

W Rumunii autentyczna zmiana rządu nastąpiła dopiero po wyborach w 1997 r. Charakterystyczną cechą systemu politycznego w tym państwie było przez długi czas stosowanie praktyk odziedziczonych po ustroju komunistycznym, łącznie z ingerencją rządu w działalność środków masowego przekazu oraz wymiaru sprawiedliwości. Po wyborze nowego prezydenta, a w wyniku wyborów parlamentarnych - nowego rządu - w istotny sposób zmieniła się sytuacja w kraju: poprawiło się funkcjonowanie i stabilność instytucji politycznych. Bardzo szybko dokończono reformę tajnej policji oraz systemu sądowniczego.

Zmiany, do jakich doszło w 1997 r. w *Bułgarii*, a także zapowiedziane przez rząd reformy powinny umożliwić osiągnięcie przez ten kraj decydującego postępu w sferze demokracji i rządów prawa oraz powinny zapewnić stabilność instytucjom państwowym.

W *Słowacji* wciąż istnieje rozbieżność między treścią przepisów konstytucyjnych a praktyką polityczną. Komisja stwierdza z niepokojem, że rządy prawa i demokracja nie są w Słowacji dostatecznie głęboko ugruntowane. Aby można było je za takie uznać, niezbędna byłaby większa otwartość na odmienne poglądy oraz właściwe funkcjonowanie instytucji państwowych i poszanowanie dla roli, jaką odgrywają w porządku konstytucyjnym. Demokracji nie można uważać za stabilną, jeśli niektóre prawa i obowiązki takich instytucji, jak urząd prezydenta, trybunał konstytucyjny czy centralna komisja ds. referendum, są kwestionowane przez rząd i nie uznaje się usankcjonowanej prawem roli opozycji w komisjach parlamentarnych.

Zakończone niepowodzeniem referendum w sprawie członkostwa w NATO i w sprawie bezpośrednich (lub nie) wyborów prezydenckich, zorganizowane w maju 1997 r.; próby przeprowadzenia przez rząd reformy kodeksu karnego, prowadzącej do ograniczenia wolności słowa; podejmowanie działań mających na celu uniemożliwienie badania działalności tajnych służb oraz różnorodne formy nacisku wywierane przez rząd na urzędników i instytucje kulturalne są symptomami niestabilności instytucji w tym kraju.

### **Prawa człowieka**

Przestrzeganie fundamentalnych praw jest w zasadzie zagwarantowane w większości krajów ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej. Wszystkie one podpisały konwencję Rady Europy o ochronie podstawowych swobód i praw człowieka oraz odpowiedni protokół, który umożliwia obywatelom wnoszenie skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Reżim komunistyczny doprowadził do sytuacji, iż w Rumunii wiele dzieci zostało umieszczonych w państwowych domach dziecka w warunkach będących pogwałceniem konwencji o prawach dziecka. Sprawa dotyczy ponad stu tysięcy dzieci-sierot. Pochodzące z 1972 r. przepisy prawne zostały jednak wreszcie zniesione, co umożliwi przeprowadzenie reform, które pozwolą udzielać bezpośredniego wsparcia rodzinom.

Wolność słowa i stowarzyszania się są zagwarantowane we wszystkich krajach aspirujących do członkostwa w Unii, ale w niektórych z nich niezależność radia i telewizji powinna zostać wzmocniona.

### **Poszanowanie praw mniejszości**

W wielu krajach ubiegających się o przyjęcie do Unii są grupy mniejszości narodowych, których rzeczywista integracja ze społeczeństwem stanowi jeden z warunków stabilności demokratycznej. Do mniejszości zalicza się 44 proc. ogółu mieszkańców Łotwy (34 proc. to Rosjanie), 38 proc. Estonii (30 proc. Rosjan), 20 proc. Litwy (9 proc. Rosjan, 7 proc. Polaków), 18 proc. Słowacji (11 proc. Węgrów, 5 proc. Romów), 14 proc. Bułgarii (9 proc. Turków, 5 proc. Romów) i 13 proc. Rumunii (8 proc. Węgrów, 4 proc. Romów).

Rada Europy uchwaliła wiele dokumentów regulujących sprawy ochrony mniejszości narodowych, zwłaszcza zaś tzw. ramową konwencję o ochronie mniejszości narodowych oraz zalecenie nr 1201 (przyjęte przez Zgromadzenie Parlamentarne w 1993 r.). Drugi z tych dokumentów, chociaż jego przyjęcie przez państwa członkowskie Rady nie jest obligatoryjne, zaleca respektowanie praw zbiorowości, podczas gdy pierwszy. Konwencja Ramowa, chroni prawa pojedynczych osób, które należą do mniejszości narodowych. Bułgaria nie podpisała jeszcze konwencji ramowej, a wśród krajów, które dotychczas jej nie ratyfikowały, są Czechy, Litwa, Łotwa, Polska i Słowenia.

W Rumunii mniejszość węgierską reprezentuje w parlamencie 25 posłów i 11 senatorów, a w rządzie - 2 ministrów. Węgry mają również swych przedstawicieli we władzach lokalnych oraz korzystają z prawa do nauczania w języku węgierskim w szkołach podstawowych i średnich, jak również z prawa do posługiwania się językiem węgierskim w kontaktach z administracją i w sądach.

Jednak w Słowacji, gdzie w zasadzie prawa takie istnieją, mniejszość węgierska napotyka na liczne trudności, jeśli chodzi o ich egzekwowanie. Przyjęcie ustawy o języku narodowym i brak uregulowań prawnych dotyczących kwestii używania języków mniejszości stawia pod znakiem zapytania możliwość korzystania przez mniejszość węgierską z wielu przysługujących jej praw. Obawy budzą niektóre ostatnie posunięcia władz centralnych, których rezultatem jest zmniejszenie dotacji na działalność kulturalną i wprowadzanie niekorzystnych zmian na niższych szczeblach administracji.

Osoby, które w ogóle nie mają obywatelstwa, stanowią 28 proc. mieszkańców Łotwy i 25 proc. Estonii. Nie ma żadnego dowodu na to, że mniejszości te są dyskryminowane, z wyjątkiem problemów związanych z dostępem do pewnych zawodów na Łotwie. Jednakże proces naturalizacji osób nie mających obywatelstwa przebiega w obydwu krajach bardzo powoli i powinien zostać przyspieszony, aby zapewnić integrację tej grupy z pozostałą częścią społeczeństwa.

Jeśli problemy mniejszości narodowych nie zostaną rozwiązane, mogą doprowadzić do załamania się demokratycznego ładu w państwie albo do sporów z krajami sąsiednimi. Dlatego też w interesie Unii oraz krajów aspirujących do członkostwa leży osiągnięcie, przy wykorzystaniu wszelkich możliwości i jeszcze przed zakończeniem procesu przyjmowania do Unii nowych członków, zadowalającego postępu w dziedzinie integracji mniejszości narodowych ze społeczeństwem.

## **Wniosek**

Jeżeli nawet w krajach ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej pozostaje jeszcze wiele do zrobienia w sferze praktyk demokratycznych i w sprawach ochrony mniejszości, to tylko Słowacja nie spełnia ustalonych przez Radę Europejską w Kopenhadze politycznych *warunków* członkostwa.

## **2. KRYTERIA EKONOMICZNE**

W czasie spotkania kopenhaskiego Rada Europejska stwierdziła, że w dziedzinie gospodarczej członkostwo wymaga „*istnienia sprawnej gospodarki rynkowej oraz możliwości sprostania presji konkurencji i silnych rynkowych funkcjonujących wewnątrz Unii*”.

Kraje aspirujące do członkostwa w Unii poczyniły godny uwagi postęp w przechodzeniu do gospodarki rynkowej - elementami tego procesu są m.in. prywatyzacja i liberalizacja - chociaż sytuacja gospodarcza każdego z krajów jest w dużej mierze odmienna. Dla wszystkich tych krajów rozwiązanie RWPG i wprowadzenie reform rynkowych były dużym szokiem. Sytuację pogarszał fakt, że niektóre z tych państw znajdowały się w stanie ostrej nierównowagi gospodarczej; natomiast inne odziedziczyły stosunkowo stabilne warunki gospodarcze i miały wyższy standard życia. Ponadto połowa krajów aspirujących obecnie do członkostwa w Unii musiała tworzyć wiele instytucji państwowych i równocześnie przeprowadzać fundamentalne zmiany w swoich systemach gospodarczych.

Reformy miały różny przebieg w poszczególnych krajach. W niektórych zyskały szerokie poparcie, a polityka reform była względnie stabilna, nawet jeśli zmieniały się rządy. W ostatnich latach jednak niemal wszystkie kraje ubiegające się o przyjęcie do Unii Europejskiej dokonały istotnego postępu w dziedzinie rozwoju gospodarczego, często osiągając wysokie wskaźniki wzrostu. Niemniej w kilku z nich wciąż istnieje zagrożenie gwałtownym załamaniem się gospodarki. Jednocześnie odnotowano przypadki odwrotu od reform rynkowych, tzn. wprowadzenie administracyjnych form kontroli - na przykład - cen lub importu.

Średnia wartość PKB przypadająca na jednego mieszkańca krajów ubiegających się o przyjęcie do Unii Europejskiej to jedynie około 1/3 odpowiedniej wartości w Unii. Niektóre z krajów aspirujących do członkostwa - nie zawsze te o najniższym dochodzie przypadającym na jednego mieszkańca - odnotowały w ostatnich latach wzrost PKB o 5-7 proc. rocznie, podczas gdy inne, z różnych powodów, pozostały z tyłu. Niektóre osiągnęły stabilność cen i bliskie są uzyskania równowagi budżetowej, podczas gdy w innych występuje duży i/lub powiększający się deficyt handlowy, spowodowany przez import wyposażenia kapitałowego i dóbr konsumpcyjnych. Trzeba to jasno powiedzieć: kraje te muszą przebyć jeszcze długą drogę, aby mogły rozpocząć reformy strukturalne; dotyczy to w szczególności systemu bankowego i finansowego oraz bezpieczeństwa socjalnego. W większości krajów aspirujących do członkostwa w Unii Europejskiej potrzebne jest jeszcze przeprowadzenie restrukturyzacji wielkiego przemysłu państwowego, który dominuje w gospodarce i z trudem poddaje się reformom, tak z przyczyn społecznych, jak i ekonomicznych.

Żaden z krajów ubiegających się o przyjęcie do Unii Europejskiej nie spełnia obecnie dwóch kryteriów ekonomicznych sformułowanych w Kopenhadze, chociaż niektóre z nich powinny być w stanie spełnić wymagane warunki w ciągu najbliższych kilku lat.

### **Istnienie sprawnej gospodarki rynkowej**

Pierwszym kryterium gospodarczym określonym przez Radę Europejską w Kopenhadze jest istnienie sprawnej gospodarki rynkowej.

Spełnienie tego wymogu warunkuje jednakże spełnienie następujących kryteriów szczegółowych, analizowanych w każdej opinii Komisji:

- równowaga między popytem a podażą jest wynikiem swobodnej gry sił rynkowych; zarówno ceny, jak i handel zostały uwolnione;
- rozpoczęcie działalności gospodarczej (powstawanie nowych firm) i jej zaprzestanie (bankructwo) nie natrafia na poważniejsze przeszkody;

- działa system prawny, łącznie z regulacjami dotyczącymi praw własności; postanowienia zawarte w aktach prawnych i kontraktach mogą być egzekwowane;
- osiągnięta została stabilność makroekonomiczna, w tym odpowiedni stopień stabilności cen, oraz możliwy do utrzymania w długoterminowej perspektywie, bez poważniejszych skutków ubocznych, stan finansów publicznych i rozliczeń z zagranicą;
- osiągnięty został szeroki konsens co do podstawowych zasad polityki gospodarczej;
- sektor finansowy jest na tyle dobrze rozwinięty, że gwarantuje przepływ oszczędności w kierunku produktywnych inwestycji.

W opiniach Komisji każdy z krajów ubiegających się o przyjęcie do Unii poddawany jest ocenie pod kątem przedstawionych wyżej warunków szczegółowych. Komisja Europejska stwierdza, że pięć z tych krajów (Czechy, Estonia, Polska, Słowenia i Węgry) można uznać za funkcjonujące gospodarki rynkowe, nawet jeśli w każdym z nich pewne istotne cechy, jak np. rynki kapitałowe, nie osiągnęły pełnej dojrzałości. Szósty z krajów ubiegających się o przyjęcie do Unii (Słowacja) jest bardzo bliski standardom funkcjonującej gospodarki rynkowej w zakresie prawodawstwa i cech systemowych, których stosowaniu w codziennej praktyce brakuje jednak przejrzystości.

Pozostałe kraje aspirujące do członkostwa w Unii osiągnęły istotny postęp, zwłaszcza w ostatnim czasie, powinny zatem być w stanie spełnić pierwsze kryterium ekonomiczne na początku przyszłego stulecia. Podstawowym wyzwaniem, jakie obecnie staje przed nimi, jest ugruntowanie wprowadzonych reform prawnych i instytucjonalnych, a w niektórych przypadkach - przeciwdziałanie niebezpieczeństwu utraty stabilności makroekonomicznej.

### **Zdolność sprostania presji konkurencji i sił rynkowych wewnątrz Unii**

Drugie kryterium ekonomiczne to zdolność sprostania presji konkurencji i siłom rynkowym wewnątrz Unii Europejskiej. Wymaga ono, aby główne sektory gospodarki krajów ubiegających się o przyjęcie do Unii osiągnęły minimalny poziom konkurencyjności. *Unii* przeprowadzenie poprawnej oceny jest tu znacznie trudniejsze niż w przypadku pierwszego kryterium. Z jednej strony należy przyjąć uwzględniając jak największą liczbę czynników punkt widzenia, natomiast z drugiej - dokonać wszechstronnej oceny przyszłych możliwości. Kluczową kwestią jest to, czy przedsiębiorstwa mają niezbędne zdolności adaptacyjne i czy otoczenie, w którym funkcjonują, sprzyja ich dalszej adaptacji. Elementy, które należy wziąć pod uwagę, to:

- istnienie sprawnej gospodarki rynkowej, charakteryzującej się dostatecznym poziomem stabilności makroekonomicznej, tak aby podmioty gospodarcze mogły podejmować decyzje w klimacie stabilności i przewidywalności;
- wystarczający kapitał ludzki i fizyczny, którego koszt nie jest nadmiernie wysoki, a na który składają się infrastruktura (dostawy energii, telekomunikacja, transport itd.), edukacja i badania naukowe oraz realne możliwości rozwoju tych dziedzin;
- zakres, w jakim rządy i prawodawstwo wywierają wpływ na poziom konkurencyjności poprzez politykę handlową, politykę dotyczącą konkurencji, pomoc państwa, wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw itp.;
- stopień oraz tempo integracji handlowej, jakie dany kraj odnotowuje w stosunkach z Unią Europejską przed jej rozszerzeniem; dotyczy to zarówno wolumenu, jak i rodzaju towarów, które są już przedmiotem obrotu z krajami członkowskimi Unii;

- stosunek liczby małych firm do liczby przedsiębiorstw ogółem, po części dlatego, że właśnie małe firmy odnoszą na ogół większe korzyści z coraz bardziej swobodnego dostępu do rynku, a po części dlatego, że dominacja dużych przedsiębiorstw sugeruje istnienie większej niechęci do działań adaptacyjnych.

Analiza służb Komisji Europejskiej zawarta w opiniach na temat wniosków członkowskich pozwala przyjąć następujące, o ogólnym charakterze konkluzje:

- większość krajów osiągnęła istotny postęp w integracji handlowej, a niektóre z nich także w dziedzinie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Pewne kraje wycofały się jednak z początkowej liberalizacji handlu, głównie z przyczyn makroekonomicznych;
- wszędzie obserwuje się poprawę funkcjonowania rynków kapitałowych i zasad konkurencji, chociaż sytuacja w tym zakresie jest na ogół jeszcze niezadowolająca;
- stan infrastruktury jest zły;
- poziom zarobków jest w dalszym ciągu o wiele niższy od poziomu zarobków w Unii;
- osiągnięto postęp, choć różny jest jego poziom, w prywatyzacji; niemniej ten proces należy doprowadzić do końca.

Największy problem przy ocenie krajów aspirujących do członkostwa w Unii na podstawie drugiego kryterium jest związany z koniecznością prognozowania. Choć wszystkie państwa są w zasadzie otwarte w dziedzinie handlu zagranicznego, proces włączania się do Jednolitego Rynku Europejskiego (ze zharmonizowanym podatkiem VAT, ujednoliconymi zasadami zamówień publicznych, ubezpieczeń bankowych itp.) będzie wymagał od nich dalszych działań. Będą one musiały zwłaszcza osiągnąć zdolność wytwarzania produktów odpowiadających europejskim wymaganiom technicznym - pomocne tu będzie przyjęcie dorobku prawnego Wspólnot (*acquis*), utworzenie niezbędnych instytucji i zapewnienie prawidłowego ich funkcjonowania oraz odpowiednie prace standardyzacyjne. Obecnie trudno jest więc przewidzieć, jak państwa te poradzą sobie z realizacją i osiągnięciem drugiego kryterium. Jest jednak pewne, iż dalszy postęp we wdrażaniu środków wskazanych przez Białą Księgę z 1995 r. w sprawie Jednolitego Rynku Europejskiego pozostanie podstawową metodą przygotowywania się do integracji, a zarazem przybliżonym kryterium oceny stopnia gotowości do niej krajów pragnących stać się członkami Unii.

Dostosowanie mechanizmów i instrumentów polityki wewnętrznej będzie wymagało stałego wsparcia ze strony programu PHARE i międzynarodowych instytucji finansowych. Po przystąpieniu do Unii główna rola w tym względzie przypadnie funduszom strukturalnym.

Mimo trudności związanych z formułowaniem oceny. Komisja Europejska stwierdza, że dwa kraje (Polska i Węgry) powinny spełnić kryterium w okresie średnioterminowym, o ile będą one trzymać się dotychczasowego kierunku postępowania. Trzy inne kraje (Czechy, Słowacja i Słowenia) muszą jednakże zintensyfikować wysiłki, a wówczas bez wątpienia nie zejść z drogi reform. Przeprowadzona modernizacja i radykalna liberalizacja gospodarki plasuje Estonię blisko tej ostatniej grupy, obawy budzi jednak poważna nierównowaga zewnętrzna. Litwa, Łotwa i Rumunia osiągnęły wielki postęp, ale muszą obecnie i w przyszłości skonsolidować czynione wysiłki. Bułgaria próbuje przezwyciężyć trudne dziedzictwo przeszłości; dzięki temu, że zrobiła znaczne postępy, jest w stanie w najbliższych dziesięciu latach dołączyć do grupy pozostałych państw.

## **Wniosek**

Jeżeli weźmiemy pod uwagę obydwie kryteria, to najbliższe ich spełnienia są Polska i Węgry; Czechy i Słowenia niewiele im ustępują. Estonia spełnia pierwsze kryterium, ale aby spełnić drugie kryterium, czyli sprostać presji konkurencyjnej, musi osiągnąć dalszy postęp. Słowacja spełnia drugie kryterium, jednak obecnie nie można uznać, że jej gospodarka jest funkcjonującą gospodarką rynkową.

### **3. INNE OBOWIĄZKI WYNIKAJĄCE Z CZŁONKOSTWA W UNII**

Rada Europejska stwierdziła podczas obrad w Kopenhadze, że członkostwo w Unii wymaga „*zdolności do wywiązania się z zobowiązań wynikających z członkostwa, szczególnie zaś realizacji celów unii politycznej, ekonomicznej i monetarnej*”.

#### **Cele unii politycznej, ekonomicznej i monetarnej**

Występując z wnioskami o przyjęcie do Unii Europejskiej, kraje Europy Środkowej i Wschodniej zaakceptowały cele Traktatu o Unii Europejskiej, w tym ustanowienie unii politycznej, ekonomicznej i monetarnej.

Jeśli chodzi o Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, kraje aspirujące do członkostwa potwierdziły - w dialogu politycznym i przez konkretne przedsięwzięcia - wolę wniesienia własnego wkładu do skutecznych działań podejmowanych przez Unię. W swych opiniach Komisja ocenia, że kraje te mogłyby wypełnić zobowiązania w tym zakresie wynikające z członkostwa w Unii.

Z perspektywy celów Unii Ekonomicznej i Monetarnej nie wydaje się prawdopodobne, aby kraje aspirujące do członkostwa były zdolne przyłączyć się do strefy euro niezwłocznie po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Osiągnięcie przez nie zdolności utrzymywania stabilności makroekonomicznej w okresie długoterminowym wymaga przeprowadzenia dalszych reform strukturalnych. Nowe kraje członkowskie będą musiały jednak przyjąć *acquis* drugiego etapu Unii Ekonomicznej i Monetarnej, co oznacza wprowadzenie zasady niezależności banku centralnego, koordynację różnych elementów polityki gospodarczej (narodowych programów konwergencji, wielostronnego nadzoru, odpowiednich procedur stosowanych w przypadku nadmiernego deficytu itp.) oraz przestrzeganie określonych przepisów Paktu na rzecz Stabilizacji i Wzrostu. Nowe państwa członkowskie będą musiały powstrzymać się od bezpośredniego finansowania przez bank centralny deficytu sektora publicznego, zlikwidować uprzywilejowany dostęp władz państwowych do instytucji finansowych oraz doprowadzić do końca proces liberalizacji przepływu kapitału. Oczekuje się także, że będą uczestniczyć w mechanizmie stabilizowania kursów walutowych i będą unikać ich nadmiernych wahań.

#### **Przyjęcie dorobku prawnego Unii Europejskiej (*acquis*)**

Przyjęcie i wdrożenie *acquis* będzie dla nowo wstępujących do Unii Europejskiej krajów wyzwaniem, wymagającym znacznego wysiłku. Jest to zadanie o wiele poważniejsze niż to, które musiały zrealizować państwa przyjęte do Unii w ostatnich kilkunastu latach. Austria, Finlandia i Szwecja, które zostały członkami Unii podczas ostatniego roz-

szerzenia, były już wówczas krajami o wysoko rozwiniętej gospodarce, należały przedtem do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, wcześniej zaś przyjęły znaczną część *acquis*. Inaczej jest w przypadku krajów obecnie ubiegających się o przyjęcie do Unii. Ponadto prawodawstwo Wspólnoty Europejskiej obejmuje dziś znacznie więcej przepisów i norm. Regulacje w niektórych dziedzinach polityki, stosunkowo skromne w tamtym czasie, to obecnie imponujący zbiór zasad i obowiązków. Szczególnie te ostatnie są zdecydowanie większe w związku z Jednolitym Rynkiem Europejskim, Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa, Unią Ekonomiczną i Monetarną oraz w dziedzinie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości.

Podobnie jak w przypadku poprzednich rozszerzeń, również i teraz Rada Europejska wykluczyła jakąkolwiek możliwość jedynie częściowego przyjmowania *acquis*. Uwagi Komisji na ten temat, sformułowane w kontekście przystąpienia do Unii Hiszpanii i Portugalii, odnoszą się także do najbliższego rozszerzenia. „Częściowe przyjęcie *acquis*, bez rozwiązania podstawowych problemów, odraczające jedynie moment znalezienia takich rozwiązań, mogłoby doprowadzić do powstania nowych, nawet o wiele poważniejszych trudności. Gdyby uczynić wyjątek w stosunku do jednego lub drugiego kraju, musiałyby to oczywiście nastąpić na zasadzie kompensacji. Zapoczątkowany zostałby w ten sposób proces wykraczający poza ustalone zasady, iż problemy integracji mogą być stopniowo rozwiązywane środkami przejściowymi, który doprowadziłby do rozmycia się *acquis* jako całości. Pojawiłby się także problem dotyczący zdolności instytucji do podejmowania decyzji w sprawach polityki, która nie byłaby już wspólna”.

Zdolność wzięcia na siebie obowiązków wynikających z członkostwa w Unii, wśród których jest również wiele zasad polityki i postępowania składających się na *acquis* Unii Europejskiej, można ocenić w pewnym stopniu na podstawie tego, jak kraje aspirujące do członkostwa w Unii wywiązują się z już przyjętych zobowiązań.

Po pierwsze, sposób, w jaki kraje wywiązują się z obowiązków wynikających z układu stowarzyszeniowego lub innych umów z Unią, na przykład w zakresie polityki handlowej czy zbliżania ustawodawstwa, dostarcza pewnych wskazówek co do ich zdolności do przyjęcia i stosowania *acquis*. W większości przypadków umowy te nie określają jednak bardzo precyzyjnie obowiązków, stanowiąc jedynie, że państwa-sygnatariusze powinny podjąć wysiłki, aby zagwarantować, że ich ustawodawstwo będzie stopniowo dostosowywane do ustawodawstwa Unii. Szczegółowe uregulowania [zawarte w umowach] dotyczą pomocy państwa i dziedziny konkurencji.

Po drugie, w Białej Księdze w sprawie Jednolitego Rynku Europejskiego z 1995 r. wymieniono zasadnicze elementy *acquis*, które muszą zostać przyjęte w każdym sektorze. Jak dotychczas, żadnemu z krajów aspirujących do członkostwa w Unii nie udało się przetransponować znaczącej części prawodawstwa Wspólnot dotyczącego Jednolitego Rynku do swojego prawodawstwa wewnętrznego; przed przystąpieniem do Unii będą więc one musiały podjąć wysiłki, aby tego dokonać, i to według precyzyjnie opracowanego harmonogramu oraz z zastosowaniem określonych procedur monitoringu.

Po trzecie, *acquis* dotyczy również dziedzin, które nie zostały w ogóle uwzględnione lub zostały uwzględnione tylko częściowo w Białej Księdze, w tym wielu innych ważnych obsza-

rów działalności Unii, jak np. rolnictwo, środowisko naturalne, energetyka, transport, polityka społeczna.

Stopniowe przyjmowanie *acquis*, w możliwie najszerszym zakresie i według przedstawionego niżej trzystopniowego programu, to zadanie, które kraje aspirujące do członkostwa muszą wykonać przed przystąpieniem do Unii. Ich osiągnięcia są - jak dotąd - nierówne, co można stwierdzić, analizując tendencje, których wyznacznikami są następujące elementy, brane pod uwagę przez Komisję w każdej opinii:

- a) wywiązywanie się ze zobowiązań określonych w umowie stowarzyszeniowej, w szczególności tych, które dotyczą prawa obywateli państw członkowskich UE do prowadzenia działalności gospodarczej w jakimkolwiek innym państwie członkowskim, traktowania zagranicznych podmiotów gospodarczych na równi z własnymi, swobodnego przepływu towarów, ochrony własności intelektualnej i reguł w sprawach zamówień publicznych;
- b) zaawansowanie procesu transpozycji i skutecznego wdrażania regulacji zawartych w Białej Księdze, a zwłaszcza kluczowych dyrektyw z dziedziny Jednolitego Rynku Europejskiego w takich sferach, jak podatki, zamówienia publiczne czy bankowość;
- c) zaawansowanie procesu transpozycji i zakres stosowania innych elementów *acquis*. Różnice między poszczególnymi krajami ubiegającymi się o przyjęcie do Unii są w tej materii duże. W większości z tych państw konieczne będą znaczne i głębokie zmiany adaptacyjne w sferze ochrony środowiska, energetyki, rolnictwa, przemysłu, telekomunikacji, transportu, spraw socjalnych, administracji celnej, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W tym zakresie wszelkie oceny są więc w większym stopniu niż gdzie indziej ocenami opartymi na symulacji przyszłych wydarzeń.

Z analizy tych czynników wyłania się obraz sytuacji w poszczególnych państwach ubiegających się o członkostwo w Unii, przedstawiony poniżej w porządku, w jakim kraje te składały aplikacje:

- Węgry poczyniły satysfakcjonujące postępy na drodze ku spełnieniu wszystkich trzech głównych kryteriów, co pozwala sądzić, że kraj ten będzie w stanie przyjąć główne elementy *acquis* w średnim terminie; dalszy postęp potrzebny jest szczególnie w dziedzinie ochrony środowiska, kontroli celnej i energetyki.
- Polska, mimo przyjęcia całościowej strategii, ma kłopoty związane z kryterium (a) (spory handlowe), ale jej osiągnięcia, jeśli chodzi o kryterium (b), są satysfakcjonujące; w odniesieniu do kryterium (c), bieżące prace wymagają intensyfikacji w dziedzinach, w których postęp się opóźnia (jak rolnictwo, środowisko i transport); jeśli zostanie to zrobione, Polska prawdopodobnie będzie w stanie przyjąć główną część *acquis* w perspektywie średniokresowej.
- Rumunia, mimo iż podjęła wysiłki związane ze spełnieniem kryterium (a), nie zrealizowała jeszcze najważniejszych elementów kryteriów (b) i (c), zatem w średnim okresie nie będzie w stanie przyjąć na siebie zobowiązań wynikających z *acquis*.
- Poziom realizacji dostosowań w Słowacji, w kontekście kryteriów (b) i (c), jest już wysoki, ale pojawiają się pewne problemy związane z kryterium (a). Jeśli tempo prowadzenia

bieżących działań istotnie wzrosnąć, to Słowacja powinna być w stanie przyjąć główną część *acquis* w średnim terminie, nawet jeśli pewne dziedziny, w szczególności ochrona środowiska naturalnego, będą wymagały dalszych wysiłków adaptacyjnych.

- Łotwa wypełniła przed terminem ważne zobowiązania wynikające z układu stowarzyszeniowego, ale musi dołożyć usilnych starań, aby spełnić kryteria (b) i (c), i dzięki temu przyjąć główną część *acquis* w średnim okresie.
- Estonia wypełniła przed terminem ważne zobowiązania wynikające z zawartego Układu Europejskiego, ale musi konsekwentnie kontynuować starania dotyczące kryteriów (b) i (c), tak aby mogła przyjąć główną część *acquis* w średnim okresie.
- Litwa wypełniła przed terminem ważne zobowiązania wynikające z Układu Europejskiego, ale musi skupić swe wysiłki na realizacji kryteriów (b) i (c), tak by mogła przyjąć główną część *acquis* w średnim okresie.
- Bułgaria poczyniła satysfakcjonujące postępy w odniesieniu do kryterium (a), ale nie wobec (b) i (c), zatem nie będzie w stanie w średnim terminie przyjąć na siebie zobowiązań wynikających z *acquis*.
- Czechy mają trudności związane z kryterium (a), ale postęp w realizacji kryterium (b) jest satysfakcjonujący; jeśli chodzi o warunek (c), bieżące działania muszą być kontynuowane; jeśli zostanie to zrobione, Czechy powinny być przygotowane do przyjęcia głównej części *acquis* w średnim terminie. Szczególnych starań będą wymagały takie sektory, jak rolnictwo, środowisko naturalne, energetyka.
- Słowenia, w wyniku opóźnień w podpisaniu i ratyfikacji Układu Europejskiego, pozostaje wyraźnie w tyle, jeśli chodzi o kryterium (a). Również kryteria (b) i (c) nie są spełnione w stopniu satysfakcjonującym; nie został też opracowany wewnętrzny program wprowadzania *acquis*. Słowenia będzie musiała dołożyć poważnych starań, aby przyjąć *acquis* łącznie z zasadami Jednolitego Rynku Europejskiego (opodatkowanie pośrednie).

### **Stan administracji i sądownictwa a zdolność do zastosowania *acquis***

Sprawność i skuteczność administracji i sądownictwa krajów ubiegających się o przyjęcie do Unii Europejskiej ma zasadnicze znaczenie dla stosowania i przestrzegania *acquis* oraz dla efektywnego korzystania z pomocy finansowej Unii, w szczególności z funduszy strukturalnych. Przeniesienie ustawodawstwa Unii Europejskiej do prawa wewnętrznego ma wielkie znaczenie, ale operacja ta nie wystarczy, aby było ono prawidłowo stosowane. Równie istotna jest modernizacja struktur administracji krajów ubiegających się o przyjęcie do Unii, aby *acquis* mogło być stosowane i egzekwowane. Często wymaga to powołania nowych instytucji administracyjnych, jak również odpowiednio wyszkolonych i opłacanych pracowników administracji. Systemy sądownicze krajów ubiegających się o przyjęcie do Unii muszą być gwarantem przestrzegania prawa. Wymaga to ponownego przeszkolenia, a w niektórych przypadkach wymiany sędziów, aby sądy mogły skutecznie działać w sprawach związanych z prawem wspólnotowym. Istotne jest, aby sądy tych krajów były w stanie, z chwilą przystąpienia do Unii, stosować reguły prawa wspólnotowego, takie jak: nadrzędność w stosunku do prawa wewnętrznego albo bezpośredni efekt działania niektórych aktów prawnych. Rów-

nie ważne jest, by sądy dysponowały wystarczającą liczbą sędziów dobrze znających prawo Wspólnoty Europejskiej, co umożliwi stosowanie trybu orzeczenia wstępnego wymienionego w art. 177 i zapewni efektywną współpracę z Trybunałem Sprawiedliwości.

W wielu przypadkach w krajach ubiegających się o przyjęcie do Unii nie ma jeszcze struktur niezbędnych do stosowania nowych regulacji prawnych, na przykład w sprawach kontroli stanu środowiska naturalnego czy kontroli technicznej, nadzoru bankowego, kontroli stanu rachunków instytucji publicznych oraz statystyk. Powszechnym problemem jest również korupcja, z którą walkę podejmuje obecnie większość rządów krajów aplikujących do Unii.

W każdej opinii opisano organy administracji państwowej i nadzoru oraz podano liczbę pracowników, którzy mają kierować procesem implementacji *acquis*; ogólna sytuacja [w tej dziedzinie] napawa jednak poważną troską. Podjęte dotychczas starania dają już pierwsze efekty na Węgrzech, w Polsce, w Estonii, na Litwie i w Czechach.

Wszystkie kraje ubiegające się o przyjęcie do Unii powinny rozważyć sugestię, aby w ramach realizowanej po części z funduszy PHARE strategii przedczłonkowskiej wprowadziły harmonogram działań na rzecz wzmocnienia instytucji, systemu administracyjnego i systemu sądownictwa, odpowiedzialnych za stosowanie *acquis*. Szkolenie w tym zakresie to jedno z dwóch priorytetowych zadań programu PHARE. 30 proc. jego środków finansowych można wykorzystać do sfinansowania wymiany i pobytu ekspertów z krajów członkowskich w krajach aspirujących do członkostwa, organizowanych w ramach programów obustronnej wymiany. Tego rodzaju szkoleniu specjalistów w zakresie stosowania *acquis* powinny towarzyszyć działania, które zagwarantują, że przeszkolony personel pozostanie w służbie publicznej przez kilka lat.

### **Wniosek**

W świetle głównych tendencji, jakie można zaobserwować w krajach ubiegających się o przyjęcie do Unii, widać, że jeśli obecnie podejmowane wysiłki zostaną zintensyfikowane, to w średniej perspektywie Węgry, Polska i Czechy powinny być przygotowane na przyjęcie większej części *acquis* i powinny być w stanie powołać struktury administracyjne umożliwiające jego stosowanie. Natomiast Słowacja, Estonia, Łotwa, Litwa i Słowenia muszą, o ile pragną osiągnąć ten cel, nie tylko zdecydowanie wzmóc swoje wysiłki, ale i kontynuować je przez dłuższy czas.

## **II. PODSTAWOWE PROBLEMY NA DRODZE DO ROZSZERZENIA UNII EUROPEJSKIEJ (ANALIZA SKUTKÓW)**

Podczas spotkania w Essen Rada Europejska zwróciła się do Komisji Europejskiej o przeprowadzenie „szczegółowej analizy skutków rozszerzenia Unii w kontekście obecnych zasad polityki Unii Europejskiej i ich ewolucji w przyszłości”. Na posiedzenie Rady w Madrycie Komisja przygotowała tzw. etapowy raport, w których zwróciła uwagę na wynikające z rozszerzenia możliwe korzystne skutki dla pokoju i bezpieczeństwa oraz wzrostu gospodarczego i rozwoju dla całej Europy. Wskazała również na te dziedziny, w których wpływ rozszerzenia na politykę Unii Europejskiej byłby znaczny. W odpowiedzi na zale-

cenie Rady pogłębiono znacznie tę analizę, zwracając szczególną uwagę na Wspólną Politykę Rolną oraz na politykę strukturalną.

Rezultaty tych prac potwierdzają, że rozszerzenie Unii Europejskiej do około 25 krajów i 475 mln mieszkańców przyniesie znaczne korzyści polityczne i ekonomiczne i - jeśli zostaną spełnione pewne warunki - będzie sprzyjać ugruntowaniu zasad polityki Unii.

Zarazem rozszerzenie przyczyni się do zwiększenia niejednorodności Unii i wpłynie na pojawienie się pewnych problemów sektorowych i regionalnych. Może to doprowadzić do ograniczenia korzyści płynących z rozszerzenia oraz utrudnić, o ile zawczasu nie zostaną podjęte odpowiednie kroki zaradcze, rozwój *acquis*.

Zasadnicze znaczenie ma wykorzystanie do maksimum okresu poprzedzającego przystąpienie do Unii, aby mieć pewność, iż kraje aplikujące należycie przygotowały się do członkostwa. Będzie to wymagało poważnych inwestycji na rzecz takich dziedzin, jak:

ochrona środowiska naturalnego, transport, energetyka, restrukturyzacja przemysłu, infrastruktura rolnicza i rozwój społeczności wiejskich. Fundusze potrzebne na ten cel będą musiały pochodzić ze źródeł publicznych i prywatnych krajów kandydujących do Unii, Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych. Wśród krajów ubiegających się o przyjęcie do Unii standardy w sferze społecznej, głównie w dziedzinie opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz bezpieczeństwa i higieny pracy, są, ogólnie biorąc, niskie. Zbyt powolne tempo procesu ich dostosowania do poziomu Unii mogłoby doprowadzić do naruszenia jednolitego charakteru *acquis* i - być może - do zaburzeń w działaniu Jednolitego Rynku. Wspieranie procesów adaptacji będzie koniecznym elementem wzmocnionej strategii przed-członkowskiej.

## I. ROLNICTWO

Między większością krajów aspirujących do członkostwa a Unią występują obecnie istotne rozbieżności w poziomie cen (w tym sensie, że ceny w tych krajach są niższe niż w Unii) wszystkich podstawowych artykułów. W sektorze upraw roślinnych różnice cen wynoszą od około 10-20 proc. dla zbóż, roślin oleistych i roślin białkowych do 40 proc. dla buraków cukrowych (choć dla cukru różnice te są generalnie trochę mniejsze), zaś w sektorze hodowli bydła i trzody od 30-40 proc. dla mleka i produktów mlecznych do 35-45 proc. dla wołowiny. Dla mięsa zwierząt hodowanych na paszach zbożowych (wieprzowina i drób) różnice w cenach są stosunkowo małe. Dla niektórych warzyw i owoców różnice cen są znaczne (np. do 80 proc. dla pomidorów). W krajach tych, w okresie liczącym od dzisiaj do połowy następnego okresu finansowego UE, można oczekiwać dalszego wzrostu cen uzyskiwanych przez producentów, co częściowo doprowadzi do zmniejszenia istniejących rozbieżności cenowych, choć nie wyeliminuje ich całkowicie.

Do tego czasu różnice w cenach zbóż oraz wołowiny mogłyby zostać w dużej mierze zlikwidowane, gdyby proponowane [przez Komisję Europejską] reformy zostały przeprowadzone. Można oczekiwać, że w średnim terminie w poziomie cen cukru i przetworów mlecznych oraz niektórych warzyw i owoców w dalszym ciągu będą istniały różnice rzędu 20-30 proc. Dla przemysłu cukrowniczego i mleczarskiego tych krajów jednorazowa regulacja cen przeprowadzona „z dnia na dzień” (tzn. włączenie ich w pełnym zakresie do systemu Wspólnej Polityki Rolnej już od pierwszego dnia po przystąpieniu do Unii) oznaczałaby poważny i nagły wzrost cen surowców, a jednocześnie pełną konfrontację

z konkurencyjną presją ze strony Jednolitego Rynku Europejskiego. Wprowadzenie limitów produkcyjnych przeciwdziałałoby tendencji do wzrostu produkcji buraka cukrowego i mleka ze względu na wyższe ceny uzyskiwane przez producentów. Można oczekiwać, że oddziaływałyby to negatywnie na popyt wewnętrzny prowadząc do powiększania się w tych krajach nadwyżek cukru i przetworów mlecznych. Na rynku niektórych warzyw i owoców natychmiastowe włączenie do systemu Wspólnej Polityki Rolnej doprowadziłoby do wystąpienia nierównowagi rynkowej.

Sektor surowców rolnych w krajach kandydujących do Unii, o stosunkowo dużych przeciętnych *gospodarstwach rolnych, zwłaszcza w dziedzinie roślin uprawnych, miałyby raczej niewiele problemów z włączeniem się do systemu Wspólnej Polityki Rolnej i przyjęciem wspólnej polityki cenowej.* W sektorze hodowli inwentarza integracja taka wymagałaby dłuższego czasu, ze względu na niezbędne inwestycje kapitałowe, restrukturyzację, jak również reorganizację zarządzania. W niektórych krajach kandydujących do Unii struktura rolnictwa jest słaba: przyczyną takiego stanu rzeczy jest znacznie mniejsza przeciętna powierzchnia gospodarstw rolnych.

W sektorze przetwórstwa żywności, łącznie z przetwórstwem wstępnym, wszyscy kandydaci muszą podjąć znaczne wysiłki na rzecz restrukturyzacji i modernizacji, nawet jeśli mogłoby się wydawać, że kraje o stosunkowo dużym poziomie inwestycji zagranicznych w tej dziedzinie są już bardziej zaawansowane. Oczekuje się, że przemysł żywnościowy krajów Europy Środkowej i Wschodniej w momencie włączania się w system Jednolitego Rynku Europejskiego będzie odczuwał dużą presję w kierunku dostosowania się (*adjustment pressure*), zwłaszcza zaś te jego gałęzie, w których nastąpi wzrost cen surowców, oraz w przypadku tych krajów, w których sektor surowców rolnych jest słaby.

Słabość gospodarstw rolnych oraz przemysłu rolno-spożywczego, a także dające się przewidzieć *różnice w cenach dowodzą konieczności wprowadzenia dla większości państw* ubiegających się o przyjęcie do Unii okresów przejściowych, których czas trwania byłby różny dla poszczególnych krajów. Okresy przejściowe pozwoliłyby złagodzić do koniecznego minimum skutki szoku spowodowanego korektą cen oraz umożliwiły ochronę przemysłu przetwórczego krajów ubiegających się o przyjęcie do Unii przed nadmierną konkurencją. We wszystkich tych przypadkach w czasie okresu przejściowego wspieranie bezpośrednich dochodów rolników, jakie było wynikiem przeprowadzonej w 1992 r. reformy Wspólnej Polityki Rolnej, nie byłoby potrzebne. Z drugiej strony - kraje ubiegające się o przyjęcie do Unii powinny otrzymać pomoc na rozwój struktur w sektorze rolnictwa i przetwórstwa, aby mogły one stopniowo przygotowywać się do pełnego udziału w systemie wspólnego rynku rolnego.

## 2. POLITYKA SPÓJNOŚCI EKONOMICZNEJ I SPOŁECZNEJ

Nieustanne zaangażowanie [Unii] na rzecz osiągnięcia spójności ekonomicznej i społecznej, przedstawione w pierwszej części niniejszego dokumentu, oznacza, że z chwilą przystąpienia do Unii państwa obecnie aplikujące w coraz większym stopniu - i w ramach swych możliwości absorpcyjnych - zaczną odczuwać korzyści systemu współfinansowania, stanowiącego element polityki strukturalnej Unii. Istnieje zatem możliwość, że do końca następnego okresu planu finansowego Unii (lata 2000-2006) wielkość środków finansowych przekazywanych na ten cel w ramach realizacji polityki strukturalnej osiągnie

poziom porównywalny z wielkością środków, jakie są przyznawane państwom członkowskim Unii, których rozwój jest opóźniony.

Niezwykle istotne jest, aby kraje ubiegające się o członkostwo w Unii zapoznały się z zasadami i procedurami polityki strukturalnej UE i przygotowały się - jeszcze przed przystąpieniem do Unii - do systematycznego ich wdrażania. W tym celu - w kontekście wzmocnionej strategii przedczłonkowskiej - kraje kandydujące powinny korzystać z przewidzianej dla nich pomocy przedakcesyjnej.

Należy również podkreślić, że wysoki poziom współfinansowania przez Fundusz Kohezyjny (85 proc.) powinien pozwolić na finansowanie, od momentu przystąpienia do Unii i pod warunkiem istnienia programu konwergencji, ważnych projektów w takich dziedzinach, jak środowisko naturalne i sieci transeuropejskie, mających kluczowe znaczenie dla integracji nowych państw członkowskich z Unią.

### 3. WPROWADZENIE ZASAD JEDNOLITEGO RYNKU

W pełni funkcjonujący Jednolity Rynek Europejski będzie miał podstawowe znaczenie dla nowych państw członkowskich Unii, ponieważ otworzy przed nimi nowe możliwości wzrostu gospodarczego oraz zwiększenia liczby nowych miejsc pracy. Stąd też znaczenie, jakie w okresie poprzedzającym przystąpienie do Unii ma wprowadzenie w życie, przy zastosowaniu określonej procedury, wszystkich związanych z Jednolitym Rynkiem Europejskim elementów Białej Księgi z 1995 r. Tylko w takich warunkach można sobie wyobrazić zgodne z przyjętymi założeniami funkcjonowanie Jednolitego Rynku Europejskiego bez instrumentów kontroli granicznej.

Potencjalne problemy, związane z handlem produktami rolnymi, swobodnym przepływem pracowników czy osób, nie powinny, ogólnie mówiąc, przeszkodzić w pełnym wprowadzeniu w życie przez kraje kandydujące do Unii zasad zawartych w Białej Księdze, a odnoszących się do kwestii zniesienia kontroli na granicach.

### 4. WPROWADZENIE STANDARDÓW W DZIEDZINIE ŚRODOWISKA NATURALNEGO

Właściwa ochrona środowiska naturalnego to jedno z najpoważniejszych wyzwań dla procesu rozszerzenia: o ile przyjęcie obowiązujących w Unii w odniesieniu do środowiska naturalnego przepisów i standardów jest sprawą podstawową, to od jakiegokolwiek kraju kandydującego do Unii, biorąc pod uwagę ich problemy ze środowiskiem naturalnym i potrzebę dokonania w tej dziedzinie ogromnych inwestycji, nie można w bliskiej przyszłości oczekiwać pełnej zgodności z wymaganiami *acquis*.

Problemy te są znacznie poważniejsze od tych, z którymi miały do czynienia obecne państwa członkowskie Unii. Różnica poziomów w ochronie środowiska między obecnymi a nowymi członkami Unii mogłaby zaburzyć funkcjonowanie Jednolitego Rynku Europejskiego i doprowadzić do reakcji protekcjonistycznych. Taka sytuacja wpływałaby negatywnie na zdolność Unii do rozwijania jej polityki w dziedzinie środowiska naturalnego.

Osiągnięcie rzeczywistej zgodności z unijnymi standardami w zakresie środowiska wymaga również, oprócz podjęcia wielu przedsięwzięć w dziedzinie ustawodawstwa i administracji, ogromnych inwestycji w każdym z dziesięciu krajów ubiegających się o przyjęcie do Unii. Wartość tych inwestycji powinna być tak duża, iż budżet żadnego z tych krajów nie jest i nie będzie w stanie im podołać, nawet w perspektywie długoterminowej. Do chwili rozszerzenia Unia Europejska także nie będzie mogła sfinansować potrzeb tych państw w omawianej dziedzinie. Inwestycje związane z przyjęciem *acquis* stanowią jednak jeden z priorytetów wzmocnionej strategii poprzedzającej przystąpienie do Unii, a tym samym podstawę do dokonania reorientacji programu PHARE.

Z tej pozornie sytuacji bez wyjścia można próbować wybrnąć w dwojaki sposób:

- po pierwsze, w partnerskiej współpracy z Unią, przed przystąpieniem do niej, wszystkie kraje ubiegające się o przyjęcie powinny opracować i zacząć wprowadzać w życie realistyczną, długoterminową wewnętrzną strategię stopniowego i skutecznego wyrównywania różnic poziomów, szczególnie w zakresie zanieczyszczenia powietrza i wody. Strategia ta powinna określać priorytetowe dziedziny działań oraz cele, jakie należy osiągnąć w okresie przed przystąpieniem do Unii, jak również harmonogramy działań, które prowadzić będą do dalszej i pełnej zgodności; wynikające stąd zobowiązania powinny zostać włączone do traktatów o przystąpieniu do Unii. Wszystkie nowe inwestycje powinny być zgodne z wymogami *acquis*;
- po drugie, w celu realizacji tej strategii należy zmobilizować poważne - tak krajowe, jak i zagraniczne - środki finansowe, zwłaszcza z sektora prywatnego. Unia będzie mogła udzielić pomocy w tych kwestiach jedynie w ograniczonym zakresie.

## 5. TRANSPORT

W krajach ubiegających się o przyjęcie do Unii należy przeznaczyć bardzo duże środki na rozbudowę infrastruktury transportu, aby wyeliminować tzw. korki i zatory na drogach, powstające w wyniku wciąż rosnącej liczby pojazdów, oraz aby móc korzystać w pełni z pożytków, jakie daje integracja. Rozwój infrastruktury transportu będzie prawdopodobnie bardzo ważną kwestią także dla samych krajów ubiegających się o przyjęcie do Unii. Poważna część potrzeb będzie musiała być finansowana ze źródeł innych niż budżety tych państw. Potrzebne będzie znaczne wsparcie Unii dla „korytarzy” związanych z sieciami transeuropejskimi (TENS).

Aby rozszerzenie Unii przebiegało w sposób łagodny, konieczna będzie pełne dostosowanie w krajach kandydujących norm bezpieczeństwa oraz norm technicznych do norm Unii. Dysponujący środkami transportu powinni być na ogół w stanie ponieść koszty prowadzonej stopniowo adaptacji, w tym również koszt modernizacji parku transportowego. Może okazać się jednak, przede wszystkim w sektorze kolejowym, że potrzebne będzie podjęcie konkretnych działań, aby stworzyć warunki dla pożądanego kierunku rozwoju, zgodnego z celami wspólnej polityki transportowej, oraz aby rozwiązać problemy, jakie są następstwem restrukturyzacji.

## 6. BEZPIECZEŃSTWO ATOMOWE

Energetyka jądrowa dostarcza w krajach ubiegających się o przyjęcie do Unii przeciętnie 30 proc. energii elektrycznej, a w niektórych z nich nawet 80 proc. Większość elektrowni

atomowych powstała według radzieckich technologii i nie spełnia międzynarodowych standardów bezpieczeństwa.

Zamknięcie ich nie rozwiąże problemu, ponieważ nie wszystkie stanowią takie samo zagrożenie, a koszty alternatywnych źródeł pozyskania energii byłyby bardzo wysokie. Niektóre z krajów aspirujących do członkostwa w Unii już rozpoczęły budowę nowych siłowni atomowych, co uważają za najtańszy sposób zaspokojenia rosnącego popytu na energię i osiągnięcia niezależności w sektorze energetyki.

Unia Europejska musi chronić zdrowie i życie swych obecnych i przyszłych obywateli. Zatem kraje ubiegające się o przyjęcie do niej powinny podjąć w pełnym zakresie współpracę na rzecz zwiększenia swego bezpieczeństwa atomowego i osiągnięcia międzynarodowych standardów, w myśl stanowiska, jakie od 1992 r. prezentuje w tej kwestii tzw. Grupa G-7. Stąd płyną następujące konstatacje:

- tam, gdzie pracują elektrownie zaprojektowane na Zachodzie (Rumunia i Słowacja), należy prowadzić stały nadzór, aby zagwarantować zgodność ich funkcjonowania z odpowiednimi standardami bezpieczeństwa. W razie konieczności możliwe jest udzielenie pomocy technicznej;
- tam, gdzie w okresie najbliższych 7-10 lat można podnieść poziom bezpieczeństwa działających lub budowanych elektrowni atomowych zaprojektowanych w Związku Radzieckim do poziomu odpowiadającego międzynarodowym standardom bezpieczeństwa, powinny zostać zrealizowane w pełnym zakresie specjalne programy modernizacyjne (dotyczy to elektrowni atomowych Dukovany i Temelin w Czechach, Paks na Węgrzech oraz niektórych reaktorów w elektrowniach atomowych Bohunice i Mochovce w Słowacji oraz Koziłoduj w Bułgarii);
- zaakceptowane przez odpowiednie rządy harmonogramy działań, obwarowane określonymi warunkami, a dotyczące zamknięcia nie nadających się do modernizacji obiektów, muszą być przestrzegane (dotyczy to elektrowni Bohunice w Słowacji, Ignalina na Litwie i kilku reaktorów w elektrowni Koziłoduj w Bułgarii);
- tymczasem należy przeprowadzić wszystkie pilne prace, wskazane przez grupy międzynarodowych ekspertów.

Zobowiązanie się Bułgarii i Litwy do zamknięcia elektrowni atomowych w zamian za pożyczki udzielane przez EBOiR/Nuclear Safety Account zostało opatrzone pewnymi warunkami. Porozumienie o Rozrachunkach na rzecz Bezpieczeństwa Atomowego, które Bułgaria podpisała w 1993 r., dotyczyło zamknięcia czterech reaktorów w elektrowni Koziłoduj niezwłocznie po uzyskaniu dostępu do wymienionych w Porozumieniu źródeł energii. Zakończenie niezbędnych prac miało nastąpić do końca 1998 r, doszło jednak do przesunięcia tego terminu; obecnie uważa się, że reaktory nr 1 i nr 2 mogą zostać zamknięte w 2001 r., a reaktory nr 3 i nr 4 na przełomie lat 2001/2002. Porozumienie o Rozrachunkach na rzecz Bezpieczeństwa Atomowego, jakie zawarto w 1994 r. z Litwą, dotyczyło zamknięcia dwóch reaktorów elektrowni atomowej Ignalina i stanowiło, że pierwszy reaktor będzie zamknięty w 1998 r., a drugi - w 2002 r.; okres ich działania może zostać przedłużony do 2004 r., maksymalnie zaś do 2008 r., jeśli spełnione zostaną określone warunki.

Słowacja nie wzięła na siebie żadnych międzynarodowych zobowiązań dotyczących zamknięcia dwóch reaktorów w elektrowni Bohunice. W 1994 r. rząd słowacki przyjął jednak uchwałę, na mocy której reaktory te zostaną zamknięte najpóźniej do 2000 r., jeśli do

tego czasu zostaną uruchomione i zaczną dostarczać energię na rynek budowane obecnie dwa nowe reaktory elektrowni Mochovce.

Tak szybko, jak jest to możliwe, powinno dojść do porozumienia między instytucjami udzielającymi wsparcia finansowego a każdym z zainteresowanych krajów w sprawie najwcześniejszego, a jednocześnie możliwego terminu zamknięcia określonych elektrowni atomowych oraz programu, który to umożliwi. Programy te powinny być przygotowane przez EBOiR wspólnie z PHARE, Europejską Agencją Energii Atomowej i Bankiem Światowym, i być ściśle skoordynowane.

Koordinacja taka powinna także dotyczyć wszystkich działań wspomagających i modernizacyjnych. Ze względu na wielkość potrzebnych na ten cel środków (około 4-5 mld ECU na podstawowe działania w okresie 10 lat). Unia będzie mogła partycypować w ich finansowaniu jedynie w ograniczonym zakresie.

Aby powstał klimat sprzyjający bezpieczeństwu atomowemu oraz ażeby te sprawy nie podlegały naciskom instytucji politycznych. Unia powinna ściśle współpracować w zainteresowanych krajach z władzami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo.

## **7. WOLNOŚĆ, BEZPIECZEŃSTWO I WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI**

Sprawy wewnętrzne i kwestie wymiaru sprawiedliwości stały się częścią programu Unii po wejściu w życie Traktatu z Maastricht. Traktat z Amsterdamu przekazuje niektóre z tych dziedzin do kompetencji Wspólnoty oraz wzmocnia współpracę w pozostałych dziedzinach III filaru, a także włącza Układ z Schengen do Traktatu o Unii Europejskiej. Wszystkie kraje ubiegające się o przyjęcie do Unii, choć w różnym zakresie, stają wobec wyzwania, jakim jest walka ze zorganizowaną przestępczością, terroryzmem, handlem kobietami i handlem narkotykami.

Kontrola granic zewnętrznych oraz poszanowanie norm międzynarodowych w takich sprawach, jak kwestie azylu politycznego, wiz i imigracji, nadaje tym sprawom dodatkowy wymiar. Sytuacja geograficzna niektórych krajów aspirujących do członkostwa w Unii powoduje, że są one narażone na niebezpieczeństwo „importowania” problemów swoich sąsiadów.

Wpływ tych wszystkich czynników na obecną Unię jest już widoczny. Rozszerzenie Unii stwarza jednak okazję do bardziej skutecznego zajęcia się wspólnymi problemami w tych dziedzinach, które dotyczą zarówno obecnej Unii, jak i krajów ubiegających się o przyjęcie do niej.

Niektóre kraje ubiegające się o przyjęcie do Unii wcześniej zaczęły przeprowadzać w tej dziedzinie zdecydowane reformy. W innych występują opóźnienia, do których doszło w znacznej mierze wskutek zmian rządów. Ogólnie biorąc, osiągnięcia wszystkich tych krajów zarówno w zakresie rozwiązań prawnych, jak i praktycznych różnią się znacznie. Ich wspólną cechą jest jednak brak właściwie przygotowanych i doświadczonych kadr.

Sprawą pierwszorzędnej wagi w okresie poprzedzającym przystąpienie do Unii jest również zbudowanie odpowiednich instytucji.

## 8. SPORY GRANICZNE

Skutkiem rozszerzenia nie powinno być przeniesienie na terytorium Unii konfliktów granicznych. Nadzieja przystąpienia do Unii jest dla krajów aplikujących silnym bodźcem do rozwiązania wszystkich sporów granicznych. Duży wpływ miał Pakt o Stabilności, promowany przez Unię w okresie od maja 1994 do marca 1995 r. Obecnie w krajach ubiegających się o członkostwo pozostaje jeszcze do rozstrzygnięcia kilka sporów granicznych o małej intensywności.

Spór między Węgrami a Słowacją o zapórę wodną na Dunaju rozpatrywany jest przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości; podjęte zostały kroki zmierzające do rozwiązania sporu o granicę morską między Litwą i Łotwą. Niektóre kraje ubiegające się o przyjęcie do Unii są aktualnie stronami sporów z państwami trzecimi. Komisja uważa, że przed przyjęciem do Unii kraje aspirujące obecnie do członkostwa powinny dołożyć wszelkich starań, aby rozwiązać wszystkie istniejące spory graniczne między sobą oraz spory, w których stroną są kraje trzecie. W razie niepowodzenia powinny wyrazić zgodę na to, aby spór rozpatrywany był przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości.

Wszystkie kraje kandydujące do Unii powinny, niezależnie od okoliczności i zanim negocjacje dotyczące przystąpienia do Unii dobiegną końca, zobowiązać się, iż bezwarunkowo podporządkują się obligatoryjnej jurysdykcji, w tym także orzeczeniom wydanym przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości we wszelkich obecnych albo przyszłych sporach tego rodzaju, tak jak zrobiły to Węgry i Słowacja w sprawie wspomnianego wcześniej sporu.

## 9. STOSOWANIE REGUŁ WSPÓLNOTY PRZED PRYZYSTĄPIENIEM DO UNII

Kraje ubiegające się o przyjęcie do Unii muszą dotrzymywać zobowiązań, jakie wynikają z ich przynależności do Światowej Organizacji Handlu i Organizacji Współpracy i Rozwoju Gospodarczego. Doszło już jednak do kilku sporów między Unią a niektórymi krajami ubiegającymi się o członkostwo, ponieważ kraje te przedkładały normy prawa międzynarodowego, takie jak klauzula największego uprzywilejowania albo pewne porozumienia handlowe, ponad postanowienia układów stowarzyszeniowych i swoje przyszłe zobowiązania związane z członkostwem w Unii. Jest to podejście sprzeczne z duchem stopniowego przyjmowania *acquis communautaire*. Z tego też względu dalsza realizacja strategii przedczłonkowskiej powinna obejmować poszukiwanie rozwiązań dla tych problemów.

Konieczne jest również stosowanie przed przystąpieniem do Unii pewnych zasad Wspólnoty odnoszących się do konkurencji i pomocy udzielanej przez państwo. Oznacza to zwracanie się przez władze krajów kandydujących do Komisji Europejskiej z prośbą o akceptację lub przynajmniej o konsultację planowanych decyzji wewnętrznych.

### III. STRATEGIA NA RZECZ ROZSZERZENIA UNII EUROPEJSKIEJ

Negocjacje określą warunki, na jakich każdy z ubiegających się o przyjęcie krajów przystąpi do Unii. I poprzednio, i obecnie podstawą przystąpienia będzie *acquis* Unii w takim zakresie, w jakim obowiązywać ono będzie w chwili rozszerzenia. Chociaż w uzasadnionych przypadkach wprowadzenie okresu przejściowego, o określonym i rozsądnym czasie trwania, może okazać się niezbędne, to celem Unii powinno być, aby nowi członkowie stosowali *acquis* w chwili uzyskania członkostwa.

Będzie to gwarancją równowagi między prawami a obowiązkami. Nowe państwa członkowskie powinny zaakceptować podstawowe obowiązki w momencie przystąpienia do Unii, w przeciwnym bowiem razie ich prawo do pełnego uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji może być kwestionowane. Unia nigdy nie powinna brać pod uwagę możliwości wprowadzenia formy członkostwa niższej kategorii czy odmawiać swoim członkom uczestnictwa w czymkolwiek. Dlatego też dobre przygotowanie się przez wszystkie państwa aspirujące do członkostwa w Unii jest sprawą fundamentalną. Konkretny harmonogram przyjmowania nowych członków do Unii będzie zależał przede wszystkim od postępu, jaki poszczególne kraje osiągnęły w przyjmowaniu, stosowaniu i przestrzeganiu *acquis*. Procesy dostosowawcze powinny toczyć się w coraz szybszym tempie, równoległe z negocjacjami na temat przystąpienia.

Aby strategia na rzecz rozszerzenia Unii mogła być stosowana z powodzeniem, muszą zostać uwzględnione następujące elementy:

- negocjacje, prowadzone zgodnie z zasadą, że *acquis* zostanie przyjęte w chwili przystępowania do Unii,
- wzmocniona strategia przedczłonkowska, która odnosi się do wszystkich krajów kandydujących do Unii i która zagwarantuje, że przyjmą one *acquis* w możliwie najszerszym zakresie przed uzyskaniem członkostwa w Unii.

#### I. NEGOCJACJE W SPRAWIE PRZYSTĄPIENIA DO UNII

##### Zasady

Podstawą stanowiska, jakie Unia zajmie w stosunku do krajów, które ubiegają się o członkostwo oraz z którymi negocjacje już się rozpoczęły, powinny być następujące zasady:

- nowi członkowie przyjmą na siebie prawa i obowiązki wynikające z członkostwa na podstawie takiego *acquis*, jakie będzie obowiązywało w chwili, gdy będą one przystępowały do Unii;
- oczekuje się, że po uzyskaniu członkostwa nowo przyjęte kraje będą wdrażać, stosować i przestrzegać *acquis*; w szczególności zaś powinny one zastosować natychmiast niezbędne środki, aby mogły w pełni uczestniczyć w Jednolitym Rynku Europejskim;
- w uzasadnionych przypadkach podczas negocjacji można uzgodnić, że zastosowane będą środki przejściowe, które nie miałyby jednak charakteru derogacyjnego;
- w czasie negocjacji będą systematycznie przygotowywane analizy, na podstawie raportów Komisji, oceniające zaawansowanie kandydatów w przyjmowaniu *acquis* oraz innych dostosowań związanych z członkostwem.

Negocjacje rozpoczną się od przeprowadzenia przez Komisję oraz wszystkie kraje kandydujące, z którymi rozpoczęto negocjacje, przeglądu ustawodawstwa pochodnego (wtórnego). Podczas tej fazy negocjacji zostaną określone podstawowe dziedziny problemowe, które będą przedmiotem dalszych rozmów.

Podczas negocjacji, jakie miały miejsce przed ostatnim rozszerzeniem Unii, a które prowadzono z bardzo dobrze przygotowanymi do przystąpienia krajami kandydackimi, pojawiły się problemy z prowadzeniem czterech odrębnych, niemniej równoległych, konferencji na szczeblu międzyrządowym dotyczących przystąpienia do Unii. Przygotowania Unii do przyszłych negocjacji w sprawie przyjęcia do niej nowych członków będą wymagały wszechstronnego uwzględnienia zagadnień, którym będą poświęcone, stopnia przygotowania krajów kandydackich oraz potrzeby zachowania ogólnej spójności negocjacji i wzmocnionej strategii przedczłonkowskiej.

### **Okresy przejściowe**

W tzw. raporcie etapowym, w którym omówiono niektóre kwestie związane z rozszerzeniem, przygotowanym na posiedzenie Rady Europejskiej w Madrycie, Komisja stwierdziła, że podstawą przystąpienia do Unii jest *acquis* w takim kształcie, w jakim będzie ono w chwili przyjmowania nowych państw członkowskich, oraz wskazała, że w pewnych dziedzinach, takich jak rolnictwo i swoboda przemieszczania się, mogą się okazać potrzebne uzgodnienia przejściowe. Każdy okres przejściowy powinien jednak podlegać ograniczeniom zarówno co do zakresu, jak i co do czasu trwania.

## **2. WZMOCNIENIE STRATEGII PRZEDCZŁONKOWSKIEJ**

Spełniając życzenie Rady Europejskiej w Dublinie, Komisja proponuje wzmocnienie strategii przedczłonkowskiej dla wszystkich krajów z Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o przyjęcie do Unii, bez względu na stopień zaawansowania, jaki osiągnęły w procesie transformacji. Pozwoli to ukierunkować pomoc świadczoną w konkretnych sprawach dla krajów kandydujących - w perspektywie negocjacji oraz w ramach spójnych zasad postępowania. W ten sposób Unia będzie mogła wesprzeć proces rozwiązywania konkretnych problemów, określonych w opiniach Komisji, bez konieczności wprowadzania długich okresów przejściowych, które mogłyby doprowadzić do naruszenia *acquis* oraz do zachwiania ekonomicznej i społecznej spójności w całej Unii.

Wzmocniona strategia przedczłonkowska, przedstawiona niżej, stawia sobie dwa główne cele. Pierwszy to zebranie i ujęcie różnych form wsparcia udzielanego przez Unię w jednolite ramy ogólne - Partnerstwa na rzecz Członkostwa [Accession Partnership] - i podjęcie wspólnie z krajami kandydującymi, w ramach tegoż Partnerstwa, pracy nad przygotowaniem się do członkostwa - na podstawie wyraźnie sformułowanego programu i przyjęcia przez kraje kandydujące zobowiązań dotyczących przestrzegania określonych priorytetów i kalendarza ich realizacji. Natomiast drugi cel to zapoznanie krajów kandydujących z zasadami polityki i procedurami Unii poprzez umożliwienie im uczestnictwa w programach Wspólnoty.

Podstawy istniejącej strategii dla okresu przedczłonkowskiego zapewniają każdemu państwu aplikującemu: Układ Europejski, Biała Księga w sprawie Jednolitego Rynku Europejskiego, dialog strukturalny i program PHARE.

Biorąc pod uwagę intensywność kontaktów między Unią a krajami kandydującymi podczas zbliżającej się fazy procesu rozszerzania Unii - w ramach negocjacji, układów stowarzyszeniowych i porozumień o Partnerstwie na rzecz Członkostwa - obecny dialog strukturalny wydaje się już być formą nieodpowiednią.

Większość kwestii o zasadniczym znaczeniu dla Unii i krajów kandydujących, a dotyczących przystąpienia, zostanie przedyskutowana z udziałem obu stron. Gdyby jednak spośród kwestii dotyczących przystąpienia do Unii wyłoniły się problemy o charakterze horyzontalnym, które z korzyścią mogłyby zostać podjęte w ramach kontaktów wielostronnych, wówczas Prezydencja i Komisja mogłyby zainicjować *ad hoc* dialog z dziesięcioma krajami Europy Środkowej i Wschodniej. Takie podejście powinno umożliwić prowadzenie dialogu koncentrującego się jedynie, przy minimum formalności, na interesujących wszystkie strony kwestiach, a nie na sprawach drugorzędnych.

### **Pomoc w okresie przedczłonkowskim**

Pomoc, która począwszy od 2000 r. będzie przyznawana krajom kandydującym z Europy Środkowej i Wschodniej w okresie poprzedzającym przystąpienie do Unii, niezależnie od pomocy ze środków PHARE (1,5 mld ECU rocznie), będzie się składać z dwóch elementów:

- pomocy na rozwój rolnictwa w wysokości 500 mln ECU rocznie;
- pomocy strukturalnej w wysokości 1 mld ECU.

Pomoc ta służyłaby głównie przystosowaniu tych krajów do standardów Unii w dziedzinie infrastruktury, zwłaszcza zaś przez analogię do wsparcia udzielanego obecnie w ramach Funduszu Kohezyjnego (Spójności), w sferze transportu i środowiska naturalnego. Pozwoliłaby ona krajom-beneficjentom dobrze poznać zasady i praktykę stosowania środków strukturalnych.

### **Partnerstwo na rzecz Członkostwa**

Partnerstwo na rzecz Członkostwa to nowy, kluczowy instrument wzmocnionej strategii, który połączy we wspólne ramy wszystkie formy wsparcia przygotowań do członkostwa w Unii, jakie zostanie udzielone krajom kandydującym Europy Środkowej i Wschodniej podczas realizowania przez nie programów narodowych przygotowujących je do członkostwa w Unii.

Partnerstwo na rzecz Członkostwa obejmie:

- dokładny wykaz obowiązków krajów kandydujących, zwłaszcza w sprawach demokracji, stabilizacji makroekonomicznej i bezpieczeństwa atomowego, jak również narodowego programu przyjmowania, zgodnie z ustalonym i sprecyzowanym harmonogramem, *acquis* Wspólnoty, a także wobec wskazanych w każdej opinii priorytetów;
- mobilizację wszystkich dostępnych Wspólnocie środków na rzecz przygotowania do przystąpienia do Unii krajów ubiegających się o przyjęcie. Oznacza to, po pierwsze, kontynuowanie realizacji programu PHARE, ale dotyczy również nowych form wsparcia, którego będzie mogła udzielić Wspólnota w kontekście przyszłego planu finansowego. Inne środki, które pomogą ujednoczyć standardy i wpłyną na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, można uzyskać z międzynarodowych instytucji finansowych. Fundusz PHARE może stać się katalizatorem operacji współfinansowanych przez Euro-

pejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju i Bank Światowy z którymi Komisja Europejska zawierać będzie porozumienia ramowe. Z uwagi na olbrzymie potrzeby, szczególnie w dziedzinie środowiska naturalnego i transportu. Komisja przewiduje przeznaczyć na inwestycje około 70 proc. środków z PHARE.

Partnerska współpraca Komisji Europejskiej z każdym z krajów ubiegających się o przyjęcie do Unii umożliwi przygotowanie programów przyjmowania *acquis*. Priorytetowo powinny być potraktowane te sektory, które w opiniach Komisji zostały uznane za zapóźnione; prace powinny przebiegać według przygotowanego wcześniej harmonogramu. Przyznawanie pomocy - na podstawie zawieranych co roku porozumień o finansowaniu - będzie uwarunkowane osiągnięciami w realizacji wyznaczonych celów i stopniem zaawansowania prac towarzyszących. Wprowadzanie w życie programu będzie zatem zależało od precyzyjnego ustalenia możliwie wszystkich „warunków przystąpienia”, na podstawie odpowiednio wypracowanych mechanizmów oceny oraz stałym dialogu z Komisją Europejską.

Komisja Europejska będzie regularnie przedstawiać Radzie Europejskiej raporty na temat osiągniętych postępów. Pierwszy raport zostanie opublikowany pod koniec 1998 r., a następne - w kolejnych latach. Wnioski, jakie znajdują się w raportach Komisji, będą wynikały z oceny stopnia realizacji celów ustalonych w każdym indywidualnym porozumieniu o Partnerstwie na rzecz Członkostwa z krajami aplikującymi. Jeśli kraj ubiegający się o przyjęcie do Unii zostanie uznany za kraj, który spełnia niezbędne warunki do przystąpienia do negocjacji, a jeszcze do nich nie przystąpił, wówczas Komisja Europejska skieruje do Rady rekomendację w sprawie rozpoczęcia negocjacji członkowskich.

Każde Porozumienie o Partnerstwie na rzecz Członkostwa będzie miało postać decyzji Komisji Europejskiej, która zostanie podjęta po konsultacjach z odpowiednim krajem kandydującym, uwzględni też opinie komitetów zarządzających pomocą finansową, pochodzącą dotychczas z różnych źródeł.

Przygotowania do zawarcia porozumień o Partnerstwie na rzecz Członkostwa rozpoczną się w drugiej połowie 1997 r.

#### **Uczestnictwo w programach Wspólnoty i mechanizmy stosowania *acquis***

W miarę postępującego, podczas przygotowań do członkostwa, przyjmowania *acquis*, należy krajom aspirującym do członkostwa w Unii umożliwić uczestniczenie w programach Wspólnoty.

Takie rozwiązanie przewidziano w poszczególnych układach europejskich, nie stwarza ono zatem problemów co do zasady. Ponieważ programy te obejmują większość obszarów działalności Wspólnoty, w tym edukację, szkolenia, badania naukowe, ochronę środowiska naturalnego, pomoc na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw oraz Jednolity Rynek Europejski, są więc użyteczną formę przygotowania do przystąpienia; pozwalają też krajom ubiegającym się o przyjęcie do Unii oraz ich obywatelom zapoznać się ze stosowanymi w Unii metodami postępowania i pracy.

Dla wszystkich programów problemem jest uzyskanie odpowiedniego stopnia efektywności uczestnictwa w nich. Niezbędne będzie, w zależności od zasobów budżetowych

każdego kraju, zezwolenie na to, aby w ramach programu PHARE było możliwe współfinansowanie uczestnictwa krajów aplikujących w zakresie przekraczającym ustanowioną przez Radę Europejską w Essen granicę 10 proc. możliwego do udzielenia wsparcia.

Stopniowa integracja krajów Europy Środkowej i Wschodniej z Unią - poprzez udział w różnych programach - umożliwi przedstawicielom tych państw dokładnie poznać prawodawstwo i procedury postępowania Wspólnoty oraz pozwoli skorzystać z doświadczeń obecnych państw członkowskich w takich dziedzinach, jak zamówienia publiczne, prawo do zamieszkania i podatek od towarów i usług. Nie oznacza to jednak przekazania prawa podejmowania decyzji krajom, które nie są jeszcze członkami Unii.

Włączenie się do prac niektórych agencji lub organów Wspólnoty pomoże również lepiej przygotować się do przyjęcia *acquis*. Częstsze kontakty z tymi instytucjami umożliwią rozwiązywanie pewnych problemów na poziomie technicznym. Szczególnie będzie to wskazane, jeśli chodzi o późniejsze współdziałanie z takimi np. agencjami Wspólnoty, jak Agencja ds. Leków i Środowiska Naturalnego (Medicine Evaluation and Environment Agency), Europejski Urząd Statystyczny (Eurostat) czy Urząd Weterynaryjny i Fitosanitarny, a także z instytucjami zajmującymi się certyfikacją i standaryzacją.

#### **IV. CYPR**

W lipcu 1993 r. Komisja Europejska pozytywnie zaopiniowała wniosek Cypru o przyjęcie do Unii. Przy różnych okazjach Rada Europejska potwierdzała następnie, ostatnio we Florencji w czerwcu 1996 r., że negocjacje o przystąpieniu Cypru do Unii rozpoczną się w sześć miesięcy po zakończeniu Konferencji Międzyrządowej.

##### **I. ROZWÓJ GOSPODARCZY**

W swojej opinii z 1993 r. Komisja zwróciła uwagę na zaawansowany rozwój i dynamikę gospodarki Cypru. Ten stan rzeczy idzie w parze z pełnym zatrudnieniem (współczynnik bezrobocia wynosi 2,5 proc.), umiarkowaną inflacją (3 proc.) i zadłużeniem publicznym na poziomie 53 proc. PNB w 1996 r. Południowy rejon wyspy nie powinien mieć większych problemów z przyjęciem *acquis communautaire* oraz z konkurencją wewnątrz Unii. Należy jednak w większym zakresie dostosować przepisy i procedury postępowania w sektorze finansowym do tych, jakie stosuje się w Unii, oraz wzmocnić współpracę i kontrolę we wszystkich dziedzinach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

W północnej części Cypru tendencje, które zaobserwowała niegdyś Komisja Europejska, również pozostają bez zmian. Średni dochód na jednego mieszkańca wynosi około 3 600 ECU rocznie, co stanowi jedną trzecią dochodu mieszkańca południowej części wyspy. Uzależnienie gospodarki od sektora publicznego staje się coraz większe, co jest związane z transferami finansowymi z Turcji. Mimo poważnych tzw. zasobów ludzkich oraz bogatych zasobów naturalnych poziom inwestycji w tej części wyspy pozostaje niski.

## 2. PERSPEKTYWY POROZUMIENIA POLITYCZNEGO

W opinii z 1993 r. zwrócono uwagę na trwający podział Cypru. Od tamtego czasu podjęto wiele przedsięwzięć, głównie pod auspicjami ONZ, aby zostało zawarte porozumienie polityczne między stronami trwającego tam konfliktu, przede wszystkim zgodnie z różnymi propozycjami ONZ, ale wysiłki te nie dały większych rezultatów. W pierwszej połowie 1997 r. ONZ utrzymywała intensywne kontakty z przywódcami obydwu społeczności, co doprowadziło obecnie do bezpośrednich, prowadzonych z udziałem ONZ rozmów. Istnieje szansa, że przed wyborami prezydenckimi, jakie mają odbyć się na Cyprze w 1998 r., w rokowaniach tych nastąpi postęp.

Kształt porozumienia, które ustanawiałoby federację dwóch społeczności i dwóch stref, jest dobrze przygotowany i popierany przez Unię. Przedyskutowano wiele opcji, które dotyczyły konstytucyjnych i terytorialnych uzgodnień związanych z wprowadzeniem takiego porozumienia w życie; niekiedy można było dostrzec pierwsze oznaki możliwej zgody. Nie znaleziono jednak, jak dotychczas, w pełni satysfakcjonującego obie społeczności sposobu osiągnięcia porozumienia.

Unia zdecydowana jest odegrać pozytywną rolę w doprowadzeniu do sprawiedliwego i trwałego porozumienia, zgodnie z rezolucjami ONZ. Obecna sytuacja, która pozostaje w sprzeczności z prawem międzynarodowym, zagraża stabilności na wyspie i ma swoje konsekwencje dla bezpieczeństwa Europy. Unia nie może i nie chce wkraczać w dziedzinę instytucjonalnych uzgodnień, jakie zostaną zawarte między stronami, jest jednak w stanie udzielić rad czy sugestii w sprawie zgodności takich uzgodnień z *acquis* Wspólnoty. Perspektywa przystąpienia do Unii, którego polityczne i gospodarcze korzyści stają się coraz bardziej oczywiste - zarówno dla, Cypryjczyków tureckiego, jak i greckiego pochodzenia, może sama w sobie stanowić bodziec do osiągnięcia konsensusu.

## 3. STOSUNKI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Z harmonogramu, jaki uzgodniono dla okresu poprzedzającego negocjacje w sprawie przystąpienia do Unii, wynika, że mogą się one rozpocząć przed osiągnięciem porozumienia politycznego. Unia podziela pogląd sekretarza generalnego ONZ, że decyzję o rozpoczęciu negocjacji należy traktować jako „działanie na rzecz biegu wydarzeń”, które powinny sprzyjać poszukiwaniu porozumienia politycznego.

Negocjacje o przystąpieniu do Unii będą łatwiejsze, jeśli w tegorocznych kontaktach między obydwojma stronami, jakie mają miejsce pod auspicjami ONZ, zostanie osiągnięty taki postęp, iż umożliwi on przedstawicielom społeczności tureckich Cypryjczyków włączyć się do procesu akcesyjnego. Jeśli przed terminem wyznaczonym do podjęcia negocjacji w sprawie członkostwa rokowania nad porozumieniem nie posuną się naprzód, to powinny się one rozpocząć z udziałem rządu Republiki Cypru, jako jedyną władzą uznaną w świetle prawa międzynarodowego.

## V. KONFERENCJA EUROPEJSKA

Rozszerzenie Unii jest długim procesem i dotyczy całej Europy. Państwa członkowskie oraz wszystkie kraje europejskie, które aspirują do członkostwa i są związane z Unią układami o stowarzyszeniu, powinny się spotykać na jednym forum.

Konferencja Europejska dałaby sposobność do przeprowadzania konsultacji w wielu sprawach, jakie ujawniają się we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz w dziedzinie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości.

Jeśli chodzi o Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, konferencja stanowiłaby forum dialogu o problemach międzynarodowych, wspólnych dla wszystkich, takich jak stosunki z Rosją, Ukrainą i innymi państwami WNP oraz bezpieczeństwo europejskie. Konferencja pozwoliłaby uczestniczącym w niej krajom pełniej włączyć się do procesu przygotowywania i realizacji wspólnych działań, deklaracji i zabiegów dyplomatycznych. Przyczyniłoby się to do zwiększenia ogólnej spójności decyzji oraz działań podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

W dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unia i pozostali uczestnicy konferencji mają wiele wspólnych trosk: walka ze zorganizowaną przestępczością, terroryzmem, korupcją, handlem narkotykami, nielegalnym handlem bronią, praniem brudnych pieniędzy i nielegalną imigracją. Konferencja Europejska ułatwiłaby współpracę między władzami narodowymi, łącznie z policją i sądownictwem, oraz współpracę z Europolem.

Konferencja odbywałaby się każdego roku na szczepku przywódców państw lub szefów rządów i przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz - w razie konieczności - na poziomie ministerialnym.

## VI. STOSUNKI Z TURCJĄ

Sprawa warunków uzyskania przez Turcję członkostwa we Wspólnocie Europejskiej po raz pierwszy została poruszona w układzie o stowarzyszeniu z 1964 r., a następnie potwierdzona w opublikowanej w 1989 r. opinii Komisji Europejskiej, która dotyczyła wystosowanego przez Turcję w 1987 r. formalnego wniosku o przyjęcie do Wspólnot. 29 kwietnia 1997 r. Rada Stowarzyszenia potwierdziła swe stanowisko oraz ponowiła stwierdzenie, że Turcja będzie oceniana według tych samych obiektywnych standardów i kryteriów, co inne kraje, które ubiegają się o przyjęcie do Unii.

Wejście w życie 31 grudnia 1995 r. unii celnej było ważnym wydarzeniem w stosunkach między Unią Europejską a Turcją. Unia celna działa w sposób satysfakcjonujący i stanowi solidną podstawę do dalszego rozwoju stosunków między UE a Turcją. Sytuacja polityczna nie pozwoliła jednak - jak dotychczas - podjąć współpracy finansowej i dialogu politycznego, mimo uzgodnień poczynionych przy podejmowaniu decyzji o unii celnej 5 marca 1995 r.

*W ostatnich dziesięciu latach sytuacja gospodarcza Turcji zdecydowanie się polepszyła. W rezultacie wejścia w życie unii celnej całkowita wartość obrotów handlowych między*

Unią Europejską a Turcją wzrosła z 22 mld ECU w 1995 r. do 27 mld ECU w 1996 r. (przy szacunkowej nadwyżce Unii wynoszącej 9 mld ECU). Unia celna dowiodła, iż *gospodarka turecka* może sobie poradzić z konkurencyjnymi wyzwaniami na wolnym rynku wyrobów przemysłowych, jak również w dziedzinie handlu, konkurencji i własności intelektualnej - zgodnie z zasadami *acquis communautaire*. Jednak ogólna niestabilność makroekonomiczna kraju budzi obawy. W minionej dekadzie Turcja nie potrafiła uporać się z inflacją, deficytem w wydatkach publicznych oraz z procesem deprecjacji waluty. Musi ona wyeliminować strukturalne przyczyny niestabilności makroekonomicznej, na przykład poprzez poprawę efektywności poboru podatków, restrukturyzację i prywatyzację przedsiębiorstw sektora publicznego, reformę systemu ubezpieczeń społecznych oraz rewizję struktury wydatków publicznych. Potrzebne są również wysiłki na rzecz spójności ekonomicznej i społecznej oraz modernizacji rolnictwa; należy także poświęcić większą uwagę inwestowaniu w infrastrukturę i kapitał ludzki.

*Jeśli chodzi o sprawy polityczne*, Turcja ma rząd i parlament wyłoniony na drodze wielo-partyjnych i demokratycznych wyborów, administrację, która zdolna jest tworzyć ramy i stosować ustawodawstwo zgodne z *acquis communautaire*. Mimo politycznej woli doskonalenia instytucji i mechanizmów politycznych oraz niedawnych zmian w ustawodawstwie, sytuacja w Turcji w dziedzinie przestrzegania praw jednostki i wolności słowa w niewielkim tylko zakresie odpowiada standardom Unii Europejskiej. Zwalczając terroryzm w swojej południowo-wschodniej części. Turcja powinna wykazać większą powściągliwość, mimo wszystko przestrzegać prawa, szczególnie praw człowieka, oraz poszukiwać pokojowych, a nie militarnych sposobów rozwiązania problemów. Powtarzające się przypadki tortur, zniknięć i pozasądowych egzekucji, niezależnie od wielokrotnych oficjalnych wypowiedzi o zdecydowanej woli rządu położenia kresu takim praktykom, poddają w wątpliwość możliwości sprawowania przez władze kontroli nad poczynaniami sił bezpieczeństwa.

Niedawne zmiany w systemie administracji i oświaty, mimo iż w założeniu miały wzmocnić ich świecki charakter, pokazały prawdziwą rolę armii w Turcji. Rada Bezpieczeństwa Narodowego odgrywa, zgodnie z konstytucją, szczególną rolę w określaniu zasad i stosowaniu polityki bezpieczeństwa narodowego, wymagając od rządu, by uznawał jej znaczenie i dawał pierwszeństwo jej decyzjom. W tureckim systemie prawnym w odniesieniu do cywilnej i politycznej kontroli nad armią istnieją niejasności i luki.

Konsekwentnemu dążeniu do demokratyzacji życia w Turcji powinno towarzyszyć głębokie zaangażowanie w rozwiązywanie licznych problemów w regionie. Jak zauważono 29 kwietnia 1997 r. na posiedzeniu Rady Stowarzyszenia Wspólnoty Europejskie-Turcja, napięcie w rejonie wysp na Morzu Egejskim może zostać przewyżnione tylko w drodze rozstrzygnięcia tych kwestii między Grecją i Turcją, zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, ewentualnie za pośrednictwem Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości czy na drodze dobrosąsiedzkich stosunków i wyrzeczenia się gróźb lub użycia siły, zgodnie z Kartą NZ. Jednocześnie Turcja powinna zdynamizować wysiłki prowadzące do zawarcia sprawiedliwego i trwałego porozumienia w kwestii cypryjskiej, w myśl właściwych rezolucji Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Unia Europejska powinna aktywnie wspierać wysiłki, jakie podejmuje Turcja na rzecz rozwiązania swych problemów i nawiązania bliższych stosunków z UE. Układ stowarzyszenio-

wy oraz unia celna dają podstawy tworzenia coraz ściślejszych powiązań politycznych i ekonomicznych, które powinny rozwijać się równoległe do procesu wewnętrznej demokratyzacji oraz osiąganego postępu, jeśli chodzi o nawiązywanie trwałych, dobrosąsiedzkich stosunków z Grecją. Istotne są także rezultaty w sprawach związanych ze sprawiedliwym i trwałym porozumieniem na Cyprze.

Wiele propozycji opracowanych z myślą o wszechstronniejszym rozwoju tych związków zawarto w przedstawionej przez Komisję Radzie Europejskiej informacji na temat przyszłości stosunków z Turcją (COM(97) 394). Stosownie do wystąpienia Rady z 24 marca 1997 r. - ich celem jest rozszerzenie tych stosunków, z uwzględnieniem decyzji Rady Stowarzyszenia z kwietnia 1997 r., poza unię celną.

Kilka propozycji przedstawionych przez Komisję będzie wymagało finansowania z budżetu Wspólnoty, bowiem bez takiego wsparcia większości propozycji w ogóle nie można wprowadzić w życie. Komisja uważa, że tak szybko, jak to tylko możliwe, powinny zostać przyjęte specjalne, towarzyszące unii celnej rozporządzenia finansowe. Jest również zdania, iż program MEDA może być dobrym instrumentem finansowej współpracy z Turcją;

ma też nadzieję, że zostaną przygotowane warunki do jego wykorzystania.

## **VII. ZALECENIA KOŃCOWE**

1. Komisja wzywa Radę do udzielenia poparcia przedstawionemu w tej informacji podejściu do wyzwania, jakim jest rozszerzenie Unii.

Rozszerzenie, jak wskazała Rada Europejska w Amsterdamie, jest procesem inkluzywnym, obejmującym wszystkie kraje ubiegające się o przyjęcie do Unii. Na cały proces składa się rozpoczęcie negocjacji o przystąpieniu do Unii z każdym krajem, stosownie do stadium, jakie osiągnął on pod względem spełnienia podstawowych warunków członkostwa i przygotowań do przystąpienia do Unii; wspomagające ramy ogólne, na które składa się wzmocnienie strategii przedczłonkowskiej wobec krajów Europy Środkowej i Wschodniej, jak również stworzenie multiateralnego forum współpracy w postaci konferencji europejskiej.

2. Co do rozpoczęcia negocjacji o przystąpieniu do Unii, Rada Europejska postanowiła już, że powinny się one rozpocząć z Cyprem w sześć miesięcy po zakończeniu Konferencji Międzyrządowej.

3. Jeśli chodzi o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, Komisja Europejska przedstawiła w swoich opiniach obiektywną analizę, przeprowadzoną na podstawie kryteriów ustalonych przez Radę Europejską w Kopenhadze. Komisja uważa, że obecnie żadne z tych państw nie spełnia w pełni wszystkich kryteriów. Jednakże dziewięć krajów spełnia warunki polityczne, a niektóre kraje są na bardzo dobrej drodze do spełnienia warunków ekonomicznych i tych, które są związane z innymi obowiązkami wynikającymi z członkostwa.

Analizy Komisji i osiągnięcia poszczególnych krajów pozwalają Komisji Europejskiej na konstatację, iż Węgry, Polska, Estonia, Czechy i Słowenia są w stanie spełnić wszystkie

warunki członkostwa w Unii w średnim terminie - jeśli utrzymają i z całą energią będą kontynuowały swe wysiłki podjęte w ramach przygotowań do przystąpienia do Unii.

Komisja podkreśla, że decyzja o rozpoczęciu negocjacji o członkostwie w Unii z wszystkimi wymienionymi krajami jednocześnie nie oznacza, że negocjacje te zostaną jednocześnie zakończone. Termin zakończenia negocjacji akcesyjnych będzie zależał w dużej mierze od skuteczności dalszych wysiłków, na jakie wskazano w opiniach przekazanych każdemu z osobna krajowi ubiegającemu się o przyjęcie do Unii.

4. Na tej podstawie Komisja Europejska zaleca Radzie rozpoczęcie negocjacji z następującymi krajami (wymienionymi wedle kolejności złożenia przez nie wniosków o członkostwo w Unii):

### ***Węgry***

Węgry mają już cechy właściwe demokracji, łącznie z instytucjami, które gwarantują rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości narodowych. Można je uznać za kraj o sprawnej gospodarce rynkowej, który powinien być w stanie, w średnim okresie, poradzić sobie z presją konkurencyjną i siłami rynkowymi wewnątrz Unii Europejskiej. Również w średnim okresie Węgry będą zdolne przyjąć *acquis*, szczególnie w zakresie Jednolitego Rynku Europejskiego, o ile nie zostaną spowolnione wysiłki na rzecz transpozycji prawodawstwa unijnego i jego stosowania. Szczególną uwagę należy zwrócić na sprawy środowiska naturalnego oraz na kwestie cel i energetyki. Jednocześnie konieczne będzie powołanie struktur niezbędnych do wdrożenia i przestrzegania *acquis*.

### ***Polska***

Polska ma cechy właściwe demokracji, łącznie z instytucjami, które gwarantują rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości narodowych. Można uznać, że w Polsce funkcjonuje sprawna gospodarka rynkowa, która powinna być w stanie, w średnim okresie, poradzić sobie z presją konkurencyjną i siłami rynkowymi wewnątrz Unii Europejskiej. W średnim okresie powinna być ona w stanie w pełni uczestniczyć w Jednolitym Rynku Europejskim, o ile kontynuować będzie swoje wysiłki na rzecz transpozycji *acquis* oraz zintensyfikuje prace nad jego stosowaniem.

Szczególnych wysiłków oraz poważnych inwestycji będzie potrzeba, aby sprostać wymaganiom *acquis* w takich sektorach, jak: rolnictwo, środowisko naturalne i transport. Nieuniknione są również dalsze reformy administracyjne, tak aby Polska miała struktury niezbędne do skutecznego stosowania i przestrzegania *acquis*.

### ***Estonia***

Estonia ma cechy właściwe demokracji, łącznie z instytucjami, które gwarantują rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości narodowych. Należy jednak przyspieszyć proces naturalizacji rosyjskojęzycznych osób, które nie są obywatelami estońskimi, tak aby zapewnić im lepsze warunki integracji z pozostałą częścią społeczeństwa. Estonię można uznać za kraj o sprawnej gospodarce rynkowej, który powinien być w stanie, w średnim okresie, poradzić sobie z presją konkurencyjną i siłami rynkowymi wewnątrz Unii Europejskiej. Estonia osiągnęła godny uwagi postęp w zakresie transpozycji

i stosowania *acquis*, zwłaszcza w odniesieniu do Jednolitego Rynku Europejskiego. Kontynuowanie obecnych wysiłków pozwoli jej najprawdopodobniej w średnim terminie w pełni uczestniczyć w Jednolitym Rynku Europejskim. Poważne przedsięwzięcia - organizacyjne i inwestycyjne - będą potrzebne, aby w pełni mogła ona stosować *acquis* np. w dziedzinie środowiska naturalnego. Konieczne jest również wzmocnienie struktur administracyjnych, co umożliwi Estonii skuteczne przestrzeganie *acquis*.

### **Czechy**

Czechy mają cechy właściwe demokracji, łącznie z instytucjami, które gwarantują rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości narodowych. Można uznać, że mają one sprawną gospodarkę rynkową i powinny być w stanie, w średnim okresie, poradzić sobie z presją konkurencyjną i siłami rynkowymi wewnątrz Unii Europejskiej. Kraj ten powinien być zdolny w średnim okresie stosować w pełni *acquis* w odniesieniu do Jednolitego Rynku Europejskiego, o ile będzie kontynuował wysiłki na rzecz jego transpozycji oraz zintensyfikuje prace nad jego wdrożeniem. Szczególnych wysiłków i dużych inwestycji będzie potrzeba, aby sprostać wymaganiom *acquis* w takich sektorach, jak: rolnictwo, środowisko naturalne i energia. Trzeba też zadbać o reformy administracyjne, tak aby Czechy miały struktury niezbędne do pełnego stosowania i przestrzegania *acquis*.

### **Słowenia**

Słowenia ma cechy właściwe demokracji, łącznie z instytucjami, które gwarantują rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości narodowych. Można uznać, że funkcjonuje tam sprawna gospodarka rynkowa, która powinna być w stanie, w średnim okresie, poradzić sobie z presją konkurencyjną i siłami rynkowymi wewnątrz Unii Europejskiej. Istotnych wysiłków wymaga jednak przyjęcie *acquis*, szczególnie do skutecznego stosowania zasad Jednolitego Rynku Europejskiego. Potrzebny jest znaczny postęp w dziedzinie środowiska naturalnego, zasad zatrudnienia, spraw socjalnych i energetyki. Nieuniknione są również dalsze reformy administracyjne, jeśli Słowenia ma dysponować strukturami administracyjnymi niezbędnymi do skutecznego stosowania *acquis*.

Słowenia nie ratyfikowała jeszcze Układu Europejskiego, mimo że jej rząd zobowiązał się do nowelizacji konstytucji i ratyfikacji układu tak szybko, jak to tylko możliwe; wywiązanie się przez Słowenię z tego zobowiązania należy traktować jako warunek wstępny rozpoczęcia negocjacji o członkostwie w Unii.

5. Jeśli chodzi o wzmocnienie strategii przedczłonkowskiej. Unia aktywnie i zdecydowanie będzie współdziałała z poszczególnymi krajami byłej RWPG, które ubiegają się o członkostwo, szczególnie poprzez porozumienia o Partnerstwie na rzecz Członkostwa, w celu przewyciężenia trudności, jakie przed nimi stają podczas przygotowań do członkostwa, a które zostały wskazane w opiniach Komisji. Komisja Europejska będzie regularnie przedstawiała Radzie Europejskiej coroczne raporty o osiągniętych postępach. Pierwszy raport zostanie opublikowany pod koniec 1998 r. Najistotniejszym punktem odniesienia dla wniosków tych raportów będzie postęp osiągnięty w realizacji celów wymienionych w każdym z porozumień o Partnerstwie na rzecz Członkostwa przez państwa aplikujące. Jeśli kraj ubiegający się o przyjęcie do Unii uznany zostanie za spełniający warunki konieczne do przystąpienia do negocjacji, a jeszcze do nich nie przystąpił, wówczas Korni-

sja Europejska wystosuje do Rady Unii Europejskiej rekomendację w sprawie rozpoczęcia negocjacji o przystąpieniu do Unii.

6. Obecny dialog strukturalny zastąpią wielostronne spotkania z krajami Europy Środkowej i Wschodniej, organizowane przez Prezydencję i Komisję Europejską. Ich celem będzie dyskusja nad kwestiami związanymi z przystąpieniem do Unii, innymi niż te, które będą przedmiotem indywidualnych negocjacji o przystąpieniu do Unii.

7. Proces tworzenia ogólnych ram powinien się zakończyć Konferencją Europejską, która zajęłaby się kwestią systemowej współpracy w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości i spraw wewnętrznych; w Konferencji powinny uczestniczyć państwa członkowskie Unii oraz wszystkie kraje europejskie, które aspirują do członkostwa w Unii i są z nią związane umowami o stowarzyszeniu.

# **CZĘŚĆ TRZECIA: NOWE RAMOWE ZAŁOŻENIA FINANSOWE (NA LATA 2000-2006)**

## **I. JAKIE SPRAWY SĄ NAJISTOTNIEJSZE**

Od 1988 r. budżet Wspólnoty objęty został ramowymi, średnioterminowymi założeniami finansowymi, zatwierdzanymi przez Radę, Parlament i Komisję. Przyjęcie zasady podporządkowania budżetu gwarantowanemu pałapowi własnych zasobów doprowadziło do stopniowej ewolucji w niemal wszystkich kategoriach wydatków, stosownie do priorytetów polityki Wspólnoty. Zasady i procedury, jakie ustalono w międzyinstytucjonalnym porozumieniu, niewątpliwie pomogły wyeliminować wiele problemów związanych z corocznymi zatwierdzaniem budżetu.

Ramowy system finansowy udowodnił swoją wartość w obliczu wielu politycznych, ekonomicznych i budżetowych, brzemienym w następstwa zmian, jakie nastąpiły w ostatniej dekadzie. Komisja nie ma żadnych wątpliwości, iż ta praktyka musi zostać utrzymana.

Nowe ramowe założenia finansowe, które będą przyjęte dla okresu bezpośrednio po 1999 r., ustalą odpowiednie środki finansowe na pokrycie - w rozsądnych granicach budżetowych - rozwoju polityki Wspólnoty oraz przyjęcia do Unii nowych członków, zgodnie z duchem niniejszego dokumentu.

Należy także zastanowić się, czy w obecnie funkcjonującym systemie finansowym trzeba przeprowadzić pewne modyfikacje, tak aby zwłaszcza uwzględnić okoliczności, które prawdopodobnie mogą mieć wpływ na budżet.

Nowe ramowe założenia finansowe powinny spełniać trzy główne wymagania. Muszą one:

- dotyczyć dostatecznie długiego okresu;
- być w stanie zaspokoić podstawowe potrzeby finansowe Unii;
- gwarantować racjonalne zarządzanie finansami publicznymi.

Komisja zakłada, że pierwsza grupa kandydatów do Unii uzyska członkostwo w połowie okresu objętego nowym perspektywicznym planem finansowym (czyli lat 2000-2006).

## **I. WYBÓR ODPOWIEDNIEGO OKRESU**

Okres objęty nowymi ramowymi założeniami finansowymi musi być na tyle długi, aby można było uwzględnić:

- wpływ prawdopodobnych zmian na pewne sfery polityki Wspólnoty;
- wpływ pierwszego rozszerzenia UE oraz - dla zainteresowanych krajów - porozumień przejściowych przyjętych w jego następstwie;
- zwiększenie pomocy przedczłonkowskiej dla krajów kandydujących do Unii. Z tych też względów ramowe założenia objęłyby lata 2000-2006.

## **2. FINANSOWANIE PODSTAWOWYCH POTRZEB**

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej - tak aby stała się ona bardziej przyjazna dla konsumenta - w początkowej fazie będzie wymagała dodatkowych wydatków. Koszty te jednak, biorąc pod uwagę zakres proponowanych zmian, powinny być stosunkowo niskie, a poziom wydatków na rolnictwo powinien się szybko ustabilizować.

Obecne państwa członkowskie są zgodne co do potrzeby utrzymania - jako priorytetów - spójności ekonomicznej i społecznej, a także ich umacniania - poprzez zwiększanie przedmiotowej, geograficznej i finansowej koncentracji pomocy. Podjęte zostaną również starania o większą skuteczność, którą można osiągnąć upraszczając zasady udzielania pomocy, lepszy podział odpowiedzialności i systematyczną ocenę uzyskiwanych wyników.

Inne priorytety Unii, których następstwa finansowe będą musiały zostać uwzględnione w nowych ramach założeń finansowych, to:

- rozwój wielu kierunków polityki wewnętrznej, które powinny służyć realizacji podzielanych przez wszystkie państwa członkowskie priorytetowych celów, a także temu, co jest źródłem oczywistej wartości dodanej;
- nadanie Unii większej wyrazistości na scenie światowej - poprzez kontynuowanie współpracy z krajami trzecimi, pomoc gospodarczą i finansową na rzecz rozwoju oraz pomoc humanitarną;
- finansowanie unowocześnionej administracji Wspólnoty, zapewniającej kontrolę nad zasobami ludzkimi i kosztami finansowymi.

Przystąpienie do Unii nowych członków oznacza dla dotychczasowych piętnastu państw członkowskich poważne dodatkowe koszty. Rozszerzenie będzie jednak prawdopodobnie przebiegać etapami. Wcześniej zostanie uruchomiona pomoc przedczłonkowska; jej celem będzie wsparcie - rozłożonych w czasie - niezbędnych procesów dostosowawczych w krajach kandydujących do Unii.

## **3. RACJONALNE ZARZĄDZANIE FINANSAMI PUBLICZNYMI**

W celu utrwalenia wzrostu gospodarczego we wszystkich państwach członkowskich ich finanse publiczne będą musiały być objęte ścisłą kontrolą. To samo dotyczy budżetu całej Wspólnoty.

Tak rozumiana dyscyplina budżetowa nie pozostaje w sprzeczności z poważnymi wyzwaniami, jakim musi stawić czoło nowy, perspektywiczny plan finansowy Unii.

Istnieje prawdopodobieństwo, że powinno być możliwe sfinansowanie rozwoju tych działań priorytetowych, które będą objęte budżetem Wspólnoty w latach 2000-2006, bez podnoszenia pułapu środków własnych z jego dotychczasowego poziomu, który wynosi 1,27 proc. PNB.

- Budżet na 1999 r. powinien zostać przyjęty na poziomie zdecydowanie poniżej pułapu 1,27 proc., co zapewniłoby poważny margines już na samym początku rozważanego okresu.

- Wraz z przewidywanym 2,5-procentowym rocznym wzrostem gospodarczym w latach 2000-2006 w obecnych państwach członkowskich oraz 4-procentowym rocznym wzrostem w okresie od chwili obecnej do 2006 r. - dla krajów kandydujących do Unii, jeśli pułap środków własnych zostanie utrzymany na poziomie z 1999 r. w odniesieniu do PNB, przed końcem rozważanego okresu mogą pojawić się dodatkowe środki w wysokości nieco ponad 20 mld ECU (w cenach z 1997 r.).
- Pomijając pomoc w okresie przedczłonkowskim, zgodnie z roboczymi założeniami, początkowy etap przyjmowania nowych członków do Unii nie będzie wywierał żadnego wpływu na budżet; sytuacja zmieni się dopiero w latach 2002-2003. W każdym razie, przez pozostałą część okresu objętego perspektywą finansową będą obowiązywać porozumienia przejściowe, szczególnie w odniesieniu do Wspólnej Polityki Rolnej. Środki z funduszy strukturalnych dla nowych członków nie zwiększą się gwałtownie, ale będą wzrastać stopniowo.

## II. EWOLUCJA WYDATKÓW

Potrzeby w sferze wydatków zostały oszacowane na podstawie klasyfikacji wydatków -jaka jest stosowana w obecnych ramowych założeniach finansowych - opartej na podziale na następujących sześć większych kategorii:

- Wspólna Polityka Rolna, na którą wydatki są ograniczane przez wytyczne dotyczące rolnictwa,
  - działania strukturalne,
  - inne działania wewnętrzne,
  - działania zewnętrzne,
  - wydatki na administrację,
  - rezerwy pieniężne oraz rezerwy na pomoc nadzwyczajną i gwarancje kredytowe.
- Tam, gdzie uznano za właściwe, potrzeby w sferze wydatków zostały podzielone na: dotyczące obecnych państw członkowskich, pomoc przedczłonkowską oraz wydatki będące następstwem przyjęcia nowych państw członkowskich.

### 1 WYDATKI NA ROLNICTWO

Utrzymanie dotychczasowej metody obliczania sposobu finansowania wytycznych dla rolnictwa nie stworzy żadnych trudności w pokrywaniu rozpoznanych potrzeb w zakresie wydatków na rolnictwo.

Wydatki w ramach zreformowanej polityki rolnej dla obecnych piętnastu państw członkowskich pokryją:

- działania interwencyjne na rynku i refundacja eksportowe; w następstwie reformy (która ma doprowadzić ceny Wspólnoty do poziomu bliższego cenom na rynku światowym) koszty te spadną do 2006 r. o około 3,7 mld ECU (1,4 mld dla zbóż, 1,2 mld dla wołowiny i 0,9 mld dla produktów mlecznych) w porównaniu z tymi, jakie byłyby, gdyby nie przeprowadzono reformy;

- bezpośrednią pomoc kompensacyjną; tutaj, w tym samym czasie - do 2006 r. - reforma pociągnie za sobą dodatkowy wydatek około 7,7 mld ECU (1,7 mld dla zbóż, 4,1 mld dla wołowiny, 3,0 miliardy dla produktów mlecznych i zaoszczędzenie 1,0 mld na skutek zniesienia bezpośrednich płatności za kisonkę kukurydzianą);
- funkcjonujące obecnie działania wspomagające (tereny rolnicze i środowisko naturalne, zalesianie, wcześniejsze emerytury); około 2,8 mld ECU rocznie plus nowe działania wspomagające rozwój terenów rolniczych i działania horyzontalne w sektorze rybołówstwa, które pochłoną w rozważanym okresie 1,9 - 2,0 mld ECU rocznie, a które mają być przejęte z Jednolitego Instrumentu Finansowania Rybołówstwa (FIFG) przez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej; przy tej okazji przygotowana zostanie propozycja odpowiednich zmian, tak aby dostosować się do rozporządzeń finansowych.

Równocześnie wydatki na rolnictwo dla krajów kandydujących do Unii obejmą:

- pomoc w okresie przedczłonkowskim (obecnie szacowaną na około 500 mln ECU rocznie) na modernizację w krajach ubiegających się o przyjęcie do Unii gospodarstw rolnych i mechanizmów dystrybucji produktów rolnych i żywnościowych. Po przyjęciu do Unii pierwszych nowych członków cała suma przeznaczona na tą pomoc pozostanie taka sama, co oznacza, że kraje, które później przystąpią do UE, będą otrzymywać więcej;
- środki związane z uzyskaniem dostępu przez nowe państwa członkowskie do wspólnotowych organizacji rynku (szacowane na 1,1-1,4 mld ECU rocznie), zwiększone fundusze wspomagające i specjalna pomoc modernizacyjna, która byłaby kontynuacją pomocy przedczłonkowskiej (dodatkowa suma, rosnąca z 0,6 do 2,5 mld ECU z chwilą przystąpienia do Unii).

Przyjęcie powyższych wytycznych dałoby dodatkowe wolne środki, które zwiększałyby się od 2003 r., aby osiągnąć bardzo poważną wartość pod koniec omawianego okresu.

Pozostawianie dużego marginesu ma rację bytu, ponieważ pozwoli dostosować się do nieoczekiwanych zmian na rynku i umożliwi kontynuację reformy Wspólnej Polityki Rolnej do końca okresu objętego perspektywą finansową. Ponadto powinno ułatwić nowym państwom członkowskim zaniechanie we właściwym czasie stosowania porozumień przejściowych. Komisja uważa jednak, że niezależnie od efektu przystąpienia do Unii nowych państw członkowskich (1,3 mld - 1,4 mld ECU), że nie jest to dobry moment do poddawania rewizji sposobu, w jaki obecnie są kalkulowane wytyczne, oraz że kwestia ta powinna zostać poddana przeglądowi około 2005 r.

## **2. WYDATKI STRUKTURALNE**

Finansowanie operacji strukturalnych, łącznie z działaniami strukturalnymi na rzecz nowych państw członkowskich, zostałyby utrzymane (w wartościach względnych) na poziomie 1999 r., odpowiadającym 0,46 proc. PNB Unii. Całkowita suma przeznaczona na ten cel w latach 2000-2006 wynosiłaby zatem 275 mld ECU w cenach z 1997 r.

Z tej kwoty 210 mld ECU zostałyby przeznaczone na fundusze strukturalne właściwe dla działań w obecnych piętnastu państwach członkowskich, stosownie do zaproponowanych wcześniej zmian:

- około dwie trzecie tej sumy przeznaczone byłoby na działania w regionach objętych Celem 1, łącznie z programami przejściowymi dla regionów znajdujących się powyżej progu 75 proc. PKB na jednego mieszkańca, które stopniowo byłyby wycofywane;
- pozostała część, przeznaczona na działania w ramach innych celów, zmniejszyłaby się w tym okresie nieznacznie, pochłania ona bowiem relatywnie większe fundusze na cele mniejszej populacji; dokonywałoby się to bez wpływu na nowe działania wspierające rozwój terenów rolniczych, które zostały włączone do wytycznych w dziedzinie rolnictwa.

Ogólnie biorąc, w szczególności w odniesieniu do obszarów, w stosunku do których pomoc Wspólnoty ma zostać poważnie zredukowana, trzeba będzie wypracować sposoby uzyskiwania maksymalnych efektów programów finansowanych przez Wspólnotę, wykorzystując partnerstwo sfery publicznej i sfery prywatnej, jak również przez łączenie porozumień o subwencjach z kredytami i pożyczkami inwestycyjnymi (*venture capital*).

Na potrzeby nowych państw członkowskich zostanie przeznaczona suma około 45 mld ECU, do stopniowego wykorzystania w tym okresie; stanowiłoby to około 30 proc. całkowitej sumy przeznaczonej na działania strukturalne.

Pomoc w okresie przedczłonkowskim, uzyskiwana ze wspomnianej kwoty 45 mld ECU przeznaczonej dla nowych państw członkowskich, stanie się możliwa od 2000 r. Wsparcie to, udzielane w stałej kwocie 1 mld ECU rocznie, byłoby początkowo przyznawane wszystkim krajom kandydującym do Unii, a następnie skierowane zwłaszcza do krajów, które mają przystąpić się do Unii w późniejszym terminie. Pierwzoplanowym celem powinna być pomoc w doprowadzeniu infrastruktury krajów kandydujących do Unii do standardów unijnych, szczególnie w dziedzinie transportu i środowiska naturalnego, zgodnie z zasadami przyjętymi przez Fundusz Strukturalny.

Dla Funduszu Kohezyjnego zostanie przeznaczona kwota w wysokości 20 mld ECU. Przegląd kwalifikacji do uzyskiwania środków z tego funduszu pod względem kryterium PNB na jednego mieszkańca, kształtującego się poniżej 90 proc. średniego PNB na jednego mieszkańca w całej Wspólnocie, zostanie przeprowadzony w połowie rozważanego okresu.

### **3. INNE KATEGORIE WYDATKÓW**

Kwoty, które zostały zaproponowane na pomoc dla rolnictwa i na wydatki strukturalne oraz dla górnej granicy środków własnych, zostały określone w stosunku do wzrostu PNB Wspólnoty, który musi stanowić punkt odniesienia dla decyzji o ewolucji innych rodzajów wydatków.

Budżet na 1999 r. powinien mieć istotny „margines swobody” poniżej górnych granic dla wydatków w kategoriach od 3. do 5. Takie górne granice mogłyby zatem zostać utrzymane w rzeczywistości na tym samym poziomie w 2000 r. i nie musiałyby być zwiększane aż do tego czasu.

Na wzrost wydatków mieszczących się w kategoriach od 3. do 5. od 2000 r. należy spojrzeć poprzez pryzmat specyficznych cech działań, których one dotyczą, a także ich przy-

szłej ewolucji, jak również w świetle rozszerzenia [Unii Europejskiej], które wywierać będzie rozmaity wpływ na wydatki w wielu różnych dziedzinach.

## **Polityka wewnętrzna**

Rozwój działań wewnętrznych w okresie, którego dotyczą następne założenia perspektywicznego planu finansowego, będzie musiał spełniać dwa warunki, obydwie ustalone z myślą o zwiększeniu skuteczności działań na poziomie Wspólnoty. Po pierwsze, środkami przeznaczonymi na politykę wewnętrzną należy dysponować tak, aby nie były one marnowane na działania, które a priori nie zapewnią właściwego skutku. Jednocześnie środki przeznaczone na realizację pewnych programów, którym przyznano priorytet ze względu na dodatkową wartość, jaką wnoszą na poziomie Wspólnoty, na przykład w odniesieniu do wzrostu gospodarczego, zatrudnienia czy rozwoju i upowszechniania nowych technologii, mogą być zwiększane w większym stopniu niż dynamika PNB. Dotyczy to przede wszystkim sieci transeuropejskich, badań naukowych, edukacji i szkolenia, wprowadzania przyjaznych dla środowiska technologii oraz środków na rzecz wspierania małych i średnich przedsiębiorstw.

Bez względu na rozszerzenie UE, ukierunkowywanie polityki wewnętrznej w ten sposób oznaczałoby w skali ogólnej podniesienie górnego pułapu wzrostu wydatków w Kategorii 3. nieco powyżej wielkości przyrostu PNB piętnastu państw członkowskich.

Efekt rozszerzenia Unii będzie różny dla poszczególnych programów. Mimo iż zwiększenie środków stosownie do wielkości PNB w nowych krajach członkowskich byłoby właściwe w przypadku wielu programów, może okazać się, że w pewnych dziedzinach potrzeby są większe niż w innych. Tak będzie w przypadku działań w dziedzinach, w których liczba ludności lub język są bardziej istotne jako kryteria [ustalania limitu środków] niż PNB (edukacja i szkolenie, kultura, informacja itd.). Rozwój sieci transeuropejskich z konieczności będzie także miał w rozszerzonej Unii odmienne znaczenie. Ponadto wszystkie programy, które przyczyniają się do właściwego funkcjonowania Jednolitego Rynku Europejskiego, a które stanowią samo sedno działań Wspólnoty (jak np. statystyka, standaryzacja, współpraca administracyjna oraz środki kontroli w rolnictwie i rybołówstwie), będą również prawdopodobnie w poważnym stopniu odczuwać wpływ rozszerzenia. Przed rozszerzeniem Unii fundusz PHARE będzie finansować udział krajów kandydujących do Unii w niektórych programach wewnętrznych, łącznie z programem badań i rozwoju technologicznego, w ramach udzielanej w okresie przedczłonkowskim pomocy. Kiedy kraje te przystąpią już do Unii, środki finansowe na ten cel będą musiały pochodzić z puli środków z Kategorii 3. dla nowych państw członkowskich.

Oznacza to, że w następstwie rozszerzenia Unii wydatki przeznaczone na działania wewnętrzne będą musiały wzrosnąć o kwotę większą niż suma wyznaczona dokładnie w proporcji do PNB nowych członków. Z kwoty tej nie tylko będą musiały być sfinansowane działania w nowych państwach członkowskich, lecz także będzie musiała z niej korzystać sama Unia, pamiętając jednocześnie, aby nie ucierpiały programy realizowane w obecnych państwach członkowskich.

Stąd pułap wydatków w ramach Kategorii 3. musi wzrosnąć bardziej niż PNB rozszerzonej Wspólnoty po pierwszym etapie rozszerzenia Unii Europejskiej.

## **Działania zewnętrzne**

Już od początku następnego okresu Wspólnota powinna zwracać szczególną uwagę na ewolucję pomocy przedczłonkowskiej, jednym z celów której, traktowane jako uzupełnienie działań podejmowanych w ramach kategorii 2. i 3., jest finansowe wspieranie udziału państw ubiegających się o przyjęcie do Unii w programach Wspólnoty, łącznie z programami badawczymi. Po przystąpieniu pierwszych krajów do Unii całkowita kwota tej pomocy powinna utrzymywać się na stabilnym poziomie 1,5 mld ECU i dotyczyć zwłaszcza krajów, które mają przystąpić do Unii w późniejszym terminie.

Jeśli chodzi o politykę zewnętrzną Unii, odmiennie niż w przypadku ostatniego rozszerzenia, nie nastąpi żaden wzrost kwot na te działania w związku z poziomem PNB nowych członków, ponieważ nowo wstępujące kraje będą otrzymywały - przed przystąpieniem do Unii - pomoc z zewnątrz.

Z tego względu w całym okresie, tj. w latach 2000-2006, górna granica wydatków w Kategorii 4. powinna ogólnie wzrastać tak, jak wzrasta PNB obecnych piętnastu państw członkowskich. W ten sposób Wspólnota będzie mogła rozwijać swe międzynarodowe stosunki, szczególnie z najbliższymi sąsiadami, takimi jak: republiki byłego Związku Radzieckiego, kraje byłej Jugosławii, Albania, kraje basenu Morza Śródziemnego i Turcja. Będzie także mogła zwiększyć zakres świadczonej pomocy humanitarnej, wzięwszy pod uwagę znaczną odpowiedzialność, jaka ciąży na niej w tej dziedzinie. Przyjmuje się przy tym jednak, że w nadchodzących latach nie dojdzie we Wspólnocie do istotnego wzrostu wydatków na rzecz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

## **Wydatki na administrację**

Wysiłki na rzecz usprawnienia sposobu działania Komisji powinny umożliwić utrzymanie dyscypliny, jeśli chodzi o wydatki na administrację. Z tego względu górna granica dla Kategorii 5. wydatków podnosić się może o wiele wolniej niż PNB państw członkowskich, o ile wszystkie instytucje będą prowadzić surową politykę budżetową. Kwoty przeznaczone na ten cel będą musiały pokryć rozpoczęte już programy budowlane i zobowiązania emerytalne, które wzrosną w analizowanym okresie o około 250 mln ECU.

W przeciwieństwie do tego, rozszerzenie Unii pociągnie za sobą wzrost kosztów proporcjonalnie większy od zwiększenia PNB, do jakiego przyczyni się obecność nowych państw członkowskich. Instytucje będą musiały otrzymać odpowiednie wyposażenie, ich pracownicy będą używać w pracy obcych języków, będą także odgrywać inną rolę w tej nowej, bardziej różnorodnej Wspólnocie, a także będą obowiązane zadbać o sprawy bytowe reprezentantów nowych państw członkowskich.

Komisja jest jednak pewna, iż jeśli „wejście” nowych państw członkowskich do różnych instytucji będzie się odbywało stopniowo i będą temu towarzyszyć niezbędne działania usprawniające, to ogólny pułap wydatków administracyjnych w całym okresie 2000-2006, po uwzględnieniu rozszerzenia, może rosnąć wolniej niż PNB rozszerzonej Wspólnoty. Pozwoliłoby to na redukcję relatywnego kosztu funkcjonowania instytucji Wspólnoty.

## Rozwój ogólny Kategorii od 3. do 5.

Zaproponowane wyżej kierunki działań wskazują na odmienne tendencje ewolucji każdej z trzech kategorii. Niemniej, między 2000 r. a 2006 r. całkowity wzrost wydatków, jeśli chodzi o te pozycje, powinien być nieco niższy niż przyrost PNB rozszerzonej Wspólnoty.

### 4. REZERWY

Rezerwy walutowe, która to instytucja została wprowadzona w 1988 r., oraz rezerwy gwarancyjne i rezerwy bezpieczeństwa - wprowadzone w 1993 r., działały, ogólnie biorąc, skutecznie.

W zbliżającym się okresie należy jednak zastanowić się nad redukcją rezerw:

- stopniowa eliminacja *rezerw walutowych* do 2003 r. powinna być możliwa w świetle reformy Wspólnej Polityki Rolnej, która w swych założeniach ma doprowadzić poziom cen kilku podstawowych produktów we Wspólnocie do poziomu cen na rynku światowym, zmniejszając dzięki temu w istotnej mierze wrażliwość budżetu Wspólnoty na wahania kursu dolara,
- rezerwa bezpieczeństwa może zostać ponownie zredukowana do kwoty 200 milionów ECU. Rezerwa ta była systematycznie wykorzystywana do uzupełniania kwot przeznaczonych na działania zewnętrzne, a to sprzeciwia się zasadom właściwej dyscypliny budżetowej. Na istotne pozycje z Kategorii 4. powinny zostać przeznaczone większe kwoty, a sama rezerwa bezpieczeństwa powinna znów odgrywać swą pierwotną rolę, tzn. być swoistym odwodem w przypadku działań podjętych w okolicznościach, których w żaden sposób nie można było przewidzieć podczas opracowywania budżetu.

### 5. PROPONOWANY UKŁAD ODNIESIENIA

Łączna kwota w ogólnych kategoriach wydatków (w sensie zobowiązań) w cenach z 1997 r. daje 17-procentowy wzrost między 1999 r. a 2006 r., który jest mniejszy od wzrostu PNB (24 proc. - według prognoz dla tego samego okresu uwzględniających pierwszą grupę nowych członków Unii). Ponieważ wzrost całkowitej kwoty zobowiązań będzie niższy od wzrostu z poprzedniego okresu, wzrost wypłat będzie bardziej wyraźny (20,5 proc.) i stosunek kwot przeznaczonych na zobowiązania do kwot przeznaczonych na wypłaty będzie miał tendencję spadkową w odniesieniu do tego, który został przyjęty przy opracowywaniu obecnie obowiązujących perspektywicznych założeń finansowych.

Niemniej pozostanie istotny margines poniżej pułapu zasobów własnych utrzymywanego na poziomie 1,27 proc. PNB Unii. Prawdopodobnie będzie to więcej niż sumy potrzebne na pokrycie wymaganych kwot, gdyby wzrost ekonomiczny okazał się niższy od przewidywanego. Istnieją jednakże uzasadnione powody, aby pozostawić taki margines:

- proces integrowania się z Unią krajów ubiegających się o członkostwo nie będzie zakończony do końca następnego okresu. Dlatego też rozsądne jest, aby pozostawić pewne środki, które mogą ewentualnie pokryć koszty realizacji porozumień przejściowych dla pierwszej grupy nowych krajów oraz okazać się niezbędne przy następnych etapach rozszerzania Unii;

- jeśli będą temu sprzyjać okoliczności polityczne, kwestia włączenia Europejskiego Funduszu Rozwoju do budżetu może się stać znów aktualna w 2005 r.; gdyby nawet tak się stało, jej wpływ na wysokość puli przeznaczonej na wypłaty stanie się ważny dopiero w jakiś czas później.

### III. UZGODNIENIA DOTYCZĄCE FINANSOWANIA

Należy przyjąć, że w okresie, do którego odnosi się kolejny perspektywiczny plan finansowy, będzie możliwe rozpoczęcie reform niektórych najważniejszych działań Wspólnoty, a także realizacja wyzwania, jakim jest przyjęcie do Unii pierwszej grupy nowych członków, bez przekroczenia pułapu istniejących zasobów własnych (1,27 proc. PNB). Dlatego też nie ma żadnych technicznych ani prawnych powodów, które nakazywałyby modyfikację decyzji na podstawie porozumienia o finansowaniu. Decyzja w sprawie obecnych zasobów pozostaje w mocy tak długo, jak długo nie zostanie zmodyfikowana na mocy nowej decyzji.

Kwestia możliwości przedstawienia propozycji modyfikacji aktualnych uzgodnień o finansowaniu zależy - z tego względu - od oceny ich bieżącej i spodziewanej skuteczności. Ocena ta będzie musiała uwzględniać fakt, że modyfikacja decyzji o zasobach własnych wymagać będzie jednomyślności państw członkowskich oraz ratyfikacji przez parlamenty krajowe.

#### 1. FUNKCJONOWANIE SYSTEMU

Zgodnie z art. 10 decyzji o zasobach własnych. Komisja Europejska przedstawi w 1998 r. wszechstronny raport o funkcjonowaniu systemu zasobów własnych, który obejmie również mechanizm wykorzystany do zmniejszenia wkładu Wielkiej Brytanii oraz ocenę możliwości ustalenia nowych zasobów własnych. Jednak już dziś jest możliwe wyciągnięcie pewnych szerszych wniosków.

Obecne uzgodnienia zapewniły Unii *odpowiednie zasoby finansowe* i należy się spodziewać, że podobnie będzie w okresie, którego dotyczy następny finansowy plan perspektywiczny. Margines, jaki był dostępny ze względu na pułap zasobów własnych, nigdy nie został w pełni wykorzystany. Działo się tak z wielu powodów, takich jak: systematycznie niższe wydatki, na przykład w dziedzinie rolnictwa, i opóźnienia w wywiązywaniu się ze zobowiązań, na przykład w wydatkach strukturalnych. Od 1997 r. redukcja wzrostu wydatków, mierzonych udziałem PNB, jest wynikiem ostrożnych decyzji budżetowych, co pozostaje w zgodzie z wysiłkami państw członkowskich, które zmagają się z konsolidacją swych budżetów. Tendencje te, w połączeniu ze wzrostem wysokości pułapu zasobów własnych na lata 1997-1999, prowadzą do powstania marginesu, który będzie pomocny w złagodzeniu efektów finansowych przystąpienia pierwszej grupy nowych państw do Unii.

Ostatnia modyfikacja decyzji o zasobach własnych, której skutki są odczuwane od 1995 r., sprawiła, że system, dzięki temu, że wkład do budżetu poszczególnych krajów stał się bardziej zgodny z udziałami w łącznym PNB, jest bardziej sprawiedliwy. Wysokość wpływów z VAT, których wydajność jest słabo skorelowana z wkładem, została zredukowana. Podczas gdy w 1992 r. wpływy z VAT wciąż jeszcze stanowiły 61,6 proc. całkowitych zasobów,

którymi dysponowała Unia, w 1996 r. udział ten zmniejszył się - do 51 proc.; oczekuje się, że spadnie on do 33 proc. do 1999 r. Wzrost relatywnego udziału wsparcia ze strony PNB był jednak mniej gwałtowny niż przewidywano, ponieważ rzeczywiste wydatki Unii (i wsparcia) wzrosły poniżej pułapu zasobów własnych i mniej niż przewidywano w 1992 r. Chociaż pewne usprawnienia w „prawidłowości” systemu finansowania miały już miejsce, to jednak największe zmiany są dopiero spodziewane.

Udział budżetu Wspólnoty finansowanego przez tzw. tradycyjne zasoby własne (opłaty celne i podatki rolne) również nieustannie się zmniejszał. W 1992 r. zasoby te stanowiły jeszcze 22 proc. całkowitych wpływów, ale oczekuje się, że w 1999 r. spadną poniżej 15 proc.

## **2. EWENTUALNE NOWE ŹRÓDŁO ZASOBÓW WŁASNYCH?**

Tendencja opisana w poprzednim punkcie skłania często do wysuwania żądań, aby wprowadzić nowe źródło zasobów własnych, oparte na podatkach, co doprowadziłoby do zwiększenia zasobów. Wpłaty do budżetu wynikające z VAT i wielkości PNB postrzegane są przez państwa członkowskie jako transfery ze skarbu państwa, a nie jako rzeczywiste zasoby własne Wspólnoty.

Wprowadzenie nowego systemu zasobów własnych napotyka jednak ciągle jeszcze na techniczne i - przede wszystkim - instytucjonalne przeszkody. Jedną z istotnych kwestii jest to, aby fiskalna autonomia Unii nie została zdecydowanie wzmocniona poprzez wzrost w finansowaniu udziału opartych na podatkach zasobów własnych. Tak długo, jak uzupełniające finansowanie budżetu pochodzi z zasobu „komplementarnego”, który uaktywnia transfery ze skarbu państwa poszczególnych członków, jakkolwiek wzrost wydatków Unii ciągle jeszcze będzie znajdował odzwierciedlenie w odpowiednim wzroście wypłat z zasobów własnych. Rzeczywista modyfikacja to powstanie sytuacji, w której całość budżetu Wspólnoty byłaby finansowana przez autonomiczne zasoby finansowe. Oznaczałoby to jednak znaczący rozwój instytucjonalny Unii Europejskiej, który w obecnej fazie procesu integracyjnego miałby niewielkie szanse na poparcie ze strony wszystkich państw członkowskich.

Ponadto wprowadzenie jakiegokolwiek nowego źródła zasobów prawdopodobnie spowoduje, że system stanie się mniej sprawiedliwy. Jest bowiem mało realne, aby takie nowe źródło dawało wpłaty proporcjonalne do udziału w łącznym PNB, a wobec tego wymagałoby to wprowadzenia odpowiedniego mechanizmu wyrównawczego. O ile mechanizm taki sprawiałby, że system ten stałby się bardziej sprawiedliwy, o tyle też prowokowałby pytanie, czy nie byłoby bardziej efektywne, w sensie ponoszonych kosztów, przekształcenie go w system całkowicie oparty na wpłatach na podstawie PNB.

W istocie istnieją mocne argumenty za zastąpieniem źródła wpływów z VAT. Jego słabe powiązanie ze zdolnością do wpłat do wspólnego budżetu już doprowadziło do decyzji o stopniowym redukowaniu jego znaczenia. Co więcej, w krajach, gdzie zharmonizowano górną stawkę podatku, zasób ten stanowi już efektywnie zasób odnoszący się do GNP, ponieważ jego podstawą jest konwencjonalne „0,50 proc. GNP”. Można byłoby wskazać też wiele argumentów, które przemawiają za zastąpieniem tradycyjnych zasobów własnych wpłatami zgodnymi z wielkością PNB.

### 3. GŁÓWNE TENDENCJE DO 2006 R.

Pierwszy etap przyjmowania nowych państw do Unii wpłynie na sytuację budżetową wszystkich obecnych państw członkowskich, zmniejszając bilans dodatni beneficjentów netto i powiększając ujemny bilans pozostałych. Poziom zamożności krajów kandydujących do Unii jest o wiele niższy od poziomu w Unii i dlatego też kraje te będą się stanowczo domagać poważnych kwot z Funduszu Strukturalnego. Doświadczenia płynące z rozszerzenia Unii o Hiszpanię i Portugalię skłaniają ponadto do wniosku, że dla krajów kandydujących mogą zostać wprowadzone w płatnościach z tytułu „zasobów własnych” długie okresy przejściowe.

Kierunki przyszłych wydatków Unii będą zależały od niezbędnych reform podstawowych dziedzin polityki Unii. Wspólna Polityka Rolna zostanie zmodyfikowana, zgodnie z wytycznymi poprzedniej reformy, a zmiany będą dotyczyły w zasadzie tych samych co wówczas produktów. Z tego też względu nowa reforma wywierać będzie swój wpływ na sytuację budżetową państw członkowskich, według tego samego schematu co poprzednio. Jej wpływ na sytuację budżetową może być jednak mniejszy, ponieważ straty w dochodach częściowo tylko będą wyrównywane przez wzrost pomocy bezpośredniej.

Wydatki z Funduszu Strukturalnego w nowych państwach członkowskich zostaną sfinansowane ze środków uzyskanych w wyniku polityki zwiększonej koncentracji środków w obecnych państwach członkowskich (co może dostarczyć 1/3 potrzebnej kwoty) oraz z wykorzystania marginesu, jaki powstanie w wyniku wzrostu gospodarczego (pozostałe 2/3). Regiony, które będą nadal sklasyfikowane pod Celem I i w których wskaźnik bezrobocia będzie wysoki, otrzymają wyższe kwoty *per capita*.

Polityka wewnętrzna będzie bardziej skoncentrowana na kluczowych kwestiach, takich jak: prace w dziedzinie badań i rozwoju oraz wspieranie zakończenia programu budowy sieci transeuropejskich. Koncentracji tej towarzyszyć będzie zwiększony nacisk na kryteria selekcji, m.in. związane z najwyższą jakością i interesem Wspólnoty. Efektem tego powinna być bardziej zrównoważona alokacja wydatków wśród państw członkowskich.

Podczas gdy przewidywanie tendencji budżetowych dla Wielkiej Brytanii nie stanowi już problemu większego niż w przypadku pozostałych państw członkowskich, to przyszła jej sytuacja w kategoriach względnej zamożności pozostaje w dużej mierze niepewna, a jest to jeden z czynników, ze względu na który Wielkiej Brytanii zostały przyznane ulgi. Opracowanie prognozy względnej zamożności w Wielkiej Brytanii do 2006 r. zależy od prognozowania na okres dziewięciu lat wskaźników wzrostu gospodarczego i inflacji dla wszystkich państw członkowskich oraz względnej tendencji kursu funta szterlinga, gdyby Wielka Brytania zdecydowała się nie przystąpić do Unii Ekonomicznej i Monetarnej. W Unii, liczącej 15 członków, jest prawdopodobne, że w 2006 r. względna zamożność Wielkiej Brytanii ciągle jeszcze będzie poniżej średniej Unii. Przystąpienie do Unii czterech lub pięciu krajów kandydujących może wpłynąć na zmianę sytuacji.

W okresie rozszerzenia konieczne będzie przyjęcie definicji pojęcia „wydatki”, które byłyby podstawą do obliczania ulgi. Pozwoli to uniknąć bezpodstawnego wzrostu jej wielko-

ści w rezultacie jedynie statystycznej zmiany. Jest to niezbędne, ponieważ w chwili rozszerzenia Unii niektóre środki przeznaczone dla nowych państw członkowskich, zaliczane obecnie do kategorii „wydatki zewnętrzne” i z tego względu nie brane pod uwagę w rachunkach, przejdą do płatności w kategorii „polityka wewnętrzna”, które będą już uwzględniane w rachunkach.

#### 4. PRZYSZŁY SYSTEM FINANSOWANIA

Wkłady wnoszone przez poszczególne państwa do budżetu Unii stały się bardziej proporcjonalne do udziału w PNB, co zwiększyło sprawiedliwość obecnego systemu finansowania. Wydatki Wspólnoty w coraz większym stopniu są przeznaczone na osiągnięcie spójności, co powoduje, że redystrybucji podlegają poważne kwoty. Nawet jeśli względna sytuacja budżetowa rozwinęła się stosownie do oczekiwań z okresu negocjacji o obecnych zasobach własnych, to w niektórych przypadkach kombinacja tych tendencji i niskiej efektywności wydatków na rolnictwo prowadzi - w rezultacie - do sytuacji postrzeganej jako nadmierne obciążenie finansowe netto.

Następne etapy rozszerzania Unii, które nastąpią w okresie objętym kolejnym perspektywicznym planem finansowym, w nieunikniony sposób doprowadzą do pogorszenia się możliwości korzystania z budżetu UE przez wszystkie obecne państwa członkowskie. Nie można tego traktować jako zaskoczenia i nie powinno to być powodem do żądania rekompensaty. W tym samym okresie jednak nie oczekuje się, że przy utrzymaniu bieżących uzgodnień finansowych oraz dzięki efektom reform w podstawowych sferach działalności Wspólnoty dojdzie do większych zmian we względnym dostępie do unijnego budżetu przez państwa członkowskie.

Stan niepewności w kwestii przyszłej względnej zamożności w Wielkiej Brytanii skłonił Komisję do złożenia propozycji zawieszenia poddania ponownej analizie mechanizmu przyznawania temu krajowi ulg - aż do okresu po pierwszym etapie rozszerzenia UE. Wtedy będzie można przystąpić do oceny sytuacji na podstawie bardziej wiarygodnych danych. Gdyby względna zamożność kraju była wyższa niż średnia Unii, to należałoby dokonać rewizji aktualnych uzgodnień i przygotować projekt redukcji obecnej ulgi.

Rewizja ta może również objąć sposób finansowania ulgi budżetowej. Gdyby wyniki miały świadczyć, że efekty reformy Wspólnej Polityki Rolnej w sposób istotny odbiegają od oczekiwanych oraz prowadzą do niepożądanego sytuacji budżetowej, to można wyobrazić sobie dostosowania związane z kluczem jej finansowania. Pierwszego kroku w tym kierunku dokonano już w Fontainbleau, kiedy to zdecydowano, że Niemcy zapłacą 2/3 sum powstających ze standardowego klucza, czyli na podstawie PNB.

Można też rozważyć bardziej fundamentalną reformę, czy i kiedy Unii potrzebny będzie wzrost jej zasobów finansowych powyżej obecnego poziomu 1,27 proc. PNB. W takim przypadku prawdopodobne może się stać dokonanie ponownej analizy całej struktury systemu zasobów własnych. Gdyby ponadto stan budżetu miał być w sposób znaczący zmieniony przez wzrost wydatków lub przez reformę struktury finansowania, to właściwe byłoby zastanowienie się nad wprowadzeniem ogólnego systemu korekt, co odnosiłoby się także do problemu Wielkiej Brytanii, w zamierzeniu swoim mającego doprowadzić do załagodzenia dalszego pogłębiania się zasadniczego braku równowagi w całym systemie.

# ANEKS

**Tabela 1:** Zarys ramowych założeń finansowych na lata 2000-2006 (w cenach z 1997 r.)

**Tabela 2:** Tytuł 1: Wydatki na politykę rolną (w cenach bieżących)

**Tabela 3:** Tytuł 2: Wydatki na cele strukturalne (w cenach z 1997 r.)

**Wykres 1:** Wydatki w Kategoriach: 3 (Inne działania wewnętrzne), 4 (Polityka zewnętrzna) i 5 (Wydatki administracyjne); w cenach z 1997 r.

**Podstawowe założenia (dla tabel 1-4 i wykresu)**

- 1999 r.; *Bieżące ramowe założenia finansowe, w cenach z 1997 r., na podstawie prognoz gospodarczych z maja 1997 r.*

- *Wzrost realnego PNB po 1998 r.: średnio 2,5 proc. rocznie dla wszystkich obecnych państw członkowskich, średnio 4 proc. dla krajów kandydujących.*

- *Przyjęty deflator PNB w ECU po 1998 r. (dla kalkulacji założeń wydatków w rolnictwie w cenach bieżących): średnio 2 proc. rocznie.*

- *Założenie o charakterze roboczym, iż pięć krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz Cypr przystąpią do UE w 2002 r.*

**Tabela 5:** Pułap zasobów własnych i rzeczywiste zasoby budżetu (lata 1993-1999)

**Tabela 6:** Udział procentowy w finansowaniu Unii Europejskiej i w łącznym PNB (lata: 1992, 1996 i 1999)

Tabela 1

Zarys ramowych założeń finansowych na lata 2000–2006 (w cenach z 1997 r.)

[w mld ECU]

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
WSPÓLNA POLITYKA ROLNA	43,3	44,1	45,0	46,1	47,0	48,0	49,0	50,0
DZIAŁANIA STRUKTURALNE	36,1	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8
<i>w tym wyrównania</i>	<i>1,8</i>							
POLITYKA WEWNĘTRZNA	6,1	6,1	6,4	7,3	7,5	7,7	7,9	8,1
POLITYKA ZEWNĘTRZNA	6,6	6,6	6,8	7,0	7,1	7,3	7,5	7,6
WYDATKI ADMINISTRACYJNE	4,5	4,5	4,6	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5
REZERWY	1,2	1,0	1,0	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
<b>ŚRODKI NA ZOBOWIĄZANIA</b>	<b>97,8</b>	<b>97,5</b>	<b>99,8</b>	<b>105,1</b>	<b>107,1</b>	<b>109,5</b>	<b>112,0</b>	<b>114,5</b>
<b>NIEZBĘDNE ŚRODKI</b>	<b>92,5</b>	<b>94,1</b>	<b>96,6</b>	<b>101,1</b>	<b>103,9</b>	<b>106,5</b>	<b>108,9</b>	<b>111,4</b>
Niezbędne środki (w % PNB)	1,25%	1,24%	1,24%	1,22%	1,22%	1,22%	1,22%	1,22%
Środki na nie przewidywane wydatki	0,02%	0,03%	0,03%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
Pałap środków własnych	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Tabela 2

Tytuł 1: Wydatki na politykę rolną (w cenach bieżących)

[w mld ECU]

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Wydatki ogółem (w cenach bieżących) <sup>1)</sup>	45,0	46,7	48,5	50,6	52,6	54,7	56,9	59,2
Wydatki na Wspólną Politykę Rolną (w cenach bieżących)		44,0	45,9	49,7	52,1	53,2	53,9	54,5
Obecnych 15 członków Wspólnoty								
Zreformowana WPR	41,7	41,6	43,4	45,4	47,3	47,9	47,9	47,9
Nowe środki przeznaczone na rozwój terenów wiejskich i środki horyzontalne w rybołówstwie		1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1
Nowe państwa członkowskie								
WPR (środki rynkowe)		0,0	0,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4
Specjalne środki towarzyszące na rozwój terenów wiejskich		0,0	0,0	0,6	1,0	1,5	2,0	2,5
Pomoc przedczłonkowska <sup>2)</sup>		0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
<b>Środki na nie przewidziane wydatki</b>		<b>2,7</b>	<b>2,6</b>	<b>0,9</b>	<b>0,5</b>	<b>1,5</b>	<b>3,0</b>	<b>4,7</b>

<sup>1)</sup> Zakłada się 2% deflator rocznie w okresie 1999–2006.<sup>2)</sup> Równa 500 mln ECU w stałych cenach z 1997 r.

Tabela 3

Tytuł 2: Wydatki na cele strukturalne (w cenach z 1997 r.)

[w mld ECU]

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Obecnych 15 członków Wspólnoty Fundusze strukturalne	31,4	31,3	32,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3
Fundusz Kohezyjny	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Nowe państwa członkowskie <sup>1)</sup> Pomoc przedczłonkowska		0,0	0,0	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
<b>OGÓŁEM</b>	<b>34,3</b>	<b>35,2</b>	<b>36,0</b>	<b>38,8</b>	<b>39,8</b>	<b>40,7</b>	<b>41,7</b>	<b>42,8</b>

<sup>1)</sup> Łącznie z udziałem w Funduszu Kohezyjnym

Tabela 4

Pomoc przedczłonkowska i wydatki związane z przystąpieniem do UE nowych państw członkowskich (w cenach z 1997 r.)

[w mld ECU]

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Pomoc przedczłonkowska, ogółem</b>	<b>1,3</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>
Tytuł 1		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Tytuł 2		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Tytuł 4 <sup>1)</sup>	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Inne kraje kandydujące <sup>2)</sup> Nowe państwa członkowskie <sup>2)</sup>	0,5 <b>0,8</b>	1,2 <b>1,8</b>	1,2 <b>1,8</b>	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
<b>Kwoty przeznaczone dla nowych państw członkowskich</b>				<b>5,8</b>	<b>8,2</b>	<b>10,8</b>	<b>13,3</b>	<b>15,7</b>
Tytuł 1 <sup>1)</sup>				1,5	1,9	2,4	2,9	3,3
Tytuł 2				3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
Tytuł 3				0,7	0,7	0,8	0,8	0,8

<sup>1)</sup> Suma z 1999 r. stanowiłaby podstawę.<sup>2)</sup> Podział w latach 1999–2001 ma charakter wyłącznie teoretyczny.<sup>3)</sup> Kwoty przełożone na ceny z 1997 r. w celach porównawczych. Dostępne wyłącznie szacunki w cenach bieżących.

Wykres 1 – Wydatki w Kategoriach: 3, 4 i 5 (mld ECU, w cenach z 1997 r.)

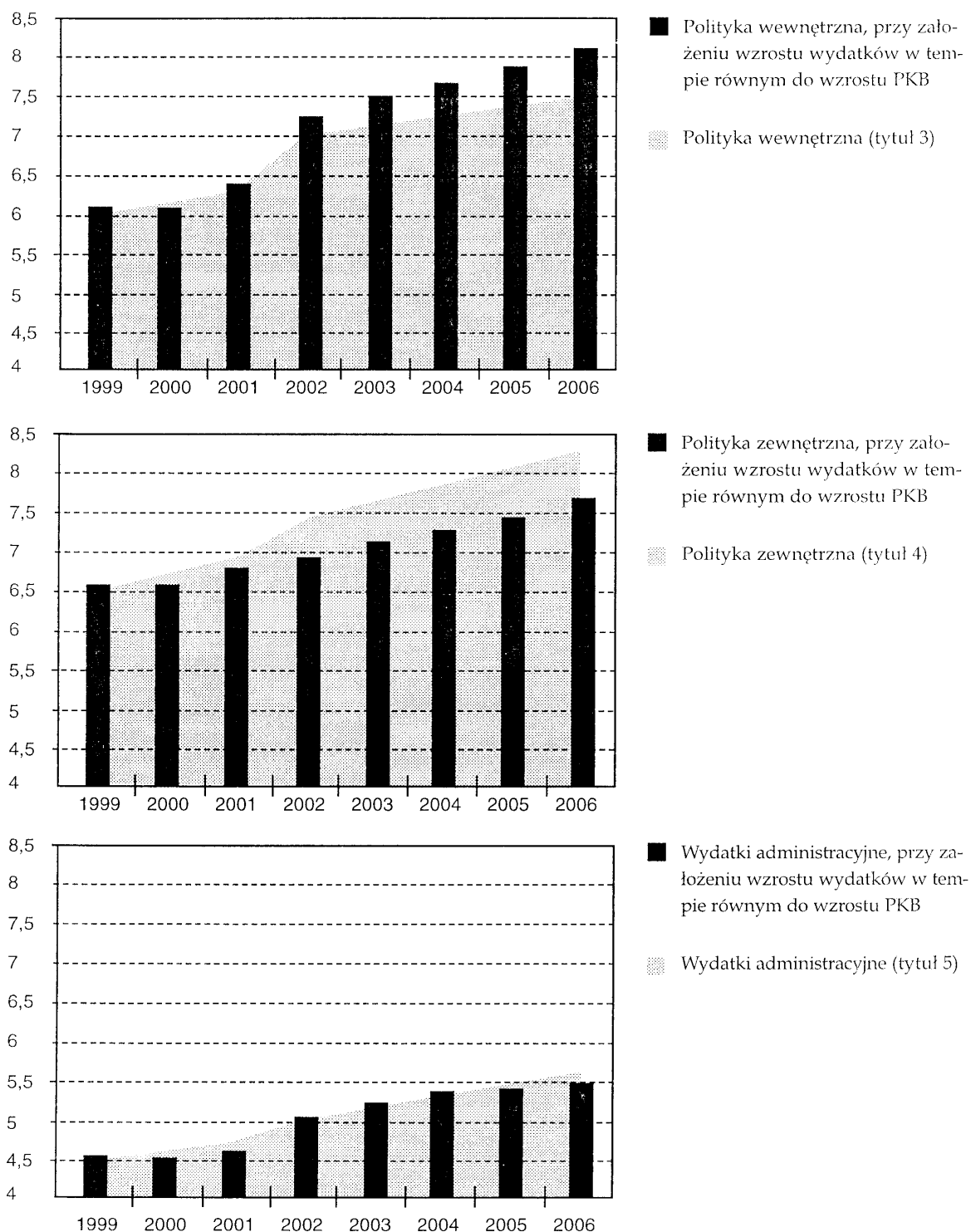


Tabela 5

Pułap zasobów własnych i rzeczywiste zasoby budżetu

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pułap (w proc. PNB)	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27
Zasoby ogółem (w proc. PNB)	1,11	1,12	1,15	1,17	1,17	1,15	1,15
Środki nie wykorzystane	0,09	0,08	0,06	0,05	0,07	0,11	0,12

lata 1993-1997: budżet, 1998 r.: projekt budżetu przedstawiony przez Komisję Europejską, 1999 r.: szacunki oparte na ekstrapolacji projektu budżetu na 1998 r.

Tabela 6

Udział procentowy w finansowaniu Unii Europejskiej i w łącznym PNB

	1992		1996		1999	
	Budżet	PNB	Budżet	PNB	Budżet	PNB
1) Austria	—	—	2,7	2,6	2,6	2,5
2) Belgia	4,0	3,1	3,9	3,1	3,8	3,0
3) Dania	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0
4) Finlandia	—	—	1,4	1,4	1,4	1,4
5) Francja	18,7	18,6	17,5	18,1	17,5	17,5
6) Grecja	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
7) Hiszpania	8,6	8,2	6,3	6,8	6,7	6,7
8) Holandia	6,3	4,6	6,2	4,6	5,9	4,6
9) Irlandia	0,8	0,7	0,9	0,7	1,0	0,8
10) Luksemburg	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
11) Niemcy	30,2	28,2	29,4	27,4	27,7	26,2
12) Portugalia	1,5	1,3	1,3	1,2	1,4	1,3
13) Szwecja	—	—	2,6	2,9	2,9	2,8
14) Wielka Brytania	11,9	14,8	11,6	13,4	11,9	15,1
15) Włochy	14,7	17,0	12,5	14,1	13,4	14,3