

# **POLITYCZNE PODSTAWY PROCESU POSZERZANIA UNII EUROPEJSKIEJ**

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

Wydawca: Kolegium Europejskie – Natolin

Nakład: 500 egz.

Wydrukowano w lipcu 1999 r.

Copyright ©: Program Phare/Sierra

Centrum Europejskie Natolin

Książka została sfinansowana z funduszy programu Phare/Sierra

Druk: NAJ COMP s.c.

ISBN 83-910358-3-2

## Spis treści

<b>WPROWADZENIE</b> .....	5
<b>TRAKTAT AMSTERDAMSKI</b> .....	6
<b>Reforma instytucjonalna</b> .....	8
<b>Elastyczność</b> .....	15
<b>Europejska Unia Ekonomiczno-Monetarna i sprawy zatrudnienia</b> .....	19
<b>Współpraca w dziedzinie Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości</b> .....	23
<b>Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa</b> .....	29
<b>AGENDA 2000</b> .....	35
<b>Debata nad finansami</b> .....	35
Agenda 2000 – nowe ramowe założenia finansowe (na lata 2000-2006) oraz projekt nowej Perspektywy Finansowej na lata 2000-2006 .....	38
Pomoc dla krajów kandydujących .....	39
<b>Polityka strukturalna</b> .....	41
Reforma funduszy strukturalnych .....	44
<b>Rolnictwo</b> .....	51
Reforma Wspólnej Polityki Rolnej a rozszerzenie .....	60
<b>DEBATA O DYFERENCJACJI I KONKLUZJE PREZYDENCJI LUKSEMBURSKIEJ</b> .....	62
<b>PODSUMOWANIE</b> .....	66
<b>PRZYPISY</b> .....	71
<b>Aneks 1: Rozkład głosów w Radzie Unii Europejskiej</b> .....	82
<b>Aneks 2: Projekt Perspektywy Finansowej na lata 2000-2006</b> .....	83
<b>Aneks 3: Wydatki związane z rozszerzeniem, finansowanie</b> .....	84
<b>UZGODNIENIA PODJĘTE NA SZCZYCIE W BERLINIE – OCENA Z PERSPEKTYWY ROZSZERZENIA</b> .....	85
<b>Aneksy</b> .....	103

Poniższy raport został przygotowany w czerwcu 1997 r., a więc jeszcze przed ostatecznym uzgodnieniem Traktatu Amsterdamskiego. W czasie kolejnych kilku miesięcy Traktat został oddany w ręce ekspertów, którzy dokonali w nim paru modyfikacji<sup>\*</sup>. Oczywiście tekst raportu ich nie uwzględnia, tak jak i ostatecznej zmiany numeracji artykułów Traktatu (posługujemy się numeracją Traktatu z Maastricht). Opis negocjacji nad Agendą 2000 oryginalnego raportu również kończy się na czerwcu 1997 r. O ile wszystkie konstatacje i wywody związane z opisem oraz oceną Traktatu Amsterdamskiego nie tracą swojego akademickiego i praktycznego waloru<sup>\*\*</sup>, o tyle po szczycie Unii Europejskiej w Berlinie opis sytuacji negocjacyjnej dotyczącej Agendy 2000 z roku 1997 ma jedynie wartość historyczną. Dlatego też zdecydowaliśmy się dołączyć do raportu ocenę szczytu berlińskiego i zawartego tam kompromisu w sprawie reformy unijnego budżetu, funduszy strukturalnych i Wspólnej Polityki Rolnej.

Pozostaje tylko wyrazić podziękowania osobom, bez których powstanie i publikacja obecnego raportu nie byłyby możliwe. Przede wszystkim Rektorowi Jackowi Sarusz-Wolskiemu, *spiritus movens* wszystkich projektów badawczych w Natolinie, Leszkowi Jesieniowi – natolińskiemu naczelnemu mózgowi i krytykowi, Wiktorowi Poźniakowi oraz jego ekipie – naszym nieocenionym bibliotekarzom, bez których zdani bylibyśmy na wiedzę jedynie gazetową, oraz Pani Marii Żółtowskiej, bez której nic nie ukazałoby się drukiem.

Rafał Trzaskowski, Warszawa, 22 maja 1999 r.

---

<sup>\*</sup> Między innymi zlikwidowana została niepewność co do jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości nad „wzmocnioną współpracą” w I filarze – ponad wszelką wątpliwość Trybunał będzie władny wypowiedzieć się w tej kwestii oraz zmieniony został skład „trojki” w II filarze – obejmować on będzie przedstawiciela Komisji, Prezydencję oraz Wysokiego Reprezentanta WPZB.

<sup>\*\*</sup> Pomimo wielu inicjatyw instytucjonalnych (Notre Europe, Raport Bourlangesa, Druga inicjatywa Schauble’a-Lamersa, Raporty Fundacji Eberta) nadal wydaje się, że najbliższa konferencja międzyrządowa zajmie się nie rozwiązanymi w Amsterdamie kwestiami technicznymi, nie podejmując dyskusji na temat europejskiej konstytucji i reorganizacji unijnego porządku prawnego i odsuwając tę fundamentalną debatę na później.

## Wprowadzenie

Poniższy raport przedstawia sytuację polityczną w Unii Europejskiej przed jej rozszerzeniem oraz ukazuje wpływ, jaki obecny stan rzeczy może mieć na przebieg negocjacji akcesyjnych. Jego celem nie jest analiza Traktatu Amsterdamskiego, Agendy 2000 czy konkluzji ze szczytu w Luksemburgu *per se*. Chodzi tutaj raczej o naszkicowanie politycznej panoramy Unii Europejskiej, przedstawienie stanowisk, jakie zajmują poszczególne państwa, oraz prześledzenie debaty toczącej się wokół największego od lat wyzwania, przed jakim stanęła Wspólnota Europejska – rozszerzenia na Europę Środkową i Wschodnią.

Zaprezentowanie obecnej sytuacji politycznej wymaga analizy niektórych aspektów Traktatu Amsterdamskiego i okoliczności jego podpisania, omówienia propozycji zreformowania unijnych finansów, Wspólnej Polityki Rolnej (CAP) oraz funduszy strukturalnych zawartych w Agendzie 2000, jak również pobieżnej choćby prezentacji konkluzji prezydencji luksemburskiej. Tylko bowiem dogłębne poznanie tych dokumentów pozwala zrozumieć obecny stan negocjacji wewnątrzwspólnotowych oraz motywy zachowań poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej.

W związku z tym że Traktat Amsterdamski nie przyniósł spodziewanego rozwiązania kwestii instytucjonalnej w negocjacjach wewnątrzwspólnotowych dotyczących finansów, polityki rolnej oraz pomocy strukturalnej niezbędna jest debata nad strukturą instytucjonalną Unii Europejskiej. Ponieważ jednak dyskusja nad tymi zagadnieniami będzie się odbywać jednocześnie, trudno się spodziewać rozwiązania jakiegokolwiek kwestii osobno. Negocjacje w sprawie szczegółowych propozycji zawartych w Agendzie 2000 dopiero się rozpoczynają i prawdopodobnie trwać będą aż do chwili zatwierdzenia perspektywy budżetowej na lata 2000-2006, a więc do roku 1999. Celem raportu jest zatem jedynie próba przedstawienia zarysowujących się między państwami członkowskimi linii podziału oraz oceny wpływu wewnętrznej unijnej debaty na przebieg negocjacji akcesyjnych.

Przed przystąpieniem do Unii Europejskiej kraje kandydujące zobowiązane są do przyjęcia całego *acquis communautaire*. Ramy obecnego *acquis* w dużej mierze definiowane są przez Traktat Amsterdamski, dlatego też zrozumienie istoty zobowiązań (przynajmniej w części traktatowej) wymaga zarysowania ogólnych założeń Traktatu, zwłaszcza tych jego postanowień, które będą miały bezpośredni wpływ na negocjacje akcesyjne. Jak wiadomo, państwa kandydujące wejdą do Unii Europejskiej po zakończeniu negocjacji nad reformami zawartymi w Agendzie 2000. Bez szczegółowej analizy propozycji Komisji Europejskiej w tym zakresie nie sposób myśleć o przyszłym kształcie Unii, do której będziemy wstępować. Dopełnieniem tej analizy powinno być omówienie konsekwencji podjęcia decyzji o dyferencjacji, co nastąpiło podczas szczytu w Luksemburgu.

To właśnie perspektywa rozszerzenia Unii Europejskiej na kraje Europy Środkowej i Wschodniej jest bezpośrednim bodźcem podjęcia wewnętrznych reform w UE. Przeprowadzenie dogłębnej reformy systemu instytucjonalnego, Wspólnej Polityki Rolnej oraz funduszy strukturalnych, a co za tym idzie – również unijnych finansów, konieczne jest bez względu na przebieg procesu poszerzania. Unia wymaga reformy wewnętrznej w takim samym stopniu jak kraje kandydujące. Rozszerzenie jest tylko katalizatorem tej reformy, podobnie jak przygotowanie do członkostwa stanowi katalizator reform w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

# Traktat Amsterdamski

Przed podjęciem próby oceny Traktatu Amsterdamskiego należy najpierw odpowiedzieć na podstawowe pytanie: względem czego ta ocena ma być sformułowana? Czy względem ambitnych wizji przedstawianych przez różnych polityków i naukowców, czy też wymogów rzeczywistości? Jak słusznie stwierdza Wolfgang Wessels, przede wszystkim należy ominąć różne pułapki metodologiczne – nie warto więc mówić o rozczarowaniach i niespodziankach, bo są to określenia subiektywne; nie warto również mówić o wygranych i przegranych, bo Traktat Amsterdamski nie może być oceniany w kategoriach konkursu piękności<sup>1</sup>. Naprawdę sensowna wydaje się ocena Traktatu jedynie pod kątem wypełnienia celów, które państwa członkowskie UE postawiły przed sobą w raporcie przygotowanym przed przedstawicielami rządów „piętnastki”, pracujących w tak zwanej Grupie Refleksyjnej. Chodziło zatem o przybliżenie Unii do obywatela (obywatel a Unia), usprawnienie systemu instytucjonalnego Unii (warunki efektywniejszej pracy Unii i przygotowanie do jej poszerzenia) oraz reformę Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (przyznanie Unii większych możliwości działania na zewnątrz). Podstawową motywacją reformy była konieczność przygotowania Unii do rozszerzenia, bez wątpienia największego wyzwania, przed jakim obecnie stoi „piętnastka”. Już w 1994 r., na szczycie Unii Europejskiej na Korfu, zasygnalizowano wagę tego priorytetu – „Konferencja Międzyrządowa 1996 roku będzie miała za zadanie przygotowanie reformy instytucjonalnej koniecznej dla rozszerzenia”. W szczególności za konieczne zostało uznane podjęcie reformy instytucjonalnej, co jasno wynikało ze wszystkich komentarzy poświęconych pracom Grupy Refleksyjnej.

Fundamentalna reforma systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej nigdy nie figurowała w agendzie Konferencji Międzyrządowej. Jak słusznie zauważa Timmermans, „zadaniem IGC z 1996 roku nie było obalenie obecnego systemu, ale jedynie jego konieczne usprawnienie”<sup>2</sup>. Od początku jasne było, że nikt nie pokusi się o zamach na istotę jedyne w swoim rodzaju systemu instytucjonalnego, który opiera się na harmonijnej kohabitacji rozwiązań wspólnotowych ze współpracą międzyrządową. Chodziło tylko o usprawnienie istniejącego systemu, tak aby mógł on sprostać wyzwaniu rozszerzenia. Jest bowiem oczywiste, że wkraczając na drogę najtrudniejszego w swoich dziejach poszerzenia, Unia Europejska wymaga spójnej, a przede wszystkim efektywnej struktury instytucjonalnej, która stanowiłaby solidny fundament dla aparatu decyzyjnego, zdolnego funkcjonować w zupełnie nowych warunkach. Truizmem jest już stwierdzenie, że system instytucjonalny opracowany dla sześciu państw nie będzie się sprawdzał przy rozszerzeniu Unii do dwudziestu, dwudziestu pięciu (albo więcej) krajów, skoro dawno już osiągnął granice wydolności.

W odpowiedzi na konieczność zmiany obecnego systemu opracowano wiele ambitnych propozycji. Jedną z najbardziej doniosłych był raport niemieckiej frakcji parlamentarnej CDU-CSU, przygotowany przez Wolfganga Schaublego i Karla Lamersa, który zaproponował całkowite przewartościowanie obecnego systemu instytucjonalnego. Raport zakładał, że Komisja Europejska stanie się załącznikiem rządu europejskiego, a więc oparty był na założeniach o charakterze quasifederalistycznym<sup>3</sup>. Często też pojawiają się opinie, że międzyrządowa metoda wprowadzania poprawek do Traktatu nie zdaje już egzaminu. Jak twierdzi przewodniczący Parlamentu Europejskiego Gil-Robles, powinien powstać nowy system, w którym bezpośrednio uwzględniano by intere-

sy obywateli Unii<sup>4</sup>. Natomiast Joseph Weiler proponuje ideę permanentnej konferencji międzyrządowej. Propozycje uchwalone przez konferencję co pewien czas byłyby poddawane akceptacji przez Radę Europejską. Dzięki temu uniknięto by sytuacji, w której sporne kwestie o małym ciężarze gatunkowym blokowałyby obrady Konferencji Międzyrządowych, powoływanych co kilka lat do rozstrzygnięcia problemów o charakterze konstytucyjnym<sup>5</sup>. W obecnej sytuacji politycznej wszelkiego rodzaju rewolucyjne plany mają jednak bardzo nikłą szansę na realizację. Reforma instytucjonalna jako taka była jednak i jest powszechnie postrzegana jako warunek *sine qua non* rozszerzenia, jeżeli tylko Unia ma zachować zdolność do efektywnego działania. Ponadto, jak słusznie stwierdzili redaktorzy „Common Market Law Review”, „jeżeli odpowiedź na fundamentalne kwestie instytucjonalne będzie mało przekonująca, można się spodziewać fali rozgoryczenia i rozczarowania całym projektem europejskiej integracji”<sup>6</sup>.

Analiza Traktatu Amsterdamskiego – przeprowadzona z punktu widzenia zadań, jakie postawiła sobie Konferencja Międzyrządowa – może doprowadzić tylko do negatywnych konkluzji. Jedynie reforma Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Sprawiedliwości zakończyła się umiarkowanym sukcesem. Zmiany we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa okazały się kosmetyczne, natomiast reforma instytucjonalna w praktyce nie została przeprowadzona, a wszelkie ważniejsze postanowienia w tym zakresie zostały odłożone na później. Dobrym podsumowaniem tej krótkiej konstatacji są słowa Franklina Dehousse’a, reprezentanta rządu belgijskiego w Grupie Refleksyjnej: „Konferencja Międzyrządowa zakończyła się niepowodzeniem, ponieważ rządowi państw członkowskich nie udało się przygotować Unii na rozszerzenie i przeprowadzić reformy instytucjonalnej, która konieczna była jeszcze przed przyjęciem do Unii Szwecji, Finlandii i Austrii. (...) Traktat Amsterdamski jest również sukcesem, jako że wprowadził do tekstu Traktatu o Unii Europejskiej całą serię pożądanых poprawek”<sup>7</sup>. Rzeczywiście, wprowadzono wiele poprawek, ale rodzi się pytanie, czy ich jakość może zrównoważyć zaniechanie kroków, których podjęcie wydawało się niezbędne. Pozostaje jeszcze kwestia najważniejsza: czy Traktat Amsterdamski rzeczywiście przygotował Unię na poszerzenie, czy wbrew deklaracjom polityków oraz wnioskowi szczytu w Amsterdamie nie zrobił niczego ważnego, aby ten cel przybliżyć?

Rezultat, jakim się zakończył szczyt w Amsterdamie, można było przewidzieć. W przeciwieństwie do poprzednich, Konferencji Międzyrządowej roku 1996 w istocie nie przyświecał żaden konkretny cel polityczny, bowiem rozszerzenie dla wielu państw stanowiło nadal perspektywę dość odległą. Konferencja nie była efektem wspólnego projektu, którego celem było pogłębienie integracji. Nie chodziło tu ani o akt porównywalny swą doniosłością z zakończeniem budowy wspólnego rynku, ani też ze sformułowaniem zrębów unii politycznej. Co jednak najważniejsze, przede wszystkim zabrakło dwóch czynników: długoterminowej wizji politycznej oraz siły napędowej, która nadałaby całemu procesowi niezbędną dynamikę. Konferencja Międzyrządowa 1996 roku nie była poparta jakąkolwiek wspólną wizją przyszłości<sup>8</sup>. Zabrakło perspektywicznego myślenia, które pomogłoby wypromować jednolitą koncepcję działania<sup>9</sup>. Do agendy obrad coraz to dorzucano nowe kwestie, zamiast się skoncentrować na kilku najbardziej istotnych priorytetach.

Kolejną kwestią był kryzys przywództwa, spowodowany niekorzystną wewnętrzną sytuacją polityczną w kilku państwach członkowskich Unii. Zbliżające się wybory w Niemczech znacznie ograniczyły margines działania kanclerza Helmuta Kohla, któ-

ry w pełni się skoncentrował na realizacji projektu unii monetarnej. Wybory we Francji i zwycięstwo socjalistów w wyborach parlamentarnych postawiły pod znakiem zapytania przyszłość roli, jaką tandem niemiecko-francuski odgrywał w pogłębianiu integracji europejskiej. Wraz z nominowaniem Lionela Jospina na stanowisko premiera Francji nasiliły się rozdziewiki w stosunkach niemiecko-francuskich. Nowy rząd przyczynił się do zmiany francuskich priorytetów w ramach Konferencji Międzyrządowej. Francuzi nalegali na ponowne rozpatrzenie skutków, jakie miało zrodzić podpisanie tzw. Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu, który został już przecież uzgodniony na szczycie w Dublinie w 1996 r. Rząd Lionela Jospina zgodził się na wprowadzenie wielu surowych kryteriów budżetowych, które mają się stać gwarancją powodzenia unii monetarnej tylko w zamian za obietnicę wzmocnienia walki z bezrobociem i wprowadzenie do Traktatu nowego rozdziału o zatrudnieniu<sup>10</sup>. Tak więc doszło do całkowitego przewartościowania rangi omawianych zagadnień. Reforma instytucjonalna zeszła na plan dalszy. Po uzgodnieniu kwestii związanych z Paktem na rzecz Stabilności i polityką zatrudnienia nie stało już ani czasu, ani kapitału politycznego na przeprowadzenie dogłębnej reformy i wypełnienie zadań, jakie postawiły przed sobą państwa członkowskie.

## Reforma instytucjonalna

Jak już wspomniano, reforma instytucjonalna od początku stanowiła najistotniejszy priorytet Konferencji Międzyrządowej. Rozszerzenie miało dać ostateczny bodziec do podjęcia reformy w tym zakresie, gdyż techniczne dostosowanie obecnego systemu do nowej sytuacji wydawało się niemożliwe. W raporcie Grupy Refleksyjnej czytamy: „Przewidywana reforma musi tak dostosować instrumenty Unii, by zagwarantować usprawnienie ich działania w Unii, jaka jest obecnie, oraz w Unii, która powstanie po rozszerzeniu. Reforma jest konieczna już teraz, ale perspektywa poszerzenia czyni z niej kategoryczny wymóg, a wyniki Konferencji będą oceniane w tym właśnie świetle”<sup>11</sup>. Podczas Konferencji Międzyrządowej szefowie państw i rządów nie potraktowali jednakże poważnie ani kwestii rozszerzenia głosowania większościowego, ani redukcji liczby komisarzy, ani też nie podjęli decyzji w sprawie zmiany sposobu ważenia głosów w Radzie Unii Europejskiej.

Wielu komentatorów, w tym Franklin Dehousse, główną słabość nowego Traktatu upatruje w zaniechaniu wprowadzenia do unijnego porządku prawnego głosowania większościowego na większą skalę. Dehousse dopuszcza możliwość funkcjonowania Unii po rozszerzeniu bez reformy składu Komisji Europejskiej oraz zmiany sposobu ważenia głosów, ale uważa, że w powiększonej Unii utrzymanie jedności musi doprowadzić do paraliżu decyzyjnego<sup>12</sup>. Jeszcze przed i w trakcie prac Konferencji Międzyrządowej wielu autorów postulowało konieczność wprowadzenia głosowania większościowego jako obowiązującego w podejmowaniu decyzji<sup>13</sup>. Ten punkt widzenia popierała również większość Grupy Refleksyjnej: „W przypadku legislacji wspólnotowej wyraźna większość członków Grupy jest gotowa, że względu na skuteczność, rozważyć przyjęcie głosowania większościowego jako reguły ogólnej, ponieważ ułatwi to podejmowanie decyzji i, według niektórych, zmniejszy różnice między poziomem rozwoju Jednolitego Rynku (większość kwalifikowana) a politykami w sferze socjalnej, podatkowej i dotyczącej spraw środowiska (gdzie jedność jest często regułą)”<sup>14</sup>.

Argumenty przeciw utrzymaniu jedności często są oparte jedynie na emocjach. Powszechny jest pogląd, że obecny stan rzeczy nie tylko urąga logice, ale przede wszystkim zasadom demokracji<sup>15</sup>. Istotną rolę odgrywają również argumenty bardziej



konkretne – brak rozeznania nowych członków w realiach, które rządzą unijnym systemem decyzyjnym może doprowadzić do nadużywania prawa weta<sup>16</sup>. W wyniku negocjacji Traktatu z Maastricht w wielu przypadkach jednomyślność została utrzymana, część z nich można logicznie wytłumaczyć obroną szczególnych interesów narodowych<sup>17</sup>, część jest natomiast trudna do wyjaśnienia<sup>18</sup>. O ile utrzymanie jednomyślności dla decyzji o charakterze quasikontytucyjnym, postulowane przez większość Grupy Refleksyjnej, nawet w kwestiach, które bezpośrednio dotyczą narodowej suwerenności (takie jak np. reżim językowy – art. 217 czy pośrednie i bezpośrednie opodatkowanie – art. 99 i 100), może mieć swoje uzasadnienie, w przypadku olbrzymiej części innych kwestii klarownego i logicznego wytłumaczenia brak.

Wszystko wskazywało na to, iż Konferencja Międzyrządowa rozwiąże problem rozszerzenia głosowania większościowego, zwłaszcza przy bardziej przychylnym stanowisku nowego labourzystowskiego rządu brytyjskiego. Jeszcze w trakcie trwania konferencji postulowano objęcie dziesiętnastu kwestii głosowaniem większościowym, projekt prezydencji holenderskiej ograniczył liczbę obszarów do jedenastu. Jednakże Traktat Amsterdamski okazał się w tym względzie jeszcze bardziej konserwatywny – głosowanie większościowe znajdzie nowe zastosowanie praktycznie tylko przy sprawach związanych z badaniami naukowymi – art. 130 (wraz z czterema innymi mniej istotnymi obszarami) oraz przy nowych kwestiach wprowadzonych przez Traktat – zatrudnieniu – art. 4 i 5 nowego rozdziału o zatrudnieniu, równym traktowaniu kobiet i mężczyzn – art. 119, walce przeciw korupcji – art. 209a, współpracy w dziedzinie celnej – nowy artykuł. Inne istotne kwestie, przy których Konferencja Międzyrządowa rozważała wprowadzenie głosowania większościowego (takich choćby jak zbliżanie prawodawstwa – art. 100, reforma funduszy strukturalnych – art. 130d, polityka ochrony środowiska, a szczególnie zakres opodatkowania – art. 130s (2), regulacje budżetowe – art. 209), pozostały pod władaniem żelaznej zasady jednomyślności. W większości tych przypadków wprowadzono jednakże procedurę współdecydowania, co stanowi o braku logiki w całym przedsięwzięciu.

Co ciekawe, tym razem reforma, której celem było rozszerzenie głosowania większościowego, nie zablokował rząd brytyjski (Londyn domagał się zachowania jednomyślności tylko w przypadku Karty Socjalnej oraz imigracji), ale kanclerz Helmut Kohl, który nie chciał się narażać przywódcom landów (a zwłaszcza Bawarii) poprzez ograniczenie ich prerogatyw na rzecz Brukseli. Bundesrat, składający się z przedstawicieli landów, zdominowany jest przez SPD. Kanclerz obawiał się, że wyższa izba parlamentu niemieckiego mogłaby negatywnie wypowiedzieć się w kwestii unii monetarnej. Wprawdzie stanowisko takie nie byłoby prawnie wiążące, ale mogłoby mieć bardzo negatywne skutki polityczne. Kohl, koncentrując się na zagwarantowaniu przyszłości unii walutowej, postanowił nie drażnić opozycji, zwłaszcza w perspektywie jesiennych wyborów parlamentarnych. Niemiecki kanclerz zdaje się wierzyć, że sam projekt unii walutowej będzie sprzyjał dalszej integracji politycznej. Rodzi się jednak zasadnicze pytanie: czy to wystarczy? Zwłaszcza w okresie, kiedy wewnętrzna dynamika integracyjna zdaje się słabnąć. Co prawda w historii integracji europejskiej często się zdarzało, że pogłębienie integracji ekonomicznej (wspólny rynek) pociągało za sobą dalszą integrację polityczną (tzw. snowball effect), nikt jednakże nie jest w stanie przewidzieć, czy to samo zdarzy się i teraz. Najważniejszy jednakże jest fakt, że podczas negocjacji nad ostatecznym kształtem Traktatu Amsterdamskiego dokonana się zmiana jakościowa w podejściu głównych aktorów unijnej sceny do kwestii integracji – rząd brytyjski pod

przewodnictwem Tony'ego Blaira – paradoksalnie – stał się bardziej przychylny pogłębieniu w wymiarze funkcjonalnym niż rząd niemiecki.

Brak rozwiązania problemu rozszerzenia głosowania większościowego miał konsekwencje dla całej reformy instytucjonalnej, gdyż mniejsze państwa (a w szczególności Belgia) uzależniły swoją zgodę na przeprowadzenie dogłębnej reformy właśnie od tej kwestii. Mniejsze państwa członkowskie Unii były skłonne zaakceptować propozycję zmian w sposobie ważenia głosów w Radzie oraz ewentualnie redukcję liczby komisarzy właśnie za cenę rozszerzenia głosowania większościowego, które – ich zdaniem – jest gwarantem zachowania ponadnarodowego charakteru Unii. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można przyjąć, że małe państwa mogłyby się wyrzec komisarza, którego postrzegają jako gwaranta swoich interesów, gdyby Unia integrowała się coraz bardziej, co mogłoby zagwarantować, iż tożsamość małych państw nie zostanie naruszona poprzez swego rodzaju dyktariat silniejszych. Rezultat, jakim się zakończyła debata nad rozszerzeniem, nie pozostawił jednak w tym zakresie żadnych wątpliwości: wszystkie bez wyjątku państwa skupiły się na obronie partykularnych interesów narodowych, a nie na pogłębianiu integracji.

W związku z tym że reforma instytucjonalna była swoistym układem naczyń połączonych, kwestia zaniechania wprowadzenia na większą skalę głosowania większościowego przyczyniła się do jej całkowitego zablokowania. Mniejsze państwa łączyły sprawę rozszerzenia głosowania większościowego z możliwością redukcji liczby komisarzy, państwa większe zaś ze zmianą sposobu ważenia głosów. (Zwłaszcza Niemcy i Hiszpanie postulowali zmianę sposobu ważenia głosów, domagając się rekompensaty za utratę komisarza w postaci większej liczby głosów w Radzie.)<sup>19</sup> Bez przeprowadzenia reformy ważenia głosów rozszerzenie o kolejnych kilka małych państw (tylko Polska może być postrzegana jako państwo średnio-duże) powiększyłoby tylko tę nierównowagę<sup>20</sup>. Po włączeniu nowych sześciu krajów do Unii państwa duże (Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Włochy) reprezentowałyby 59% unijnej populacji, ale miałyby zaledwie 35% głosów w Radzie (jeśli dodać Hiszpanię i Polskę, proporcje te przedstawiałyby się następująco: 77% populacji i 50% głosów w Radzie). Nowe państwa (oprócz Polski) reprezentowałyby zaledwie 5,6% populacji, ale dysponowałyby aż 16% głosów w Radzie. Bez reformy ważenia głosów po pierwszym rozszerzeniu liczba głosów w Radzie wynosiłaby 97, a więc mniejszość blokująca zostałaby ustalona na poziomie 33 głosów. Takiej mniejszości nie osiągałyby ani trzy państwa duże (30), ani też państwa tak zwane go twardego trzonu integracji (Niemcy, Francja i państwa Beneluksu – 32 głosy)<sup>21</sup>. A przecież historia integracji europejskiej uczy, że możliwość utworzenia mniejszości blokującej to najistotniejszy aspekt reformy ważenia głosów<sup>22</sup>.

Na Konferencji Międzyrządowej dwa warianty ważenia głosów przedstawiła prezydencja holenderska<sup>23</sup>. W obu państwa większe zyskują więcej głosów od państw mniejszych, przy jednoczesnym utrzymaniu ich nadreprezentacji. Tego typu rozwiązanie było jednak nie do przyjęcia przede wszystkim dla Luksemburga i Belgii (Belgowie nie mogli znieść, że Holandia miałaby więcej głosów w Radzie od nich i oskarżyli Holendrów o wykorzystywanie faktu sprawowania prezydencji do załatwiania własnych celów politycznych). Sama propozycja holenderska zresztą nie rozwiązałaby do końca problemu mniejszości blokującej – ani w pierwszym wariantcie (42 głosy), ani w drugim (84 głosy) trzy państwa duże ani też państwa reprezentujące tak zwany twardego trzon integracji nie osiągnęłyby mniejszości blokującej<sup>24</sup>.

Kolejną kwestią instytucjonalną była redukcja liczby komisarzy. Również tutaj nie

obyło się bez kontrowersji. Państwa członkowskie podzieliły się na zwolenników małej, funkcjonalnej Komisji o charakterze ponadnarodowym, którzy twierdzili, że zmiana liczby komisarzy jest konieczna, aby po rozszerzeniu Komisja była w stanie efektywnie działać, oraz zwolenników zachowania *status quo* (jeden komisarz dla państw mniejszych i dwóch dla państw większych). Zwolennicy pierwszej tezy wskazywali na fakt, że przecież już obecnie komisarzy jest więcej niż zadań do wypełnienia. Natomiast zwolennicy drugiej twierdzili, że zmniejszenie liczby komisarzy wcale nie musi się przyczynić do zwiększenia efektywności prac Komisji. Wiele państw traktowało prawo do posiadania komisarza jako swoistą gwarancję obrony swoich suwerennych interesów, co teoretycznie nie ma wiele sensu – Komisja jest przecież w zamierzeniu niezależna od państw członkowskich. Ma to jednakże duże znaczenie psychologiczne i w praktyce staje się bardzo istotną kwestią przetargową. Nic więc dziwnego, że wiele rządów traktowało redukcję liczby komisarzy jako zamach na swoje interesy. Jeszcze w trakcie trwania obrad Grupy Refleksyjnej rozważano wiele rozwiązań pośrednich – wprowadzenie stanowiska zastępcy komisarza czy też możliwość rotowania stanowiska w obrębie państw mniejszych<sup>25</sup>. Jednakże w wyniku zastoju instytucjonalnego zaproponowano znacznie mniej ambitne rozwiązanie przejściowe, polegające na ograniczeniu liczby komisarzy do jednego na państwo, do momentu aż liczba państw członkowskich Unii Europejskiej przekroczy dwadzieścia<sup>26</sup>.

Na nieformalnym spotkaniu szefów rządów w Noordwijk, które poprzedziło szczyt w Amsterdamie, wszelkie negocjacje na temat reformy instytucjonalnej zakończyły się impasem. Szefowie rządów zgodnie zaakceptowali wniosek kanclerza Helmuta Kohla, aby przenieść debatę instytucjonalną na później. Przyjęta więc została formuła kompromisowa, która sygnalizowała podjęcie problemu w przyszłości, nie precyzując jednakże dokładnej daty. W protokóle do Traktatu poświęconym instytucjom postanowiono, że po rozszerzeniu każde państwo będzie miało jednego komisarza, jeżeli tylko do tego czasu zostanie rozwiązana kwestia ważenia głosów w sposób kompensujący utratę drugiego komisarza przez państwa duże. Jeżeli natomiast po rozszerzeniu liczba państw członkowskich Unii przekroczy liczbę dwudziestu, zostanie zwołana kolejna Konferencja Międzyrządowa, której zadaniem będzie ostateczne przeprowadzenie reformy instytucjonalnej<sup>27</sup>.

Mimo że debata instytucjonalna w swej najbardziej istotnej części została przełożona na później, Traktat Amsterdamski wprowadził jednakże do porządku instytucjonalnego Unii kilka zmian, których znaczenie jest niebagatelne. Najbardziej istotną z nich, bo mającą rzeczywisty wpływ na równowagę instytucjonalną w Unii, jest rozszerzenie stosowania procedury współdecydowania. Traktat z Maastricht, który wprowadził do porządku prawnego Wspólnot procedurę współdecydowania, przewidywał korzystanie z niej jedynie w niewielkiej liczbie przypadków związanych z budowaniem jednolitego rynku. Właśnie wraz ze znacznym rozszerzeniem liczby dziedzin, które podlegać będą procedurze decyzyjnej zgodnej z artykułem 189b, dokonała się zmiana jakościowa, a mianowicie istotne wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego, który zyskał prawo weta w kwestiach dotyczących spraw tak niesłychanie istotnych, jak między innymi: zakaz dyskryminacji ze względu na narodowość – art. 6, swobodny przepływ osób – art. 8a (2), niektóre aspekty regulowania wspólnego rynku – art. 51, 56 (2), 57 (2), transport – art. 75 i 84, sieci transeuropejskie – art. 129, środowisko – art. 130; oraz w zupełnie nowych dziedzinach współpracy wprowadzonych przez Traktat Amsterdamski –

między innymi kwestiach dotyczących: zatrudnienia – art. 5, polityki socjalnej – art. 119 oraz współpracy celnej (nowy artykuł Traktatu)<sup>28</sup>. Ponadto Traktat Amsterdamski uprościł skomplikowany mechanizm decyzyjny procedury współdecydowania. Dzięki zniesieniu trzeciego czytania status Parlamentu Europejskiego zrównał się ze statusem Rady. Parlament Europejski nie będzie musiał ogłaszać swojej intencji odrzucenia wspólnego stanowiska, a ponadto – jeżeli prace Komisji Konsyliacyjnej zakończą się fiaskiem – dany akt prawny zostanie po sześciu tygodniach automatycznie anulowany<sup>29</sup>.

Równoległe z rozszerzeniem stosowania procedury współdecydowania zniesiona została procedura współpracy (art. 189c), poza pewnymi aspektami unii monetarnej, gdzie procedura ta znajdzie jeszcze przejściowo swoje zastosowanie. Tym samym liczba procedur decyzyjnych zmniejszyła się do trzech – zgody, współdecydowania i konsultacji, co w istotny sposób przyczyni się do uproszczenia systemu decyzyjnego, na którym zasadza się Unia.

Kwestię znacznego wzmocnienia Parlamentu Europejskiego od lat popierali głównie Niemcy, którzy upatrywali w tym możliwość częściowego zniwelowania deficytu demokratycznego trapiącego Unię. Podejście do tego zagadnienia bardzo różniło Niemców od Francuzów, którzy raczej opowiadali się za rozszerzeniem prerogatyw parlamentów narodowych. Od połowy lat 70. można jednakże zauważyć stałą tendencję wzmacniania Parlamentu Europejskiego, a Traktat Amsterdamski jest kolejnym krokiem w tym kierunku. Oprócz wprowadzenia na znacznie większą skalę procedury współdecydowania do wspólnotowego porządku prawnego, nowy Traktat w artykule 138(2) dopuszcza możliwość ujednoczenia procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego we wszystkich krajach członkowskich, co miałyby wpływ na dalszą legitymizację instytucji w opinii wyborców. Ponadto ograniczono liczbę deputowanych do 700 (obecnie jest ich 626), co znaczy, że po rozszerzeniu nastąpi redukcja liczby miejsc przyznawanych każdemu z krajów.

Traktat Amsterdamski zainicjował również kilka istotnych usprawnień instytucjonalnych w obrębie Komisji Europejskiej. Przede wszystkim została znacznie wzmocniona pozycja przewodniczącego Komisji. Po pierwsze, kandydat na przewodniczącego będzie musiał zostać zatwierdzony przez Parlament Europejski, co wzmacnia relacje między obiema instytucjami oraz przydaje stanowisku przewodniczącego politycznej legitymizacji. Po drugie, Komisja będzie pracować pod politycznym nadzorem przewodniczącego, który ponadto będzie miał wpływ na wybór komisarzy – spośród nominowanych przez państwa kandydatów – oraz na przydzielanie zadań wewnątrz kolegium. Zwiększenie prerogatyw przewodniczącego Komisji przyczyni się z pewnością do zwiększenia efektywności jej działania.

Traktat wzmocnił również pozycję Trybunału Sprawiedliwości, rozszerzając znacznie jego jurysdykcję w ramach III filaru (co zostanie jeszcze dokładnie omówione). Równoległe, wraz z rosnącą tendencją do ściślejszej kontroli finansów wspólnotowych, zostały rozszerzone prerogatywy Trybunału Rewidentów Księgowych. Wzmocniony również został Komitet Regionów – poprzez zwiększenie liczby kwestii, które obowiązkowo trzeba z nim będzie konsultować.

Oceniając Traktat Amsterdamski z perspektywy reformy instytucjonalnej, trzeba stwierdzić, że wszystkie fundamentalne pytania pozostały bez odpowiedzi. Wprowadzone usprawnienia, oprócz wzmocnienia Parlamentu Europejskiego, mają dosyć marginalny charakter – prawdziwa debata została odsunięta na później. Logika konferen-

cji międzyrządowych to logika najmniejszego wspólnego mianownika, dlatego też system instytucjonalny Unii często opiera się na niezrozumiałych konstrukcjach, które są rezultatem kompromisu zawartego w trakcie negocjacji. Właśnie w związku z tym, że zarządzanie Unią to proces nieustannych negocjacji między piętnastoma podmiotami (oraz Komisją i Parlamentem Europejskim), pólśrodku w rodzaju tzw. kompromisu z Joaniny na stałe wpisują się we wspólnotowy porządek instytucjonalny. Trudno przecież oczekiwać, aby wynik negocjacji wewnątrzspołnotowych prowadził do wykształcenia spójnych i efektywnych rozwiązań, zwłaszcza że państwa członkowskie Unii nadal myślą bardziej o obronie swoich partykularnych interesów niż o dobru wspólnym.

Z naszej perspektywy najbardziej istotny jest fakt, że zadanie przebudowy unijnego systemu instytucjonalnego, dla którego w dużej mierze w 1996 r. została zwołana Konferencja Międzyrządowa, nie zostało podjęte. Najważniejszą tego konsekwencją może być opóźnienie procesu rozszerzenia. Jak już wspomniano, protokół dotyczący instytucji w perspektywie rozszerzenia, dołączony do Traktatu, stawia przed Unią wymóg zwołania kolejnej konferencji, jeżeli rozszerzenie miałooby objąć więcej niż pięć państw. Tak więc, jeżeli przyjąć, że negocjacje akcesyjne z Cyprzem zakończyłyby się później niż z pięcioma państwami Europy Środkowej i Wschodniej wytypowanymi przez Komisję, co ze względów politycznych wydaje się prawdopodobne, konferencja mogłaby się odbyć dopiero po poszerzeniu.

Komisja Europejska w Agendzie 2000 zajęła jednakże inne stanowisko. W dokumencie tym czytamy: „Niezależnie od tego, kiedy nastąpi pierwszy etap rozszerzenia Unii, decyzje polityczne w sprawie wspomnianej reformy muszą zapaść na długo przed rokiem 2000 (...). Komisja proponuje więc, aby możliwie jak najwcześniej po 2000 r. zwołać nową konferencję międzyrządową, która przygotuje zasadnicze zmiany w treści postanowień traktatu, które odnoszą się do składu wspomnianych instytucji oraz do ich funkcjonowania”<sup>30</sup>. Przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Santer obiecał przedstawić konkretną propozycję dotyczącą zwołania kolejnej konferencji międzyrządowej po wyborach parlamentarnych w Niemczech oraz po ratyfikacji Traktatu Amsterdamskiego<sup>31</sup>. Podobne stanowisko zajmują niektóre państwa członkowskie. Już 25 czerwca 1997 r. premier Belgii Jean-Luc Dehaene stwierdził, iż konieczna będzie pisemna gwarancja, że negocjacje akcesyjne nie zakończą się przed przeprowadzeniem reformy instytucjonalnej. 15 września w Rzymie ministrowie spraw zagranicznych Włoch i Francji, Lamberto Dini i Hubert Vedrine, ogłosili wspólną deklarację rządów Belgii, Francji i Włoch, w której te trzy kraje postulują, aby przeprowadzenie pełnej reformy instytucjonalnej wewnątrz Unii stało się warunkiem zakończenia negocjacji z krajami aspirującymi do członkostwa. Według tych trzech państw, protokół instytucjonalny dołączony do Traktatu Amsterdamskiego jest niewystarczający, ponieważ nie wprowadza on do wspólnotowego porządku prawnego głosowania większościowego na większą skalę<sup>32</sup>. Deklaracja ta brzmi jak warunek wstępny rozszerzenia. Z tego właśnie powodu Finlandia wycofała swoje początkowe poparcie dla inicjatywy, nie chciała bowiem tworzyć nowych barier dla rozszerzenia. Brak poparcia rządu niemieckiego jest w tym miejscu również bardzo wymowny. Mimo że wszystkie trzy państwa przez cały czas podkreślają, że deklaracja nie ma na celu opóźniania rozszerzenia, właśnie taki skutek może mieć jej ogłoszenie.

3 października na szczycie francusko-włoskim prezydent Francji Jacques Chirac stwierdził, że nie może być mowy o rozszerzeniu bez reformy instytucjonalnej<sup>33</sup>. Słowa

te zostały potwierdzone przez premiera Lionela Jospina w wywiadzie dla telewizji TF 1: „Zanim zaczniemy myśleć o jednej Europie, należy przeprowadzić reformę instytucjonalną wewnątrz samej Unii”<sup>34</sup>. W maju 1998 r. przewodniczący Parlamentu Europejskiego José Maria Gil-Robles zaproponował, aby powołać specjalną Grupę Mędrców, która opracowałaby propozycje reformy instytucjonalnej, będącej koniecznym warunkiem rozszerzenia<sup>35</sup>. Propozycja ta została podjęta przez prezydenta Chiraca, który zaproponował, by przewodniczącym takiej Grupy został Jacques Delors. Delors zgodził się, twierdząc, że bez przeprowadzenia fundamentalnej reformy instytucjonalnej przed rokiem 2000 niemożliwe będzie zakończenie negocjacji nad Agendą 2000, gdyż obie kwestie są ze sobą zbyt powiązane<sup>36</sup>. Delors i fundacja Notre Europe, której przewodniczy, zaproponowali przede wszystkim przyspieszenie prac nad reformą instytucjonalną, jak również kontrowersyjny pomysł dalszego wzmocnienia pozycji przewodniczącego Komisji Europejskiej bez konieczności zmiany traktatowej. Przewodniczący miałby być wybierany przez Parlament Europejski, a każda z frakcji w Parlamencie organizowałaby kampanię na rzecz swojego kandydata. Taka zmiana, oprócz wzmocnienia pozycji samego przewodniczącego i nadania mu większej legitymizacji politycznej, według Delorsa, zdynamizowałaby obecną debatę polityczną<sup>37</sup>.

Tak więc obecnie można sobie wyobrazić dwa scenariusze: jeden, znacznie bardziej prawdopodobny, według którego konferencja międzyrządowa dotycząca reformy instytucjonalnej podjęta byłaby równoległe z negocjacjami akcesyjnymi, oraz drugi, według którego reforma odbyłaby się po pierwszej fali rozszerzenia. Przed Konferencją Międzyrządową 1996 r. wydawało się, iż niemożliwe jest przeprowadzenie następnego technicznego dostosowania instytucjonalnego, jakie miało miejsce po ostatnim rozszerzeniu Unii o Austrię, Szwecję i Finlandię, zamiast fundamentalnej reformy systemu. Teraz nie jest to już takie oczywiste. Doświadczenie historyczne uczy, że państwa członkowskie Unii wykazują tendencję do odkładania na później wszystkich trudnych problemów. Padają argumenty, że skoro unijny system instytucjonalny do tej pory mógł działać w miarę efektywnie, to w ostateczności można przeprowadzić kolejną techniczną adaptację i poczekać z fundamentalną reformą do drugiego etapu rozszerzenia. Scenariusz, według którego po reformie funduszy strukturalnych i Wspólnej Polityki Rolnej oraz kilku latach trudnych negocjacji z państwami stowarzyszonymi „piętnastka” rozpocznie kolejną konferencję międzyrządową poświęconą instytucjom, nie będzie łatwy do wprowadzenia. Taki obrót wydarzeń wymagałby wyjątkowo silnej woli politycznej państw członkowskich. Nie można więc wykluczyć możliwości, że reforma instytucjonalna zostanie podjęta dopiero po pierwszej fali rozszerzenia, choć jest to bardzo mało prawdopodobne. Dla Polski oczywiście taki wariant jest korzystny, gdyż umożliwiłby nam wzięcie aktywnego udziału w negocjacjach na temat reformy instytucjonalnej.

Trudno sobie jednak wyobrazić, aby „piętnastka” dopuściła do tego, by konferencja międzyrządowa odbyła się z udziałem przedstawicieli nowych pięciu państw członkowskich, powszechne są bowiem obawy, że państwa Europy Środkowej i Wschodniej mogłyby opóźnić podjęcie decyzji, uzależniając swoją zgodę na reformę instytucjonalną od koncesji w innych obszarach. Ponadto stanowisko Komisji Europejskiej oraz reakcje polityków belgijskich, francuskich i włoskich zdają się wskazywać, iż państwa te nad wyraz poważnie traktują kwestię reformy instytucjonalnej i będą optować za przeprowadzeniem jej przed rozszerzeniem. Scenariusz takiego rozwoju wydarzeń doprowadziłby do tego, że na nie rozwiązane problemy związane z rolnictwem, funduszami struk-

turalnymi i finansami nałoży się kwestia reformy instytucjonalnej. W negocjacjach między państwami członkowskimi często dochodzi do targów i kompromisów. Kwestie pozornie nie mające z sobą nic wspólnego są łączone w sieć skomplikowanych powiązań. Reforma instytucjonalna zostałaby uwikłana w debatę nad rozszerzeniem i odwrotnie: kwestia rozszerzenia zostałaby nieodwołalnie połączona z możliwością adaptacji instytucjonalnej. Już w tej chwili zdarza się, że reforma wewnętrzna Unii staje się zakładnikiem państw, które traktują ją wyjątkowo instrumentalnie. Powstaje zagrożenie, że może się ona stać argumentem przetargowym w gestii państw najmniej entuzjastycznie traktujących rozszerzenie.

Sposób i czas przeprowadzenia reformy instytucjonalnej będą zależały od wielu czynników. Przede wszystkim od sukcesu unii monetarnej, bowiem w przypadku jakichkolwiek problemów w tym zakresie państwa członkowskie będą musiały skupić uwagę na problemach gospodarczych. Równie istotny może się okazać wynik wyborów w Niemczech. Polityka europejska Gerharda Schroedera w dużej mierze będzie zależała od jej wpływu na popularność SPD, dlatego też trudno przewidzieć, jak będą się zachowywać Niemcy w sprawach szczegółowych, gdyby socjaldemokraci wygrali wybory. Istotny również będzie rozwój sytuacji wewnętrznej, stanowisko i relatywna siła polityczna trzech sygnatariuszy deklaracji o reformie instytucjonalnej – Francji, Belgii i Włoch, zachowanie Komisji Europejskiej oraz losy inicjatywy mającej na celu powołanie Grupy Mędrców.

Jednakże w kontekście ostatnich wydarzeń politycznych należy stwierdzić, że scenariusz, według którego reforma instytucjonalna zostanie przeprowadzona jeszcze przed rozszerzeniem, zyskuje coraz więcej zwolenników. Przed szczytem w Cardiff wariant taki poparł nawet rząd Niemiec. W liście skierowanym do prezydencji brytyjskiej kanclerz Helmut Kohl i prezydent Jacques Chirac nawołują do przeprowadzenia reformy instytucjonalnej przed rozszerzeniem. Zdaniem obu mężów stanu Europa może się okazać solidarna tylko wtedy, gdy struktura działania będzie efektywna. Kohl i Chirac zaproponowali, aby na szczycie w Wiedniu powrócić do kwestii reformy instytucjonalnej<sup>38</sup>. W konkluzjach szczytu z Cardiff czytamy, że unijnym priorytetem jest ratyfikacja Traktatu Amsterdamskiego, natomiast już po ratyfikacji należy podjąć decyzję o sposobie i terminie rozpoczęcia debaty na temat reformy instytucji, czym zajmą się przedstawiciele rządów państw członkowskich. „Piętnastka” z zadowoleniem przyjęła również projekt zmian w gronie samej Komisji Europejskiej<sup>39</sup>. Jakkolwiek scenariusz przeprowadzenia reformy instytucjonalnej zostanie wprowadzony w życie, tak czy inaczej, negocjacje akcesyjne będą prowadzone w cieniu nie rozwiązanej kwestii instytucjonalnej, co zdecydowanie nie ułatwi ich przebiegu. Pozostaje tylko mieć nadzieję, że kwestia ta nie stanie się pretekstem do opóźnienia całego procesu.

## **Elastyczność**

Lejtmotywnym Konferencji Międzyrządowej stały się terminy „elastyczność” i „wzmocniona współpraca”. Miał to być sposób na „ujęcie coraz większej różnorodności Europy w ramy instytucjonalne, przy zachowaniu dynamiki integracyjnej”<sup>40</sup>. Już w 1976 r. w tzw. raporcie Tindemansa była mowa o „elastyczności”, jako o sposobie podejmowania współpracy w nowej dziedzinie lub też pogłębienia integracji przez kilka państw, które chciałyby to zrobić szybciej od innych. Chodziło o to, aby najmniej przychylne integracji państwa nie blokowały inicjatyw większości. W raporcie Tindemansa

po raz pierwszy pojawiła się koncepcja „Europy kilku prędkości”, zakładająca, że wszystkie państwa członkowskie Wspólnoty będą dążyć do tego samego celu, ale w innej perspektywie czasowej<sup>41</sup>. Dyskusja nad „zmienną geometrią” powróciła ze zdwojoną siłą podczas debaty poprzedzającej podpisanie Traktatu z Maastricht. Tym razem jednak dopuszczono możliwość permanentnej derogacji ze współpracy podjętej przez większość państw członkowskich (Karta Socjalna – w przypadku Wielkiej Brytanii i wspólna obrona – w przypadku Danii). Tak więc oprócz klasycznej koncepcji „Europy kilku prędkości” – przewidzianej dla unii monetarnej – w Maastricht usankcjonowano nowy rodzaj „elastyczności” – prawo do wyłączenia (*opt-out*) z danego przedsięwzięcia integracyjnego. Niebezpieczeństwo tego precedensu polega na tym, iż mógł on stanowić wzorzec zachowania na przyszłość, graniczący z pomysłem utworzenia Europy *à la carte*. Według prawideł tej koncepcji państwa członkowskie Unii mogłyby dowolnie wybierać sobie obszary, w których chciałyby się integrować.

Przed Konferencją Międzyrządową 1996 r. problem „wzmocnionej współpracy” wrócił pod obrady państw członkowskich za sprawą projektu utworzenia „twardego rdzenia” Unii. Projekt, o który już wcześniej wspomniano, opracowało dwóch polityków niemieckiego CDU-CSU: Wolfgang Schauble i Karl Lamers. Został on zresztą później zaadoptowany na potrzeby wspólnego listu kanclerza Niemiec Helmuta Kohla i prezydenta Francji Jacquesa Chiraca z grudnia 1995 r. Przy coraz większej różnorodności Unii Europejskiej „elastyczność” miała stworzyć możliwość usankcjonowania rzeczywistości, a więc różnego stopnia rozwoju poszczególnych państw członkowskich, jak również różnego stopnia aspiracji integracyjnych oraz ułatwić możliwość absorpcji nowych członków po rozszerzeniu. „Elastyczność” traktowana była jako sposób obejścia weta rządu brytyjskich konserwatystów, a nawet jako jedyny możliwy sposób przyspieszenia integracji politycznej, co zapobiegłoby zawiązywaniu ściślejszej współpracy poza ramami traktatowymi, na wzór Układu z Schengen. Już w czasie trwania Konferencji 17 października 1997 r. francuski i niemiecki minister spraw zagranicznych Hervé de Charette i Klaus Kinkel zgłosili swój projekt klauzuli o „wzmocnionej współpracy”, która miała się stać podstawą projektów prezydencji irlandzkiej i holenderskiej, a potem samego Traktatu Amsterdamskiego.

Traktat Amsterdamski wprowadza pojęcie „elastyczności” niepredeterminowanej po raz pierwszy do porządku prawnego Unii. Oznacza to, że „wzmocniona współpraca” będzie mogła być podjęta w zakresie, który nie został dokładnie wyznaczony w Traktacie (wcześniej wszystkie przypadki dozwolonej „elastyczności”, takie jak Unia Ekonomiczno-Monetarna czy Karta Socjalna, były ściśle określone). Możliwość inicjacji „wzmocnionej współpracy” została jednak w Traktacie Amsterdamskim zastrzeżona całą serią warunków. Większość z nich przewidziano w projektach klauzuli „elastyczności”, które pojawiały się podczas trwania Konferencji Międzyrządowej. Niektóre jednakże były wynikiem ostatniej fazy negocjacji. „Wzmocniona współpraca” może być zainicjowana jedynie w I oraz III filarze Unii. Tym samym zrezygnowano z „elastyczności” w II filarze (ograniczoną rolę „elastyczności” w tym filarze spełnia konstruktywne wstrzymanie się od głosu). Artykuł K.15 wylicza wszystkie warunki, które muszą być spełnione, aby „wzmocniona współpraca” mogła być wprowadzona w życie. Co najważniejsze, „wzmocniona współpraca”:

- musi być zgodna z celami i interesami Unii jako całości;
- może być wprowadzona w życie tylko jako środek ostateczny (*last resort*), to zna-



czy, kiedy niemożliwe jest pogłębienie integracji na normalnej drodze wspólnotowej (przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej);

- nie może mieć wpływu na *acquis communautaire*;
- musi dotyczyć co najmniej większości państw Unii;
- nie może wpływać na prawa i kompetencje państw, które nie biorą w niej udziału;
- musi być otwarta dla wszystkich tych państw, które będą w stanie wypełnić zobowiązania przyjęte przez państwa uczestniczące we współpracy od początku jej zawiązania.

Oprócz tego artykuł 5a określa dodatkową liczbę warunków, które muszą być spełnione przy inicjacji „wzmocnionej współpracy” w obrębie I filaru:

- współpraca nie może dotyczyć obszarów, w których Wspólnota ma wyłączną kompetencję (*exclusive competence*);
- nie może mieć wpływu na polityki i programy wspólnotowe;
- nie może dotyczyć kwestii unijnego obywatelstwa i nie dyskryminuje obywateli jakiegokolwiek państwa członkowskiego;
- musi pozostawać w ramach prerogatyw nadanych instytucjom wspólnotowym przez Traktat;
- nie może być utrudnieniem dla handlu między państwami członkowskimi Unii ani mieć charakteru dyskryminującego oraz zniekształcającego warunki konkurencji.

Celem większości wyżej wymienionych warunków jest zapewnienie, że „wzmocniona współpraca” nie będzie prowadzić do Europy *à la carte*. Chodziło również o to, aby wprowadzenie „elastyczności” do Traktatu nie mogło prowadzić do żadnego z ekstremalnych rozwiązań: ani do erozji obecnego systemu i do przekształcenia obecnego stanu rzeczy w integrację o charakterze czysto międzyrządowym, ani też do powstania hermetycznego klubu państw najbardziej zintegrowanych. Dlatego też na straży tych wszystkich obostrzeń ma stać Komisja Europejska, która w ramach I filaru przedstawia projekt „wzmocnionej współpracy” Radzie Unii Europejskiej tylko wtedy, jeżeli jest przekonana o wypełnieniu wszystkich koniecznych warunków (tak więc inicjacyjna rola Komisji zostaje zachowana). W III filarze decyzję o zgodności danej inicjatywy z duchem Traktatu podejmuje natomiast Rada Unii, po zasięgnięciu niewiążącej opinii Komisji. W obu przypadkach wymagana jest konsultacja z Parlamentem Europejskim.

Przy debacie nad „elastycznością” najbardziej kontrowersyjna była dyskusja o sposobie podejmowania decyzji nad wprowadzeniem danego projektu w życie, a więc debata między zwolennikami głosowania większościowego oraz jednomyślności. Jednomyślność stanowiłaby o wyższym stopniu solidarności wewnątrz Unii: wszystkie państwa brałyby odpowiedzialność za całość integracji, godząc się z ogólnym kierunkiem, w jakim ona podąża, nawet jeżeli z różnych powodów zdecydowałyby się nie uczestniczyć w danym rodzaju współpracy. Tym samym jednakże jednomyślność ograniczyłaby rację bytu całej koncepcji. Zwolennicy pogłębionej integracji właśnie dlatego opowiadali się za „elastycznością”, aby móc nawiązać bliższą współpracę wbrew najbardziej sceptycznym państwom. W tym wariantcie decyzyjnym jednak eurosceptycznie nastawione rządy mogłyby dalej blokować inicjatywę większości.

Traktat Amsterdamski, wbrew projektom prezydencji irlandzkiej i holenderskiej, które optowały za wprowadzeniem głosowania większościowego bez możliwości weta,

przyjął wersję kompromisową: każde państwo członkowskie może zablokować głosowanie większościowe nad wprowadzeniem w życie „elastyczności” z powodu ważnych interesów narodowych. Tak więc do Traktatu o Unii Europejskiej po raz pierwszy została wprowadzona wersja kompromisu luksemburskiego. Abstrahując od trudnych do oceny konsekwencji prawnych takiego posunięcia, trzeba stwierdzić, że rozwiązanie takie niebywale osłabia całą koncepcję<sup>42</sup>. Możliwość zablokowania głębszej integracji przez jakikolwiek sceptycznie nastawiony rząd państwa członkowskiego może skłonić zainteresowane państwa ku nawiązaniu współpracy poza ramami traktatowymi, a „elastyczność” miała właśnie temu przeciwdziałać.

Część z warunków ograniczających możliwość inicjowania „wzmocnionej współpracy” stanowi o tym, iż wprowadzenie koncepcji będzie w praktyce niesłychanie trudne. Traktat Amsterdamski ogranicza stosowanie klauzuli „elastyczności” tylko do obecnych prerogatyw Unii Europejskiej. Jak słusznie zauważa Andrew Duff<sup>43</sup>, oznacza to, iż państwa członkowskie będą miały bardzo ograniczoną możliwość zacieśniania współpracy w dziedzinach, które nie są *explicite* wymienione w Traktacie, takich jak choćby opodatkowanie, bez narażenia się na negatywną opinię Trybunału Sprawiedliwości, którego jurysdykcja rozciąga się na arbitrację w przypadku konfliktu dotyczącego prawomocności decyzji o wykorzystaniu klauzuli o „wzmocnionej współpracy”<sup>44</sup>. Równie niejasny jest warunek mówiący o tym, iż „wzmocniona współpraca” miałaby nie naruszać żadnej z polityk i programów wspólnotowych – co będzie niesłychanie trudne do oceny – a przy obecnym stanie współzależności niemożliwe do wyegzekwowania.

Pojawia się tu również kwestia możliwości dołączenia się do współpracy państw nie partycypujących w danym przedsięwzięciu od samego początku, o czym obszernie pisze Wolfgang Wessels<sup>45</sup>. Warunki takiego przystąpienia ma ustalać Komisja, niejasne jest jednakże, na jakich zasadach. Jak zauważa Wessels, nie będzie łatwe ustalenie środków koniecznych do podjęcia przez państwa pozostające poza współpracą w warunkach ruchomego celu – integracja w danej dziedzinie będzie przecież stale postępować. Ponadto, mimo zastrzeżenia w samym Traktacie, trudno sobie wyobrazić, aby „wzmocniona współpraca” w danej dziedzinie rzeczywiście nie miała żadnego wpływu na państwa pozostające poza jej ramami. Pozostaje jeszcze problem rozwiązania instytucjonalnego. W głosowaniu dotyczącym „wzmocnionej współpracy” mają uczestniczyć tylko państwa biorące w niej udział, co należy natomiast zrobić w przypadku, gdy przewodnictwo Unii jest w rękach państwa nie partycypującego – czy ma ono przewodniczyć debacie, a co zrobić w przypadku komitologii oraz Parlamentu Europejskiego? Tęgo rodzaju rozważania pozwoliły Wesselsowi postawić tezę, iż analiza kosztów i zysków będzie skłaniać państwa członkowskie Unii do partycypacji we wszystkich przedsięwzięciach integracyjnych od samego początku, pozostawanie bowiem w tyle za awangardą integracji byłoby dla nich zbyt kosztowne.

Podsumowując, można więc stwierdzić, iż „elastyczność” w jej obecnym kształcie na pewno nie stanie się środkiem, który zrewolucjonizuje unijny system instytucjonalny, ani tym bardziej uniwersalnym panaceum na wszystkie problemy czekające „piętnastkę”. Skomplikowany system zabezpieczeń zawarty w Traktacie oraz możliwość zablokowania wszelkich inicjatyw za pomocą weta przyczynią się do tego, iż wcielenie „wzmocnionej współpracy” w życie będzie bardzo trudne. W świetle rozważań Wolfganga Wesselsa należy dodać, że państwa członkowskie będą prawdopodobnie starały się unikać „elastyczności”, próbując podejmować inicjatywy integracyjne na normalnej

drodze wspólnotowej. Przy bardziej konstruktywnym stanowisku rządu brytyjskiego, który podpisał Kartę Socjalną, oraz zagwarantowanym traktatowo włączeniu Układu z Schengen do porządku prawnego Unii (wraz z gwarancją *opt-out* dla Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii) umożliwienie posiłkowania się „elastycznością” przestało być naglące. Tak więc jest wysoce prawdopodobne, że „wzmocniona współpraca” stanie się rodzajem „straszaka” dla państw sceptycznie nastawionych do pogłębiania integracji, który będzie środkiem nakłaniającym je do bardziej konstruktywnego zachowania. Jest to rozwiązanie chyba najbardziej optymalne, gdyż mnożenie się elastycznych rozwiązań przyczyniłoby się nie tylko do przeładowania systemu instytucjonalnego Unii, ale również do jego dalszego skomplikowania i zatarcia wszelkiej przejrzystości, a przecież właśnie z tym problemem miała się uporać Konferencja Międzyrządowa. Jest też realne zagrożenie, że „elastyczność” mogłaby doprowadzić do dalszej fragmentaryzacji Unii Europejską, wzmagając działanie w niej sił odśrodkowych. Co najważniejsze jednak z perspektywy przyszłych członków Unii Europejskiej bardzo trudno będzie użyć „elastyczności” jako instrumentu utworzenia jakiegoś rodzaju członkostwa drugiej kategorii, a przecież właśnie takie obawy towarzyszyły od samego początku naszej ocenie koncepcji „wzmocnionej współpracy”.

## **Europejska Unia Ekonomiczno-Monetarna i sprawy zatrudnienia**

W agendzie Konferencji Międzyrządowej 1996 r. nie figurowała rewizja postanowień Traktatu z Maastricht dotyczących unii monetarnej. Ponowne otwarcie debaty na ten temat mogłoby się zakończyć odstąpieniem od wcześniejszych zobowiązań podjętych w tej dziedzinie. Techniczne przygotowania do wcielenia w życie trzeciego etapu Unii Ekonomiczno-Monetarnej odbywać się mogły bez kolejnych zmian traktatowych. Mimo że unia monetarna nominalnie nie stanowiła jednego z głównych tematów Konferencji, jej wpływ na debatę międzyrządową był niebagatelny. Jak już zostało wspomniane, dla kanclerza Helmuta Kohla udana inicjacja unii monetarnej stała się kwestią najbardziej istotną, swoistym przyczynkiem do budowania unii politycznej. W imię sukcesu unii monetarnej rząd niemiecki był w stanie zrezygnować ze swoich długoterminowych priorytetów w innych dziedzinach. Fiasko unii monetarnej miałoby bowiem negatywny wpływ na szansę pogłębienia unii politycznej. Tak więc Konferencja Międzyrządowa odbywała się w cieniu przygotowań do wprowadzenia w życie unii monetarnej. Większość szczegółów technicznych omawiana była praktycznie tylko w ramach instytucji unijnych – Komisji, Rady i Europejskiego Instytutu Monetarnego, jednakże kwestia Paktu na rzecz Stabilności – a więc wielu reguł, które miały zapewnić przestrzeganie dyscypliny budżetowej przez państwa członkowskie – stała się głównym tematem jednej z bardziej kontrowersyjnych debat Konferencji.

Główne założenia Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu zostały uzgodnione jeszcze podczas szczytu w Dublinie w grudniu 1996 r. Wydawało się, że po ustaleniach podjętych w Irlandii obejdzie się bez szczególnych kontrowersji w tym zakresie. Zmiana sytuacji politycznej w Europie – a zwłaszcza wybory parlamentarne we Francji – przyczyniła się jednak do przewartościowania priorytetów Konferencji i do ponownego podjęcia debaty na ten temat.

Kwestia bezrobocia to jeden z najbardziej istotnych problemów trapiących Unię Europejską. W 1996 r. średnio 11% obywateli Unii, a więc 18 milionów osób pozostawało bez pracy. Wraz z objęciem władzy przez labourzystów w Wielkiej Brytanii i so-

cialistów we Francji w unijnej agencji została podkreślona waga rozwiązania problemu bezrobocia, stając się jednym z najbardziej istotnych jej punktów. Już w 1993 r. Komisja Europejska opublikowała Białą Księgę pod tytułem *Wzrost, konkurencyjność i zatrudnienie*, w której proponowano sposoby wzmocnienia europejskiej konkurencyjności, wzmoczenia wzrostu gospodarczego oraz utworzenie nowych miejsc pracy poprzez przeprowadzenie wielu zmian strukturalnych w państwach członkowskich Unii. Szczyt Unii Europejskiej w Essen podjął pewne wątki zaprezentowane w Białej Księdze, wyznaczając obszary, w których powinny zostać zainicjowane wspólne akcje, takie choćby jak: inwestowanie w edukację zawodową, poprawianie sytuacji grup, które najbardziej są narażone na bezrobocie (młodzi ludzie i bezrobotni długoterminowo). Szczyt w Essen ustanowił procedury formalne nadzorowania polityki zatrudnienia w państwach członkowskich, brak im było jednakże podstawy prawnej, która uczyniłaby z nich efektywny instrument polityki gospodarczej na kształt postanowień Traktatu z Maastricht powołujących do życia unię monetarną.

Podczas negocjacji Konferencji Międzyrządowej kwestia zatrudnienia stała się na tyle ważnym problemem, że państwa członkowskie skoncentrowały się na jego podjęciu często kosztem innych zadań, które sobie wcześniej wyznaczyły. W świadomości społecznej problem bezrobocia jest ściśle związany z utworzeniem unii monetarnej. Dlatego też w Unii powszechne były głosy, iż utworzenie wspólnej waluty należałoby zrównoważyć poprzez podjęcie działań osłonowych, których celem będzie wzmocnienie walki z bezrobociem. Rząd szwedzki był pierwszym, którego intencją stało się zapewnienie stabilności monetarnej poprzez zapewnienie warunków szybszego rozwoju gospodarczego oraz tworzenie nowych miejsc pracy. Po dojściu do władzy w drugiej połowie 1997 r. francuscy socjaliści poparli stanowisko szwedzkie. Lionel Jospin zagroził wycofaniem swego poparcia dla Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu w wypadku zaniechania środków, których celem było wprowadzenie do Traktatu nowego rozdziału o zatrudnieniu. Rząd niemiecki uznał rangę problemu, zdając sobie sprawę, że w obecnej sytuacji politycznej istniała konieczność przedsięwzięcia kroków zmierzających do zmniejszenia bezrobocia. Kontrowersje dotyczyły statusu prawnego nowego rozdziału, sformułowania jego celów (pełne zatrudnienie, czy też wysoki poziom zatrudnienia), a przede wszystkim sposobu finansowania nowej polityki. Kraje o nastawieniu interwencjonistycznym, takie jak choćby Francja i Szwecja, nalegały na harmonizację polityki zatrudnienia w państwach członkowskich oraz wprowadzenie do Traktatu nowego zadania, którego realizacja zapewniłaby pełne zatrudnienie. Niemcy, Holandia i Wielka Brytania sprzeciwiały się takiemu rozwiązaniu, godząc się jedynie na koordynację polityki zatrudnienia oraz zwiększenie elastyczności rynku pracy.

Projekt prezydencji irlandzkiej oraz Traktat Amsterdamski okazały się w tym względzie kompromisem. Do Traktatu włączono nowy rozdział o zatrudnieniu (Tytuł VIa), a w artykule B Traktatu wprowadzono nowy cel dla Unii – zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia (formuła kompromisowa, zamiast pełnego zatrudnienia). Na wyraźne życzenie rządu brytyjskiego jednym z zadań UE stało się również zapewnienie wysokiego stopnia konkurencyjności, co – według Londynu – miało zrównoważyć konsekwencje poprzedniego zdania mówiącego o zatrudnieniu. Ponadto kwestia zatrudnienia ma być od tej pory brana pod uwagę przy podejmowaniu wszelkich decyzji wspólnotowych, które mogą mieć jakiegokolwiek konsekwencje dla rynku pracy. Celem Tytułu VIa nie jest harmonizacja polityk państw członkowskich w sprawach zatrudnie-

nia, lecz ich koordynacja. Rada Europejska będzie nadzorować rozwój sytuacji na unijnym rynku pracy. Rada, na wniosek Komisji oraz po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, Komitetem Regionów oraz nowo utworzonym Komitetem ds. Zatrudnienia<sup>46</sup>, będzie mogła – za pomocą większości kwalifikowanej – kierować do państw członkowskich wskazówki polityczne i rekomendacje dotyczące zatrudnienia (artykuł 109q). Wskazówki te nie będą prawnie wiążące (nie przewidziano też żadnych sankcji za ich nieprzestrzeganie). Tytuł VIa wprowadza dodatkowo pojęcie środków zachęcających do podjęcia zadań mających na celu polepszenie sytuacji na rynku pracy (*incentive measures*); chodzi tu o przeznaczenie nowych środków z budżetu wspólnotowego na finansowanie takich inicjatyw, jak np. szkolenie bezrobotnych. Niemcy nie zgodzili się na przyznanie na ten cel dodatkowych środków – będą one musiały zostać wygoszodarowane z części budżetu przewidzianej na programy szkoleniowo-rozwojowe. Wspólnota co prawda mogła już wcześniej wspierać szkolenie z Funduszu Socjalnego, ale jego statut nie przewidywał tworzenia nowych programów w tym zakresie<sup>47</sup>. Jak już wspomniano, nowy Tytuł nie nadaje Unii nowych prerogatyw w zakresie harmonizacji polityki zatrudnienia w państwach członkowskich, lecz tylko nakłada obowiązek ich koordynacji. Jest to jednakże koordynacja, której nie poparto ani wiążącymi rozwiązaniami prawnymi, ani jakimkolwiek poważnym zapleczem finansowym. Nic więc dziwnego, że Unia tym samym nie zwiększyła swojej możliwości wpływania na problemy związane z bezrobociem. Kwestia ta pozostała w całkowitej gestii państw członkowskich. Nowy Tytuł zagwarantował zaledwie formę „zinstytucjonalizowanego głosu, który ma zapewnić, że sprawy związane z zatrudnieniem będą brane pod uwagę”<sup>48</sup>. Traktat Amsterdamski określił podstawę prawną podjęcia działań, których celem jest polepszenie sytuacji na rynku pracy, nie włączył jednak tego zagadnienia do kompetencji wspólnotowych. W rzeczywistości wprowadzenie nowego rozdziału do Traktatu ma więc znaczenie bardziej propagandowe niż praktyczne.

W rzeczywistości znacznie bardziej istotnym rezultatem szczytu w Amsterdamie było ostateczne podjęcie decyzji o wprowadzeniu w życie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu, w którym państwa członkowskie Unii zobowiązały się powstrzymać zbyt wysoki deficyt budżetowy w perspektywie średnioterminowej. Co więcej, zgodnie z Traktatem z Maastricht, państwa biorące udział w trzecim etapie Unii Ekonomiczno-Monetarnej będą zmuszone do podjęcia wszelkich działań, których celem jest skorygowanie deficytu budżetowego, jeżeli otrzymają ostrzeżenie od Rady w formie rekomendacji podjętej na podstawie artykułu 103(4). Jeżeli deficyt budżetowy nie zostanie skorygowany, Rada ma prawo nałożyć sankcje pieniężne na państwo, które nie wypełniło jej zaleceń, zgodnie z artykułem 104c. W takiej sytuacji państwo członkowskie będzie zobowiązane do wpłacenia depozytu nie podlegającego oprocentowaniu, który w razie niewypełnienia zobowiązań po dwóch latach przepadałby na rzecz Unii<sup>49</sup>. Postanowienia Paktu na rzecz Stabilności są potwierdzeniem decyzji podjętych jeszcze w Maastricht, jednocześnie jednak dyscyplina budżetowa będzie przestrzegana znacznie bardziej rygorystycznie. Możliwość przekroczenia deficytu budżetowego będzie dopuszczona jedynie w wypadku głębokiej recesji – roczny spadek realnego PKB w danym kraju musiałby być większy niż 0,75%<sup>50</sup>. Ponadto, w takim przypadku naruszenie dyscypliny budżetowej nie będzie automatycznie dozwolone – w kwestii tej będzie się musiała wypowiedzieć Komisja, a decyzję podejmie Rada Unii – obie instytucje będą zobowiązane pisemnie uzasadnić motywację, jaka skłoniła je do niepodjęcia działań korygujących przeciw danemu państwu członkowskiemu. Postanowienia Paktu na rzecz Stabil-

ności ostatecznie potwierdziły wolę państw członkowskich Unii utrzymania pełnej dyscypliny budżetowej i tym samym przejścia do trzeciego etapu Unii Ekonomiczno-Monetarnej.

Mimo że wprowadzenie do Traktatu nowego działu o zatrudnieniu nie było samo w sobie posunięciem o epokowym znaczeniu, fakt ten jednak dobitnie świadczył o zmianie nastawienia państw członkowskich do problemu bezrobocia. 20 i 21 października 1997 r. w Luksemburgu zostało zwołane specjalne posiedzenie Rady Europejskiej, poświęcone kwestii zatrudnienia. Do tej pory problematyka ta nigdy nie była omawiana aż na tak wysokim szczeblu. Postanowiono wówczas, że państwa członkowskie Unii rokrocznie będą musiały przedstawiać narodowe plany przeciwdziałania bezrobociu, które będą oceniane przez Radę Unii Europejskiej. Ustalenia luksemburskie zobowiązują czternaście państw członkowskich (Hiszpania na wniosek premiera José Marii Aznara uzyskała derogację od postanowień szczytu) do zainicjowania „nowego podejścia” do kwestii zatrudnienia, opartego na zapewnieniu narodowemu rynkowi pracy dużej elastyczności, zmniejszenia obciążeń podatkowych, promowania przedsiębiorczości oraz rozwoju edukacji zawodowej. Tak więc wbrew postulatowi Francji, która opowiadała się raczej za rozwiązaniami interwencjonistycznymi (np. skróceniem tygodnia pracy do 36 godzin), przyjęto rozwiązania elastyczne, polegające na tworzeniu odpowiedniego klimatu do walki z bezrobociem poprzez ułatwianie inwestycji w miejsca pracy oraz zwiększanie możliwości edukacyjnych dla bezrobotnych. Decyzje podjęte w Luksemburgu były zgodne z treścią rezolucji Rady Europejskiej w sprawie wzrostu i zatrudnienia, podjętej jeszcze na szczycie w Amsterdamzie<sup>51</sup>.

W Luksemburgu postanowiono przede wszystkim ułatwić młodym ludziom podjęcie pracy po sześciu miesiącach wypłacania zasiłku (a w przypadku długoterminowych bezrobotnych po 12 miesiącach) poprzez zapewnienie im dodatkowej edukacji, możliwości zmiany kwalifikacji lub podjęcia stażu. Państwa członkowskie zobowiązały się zapewnić edukację co najmniej 20% obecnych bezrobotnych w ciągu pięciu lat. Ponadto „czternastka” zobowiązała się, między innymi, zmniejszyć obciążenia podatkowe i administracyjne dla małych i średnich przedsiębiorstw, zmienić system podatkowy, tak aby sprzyjał zatrudnieniu, tworzyć nowe miejsca pracy w sektorach związanych z nowymi technologiami oraz wspierać tworzenie miejsc pracy na pół etatu. Ponadto Europejski Bank Inwestycyjny przeznaczy 10 miliardów ECU pożyczek na wsparcie inwestycji w małych i średnich przedsiębiorstwach, których celem miałyby być tworzenie dodatkowych miejsc pracy, oraz rozważy inne możliwości kredytowania podobnych przedsięwzięć. Co najważniejsze jednak, państwa członkowskie Unii zobowiązały się walczyć z bezrobociem wszelkimi środkami ekonomicznymi, a więc poprzez podjęcie wysiłków na rzecz poprawy funkcjonowania wspólnego rynku, wspieranie wzrostu gospodarczego oraz zainicjowanie działań mających poprawić konkurencyjność wspólnotowej gospodarki<sup>52</sup>.

Problem bezrobocia jest równie istotny dla państw stowarzyszonych jak dla państw członkowskich. Rozwiązania przyjęte w Traktacie Amsterdamskim mają jednak małe znaczenie dla samego procesu rozszerzania, gdyż rola przewidzianych w nim instrumentów jest ściśle koordynacyjna. Kompetencje wspólnotowe nie zostały powiększone o jakiegokolwiek wiążące prawnie prerogatywy w zakresie polityki zatrudnienia. Dla państw stowarzyszonych największe znaczenie będzie miała możliwość wykorzystania funduszy strukturalnych na walkę z bezrobociem, co przewiduje reforma polityki strukturalnej sugerowana w Agendzie 2000. Podstawowym celem (Cel nr 1) pomocy struk-

turalnej pozostają regiony, których rozwój jest opóźniony. W definicji tego zapóźnienia podkreślono problemy z poziomem zatrudnienia, który powinien zostać potraktowany priorytetowo. Kolejnym celem (Cel nr 2) są obszary, które borykają się z problemami strukturalnymi. Również i w tym przypadku podkreślono kwestię aktywnego przeciwdziałania bezrobociu poprzez edukację, szkolenia i dostęp do nowej technologii<sup>53</sup>.

Konferencja Międzyrządowa odbywała się w cieniu debaty nad przejściem do trzeciego etapu unii monetarnej i konsekwencjami tego posunięcia dla poziomu zatrudnienia w Unii Europejskiej. Decyzje w tej materii zostały podjęte, a wraz z podpisaniem Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu oraz ustaleniem warunków powołania drugiego Mechanizmu Kursów Walutowych (ERM 2) po raz kolejny państwa członkowskie Unii potwierdziły swoją determinację do wejścia na drogę integracji monetarnej. 1 maja 1998 r. podjęto decyzję o zakwalifikowaniu jedenastu państw do unii monetarnej (z wyjątkiem Grecji, która nie spełniła kryteriów konwergencji, oraz Wielkiej Brytanii, Danii i Szwecji, które sobie tego nie życzyły). Tym samym „piętnastka” będzie mogła w pełni skupić swą uwagę na udanym przeprowadzeniu operacji rozszerzenia oraz powiązanej z nią reformy funduszy strukturalnych i Wspólnej Polityki Rolnej. Trzeba jednakże stwierdzić, że w przypadku jakichkolwiek problemów z wprowadzeniem w życie unii monetarnej kwestia ta znów może zdominować unijną agendę, odsuwając proces rozszerzenia na drugi plan. W tym kontekście niebywale trudno jest przewidzieć zachowanie państw członkowskich w przyszłości, nie ulega bowiem wątpliwości, że dopóki problem bezrobocia nie zostanie rozwiązany, na nim w dużej mierze skupiać się będzie uwaga „piętnastki”.

## **Współpraca w dziedzinie Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości**

Jednym z najbardziej istotnych problemów, którymi miała się zająć Konferencja Międzyrządowa, było usprawnienie współpracy w dziedzinie Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości. W przeciwieństwie do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa reforma III filaru została wymuszona silnymi bodźcami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Przede wszystkim w większości państw członkowskich Unii narastała obawa przed nasilającą się przestępczością zorganizowaną oraz narastającą falą imigracji. Ponadto należało wzmocnić współpracę w tej dziedzinie przed rozszerzeniem, ponieważ państwa kandydujące do Unii nie mają stuprocentowanego bezpieczeństwa wewnętrznego.

Reforma miała wyeliminować wiele słabości, z którymi od swego zarania musiał się borykać III filar. W Maastricht, gdzie do Traktatu wprowadzono postanowienia o współpracy w dziedzinie Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości, starły się przeciwstawne tendencje: międzyrządowa i integracyjna. W wyniku kompromisu zawartego między zwolennikami obu opcji powstała bardzo skomplikowana i mało efektywna struktura, której system decyzyjny charakteryzował się bardzo wysokim stopniem złożoności. Inne procedury były stosowane w kwestiach związanych z wolnym przepływem ludzi, dawny artykuł K.1 (1) do (6), a inne w kwestiach dotyczących współpracy policyjnej i sądowniczej, dawny artykuł K.1 (7) do (9). Proces podejmowania decyzji podporządkowany był zasadzie jednomyślności, natomiast w przypadku zatwierdzenia konwencji oraz użycia artykułu K.9 (*passerelle* – pozwalająca na przeniesienie

kwestii z III filaru do I) dodatkowo konieczna była ratyfikacja przez każde państwo członkowskie osobno. Ta podwójna zaporę (*double-lock provision*) była tak trudna do sforsowania, że w praktyce nigdy nie wykorzystano artykułu K.9 ani też nie wprowadzono w życie żadnej z uzgodnionych konwencji.

III filar obciążony był wieloma innymi słabościami. W ramach Współpracy w dziedzinie Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych istniało aż pięć poziomów decyzyjnych (grupy robocze, grupy sterowania, Komitet K4, COREPER i Rada), co niebawem opóźniało proces decyzyjny. Wyłączenie III filaru spod jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości doprowadzało do sytuacji niekorzystnego dualizmu, w którym w państwach o monistycznym systemie prawnym (uznane przez dane państwo zobowiązania prawa międzynarodowego stają się automatycznie częścią prawa narodowego bez koniecznej transpozycji) decyzje podejmowane w ramach współpracy międzyrządowej stawały się źródłem praw i obowiązków, natomiast w systemie dualistycznym nie. Ponadto istniał również problem nakładania się kompetencji w I filarze i III filarze, niektóre bowiem sprawy objęte były postanowieniami obu filarów (np. polityka wizowa), natomiast rozgraniczenie między nimi nie było do końca jasne<sup>54</sup>.

Traktat Amsterdamski najdalej idzie części dotyczącej właśnie Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wymiaru Sprawiedliwości. Reforma przeprowadzona przez Traktat nie jest może zgodna z maksymalistycznymi oczekiwaniami, odpowiada jednakże w dużym stopniu projektom prezydencji irlandzkiej i holenderskiej. Jest więc wynikiem realistycznego kompromisu, najlepszym przykładem tego, co Brigid Laffan określa mianem *creeping communitarization*, czyli „pełzającego uwspólnotowienia”<sup>55</sup>. Bardzo istotna część współpracy międzyrządowej zawartej w III filarze została przeniesiona do I filaru, natomiast mechanizm rządzący resztą (nowy III filar) poważnie usprawniono. Jest bardzo istotne, że metoda wspólnotowa zyskała w ten sposób znaczną dominację, rozwiewa to bowiem obawy wszystkich tych, którzy twierdzili, iż zbyt duża proliferacja rozwiązań międzyrządowych może doprowadzić do dezintegracji modelu wspólnotowego. Z drugiej jednak strony rozwiązania przyjęte przez nowy Traktat przyczyniają się do dalszego skomplikowania obecnego systemu, całkowicie zacierając jego przejrzystość w tym zakresie. Derogacje gwarantowane dla Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii niosą zagrożenie fragmentaryzacją. Co zaś najważniejsze, rządy państw członkowskich po raz kolejny odsunęły na później podjęcie najważniejszej decyzji, dotyczącej mianowicie sposobu podejmowania decyzji.

W Traktacie Amsterdamskim wszystkie sprawy związane ze „swobodnym przepływem osób”, a więc kwestie dotyczące wewnętrznych i zewnętrznych granic, polityki wizowej, azylu, imigracji oraz współpracy sądowniczej w sprawach cywilnych (nowy Tytuł IIIa Traktatu – artykuły 73i do 73q) oraz współpraca celna (artykuł 116) zostały przeniesione do I filaru. W ciągu pięciu lat Rada podejmie decyzję w sprawie utworzenia „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, w którym zostaną zniesione wszelkie kontrole na granicach wewnętrznych państw członkowskich – zarówno dla obywateli Unii, jak i obywateli państw trzecich<sup>56</sup>. Tak więc Tytuł IIIa oraz artykuł 116 objęte zostaną wspólnotowym sposobem podejmowania decyzji: Komisja otrzyma wyłączne prawo inicjatywy (po 5-letnim okresie przejściowym, w którym nadal będzie je dzielić z państwami członkowskimi)<sup>57</sup>, nadzór nad decyzjami podjętymi w ramach nowego Tytułu sprawować będzie Trybunał Sprawiedliwości<sup>58</sup>, instrumentami prawnymi będą dyrektywy i rozporządzenia, a nie konwencje. Zarazem, co również jest bardzo



istotne, ograniczona zostanie liczba poziomów decyzyjnych do trzech (grupy robocze, COREPER oraz Rada).

Jak już sygnalizowano, najbardziej kontrowersyjną kwestią przy debacie nad uwspólnotowaniem części III filaru była kwestia sposobu podejmowania decyzji. Projekt prezydencji irlandzkiej zakładał wprowadzenie głosowania większościowego po okresie przejściowym (który nie został określony), projekt prezydencji holenderskiej uściślił okres przejściowy do trzech lat (z wyłączeniem kwestii związanych z uchodźcami i podejmowaniem pracy przez obywateli państw trzecich). Oba projekty mówiły o automatycznej inicjacji głosowania większościowego po okresie przejściowym. Jednakże w wyniku sprzeciwu Niemiec (kanclerz Kohl ugiął się pod presją landów, które nie chciały tracić kompetencji w sprawach dotyczących imigracji) ustalono, że decyzje w ramach nowego Tytułu podejmowane będą jednomyślnie (z wyjątkiem kwestii dotyczących wydawania wiz krótkoterminowych). Po pięciu latach Rada jednomyślnie zadecyduje o wprowadzeniu do nowego rozdziału głosowania większościowego (procedura współdecydowania). Głosowanie większościowe wprowadzono natomiast automatycznie do artykułu 116, dotyczącego współpracy celnej.

Komentatorzy bardzo się różnią w swojej ocenie reform wprowadzonych na mocy Traktatu Amsterdamskiego w sferze Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wymiaru Sprawiedliwości. Franklin Dehousse twierdzi, że Traktat w istocie nie przeprowadził reformy, petryfikując nieefektywny sposób podejmowania decyzji<sup>59</sup>, natomiast Michel Petit uważa uwspólnotowanie części III filaru za wielki sukces, gdyż pod koniec negocjacji zwiększyła się opozycja przeciw takiemu rozwiązaniu (mówiono nawet o powołaniu pośredniego filaru)<sup>60</sup>. Trzeba jednak stwierdzić, że mimo iż decyzja podjęta na szczycie w Amsterdamie jest niebywałym postępem w porównaniu ze stanem uprzednim, zachowanie jednomyślności może się negatywnie odbić na zdolności do efektywnego działania<sup>61</sup>.

Pozostałe zagadnienia, które obejmował III filar (współpraca policyjna w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i handlu narkotykami oraz współpraca sadownicza w kwestiach kryminalnych), pozostały w sferze współpracy międzyrządowej<sup>62</sup>. Lista obszarów, które pokrywać będzie kooperacja w ramach nowego III filaru, została rozszerzona o nowe kwestie: walkę z rasizmem i ksenofobią, zwalczanie handlu ludźmi i przestępstw przeciw dzieciom, zwalczanie nielegalnego handlu bronią oraz walkę z korupcją (nowy artykuł K.1). III filar zawiera również listę uprawnień, które z pewnością przyczynią się do zwiększenia efektywności współpracy w wymienionym zakresie. Przede wszystkim nowy Tytuł VI Traktatu o Unii Europejskiej zawiera dokładną listę celów, których wykonanie chce zapewnić w każdej z dziedzin. Przydaje to nowemu Traktatowi wymaganej klarowności. Nowy Tytuł VI precyzyjnie wyjaśnia, jakie działania przewiduje w każdym z obszarów współpracy. Największym ewenementem jest tu z pewnością wyposażenie Europolu w ograniczone prerogatywy operacyjne.

Jeżeli chodzi o system decyzyjny, nowy Tytuł VI przewiduje w nowym artykule K.6 kilka nowatorskich rozwiązań. Przede wszystkim wprowadzono nowe instrumenty: decyzji ramowych (*framework decisions*), które będą miały status prawny podobny do dyrektyw, tzn. będą wiążące co do celu, natomiast sposób implementacji pozostanie w gestii państw członkowskich, oraz decyzji, które również będą wiążące, jednakże nie mogą być używane do zbliżania prawodawstwa państw członkowskich (art. K.6 c.). Wcielanie w życie decyzji będzie się odbywać na poziomie unijnym za pomocą nie określo-

nych z nazwy instrumentów. Co więcej, decyzje implementacyjne będą podejmowane większością głosów. Jednak oba instrumenty nie będą rodziły bezpośrednich skutków prawnych dla obywateli (*direct effect*), co nie tylko przysporzy Trybunałowi Sprawiedliwości kłopotów interpretacyjnych, ale i osłabi moc prawną nowych instrumentów. Wspólne pozycje zostały zachowane jako instrument decyzyjny, ale dokładnie wyjaśniono ich cel: określenie podejścia UE do konkretnego zagadnienia (w wersji Traktatu z Maastricht ich przeznaczenie ani status prawny nie były jasne). Usprawniono również sposób uchwalania konwencji – Rada wyznaczać będzie limit czasowy, w którym trzeba jej będzie poddać procesowi ratyfikacyjnemu. Co ważniejsze, po ratyfikacji przez połowę państw członkowskich Unii konwencje będą mogły obowiązywać w tych państwach.

III filar często był krytykowany z powodu braku nadzoru sądowiczego oraz występującego w nim na dużą skalę deficytu demokratycznego. Jest to o tyle istotne, że Współpraca w dziedzinie Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wymiaru Sprawiedliwości dotyczy bezpośrednio praw i obowiązków obywatela, co uprawnia postulaty zwiększenia jej przejrzystości oraz zapewnienia możliwości nadzoru prawnego. Traktat Amsterdamski próbuje temu problemowi zaradzić. Trybunał Sprawiedliwości będzie miał ograniczoną jurysdykcję w sprawach związanych z nowym Tytułem VI. W artykule K.7 (7) Trybunał automatycznie otrzymał jurysdykcję nad interpretacją zgodności z Traktatem konwencji oraz decyzji ramowych i innych, jeżeli różnica zdań między państwami członkowskimi w Radzie nie zostanie wyjaśniona w ciągu sześciu miesięcy. W artykule K.7 (6) Trybunał uzyskał automatyczną jurysdykcję w sprawach wniesionych przez państwo członkowskie lub Komisję, a dotyczących braku kompetencji, naruszenia Traktatu albo wymogów proceduralnych, a więc środków przewidzianych w artykułach 169 i 170 Traktatu Rzymskiego. Jeżeli zaś chodzi o rozstrzygnięcia wstępne (art. 177), to Trybunał zyska kompetencję w zależności od deklaracji państwa członkowskiego, które musi *explicite* uznać kompetencje Trybunału (albo do wydawania rozstrzygnięć na wniosek sądów ostatniej instancji, albo też wszystkich sądów) – artykuł K.7 (2) i (3), podobnie jak to ma miejsce w przypadku Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w Hadze. Traktat Amsterdamski w artykule K.7 (5) zastrzegł, że Trybunał nie będzie miał jurysdykcji co do rozpatrywania legalności lub proporcjonalności operacji wykonanych przez policję albo inne służby porządkowe państw członkowskich.

Nowy Traktat znacznie rozszerzył kompetencje Trybunału Sprawiedliwości, zastrzegając jednakże duże pole manewru dla państw członkowskich w kwestiach, które bezpośrednio dotyczą suwerenności narodowej. W tym miejscu należy zadać pytanie, na ile chętnie Trybunał Sprawiedliwości będzie próbował mediować w sporach, które mogą mieć charakter *stricto* polityczny? W wyniku takiego zaangażowania Trybunał łatwo mógłby się spotkać z zarzutami o braku bezstronności. Do rozstrzygnięcia pozostaje również kwestia składania przez rządy „piętnastki” deklaracji o uznaniu jurysdykcji Trybunału – na ile państwa członkowskie będą skłonne do jej wydania? Czy decyzja państw najbardziej sceptycznie do tej kwestii nastawionych nie zablokuje wykorzystania tej możliwości w praktyce? Mało kto przecież chce brać na siebie ciężar większy od innych.

Następnym krokiem na drodze do zniwelowania deficytu demokratycznego w obrębie III filaru było wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego, przewidziane w artykule K.11. Obowiązek konsultacji z Parlamentem został narzucony Radzie, a nie prezydencji, jak to miało miejsce wcześniej, co powinno się przyczynić do bardziej poważnego traktowania konsultacji, które ponadto należy przeprowadzić przed podjęciem

każdej decyzji (wcześniej praktyka dopuszczała możliwość konsultacji *ex post*). Parlament Europejski został również pośrednio wzmocniony przez artykuł K.13(3), który zmienił sposób finansowania III filaru. Od tej pory wszystkie koszty będą ponoszone z budżetu wspólnotowego, chyba że Rada jednomyślnie zadecyduje inaczej. Parlament zaś ma w tym zakresie szerokie prerogatywy i może je wykorzystać w celu zapewnienia sobie większych wpływów.

W nowym Tytule VI zapewniono także możliwość nawiązania „wzmocnionej współpracy” (w artykule K.12), jeżeli tylko inicjatywa taka będzie zgodna z celami III filaru. Głosowanie będzie podlegać zasadzie większościowej, państwa członkowskie otrzymały jednakże *de facto* prawo weta z powodu ważnych interesów narodowych. Konsekwencje takiego posunięcia zostały przedstawione przy okazji omówienia współpracy w II filarze.

Kolejną kwestią jest sprawa inkorporacji Układu z Schengen do porządku prawnego Unii Europejskiej. Traktat Amsterdamski zawiera protokół, który mówi o przejściu przez Unię całego *acquis* wypracowanego w ramach Schengen. Tak więc Rada przejmie funkcje Komitetu Wykonawczego Schengen, natomiast Sekretariat Schengen zostanie dołączony do Sekretariatu Generalnego Rady. Rada jednomyślnie określi, która część *acquis* dotyczącego Schengen zostanie inkorporowana do I filaru, a która do III. Nie będzie więc to proces automatyczny, oparty na logice odpowiadającej podziałowi III filaru wprowadzonemu przez Traktat Amsterdamski. Co najważniejsze, przy braku jakiegokolwiek decyzji w konkretnej kwestii dana część *acquis* zostanie inkorporowana do III filaru. Może się okazać, że proces inkorporacji będzie przebiegał bardzo wolno, gdyż zostanie zdominowany przez spory polityczne. Prawdopodobne jest, że jakaś część prawodawstwa Schengen, która dotyczy spraw związanych z azyłem, imigracją lub przekraczaniem granic, za sprawą weta któregoś z państw członkowskich Unii nie zostanie przeniesiona do I filaru. Taka sytuacja doprowadzi do dalszej komplikacji systemu, który stanie się jeszcze mniej logiczny i wewnętrznie spójny.

Wielka Brytania i Irlandia uzyskały wyłączenie z całego Tytułu IIIa. Ponadto artykuł B protokołu o inkorporacji *acquis Schengen* mówi *explicite*, iż dotyczy tylko trzynastu państw, które podpisały Układ<sup>63</sup>. Protokół X stwierdza, iż Wielka Brytania i Irlandia będą miały prawo utrzymać kontrole na swoich granicach. Protokół Y dotyczy relacji obu państw z Tytułem IIIa nowego Traktatu. Wszelkie decyzje uzgodnione w ramach tego rozdziału nie dotyczyły Wielkiej Brytanii i Irlandii oraz nie staną się dla nich częścią obowiązującego *acquis communautaire*. W artykule 3 tego protokołu mówi się jednak, że oba kraje będą brały udział w debacie nad propozycjami zgłaszanymi w ramach Tytułu IIIa. Co więcej, będą też mogły się dołączać do wszystkich postanowień podjętych przez „trzynastkę” w tym zakresie o ile zechcą, będą tylko musiały powiadomić o tym w ciągu trzech miesięcy Radę. Wtedy też Wielka Brytania i Irlandia wezmą udział w głosowaniu nad danym projektem. Ich ewentualne weto ważne będzie tylko „przez pewien racjonalnie określony czas”, po którym decyzje podejmie sama „trzynastka”. Kiedykolwiek oba kraje włączą się w inicjatywę podjętą w ramach Tytułu IIIa, będą musiały się podporządkować jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości. Na szczęście, dzięki naleganiom Hiszpanii, państwa członkowskie zachowały sobie prawo odrzucenia wniosku Wielkiej Brytanii lub Irlandii (za pomocą jednomyślności) o partycypację w debatach dotyczących implementacji nowego *acquis*. Bez takiego zabezpieczenia mielibyśmy bowiem do czynienia z klasyczną formą Europy *à la carte*.

Dania również uzyskała specjalny status w ramach Tytułu IIIa. Wszelkie decyzje

podjęte w tym zakresie (również decyzje Trybunału i postanowienia układów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę) nie będą się stosować do Danii. Jest to jednak sprawa bardziej skomplikowana, jako że ten kraj jest sygnatariuszem Układu z Schengen. Dania będzie partycypować we wszystkich negocjacjach dotyczących decyzji podjętych w ramach nowego Tytułu, jednakże potem będzie miała prawo podjąć decyzję – w ciągu sześciu miesięcy – dotyczącą inkorporowania danego postanowienia do prawa narodowego. Taka decyzja będzie rodzić skutki prawne tylko w świetle prawa międzynarodowego, gdyż nie będzie podlegać jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości.

Specjalny status Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii może być interpretowany jako klasyczny przykład Europy *à la carte*, od której to koncepcji zdecydowana większość unijnych polityków zdawała się odżegnywać. Rząd Tony'ego Blaira, przywiązany do pojęcia suwerenności narodowej w zakresie kontroli granic zewnętrznych nie mniej od swoich konserwatywnych poprzedników, wywalczył derogację od prawdziwie wolnego przepływu ludzi. Irlandia, związana z Królestwem „Wspólnym Obszarem Podróżnym”, musiała się podporządkować. Derogacje uzyskane przez trzy państwa nieprawdopodobnie komplikują unijny system, redukując jego przejrzystość do minimum, natomiast *opt-out* uzyskany przez Danię może być określony wprost jako prawne kuriozum urągające zdrowemu rozsądkowi. Stworzony został kolejny niebezpieczny precedens – obrona interesu narodowego doprowadziła do dalszej komplikacji systemu, który musi się dopasować do idiosynkratycznych wymogów kilku członków Unii. Rzecz polega na tym, iż mnożenie wyjątków nie jest najlepszym sposobem rozwiązywania różnic zdań. Być może jest najmniej problematyczne, ale na pewno nie najbardziej efektywne. Co więcej, upowszechnienie zwyczaju dowolnego wybierania obszarów, w których państwa chcą się integrować, nie najlepiej wróży na przyszłość. Traktatowe zapisywanie wyjątków także nie jest chyba pożądanym rodzajem elastyczności.

Jeżeli chodzi o konsekwencje reformy Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wymiaru Sprawiedliwości, dla państw aspirujących do członkostwa w Unii najistotniejszą z nich jest obowiązek przyjęcia całości *acquis* Schengen. W artykule 8 Protokołu B kwestia ta została określona jako warunek, który będzie musiał zostać bezwarunkowo spełniony przez państwa kandydujące przed przystąpieniem do Unii. Niedopuszczenie do „elastyczności” w tym względzie poważnie osłabia potencjał całej koncepcji w odniesieniu do rozszerzenia. Jest to dodatkowe obciążenie dla państw aspirujących do członkostwa, można się bowiem spodziewać, jak trudna będzie implementacja całego *acquis* Schengen. Dlatego też pożądane byłoby jakieś elastyczne rozwiązanie w tej kwestii. Paradoksalnie jednak państwa kandydujące mają przejąć na siebie więcej zobowiązań od niektórych państw członkowskich<sup>64</sup>. Omówione powyżej problemy z implementacją *acquis* Schengen wewnątrz samej Unii mogą się tylko przyczynić do większej komplikacji całego procesu i utrudnić zrozumienie istoty zobowiązań, jakie państwa stowarzyszone będą musiały na siebie przyjąć.

Na nieformalnym spotkaniu ministrów spraw wewnętrznych krajów członkowskich w Mondorf les Bains w październiku 1997 r. dobitnie jeszcze raz podkreślono konieczność implementacji przez państwa stowarzyszone całego *acquis* wypracowanego w ramach Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wymiaru Sprawiedliwości. Zwrócono szczególną uwagę na takie sprawy, jak: uszczelnienie granic, stworzenie efektywnych zapór dla zorganizowanej przestępczości i nielegalnej imigracji oraz zmianę nieadekwatnego systemu prawnego<sup>65</sup>. Ponadto po kryzysie związanym z emigra-

cją kurdyjską Niemcy wyraźnie podkreślili, że najważniejsze jest, aby granica wschodnia Polski i Czech nadzorowana była zgodnie z zachodnimi standardami. Kwestie dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego stanowią też ważną część nowo utworzonego Partnerstwa przedakcesyjnego (Partnerstwo dla członkostwa). Brytyjska prezydencja zainicjowała nawet podpisanie przedakcesyjnego paktu o walce z zorganizowaną przestępczością, który został zatwierdzony na forum wspólnego Komitetu do spraw Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Sprawiedliwości 29 maja 1998 r. Celem porozumienia jest nie tylko wywarcie nacisku na państwa stowarzyszone, aby szybciej dostosowywały swoje ustawodawstwo w tej dziedzinie do ustawodawstwa unijnego, ale również wzmocnienie współpracy w walce z przestępczością zorganizowaną, promowanie wymiany ekspertów oraz wzajemna pomoc w prowadzonych dochodzeniach<sup>66</sup>.

W Opinii o Polsce, będącej częścią Agendy 2000<sup>67</sup>, została zawarta pozytywna ocena wysiłków Polski na drodze do wypełnienia obowiązków, które stawia przed naszym krajem przyszła przynależność do Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wymiaru Sprawiedliwości. Zauważa się jednakże wiele problemów związanych z brakiem zaufania strony unijnej do naszej administracji z powodu korupcji oraz niewystarczającego poziomu technicznego. Najbardziej poważnymi wyzwaniem, które przed nami stoją, są: przemyt narkotyków, nieszczelne przejścia graniczne, nielegalne migracje i przestępstwa transgraniczne. Mimo że Opinia stwierdza, iż Polska nie powinna mieć większych problemów z implementacją całego *acquis* w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego w ciągu paru najbliższych lat, wydaje się jednak, iż będzie to jeden z istotnych problemów negocjacyjnych, który przed nami stanie. Przyjęcie całego *acquis* (wraz z *acquis* Schengen) w tej dziedzinie przed przystąpieniem do Unii byłoby niebywale kosztowne, dlatego też w tym kontekście istotna jest kwestia wysokości unijnej pomocy finansowej przeznaczonej na ten cel.

## Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

Kolejnym z głównych zadań Konferencji Międzyrządowej miało być usprawnienie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZB), która była krytykowana za brak efektywności. Głównym problemem, z jakim od swojego powstania w Maastricht borykał się II filar, był rozdźwięk między ambitnymi celami a dosyć skromnymi środkami, które zapewniono do ich realizacji. Przede wszystkim jednakże państwa członkowskie Unii nie wykazywały woli politycznej w stosunku do pełnego wykorzystania potencjału, jakim było powołanie do życia WPZB. Przewidywane korzyści z utworzenia II filaru w opinii większości państw członkowskich nie przewyższały wcale kosztów częściowej utraty suwerenności, co miało negatywny wpływ na postrzeganie celowości pełnej integracji w tej dziedzinie. Dużej części państw członkowskich odpowiadał międzyrządowy sposób współpracy, który ograniczałby się jedynie do wymiany informacji, konsultacji oraz opracowywania wspólnych deklaracji (a więc zadań wypełnianych jeszcze przez poprzedniczkę WPZB – Europejską Współpracę Polityczną). Ponadto część państw nadal przekonana była o tym, iż w polityce zagranicznej istnieją *domaines reserves*, w których mogą prowadzić całkowicie niezależne działania. Tak więc poczucie wspólnoty interesów, mówiąc eufemistycznie, od samego początku było niepełne.

W dużej mierze powołanie do życia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa stało się więc zmianą jakościową jedynie teoretycznie. Działania podejmowane w ramach WPZB ograniczały się w dużym stopniu do deklaracyjnych akcji o minimal-

nym politycznym ciężarze gatunkowym. II filar, określany jako „procedury zamiast polityki, aktywność bez rezultatu”<sup>68</sup> lub też „polityka zagraniczna bez łań, to jest polityka, która jedynie udaje, że służy interesom wszystkich, ale w rzeczywistości robi wszystko, aby tylko kogoś nie skrzywdzić”<sup>69</sup> – wymagał daleko idących zmian, które przekształciłyby go w efektywny i spójny instrument polityczny. Chodziło tu głównie o zmianę sposobu podejmowania decyzji, uproszczenie i hierarchizację instrumentów decyzyjnych, zapewnienie możliwości planowania i przewidywania rozwoju sytuacji międzynarodowej, zapewnienie WPZB reprezentacji na zewnątrz, wyjaśnienie relacji między Unią Europejską i Unią Zachodnioeuropejską oraz określenie warunków i perspektywy budowania wspólnej polityki obronnej<sup>70</sup>. Trzeba jednakże stwierdzić, że – wbrew postulatom neofunkcjonalistów – praktyka wykazała, iż budowanie instytucji może pomóc w osiągnięciu większej efektywności jedynie wówczas, jeśli istnieje wyraźna wola polityczna do ich pełnego wykorzystania, a tej na razie brak<sup>71</sup>.

Reforma Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa przeprowadzona przez Traktat Amsterdamski jest dosyć skromna, niemniej wprowadza do II filaru wiele istotnych usprawnień, które mogą się przyczynić do wzrostu jego efektywności. Rządy państw członkowskich zaniechały bardziej ambitnych kroków (niekwalifikowanego poddania II filaru zasadzie głosowania większościowego, tudzież pełnego włączenia Unii Zachodnioeuropejskiej do systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej), wyrażając jednak zgodę na istotny kompromis i funkcjonalne usprawnienie działania WPZB. Większość mało kontrowersyjnych zmian została wprowadzona w życie, ale sprawy fundamentalne nadal pozostały bez odpowiedzi. Nade wszystko brak jest wspólnej wizji przyszłego rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa<sup>72</sup>.

Traktat Amsterdamski wprowadza do II filaru nowy instrument – wspólne strategie, które podejmowane będą jednomyślnie, na podstawie artykułu J.3, wówczas gdy państwa członkowskie będą miały wspólne interesy w jakiejś dziedzinie tudzież będą chciały wypracować ogólne założenia polityki w jakimś regionie. Decyzje wprowadzające w życie wspólne strategie (czy to wspólne akcje, czy wspólne pozycje) będą mogły być podejmowane za pomocą głosowania większościowego, natomiast wspólne akcje, które pozostawałyby poza ramami wcześniej opracowanej wspólnej strategii, nadal podlegałyby zasadzie jednomyślności. Jednocześnie Traktat uporządkował hierarchię instrumentów dostępnych w ramach WPZB. Wspólne akcje (art. J.4) podejmowane będą w wypadku, gdy konieczne będzie zainicjowanie operacyjnego wysiłku w celu zaradzenia konkretnej sytuacji, natomiast wspólne pozycje (art. J.5) ograniczą się jedynie do sformułowania podejścia Unii do konkretnej kwestii.

Tak więc Traktat Amsterdamski rozszerzył możliwość głosowania większościowego. Trudno jednak ocenić doniosłość tego posunięcia bez obserwacji zastosowania tej opcji w praktyce. Traktat z Maastricht pozwalał na bardzo ograniczone użycie głosowania większościowego w sprawie decyzji implementacyjnych, choć w sposób dosyć niejasny i obwarowany wyrażeniem zgody przez wszystkich na przejście do głosowania. Mimo tego możliwość ta nigdy nie została użyta. Zmiana zainicjowana w Amsterdamie nie jest zmianą rewolucyjną. II filar pozostaje pod władaniem jednomyślności, mogłaby jednak stanowić o pewnym umiarkowanym postępie w kierunku upowszechnienia głosowania większościowego, gdyby nie możliwość zablokowania wszelkiego głosowania nad decyzjami implementacyjnymi w wypadku, gdy jakieś państwo stwierdzi, iż naruszone mogą być jego istotne interesy narodowe. Możliwość weta, wprowadzona do Traktatu w arty-

kule J. 13 (2), stanowi o prawnym usankcjonowaniu kompromisu luksemburskiego, co – jak już zostało powiedziane – może mieć niebywale konsekwencje dla całego wspólnotowego porządku prawnego oraz skłonić nowych członków Unii do konsekwentnego trwania przy swym stanowisku narodowym. Co najważniejsze, rozwiązanie to może uniemożliwić podjęcie głosowania w jakiegokolwiek kontrowersyjnej kwestii.

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, iż dużo większe praktyczne znaczenie będzie miało wprowadzenie do Traktatu w artykule J.13(1) możliwości konstruktywnego wstrzymania się od głosu. Kwestia pełnego rozciągnięcia kwestii „elastyczności” na II filar, która występowała zarówno w projektach prezydencji irlandzkiej, jak i holenderskiej – została zablokowana przez mniejsze państwa, które obawiały się możliwości powstania dyrektoriatu silniejszych, dyktującego warunki pozostałym. Koncepcja konstruktywnego wstrzymania się od głosu umożliwi zainteresowanej większości (większość musi dysponować co najmniej dwoma trzecimi głosów ważonych według prawideł ustalonych w artykule 148) zainicjowanie zadań, które nie cieszą się aktywnym poparciem wszystkich państw członkowskich. Wstrzymujący się od głosu będą musieli się zgodzić, że decyzja zaaprobowana przez większość jest wiążąca dla Unii jako całości oraz powstrzymać się od wszelkich działań przeciwnych podjętej inicjatywie. Wraz ze zbliżającym się rozszerzeniem, przy coraz mniejszej jednorodności interesów, koncepcja konstruktywnego wstrzymania się od głosu wydaje się dobrze odpowiadać wymogom rzeczywistości. Coraz trudniej bowiem będzie podejmować wspólne inicjatywy za pomocą jednomyślności, natomiast wprowadzenie do II filaru głosowania większościowego na większą skalę wydaje się na razie całkowicie nierealistyczne.

Traktat Amsterdamski wprowadza również wiele innych usprawnień instytucjonalnych o znacznie mniej doniosłym znaczeniu, które mogą jednak przyczynić się do wzrostu efektywności całej struktury. Nowy artykuł J.8 stwierdza, że Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa nadal będzie reprezentowana przez prezydencję, ale przy wsparciu sekretarza generalnego Sekretariatu Rady, który zastąpi przedstawicieli poprzedniej prezydencji. Tak więc nowa „trojka” składać się będzie z obecnej i przyszłej prezydencji oraz z sekretarza generalnego Rady. Jest to zmiana niezbyt daleko idąca w porównaniu z propozycją francuską, która zakładała utworzenie stanowiska wysokiego reprezentanta WPZB („Monsieur PESC”), niezależnego od wszelkich dotychczasowych struktur, zwłaszcza że sekretarz generalny Rady wypełniał już wcześniej zadania związane ze wspólną polityką zagraniczną. Ponadto, w przeciwieństwie do propozycji, które pojawiły się jeszcze w czasie obradowania Grupy Refleksyjnej<sup>73</sup>, Komisja nie została włączona w poczet „trojki”, ale zaledwie pozostaje z nią w ścisłym kontakcie, tak jak to miało miejsce do tej pory.

Traktat w deklaracji 11 stwierdza poparcie „piętnastki” dla idei ustanowienia Komórki Planowania i Analiz. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa często była krytykowana za swoją reaktywność, brak możliwości antycypacji rozwoju sytuacji międzynarodowej, co znacznie osłabiało efektywność wysiłków podejmowanych w ramach II filaru. Sama sprawa ustanowienia Komórki Planowania i Analiz była stosunkowo mało kontrowersyjna, gdyż z taką koniecznością zgadzała się zdecydowana większość państw członkowskich<sup>74</sup>. Wątpliwości dotyczyły tylko sposobu umiejscowienia takiej komórki oraz zakresu jej prerogatyw. Deklaracja 11 wymienia dokładnie zadania, jakimi miałyby się zająć się Komórka Planowania i Analiz, oraz określa jej pozycję w systemie instytucjonalnym Unii – przy Sekretariacie Generalnym Rady, pod nadzo-

rem sekretarza generalnego odpowiedzialnego za WPZB. Deklaracja jednakże nie określa dokładnie zakresu prerogatyw nowej komórki ani jej dokładnych relacji z Unią Zachodnioeuropejską. Sekretarzowi generalnemu Rady Juergenowi Trumfowi zależy głównie na tym, aby nie dublować struktur biurokratycznych w Radzie, Komisji i Unii Zachodnioeuropejskiej<sup>75</sup>. Francja i Włochy chcą, aby Komórka Planowania i Analiz miała znacznie większe prerogatywy niż Sekretariat Rady, pozostając strukturą w dużej mierze niezależną<sup>76</sup>. Francuzi ponadto opowiadają się za takim przeorganizowaniem Sekretariatu, aby jego struktury odpowiedzialne za nadzorowanie zewnętrznych stosunków ekonomicznych podlegały Komórcie Planowania i Analiz, która stać by się miała najważniejszą instytucją w całej strukturze<sup>77</sup>. Tak więc debata nad dokładnym kształtem nowej struktury nie została bynajmniej zakończona na szczycie w Amsterdamie. Główne kontrowersje dotyczą wielkości komórki, dokładnego udziału Komisji w jej pracach, zakresu niezależności urzędników oraz dostępu do poufnych informacji<sup>78</sup>. Trzeba stwierdzić, że prawdziwa rola przyszłej struktury zależy będzie w dużej mierze od osoby sprawującej funkcję sekretarza generalnego Rady. Tylko bowiem człowiek z dużą polityczną charyzmą będzie jej mógł zapewnić dużą niezależność.

Jeżeli chodzi o kwestię wspólnej obrony<sup>79</sup>, to Traktat Amsterdamski nie zapowiada w tym względzie zmiany o charakterze jakościowym. Artykuł J.7 nie mówi już co prawda o ewentualnym sformułowaniu założeń przyszłej wspólnej polityki obronnej (dawny art. J.4), ale o możliwości stopniowego (*progressive*) formułowania polityki obronnej. Niemniej decyzja o podjęciu takich działań została zarezerwowana dla Rady Europejskiej. Tak więc w tym zakresie nie osiągnięto realnego postępu. W Traktacie nie zawarto również gwarancji wspólnego bezpieczeństwa, która *explicite* mówiłaby o obowiązku ochrony integralności terytorialnej Unii (o którą zabiegała zwłaszcza Grecja). Traktat mówi jedynie o wspieraniu rozwoju politycznej solidarności między członkami Unii [art. J.1 (1)].

Jedynym sukcesem Konferencji Międzyrządowej w tym zakresie jest wprowadzenie do Traktatu tzw. zadań petersberskich, obejmujących *peacekeeping*, misje humanitarne i ratownicze, co umożliwi Unii Europejskiej wykonywanie zadań operacyjnych o charakterze pokojowym. Unia Europejska będzie mogła zwrócić się do UZE (*avail itself*) o pomoc przy implementacji decyzji o implikacjach obronnych. Państwa neutralne – obserwatorzy UZE – będą miały prawo wziąć udział w planowaniu i implementacji decyzji, jeżeli taka będzie ich wola.

Już w trakcie prac Grupy Refleksyjnej większość państw członkowskich Unii opowiadała się za rzeczywistym ustanowieniem Europejskiej Tożsamości Obronnej i Bezpieczeństwa poprzez stopniową integrację UZE z Unią Europejską<sup>80</sup>. W marcu 1997 r., kiedy prezydencję w Unii sprawowała Holandia, Niemcy, Francuzi, Belgowie, Włosi, Luksemburczycy i Hiszpanie zgłosili projekt stopniowego (trzy fazy) włączenia UZE do Unii Europejskiej. Traktat Amsterdamski, w wyniku sprzeciwu państw neutralnych oraz tych, które obawiały się, że takie rozwiązanie może mieć negatywny wpływ na stosunki z Paktem Północnoatlantyckim, nie przyjął takiego rozwiązania. Traktat przewiduje tylko w artykule J.7 (1) zacieśnianie więzów instytucjonalnych, nawet z możliwością przyszłej integracji UZE i UE, jeżeli tylko tak postanowi Rada Europejska, co w praktyce oznacza, że sprawa pozostała nie rozwiązana.

Traktat Amsterdamski nie podjął także kwestii nadania Unii Europejskiej osobowości prawnej, co pośrednio osłabia WPZB. Unia, nie mając osobowości prawnej, nie



może się przeistoczyć w samodzielny aktora sceny międzynarodowej, brak jej bowiem pełnych kompetencji do reprezentacji państw członkowskich. Tak więc w świetle prawa międzynarodowego Unia pozostaje bardziej platformą porozumień międzyrządowych niż spójnym, jednolitym organizmem instytucjonalnym. Projekt traktatu prezydencji irlandzkiej przewidywał nadanie Unii osobowości prawnej, ale inicjatywa ta została zablokowana z obawy, gdyż wiązałoby się to z nadaniem zbyt dużych prerogatyw Radzie<sup>81</sup>.

Podsumowując, Traktat Amsterdamski nie przeprowadził dogłębnej reformy Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, lecz zaledwie wcielił w życie jej skromne funkcjonalne usprawnienie. II filar nie został przygotowany do stawienia czoła wyzwaniu rozszerzenia. Tym samym strukturze, która okazała się nieefektywna nawet przed poszerzeniem, grozi paraliż decyzyjny. Inercja w tym zakresie była rezultatem braku porozumienia co do roli, jaką Unia Europejska ma odgrywać na arenie międzynarodowej, braku poczucia pełnej wspólnoty interesów, a ponad wszystko – braku dalekosiężnej wizji w tym zakresie. Przyszłość pokaże, czy będzie wola polityczna do wykorzystania potencjału Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w praktyce. Dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie skłaniają raczej do pesymizmu.

Nie wydaje się, aby reforma II filaru miała mieć jakiegokolwiek istotne konsekwencje dla procesu poszerzania. Państwa kandydujące powinny się jednak starać, aby ich działania na arenie międzynarodowej nie odbiegały drastycznie od pozycji zajmowanej przez Unię Europejską, tak aby nie tworzyć w tym zakresie niepotrzebnych problemów i kontrowersji. Problem polega na tym, że debata na temat Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a zwłaszcza budowania Europejskiej Tożsamości w dziedzinie Bezpieczeństwa, nie prowadzi do jasnych konkluzji, co może utrudnić nowym państwom członkowskim dokładne zdefiniowanie *acquis politique*, z jakim miałyby się utożsamiać. W Opinii o Polsce zawartej w Agendzie 2000 znalazła się pozytywna ocena polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W memorandum towarzyszącym wnioskowi o członkostwo w Unii Polska potwierdziła, że jest gotowa i zdolna w pełni aktywnie uczestniczyć we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa. W swojej Opinii Komisja potwierdza przypuszczenie, że „Polska będzie w stanie skutecznie spełniać swoje obowiązki w tej dziedzinie”<sup>82</sup>.

\* \* \* \* \*

W toku Konferencji Międzyrządowej państwa członkowskie Unii bardziej myślały o tym, jak się bronić przed rozszerzeniem, ewentualnie jak się uchronić przed jego potencjalnymi negatywnymi skutkami, niż jak przygotować dla niego grunt<sup>83</sup>. Rozważaniom „piętnastki” nie towarzyszyła żadna dalekosiężna wizja przyszłości. Nieszczęśliwie się złożyło, że uwaga wszystkich bez wyjątku negocjatorów skupiła się na obronie partykularnych narodowych interesów. „Bazarowe targowisko o mamuchach rozmiarach”, jak określił Konferencję Międzyrządową korespondent „The Guardian”, w dużej mierze zostało opanowane przez wszechobecną inercję. Prawie każdy z artykułów, który mógł przekształcić szczyt w Amsterdamie w sukces, obwarowany został serią warunków niebywale osłabiających jego wymowę, przez co kompromis luksemburski na stałe wkraśl się do traktatowego porządku prawnego. Jak pisze Joseph Weiler, Konfe-

rencia Międzyrządowa albo nie powinna się była zacząć, albo nie powinna się była tak szybko kończyć. Nie powinna się zaczynać, gdyż państwa członkowskie nie miały wystarczającej motywacji do rozwiązania najbardziej kontrowersyjnych problemów, przed którymi stanęła Unia Europejska, natomiast jej zbyt szybkie zakończenie stanowiło wręcz „technokratyczną pomyłkę: czas przeznaczony na dyskusję i negocjację olbrzymiej liczby nie uzgodnionych punktów agendy był śmiesznie mały”<sup>84</sup>.

Przede wszystkim nowy Traktat miał zbliżyć Unię do obywatela i zyskać na przejrzystości, klarowności i logice. Tak się jednak nie stało. Poza uproszczeniem procedury współdecydowania i zniesieniem procedury kooperacji oraz ujednoczeniem i konsolidacją Traktatów (co na początku przysporzy więcej problemów niż korzyści), szczyt w Amsterdamie przyczynił się tylko do dalszej komplikacji obecnego systemu instytucjonalnego. Traktat został zaśmiecony niebywale wieloma deklaracjami i protokołami, co sprawia, że trudno się w nim rozeznąć nawet specjalistom. Namnożenie wyjątków w Tytule IIIa sprzyja tylko pogmatwaniu sytuacji. Podobnie jak Traktat z Maastricht, Traktat Amsterdamski zamiast przemyślanej, logicznej i spójnej konstrukcji okazał się zlepkiem uzgodnionych *ad hoc* kompromisów. Mimo że ten sposób tworzenia nowego prawa jest immanentną cechą unijnego systemu instytucjonalnego, który jest swoistą fuzją metody międzyrządowej z federalistyczną<sup>85</sup>, w świetle deklaracji podjętych jeszcze w czasie prac Grupy Refleksyjnej można stwierdzić, że rezultat szczytu w Amsterdamie zaprzeczył intencjom większości państw członkowskich.

Jakakolwiek byłaby ocena Traktatu Amsterdamskiego, należy stwierdzić, że jego główną zaletą jest fakt, iż umożliwił on rozpoczęcie procesu rozszerzenia. W konkluzjach ze szczytu Amsterdamskiego czytamy: „Rada Europejska odnotowuje, że wraz z udanym zakończeniem Konferencji Międzyrządowej otwarta została droga do rozpoczęcia procesu poszerzenia zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej w Madrycie”<sup>86</sup>. Tym samym wypełniony został warunek, który Unia postawiła sobie szczyt w Kopenhadze. Gdyby Rada Europejska w Amsterdamie oficjalnie uznała fiasko Konferencji Międzyrządowej z powodu niepodjęcia reformy instytucjonalnej, nie byłoby podstaw do otwarcia negocjacji akcesyjnych. Samo więc zakończenie prac Konferencji należy uznać za sukces, zwłaszcza że rząd włoski jeszcze podczas nieformalnego spotkania szefów rządów w Nordwijk sygnalizował wolę zablokowania Traktatu. Należy więc zgodzić się ze słowami prezydenta Francji Jacquesa Chiraca: „Rezultaty osiągnięte w pewnych dziedzinach dają powody do frustracji, w innych dziedzinach do satysfakcji. Przede wszystkim jednakże Traktat jest rozsądnym krokiem, który umożliwił rozpoczęcie rozszerzenia”<sup>87</sup>.

## Agenda 2000

Kwestia reformy funduszy strukturalnych i zaadoptowania nowej perspektywy finansowej, która uwzględniłaby pomoc dla przyszłych członków Unii, oraz reforma Wspólnej Polityki Rolnej stanowią, poza reformą instytucjonalną, największe problemy, przed jakimi staną państwa członkowskie Unii Europejskiej podczas negocjacji wewnątrzspółnotowych. Rolnictwo, finanse i pomoc strukturalna to najbardziej delikatne sfery wspólnotowej polityki, które w największym stopniu podatne są na naciski wszelkich grup interesu. Nic bardziej nie interesuje obywateli niż sprawa przeznaczenia podatków, które płacą. To też nic dziwnego, że rządy państw członkowskich Unii zajmują w kwestii finansów oraz w sprawie reformy rolnej bardzo pryncypialne stanowiska, wykazując stosunkowo małą elastyczność. Jeśli chodzi o kwestię finansów, głównym problemem, jaki obecnie staje przed Unią Europejską, problemem wymagającym długotrwałych targów politycznych, jest próba zbudowania kompromisu wokół trzech wzajemnie wykluczające się postulatów:

- rządy krajów kohezyjnych twierdzą, że rozszerzenie nie może się dokonać ich kosztem i dlatego też opowiadają się za całkowitym utrzymaniem obecnych wpływów z funduszy strukturalnych;
- ministrowie finansów krajów, które wpłacają największe sumy do unijnego budżetu, domagają się obniżenia swych narodowych kontrybucji do unijnego skarbcza;
- rządy państw stowarzyszonych uważają, że pomoc wspólnotowa na ich rzecz powinna wzrastać, a po rozszerzeniu zasady jej przyznawania powinny być takie same dla wszystkich państw członkowskich.

W przypadku reformy Wspólnej Polityki Rolnej rozkład interesów jest znacznie bardziej skomplikowany i wymaga bardzo szczegółowego omówienia.

Wszyscy aktorzy unijnej sceny uparcie bronią swojej racji. Ze względów wyłącznie politycznych pole manewru dla negocjatorów bywa często bardzo ograniczone. Kwestie reformy polityki strukturalnej, polityki rolnej oraz uzgodnienia nowej perspektywy finansowej są wzajemnie powiązane i trudno oczekiwać rozstrzygnięcia którejkolwiek z nich osobno. Negocjacje wewnątrzspółnotowe są najczęściej znacznie trudniejsze od negocjacji prowadzonych między Unią Europejską a przyszłymi państwami członkowskimi, dlatego też bez rozwiązania wewnętrznych problemów Unii oraz uzgodnienia koniecznych reform trudno będzie o znaczący postęp w negocjacjach akcesyjnych. Aby zrozumieć obecną sytuację polityczną, należy przedstawić motywacje poszczególnych państw, wyjaśnić kompromisową koncepcję reform przedstawioną przez Komisję oraz konsekwencje zaproponowanej w Agendzie 2000 strategii reformatorskiej<sup>88</sup>. Przed wszystkim jednak trzeba unaocznic stopień powiązań między poszczególnymi punktami unijnej Agendy. Wszystkie dyskutowane na unijnym forum kwestie są od siebie ściśle zależne, dlatego też ostateczny kompromis zostanie osiągnięty w postaci wzajemnych koncesji, które są immanentną cechą wewnątrzspółnotowych negocjacji. Należy się zastanowić, czy propozycja kompromisu przedstawiona przez Komisję Europejską w Agendzie 2000 ma szansę stać się podstawą takiego porozumienia.

## Debata nad finansami

Według marcowego sondażu przeprowadzonego przez Eurobarometr, ponad trzy czwarte obywateli Unii twierdzi, że rozszerzenie Unii Europejskiej nie powinno się

wiązać z dodatkowymi kosztami dla obecnych państw członkowskich<sup>89</sup>. Truizmem jest twierdzenie, że rozszerzenie będzie niemożliwe bez reformy funduszy strukturalnych i Wspólnej Polityki Rolnej. Bez reformy i przy zastosowaniu tych samych kryteriów przyznawania pomocy strukturalnej, subsydiów rolnych oraz dopłat kompensacyjnych koszty rozszerzenia stałyby się astronomiczne. Anderson i Tyers w 1993 r. tylko dla czterech ówczesnych członków Grupy Wyszehradzkiej podawali sumę 58 miliardów ECU rocznie, Richard Baldwin w 1994 r. wyliczył kwotę równą 26 miliardom dla sześciu państw stowarzyszonych rocznie, co równałoby się 68% wspólnotowego budżetu na rok 1999<sup>90</sup>. Oczywiście suma takiego rzędu byłaby politycznie nie do przyjęcia przy równoczesnych deklaracjach większości państw członkowskich, głównie zaś Niemców i Holendrów, że unijny budżet nie powinien się powiększyć, nadal zostając na niezmienionym poziomie 1,27% unijnego PKB<sup>91</sup>. Kompromis zaproponowany przez Komisję Europejską w Agendzie 2000 obalił mit o astronomicznych nakładach, jakie Unia Europejska będzie musiała ponieść w związku z rozszerzeniem Unii na Wschód, nie zmienił jednak faktu, że w debacie politycznej rzadko uwzględnia się drugą część równania, a mianowicie korzyści finansowe, jakie rozszerzenie strefy wolnego handlu może przynieść krajom członkowskim Unii<sup>92</sup>.

Od samego początku debaty nad rozszerzeniem biedniejsze państwa Unii Europejskiej zajmowały stanowisko, że rozszerzenie na Wschód nie może się odbyć ich kosztem. Portugalczycy i Hiszpanie obawiali się, że przy utrzymaniu obecnej wysokości wspólnotowego budżetu fundusze na rozszerzenie zostaną uzyskane tylko i wyłącznie poprzez ograniczenie wydatków na fundusze strukturalne i obcięcie wszelkich dotacji, których celem było zmniejszenie dystansu między najbogatszymi i najbiedniejszymi państwami Unii. Hiszpanie i Portugalczycy podkreślają, że za rozszerzenie muszą zapłacić wszyscy, dlatego też, o ile są gotowi zgodzić się na wyłączenie z pomocy strukturalnej swoich najbogatszych regionów, które zbliżyły się swoim poziomem rozwoju do unijnej średniej, tak stanowczo sprzeciwiają się redukcji transferów z Funduszu Kohezyjnego. Hiszpański ambasador przy Unii Europejskiej Javier Elorza, stwierdził, że „przy obniżeniu wydatków z funduszy strukturalnych zapłacimy 7% kosztów rozszerzenia, i na to jesteśmy gotowi. Natomiast odebranie nam wpływów z Funduszu Kohezyjnego znaczyłoby, że zapłacimy kolejne 20% ogólnych kosztów rozszerzenia. My mielibyśmy płacić 27%, podczas gdy inni nie zapłacą grosza?”<sup>93</sup>

Odmienne stanowisko zajmuje niemiecki minister finansów Theo Weigel, wspierany przez holenderskiego ministra finansów Gerrita Zalma. Obaj politycy bronią tezy, według której państwa, które zakwalifikują się do unii monetarnej, automatycznie powinny tracić prawo do pomocy z Funduszu Kohezyjnego, ponieważ jego celem było właśnie dostosowanie tych państw do przyjęcia wspólnej waluty. Zalm stwierdził, że jeżeli fundusze odegrały swoją rolę, przyczyniając się do uzdrowienia gospodarki najbiedniejszych państw, to powinny być zredukowane. Jeżeli natomiast nie odgrywają swojej roli, to należy je zlikwidować, by nie marnować więcej pieniędzy<sup>94</sup>. Niemcy i Holandia, popierane przez Wielką Brytanię, chciałyby przekazać środki z funduszy spójności na potrzeby nowych państw członkowskich. Według nich spośród starych beneficjentów tylko Grecja kwalifikuje się do dalszego korzystania z funduszy. W takim jednak przypadku Hiszpanie i Portugalczycy zagrozili nawet zablokowaniem rozszerzenia Unii na Wschód, argumentując, że Unia Europejska nie powinna karać ich wysiłków mających na celu podniesienie dyscypliny budżetowej poprzez odbieranie im środków

pomocowych<sup>95</sup>. Hiszpanie twierdzą, że w Traktacie nie ma powiązania między kwestią otrzymywania funduszy kohezyjnych oraz wejściem do unii monetarnej i że rozwiązanie tej sprawy zależy jedynie od dobrej woli państw członkowskich<sup>96</sup>.

Ramon de Miguel, hiszpański minister do spraw europejskich, otwarcie stwierdził, że państwa członkowskie Unii nie wyasygnowały wystarczających środków na sfinansowanie swoich górnołotnych ambicji<sup>97</sup>. Według Miguela jedną z najbardziej istotnych zasad, na których opiera się Unia Europejska, jest zasada solidarności i Hiszpania nie może dopuścić do tego, aby w odniesieniu do niej zaprzestano jej stosowania. Z drugiej jednakże strony kanclerz Helmut Kohl, powołując się na tę samą zasadę, nawoływał, aby Hiszpania dała dowód swej solidarności i zgodziła się ponieść część kosztów związanych z rozszerzeniem<sup>98</sup>. Tego rodzaju argumenty przez państwa południowe są najczęściej kwitowane stwierdzeniem, że to właśnie Niemcy odniosą największe korzyści ekonomiczne z poszerzenia<sup>99</sup> i choćby dlatego powinny być gotowe do poniesienia większych kosztów z nim związanych, co zostało dobitnie podkreślone przez portugalskiego ministra spraw zagranicznych Jaime Game: „Rachunek za rozszerzenie powinien być podzielony równo między wszystkie państwa, Niemcy natomiast nie powinny tak głośno domagać się zmniejszenia swojej kontrybucji do budżetu, bo to oni odniosą najwięcej korzyści z poszerzenia”<sup>100</sup>.

W istocie trzeba stwierdzić, że niemieckie żądania obniżenia kontrybucji tego kraju do wspólnotowego budżetu stoją w sprzeczności z częstymi deklaracjami całkowitego poparcia dla idei rozszerzenia<sup>101</sup>. Niemcy, którzy zawsze próbują się jawić jako najbardziej zagorzały orędownik poszerzenia, przewodzą teraz stawce państw, które żądają obniżenia swoich nakładów budżetowych. Niemiecki minister finansów Theo Weigel jeszcze przed opublikowaniem Agendy 2000 rozpoczął kampanię na rzecz ograniczenia niemieckiego wkładu do budżetu. Stwierdził, że oczywiście nie jest przeciwny, by Niemcy wpłacały do unijnego budżetu więcej pieniędzy niż z niego dostają, ale nie może być tak, by budżet wspólnotowy w dużej mierze zależny był od wpłat jednego tylko państwa członkowskiego. Według planu niemieckiego ministra finansów przygotowanego pod szyldem CSU, niemiecka kontrybucja do unijnego budżetu powinna być obniżona o połowę, do pułapu 0,3% niemieckiego PKB. Weigel twierdzi, że dopiero taką redukcję uznać by można za sprawiedliwe rozwiązanie problemu.

Istnieją obawy, że dyskusja nad budżetem doprowadzić może do kryzysu podobnego do hysterii budżetowej roku 1984. Sytuacja rzeczywiście jest poważna, gdyż Niemcy nie są odosobnieni w swoich żądaniach. W tej kwestii ze stanowiskiem niemieckim w pełni solidaryzuje się holenderski minister finansów Gerrit Zalm. W podobnym duchu wypowiada się również austriacki minister finansów Rudolf Edlinger, który powiedział, że rozszerzenie nie może być przeprowadzone kosztem państw, których kontrybucja do unijnego budżetu jest najwyższa<sup>102</sup>, oraz minister finansów Szwecji Erik Asbrink, który stwierdził wręcz, że żadne państwo nie powinno być traktowane w sposób specjalny<sup>103</sup>, sygnalizując dążenie do zapewnienia sobie warunków zwrotu funduszy podobnych do tych, jakie wynegocjowała Margaret Thatcher na szczycie w Fontainebleau w 1984 r.

Zwraca się uwagę na fakt, że w perspektywie utworzenia unii monetarnej pułap budżetowy ustanowiony na poziomie 1,27% unijnego PKB może się okazać za niski. Jak wiadomo, państwa członkowskie pozbawione będą możliwości reagowania na zmiany koniunktury gospodarczej poprzez rewaluację czy dewaluację pieniądza. Przy niskiej

elastyczności unijnego rynku pracy jedyną możliwością reagowania na asymetryczny szok gospodarczy w obrębie Unii Europejskiej może być bezpośrednia pomoc budżetowa dla dotkniętych regionów, przewidziana w artykule 103a Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. W perspektywie utworzenia unii monetarnej zamrażanie pułapu finansowego na tak niskim poziomie wydaje się dosyć kontrowersyjne.

### **Agenda 2000 – nowe ramowe założenia finansowe (na lata 2000-2006) oraz projekt nowej Perspektywy Finansowej na lata 2000-2006**

Komisja Europejska w Agendzie 2000, opublikowanej w lipcu 1997 r., proponuje nowe założenia finansowe na lata 2000-2006 (w cenach z roku 1997), które zostały uściśnione w projekcie Nowej Perspektywy Finansowej na lata 2000-2006 (w cenach 1999), przedstawionym Radzie Unii Europejskiej oraz Parlamentowi Europejskiemu w marcu 1998 r. Okres objęty nowymi założeniami ramowymi został wybrany tak, aby można było uwzględnić wpływ prawdopodobnych zmian na pewne sfery polityki wspólnotowej, wpływ pierwszego rozszerzenia oraz zwiększenie pomocy przedczłonkowskiej dla krajów kandydujących do Unii<sup>104</sup>. W Agendzie 2000 Komisja proponuje kompromis – finansowanie wszystkich unijnych priorytetów bez podnoszenia pułapu środków własnych z jego dotychczasowego poziomu, który wynosi 1,27% unijnego PKB. Wraz jednak z przewidywanym 2,5-proc. rocznym wzrostem gospodarczym w latach 2000-2006 w obecnych państwach członkowskich oraz 4-proc. rocznym wzrostem w okresie od chwili obecnej do 2006 r. dla krajów kandydujących do Unii, nawet przy utrzymaniu pułapu środków własnych, Komisja zakłada, że przed końcem rozważanego okresu pojawią się dodatkowe środki w wysokości 20 miliardów ECU (w cenach z 1997 r.)<sup>105</sup>.

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej, która jest przyjazna dla konsumenta, w dalszej perspektywie zakłada bowiem zbliżenie wysokich cen unijnych do niższych cen światowych, w początkowej fazie będzie wymagała dodatkowych wydatków. W następstwie reformy spadną koszty związane z działaniami interwencyjnymi na rynku oraz refundacjami eksportowymi, wzrosną natomiast wydatki związane z bezpośrednią pomocą kompensacyjną. Do tego należy dodać koszty obecnie funkcjonujących działań wspomagających, które Unia ma zamiar kontynuować, oraz wydatki na rolnictwo krajów kandydujących do Unii – pomoc w okresie przedczłonkowskim oraz środki związane z uzyskaniem dostępu przez nowe państwa członkowskie do wspólnotowych organizacji rynku. Ogólnie więc wydatki na rolnictwo wzrosną z 46 miliardów ECU w roku 2000 do 51,6 miliarda ECU w roku 2006 (według projektu perspektywy finansowej w cenach z roku 1999), z czego 520 milionów rocznie przekazywanych będzie na pomoc dla krajów kandydujących do Unii w okresie przedczłonkowskim.

Jeżeli chodzi o fundusze strukturalne, Agenda 2000 przewiduje utrzymanie pułapu wydatków z roku 1999, a więc na poziomie 0,46% unijnego PKB. Dodatkowo zakłada się, że żadne państwo nie może otrzymać więcej funduszy niż wynosi 4% jego PKB, tak aby uniknąć nadmiernych problemów z absorpcją przyznanych środków. Ogólna suma przeznaczona na politykę strukturalną w latach 2000-2006 wynosiłaby 275 miliardów ECU, z czego państwa „piętnastki” otrzymałyby 210 miliardów ECU, kwota przeznaczona na Fundusz Kohezyjny wyniosłaby 20 miliardów ECU, pomoc dla państw kandydujących w okresie przedczłonkowskim liczyłaby 7 miliardów ECU (miliard ECU rocznie), natomiast po wejściu do Unii (perspektywa finansowa zakłada rok 2002) nowi członkowie mogliby liczyć na 38 miliardów ECU. Wydatki na same fundusze strukturalne

ralne w wyniku reformy zmalałyby z 32,6 miliardów ECU w roku 2000 do 28,4 miliarda ECU w roku 2006 (według projektu perspektywy finansowej w cenach z roku 1999). W tym miejscu należy podkreślić, że suma 240 miliardów ECU, przeznaczona na potrzeby „piętnastki” przez projekt Perspektywy Finansowej na lata w 2000-2006, i tak jest znacznie większa od wydatków przewidzianych przez poprzednią perspektywę finansową, które w latach 1993-1999 wynosiły 208 miliardów ECU (w cenach z roku 1999)<sup>106</sup>.

W przypadku innych kategorii wydatków projekt Perspektywy Finansowej przewiduje 49,3 miliarda ECU na finansowanie projektów wspólnotowych (chodzi tu głównie o sieci transeuropejskie, badania i technologię oraz edukację), w roku 2000 suma ta wyniosłaby 6,4 miliarda ECU i rosłaby o 2,5% rocznie, osiągając pułap 7,6 miliarda ECU w roku 2006. Tak więc wydatki na finansowanie projektów wspólnotowych wzrastałyby w najszybszym tempie, co podkreśla wagę, jaką Komisja przywiązuje do ich rozwoju. Jeśli chodzi o politykę zewnętrzną, projekt Perspektywy Finansowej przewiduje na ten cel 51,9 miliarda ECU, w tym 10,8 miliarda ECU na pomoc w ramach funduszu PHARE (1,560 milionów ECU rocznie), w roku 2000 suma ta wyniosłaby 6,8 miliarda ECU i rosłaby o 2% rocznie, osiągając pułap 7,9 miliarda ECU w roku 2006. Pozostałe wydatki zostałyby przeznaczone na finansowanie administracji (3,5 miliardów ECU).

### **Pomoc dla krajów kandydujących**

18 marca 1998 r. Komisja Europejska wraz z publikacją projektu nowej Perspektywy Finansowej zaproponowała powołanie do życia nowych funduszy, których celem będzie pomoc dla krajów kandydujących do Unii w okresie przedczłonkowskim. Nowe fundusze oparte są na propozycjach wysuniętych w Agendzie 2000. Chodzi tutaj o trzy rodzaje wsparcia: Strukturalny Instrument dla Okresu Przedczłonkowskiego (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession – ISPA)<sup>107</sup>, pomoc dla rolnictwa oraz przekształcony fundusz PHARE.

Strukturalny Instrument dla Okresu Przedczłonkowskiego będzie zapewniać sumę 1,04 miliarda ECU rocznie dla wszystkich państw kandydujących. Jego celem będzie finansowanie projektów związanych z ochroną środowiska oraz transportem. W tej drugiej dziedzinie chodzi głównie o rozbudowę sieci transeuropejskich, natomiast w przypadku ochrony środowiska – o takie projekty, których celem jest dostosowywanie systemu państw kandydujących do *acquis communautaire* w tym zakresie<sup>108</sup>. ISPA skonstruowana będzie tak jak Fundusz Kohezyjny, toteż strona unijna będzie finansować aż do 85% nakładów koniecznych do realizacji poszczególnych projektów, co znacznie ułatwi absorpcję przyznanej pomocy. Również zarządzanie tymi funduszami podlegałoby zasadom obowiązującym w funduszach kohezyjnych, a więc byłoby znacznie uproszczone w porównaniu z funduszami strukturalnymi. Ponadto wydatki z ISPA zawsze byłyby konstruowane na podstawie kilkuletnich planów. Tak jak w przypadku funduszy PHARE, za implementację ISPA odpowiedzialne będą państwa kandydujące, nadzór zaś realizować będzie Komisja. Co jednak najważniejsze, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Partnerstwa dla członkostwa, pomoc przydzielana w ramach ISPA podlegać będzie zasadzie warunkowości – to znaczy, że w przypadku niewykorzystania przyznanych pieniędzy w określonym terminie fundusze przepadną<sup>109</sup>.

Pomoc dla rolnictwa (Agricultural Pre-Accession Instrument, API) wynosić będzie 500 milionów ECU rocznie dla wszystkich państw kandydujących. Głównym celem

wsparcia w tym zakresie będzie modernizacja rolnictwa, promowanie mechanizmów rynkowych oraz stworzenie warunków rozwoju wsi. Pomoc ta obejmie również finansowanie wszelkich działań zmierzających do podniesienia jakości żywności, wdrożenie unijnych standardów i procedur kontrolnych, jak również pomoc dla przemysłu przetwórczego, a więc wszystkich tych środków, których celem będzie przyjęcie unijnego *acquis* rolniczego. Dlatego podejmowane działania muszą być zgodne z priorytetami określonymi w partnerstwie przedakcesyjnym. Aby móc się starać o pomoc w zakresie API, państwa kandydujące będą zobowiązane przedstawić kilkuletni plan rozwoju regionów rolniczych w ciągu najpóźniej sześciu miesięcy od wejścia rozporządzenia w życie. W żadnym wypadku pomoc przyznana przez Unię Europejską nie będzie mogła przekroczyć 75% kosztu związanego z finansowaniem danego projektu.

Ostatnim instrumentem pomocy przedczłonkowskiej jest przeorientowany fundusz PHARE. Pomoc w tym zakresie wynosić będzie 1,560 milionów ECU rocznie dla wszystkich państw kandydujących. Nowy PHARE ma pomagać w implementacji unijnego *acquis*, przede wszystkim skupiając się na budowaniu instytucji oraz kształceniu kadr administracyjnych. Komisja określiła dwa warunki skuteczności udzielanej pomocy: transfer *know-how* musi być dokonywany przez specjalistów z państw członkowskich na podstawie systematycznej, wieloletniej strategii. W ramach PHARE 30% przeznaczone będzie na budowę instytucji, a 70% na inwestycje<sup>110</sup>.

Tak więc projekt Perspektywy Finansowej zakłada łączną sumę ponad 21 miliardów ECU pomocy przedczłonkowskiej w latach 2000-2006 (ponad 3 miliardy rocznie). Do momentu pierwszego rozszerzenia pomoc ta dotyczyłaby wszystkich państw kandydujących. Po rozszerzeniu, planowanym w projekcie na rok 2002, korzystać z niej będą tylko te państwa, które nie wejdą do Unii Europejskiej w pierwszym etapie. Natomiast państwa, które staną się pełnoprawnymi członkami Unii (prawdopodobnie piątka, z którą Komisja rozpoczęła negocjacje akcesyjne w marcu 1998 r.), mogłyby liczyć na prawie 30 miliardów ECU z funduszy strukturalnych<sup>111</sup>, 12,4 miliarda ECU z wypłat związanych ze Wspólną Polityką Rolną<sup>112</sup> oraz kwoty związane z finansowaniem projektów wspólnotowych – 4 miliardy ECU w latach 2002-2006. Tak więc nowe państwa członkowskie mogłyby być wsparte sumą 46 miliardów ECU w latach 2002-2006, podczas gdy w tym samym okresie pozostałe państwa kandydujące otrzymałyby do podziału około 15 miliardów ECU pomocy przedczłonkowskiej. Trzeba więc w tym miejscu zauważyć dysproporcje we wpływach z unijnego budżetu między państwami należącymi do dwóch faz rozszerzenia. Z jednej strony jest to całkowicie naturalne, że budżet unijny musi bardziej wspierać państwa członkowskie niż państwa stowarzyszone, z drugiej jednak może się przyczynić do petryfikacji obecnych różnic w rozwoju między państwami kandydującymi.

W związku z debatą dotyczącą kontrybucji do wspólnego unijnego budżetu Komisja planuje, że wydatki będą maleć z 1,24% unijnego PKB w roku 2000 do 1,13% unijnego PKB w roku 2006, zakładając margines rezerw wynoszący 0,03% PKB dla „piętnastki”, w razie gdyby założenia dotyczące rozwoju gospodarczego poczynione przez Komisję okazały się zbyt optymistyczne, oraz od 0,2% w roku 2002 do 0,11% w roku 2006 na dodatkowe koszty, które będą związane z rozszerzeniem (chodzi tu o niebagatelną sumę około 30 miliardów ECU w latach 2002-2006)<sup>113</sup>. Są jednak głosy, zwłaszcza ze strony Parlamentu Europejskiego<sup>114</sup>, jak i rządu hiszpańskiego, że rezerwa taka może się okazać niewystarczająca, jeżeli tylko dane dotyczące wzrostu gospodarczego



w bardzo znaczącym stopniu rozminą się z rzeczywistością<sup>115</sup>. Znacznie bezpieczniejsze byłoby wyznaczenie krótszego okresu dla Perspektywy Finansowej lub też przewidzenie większych możliwości korekty założeń finansowych. Krytycy Agendy 2000 oskarżają projekt Perspektywy Finansowej na lata 2000-2006 o brak elastyczności. Na pewno propozycja Komisji oraz budżetowy pułap 1,27% unijnego PKB, traktowany jako dogmat i część nienaruszalnego *acquis communautaire*, w dosyć istotny sposób ograniczają pole do kompromisu dla negocjacji rozszerzeniowych. Trudno przecież określić wysokość unijnego budżetu przed zakończeniem negocjacji akcesyjnych i wyznaczeniem wszystkich okresów przejściowych. Wiadomo, że czym mniejsze fundusze przeznaczone na pomoc krajom stowarzyszonym, tym dłużej będzie trwało ich dostosowanie do pełnego przejścia *acquis*. Dlatego też im mniejsze sumy przeznaczone na pomoc dla krajów kandydujących, tym dłuższe będą musiały być okresy przejściowe w wielu dziedzinach. W tym jednak miejscu, w trosce o realia, trzeba stwierdzić, że w związku z tym, iż negocjacje między samymi państwami członkowskimi Unii są niejednokrotnie znacznie trudniejsze od negocjacji z państwami kandydującymi, jakkolwiek kompromis budżetowy wypracowany w łonie „piętnastki” będzie niebywale trudny do podważenia.

Trzeba przyznać, że propozycje zawarte w Agendzie 2000 starają się w kompromisowy sposób rozwiązać kontrowersje między Południem, które sprzeciwiało się obniżeniu nakładów na środki pomocowe, a krajami, które wpłacają do budżetu unijnego najwięcej pieniędzy. Pułap 1,27% stanowi realistyczne założenie, gdyż większość państw wydaje się z nim zgadzać, chociaż zarówno Portugalczycy, jak i Hiszpanie ostrzegają, że Unii może zabraknąć środków na sfinansowanie swoich ambicji. Trudno w tym miejscu nie zauważyć, że cała pomoc Unii Europejskiej dla Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2000-2006 będzie wynosiła 10% unijnego budżetu, a więc 0,127 unijnego PKB (w roku 2006 wyniesie 16% unijnego budżetu). Nie jest to więc wartość oszałamiająca, jeśli wziąć pod uwagę deklaracje większości państw członkowskich Unii, które określają rozszerzenie na Wschód jako wydarzenie bez precedensu w europejskiej historii ostatnich pięćdziesięciu lat.

## **Polityka strukturalna**

Debaty nad unijnymi finansami nie sposób analizować w oderwaniu od polityki strukturalnej. Stopień powiązania obu kwestii jest wyjątkowy, zwłaszcza w świetle hiszpańskich deklaracji blokowania wszelkich postanowień budżetowych, bez gwarancji utrzymania transferów z puli Funduszu Kohezyjnego. Ocena reformy i jej skutków może nam pomóc w próbie przewidzenia zachowania państw członkowskich Unii w przyszłości. Wiadomo bowiem, że reforma funduszy strukturalnych będzie miała swoje dalekosiężne skutki, w wielu przypadkach definiując postępowanie państw podczas negocjacji wewnątrzspółnotowych, stanowiących podstawę rozszerzenia Unii na Wschód.

Głównym problemem polityki strukturalnej zawsze był rozdźwięk między zbyt ambitnymi celami, które stawiał przed sobą Traktat – a więc działaniem na rzecz zapewnienia pełnej konwergencji ekonomicznej i socjalnej państw członkowskich – a zbyt skromnymi środkami, które zapewniono do ich wypełnienia. Mimo że wydatki na politykę strukturalną stanowią około 1/3 budżetu Unii Europejskiej, wielkość ta odpowiada jedynie 0,46% unijnego PKB. W tym kontekście najważniejszym problemem był brak koncentracji unijnych środków. Do tej bowiem pory pomoc strukturalna dotyczyła aż 51% unijnej populacji. Zadania polityki strukturalnej określone były aż w siedmiu

odrębnych celach (4 geograficznych i 3 horyzontalnych)<sup>116</sup>. Przy braku zmiany wielkości obecnych nakładów na fundusze strukturalne zmniejszenie liczby celów strukturalnej polityki regionalnej wydaje się konieczne. Jeżeli pomoc ma być odczuwalna, należy przedsięwziąć wszystkie możliwe środki, aby skoncentrować ją na najbardziej potrzebujących obszarach. W sytuacji kiedy działalność funduszy strukturalnych dotyczy aż 51% ludności Unii, siłą rzeczy nie może to być działalność efektywna<sup>117</sup>. Równie rozpoznacone było zdanie, że w imię koncentracji pomoc unijna powinna być zgrana z pomocą świadczoną przez państwa członkowskie na rzecz najbardziej zacofanych regionów, czemu niejednokrotnie nie sprzyjał konflikt powstający przy okazji definiowania regionów znajdujących się w zapaści ekonomicznej między DG XVI (polityka regionalna) i DG IV (konkurencja). Kwestia ta została podkreślona w pierwszym raporcie na temat spójności ekonomicznej i socjalnej, przygotowanym przez Komisję Europejską w 1996 r. Według raportu aż 7% unijnej populacji mieszka na terenach, które objęte są pomocą z funduszy strukturalnych, nie podlegając żadnej pomocy państwa członkowskiego<sup>118</sup>. Warto w tym miejscu nadmienić, że pomoc strukturalna nie miała na celu zastąpienia pomocy narodowej, lecz jej wspomóżenie.

Kolejnym problemem przy omawianiu zwiększonej koncentracji środków, który również został poruszony w sprawozdaniu Komisji, jest kwestia rygorystycznego przestrzegania kryteriów, według których przydzielana jest pomoc z funduszy strukturalnych. Jak słusznie zauważają eksperci Komisji, reguła jednomyślności przy podejmowaniu decyzji dotyczącej wyboru regionów, które będą podlegać działaniom funduszy strukturalnych, nie sprzyja rygorystycznemu wypełnianiu kryteriów stawianych przez odpowiednie rozporządzenia. Za najlepszy przykład posłużyć tutaj może rok 1993, kiedy to w wyniku kompromisu politycznego aż 8% pomocy przyznanej w ramach Celu nr 1 dotyczyło obszarów, na których dochód ludności większy był niż zapisane w rozporządzeniu 75% PKB unijnego na mieszkańca. Trzeba jednak nadmienić, że w kontekście decyzji podjętych na szczycie w Amsterdamie trudno się spodziewać, aby sposób podejmowania decyzji w tej dziedzinie miał się w najbliższej przyszłości zmienić, gdyż dotyka on najbardziej żywotnych interesów kilku państw członkowskich.

Idei większej koncentracji środków strukturalnych mogłoby również służyć wspomóżenie bezzwrotnej pomocy pożyczkami z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innymi możliwościami kredytowymi, jak również inwestycjami sektora prywatnego. Do tej pory bowiem pory aktywność EBI często była ograniczana zbyt łatwym dostępem do pomocy bezzwrotnej<sup>119</sup>. Chodziłoby tutaj o to, aby wszystkie sposoby wspierania zapóźnionych regionów harmonijnie ze sobą współgrały, zamiast się wzajemnie wykluczać.

Zmniejszenie liczby celów polityki regionalnej, i tym samym mniejsza fragmentacja działalności, przyczyniłyby się do poprawy możliwości planowania strategicznego, a to dzięki temu, że pomoc strukturalna stałaby się znacznie bardziej spójna i przejrzysta. Co więcej, posunięcie takie umożliwiłoby również lepsze zrozumienie zasad działania funduszy przez państwa członkowskie oraz struktury regionalne i lokalne. Do tej pory struktura instytucjonalna funduszy była niebywale skomplikowana – siedem celów polityki regionalnej zasilanych było aż z czterech różnych źródeł finansowania (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Rolnictwa, Sekcji Orientacji i Gwarancji oraz instrumentu finansowego dla rozwoju rybołówstwa) i administrowanych przez cztery osobne Dyrekcje Generalne. 90% polityki strukturalnej przeznaczone była na finansowanie

konkretnych przedsięwzięć regionalnych (Single Programming Documents) w ramach siedmiu celów polityki regionalnej. Pozostałe 10% wspierać miało osobne inicjatywy wspólnotowe (Community Support Framework) – ich funkcją była realizacja specjalnego interesu Wspólnot określonego przez Komisję<sup>120</sup> – oraz projektów pilotowych i innowacyjnych. Każdy z funduszy oraz programów wspólnotowych różnił się zasadami działania, niejednokrotnie za realizację różnych celów polityki regionalnej w państwach członkowskich odpowiedzialne były różne ministerstwa. Zdarzało się, że części jednego regionu mogły podlegać czterem lub nawet pięciu różnym celom polityki strukturalnej (np. Madryt, Aragonia czy Szkocja) oraz kilku inicjatywom wspólnotowym. W takich wypadkach administracja regionalna musiała poruszać się w gąszczu niespójnych, a często nawet wzajemnie sprzecznych procedur i przepisów. Ten niebываły stopień skomplikowania całej struktury znacznie utrudniał możliwość racjonalnego wykorzystania funduszy strukturalnych przez partnerów lokalnych. Nic więc dziwnego, że uproszczenie zasad regulujących działanie polityki strukturalnej – w imię zwiększenia ich efektywności – stało się absolutnym priorytetem reformy w tej dziedzinie.

Kolejną kwestią, która miała negatywny wpływ na funkcjonowanie polityki strukturalnej, były niewłaściwe relacje między stroną unijną a państwami członkowskimi, i to zarówno w sferze określania priorytetów, przygotowywania strategii, opracowywania konkretnych projektów, jak również w zakresie zarządzania pomocą. Komisja Europejska nie wprowadziła satysfakcjonującej zasady rozległych konsultacji z partnerami krajowymi i regionalnymi, co często doprowadzało do lekceważenia priorytetów narodowych, poszczególnych interesów sektorowych oraz do nieuwzględniania w dostatecznym stopniu specyfiki poszczególnych państw członkowskich (chodziło tu zarówno o struktury instytucjonalne, jak i potrzeby gospodarcze). Zmiany zainicjowane w roku 1994 i utworzenie tak zwanych Komitetów Monitoringowych, które miały się stać urzeczywistnieniem zasady subsydiarności i współpracy między stroną unijną a strukturami administracyjnymi poszczególnych państw członkowskich, na razie nie odegrały swojej roli, głównie dlatego, że ta forma partnerstwa jest dopiero w fazie początkowej i struktury regionalne dopiero się uczą wykazywania inicjatywy na tym polu.

Należy tu dodać, że Komisja Europejska zawsze była zbyt zaangażowana w detale operacyjne związane z implementacją polityki strukturalnej, ingerując nie tylko w wybór konkretnych projektów, ale również w bezpośrednie nimi zarządzanie. O ile w przypadku dużych inwestycji w infrastrukturę dałoby się to zrozumieć, to w przypadku projektów małych zaangażowanie takie jest trudne do uzasadnienia. Tak czy inaczej, wydaje się, że za zarządzanie projektami finansowanymi z funduszy strukturalnych powinny być odpowiedzialne państwa członkowskie. Komisja mogłaby tylko nadzorować implementację poprzez swoich przedstawicieli w Komitetach Monitoringowych.

Kwestia współpracy między stroną unijną a państwami członkowskimi jest również istotna przy nadzorowaniu implementacji funduszy strukturalnych. Większa rola państw członkowskich, lepsza koordynacja działań Komisji i rządów narodowych oraz transfer doświadczeń między partnerami mogłyby się przyczynić do lepszej ewaluacji dokonań, a tym samym do skuteczniejszego wykorzystywania środków w przyszłości.

W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na zbyt krótki czas, jaki przewidziano na proces programowania – formułowania strategii, negocjacji między stroną unijną a danym państwem członkowskim oraz ostatecznego zatwierdzenia podjętych decyzji. Nie pozostawało wystarczająco dużo czasu na konsultację z partnerami lokal-

nymi, zwłaszcza przy braku regionalnego szczebla rządowego, oraz na wyciągnięcie wniosków z podjętych działań i ocenę ich skutków, ponieważ konieczne były kolejne decyzje oraz walka o następne alokacje z funduszy strukturalnych. Dlatego też programowanie powinno być realizowane jedynie w ramach kilkuletnich programów, co oprócz możliwości opracowania efektywnej strategii, opartej na wnikliwej ocenie dotychczasowych doświadczeń, przyczyniłoby się do wyeliminowania różnic interpretacyjnych co do kryteriów, według których przyznawana jest pomoc strukturalna na drodze negocjacji wstępnych, na które nigdy nie było czasu.

Kwestia przejścia wyłącznie na programowanie kilkuletnie łączy się również z problemem finansowania polityki strukturalnej. Przy krótszych terminach programowania trudno o dokładne przewidzenie możliwości absorpcyjnych oraz o wnikliwą ocenę możliwości kapitału prywatnego. Często też występują problemy z udokumentowaniem współfinansowania, dlatego też potrzebna jest większa elastyczność w zarządzaniu finansami. Chodzi tutaj o stworzenie warunków zmiany priorytetów oraz sposobu alokacji środków, jeżeli wymaga tego interes obu stron.

Komisja w swoim raporcie zaleca również, aby starać się unikać bezwarunkowej alokacji środków *a priori*, a więc dopuścić w tym względzie większą elastyczność. Przewidziana powinna być strategia nagradzania najbardziej efektywnych programów dodatkowymi środkami (*performance allocation*). Tego typu polityka wymusiłaby lepszą kontrolę finansową, monitorowanie oraz ułatwiła przygotowanie konstruktywnej oceny dokonań funduszy strukturalnych.

Podsumowując, reforma funduszy strukturalnych powinna spełnić następujące warunki:

- skoncentrować się na najbardziej potrzebujących regionach, a tym samym zmniejszyć liczbę celów polityki strukturalnej oraz inicjatyw wspólnotowych;
- spójnie uzupełniać wysiłki działań narodowych i lokalnych, ale ich nie zastępować;
- wspierać pomoc bezzwrotną innymi możliwościami kredytowymi;
- spełniać warunek subsydiarności – za implementacją powinien być odpowiedzialny najniższy kompetentny szczebel władzy w państwie członkowskim;
- zapewnić jasne, przejrzyste i niearbitralne kryteria przyznawania pomocy;
- uprościć procedury administracyjne;
- zapewnić programowanie tylko w systemie kilkuletnim;
- zapewnić elastyczność w finansowaniu<sup>121</sup>.

## **Reforma funduszy strukturalnych**

Oceny reform polityki strukturalnej przewidzianych przez Agendę 2000 należałoby dokonać według powyższych postulatów, a więc poprzez postawienie pytania: w jakim stopniu środki przewidziane przez Komisję Europejską będą w stanie usprawnić działanie polityki strukturalnej? Ponadto należałoby również zastanowić się, jakie będą konsekwencje reformy funduszy strukturalnych zarówno dla obecnych państw członkowskich, jak również kandydujących. Najważniejsze jednak pozostaje pytanie, czy reforma funduszy strukturalnych w kształcie zaproponowanym przez Komisję jest rozwiązaniem realistycznym, to znaczy, czy może stanowić podstawę kompromisu, na którym można budować wewnątrzunijne porozumienie.

W celu zwiększenia skuteczności unijnej polityki strukturalnej Agenda 2000 zaproponowała przede wszystkim zredukowanie liczby celów, które miały być realizowane za pomocą środków pochodzących z funduszy strukturalnych, z siedmiu do trzech: dwóch regionalnych i jednego horyzontalnego. Dzięki koncentracji środków na trzech celach i zmniejszeniu liczby obywateli Unii, którzy byliby objęci środkami pomocowymi, z 51% do 35%-40%, wpływ funduszy strukturalnych na zmniejszanie różnic między najbogatszymi i najbiedniejszymi obszarami Unii Europejskiej stałby się w znacznej mierze bardziej odczuwalny.

Cel pierwszy dotyczy regionów, które „borykają się z największymi problemami związanymi z dochodem, poziomem zatrudnienia, systemem produkcji i infrastrukturą”<sup>122</sup>. Wartość graniczna, decydująca o przyznaniu pomocy, została wyznaczona na poziomie 75% średniej wysokości PKB dla całej Unii. Poziom ten miałby być rygorystycznie przestrzegany – w przypadku regionów, w których PKB na mieszkańca jest wyższy niż 75% PKB całej Unii, transfery byłyby w okresie przejściowym stopniowo eliminowane. Cel 1 traktowany byłby priorytetowo – wysokość środków przeznaczonych dla regionów, których cel ten dotyczy, powinna wynosić około 2/3 wszystkich środków z puli funduszy przeznaczonych dla 15 państw członkowskich Unii. W tym miejscu należy nadmienić, że Komisja Europejska zaleciła przestrzeganie pełnej zgodności między regionami wspieranymi środkami pochodzącymi z funduszy strukturalnych a tymi, którym państwa członkowskie udzielają pomocy zgodnie z postanowieniami art. 92(3)(a) Traktatu. W obrębie pierwszego celu szczególny nacisk byłby położony na poprawę konkurencyjności zapóźnionych obszarów, a zwłaszcza tworzenie nowych miejsc pracy. Co najważniejsze w ramach decentralizacji, przy opracowywaniu nowych programów Komisja zaleca uwzględnić priorytety określone przez dany region. Cel 1 miałby również objąć te obszary krajów położonych na najdalej na północ wysuniętych obszarach kontynentu, gdzie zaludnienie jest mniejsze niż 8 osób na km<sup>2</sup> (dawny Cel 6).

Cel 2 dotyczy restrukturyzacji w sferach ekonomicznej i społecznej. Jego zadaniem byłaby koncentracja wszystkich środków przeznaczonych dla najbardziej potrzebujących regionów spośród tych, które borykają się z problemami strukturalnymi, zarówno w sektorach przemysłowych i usługowych podlegających przemianom ekonomicznym, jak również na dotkniętych kryzysem i ubożających obszarach wiejskich, terenach uzależnionych od rybołówstwa oraz terenach miejskich. Komisja zaleca, aby na wszystkich obszarach, których dotyczy Cel 2, obowiązywały „prostsze, bardziej zrozumiałe i konkretne kryteria kwalifikujące”. Chodzi tu zwłaszcza o poziom bezrobocia, gdyż walka z nim stała się absolutnym priorytetem UE. Aby uprościć procedury, różne fundusze byłyby uruchamiane w ramach jednego tylko programu przeznaczonego dla konkretnego regionu. Tak jak w przypadku celu pierwszego wszystkie środki zostałyby skoncentrowane na najbardziej potrzebujących obszarach. Wszystkie obszary, do których obecnie odnoszą się Cel 2 i Cel 5b, które nie zostaną objęte nowym celem, będą w okresie przejściowym otrzymywały ograniczoną pomoc finansową.

Cel 3, jedyny nowy cel horyzontalny, dotyczy rozwoju tzw. zasobów ludzkich, a więc podjęcia wszelkich wysiłków, których celem jest modernizacja rynku pracy zgodnie z założeniami Traktatu Amsterdamskiego. Przede wszystkim chodzi tutaj o podniesienie możliwości zdobycia pracy oraz rozwój kształcenia. Jak czytamy w Agendzie 2000: „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<sup>123</sup>.

Najistotniejsze jest to, że wspólne ramy Celu nr 3 będą na tyle elastyczne, aby dopasować je do różnorodnych systemów i możliwości państw członkowskich.

Agenda 2000 przewiduje również zmniejszenie liczby inicjatyw wspólnotowych z trzynastu trzech, po to, aby bardziej wyraziście określić interesy Wspólnoty oraz zwiększyć efektywność ich wykorzystania. Działania Unii powinny zostać ograniczone do trzech dziedzin:

- współpracy transgranicznej, międzynarodowej i międzyregionalnej służącej propagowaniu harmonijnych i zrównoważonych zasad planowania przestrzennego;
- rozwoju terenów wiejskich;
- rozwoju zasobów ludzkich, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii równości szans.

Ponadto Komisja opowiada się za tym, aby projekty realizowane w ramach innych inicjatyw były włączone do programów służących realizacji poszczególnych celów, co umożliwiłoby zmniejszenie do 5% udziału środków z funduszy strukturalnych przeznaczonych na realizację inicjatyw wspólnotowych.

Jeżeli chodzi o przyszłość Funduszu Kohezyjnego (Spójności), to Komisja Europejska w Agendzie 2000 proponuje utrzymanie go w dotychczasowej formie. Tak więc mogłyby korzystać z niego tylko te państwa, których PKB w przeliczeniu na mieszkańca jest mniejszy od 90% średniego PKB w całej Unii. Państwa te musiałyby mieć opracowany narodowy program, którego celem byłoby spełnienie kryteriów zbieżności ekonomicznej, określonych w art. 104c Traktatu. Co więcej, pieniądze z Funduszu Kohezyjnego mogłyby być przeznaczone wyłącznie na finansowanie projektów z dziedziny ochrony środowiska i transportu. Weryfikacja kryteriów uprawniających do otrzymania pomocy z Funduszu Kohezyjnego przeprowadzona zostałaby dopiero w 2003 r. Tak więc rozwiane zostały obawy Hiszpanii i Portugalii, że wraz z ich wejściem do unii monetarnej zostanie im odebrana pomoc przyznawana w ramach funduszy kohezyjnych. W Agendzie 2000 Komisja Europejska jednoznacznie opowiedziała się za zachowaniem *status quo*.

Agenda 2000 przewiduje również wiele środków, których celem będzie zwiększenie efektywności kosztowej funduszy strukturalnych. Chodzi tutaj przede wszystkim o decentralizację zarządzania funduszami, które opierałyby się na stosunkach partnerskich między Komisją, państwami członkowskimi a strukturami lokalnymi.

Kolejnym środkiem, który miałby prowadzić do poprawy efektywności kosztowej, byłoby uproszczenie procedur operacyjnych (realizacji Celów 1 i 2 służyć będzie jeden wieloletni program dla każdego z regionów), co przyczyniłoby się do ograniczenia biurokracji i zmniejszenia struktur administracyjnych oraz umożliwiłoby lepsze planowanie strategiczne. Uproszczenie systemu realizacji polityki strukturalnej wymagałoby jasnego podziału kompetencji między władze państwowe i regionalne. „Komisja oraz władze państwowe, regionalne i lokalne określiłyby, współpracując na zasadach partnerskich, priorytety rozwoju i pomocy<sup>124</sup>. Zarządzanie z kolei zostałoby zdecentralizowane za cenę ściślejszej kontroli i weryfikacji rezultatów, a w celu zwiększenia efektyw-

ności utworzono by specjalną rezerwę środków finansowych (10% funduszy), która byłaby przeznaczona na wsparcie najlepszych projektów. „Efekt mnożnika” zostałby dodatkowo wzmocniony poprzez zastosowanie innych form pomocy niż dotacje, takich jak: subsydia, pożyczki, gwarancje i holdingi inwestycyjne.

18 marca 1998 r. Komisja Europejska uściśliła swoje stanowisko zawarte w Agendzie 2000, publikując propozycję rozporządzeń dotyczących reformy funduszy strukturalnych. Reforma ma się opierać na trzech zasadach: koncentracji środków na najbardziej potrzebujących obszarach, uproszczenia procedur, jasnego rozdziału kompetencji między Komisję i państwa członkowskie. W ogólnym rozporządzeniu dotyczącym funduszy strukturalnych zostały określone dokładne warunki dotyczące ogólnych założeń wyznaczonych przez Agendę 2000:

- populacja objęta Celem nr 1 powinna wynosić nie więcej niż 40% unijnej ludności; w przypadku Celu nr 2 nie powinna przekroczyć 18% unijnej ludności;
- w przypadku Celu 2 środki przeznaczone na 18% unijnej populacji powinny zostać podzielone w sposób następujący: 10% – ludność pracująca w sektorach przemysłowych lub usługowych znajdujących się w zapaści; 5% – ludność z terenów rolniczych, 2% – ludność z terenów miejskich i 1% – ludność z terenów zależnych od rybołówstwa;
- okresy przejściowe (*phasing out*) w przypadku regionów, które utracą swój status, powinny wynosić 6-7 lat w przypadku Celu 1 i cztery lata w przypadku Celu nr 2;
- ściślej określone zostały kryteria, według których przyznawana będzie pomoc, tak aby w dużym stopniu wyeliminować arbitralność (w przypadku Celu 2 chodzi o stopę bezrobocia, poziom wykształcenia; w przypadku obszarów rolnych – o małą koncentrację zaludnienia i występujące tendencje wyludnienia; w przypadku terenów miejskich – o liczbę popełnianych przestępstw);
- planowane rozporządzenie również utrzymuje w mocy zasadę „dodatowości”. W przypadku Celu 1 i najbiedniejszych regionów państwa członkowskie będą zobowiązane płacić od 25% do 50% środków koniecznych do zrealizowania danego projektu (poza funduszami kohezyjnymi, gdzie państwa członkowskie pokrywają zaledwie 15-20% kosztów). W przypadku inwestycji w infrastrukturę państwa członkowskie zobowiązane będą do pokrycia aż 40% kosztów (Cel 1). W tym miejscu została wyjaśniona wątpliwość, której nie rozwiewała Agenda 2000. Można się bowiem było spodziewać, że z powodu problemów, jakie nowe państwa członkowskie mogą mieć z wygenerowaniem własnych środków, stopa procentowa ich obowiązkowego udziału w finansowaniu projektów strukturalnych zostanie obniżona. Tak się jednak nie stało.

Jeżeli chodzi o uproszczenie procedur oraz decentralizację, rozporządzenie zakłada: powiększenie partnerstwa o administrację lokalną i przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz ścisły podział kompetencji między Komisję i państwa członkowskie<sup>125</sup>.

Kompetencje Komisji będą dokładnie określone i ograniczone do:

- planowania strategicznego;
- wyznaczania ogólnych założeń zgodnych z unijnymi priorytetami;
- zatwierdzania programów i priorytetów;
- wyznaczania zasad implementacyjnych.

Ponadto Komisja będzie zobowiązana do nadzorowania systemów administracyj-

nych, tak aby w razie konieczności wyeliminować wszelkie nieregularności w zarządzaniu funduszami.

Administracja państw członkowskich będzie odpowiedzialna za:

- planowanie szczegółowe;
- określanie kryteriów wyboru projektów oraz regionów, które będą otrzymywać pomoc;
- zarządzanie;
- implementację i nadzór (monitoring)<sup>126</sup>.

Partnerstwo między Komisją a państwami członkowskimi dotyczy będzie nie tylko, tak jak poprzednio, finansowania, ale również ewaluacji skutków, jakie wywiera pomoc strukturalna. Tak więc zasada subsydiarności znajdzie swoje zastosowanie w pełnym wymiarze. Od tej pory nawet programowanie szczegółowe przeprowadzać będzie państwo członkowskie. Każdy kraj będzie zobowiązany mianować organ zarządzający (*managing authority*), odpowiedzialny za programowanie, jak również za implementację programów uzgodnionych z Komisją<sup>127</sup>. Organ zarządzający, który ma mieć dużą autonomię, będzie zobowiązany do zapewnienia zgodności wszystkich decyzji implementacyjnych z polityką Wspólnoty. Poza zarządzaniem finansami jego obowiązkiem będzie również ewaluacja wyników osiągniętych przez dany program. Organ zarządzający będzie stał na czele Komitetu Monitoringowego, spełniającego poprzednią funkcję – forum konsultacji między Komisją a państwem członkowskim, z tym że rola Komisji zostanie ograniczona do doradzania, tak aby pełna decentralizacja zarządzania mogła się stać faktem<sup>128</sup>.

Decentralizacja finansowania nie może naruszyć zasady, według której to Komisja Europejska jest odpowiedzialna za egzekucję wspólnotowego budżetu. Dlatego też decentralizacja zarządzania funduszami strukturalnymi zostanie zrównoważona ściślejszym nadzorem nad ich wydawaniem. Komisja Europejska będzie mogła kontrolować sposób zarządzania funduszami, wzmocnione zostaną jej kompetencje kontrolne, natomiast sankcje w razie przekroczenia wyznaczonych zasad staną się znacznie bardziej rygorystyczne. Państwa członkowskie będą zobowiązane do regularnego składania raportów oraz oceny swoich dotychczasowych działań<sup>129</sup>. Raz do roku organy inspekcyjne państwa członkowskiego będą zobowiązane do spotykania się z przedstawicielami Komisji i do zapewnienia im wszelkich danych. Co ważne, ewaluacja każdego projektu przeprowadzana będzie przed, w trakcie i po wprowadzeniu go w życie<sup>130</sup>.

Jeśli chodzi o sam proces przyznawania pieniędzy, to do tej pory był on zbyt skomplikowany, co prowadziło do licznych opóźnień. Dlatego też Komisja postanowiła go uprościć. Po zatwierdzeniu danego projektu pomocowego na początku każdego roku transfer przyznanych pieniędzy stanie się automatyczny. Z tym że wszystkie środki, które nie zostaną wykorzystane, będą musiały zostać zwrócone do budżetu wspólnotowego, co ma stanowić kolejną zachętę dla państw członkowskich, oprócz rezerwy finansowej dla najlepszych projektów przewidzianą w artykule 43, do efektywnego wydawania pieniędzy z funduszy strukturalnych. Co więcej, jeżeli tylko Komisja Europejska natrafi na jakiegokolwiek nieregularności dotyczące wydawania przyznanych pieniędzy, będzie miała prawo je cofnąć.

Komisja opracowała również projekty szczegółowych rozporządzeń dotyczących każdego z funduszy strukturalnych. Zarządzanie nimi zostało w istotny sposób uproszczone, fundusze stały się bardziej elastyczne, natomiast państwom członkowskim,



zgodnie z zasadą subsydiarności, przyznano więcej prerogatyw w zakresie zarządzania. Przede wszystkim państwa członkowskie uzyskały większą możliwość wyznaczania szczegółowych kryteriów, według których ma być przyznawana pomoc. Strona wspólnotowa określi tylko kryteria ramowe. Komisja jednakże zamierza wprowadzić specjalne rozporządzenie, które ma zapobiegać naruszaniu konkurencji w obrębie wspólnego rynku w wyniku reanacjonalizacji dystrybucji funduszy.

Jeżeli chodzi o ocenę reformy funduszy strukturalnych w postaci, jaką proponuje Komisja Europejska, to trzeba stwierdzić, że spełnia ona większość warunków, jakie postulowano przed opublikowaniem Agendy 2000 w celu zwiększenia efektywności polityki strukturalnej. Przede wszystkim pomoc z funduszy strukturalnych będzie się koncentrować na najbardziej potrzebujących regionach, co zdecydowanie powinno zwiększyć jej wpływ na zmniejszanie różnic w rozwoju między regionami biedniejszymi i bogatszymi. Procedury administracyjne zostały zdecydowanie uproszczone, co wraz z dość dokładnym określeniem kryteriów według których przydzielana jest pomoc, przyczyni się do zwiększonej przejrzystości całego systemu. Co bardzo istotne, został wreszcie wyjaśniony dokładny podział kompetencji między państwa członkowskie a Komisję Europejską. Zapewniono także większą elastyczność w finansowaniu pomocy bezzwrotnej oraz ułatwiono możliwość wspierania jej innymi możliwościami kredytowymi.

Powstaje jednakże pytanie, na ile założenia Komisji będą się sprawdzać w praktyce? Czy biorąc pod uwagę jednorodność przy podejmowaniu decyzji, rzeczywiście można będzie rygorystycznie przestrzegać pułapu 75% unijnego PKB przy przydzielaniu pomocy regionom objętym Celem 1, co konieczne jest do tego, aby finansowe przewidywania poczynione przez Komisję w projekcie Perspektywy Finansowej miały szansę na potwierdzenie? Czy państwa członkowskie zgodzą się na warunki przejściowego wycofywania pomocy z regionów, które przestaną się do niej kwalifikować? Czy podział kompetencji między państwa członkowskie a Komisję, oparty na zasadzie subsydiarności, zda egzamin w praktyce? Czy rzeczywiście pełna decentralizacja funduszy będzie mogła się dokonać na podstawie struktur wykształconych w poszczególnych państwach członkowskich?<sup>131</sup> I wreszcie: czy wszystkie bodźce, których celem jest promowanie efektywności, takie jak 10-proc. premia dla najlepszych projektów, tudzież zasada warunkowego przyznawania pomocy, zdadzą egzamin w konfrontacji z rzeczywistością? Pytania tego typu można byłoby mnożyć w nieskończoność.

Agenda 2000 oraz projekty rozporządzeń o funduszach strukturalnych są jednak, jak każdy kompromis, dalekie od ideału. Nie rozstrzygnięta została bardzo istotna kwestia: pułap 75% PKB miałby być ustalany według PKB obecnych piętnastu państw członkowskich, pierwsza faza rozszerzenia obniżyłaby średnią PKB o 16% – czy będzie możliwość renegocjacji pułapu po rozszerzeniu – Agenda 2000 przewiduje przecież taką możliwość w odniesieniu do Funduszu Kohezyjnego w roku 2003. Agenda 2000 nie przewidziała także fuzji czterech funduszy strukturalnych, na czym niewątpliwie zyskałaby przejrzystość całego systemu. Można przyjąć, że warunki, na jakich przyznawana będzie pomoc w ramach Celu 2 nie są wystarczająco jasne, co pozostawia zbyt duży margines dowolności przy wyznaczaniu kryteriów i może się przyczynić do długotrwałych targów między państwami członkowskimi a Komisją<sup>132</sup>.

Jedną z najistotniejszych kwestii, o czym już zresztą wspomniano, jest fakt, że poprzez swoje założenia finansowe Agenda 2000 w przewrotny sposób może się przyczynić do petryfikacji obecnych różnic w rozwoju między przyszłymi państwami Unii Eu-

ropejskiej. Jeżeli chodzi bowiem o sumy uzyskane z samej tylko pomocy strukturalnej, to nowe państwa członkowskie otrzymywałyby 120 ECU na mieszkańca (rosnące do 185 ECU w roku 2006), natomiast państwa pozostające poza pierwszym etapem poszerzenia – zaledwie 60 ECU (razem z PHARE), w porównaniu z blisko 400 ECU na mieszkańca w obecnych krajach kohezyjnych. Należy więc stwierdzić, że propozycja Komisji utrzymania pułapu 4% PKB dla pomocy strukturalnej w efekcie doprowadzi do sytuacji, że bogatsze państwa będą otrzymywać więcej pieniędzy niż państwa bardziej potrzebujące<sup>133</sup>. W tym kontekście należy dodać, iż według propozycji Komisji nowe państwa członkowskie po wstąpieniu do Unii nie zostaną od razu objęte wypłatami z Funduszu Kohezyjnego, co doprowadzi do powstania sytuacji paradoksalnej: tylko cztery dotychczasowe kraje kohezyjne Unii będą otrzymywać większe wsparcie z funduszy, które są najłatwiejsze do absorpcji, natomiast biedniejsze od nich nowe państwa członkowskie takiego wsparcia będą pozbawione<sup>134</sup>.

Jeżeli chodzi o konsekwencje reformy funduszy strukturalnych dla państw kandydujących, to przede wszystkim należy podkreślić fakt przesunięcia odpowiedzialności za ich implementację na państwa członkowskie. Wiązać się to będzie z koniecznością wykształcenia efektywnej i wolnej od nacisków politycznych struktury zarządzającej funduszami strukturalnymi<sup>135</sup> wraz z nowym organem zarządzającym. Struktura taka będzie dosyć skomplikowana, gdyż będzie ona musiała spełniać wszystkie wymagania stawiane państwom członkowskim w projekcie rozporządzenia dotyczącego funduszy strukturalnych<sup>136</sup>. Ponadto Komisja Europejska będzie musiała mieć zaufanie do narodowych organów inspekcyjnych państw kandydujących, ponieważ to na nich będzie spoczywał obowiązek kontroli sposobu zarządzania pomocą. Decentralizacja zarządzania funduszami wiązać się będzie z koniecznością przeprowadzania konsultacji z partnerami społecznymi oraz administracją lokalną. Należy również podkreślić fakt, że krajom kandydującym, które dopiero będą się uczyć sposobu zarządzania funduszami, bardzo trudno będzie współzawodniczyć z obecnymi państwami członkowskimi w pozyskaniu 10% rezerwy przekazywanej na najbardziej efektywne przedsięwzięcia. Co najważniejsze jednak, w przypadku niewykorzystania funduszy będą one przepadać. Warto w tym kontekście wspomnieć ostatnie wydarzenia i stratę przez rząd polski 34 milionów ECU z funduszu PHARE.

Przy omawianiu konsekwencji reformy funduszy strukturalnych powstaje nieuchronnie pytanie, kto na reformie straci najbardziej? Wszystkie państwa godzą się z ogólnymi założeniami reformy, kiedy jednak dochodzi do podejmowania szczegółowych decyzji, rodzą się niekończące się kontrowersje. Jak już zostało podkreślone, ponieważ decyzje dotyczące polityki strukturalnej podejmowane są jednomyślnie, Komisji Europejskiej trudno będzie doprowadzić do rygorystycznego przestrzegania kryteriów przyznawania pomocy, do czego zobowiązała się w Agendzie 2000. Nominalnie status regionów zapóźnionych straci kilkanaście regionów, gdyż PKB na mieszkańca przekroczy 75% unijnej średniej<sup>137</sup>. Większość z państw, których regiony miałyby zostać pozbawione statusu najbardziej zapóźnionych, zgadza się z tym, pod warunkiem jednak, że działałoby się to stopniowo, a więc w sposób, jaki został przewidziany w Agendzie 2000. Niemniej w niektórych regionach podniosły się głosy sprzeciwu. Reprezentanci regionów wyspiarskich zgłosili postulat o inne traktowanie ze względu na ich peryferyjne położenie, tendencje depopulacyjne oraz małe zasoby bogactw naturalnych<sup>138</sup>. Portugalczycy natomiast podnoszą kwestię wagi regionu, który ma stracić wsparcie funduszami strukturalnymi. Ar-

gumentują, że Lizbona odpowiedzialna jest za 40% wzrostu gospodarczego całego kraju, pozbawienie więc stolicy wsparcia odbije się na biedniejszych obszarach, które są od niej zależne. W przypadku na przykład Walencji czy Andaluzji takiej zależności nie ma. Tak więc według Lizbony Hiszpanie stracą relatywnie mniej niż Portugalczycy.

W przeciwieństwie do szeroko rozpowszechnionego poglądu dotyczącego reformy funduszy strukturalnych w wersji, jaką proponuje Komisja, Hiszpania wcale nie będzie jednym z najbardziej poszkodowanych państw, oczywiście przy założeniu, że zgodnie z projektem Komisji zostaną utrzymane wypłaty z Funduszu Kohezyjnego dla obecnych czterech najbiedniejszych krajów. To prawda, że przy redukcji wypłat z funduszy strukturalnych na rzecz krajów Europy Środkowej i Wschodniej w roku 2006 obecne kraje kohezyjne stracą blisko 30% wpływów z polityki strukturalnej, niemniej koncentracja funduszy na najbiedniejszych obszarach objętych Celem 1, którą przewiduje Agenda 2000, oznaczać będzie większe wypłaty na mieszkańca w najbiedniejszych regionach Hiszpanii. Na koncentracji zyskają również wschodnie landy Niemiec oraz Grecja. Natomiast dla Portugalii korzyści nie są tak jasne, a to ze względu na utratę statusu Celu 1 przez region Lizbony, który ma kapitalne znaczenie dla gospodarki całego kraju.

Na reformie funduszy strukturalnych proponowanej przez Agendę 2000 najwięcej może stracić Wielka Brytania. Londyn obawia się nawet utraty 80% funduszy. Mimo że jest to czwarty najuboższy kraj Unii, to biedniejsza ludność nie jest skupiona na jednym obszarze, tylko rozprzestrzeniona po całym kraju, toteż wskaźnik bezrobocia, który stanie się głównym kryterium przyznawania pomocy w obrębie Celu 2, nigdzie nie jest drastycznie wysoki. Komisarz do spraw polityki regionalnej Monika Wulf-Mathies uspokajała, że 50% obszarów, które będzie miał objąć Cel 2, będzie wyznaczanych przez państwa członkowskie Unii<sup>139</sup>. Niemniej reforma funduszy strukturalnych najbardziej dotknie obszary znajdujące się w zapaści przemysłowej (dawny Cel 2), a to właśnie dzięki temu Wielka Brytania otrzymywała lwią część swoich wypłat z funduszy strukturalnych. Brytyjski wicepremier John Prescott zapowiedział zresztą, że Wielka Brytania zablokuje reformę funduszy strukturalnych, jeżeli będzie ona przewidywać niesprawiedliwą alokację środków. Ponieważ Wielka Brytania jest obecnie czwartym najbiedniejszym państwem Unii, Londyn postuluje, aby uzależnić wysokość wsparcia z funduszy strukturalnych od PKB danego państwa w przeliczeniu na mieszkańca<sup>140</sup>.

Kolejnym państwem, które straci, jest Irlandia, która przekroczyła 90% unijnego PKB. Ponieważ państwo to nie jest podzielone na regiony, to nie zostanie objęte pomocą z Celu 1. Komisja Europejska wyliczyła, że Irlandia może utracić nawet do 80% całej pomocy z funduszy strukturalnych. Gerard Collins, irlandzki członek Parlamentu Europejskiego, argumentuje, że nagłe odcięcie całego wsparcia strukturalnego mogłoby spowodować szok o katastrofalnych konsekwencjach dla ekonomii państwa. Dlatego też w celu złagodzenia wyniku reform, poza okresami przejściowymi proponowanymi w Agendzie 2000, postuluje on konieczność podzielenia kraju na regiony, tak aby najbiedniejsza zachodnia część wyspy mogła nadal otrzymywać wsparcie w ramach Celu 1, a reszta, w razie potrzeby, w ramach Celu 2 i Celu 3.

## **Rolnictwo**

Warunkiem rozpoczęcia kolejnej rundy rokowań na forum GATT w 1986 r., która dotyczyła dalszej liberalizacji handlu międzynarodowego, było włączenie pod jej obra-

dy rolnictwa. Dla Wspólnot Europejskich ułatwienie dostępu swoim wyrobom przemysłowym do rynków międzynarodowych miało niebagatelne znaczenie, dlatego też, mając interes w postępie rokowań, strona wspólnotowa zobowiązała się przystać na włączenie swego wysoko dotowanego rolnictwa do obrad GATT. Co więcej, na szczycie Rady Europejskiej w Luksemburgu w 1988 r. szefowie państw postanowili zamrozić wzrost budżetowych nakładów na rolnictwo na poziomie 74% rzeczywistego wzrostu PKB ponad stopę inflacji. W przypadku niepodjęcia jakiegokolwiek reformy Wspólnej Polityki Rolnej wzrastający rozdzźwięk między popytem a podażą, który wystąpił na rynku europejskim, doprowadziłby do konieczności zrewidowania tego postanowienia. Bardzo szybko reforma Wspólnej Polityki Rolnej przerodziła się z marzycielskich postulatów w nagłą konieczność.

W 1991 r. ówczesny komisarz do spraw rolnictwa Ray Mac Sharry zaproponował reformę Wspólnej Polityki Rolnej, która została przysposobiona przez Radę w maju 1992 r. Reforma przewidywała zredukowanie cen interwencyjnych w sektorze upraw o średnio 35% oraz wprowadzenie kompensacji bezpośrednich zgodnie z wielkością areалу, tak aby wreszcie uniezależnić dotacje wspólnotowe od ilości wyprodukowanej żywności i zbliżyć ceny wspólnotowe do cen światowych, poprawiając tym samym konkurencyjność europejskiego rolnictwa. Kompensacje dla właścicieli większych gospodarstw rolnych zależałyby od obowiązkowego ugorowania średnio 17,5% ich ziemi uprawnej. W celu poprawienia konkurencyjności sektora mięsa wołowego cena interwencyjna wołowiny została obniżona o 15%, co zostało zrekompensowane dopłatami wypłacanymi od każdej sztuki bydła. Reforma przewidywała również zmniejszenie limitów na mleko o 4%, a cen interwencyjnych o 2,3%, co również zostało zrekompensowane dopłatami bezpośrednimi, których wysokość była określana na podstawie ceny litra mleka.

Reforma Mac Sharry'ego wpłynęła na znaczną poprawę równowagi rynkowej oraz zmniejszenie zapasów państwowych. Dzięki odłogowaniu produkcja zbóż została utrzymana pod kontrolą i została zwiększona konkurencyjność cenowa. Zanotowano tendencje wzrostowe dochodu z produkcji rolnej, poprawę sytuacji rynkowej i zdolności adaptacyjne rolników. Poprzez ograniczenie wsparcia cenowego i wprowadzenie dopłat bezpośrednich, które były głównym założeniem reformy, zdjęto część ciężaru związanego z utrzymywaniem Wspólnej Polityki Rolnej z konsumentów. Reforma wpłynęła jedynie na sytuację w sektorze upraw oraz w sektorze mięsa wołowego<sup>141</sup>.

Istnieją cztery główne powody, dla których reforma Wspólnej Polityki Rolnej musi być kontynuowana, obejmując coraz więcej kategorii produktów: sytuacja na światowych rynkach – wzrost koniunktury na produkty rolne, zobowiązania wynikające z Porozumienia Rundy Urugwajskiej GATT, ograniczenia budżetowe oraz rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód.

Prawie wszyscy eksperci przewidują w najbliższych latach wzrost cen artykułów rolnych, wywołany głównie wzrostem popytu na artykuły rolne. Przy założeniu kontynuowania obecnej polityki Unia Europejska nie będzie mogła korzystać ze sprzyjającej koniunktury, ponieważ utrzymają się znaczne różnice między cenami światowymi a cenami unijnymi. Dlatego też jeżeli Unia chce się stać eksporterem towarów rolnych, musi zbliżyć poziom swoich cen do cen obowiązujących na rynku, zwiększając tym samym stopień swojej konkurencyjności<sup>142</sup>.

Podczas negocjacji Rundy Urugwajskiej GATT Unia Europejska zobowiązała się do zredukowania wewnętrznego poziomu wsparcia cen o 20% w ciągu 20 lat, obniże-

nia cel na artykuły rolne średnio o 36% oraz obniżenia subsydiów eksportowych również o 36%, jak również liczby subsydiowanych towarów o 21%. Redukcje cen wprowadzone przez reformę Mac Sharry'ego umożliwiły spełnienie większości tych warunków. Przy obecnym rozwoju rolnictwa, uwzględniając zobowiązania dotyczące subwencji eksportowych podjęte w trakcie rokowań Rundy Urugwajskiej po roku 2000, można oczekiwać pojawienia się w Unii nadwyżek produktów niemożliwych do wyeksportowania<sup>143</sup>. Co więcej, w 1999 r. rozpoczyna się kolejna runda rokowań, w której pojawią się naciski na dalszą liberalizację handlu artykułami rolnymi<sup>144</sup>. Przedstawiciele Komisji Europejskiej twierdzą w Agendzie 2000, że tylko zniesienie ochrony celnej i ograniczenie subsydiów eksportowych może wzmocnić pozycję negocjacyjną Unii<sup>145</sup>.

Kolejną kwestią, która wymusza reformę Wspólnej Polityki Rolnej, jest rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód i związany z tym problem budżetowy. Jak czytamy w Agendzie 2000, rozszerzenie spowoduje „wzrost liczby konsumentów o ponad 100 milionów, ale ich siła nabywcza stanowić będzie jedynie 1/3 siły nabywczej obywateli Unii. Powierzchnia użytków rolnych zwiększy się o połowę, liczba zaś zatrudnionych w rolnictwie wzrośnie co najmniej dwukrotnie”<sup>146</sup>. Gdyby dotychczasowe instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej, głównie podtrzymywanie cen i dopłaty bezpośrednie, zostały utrzymane na obecnym poziomie, spowodowałyby to horrendalny wzrost kosztów, które Unia musiałaby ponieść na rolnictwo, co w świetle obecnej debaty budżetowej jest absolutnie niemożliwe<sup>147</sup>. Ponadto eksperci Komisji zwracają uwagę, że sytuacja taka spowodowałaby olbrzymi napływ gotówki na tereny rolnicze nowych państw członkowskich, prowokując tym samym powstanie nierówności społecznych oraz narastanie nadwyżek cukru, mleka i mięsa.

Jak już wspomniano, reforma rolnictwa została zaprezentowana przez Komisję Europejską w Agendzie 2000. W marcu 1998 r. Komisja przedstawiła Radzie Europejskiej oraz Parlamentowi Europejskiemu serię propozycji, które wcielają w życie ogólne założenia Agendy 2000 w zakresie polityki rolnej. Aby zaradzić wszystkim opisanym wyżej problemom, Komisja zaleciła pogłębienie i rozszerzenie zakresu reformy z roku 1992 przez dalsze dokonanie realokacji środków przeznaczonych na wspieranie cen na subwencje bezpośrednie. Tego rodzaju transfer środków doprowadzi do przeniesienia kosztów wspierania rolnictwa z konsumentów na podatników i uczyni cały system znacznie bardziej przejrzystym. Obniżenie cen gwarantowanych, zrekomensowane zwiększeniem pomocy bezpośredniej, tak aby w dużym stopniu ochronić dochody rolników, umożliwi zbliżenie się do cen światowych, a tym samym poprawę konkurencyjności europejskiego rolnictwa. W dalszym ciągu jednak głównym celem Wspólnej Polityki Rolnej pozostanie ochrona europejskiego modelu rolnictwa, które nie ma być tylko nastawione na zwiększenie produkcji, ale musi być zgodne ze swą tradycyjną dywersyfikacją. Dlatego też plany Komisji zmierzają do zachowania specyficznego charakteru europejskiego rolnictwa, utrzymania obecnego poziomu zatrudnienia, podkreślenia wagi rozwoju obszarów wiejskich oraz wzmocnienia wysiłków na rzecz ochrony środowiska.

Propozycja Komisji zmierza do zaradzenia jeszcze jednemu z problemów dotychczasowej Wspólnej Polityki Rolnej, a mianowicie nierównomiernemu rozdziałowi dopłat bezpośrednich oraz subsydiów za pomocą wprowadzenia tzw. kryterium modulacji. Do tej pory system wspólnotowej organizacji rynku wspierał najbardziej efektywnych wytwórców, dlatego też 80% wsparcia kierowano do 20% uniijnych rolników – posiadaczy największych gospodarstw. Komisja opowiada się za wprowadzeniem proporcjonalnej obniżki o 20% dopłat bezpośrednich przekraczających 100 tys. ECU oraz

o 25% dopłat bezpośrednich przekraczających 200 tys. ECU. Państwa członkowskie mogłyby dodatkowo obniżyć dopłaty bezpośrednie w jeszcze większym stopniu, gdyby dane gospodarstwo nie stosowało się do zaleceń dotyczących ochrony środowiska lub też zaniżało zatrudnienie w stosunku do zaleceń formułowanych przez państwo członkowskie. Rządy państw mogłyby wykorzystać pieniądze uzyskane dzięki tym obniżkom na finansowanie poprawy stanu środowiska naturalnego na swoim terytorium<sup>148</sup>.

W swoich propozycjach Komisja opowiada się również za przyznaniem państwom członkowskim możliwości udzielenia 30% pomocy w sektorze upraw oraz sektorze wołowiny<sup>149</sup>. Pozostawienie tak dużego marginesu swobody ministrom rolnictwa państw członkowskich umożliwia zduszenie sprzeciwu wobec Agendy 2000. Takie podejście ma swoje niezaprzeczalne zalety, pozwoliłoby bowiem na lepsze uwzględnienie priorytetów poszczególnych państw członkowskich. Z drugiej jednak strony istnieje obawa, że częściowa renacjonalizacja Wspólnej Polityki Rolnej mogłaby doprowadzić do zachwiania konkurencji w obrębie wspólnego rynku (grupa producentów w danym państwie mogłaby zostać uprzywilejowana względem innych)<sup>150</sup>. Ponadto rozwiązanie takie przyczyniłoby się do jeszcze większego skomplikowania systemu, który już teraz jest bardzo mało przejrzysty.

Kolejną bardzo istotną częścią propozycji zgłoszonej przez Komisję jest próba reorganizacji funkcjonujących obecnie instrumentów realizacji polityki wobec wsi (*rural development*). Większość środków, których zadaniem jest wspieranie dostosowań strukturalnych oraz pobudzanie rozwoju obszarów wiejskich na terenach, które nie będą objęte nowym Celem 1 lub Celem 2 zreformowanej polityki strukturalnej, zostanie przeniesiona do Wspólnej Polityki Rolnej i będzie finansowana przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej<sup>151</sup>. Tak więc polityka związana ze wspieraniem rozwoju regionów wiejskich znajdujących się poza działaniem polityki strukturalnej stanie się drugim filarem Wspólnej Polityki Rolnej. Nowe rozporządzenie dotyczące wspierania rozwoju wsi zastąpi dziewięć starych. Nowe rozporządzenie nie tylko przyczyni się do uproszczenia całego systemu, ale pozwoli również lepiej uwzględniać priorytety państw członkowskich w tym względzie, gdyż wszystkie środki będą stosowane w płaszczynie horyzontalnej i w sposób zdecentralizowany na odpowiednim poziomie. Sprzyjać temu będzie również radykalne uelastycznienie kryteriów przyznawania pomocy<sup>152</sup>.

Jeżeli chodzi o propozycje dotyczące poszczególnych sektorów, to Komisja Europejska proponuje, co następuje:

W sektorze produkcji upraw jednorazowe obniżenie cen interwencyjnych o 20% – rolą cen interwencyjnych nie będzie już gwarantowanie stabilności cenowej na wysokim poziomie, ale spełnianie roli siatki ochronnej dla dochodów rolników. Ponadto zniesiona zostanie sezonowa korekta cen interwencyjnych. W celu zrekompensowania obniżenia cen<sup>153</sup> zostanie podniesiona specjalna dopłata areałowa (która zależy od powierzchni upraw, a nie od wielkości zbiorów) – z 54 do 66 ECU za tonę, z tym że kwota tej dopłaty zostanie zmniejszona, jeżeli ceny rynkowe miałyby się utrzymać na wyższym poziomie, niż przewidują to prognozy. Dopłaty dla roślin oleistych zostaną ustanowione na tym samym poziomie, natomiast dla roślin białkowych przewidziana jest dodatkowa pomoc (6,5 ECU), co stanowić będzie redukcję w porównaniu z sytuacją obecną. Stawka odłogowania przymusowego zostanie ustalona na zero procent. W przeciwieństwie do Agendy 2000 szczegółowa propozycja Komisji z marca 1998 r. utrzymuje dopłaty bezpośrednie na zboża na kiszonkę (głównie kukurydzę)<sup>154</sup>.

Na rynku wołowiny Komisja proponuje stopniowe zmniejszanie efektywnego wsparcia rynku o 30% w latach 2000-2002 z 2780 do 1950 ECU za tonę w trzech 10-proc. rocznych ratach. Stabilizacja cen zostanie osiągnięta również przez zastosowanie ochrony celnej i środków eksportowych oraz zmianę systemu magazynowania tusz przez podmioty prywatne. Część utraty dochodów zostanie zrekompensowana<sup>155</sup> poprzez średnio ponaddwukrotne zwiększenie subwencji bezpośrednich wypłacanych od sztuki bydła<sup>156</sup>.

Jeżeli chodzi o organizację rynku mleka i produktów mleczarskich, to – jak czytamy w Agendzie 2000 – „po gruntownej analizie różnych opcji Komisja odrzuciła rozwiązania radykalne, jak drastyczne obniżenie cen oraz gwałtowne zniesienie systemu limitów”. Komisja też nie widzi istotnych powodów, dla których należałoby ponownie zmniejszyć limity produkcyjne<sup>157</sup>. Tego typu decyzja została podjęta głównie ze względu na zdecydowany sprzeciw wielu państw członkowskich. Komisja proponuje więc rozwiązanie znacznie bardziej ostrożne: przedłużenie obowiązywania limitów na mleko do 2006 r., większą elastyczność i uproszczenie obecnych zasad organizacji wspólnego rynku, stopniowe zmniejszanie cen podtrzymywanych o średnio 15% (w Agendzie 2000 proponowano 10%) oraz wprowadzenie nowych rocznych dopłat za krowy mleczne. Większe zmniejszenie cen pozwoliło na nieznaczne podniesienie limitów na produkcję mleka (2%). Dodatkowe kwoty przyznawane będą przede wszystkim rolnikom z terenów górskich, z nordyckich terenów peryferyjnych oraz młodym rolnikom<sup>158</sup>.

W odpowiedzi na zarzuty państw śródziemnomorskich, które oskarżały Komisję o pominięcie produktów śródziemnomorskich, Komisja zaproponowała propozycję uregulowania sytuacji w sektorze oliwy oraz tytoniu, a także zapowiedziała opracowanie wstępnego projektu uregulowania sytuacji w sektorze wina. Jeżeli chodzi o oliwę, Komisja przewiduje wzrost produkcji, który przekroczyłby maksymalne limity gwarancyjne, dlatego też pomoc dla rolników z tego sektora może być obniżona o 27%. Komisja proponuje reżim przejściowy do czasu podjęcia reformy w 2001 r. – według reżimu podniesiono by maksymalne limity gwarancyjne, ograniczono pomoc tylko do właścicieli gajów oliwnych powstałych przed 1 maja 1998 r. oraz zniesiono by wsparcie konsumpcji. Przecięki z Komisji świadczą o tym, iż Bruksela chce wpłynąć na zmianę systemu dotowania właścicieli gajów oliwnych. Do tej pory dotacje te przydzielane były według liczby drzew oliwnych. Komisja chciałaby je natomiast ustalić na podstawie areалу, aby zapobiec nadmiernemu, nieuzasadnionemu ekonomicznie, sadzeniu drzew<sup>159</sup>. Komisja proponuje też, aby limity na produkcję były przydzielane, każdemu państwu osobno, w formie limitów narodowych, tak aby każdy kraj był odpowiedzialny za swoje nadwyżki, a nie, jak to miało miejsce do tej pory, kiedy w związku z tym, iż istniał jeden wspólny limit wspólnotowy, wszyscy producenci oliwy karani byli za nadwyżki jednego państwa.

Reforma zaproponowana w Agendzie 2000 jest znacznie bardziej ambitna niż reforma Mac Sharry'ego, obejmuje bowiem nie tylko sektor upraw, ale także sektor mięsa wołowego oraz sektor mleczny, sugerując również pewne zmiany w sektorze oliwy. Co prawda, padają głosy, że reforma jest nie dość radykalna. Profesor Alan Swinbank z Uniwersytetu w Reading posunął się nawet do stwierdzenia, że Agenda 2000 zaproponowała jedynie namiastkę reformy, która nie zmieni sytuacji w europejskim rolnictwie, ponieważ nie eliminuje w całości subsydiów eksportowych<sup>160</sup>. Trzeba jednak stwierdzić, że w obecnym klimacie politycznym i przy tak znaczącym sprzeciwie trudno wyobrazić sobie dalej idące rozwiązania. W każdym wypadku na pewno nie sposób odmówić reformie jej niezaprzeczalnych zalet – generalnej poprawy konkurencyjności eu-

ropejskiego rolnictwa oraz częściowej decentralizacji Wspólnej Polityki Rolnej. Co równie istotne, reforma doprowadzi do większej stabilności w dochodach rolników, a system wsparcia będzie znacznie bardziej przejrzysty dla obywatela.

Według Stephana Tangermanna, jednego z najbardziej uznanych europejskich autoritetów w dziedzinie rolnictwa, planowana obniżka cen interwencyjnych w sektorze upraw doprowadzi do możliwości eksportowania 75% unijnej produkcji zboża oraz 50% unijnej produkcji pszenicy bez subsydiów<sup>161</sup>. Tak więc ceny zboża w znacznym stopniu zbliżyłyby się do cen rynkowych. Franz Fischler posunął się nawet do stwierdzenia, że sektor upraw całkowicie zostałby otwarty dla międzynarodowej konkurencji. Komisja ma nadzieję, że europejscy rolnicy zrekompensują sobie spadek cen interwencyjnych możliwością zwiększonego eksportu i dlatego też stawia na większą produkcję w tym sektorze poprzez obniżenie obowiązkowej stopy odłogowania ze średnio 17,5% do 0%<sup>162</sup>. Utrzymanie dopłat bezpośrednich do zbóż na kiszonce obniży ceny pasz, przynosząc duże oszczędności producentom w innych sektorach, zwłaszcza w mięsny i mleczny. Dlatego też bezpośrednie dopłaty do bydła (a zwłaszcza do byków) zostały obniżone w porównaniu z propozycją zawartą w Agendzie 2000<sup>163</sup>. W sektorze mleka niższe ceny interwencyjne doprowadzą do zbliżenia się cen unijnych do cen międzynarodowych, co umożliwi eksport sera i być może mleka w proszku bez subwencji<sup>164</sup>. W sektorze mięsa wołowego obniżka cen nie doprowadzi do zbliżenia cen unijnych do światowych aż w takim stopniu. Dodatkowo 90% unijnej produkcji mięsa wołowego przeznaczone jest wyłącznie na rynek wewnętrzny<sup>165</sup>.

Stanowisko Komisji jest bardzo elastyczne, co świadczy o jej woli wypracowania kompromisu. W porównaniu z Agendą 2000, opublikowaną w lipcu 1997 r., szczegółowe propozycje z marca 1998 r. sugerują zwiększenie limitu na mleko i objęcie dopłatami zboża przeznaczonego na kiszonce. Komisja kusi dodatkowymi limitami na mleko, możliwością alokacji aż 30% według kryteriów narodowych, a w przypadku Hiszpanii i Grecji – nawet specjalnym reżimem w sektorze mięsa wołowego. Zdecydowanie najbardziej kontrowersyjnymi rozwiązaniami reformy pozostają: modulacja, proponowana na znacznie większą skalę niż w reformie Mac Sharry'ego, a więc nałożenie limitów pomocy dla największych gospodarstw rolnych, co pozwoli zwiększyć wsparcia dla mniejszych gospodarstw rolnych<sup>166</sup>, oraz częściowa renacjonalizacja przyznawania pomocy. Sporna pozostaje także kwestia szczególnego nacisku na ochronę środowiska, która klóci się z postulatem zwiększenia konkurencyjności europejskiego rolnictwa. Wszystkie te rozwiązania mają tyłu samo zwolenników, co przeciwników.

Jeżeli chodzi o kwestię rozwoju wsi, to propozycja Komisji ma na celu utworzenie odrębnej, ambitnej polityki w tym zakresie. Oddzielenie polityki rozwoju wsi od polityki strukturalnej przyczyni się do zapewnienia większej spójności między Wspólną Polityką Rolną a rozwojem terenów rolniczych, zapewniając jej większą przejrzystość oraz elastyczność. Problem polega jednak na tym, jak podkreśla wiele państw, że Komisja nie zapewniła finansowych gwarancji na realizację swych celów oraz możliwości wspólnego wyznaczania priorytetów w tym zakresie (poza priorytetami dotyczącymi zwiększonej ochrony środowiska).

Mimo swego koncyliacyjnego charakteru, propozycje Komisji Europejskiej spotkały się z negatywną oceną prawie wszystkich państw członkowskich. Tylko Dania nie zgłosiła zastrzeżeń, popierając projekt w całej rozciągłości. Ogólną filozofię reform popierają również Szwecja i Wielka Brytania, jednakże wszystkie te kraje zgłaszają postu-



lat przeprowadzenia znacznie dalej idących zmian, aby zwiększyć konkurencyjność europejskiego rolnictwa. Stosunkowo najmocniej swoje zarzuty formułują Brytyjczycy, którzy posuwają się do twierdzenia, iż reforma w swojej obecnej postaci jest mało przejrzysta, a jej stosunkowo mało ambitne zamierzenia mogą utrudnić poprawę sytuacji w jakimkolwiek sektorze. Jeden z brytyjskich dyplomatów skonstatował nawet, że ta reforma to dużo hałasu o nic<sup>167</sup>. Lord Donoughue – brytyjski minister rolnictwa, który zastępował w Radzie Europejskiej Jacka Cunninghama – wypowiadał się w nieco bardziej powściągliwy sposób, ale mimo uznania ogólnej zasady obniżania cen interwencyjnych, która będzie promować bardziej efektywnych rolników, skrytykował Komisję za zbyt ostrożne podejście do kwestii reformy rolnictwa. Według Donoughue’a reforma powinna objąć również sektor cukrowy oraz baraninę, a w sektorze mlecznym powinna zaproponować znacznie dalej idące środki<sup>168</sup>. Szwedzi i Duńczycy wypowiadają się w podobnym duchu<sup>169</sup>.

Z ogólną rynkową orientacją reform zgadza się również rząd holenderski, mimo że Holandia narzeka na zbyt duże redukcje cen. Minister rolnictwa tego kraju Jozias van Aarsten ogłosił swoje poparcie dla reform pod warunkiem zmiany podejścia do kwestii skrobi ziemniaczanej, twierdząc, że brak specjalnego reżimu w tym sektorze może doprowadzić do pogorszenia sytuacji wielu holenderskich rolników<sup>170</sup>.

Głównymi przeciwnikami zaproponowanych przez Komisję rozwiązań są Niemcy, Francja, Irlandia i Hiszpania, inne natomiast kraje zgłaszają wobec reformy wiele zastrzeżeń. Wszystkie te państwa twierdzą, że obniżki cen zaproponowane przez Komisję są zbyt wysokie, a kompensacja nie jest wystarczająca. Zarówno Irlandczycy, jak i Hiszpanie posunęli się nawet do stwierdzenia, że reforma w wersji zaproponowanej przez Komisję zagraża ich żywotnym interesom. Najbardziej przeciwni radykalnej reformie rolnictwa są Niemcy, którzy zalecają jedynie niewielkie zmiany. Niemiecki minister rolnictwa Jochen Borchert twierdzi, że reforma zaproponowana przez Komisję doprowadzi do zwiększenia wydatków na rolnictwo, ograniczy dochody niemieckich rolników, naruszy konkurencję na wspólnym rynku oraz radykalnie zwiększy biurokrację<sup>171</sup>. Według Borcherta propozycja zawarta w Agendzie 2000 dodatkowo ograniczy pozycję negocjacyjną Unii Europejskiej w negocjacjach w Światowej Organizacji Handlu (WTO).

Podobne stanowisko zajmuje rząd francuski. Zdaniem ministra rolnictwa Louisa Le Penseca Komisja w niewielkim stopniu dba o europejski model rolnictwa, zbyttno się koncentrując na poprawie konkurencyjności i na przygotowaniu Unii Europejskiej do negocjacji w WTO<sup>172</sup>. Według Paryża przede wszystkim zaniedbana została kwestia zapewnienia dochodu europejskim rolnikom<sup>173</sup>. Le Pensec stwierdził nawet, że „propozycje Komisji doprowadzą do paradoksalnej sytuacji, w której wzrosną nakłady na rolnictwo z unijnego budżetu, ale równocześnie spadną dochody rolników”<sup>174</sup>. Nawet Jacques Chirac postanowił zabrać głos w tej kwestii. Zdaniem prezydenta Francji Agenda 2000 proponuje zbyt wysokie obniżki cen interwencyjnych, co jest absolutnie nie do zaakceptowania<sup>175</sup>. Ponadto Francuzi oskarżają Komisję o nieprzeprowadzenie należytych konsultacji z państwami członkowskimi, ani z partnerami społecznymi, jak również o niedokonanie wnikliwej oceny rezultatów podjętej reformy.

Stanowisko francuskie w dużej mierze zgodne jest z punktem widzenia największych grup lobbingsowych europejskich rolników COPA (Komitet Europejskich Organizacji Rolniczych) oraz COGECA (Związek Europejskich Spółdzielców Rolnych). Przedstawiciele obu organizacji twierdzą, że reforma zaprezentowana w Agendzie 2000

bardziej motywowana jest ograniczeniami budżetowymi oraz konfliktem europejsko-amerykańskim niż troską o przyszłość europejskiego rolnictwa<sup>176</sup>. Przewodniczący COPA Luc Guyau stwierdził, iż systematyczna redukcja cen artykułów rolnych, wraz z częściową tylko kompensacją, jest nie do zaakceptowania. Doprowadziłaby bowiem do obniżenia dochodów europejskich rolników o średnio 10%<sup>177</sup>. Guyau skrytykował również renacjonalizację części polityki rolnej, gdyż może to doprowadzić do naruszenia konkurencyjności w obrębie wspólnego rynku<sup>178</sup>.

Głównymi oponentami propozycji zawartych w Agendzie 2000 są również przedstawiciele państw śródziemnomorskich, zwłaszcza Hiszpanii<sup>179</sup>. Minister rolnictwa tego kraju Loyola de Palacio oskarża propozycję Komisji o brak równowagi i symetrii. Nieuwzględnienie w planach reform w wystarczającym stopniu produktów śródziemnomorskich, zwłaszcza brak konkretnych planów co do sektora oliwy doprowadzi według Hiszpanów nie tylko do rozmontowania europejskiego modelu rolnictwa, ale również do jawnej dyskryminacji rolników z południa Europy<sup>180</sup>. Grecki minister rolnictwa Stephanos Tzoumakas twierdzi, że Komisja nie zaproponowała niczego na rzecz zlikwidowania różnic w rozwoju między północnymi a południowymi obszarami Europy.

Specyficznym przypadkiem jest Irlandia, która – według swojego ministra rolnictwa Joe'a Walsh – traci proporcjonalnie najwięcej, ponieważ aż za 70% produkcji rolnej Irlandii odpowiedzialny jest sektor upraw oraz sektor mięsa wołowego. Dublin uważa, że Irlandczycy najbardziej dotknięci zostaną redukcją cen interwencyjnych w sektorze upraw oraz obniżeniem premii za wołowinę. Padają również głosy o dyskryminacji przy dystrybucji dodatkowych kwot na mleko (które przyznawane są głównie obszarom górskim i peryferyjnym regionom nordyckim). Irlandczycy tracą również więcej niż inni na rezygnacji z wypłat za odłogowanie. Ponadto przy tym stopniu zależności od sektora mięsa wołowego stopień rekompensacji dopłatami dla producentów kiszonki kukurydzianej nie może być porównywalny z pozostałymi państwami członkowskimi Unii<sup>181</sup>. Dlatego też możliwe jest, iż Komisja Europejska będzie musiała opracować specjalne rozwiązanie dla Irlandii.

Oprócz najbardziej istotnego rozgraniczenia państw o nastawieniu najbardziej liberalnym – Danię, Wielką Brytanię i Szwecję, które popierają ogólne założenie reformy, oraz państw, które bardziej lub mniej kontestują ogólne założenia Komisji, między państwami członkowskimi zarysował się podział dotyczący kilku istotnych kwestii:

- Sprawa modulacji – określeniu granicy wielkości pomocy przyznawanej na gospodarstwo rolne, najbardziej stanowczo sprzeciwiają się Niemcy, którzy to posunięcie uważają za jednoznaczne z karaniem najbardziej efektywnych gospodarstw<sup>182</sup>. Według niemieckiego ministra rolnictwa doprowadziłoby to do ograniczenia wpływów niemieckich rolników o 10 do 20%. W tym względzie stanowisko niemieckie popierają rządy Wielkiej Brytanii, Danii, Szwecji oraz Holandii, które również obawiają się utraty dochodów przez swoje holdingi rolnicze. Państwa o mniej efektywnym rolnictwie zajmują w tej kwestii całkowicie odwrotne stanowisko. Włosi twierdzą, że plany Komisji w niewystarczającym stopniu rezygnują z promowania największych gospodarstw rolnych. Jak powiedział włoski minister rolnictwa Michele Pinto, „producenti, którzy produkują tylko na potrzeby rynku, co ma minimalny wpływ na unijny budżet, płacą za przywileje tych, którzy produkują tylko dla kompensacji”<sup>183</sup>.
- Kwestia częściowej renacjonalizacji polityki rolnej – wiele państw twierdzi, że może ona doprowadzić do naruszenia konkurencji w obrębie wspólnego rynku (L, I, GR, DK, B), a nawet całkowitej renacjonalizacji CAP. Francuzi i Irlandczycy natomiast

popierają propozycję Komisji, twierdzą jednak, że jest ona zbyt skomplikowana dla efektywnej implementacji.

- Niemcy, wspierane przez Irlandię, Belgię i Luksemburg, sprzeciwiają się przeniesieniu części wsparcia dla rozwoju terenów rolniczych z funduszy strukturalnych do Wspólnej Polityki Rolnej.
- Rząd francuski podkreśla, że unifikacja traktowania sektora produkcji upraw doprowadzi do znacznego pogorszenia sytuacji na rynku roślin oleistych, których produkcja spada już teraz. Mogłoby to doprowadzić do uniemożliwienia rotacji zasiewów; kwestia ta jest szczególnie istotna dla Szwedów, Finów i Austriaków.
- Kwestia uzależnienia nakładów finansowych od spełnienia warunków ochrony środowiska jest kontestowana przez kraje biedniejsze – w szczególności przez Włochy i Portugalię, jak również Austrię i Belgię. Według tych państw nakładałaby ona bowiem zbyt wielki ciężar na ich rolnictwo.
- Wielka Brytania opowiada się za bardziej radykalną reformą sektora mlecznego oraz zniesieniem limitów na mleko. W tej kwestii stanowisko Londynu popiera Dania, Szwecja, Włochy i Hiszpania. Natomiast Niemcy, Francja, Irlandia i Holandia chcą utrzymania obecnego systemu. Większość krajów (L, NL, IRL, DK, UK, D) twierdzi, że jest dyskryminowana przy przyznawaniu dodatkowych limitów.
- Jeśli natomiast chodzi o sektor mięsa wołowego, to wypłata premii za każdą sztukę bydła doprowadzi do nadmiernego rozplodu. Dlatego też Francja opowiada się za utrzymaniem premii za areal. Zupełnie odwrotne stanowisko w tej kwestii zajmują Włosi. Wszystkie kraje natomiast sprzeciwiają się również wyższym premiom w tym sektorze, które Komisja przyznała Portugalii i Hiszpanii.
- Stopę przymusowego odłogowania, ustaloną na 0%, popierają Francuzi i Anglicy (5% to dla nich maksimum). Oba kraje zgadzają się zarówno ze stopą odłogowania zaproponowaną przez Komisję, jak i z obniżeniem cen interwencyjnych w sektorze produkcji upraw, gdyż umożliwi im to produkowanie większych ilości na eksport. Niemcy, Austria i Luksemburg uważają zaś 5% pułap odłogowania za minimum do negocjacji.
- Państwa śródziemnomorskie opowiadają się za szerszym uwzględnieniem produktów śródziemnomorskich w reformie CAP. Hiszpania sprzeciwia się jednakże planom Komisji zmierzającym do zreformowania sektora oliwy, zwłaszcza dotowaniu właścicieli gajów oliwnych według posiadanego areалу, a nie liczby drzew<sup>184</sup>, oraz przyznawaniu limitów produkcyjnych każdemu z krajów osobno. Francja, Hiszpania, Portugalia, Włochy i Grecja sprzeciwiają się także planom Komisji dotyczącym sektora winnego, a szczególnie ograniczeniom w zakładaniu nowych winnic.

25 maja 1998 r. Rada Unii (ds. rolnictwa) zaadoptowała raport, który stanie się częścią konkluzji prezydencji brytyjskiej w Cardiff z 15–16 czerwca. Raport podkreśla różnice zdań między państwami członkowskimi w kwestii reformy rolnictwa i stanie się punktem wyjściowym dalszych negocjacji. Z ogólną filozofią reform, polegającą na obniżeniu cen interwencyjnych oraz kompensacji poprzez dopłaty bezpośrednie, zgadzają się rządy Danii, Finlandii, Grecji, Włoch, Holandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii. Kraje te, mimo dzielących je różnic w kwestiach szczegółowych, uznają konieczność otwarcia się na rynek światowy, co nierozzerwalnie łączy się ze zwiększeniem konkurencyjności europejskiego rolnictwa. Według tej siódemki reforma rolnictwa powinna ułatwić

rozszerzenie Unii Europejskiej, jak również wzmocnić jej pozycję w negocjacjach na forum Światowej Organizacji Handlu. Inne delegacje: niemiecka, francuska, irlandzka, hiszpańska, portugalska, belgijska, luksemburska i austriacka z różnych względów sprzeciwiają się propozycjom Komisji w jej obecnym kształcie<sup>185</sup>.

## **Reforma Wspólnej Polityki Rolnej a rozszerzenie**

Jak już wspomniano, od początku wiadomo było, że bez reformy Wspólnej Polityki Rolnej rozszerzenie na Wschód nie będzie możliwe, chyba że wprowadzono by dwa rodzaje członkostwa i nowe państwa nie zostałyby objęte postanowieniami CAP, którą to opcję zawsze bardzo trudno było sobie wyobrazić jako politycznie możliwą do zaakceptowania. Już w raporcie brytyjskiej Izby Lordów z roku 1994 czytamy: „Objęcie nowych członków postanowieniami Wspólnej Polityki Rolnej w jej obecnym kształcie doprowadziłoby Unię Europejską do bankructwa”<sup>186</sup>. Odsunięcie problemu na później przez wprowadzenie bardzo długich okresów przejściowych również nie wydaje się możliwe, gdyż oznaczałoby to utrzymanie jakiejś formy kontroli na granicach, co nie jest możliwe bez naruszenia struktury Jednolitego Rynku. Ponadto istniałaby potrzeba wyrównania bilansu płatniczego akcesyjnymi opłatami wyrównawczymi, tak jak miało to miejsce w czasie rozszerzenia iberyjskiego<sup>187</sup>.

W Agendzie 2000 Komisja Europejska zauważa rozbieżności w poziomie cen między krajami aspirującymi do członkostwa w Unii a „piętnastką”<sup>188</sup>. Jeżeli Unia chce realistycznie myśleć o absorpcji państw kandydujących, musi podjąć wysiłek reformatorski, aby zbliżyć poziom swych cen do poziomu światowego, a tym samym większości państw kandydujących. Ekspertki Komisji przewidują, że do czasu rozszerzenia różnice w cenach zbóż i wołowiny dzięki reformie mogłyby zostać w dużej mierze zlikwidowane. W poziomie cen cukru i przetworów mlecznych oraz niektórych warzyw i owoców nadal będą istniały różnice rzędu 20-30%. W Agendzie 2000 czytamy, że „włączenie nowych państw członkowskich w pełnym zakresie do systemu wspólnej Polityki Rolnej już od pierwszego dnia po przystąpieniu do Unii oznaczałoby 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 (...) i prowadziło do utworzenia się w tych krajach nadwyżek”<sup>189</sup>. Dlatego też Komisja proponuje przyjęcie okresów przejściowych, których czas trwania byłby różny dla poszczególnych krajów, w celu ograniczenia szoku cenowego oraz umożliwienia ochrony nieefektywnego przemysłu przetwórczego krajów kandydujących. Byłyby to jednakże okresy krótkie i przewidziane tylko dla wybranych sektorów.

Ekspertki Komisji Europejskiej twierdzą, że w okresie przejściowym wspieranie bezpośrednich dochodów rolników nie byłoby konieczne. Państwa kandydujące mogłyby w zamian otrzymać pomoc strukturalną na rozwój swego rolnictwa. Przeważa opinia, że dopłaty bezpośrednie mają zrekompensować utratę dochodów i dlatego też nowe państwa członkowskie nie powinny być do nich uprawnione, gdyż większość rolników odnotowałaby wzrost, a nie spadek dochodów. W tym duchu wypowiedział się Frantz Fischer i taką też taktykę przyjęła Komisja w Agendzie 2000. Wiadomo jednakże, iż dwóch odrębnych reżimów nie da się utrzymać w nieskończoność, dlatego też po zakończeniu okresów przejściowych konieczne będzie objęcie nowych państw dopłatami, albo też zrewidowanie całego systemu<sup>190</sup>. Stefan Tangermann obawia się, że okresy

przejściowe oznaczałyby utrzymanie granic również dla innych produktów. David Roberts, dyrektor generalny w DG VI, twierdzi jednak, że granice nie zostaną utrzymane, a unijny system w nowych państwach członkowskich wcielony zostanie w sposób zróżnicowany – rolnicy tych krajów otrzymają rekompensaty za brak dopłat bezpośrednich w formie pomocy strukturalnej<sup>191</sup>. Tak czy inaczej w przypadku nieotrzymania dopłat bezpośrednich rolnicy krajów kandydujących znajdują się w bardzo trudnej sytuacji. Nawet najbardziej efektywni z nich nie będą bowiem w stanie konkurować z rolnikami krajów obecnej Unii Europejskiej, którzy te opłaty będą otrzymywać.

Polscy negocjatorzy od początku zajmowali stanowisko, iż kraje kandydujące powinny otrzymywać wszystkie subwencje od chwili rozszerzenia. Wiceminister rolnictwa Jerzy Plewa, odpowiedzialny za negocjacje w tym sektorze, stwierdził, że w przeciwnym razie polscy rolnicy padliby ofiarą dyskryminacji. Ponadto rozwiązanie proponowane przez Komisję stałoby w sprzeczności z artykułem 39 Traktatu Rzymskiego, który gwarantuje wszystkim rolnikom osiągnięcie porównywalnego poziomu dochodu. Strona polska twierdzi, że bez objęcia polskich rolników dopłatami kompensacyjnymi, które mogłyby zostać spożytkowane na modernizację rodzimego rolnictwa, trudno sobie wyobrazić możliwość konkurowania z rolnikami unijnymi<sup>192</sup>. Jednakże w świetle unijnych ograniczeń budżetowych obrona polskiej pozycji negocjacyjnej w tym względzie będzie niebywale trudna.

Trzeba zauważyć, że według propozycji Komisji w 2006 r. nowe kraje członkowskie otrzymywałyby zaledwie 7% wszystkich wydatków na rolnictwo. Biorąc pod uwagę istotę problemu oraz ogrom dostosowań, jakie stoją przed państwami Europy Środkowej i Wschodniej w tym sektorze, należy zadać pytanie: czy rzeczywiście jest to podejście pragmatyczne? Czy akurat w tym aspekcie minimalizm Komisji nie wywoła skutków jedynie negatywnych?

## Debata o dyferencjacji i konkluzje prezydencji luksemburskiej

W kontekście dyskusji na temat obecnego klimatu politycznego oraz rozszerzenia UE nie sposób pominąć kwestii debaty na temat dyferencjacji, która odbyła się na forum Unii Europejskiej przed szczytem w Luksemburgu. Państwa członkowskie stanęły przed problemem zasadniczym: czy negocjacje rozszerzeniowe powinny zostać rozpoczęte ze wszystkimi państwami kandydującymi jednocześnie, czy tylko z tymi, które w największym stopniu spełniają warunki postawione przez Unię na szczycie w Kopenhadze w roku 1993?<sup>193</sup>

W Agendzie 2000 Komisja Europejska zajęła stanowisko, iż Unia Europejska powinna rozpocząć negocjacje akcesyjne tylko z najbardziej zaawansowanymi państwami kandydującymi. Jeszcze przed publikacją Agendy 2000 wydawało się, że Komisji chodzi tylko o Polskę, Czechy i Węgry. Po dokładnej ocenie sytuacji w krajach kandydujących do tych trzech państw dołączono Estonię i Słowenię, dając w ten sposób wyraźny sygnał, że rozszerzenie na państwa bałtyckie i bałkańskie jest tylko kwestią czasu. W swojej analizie Komisja starała się opierać na obiektywnej ocenie stanu rzeczy w państwach kandydujących – na ile państwa te gotowe są do wypełnienia warunków kopenhaskich. Komisja opracowała opinię o każdym z nich, szczegółowo analizując w niej polityczne i ekonomiczne *status quo*, jak również stan zbliżenia lokalnego prawodawstwa do *acquis communautaire*. Dopiero na podstawie tych opracowań Komisja podjęła decyzję o tym, aby zasugerować Radzie Europejskiej rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych tylko z najbardziej zaawansowaną piątką z Europy Środkowej i Wschodniej oraz z Cyprzem. W Agendzie 2000 czytamy: „Analiza 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 wstąpienia do Unii. Komisja podkreśla, że decyzja o rozpoczęciu negocjacji o członkostwie w Unii ze wszystkimi wymienionymi krajami jednocześnie nie oznacza, że negocjacje te zostaną jednocześnie zakończone”<sup>194</sup>. Zdaniem Komisji, Unia Europejska powinna uznać obecny stan rzeczy i niezaprzeczalne różnice w rozwoju występujące między państwami stowarzyszonymi. Komisarz odpowiedzialny za stosunki z krajami kandydującymi Hans van den Broek stwierdził, że „zbyt wczesne rozpoczęcie negocjacji z nieprzygotowanymi kandydatami mogłoby dać poczucie krótkotrwałej satysfakcji, niemniej w takim wypadku nie ma wątpliwości, że negocjacje szybko załamałyby się, powodując olbrzymie rozczarowanie”<sup>195</sup>.

Stanowisko Komisji spotkało się ze sprzeciwem kilku państw członkowskich Unii Europejskiej, zwłaszcza Danii, Szwecji, Włoch, Grecji i Hiszpanii. Kraje te opowiadają się za rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych ze wszystkimi państwami kandydującymi jednocześnie. Dania i Szwecja były największymi zwolennikami tak zwanego podejścia regatowego, które polega na tym, że negocjacje akcesyjne rozpoczyna się ze wszystkimi państwami kandydującymi jednocześnie, ale państwa najbardziej zaawansowane kończą negocjacje szybciej niż inne. Według krajów skandynawskich tego typu podejście miało by tę zaletę, iż nie tworzyłoby nowych linii podziału w Europie oraz byłoby zachętą dla krajów kandydujących do podwojenia wysiłków na rzecz wypełniania warunków postawionych im przez Unię Europejską. Szwedzki minister do spraw europejskich Gunnar Lund dodał do tego, iż „rozpoczęcie negocjacji powinno zależeć tylko i wyłącznie od

możliwości danego państwa w zakresie przejęcia *acquis*. Jeżeli zaczniemy negocjacje tylko z grupą wybrańców, to może to być postrzegane jako decyzja arbitralna i niesprawiedliwa<sup>196</sup>. Logiczną konsekwencją tego stwierdzenia jest opinia, podzielana przez rządy szwedzki i duński, że żadne państwo nie jest jeszcze gotowe do przejęcia *acquis* i dlatego też wszystkie powinny dostać taką samą szansę. Równie ważnym argumentem jest kwestia inwestycji zagranicznych. Państwa kandydujące oraz popierające je rządy argumentowały, że pozostawienie ich poza pierwszą falą poszerzenia będzie miało efekt odstraszający inwestorów. Niemniej trzeba jasno powiedzieć, że państwa członkowskie, które popierały „podejście regatowe”, miały w tym swój interes strategiczny. Szwecja i Grecja opowiadały się za włączeniem do pierwszej grupy negocjacyjnej Łotwy i Litwy, Włochy i Grecja natomiast popierały państwa bałkańskie. Jeśli chodzi o motywy Hiszpanów, to wydaje się, iż chodziło tu po prostu o opóźnienie rozszerzenia<sup>197</sup>.

Wybranie „podejścia regatowego” mogłoby mieć efekt spowalniający negocjacje. Wiadomo, że Unia Europejska będzie się rozszerzać etapami, trudno bowiem wyobrazić sobie jedenaście osobnych rozszerzeń. Dlatego też państwa bardziej zaawansowane będą musiały poczekać na państwa słabsze. Podzielenie państw na dwie grupy pozwoliłoby na zracjonalizowanie tego procesu, co nie oznacza, że podział ten byłby nienaruszalny. Co jednak najważniejsze, kryteria kopenhaskie zostały ustalone właśnie po to, aby przeprowadzić dyferencjacje między państwami bardziej i mniej zaawansowanymi. Podział krajów kandydujących będzie oznaczał uznanie istniejącego stanu rzeczy oraz nagrodzenie wysiłku reformatorskiego podjętego przez państwa, które najbardziej zbliżyły się do warunków postawionych im przez Unię. Ponadto przy obecnych ograniczeniach budżetowych trudno wyobrazić sobie sytuację, kiedy rozszerzenie mogłoby objąć równocześnie wszystkie państwa kandydujące.

Jeszcze przed szczytem w Luksemburgu minister spraw zagranicznych tego kraju Jacques Poos powiedział, że „najważniejszy będzie język deklaracji uchwalonej przez Radę Europejską. Nikt bowiem nie może się poczuć odrzucony, nawet jeżeli negocjacje potoczą się w różnym tempie<sup>198</sup>”. Szczyt Rady Europejskiej w Luksemburgu, który odbył się w dniach 12-13 grudnia 1997 r., podjął kompromisową decyzję spełniającą ten postulat. Zaproponowana formuła zgodna jest z propozycją zgłoszoną przed szczytem przez rządy szwedzki i duński. W 10 punkcie konkluzji obrad czytamy, iż „proces negocjacji rozpocznie się ze wszystkimi jednocześnie i na identycznych zasadach”; w punktach 27 i 28 wyjaśnione jednak zostało, że „Rada Europejska postanowiła zwołać na wiosnę 1998 r. bilateralne konferencje międzyrządowe z Cyprem, Węgrami, Polską, Estonią oraz Czechami i Słowenią, w celu podjęcia negocjacji dotyczących warunków ich przystąpienia do Unii Europejskiej”. „W tym samym czasie przyspieszone zostaną przygotowania do podjęcia negocjacji z Rumunią, Słowacją, Łotwą, Litwą i Bułgarią poprzez analityczne wyjaśnianie istoty unijnego *acquis*”. Rada Europejska zobowiązała również Komisję Europejską do corocznego przeglądu sytuacji zaistniałej w każdym z państw kandydujących z osobna, po to, aby w razie znaczących postępów można było z nimi rozpocząć właściwe negocjacje. Tak więc „screening” zgodności lokalnego prawodawstwa z *acquis communautaire* rozpocznie się dla wszystkich jednocześnie, z tym że dla pierwszej piątki będzie on początkiem właściwych negocjacji, a dla pozostałych państw jedynie częścią fazy przygotowawczej.

Rada Europejska podjęła również decyzję o zainicjowaniu Konferencji Europejskiej. Zgodnie z sugestiami zawartymi w Agendzie 2000<sup>199</sup> Konferencja będzie forum

systemowej współpracy w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz w dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, jak również we wszelkich innych kwestiach, w których kraje członkowskie i kandydujące uznają to za stosowne (zwłaszcza ekonomicznych i regionalnych). W Konferencji powinny uczestniczyć wszystkie państwa, które aspirują do członkostwa w Unii. Idea Konferencji popierana była głównie przez Francuzów, jako sposób na uwzględnienie szczególnego przypadku Turcji, która nie została zaproszona do rozpoczęcia negocjacji<sup>200</sup>. Konkluzje prezydencji luksemburskiej również zapowiadają wypracowanie europejskiej strategii wobec Turcji, która miałaby polegać na zintensyfikowaniu współpracy w ramach unii celnej<sup>201</sup>. Postanowienia Rady Europejskiej w Luksemburgu spotkały się w Turcji z wyjątkowo chłodnym przyjęciem. Turecki premier Mesut Ilmaz narzekał, że „Turcja wbrew zapewnieniom nie uzyskała tego samego statusu co inne państwa stowarzyszone”<sup>202</sup>. W odpowiedzi na decyzję szczytu w Luksemburgu Ilmaz zapowiedział bojkot Konferencji Europejskiej oraz zerwanie dialogu politycznego z Unią Europejską.

Na szczycie w Luksemburgu Francuzom, w zamian za obietnicę uznania niezależności politycznej Europejskiego Banku Centralnego, udało się również przeforsować ideę Rady Euro-X, która będzie nieformalnym forum konsultacji dla państw uczestniczących w unii monetarnej, wbrew postulatam Brytyjczyków, opowiadającym się za utrzymaniem *status quo*, według którego wszystkie konsultacje ekonomiczne są podejmowane na spotkaniach ECOFIN. Rada Europejska przyjęła formułę kompromisową, uznając możliwość powołania nieformalnej Rady Euro-X. W spotkaniach Euro-X uczestniczyć będą tylko państwa skupione w unii monetarnej, jednakże kiedykolwiek dyskutowane będą kwestie dotyczące również państw pozostających poza unią monetarną, w obradach będą brali udział wszyscy ministrowie „piętnastki”<sup>203</sup>.

W Luksemburgu podjęto również decyzję o przyjęciu tzw. Partnerstwa przedakcesyjnego (nazywanego także „Partnerstwem dla członkostwa”) z każdym z państw kandydujących, co ma stanowić instrument wzmocnionej strategii przedakcesyjnej. Partnerstwo ma określić krótko- i średnioterminowe priorytety w dostosowywaniu się do unijnego *acquis* oraz środki pomocowe wspierające ich realizację. Cała pomoc finansowa zależeć będzie od postępu, jaki państwa kandydujące osiągną na drodze do realizacji wyznaczonych priorytetów. Prezydencja luksemburska określiła też formę, jaką mają przybrać instrumenty pomocy finansowej<sup>204</sup>. Partnerstwa przedakcesyjne zostały podpisane w marcu 1998 r.

Decyzja podjęta przez szczyt w Luksemburgu ma duży ciężar gatunkowy, ponieważ definiuje negocjacje akcesyjne. Oficjalnie 31 marca 1998 r. wszystkie państwa kandydujące rozpoczęły jednocześnie proces negocjacji. *Screening* dostosowania do unijnego *acquis* objął całą dziesiątkę, z tym że w przypadku Bułgarii, Rumunii, Łotwy, Litwy i Słowacji *screening* polegać będzie na wyjaśnieniu przez Komisję istoty zobowiązań składających się na *acquis communautaire*, natomiast najbardziej zaawansowana piątka przystępuje od razu do negocjacji okresów przejściowych, czyli do właściwych negocjacji akcesyjnych. Bardzo ważne jest zobowiązanie Komisji Europejskiej do corocznej ewaluacji stanu rzeczy w państwach mniej zaawansowanych. Za każdym razem państwa z drugiego etapu rozszerzenia będą mogły liczyć na pozytywną ocenę swych wysiłków i dołączenie do pierwszej grupy rozszerzenia<sup>205</sup>. Jak już zostało powiedziane, Komisja wyraźnie stwierdziła, że nie wszystkie państwa, które jednocześnie rozpoczęły negocjacje, muszą je w tym samym czasie skończyć. W wyniku zbyt małego postępu w wypełnianiu priory-



tetów Partnerstwa przedakcesyjnego państwa najbardziej zaawansowane mogą spaść do drugiego etapu rozszerzenia. Pomijając nieprawdopodobnie istotne konsekwencje psychologiczne i polityczne takiego zdarzenia, trzeba podkreślić, iż łączyłoby się to z olbrzymimi konsekwencjami finansowymi, które zostały już dokładnie omówione.

## Podsumowanie

Negocjacje akcesyjne odbywać się będą w cieniu nie rozwiązanej kwestii instytucjonalnej oraz fundamentalnej debaty na temat reformy finansów, Wspólnej Polityki Rolnej i polityki strukturalnej, zaproponowanej przez Komisję Europejską w Agendzie 2000. Wszystkie te wątki będą się wzajemnie przeplatać, tworząc niebywale skomplikowaną mozaikę, na której opierać się będą wewnątrzspółnotowe negocjacje. Żadna z tych kwestii nie zostanie rozwiązana w całkowitej izolacji od wszystkich innych, stopień ich powiązania jest bowiem zbyt wysoki. Kompromis może być tylko wynikiem wzajemnych ustępstw we wszystkich obszarach jednocześnie.

Jean Louis Bourlanges w swoim artykule zatytułowanym „Paradoks Amsterdamu” twierdzi, że Traktat okazał się całkowitym niewypałem – wręcz katastrofą – jeśli chodzi o rozszerzenie. Nie przygotował bowiem Unii w żadnej mierze do przeprowadzenia tego procesu<sup>206</sup>. Nawet jeżeli nie podziela się tej negatywnej wizji całkowicie, to nie da się ukryć, że Unia Europejska wchodzi na drogę najtrudniejszego w swych dziejach poszerzenia bez wypracowania przejrzystej struktury instytucjonalnej. Wydawać by się mogło, że „piętnastka” nie podejmie się realizacji tak ryzykownego przedsięwzięcia bez wykształcenia stabilnego fundamentu instytucjonalnego. Konferencja Międzyrządowa dopuściła jednakże taką możliwość. Pytanie zasadnicze brzmi: czy nieuchronna reforma instytucjonalna nastąpi przed, czy po rozszerzeniu? Trudno na to jednoznacznie odpowiedzieć, choć wszystko wydaje się wskazywać, że „piętnastka” postanowi rozwiązać ten swoisty węzeł gordyjski we własnym gronie jeszcze przed poszerzeniem. Niezaprzeczalny jest jednak fakt, że negocjacje akcesyjne i debata nad Agendą 2000 odbywać się będą w cieniu reformy instytucjonalnej. Problem ten nawet dyskutowany we względnej izolacji, okazał się bardzo kontrowersyjny, dlatego też powstaje obawa, że w połączeniu z niełatwym procesem negocjacji akcesyjnych kwestia ta może skomplikować się na tyle, że nie będzie możliwe podjęcie jakiegokolwiek decyzji. Wynikający z tego czarny scenariusz łatwo mógłby doprowadzić do znacznego opóźnienia negocjacji, co samo w sobie byłoby dowodem, że Traktat Amsterdamski rzeczywiście okazał się ułomny.

Poprzez publikację Agendy 2000 Komisja Europejska chciała ułatwić debatę nad najbardziej kontrowersyjnymi problemami związanymi z konieczną reformą unijnych polityk, tak aby nie komplikować już i tak bardzo trudnej sytuacji wynikającej z braku rozwiązania w kwestii instytucjonalnej. Jean-Paul Mingasson stwierdził, że „w Agendzie 2000 Komisji udało się zaprojektować kwadraturę koła dzięki propozycji pogodzenia: sfinansowania pierwszych kosztów rozszerzenia, kontynuacji solidarności z obecnymi państwami kohezyjnymi oraz utrzymania unijnego budżetu na obecnym poziomie”<sup>207</sup>. Komisja zakłada, że sumy przeznaczone na pomoc dla krajów kandydujących są wystarczające. Bez zmiany obecnego systemu przyznawania pomocy większe wsparcie byłoby niemożliwe do absorpcji<sup>208</sup>. W tym kontekście propozycja zastąpienia bezpośredniego wsparcia w rolnictwie trudną do zaabsorbowania pomocą strukturalną ma wydzźwięk istic przewrotny.

Jak już stwierdzono, głównym celem Komisji było przygotowanie podstawy kompromisu, który mógłby zostać zawarty w łonie samej „piętnastki”. Wstrzeźmieliwy realizm Komisji zaowocował propozycją mało ambitną, ale pragmatyczną. W swoim epokowym dokumencie Komisja Europejska, po całej serii koniecznych dostosowań do idiosynkratycznych wymogów niektórych państw członkowskich, proponuje reformę, której generalne założenia są możliwe do zaakceptowania przez wszystkich. Należy się

jednak zastanowić, czy Komisja, jako inicjator koniecznej adaptacji, nie powinna zaproponować rozwiązań bardziej ambitnych? Czy rzeczywiście bez bardziej radykalnych posunięć możliwe będzie sfinansowanie rozszerzenia, które nie jest przecież imprezą charytatywną, ale wielką inwestycją w przyszłość?

Według propozycji Komisji kraje kohezyjne będą otrzymywać znaczącą większość wszelkich transferów pieniężnych i tylko bogatsze regiony będą zmuszone stopniowo z niej zrezygnować. Co najważniejsze jednak, dla krajów najbogatszych unijny budżet został nienaruszony. Nie wszyscy jednak są z tego zadowoleni. Theo Weigel uważa propozycję Komisji za niesatysfakcjonującą, gdyż nie uwzględniła ona kwestii obniżenia kontrybucji państw najwięcej płacących do unijnego budżetu. „Mimo że wiele razy zwracałem się do Komisji z prośbą o przedstawienie konkretnej propozycji, nic się w tej kwestii nie stało”<sup>209</sup>. Niemiecki minister finansów zapowiada, że jego kraj będzie się sprzeciwiał podjęciu jakiegokolwiek decyzji dotyczącej Perspektywy Finansowej przed opublikowaniem przez Komisję Europejską raportu w sprawie unijnych zasobów finansowych, który zapowiadany jest na październik 1998 r.<sup>210</sup> Sprawa jest na tyle poważna, że na szczycie Unii Europejskiej w Cardiff kanclerz Helmut Kohl zagroził nawet zablokowaniem wpłacania pieniędzy do unijnego budżetu, natomiast Wim Kok – blokowaniem reformy funduszy strukturalnych<sup>211</sup>. Pozostaje tylko mieć nadzieję, że po wyborach na jesieni Niemcy złagodzą swoje podejście do kwestii unijnego budżetu, tak aby pozostawało ono w logicznym związku z całkowitym poparciem, jakiego Berlin udziela sprawie rozszerzenia Unii na Wschód.

Jeżeli chodzi o Wspólną Politykę Rolną, to, jak już zostało wspomniane, między państwami członkowskimi występują dosyć fundamentalne różnice co do postrzegania koniecznych reform. W przeciwieństwie do polityki strukturalnej, decyzje dotyczące rolnictwa podejmowane są kwalifikowaną większością głosów. Obecnie nie istnieje jednak konkretna większość, gdyż państwa członkowskie podzieliły się po równo na zwolenników generalnej filozofii reform oraz jej zdecydowanych przeciwników. Państwa członkowskie Unii różnią się jednak co do wielu kwestii szczegółowych, istnieje więc duże prawdopodobieństwo, że wzajemne propozycje będą się nawzajem znosić, co powinno ułatwić osiągnięcie w przyszłości kompromisu, zwłaszcza że wszyscy zdają sobie sprawę z nieuchronności zmian. Komisarz Franz Fischler jest dobrego zdania, gdyż propozycje Raya Mac Sharry’ego spotkały się z jeszcze większym sprzeciwem państw członkowskich, a w końcu zostały przyswojone. Fischler zwraca też uwagę, że dwaj najwięksi przeciwnicy reformy: Niemcy i Hiszpania nie zaproponowały alternatywnego rozwiązania, które byłoby do przyjęcia w perspektywie rozszerzenia oraz negocjacji WTO.

W czasie negocjacji wewnątrzspółnotowych najbardziej nieprzejednane stanowisko zajmuje rząd hiszpański, który, jak się wydaje, przejął rolę „złego chłopca”, do tej pory zarezerwowaną dla Brytyjczyków. To właśnie postawa Hiszpanów może wpłynąć na opóźnienie rozszerzenia. Madryt twierdzi, że nie sposób przewidzieć budżetowych konsekwencji rozszerzenia i dlatego nie chce się zgodzić z podstawowymi założeniami, na których oparte są propozycje Komisji zawarte w Agendzie 2000. Rząd José Marii Aznara zdecydowanie sprzeciwia się temu, by poziom rozwoju nowych państw członkowskich mógł mieć w najbliższym czasie wpływ na obliczanie unijnej średniej dobrobytu, co w znaczącym stopniu zmieniłoby sytuację obecnych krajów kohezyjnych. Hiszpanie opowiadają się za podniesieniem pułapu unijnego budżetu lub też za możliwością renegocjowania Perspektywy Finansowej po rozszerzeniu<sup>212</sup>. Tak czy inaczej Ma-

dryt postanowił blokować wszelkie decyzje mające implikacje finansowe do szczytu Unii Europejskiej w Finlandii w grudniu 1999 r., który w całości będzie poświęcony negocjacji budżetowej, twierdząc, że każda wcześniejsza decyzja byłaby przedwczesna. Tak było w przypadku V Ramowego Programu Badań i Rozwoju, jak również negocjacji dotyczących planowanych wydatków na rolnictwo. Hiszpanie sprzeciwiają się w szczególności wykorzystaniu jakichkolwiek funduszy przeznaczonych na rolnictwo na koszty związane z rozszerzeniem UE. Madryt opowiada się za wygospodarowaniem nowych środków i utworzeniem funduszu na ten cel.

Kolejną bardzo istotną kwestią jest narastający w Unii kryzys przywództwa, który może się negatywnie odbić na procesie poszerzania. Od wielu lat siłą napędową integracji był tandem niemiecko-francuski. Wydaje się, że w obecnym krajobrazie politycznym sytuacja ta zmieniła się radykalnie. To właśnie Niemcy w dużym stopniu odpowiedzialni są za zablokowanie reformy instytucjonalnej, to niemiecki minister finansów najgłośniej sprzeciwia się propozycji Perspektywy Finansowej, a niemiecki minister rolnictwa zapowiada blokowanie reformy Wspólnej Polityki Rolnej w wersji zaproponowanej przez Komisję. Do tego należy dodać tarcia między Francuzami a Niemcami, które nasiliły się w trakcie debaty nad Paktem na rzecz Stabilności oraz dyskusji na temat dyferencjacji przed szczytem w Luksemburgu, a których punktem kulminacyjnym była kłótnia dotycząca obsadzenia stanowiska przewodniczącego Europejskiego Banku Centralnego. Mimo że z okazji spotkania prezydenta Chiraca z kanclerzem Kohlem w Avignonie 6 maja 1998 r. francuski minister do spraw europejskich Pierre Moscovici zapewniał, iż nie ma kryzysu w stosunkach francusko-niemieckich<sup>213</sup>, należy co do tego mieć poważne wątpliwości. Francuzi i Niemcy zupełnie inaczej zapatrują się na kwestię roli Europejskiego Banku Centralnego. Francuzi chcą, aby był on politycznie sterowalny, Niemcy natomiast popierają ideę jego całkowitej niezależności, co świadczy o innym podejściu do sprawy znacznie bardziej fundamentalnej: Unii Ekonomiczno-Monetarnej. Tak czy inaczej, mit o politycznej niezależności Banku Centralnego legł w gruzach.

Powstają obawy, czy w wyniku konfliktu na temat EBC tandem francusko-niemiecki się nie rozpadnie? Jeszcze rok temu Niemcy i Francja mogły się różnić w opiniach co do jakiejś sprawy, niemniej obie strony były poinformowane o swoim stanowisku. W ostatnich miesiącach cała sieć konsultacji wyraźnie przestała odgrywać swoją rolę. Dopiero na 71. szczycie niemiecko-francuskim w Avignonie Chirac i Kohl postanowili odnowić bliską współpracę w sprawach europejskich i przygotować wspólny list do prezydencji brytyjskiej w Cardiff. Opublikowanie wspólnego listu, nawołującego do przeprowadzenia reformy instytucjonalnej przed rozszerzeniem, ma być dowodem na poprawę stosunków francusko-niemieckich. Ponadto wraz z objęciem przez Niemcy przewodnictwa Unii Europejskiej w roku 1999 Berlin zmuszony będzie zając mniej pryncypialne stanowisko w kwestiach dotyczących przeprowadzenia koniecznych reform w Unii Europejskiej.

Zgodnie z oczekiwaniami kontrowersje, które narosły wokół Agendy 2000, stały się bezpośrednim powodem tego, że szczyt Unii Europejskiej w Cardiff umożliwił zaledwie zapis rozbieżności występujących między państwami członkowskimi. Jak to skomentował premier Holandii Wim Kok, „nie podjęliśmy żadnej decyzji, ustawiliśmy natomiast figury na szachownicy. Jeśli chodzi o kwestię budżetową, szable pozostały jeszcze w pochwach, ale na pewno są to szable bardzo dobrze naostrzone”<sup>214</sup>. Język, jakim napisane zostały konkluzje prezydencji, przypomina język raportu Grupy Refleksyjnej,

która przygotowywała prace Konferencji Międzyrządowej roku 1996. W wyniku sprzeczności między państwami członkowskimi z wniosków prezydencji usunięto cały rozdział dotyczący reformy funduszy strukturalnych oraz nie ustalono nawet pułapu wydatków: „Rada Europejska bierze pod uwagę hipotezę Komisji, według której obecny pułap unijnych wydatków powinien zostać zachowany. Niektóre państwa członkowskie jednak się z tym nie zgadzają”<sup>215</sup>. Tak więc wszystkie kontrowersyjne kwestie zostały odłożone na później, co dowodzi tezy, iż państwa członkowskie Unii Europejskiej niespecjalnie spieszą się z rozwiązaniem najbardziej palących problemów, które kładą się długim cieniem na kwestii rozszerzenia.

Minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii Robin Cook jeszcze przed szczytem w Cardiff zaproponował, aby podjąć decyzję o zwołaniu nadzwyczajnego szczytu Rady Europejskiej, którego zadaniem byłoby podjęcie ostatecznej decyzji na temat reform zaproponowanych przez Komisję Europejską w Agendzie 2000, dopiero na wiosnę 1999 r., podczas prezydencji niemieckiej<sup>216</sup>. Państwa członkowskie Unii postanowiły w Cardiff, że podstawy politycznego kompromisu na temat kwestii zawartych w Agendzie 2000 należy wypracować już podczas szczytu w Wiedniu w grudniu 1998 r., tak aby decyzja polityczna mogła zostać podjęta najpóźniej w marcu roku 1999<sup>217</sup>. Istnieje więc szansa, że przy bardziej konstruktywnym stanowisku „piętnastki”, zwłaszcza rządów Niemiec i Hiszpanii, za rok zza horyzontu kontrowersji, sprzeciwów oraz nieustępliwej obrony własnych interesów wyłoni się platforma porozumienia, na której zostanie skonstruowana architektura przyszłej zjednoczonej Europy. Pozostaje mieć tylko nadzieję, że będzie to platforma stabilna, mogąca udźwignąć powierzony jej ciężar.



## PRZYPISY

- <sup>1</sup> Wolfgang Wessels, *The Amsterdam Treaty. Anatomy, Analysis and Assessment of a Complex Treaty. Towards an Imperfect Communitarization or the Next Step in the Fusion Process*, Papers from the Tepsa/College of Europe Conference, Brugia, wrzesień 1997.
- <sup>2</sup> C.W.A. Timmermans, *General Institutional Questions: The Effectiveness and Simplification of Decision-Making*, w: J.A Winter *et al.* [red.], *Reforming the Treaty on European Union*, Haga 1996.
- <sup>3</sup> Wolfgang Schlaube i Karl Lammers, *A European Union Capable of More Effective Action in the Field of Foreign and Security Policy i Reflections on European Policy*, Pressedienst CDU-CSU Fraktion im Deutschen Bundestag. 13 czerwca 1995.
- <sup>4</sup> Reuter EU Briefing, 20 czerwca 1997.
- <sup>5</sup> Joseph Weiler, artykuł wstępny – *Amsterdam, Amsterdam*, „European Law Journal”, vol. 3, No 4, grudzień 1997.
- <sup>6</sup> *Union Without Constitution*, artykuł wstępny – „Common Market Law Review”, No 5 1997.
- <sup>7</sup> „Liberation”, 3 października 1997.
- <sup>8</sup> Szerzej na ten temat – patrz: Philippe de Schoutheete, *L’avenir de l’Union europeenne*, „Politique Etrangere”, 3/97.
- <sup>9</sup> W tym kontekście znamienne jest, że Traktat Amsterdamski nie ma preambuły.
- <sup>10</sup> Co wcześniej postulował rząd szwedzki i rząd austriacki.
- <sup>11</sup> *Raport Grupy Refleksyjnej*, „Monitor Integracji Europejskiej”, nr 6, 1996, s. 77.
- <sup>12</sup> Franklin Dehousse, *Les resultats de la CIG*, Universite de Liege, College d’Europe, 1997.
- <sup>13</sup> Szerzej patrz: Justus Lipsius, *The 1996 Intergovernmental Conference*, „European Law Review”, czerwiec 1995; Alan Dashwood, *Effectiveness and Simplification of Decision-making by the Council*, w: J.A. Winter *et al.*, *op. cit.*; Jean Victor Louis, *L’Union Europeene et l’avenir de ses institutions*, Bruksela 1996; Martin Bangemann, *Le vote majoritaire pour l’Union Europeenne elargie*, *La CIG sur l’Union Europeenne*, Paryż 1996.
- <sup>14</sup> *Raport Grupy Refleksyjnej*, *op. cit.*, s. 100.
- <sup>15</sup> J. Lipsius, *op. cit.*, s. 235.
- <sup>16</sup> A. Dashwood, *op. cit.*, s. 150.
- <sup>17</sup> Na przykład w kwestii reguł podatkowych (Luksemburg, który dzięki możliwości blokowania harmonizacji w tym zakresie, stanowi „raj bankowy”) tudzież funduszy strukturalnych (specjalne interesy krajów kohezyjnych).
- <sup>18</sup> Na przykład w sferze kultury oraz badań i rozwoju.
- <sup>19</sup> Szczególnie Hiszpania trwała przy zachowaniu swojego specjalnego statusu. Podczas negocjacji akcesyjnych Hiszpanie dostali mniejszą liczbę głosów w Radzie niż państwa największe (8 zamiast 10), w zamian za przyznanie im dwóch komisarzy.
- <sup>20</sup> Patrz: Aneks 1.
- <sup>21</sup> Szerzej patrz: Claus Giering, *Chances for Institutional Reform*, w: Bertelsmann Foundation Research Group on European Affairs [red.], *Costs, Benefits and Chances of Eastern Enlargement for the European Union*, Guntersloh 1998.
- <sup>22</sup> Szerzej patrz: Muriel de l’Ecotais, *La ponderation des voix au Conseil de Ministres de la Communauté Europeenne*, „Revue du Marche Commun et de l’UE”, No 398, maj 1996, No 401, wrzesień 1996 i No 408, maj 1997.
- <sup>23</sup> Dokument prezydencji holenderskiej przedstawiony negocjatorom IGC – CONF/3888/97 z 24 kwietnia 1997 r.

- <sup>24</sup> Patrz: Aneks 1.
- <sup>25</sup> Szerzej na ten temat patrz: C.W.A. Timmermans, *op. cit.*
- <sup>26</sup> W takim wypadku według protokołu dotyczącego instytucji w perspektywie rozszerzenia dołączonego do Traktatu Amsterdamskiego konieczne będzie przeprowadzenie kolejnej konferencji międzyrządowej.
- <sup>27</sup> Szczyt w Amsterdamie nie rozstrzygnął też kwestii usprawnienia tzw. komitologii, a więc systemu komisji, które koordynują współpracę między Radą Unii i Komisją w zakresie implementacji wspólnego rynku. System ten jest niebywale skomplikowany, co zdecydowanie osłabia efektywność w podejmowaniu decyzji, a ponadto uzależnia kompetencje implementacyjne Komisji od decyzji Rady. Głosy zalecające reformę systemu komitologii pojawiły się już w latach 80. Z zagadnieniem tym ściśle związana jest sprawa zhierarchizowania norm, a więc dokładnego rozgraniczenia aktów o charakterze konstytucyjnym od aktów legislacyjnych niższego rzędu. Według zwolenników reformy Komisja Europejska powinna mieć wyłączne prerogatywy w zakresie implementacji prawodawstwa – nie ma bowiem potrzeby, aby Rada angażowana była w całą serię kwestii całkowicie technicznych, tak jak ma to miejsce do tej pory. Hierarchizacja norm mogłaby wpłynąć na nadanie większej przejrzystości całemu systemowi wspólnotowemu oraz ułatwić stosowanie zasady subsydiarności. Francja, Wielka Brytania, Austria i Finlandia wyraziły jednak swoje obawy, iż dokładne rozgraniczenie prerogatyw między Radę i Komisję przyczynić by się mogło do dalszego upodobnienia Unii do państwa federalnego. Często zwraca się uwagę, że uproszczenie procedur decyzyjnych nie ma wielkiego sensu bez wprowadzenia hierarchizacji norm. Zdarza się bowiem, że proste decyzje implementacyjne, które w państwach członkowskich podlegają egzekutywie, wymagają procedury współdecydowania, podczas gdy kwestie bardzo istotne są jedynie konsultowane z Parlamentem Europejskim.
- <sup>28</sup> Szerzej na ten temat patrz: Charles Reich, *Le Traite d'Amsterdam et le champ d'application de la procedure de codecision*, „Revue du Marche Commun et de l'UE”, No 413, grudzień 1997.
- <sup>29</sup> Według Traktatu w Maastricht trzecie czytanie umożliwiło Radzie przyjęcie tekstu z poprawkami i dopiero jego odrzucenie w ciągu sześciu tygodni absolutną większością głosów Parlamentu mogło doprowadzić do uznania nieważności danego aktu prawnego.
- <sup>30</sup> *Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*, „Monitor Integracji Europejskiej”, wydanie specjalne, Warszawa 1997, s. 10.
- <sup>31</sup> Reuter EU Briefing, 27 maja 1998.
- <sup>32</sup> Reuter EU Briefing, 16 września 1997.
- <sup>33</sup> Reuter EU Briefing, 3 października 1997.
- <sup>34</sup> Biuletyn francuskiego MSZ z 22 stycznia 1998.
- <sup>35</sup> Reuter EU Briefing, 3 maja 1998.
- <sup>36</sup> Reuter EU Briefing, 14 maja 1998.
- <sup>37</sup> „Le Monde”, 20 maja 1998.
- <sup>38</sup> Reuter EU Briefing, 9 czerwca 1998.
- <sup>39</sup> *Konkluzje prezydencji brytyjskiej*, s. 61, Reuter EU Briefing, 16 czerwca 1998.
- <sup>40</sup> Francoise de la Serre i Helen Wallace, *Flexibility and Enhanced Cooperation in the European Union: Placebo rather than Panacea*, Groupement d'Etudes et de Recherches „Notre Europe”, „Research and Policy Paper”, No 2, wrzesień 1997, s. 5.
- <sup>41</sup> O kategoryzacji tzw. zmiennej geometrii patrz: Alexander C-G Stubb, *A Categorization of Differentiated Integration*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 34, No 2, czerwiec 1996; oraz C-D. Ehlermann, *Increased Differentiation or Stronger Uniformity*, w: J.A. Winter et al., *op. cit.*



- <sup>42</sup> Ze względu na konsekwencje prawne usankcjonowania tzw. kompromisu luksemburskiego w formie traktatowej autorzy artykułu wstępnego w „Common Market Law Review” z 1997 r., zatytułowanego „The Treaty of Amsterdam – Neither a bang nor a whimper”, stwierdzili nawet, iż mniej negatywne konsekwencje miałyby ustanowienie w tym zakresie jednomyślności.
- <sup>43</sup> Andrew Duff, *The Amsterdam Treaty*, The Federal Trust, Londyn 1997, s. 195. W tym miejscu należy nadmienić, że Trybunał Sprawiedliwości ma jurysdykcję.
- <sup>44</sup> W tym miejscu należy nadmienić, że kwestia jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości nad klauzulą wzmocnionej współpracy jest kontrowersyjna. Wszyscy zgadzają się, że artykuł K.12 zezwala na jurysdykcję Trybunału nad tzw. wzmocnioną współpracą w obrębie III filaru, natomiast artykuł L pozbawia Trybunał jurysdykcji nad wzmocnioną współpracą podjętą w ramach artykułów K.15–K.17. Niejasna pozostaje jednak kwestia jurysdykcji Trybunału nad wzmocnioną współpracą podjętą w ramach I filaru – artykuł 5a. Autorzy analizy opracowanej w Dublinie (*Legal and Institutional Implications of the Amsterdam Treaty* – Institute of European Affairs, Dublin 1997) twierdzą, że Trybunał ma jurysdykcję nad całym I filarem, a więc również artykułem 5a, natomiast autorzy analizy przeprowadzonej przez The European Policy Centre (*Making Sense of the Amsterdam Treaty*, Bruksela, 1997) są zdania, że ponieważ artykuł 5a w swej implementacji opiera się na artykułach K.15–K.17 Trybunał Sprawiedliwości, z racji artykułu L, nie ma jurysdykcji nad wzmocnioną współpracą w obrębie I filaru.
- <sup>45</sup> Wolfgang Wessels, *Flexibility, Differentiation and Closer Cooperation – The Amsterdam Provisions in the Light of the Tindemans Report*, TEPSA, Research Paper, Kolonia, grudzień 1997.
- <sup>46</sup> Traktat Amsterdamski w artykule 109s wprowadza do unijnego porządku prawnego nową instytucję – Komitet ds. Zatrudnienia, w którego skład wejdą po dwie osoby z każdego państwa członkowskiego oraz Komisji. Komitet będzie odgrywał rolę tylko konsultacyjną. Jego zadaniem będzie koordynacja współpracy w tej dziedzinie między państwami członkowskimi.
- <sup>47</sup> Szerzej na temat zatrudnienia patrz: Severeine-Fleur Jay, *L’emploi et la CIG*, w: Olivier Audeoud [red.], *Un an de CIG*, „Les Cahiers du GERSE”, No 2, lipiec 1997; Manus O’Riordan, *Employment*, w: Ben Tonra, [red.], *Amsterdam What the Treaty Means*, Dublin 1997.
- <sup>48</sup> Tom Dodd, Richard Ware, Alison Weston, *The Amsterdam Treaty*, Research Paper of the House of Commons International Affairs and Defence Section 97/83, czerwiec 1997, s. 46.
- <sup>49</sup> *Rezolucja Rady Europejskiej w sprawie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu – konkluzje prezydencji z obrad Rady Europejskiej w Amsterdamie*, 16-17 czerwca 1997; SN 150/97.
- <sup>50</sup> Postanowienie to jest kompromisem między stanowiskiem niemieckiego ministra finansów Theo Weigela, który postulował 2% PKB, i Francuzami, którzy proponowali wartości mniejsze od 0,5%.
- <sup>51</sup> *Rezolucja Rady Europejskiej w sprawie wzrostu i zatrudnienia – konkluzje prezydencji z obrad Rady Europejskiej w Amsterdamie*, 16–17 czerwca 1997; SN 150/97.
- <sup>52</sup> Szerzej patrz: Reuter EU Briefing, 21 i 22 października 1997; Jean-Luc Sauron, *Le Conseil Européen extraordinaire de Luxembourg des 20 et 21 Novembre 1997 pour l’emploi*; „Revue du marché commun et de l’Union européenne”, No 413, grudzień 1997.
- <sup>53</sup> *Agenda 2000*, op. cit.
- <sup>54</sup> Szerzej na temat problemów związanych z III filarem i jego reformą patrz: Lode Van Outrive, *Commentary on the Third pillar and the 1996 IGC: What Should Be on the Agenda*, w: Roland Bieber, Joerg Monar [red.], *Justice and Home Affairs in the EU – The Development of the Third Pillar*, Bruksela 1995; Franklin Dehousse, Lode Van Den Hende, *Plaidoyer Pour La Réforme du III Pilier*, „Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne”, No 403, grudzień 1996; David O’Keefe, *Reforming the Third Pillar: Transparency and Structural reform in the Long-Term Perspective*, Roland Bieber, Joerg Monar, op. cit.
- <sup>55</sup> Brigid Laffan, *The Governance of the Union*, w: Ben Tonra [red.], op. cit.

- <sup>56</sup> A więc zgodnie z interpretacją artykułu 7a, przy której zawsze obstawała Komisja Europejska.
- <sup>57</sup> Artykuł 73o (2).
- <sup>58</sup> Będzie to jednakże nadzór ograniczony – tylko najwyższe sądy ostatniej instancji będą mogły się zwrócić do Trybunału o wydanie opinii w ramach art. 177, i to z wyłączeniem wszelkich kwestii dotyczących zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych. Ani Komisja, ani Trybunał nie będą też mogły kwestionować decyzji podjętych uprzednio przez sądy narodowe w ramach wyznaczonych przez Tytuł IIIa.
- <sup>59</sup> F. Dehousse (1997), *op. cit.*, s. 25.
- <sup>60</sup> Michel Petit, *The Amsterdam Treaty*, Jean Monnet Group Research Paper, Harvard 2/1998.
- <sup>61</sup> Szerzej na temat reformy III filaru przeprowadzonej przez Traktat Amsterdamski: Gavin Barrett, *Justice and Home Affairs Cooperation – An Overview* i John Handoll, *The Free Movement of Persons*, w: Ben Tonra [red.], *op. cit.*; oraz Tom Dodd, Richard Ware, Alison Weston, *op. cit.*
- <sup>62</sup> Możliwość przeniesienia ich w przyszłości do I filaru została jednak zachowana w artykule K.14 – słynny artykuł *passerelle* K.9 Traktatu z Maastricht.
- <sup>63</sup> Islandia i Norwegia będą ściśle związane z kwestią implementacji *acquis* Schengen. W przyszłości kwestia ta zostanie rozwiązana za pomocą umowy międzynarodowej.
- <sup>64</sup> Szerzej patrz: Joerg Monar, *Schengen and Flexibility in the Treaty of Amsterdam: Opportunities and Risks of Differentiated Integration in Justice and Home Affairs*, w: Monica de Boer, [red.], *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, Maastricht 1997.
- <sup>65</sup> Reuter EU Briefing, 11 października 1997.
- <sup>66</sup> Reuter EU Briefing, 30 maja 1998.
- <sup>67</sup> *Agenda 2000. Opinia Komisji Europejskiej o Wniosku Polski o Członkostwo w Unii Europejskiej*, „Monitor Integracji Europejskiej”, wydanie specjalne, Warszawa 1997.
- <sup>68</sup> Anthony Foster, William Wallace, *CFSP*, w: Helen Wallace, William Wallace [red.], *Policy-Making in the European Union*, Oxford 1996, s. 426.
- <sup>69</sup> Curt Gasteyer, *An Ambiguous Power – The EU in a Changing World*, Gutersloh 1996, s. 108.
- <sup>70</sup> Odnośnie do reformy WPZB szerzej patrz: Elfriede Regelsberger, *Reforming CFSP: An Alibi Debate or More?*, w: Spyros A. Pappas [red.], *The European Union's CFSP*, Maastricht 1996; Elfriede Regelsberger, Wolfgang Wessels, *The CFSP Institutions and Procedures A Third Way for the II Pillar*, „European Foreign Affairs Review”, nr 1, 1996.
- <sup>71</sup> Szerzej patrz: Christopher Hill [red.], *The Actors in Europe's Foreign Policy Making*, Londyn 1996; Philip H. Gordon, *Europe's Uncommon Foreign Policy*, „International Security”, vol. 22, No 3 (zima 1997/98).
- <sup>72</sup> Na temat reformy WPZB przeprowadzonej przez Traktat Amsterdamski szerzej patrz: Patrick Keatinge, *Strengthening the Foreign Policy Process i Security and Defence*, w: Ben Tonra [red.], *op. cit.* oraz Joerg Monar, *The European Union's Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam: A Strengthened Capacity for External Action?*, „European Foreign Affairs Review”, 2/1997.
- <sup>73</sup> *Raport Grupy Refleksyjnej*, *op.cit.*, s. 160.
- <sup>74</sup> *Raport Grupy Refleksyjnej*, *op.cit.*, s. 153.
- <sup>75</sup> Reuter EU Briefing, 14 października 1997.
- <sup>76</sup> Reuter EU Briefing, 5 lutego 1998.
- <sup>77</sup> Reuter EU Briefing, 13 października 1997.
- <sup>78</sup> Szerzej patrz: Uwe Schmaltz, *Setting up the Policy Planning and Early Warning Unit – a Thorny Path from Idea to Realization*, „CFSP Forum”, 1/1998.

- <sup>79</sup> Szerzej ta kwestia jest omówiona w: Wyn Rees, *Constructing a European Defence Identity: The Perspectives of Britain, France and Germany*, „European Affairs Review”, 2, 1996; Lawrence Martin, John Roper, *Towards a Common Defence Policy*, Paryż 1995; Jean-Pierre Maury, *La Construction Européenne – la sécurité et la défense*, Paryż 1996.
- <sup>80</sup> *Raport Grupy Refleksyjnej*, op. cit., s. 177.
- <sup>81</sup> Niektórzy autorzy wszakże twierdzą, iż Unia i tak ma pewną domniemaną osobowość prawną. Konstrukcja taka jest prawnym nonsensem, ale odpowiada praktyce. Por.: *The Issue of the European Union's Legal Personality*, w: *Making Sense of the Amsterdam Treaty, Challenge Europe*, European Policy Centre, Bruksela 1997. Szerzej patrz: Ramses A. Wessel, *The International Legal Status of the European Union*, „European Foreign Affairs Review”, 2/1997.
- <sup>82</sup> *Agenda 2000. Opinia Komisji Europejskiej o Wniosku Polski o Członkostwo w Unii Europejskiej*, op. cit.
- <sup>83</sup> Najlepszym tego przykładem jest wprowadzenie do Traktatu w nowym artykule F.1 klauzuli o możliwości zawieszenia państwa w prawach członkowskich – państwo, które będzie w sposób ciągle naruszać spoczywające na nim obowiązki może jednomyślną decyzją Rady Europejskiej zostać zawieszona w prawach członkowskich.
- <sup>84</sup> Joseph Weiler, op. cit.
- <sup>85</sup> Szerzej na temat teorii fuzji patrz: Wolfgang Wessels, *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 35, No 3, czerwiec 1997.
- <sup>86</sup> *Konkluzje prezydencji ze szczytu w Amsterdamie*, 16- 17 czerwca 1997; SN 150/97.
- <sup>87</sup> „Le Monde”, 19 czerwca 1997.
- <sup>88</sup> Szerzej na temat genezy samej *Agendy 2000* patrz: Graham Avery, Fraser Cameron, *The Enlargement of the European Union*, Sheffield 1998.
- <sup>89</sup> Reuter EU Briefing, 26 marca 1998.
- <sup>90</sup> Richard Baldwin, *Towards an Integrated Europe*, CEPR, Londyn 1994.
- <sup>91</sup> Dodatkowo, jak wyliczył Alan Mayhew, gdyby nakłady na fundusze strukturalne wynosiły 289 ECU na mieszkańca rocznie, tak jak to miało miejsce do tej pory w krajach kohezyjnych, to wpływy z polityki strukturalnej byłyby równe niebywale wysokiemu procentowi PKB krajów kandydujących (np.: 27% PKB Litwy, 17% PKB Estonii, czy Rumunii, 8,76% PKB Polski, w przypadku relatywnie bogatej Republiki Czeskiej odsetek ten równałby się 6,5% PKB). Nawet gdyby przyjąć sumę 174 ECU na mieszkańca, tak jak to ma miejsce w landach byłej NRD, suma ta stanowiłaby nadal bardzo wysoki procent PKB większości krajów kandydujących (10% w przypadku Rumunii i Estonii, 5,3% w przypadku Polski; poniżej 4% PKB znalazłyby się tylko Słowenia, Czechy, Węgry). Sumy takiego rzędu byłyby całkowicie niemożliwe do absorpcji, choćby dlatego że nowe państwa członkowskie nie byłyby w stanie wyasygnować ze swojego budżetu tak olbrzymich kwot, jakie konieczne byłyby do zapewnienia narodowej części finansowania projektów strukturalnych (tzw. matching funds). (Alan Mayhew, *Recreating Europe: The European Union's Policy Towards Central and Eastern Europe*, Cambridge 1998).
- <sup>92</sup> W swoim ostatnim artykule Richard Baldwin wraz z Josephem Francois oraz Richardem Portesem oceniają koszty rozszerzenia na sumę 19 miliardów ECU rocznie dla krajów Grupy Wyszehradzkiej łącznie, równolegle jednakże wyliczając, że zysk, który odniosą państwa członkowskie Unii Europejskiej z rozszerzenia strefy wolnego handlu na siedem krajów Europy Wschodniej, wyniesie między 18 a 10 miliardów ECU rocznie, w zależności od przyjętych założeń (Richard Baldwin, Joseph Francois, Richard Portes, *The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe*, „Economic Policy”, kwiecień 1997.) Przy debacie politycznej na temat kosztów rozszerzenia racjonalne argumenty giną w powodzi populistycznych spekulacji. Koszty rozszerzenia bowiem z reguły omawia się w oderwaniu od

- korzyści finansowych, jakie rozszerzenie może przynieść, prawdopodobnie głównie dlatego, że są one trudniejsze do uchwycenia.
- <sup>93</sup> Reuter EU Briefing, 9 kwietnia 1998.
- <sup>94</sup> Reuter EU Briefing, 15 września 1997.
- <sup>95</sup> Reuter EU Briefing, 22 września 1997.
- <sup>96</sup> Fundusze kohezyjne (spójności) są wyjątkowo atrakcyjne dla biedniejszych państw, ponieważ nie wymagają one wysokiego stopnia finansowania ze strony narodowej koniecznego do realizacji danego projektu – wysokość tzw. matching funds określona jest na 15-20%, a nie 25%-50%, jak w przypadku funduszy strukturalnych.
- <sup>97</sup> Reuter EU Briefing, 27 października 1997.
- <sup>98</sup> Reuter EU Briefing, 24 lutego 1998.
- <sup>99</sup> W swoich obliczeniach Baldwin, Francois i Portes podają, że Niemcy odniosą 33,8% korzyści finansowych z rozszerzenia Jednolitego Rynku na kraje Europy Środkowej i Wschodniej (wraz z krajami, które najgłośniejsze domagają się zmniejszenia kontrybucji do unijnego budżetu – Holandia, Austrię i Szwecję – 54,4%), podczas gdy kraje kohezyjne (Hiszpania, Portugalia, Grecja i Irlandia) odniosą zaledwie 7,2% korzyści, które odniesie cała Unia Europejska (Richard Baldwin, Joseph Francois, Richard Portes, *op. cit.*, s. 149).
- <sup>100</sup> Reuter EU Briefing, 2 kwietnia 1998.
- <sup>101</sup> Zwłaszcza że, paradoksalnie, to właśnie niemieckie landy bardzo głośno domagają się zwiększenia nakładów pomocowych na swoje potrzeby.
- <sup>102</sup> Reuter EU Briefing, 24 października 1997.
- <sup>103</sup> Reuter EU Briefing, 21 marca 1998.
- <sup>104</sup> *Agenda 2000*, *op. cit.*, s. 77.
- <sup>105</sup> *Ibid.*, s. 79.
- <sup>106</sup> Reuter EU Briefing, 21 marca 1998.
- <sup>107</sup> Utworzenie tego instrumentu zostało zatwierdzone na szczycie w Luksemburgu.
- <sup>108</sup> Priorytet finansowania dostosowania środowiska państw kandydujących do *acquis communautaire* w tym zakresie wyznaczony został głównie w związku z wycenieniami Komisji dotyczącymi kosztów przyjęcia *acquis* środowiskowego. Państwa kandydujące musiałyby wydawać przez 20 lat 3% swojego PKB na takie dostosowanie, co równałoby się sumie 100 miliardów ECU.
- <sup>109</sup> Projekt rozporządzenia Rady Unii Europejskiej o utworzeniu Strukturalnego Instrumentu dla Okresu Przechodniczego (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession – ISPA).
- <sup>110</sup> Komisja postanowiła również wydać rozporządzenie, którego celem byłaby koordynacja całej pomocy przedczłonkowskiej, tak aby różne rodzaje pomocy nie nakładały się na siebie. Dlatego też Komisja proponuje, aby jeden projekt mógł być finansowany tylko w ramach jednego instrumentu.
- <sup>111</sup> Od 3,75 miliarda ECU w roku 2002 do ponad 12 miliardów ECU w roku 2006.
- <sup>112</sup> Od 1,6 miliarda ECU w roku 2002 do 3,4 miliarda ECU w roku 2006.
- <sup>113</sup> Trudno jednakże oczekiwać, aby duża część rezerwy rzeczywiście została wykorzystana.
- <sup>114</sup> Reuter EU Briefing, 6 grudzień 1997.
- <sup>115</sup> Do tego, jak już wspomniano, należy dodać – przewidzianą w kontekście unii monetarnej w art. 103a Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, możliwość finansowego wsparcia regionów mających problemy gospodarcze.
- <sup>116</sup> Cele przedstawiały się następująco:
- Cel 1 – regiony zacofane (poniżej 75% unijnego PKB);

- Cel 2 – restrukturyzacja regionów dotkniętych problemami strukturalnymi;
- Cel 3 – zwalczanie długotrwałego bezrobocia i ułatwienie włączenie młodzieży oraz osób zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy do życia zawodowego;
- Cel 4 – ułatwianie przystosowania sił roboczych do procesów przemian w przemyśle;
- Cel 5a – dostosowywanie struktur przetwórczych i marketingowych produktów rolniczych i rybnych;
- Cel 5b – popieranie rozwoju i zróżnicowania regionów wiejskich;
- Cel 6 – dodany w następstwie negocjacji o przystąpienie do Unii państw skandynawskich, mający za zadanie wspieranie regionów o bardzo niskiej gęstości zaludnienia – niższej od 8 mieszkańców na km<sup>2</sup>.

<sup>117</sup> Szerzej patrz: Monika Wulf-Mathies, *Les Fonds Structurels – Outils de solidarite*, „Project”, No 250, 1997.

<sup>118</sup> European Commission, *First Report on Economic and Social Cohesion*, 1996, Luxembourg 1996, s. 116.

<sup>119</sup> *Ibid.*, s. 119.

<sup>120</sup> Projektów tych było aż trzynaście (między innymi: INTERREG II – współpraca graniczna, LEADER II – rozwój wsi, REGIS II – integracja obszarów peryferyjnych, RECHAR II – konwersja sektora wydobywczego, RESIDER II – konwersja sektora stalowego itd.).

<sup>121</sup> Na temat wymogów reformy funduszy strukturalnych szerzej patrz: John Bachtler, Ivan Turok [red.], *The Coherence of EU Regional Policy. Contrasting Perspectives on the Structural Funds*, „Regional Studies Association”, Londyn 1997; House of Lords Select Committee on the European Communities, *Reducing Disparities within the European Union: The Effectiveness of the Structural and Cohesion Funds*, 11th Report Session 1996-97.

<sup>122</sup> *Agenda 2000*, *op. cit.*, s. 22.

<sup>123</sup> *Agenda 2000*, *op. cit.*, s. 25.

<sup>124</sup> *Agenda 2000*, *op. cit.*, s. 27.

<sup>125</sup> Projekt rozporządzenia o funduszach strukturalnych (Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the Structural Funds), art. 8.

<sup>126</sup> Administracja państwa członkowskiego będzie miała za zadanie nadzorowanie sposobu, w jaki są wydawane pieniądze, i zobowiązana będzie informować Komisję o jakichkolwiek podejrzaniach dotyczących nieregularności w zarządzaniu pieniędzmi. Tak więc Komisja skoncentruje się bardziej na planowaniu strategicznym.

<sup>127</sup> Projekt rozporządzenia, *op.cit.*, art. 33.

<sup>128</sup> Projekt rozporządzenia, *op.cit.*, art. 34.

<sup>129</sup> Projekt rozporządzenia, *op.cit.*, art. 36.

<sup>130</sup> Projekt rozporządzenia, *op.cit.*, art. 39.

<sup>131</sup> Czy decentralizacja w silnie scentralizowanych państwach, takich jak Portugalia czy Grecja rzeczywiście będzie miała miejsce, czy w dużej mierze pozostanie fikcją, jak dotychczas? Czy konsultacje z partnerami społecznymi i administracją lokalną będą się odbywały w poważny sposób?

<sup>132</sup> Na kwestię tę zwraca szczególną uwagę raport delegacji francuskiej Assemble Nationale przy Unii Europejskiej – *Agenda 2000. Quel elargissement pour quelle Europe?* Rapport d’Information, No 425, 1997.

<sup>133</sup> Szerzej patrz: Heather Grabbe, Kristy Hughes, *Enlarging the EU Eastwards*, Chatham House Papers, Londyn 1998.

<sup>134</sup> Zwraca na to szczególną uwagę artykuł wstępny do „Common Market Law Review”, No 2/98.

- <sup>135</sup> Warto zwrócić uwagę, że Irlandia, podawana za wzór efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych, potrzebowała wielu lat na wykształcenie takich struktur. Dopiero po wewnętrznej reformie przeprowadzonej pod koniec lat 80. fundusze zaczęto wykorzystywać w sposób rzeczywiście skuteczny.
- <sup>136</sup> Szczególnie w Polsce wykształcenie takiej struktury nie będzie łatwe, biorąc pod uwagę obecne spory kompetencyjne między Ministerstwem Finansów a Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej.
- <sup>137</sup> Chodzi tutaj o całe terytorium Irlandii, Szkocję i wyspy Wielkiej Brytanii, Abruzzo, Sycylię i Molisę we Włoszech, Korsykę oraz Valenciennes-Douai-Avensenes we Francji, Lizbonę w Portugalii, Flevoland w Holandii, Hainaut w Belgii oraz Andaluzję i Walencję w Hiszpanii.
- <sup>138</sup> Reuter EU Briefing, 23 stycznia 1998.
- <sup>139</sup> Reuter EU Briefing, 11 marca 1998.
- <sup>140</sup> Reuter EU Briefing, 16 maja 1998.
- <sup>141</sup> Szerzej patrz: Alan Swinbank, *The New CAP*, w: C. Ritson, D.R. Harvey. [red.], *The Common Agricultural Policy*, Wallingford 1997.
- <sup>142</sup> Na problem ten zwracają eksperci Komisji w *Agendzie 2000* (s. 30), jak również komisarz odpowiedzialny za rolnictwo Frantz Fischler w swoim przemówieniu w Centre for European Political Studies z 27 marca 1998 r. (Reuter EU Briefing, 30 marca 1998).
- <sup>143</sup> *Agenda 2000, op.cit.*, s. 31.
- <sup>144</sup> Zwłaszcza że Amerykanie wprowadzili w 1996 r. United States Federal Agricultural Improvement and Reform Act, który w znacznym stopniu obniżył wysokość subsydiów.
- <sup>145</sup> *Agenda 2000, op.cit.*, s. 31.
- <sup>146</sup> *Agenda 2000, ibid.*
- <sup>147</sup> Eksperci podają sumy od 3,7 do 40,5 miliarda ECU rocznie, zależnie od przyjętych założeń (Wyn Grant, *The Common Agricultural Policy*, Londyn 1997, s. 192).
- <sup>148</sup> Proposal for a Council Regulation Establishing Common Rules for Direct Support Schemes under the Common Agricultural Policy. Art. 6.
- <sup>149</sup> Propozycja ta ma swoje korzenie w tzw. raporcie Munka, przygotowanym przez Dyрекcyję Generalną II jeszcze w 1995 r., który zalecał wręcz całkowitą renacjonalizację Wspólnej Polityki Rolnej.
- <sup>150</sup> W artykule 13 propozycji rozporządzenia dotyczącego organizacji sektora mięsa wołowego i cielęcego (Proposal for a Council Regulation on the Common Organisation of the Market in Beef and Veal) jest jednak wyraźnie powiedziane, iż wsparcie to nie mogłoby mieć wpływu na konkurencję w obrębie Wspólnego Rynku.
- <sup>151</sup> Tak więc na terenach wiejskich objętych Celami 1 i 2 polityki strukturalnej pomoc dla rozwoju wsi nadal stanowić będzie część ogólnej strategii rozwoju zmierzającej do zapewnienia żwawości ekonomicznej i społecznej. Na pozostałych obszarach działania te zostaną jednak zintegrowane ze Wspólną Polityką Rolną.
- <sup>152</sup> Proposal for a Council Regulation on Support for Rural Development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund.
- <sup>153</sup> W sektorze upraw dopłaty bezpośrednie zrekompensują utratę dochodu spowodowaną obniżeniem cen interwencyjnych w 50%. Komisja w propozycji rozporządzenia dotyczącego sektora upraw przewidziała również mechanizm przeciwdziałania zbyt dużym kompensacjom. (Po reformie Mac Sharry'ego ceny światowe w sektorze upraw poszły w górę, a kompensacje zostały utrzymane. Podwoiło to zarobki unijnych rolników).
- <sup>154</sup> Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EEC) No 1766/92 on the Common

Organisation of the Market of Cereals and repealing Regulation (EEC) No 2731/75 Fixing Standard Qualities for Wheat, Rye, Barley, Maize and Durum Wheat; oraz Proposal for a Council Regulation Establishing a Support System for Producers of Certain Arable Crops.

- <sup>155</sup> W sektorze mięsa wołowego dopłaty bezpośrednie zrekompensują utratę dochodu spowodowaną obniżeniem cen interwencyjnych w 70-80%.
- <sup>156</sup> Proposal for a Council Regulation on the Common Organisation of the Market in Beef and Veal.
- <sup>157</sup> *Agenda 2000, op.cit.*, s. 37.
- <sup>158</sup> Proposal for a Council Regulation on the Common Organisation of the Market in Milk and Milk Products.
- <sup>159</sup> „Financial Times”, 17 marca 1998.
- <sup>160</sup> Reuter EU Briefing, 18 kwietnia 1998.
- <sup>161</sup> Reuter EU Briefing, 24 kwietnia 1998.
- <sup>162</sup> W swoim dokumencie (Evaluation of the Financial Impact of the Commission Proposals Concerning the Reform of the Common Agricultural Policy Agenda 2000) Komisja podaje, że w wyniku odstąpienia od obowiązkowego ugorowania produkcja w sektorze upraw zostanie wznowiona na 4 milionów hektarów użytków rolnych.
- <sup>163</sup> Pozwoliło to również na dalszą obniżkę cen interwencyjnych w sektorze mleka.
- <sup>164</sup> Evaluation of the Financial Impact..., *op. cit.*
- <sup>165</sup> Na co zwraca uwagę raport delegacji francuskiej Assemble Nationale przy Unii Europejskiej (*op.cit.*). Raport podkreśla, iż ostatnie badania wskazują, że ze względu na chorobę wściekłych krów europejscy konsumenci wolą kupować wołowinę droższą, ale lepszej jakości i pewnego pochodzenia. Dlatego też autorzy stwierdzają, iż propozycja Komisji nie próbuje odpowiedzieć na głęboki kryzys, w jakim znalazł się europejski sektor mięsa wołowego.
- <sup>166</sup> Trzeba jednakże stwierdzić, że limity te są tak wysokie, iż będą one dotyczyć bardzo niewielkiej liczby najbogatszych gospodarstw.
- <sup>167</sup> Reuter EU Briefing, 25 marca 1998.
- <sup>168</sup> Reuter EU Briefing, 31 marca 1998.
- <sup>169</sup> Z samą zasadą obniżenia cen interwencyjnych na rzecz dopłat bezpośrednich zgadzają się również Grecja, Włochy i Finlandia.
- <sup>170</sup> Reuter EU Briefing, 31 marca 1998.
- <sup>171</sup> Reuter EU Briefing, 31 marca 1998.
- <sup>172</sup> W podobnym duchu wypowiadał się belgijski minister rolnictwa Karel Pinxten – według niego za wcześniej jest jeszcze na antycypację negocjacji w WTO, dlatego też Unia Europejska nie powinna się jeszcze dostosowywać do żądań amerykańskich (Reuter EU Briefing, 12 września 1997).
- <sup>173</sup> Reuter EU Briefing, 12 września 1997 oraz 25 marca 1998.
- <sup>174</sup> Reuter EU Briefing, 10 kwietnia 1998.
- <sup>175</sup> Reuter EU Briefing, 16 kwietnia 1998.
- <sup>176</sup> Reuter EU Briefing, 8 listopada 1997.
- <sup>177</sup> Stanowisko to jest jednakże nie do końca popierane przez największy francuski związek zawodowy rolników FNSEA – przedstawiciele FNSEA zdecydowanie popierają obniżkę cen gwarantowanych w sektorze zbożowym, zbliżenie się bowiem do cen światowych umożliwiłoby im zwiększenie eksportu (Reuter EU Briefing, 3 kwietnia 1998).
- <sup>178</sup> Reuter EU Briefing, 18 marca 1998.

- <sup>179</sup> Portugalia i Grecja zajmują w tym względzie znacznie bardziej stonowane stanowisko.
- <sup>180</sup> Hiszpanie szczególnie ostro sprzeciwiają się propozycjom Komisji dążącym do zmiany obecnych zasad przyznawania dotacji właścicielom gajów oliwnych. Do tej pory dotacje te przydzielane były według liczby drzew (Hiszpanie korzystali z tego systemu najbardziej, ponieważ posadzili więcej drzew, niż było to konieczne), przecieki z Komisji świadczą o tym, iż Bruksela chce wpłynąć na zmianę tego systemu, co, jak wylicza rząd hiszpański, mogłoby doprowadzić do opuszczenia 1/3 gajów oliwnych przez hiszpańskich rolników („Financial Times”, 17 marca 1998).
- <sup>181</sup> Reuter EU Briefing, 31 marca 1998.
- <sup>182</sup> Podobnie w krytycznym tonie wypowiadał się minister rolnictwa Luksemburga Fernand Boden, który sprzeciwia się za dużym, jego zdaniem, redukcjom cen, za małym zaś kompensacjom, oraz twierdzi, że dystrybucja dodatkowych kwot na mleko jest *unfair* (Reuter EU Briefing, 31 marca 1998).
- <sup>183</sup> Reuter EU Briefing, 12 września 1998.
- <sup>184</sup> Aby otrzymać większe dotacje, hiszpańscy rolnicy posadzili więcej drzew, niż było to konieczne.
- <sup>185</sup> Reuter EU Briefing, 23 maja i 26 maja 1998.
- <sup>186</sup> House of Lords, *Select Committee on the European Communities 10th Report 1993-4. The Implications for Agriculture of the Europe Agreements: Volume II – Evidence*, Londyn: HMSO 1994.
- <sup>187</sup> Komisja sprzeciwia się takiemu rozwiązaniu.
- <sup>188</sup> W sektorze upraw roślinnych różnice te wynoszą od około 10-20% dla zbóż, roślin oleistych i białkowych do 40% dla buraków cukrowych, a w sektorze hodowli bydła i trzody, wołowiny, mleka i produktów mlecznych – od 30 do 45%. Dla niektórych warzyw i owoców różnice te są znacznie większe (*Agenda 2000, op.cit.*, s. 58).
- <sup>189</sup> *Agenda 2000, op.cit.*, s. 58-59.
- <sup>190</sup> Stefan Tangermann i Alan Budwell proponują oparcie dopłat kompensacyjnych na kryteriach społecznych, regionalnych i środowiskowych, a więc uniezależnienie ich od utraty dochodów w następstwie reformy CAP, a następnie rozciągnięcie ich na nowe kraje członkowskie (Stefan Tangermann, Alan Budwell, *The CAP and the Central and Eastern Europe*, w: C. Ritson, D.R. Harvey [red.], *The Common Agricultural Policy*, Wallingford 1997).
- <sup>191</sup> Reuter EU Briefing, 29 grudnia 1997.
- <sup>192</sup> Reuter EU Briefing, 27 kwietnia 1998.
- <sup>193</sup> Rada Europejska w trakcie szczytu w Kopenhadze 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, jak również istnienia sprawnej gospodarki rynkowej, możliwości sprostanania presji konkurencji i sił rynkowych funkcjonujących wewnątrz Unii oraz zdolności do wywiązania się z zobowiązań wynikających z członkostwa, szczególnie zaś realizacji celów unii politycznej, ekonomicznej i monetarnej”.
- <sup>194</sup> *Agenda 2000, op.cit.*, s. 73-74.
- <sup>195</sup> Reuter EU Briefing, 11 października 1997.
- <sup>196</sup> Reuter EU Briefing, 29 lipca 1997.
- <sup>197</sup> Francuzi, którzy nie byli zwolennikami „podejścia regatowego”, również postępują w podobny sposób – Lionel Jospin podczas swojej wizyty w Bukareszcie stwierdził, że nie powinno być żadnej dyskryminacji państw kandydujących (Reuter EU Briefing, 6 października 1997). Wydaje się więc, że Francuzi, ze względu na specjalny charakter swoich stosunków z Rumunią, popierają jej włączenie do pierwszej grupy.



- <sup>198</sup> Reuter, EU Briefing, 25 października 1997.
- <sup>199</sup> *Agenda 2000*, *op.cit.*, s. 76.
- <sup>200</sup> Głównym przeciwnikiem jakiegokolwiek zacieśniania współpracy z Turcją jest Grecja. Istniały nawet obawy, że gdyby Rada Europejska zdecydowała się poczynić duże koncesje na rzecz Turcji, Grecja mogłaby blokować rozszerzenie na Wschód.
- <sup>201</sup> Konkluzje prezydencji luksemburskiej, s.31-34, C/97/400.
- <sup>202</sup> „Liberation”, 15 grudnia 1997.
- <sup>203</sup> *Konkluzje prezydencji luksemburskiej*, s. 44, *op. cit.*
- <sup>204</sup> *Konkluzje prezydencji luksemburskiej*, s. 14-21, *op. cit.*
- <sup>205</sup> Rządy Łotwy, Rumunii i Litwy już teraz twierdzą, że osiągnięty przez nie postęp kwalifikuje ich państwa do dołączenia do pierwszego etapu rozszerzenia tuż po pierwszej ewaluacji.
- <sup>206</sup> Jean Louis Bourlanges, *The Amsterdam Paradox*, w: *Making Sense of the Amsterdam Treaty*, *op. cit.*
- <sup>207</sup> Jean-Paul Mingasson, *Pour que l'Europe s'elagisse a l'Est: l'Agenda 2000*, „Regards sur l'actualite”, No 239, marzec 1998.
- <sup>208</sup> Alan Mayhew w swojej książce podaje, że Hiszpania i Portugalia tuż po wejściu do Wspólnot były w stanie przyswoić wsparcie strukturalne równe sumom w wysokości zaledwie 1 do 1,5% swojego PKB. Dlatego też przewidywanie znacznie większych sum dla obecnego rozszerzenia mijaloby się z celem, chyba że zaprojektowano by zupełnie nowe sposoby jej dystrybucji. Komisja Europejska nie wzięła jednak pod uwagę jakichkolwiek propozycji dotyczących zmiany wymagań absorpcyjnych dla nowych państw kandydujących. Pojawiły się bowiem projekty mające na celu uzależnienie wysokości współfinansowania narodowego (*matching funds*) od PKB danego kraju. W ten sposób nowe biedniejsze kraje członkowskie byłyby zobowiązane do wykładania znacznie mniejszych pieniędzy na realizację wspólnych projektów, dzięki czemu absorpcja przyznanej pomocy stałaby się o wiele łatwiejsza.
- <sup>209</sup> Reuter EU Briefing, 21 marca 1998.
- <sup>210</sup> Reuter EU Briefing, 21 maja 1998.
- <sup>211</sup> Reuter EU Briefing, 18 czerwca 1998.
- <sup>212</sup> Abel Matules, hiszpański minister spraw zagranicznych, mówił nawet o podwyższeniu unijnego budżetu do 0,3% unijnego PKB, tyle bowiem według niego konieczne jest do sfinansowania historycznego wyzwania, jakim jest poszerzenie.
- <sup>213</sup> Reuter EU Briefing, 9 maja 1998.
- <sup>214</sup> Reuter EU Briefing, 17 czerwca 1998.
- <sup>215</sup> *Konkluzje prezydencji brytyjskiej*, s. 54, *op. cit.*
- <sup>216</sup> Reuter EU Briefing, 28 maja 1998.
- <sup>217</sup> *Konkluzje prezydencji brytyjskiej*, s. 61, *op. cit.*

## **Aneks 1: Rozkład głosów w Radzie Unii Europejskiej**

<b>Państwo</b>	<b>Populacja</b>	<b>Głosy w Radzie +ekstrapolacja stanu obecnego</b>	<b>Głosy w Radzie wg prez. holen. I wariant</b>	<b>Głosy w Radzie wg prez. holen. II wariant</b>
Niemcy	81,5	10	12	25
Wielka Brytania	58,3	10	12	25
Francja	58,0	10	12	25
Włochy	57,2	10	12	25
Hiszpania	39,6	8	9	20
Holandia	15,4	5	6	12
Grecja	10,4	5	5	10
Belgia	10,1	5	5	10
Portugalia	9,9	5	5	10
Szwecja	8,8	4	4	8
Austria	8,0	4	4	8
Dania	5,2	3	3	6
Finlandia	5,1	3	3	6
Irlandia	3,6	3	3	6
Luksemburg	0,4	2	2	3
<b>suma</b>	<b>371,5</b>	<b>87</b>	<b>97</b>	<b>199</b>
Polska	38,4	8	9	20
Czechy	10,3	5	5	10
Węgry	10,1	5	5	10
Słowenia	2,0	3	3	5
Estonia	1,5	3	3	4
Cypr	0,7	2	2	3
<b>suma</b>	<b>434,5</b>	<b>113</b>	<b>124</b>	<b>251</b>
Rumunia	22,8	6	7	14
Bułgaria	8,8	4	4	8
Słowacja	5,4	3	3	6
Litwa	3,7	3	3	6
Łotwa	2,6	3	3	5
<b>suma</b>	<b>477,8</b>	<b>132</b>	<b>144</b>	<b>290</b>

## Aneks 2 : Projekt Perspektywy Finansowej na lata 2000-2006\*

UR milion – 1999 prices – Appropriations for commitments	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AGRICULTURE (*) <i>of which: Pre-accession aid</i>	45205	46050 520	46920 520	47820 520	48730 520	49670 520	50630 520	51610 520
STRUCTURAL OPERATIONS	39025	36640	37470	36640	35600	34450	33410	32470
Structural Funds	32731	32600	33430	32600	31560	30410	29370	28430
Cohesion Fund	3000	3000	3000	3000	3000	3000	3000	3000
Pre-accession structural instrument		1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040
Adjustments (**)	3294							
INTERNAL POLICIES	6386	6390	6710	6880	7050	7230	7410	7600
EXTERNAL ACTION <i>of which Pre-accession aid</i>	6870	6870 1560	7070 1560	7250 1560	7430 1560	7610 1560	7790 1560	7900 1560
ADMINISTRATION	4723	4730	4820	4910	5010	5100	5200	5300
RESERVES	1192	850	850	600	350	350	350	350
Monetary reserve	500	500	500	250	0	0	0	
Emergency aid reserve	346	200	200	200	200	200	200	200
Garantee reserve	346	150	150	150	150	150	150	150
TOTAL APPROPRIATIONS FOR COMMITMENTS	103401	101530	103840	104100	104170	104410	104790	105230
TOTAL APPROPRIATIONS FOR PAYMENTS	96380	98800	101650	102930	103520	103810	104170	104560
Appropriations for payments as % of GNP	1,23%	1,24%	1,24%	1,22%	1,20%	1,18%	1,15%	1,13%
Margin	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
Available for accession				0,02%	0,04%	0,06%	0,09%	0,11%
Own resources ceiling	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

(\*) The ceiling corresponds to the agricultural guideline.

(\*\*) Including the amount in respect of the EEA financial mechanism and the adjustment proposed by the Commission to take account of the conditions of implementation of the 1997 budget.

\* Commission Communication to the Council and to the European Parliament on the Establishment of a New Financial Perspective for the Period 2000-2006.

## Aneks 3: Wydatki związane z rozszerzeniem, finansowanie

Heading 1 – Rolnictwo

Heading 2 – Polityka strukturalna

Heading 3 – Polityka wewnętrzna

Heading 5 – Wydatki administracyjne

UR milion – 1999 prices	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Expenditure</i>					
Heading 1 (*)	1600	2030	2450	2930	3400
Heading 2	3750	5830	7920	10000	12080
Heading 3	730	760	790	820	850
Heading 5	370	410	450	450	450
Total appropriations for commitments	6450	9030	11610	14200	16780
(1) Total appropriations for payments	4140	6710	8890	11440	14220
<i>Sources of financing available</i>					
Financing of agricultural expenditure by drawing on the margin available beneath the guideline	1600	2030	2450	2930	3400
Amounts earmarked for accession in the financial framework of the fifteen-nation Community (estimate)	1280	3300	5680	8060	10470
Increase in own resources resulting from growth in Union GNP following enlargement (estimate)	3440	3510	3580	3660	3740
(2) Total financing available	6320	8840	11710	14650	17610
<i>Changes in the margins beneath the own resources ceiling</i>					
Margin (2) (1)	2180	2130	2820	3210	3390
Margin in the financial framework of the fifteen nation Community (0,003% GNP)	2520	2580	2650	2720	2780
Total margin available in an enlarged Community (estimate)	4700	4710	5470	5930	6170
Total margin as a percentage of the GNP of the enlarged Community	0,05%	0,05%	0,06%	0,06%	0,06%

(\*) Expenditure estimated at 1999 prices for the purposes of comparison. Only estimates at current prices are relevant.

## **UZGODNIENIA PODJĘTE NA SZCZYCIE W BERLINIE – OCENA Z PERSPEKTYWY ROZSZERZENIA**

Z punktu widzenia państw kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej sam fakt uzgodnienia na szczycie w Berlinie reform składających się na Agendę 2000 musi być oceniany pozytywnie. Bez reformy finansów, polityki strukturalnej, a przede wszystkim Wspólnej Polityki Rolnej (CAP) rozszerzenie UE nie byłoby możliwe, a państwa prowadzące negocjacje akcesyjne skazane byłyby na pozostawanie zakładnikiem niemożności „piętnastki” do podjęcia nieodzownej reformy wewnętrznej. Jeżeli jednak chodzi o szczegółową ocenę reformy uzgodnionej w Berlinie, to musi ona być znacznie bardziej trzeźwa i pozbawiona nadmiernego entuzjazmu.

Lejtmotywem ostatecznej fazy negocjacji nad Agendą 2000 było hasło stabilizacji unijnego budżetu – proces rozszerzania wymaga nie tylko dalekosiężnej wizji politycznej, ale również środków do jej wypełnienia; trudno rozpoczynać niebywale kosztowną operację poszerzania pod sztandarem ograniczania wydatków budżetowych. Żądania państw pragnących obniżenia swoich kontrybucji do unijnego „worka”, *notabene* tych samych, które czerpać będą większość ekonomicznych korzyści z rozszerzenia, połączone z nieprzejednanym stanowiskiem pozostałych państw członkowskich, które nie chciały zrezygnować choćby z części przysługujących im przywilejów, doprowadziły jednakże do zestawienia ze sobą sprzecznych priorytetów. Już sama wyjściowa propozycja Komisji Europejskiej z czerwca 1997 r. przez wielu oceniana była jako niewystarczająca oraz mało odważna w obliczu wyzwania tak poważnego, jakim bez wątpienia jest „ekspansja” Unii Europejskiej na Wschód; w tym kontekście dyrektor CEPS Peter Ludlow mówił nawet o braku wyobraźni<sup>1</sup>. Nic więc dziwnego, że – tak to ujmę – rozwodniona wersja reformy rozczarowuje jeszcze bardziej. O ile reorganizacja Wspólnej Polityki Rolnej w wersji zaproponowanej przez Komisję stanowiła absolutne minimum konieczne do udanego poszerzenia, o tyle ostatecznie zaaprobowana modyfikacja CAP może wręcz mieć negatywny wpływ na przebieg całego procesu.

Ostateczna faza negocjacji nad Agendą 2000 odbywała się w bardzo sprzyjającej sytuacji zewnętrznej. Przede wszystkim przewodnictwem w Unii sprawowały Niemcy, gdzie rządzący socjaldemokraci za wszelką cenę chcieli uwierzytelnić swoje europejskie powołanie, co zmusiło kanclerza Schroedera do przyjęcia koncyliacyjnego stanowiska. Ponadto, paradoksalnie, kryzys związany z podaniem się do dymisji Komisji Europejskiej oraz konflikt w Kosowie sprzyjały podjęciu konstruktywnych decyzji. Unia Europejska zmuszona została do zawarcia kompromisu i do zakończenia negocjacji nad Agendą 2000, bowiem kolejna porażka odbiłaby się katastrofalnie na nadwerężonym wizerunku Brukseli w oczach opinii publicznej. Mimo jednak tak korzystnego splotu wydarzeń reformy zainicjowane przez „piętnastkę” nie charakteryzują się zbytnim radykalizmem, co samo w sobie nie daje powodów do entuzjazmu.

Starą unijną prawdą zawsze był fakt, że w razie jakichkolwiek trudności i tak Niemcy za wszystko zapłacą. Tym razem miało stać się inaczej. To właśnie Niemcy, ustami swoich ministrów finansów (obu rządów), jak również kanclerza Schroedera zapowiadały zmierzch tej prastarej tradycji, żądając redukcji swojej kontrybucji do unijnego budżetu. Jasne było, iż w dużej mierze są to deklaracje polityczne czynione na użytek we-

wewnętrzny i że w ostatecznym rozrachunku, w czasie własnego przewodnictwa, Berlin będzie musiał nieco utemperować swoje ambicje. Jednakże nie da się ukryć, iż rozmach, z jakim Niemcy pogodzili się ze zmianą swojego stanowiska, zaskoczył wszystkich. „Nie wygraliśmy na loterii, ale to my korzystamy najwięcej na wspólnym rynku i zatrudnieniu” – oświadczył ze stoickim spokojem kanclerz Schroeder<sup>2</sup> i rozdał wszystkim zainteresowanym prezenty, o jakie prosili nieco na wyrost: Francuzom rolnictwo, Brytyjczykom – rabat, Włochom Prodiego, a wszystkim innym (poza może Danią i Luksemburgiem) ustępstwa w polityce strukturalnej (patrz lista specjalnych przypadków). Tak więc postulaty większości zostały spełnione, niemal wszystkie – poza radykalnym obniżeniem niemieckiej kontrybucji do unijnego budżetu. Przemóżna chęć odegrania konstruktywnej roli, połączona z niewątpliwymi błędami strategicznymi, doprowadziła do sytuacji, w której to rząd niemiecki stracił relatywnie najwięcej. Z tym że to właśnie kompromis zawarty w Berlinie w dużej mierze urzeczywistnił perspektywę rozszerzenia, na czym, znów powołując się na kanclerza Schroedera, najwięcej skorzystają Niemcy.

Oczywiście szczegółowa ocena postanowień berlińskich nie może być jednostronnie negatywna – najważniejsza dla Polski, poza samym faktem zawarcia porozumienia, jest bez wątpienia decyzja o oddzieleniu środków przeznaczonych na rozszerzenie od reszty wydatków budżetowych (tzw. *ringfencing*). Tego rodzaju obietnica stanowi najlepszy dowód, że Unia Europejska poważnie traktuje kwestię rozszerzenia, znacznie bardziej przekonywujący niż banalna deklaracja o rozszerzeniu dołączona do konkluzji berlińskich. W krajach kandydujących zawsze istniały obawy, że w razie jakichkolwiek problemów wewnętrznych, lub w imię stabilizacji budżetu, cięcia nastąpią właśnie w funduszach przeznaczonych dla nowych członków, jako że trudno nam ich będzie bronić nie będąc członkiem Unii – okazało się jednak, iż zredukowanie obiecanych nakładów nie będzie możliwe. Pozostaje pytanie, co stanie się ze środkami, które nie zostaną wykorzystane (Perspektywa Finansowa zakłada wejście pierwszych państw do Unii już w roku 2002, co prawdopodobnie nie będzie możliwe), czy sumy te<sup>3</sup> zostaną przeznaczone na sfinansowanie dodatkowych wydatków związanych z rozszerzeniem (na przykład dopłat bezpośrednich w rolnictwie!!!), czy zostaną użyte na odbudowę Kosowa, czy też po prostu wrócą do budżetów państw członkowskich, tak jak to z reguły ma miejsce.

## Finanse

Negocjacje nad reformami zaproponowanymi w Agendzie 2000 odbywały się pod hasłem stabilizacji unijnego budżetu. O ile na początku chodziło zaledwie o jego zamrożenie na poziomie 1,27% unijnego PKB, o tyle potem okazało się, iż cięcia będą musiały być bardziej drastyczne, jako że państwa członkowskie płacące najwyższe kontrybucje do unijnego „worka” zaczęły poważnie domagać się redukcji ponoszonych nakładów. Stabilizacja budżetowa mogła jednak być rozumiana na wiele sposobów – jako stabilizacja na poziomie wydatków lat 1994–1999<sup>4</sup> (a więc realnie na poziomie 1,13% unijnego PKB) lub też na poziomie nie przekraczającym wzrostu wydatków publicznych w krajach członkowskich. Zawarty w Berlinie kompromis co prawda zatwierdza górny pułap zasobów własnych na poziomie 1,27% unijnego PKB, ale w rzeczywistości przeprowadza znaczną redukcję wydatków w porównaniu do propozycji Komisji zawartej w projekcie Perspektywy Finansowej z marca 1998 r. Najważniejszym postanowieniem szczytu w Berlinie w tej kwestii jest stabilizacja wydatków rolnych na poziomie średniej z lat 1994–1999<sup>5</sup> oraz stwierdzenie, iż wydatki z unijnego budżetu nie będą ro-

sły szybciej od wydatków na szczeblu narodowym. W rzeczywistości nowa Perspektywa Finansowa zakłada wzrost wydatków zaledwie o 1% ponad inflację<sup>6</sup>.

W porównaniu do projektu Perspektywy Finansowej z roku 1998 w Berlinie w sposób dosyć znaczny zredukowano wydatki we wszystkich sektorach. Cięcia w polityce rolnej wyniosły przeszło 40 miliardów euro, w polityce strukturalnej 33,7 miliarda euro, w polityce wewnętrznej 6,9 miliarda euro, polityce zewnętrznej 9 miliardów euro, wydatki na administrację zredukowano o 1,3 miliarda euro, nieznacznie podniesiono tylko rezerwy finansowe z 3,7 miliarda euro do 4,05 miliarda euro. W sumie cięcia wyniosły prawie 90,5 miliarda euro, a więc sumę bliską całemu rocznemu budżetowi Unii Europejskiej<sup>7</sup>.

Na szczycie w Berlinie państwa „piętnastki” zgodziły się na utrzymanie brytyjskiego rabatu wywalczonego jeszcze przez Margaret Thatcher na szczycie w Fontainebleau<sup>8</sup>. Zgodzono się jednak, że rabat nie obejmie kosztów związanych z rozszerzeniem oraz że Wielka Brytania zrezygnuje z korzyści związanych ze zmianą sposobu finansowania unijnego budżetu oraz wzrostu wielkości wpływów celnych, które państwa członkowskie będą mogły zatrzymać u siebie (tzw. *windfall gains*)<sup>9</sup>. Zmieni się również sposób finansowania brytyjskiego rabatu, poprzez równe rozłożenie go między państwa „piętnastki” według poziomu ich GDP, tak aby Austria, Niemcy, Holandia i Szwecja mogły płacić na ten cel o 25% mniej.

Jeżeli chodzi o system finansowania unijnego budżetu, Rada Europejska postanowiła uczynić pierwszy krok na drodze do oparcia kontrybucji państw członkowskich na ich relatywnym bogactwie (mierzonego przez poziom GDP). Tak więc państwa członkowskie będą odprowadzać mniejszą część podatku VAT do Brukseli – w 2002 r. wartość ta zostanie zredukowana z 1 do 0,75%, a w roku 2004 do 0,5%. Każde z państw „piętnastki” będzie również mogło zatrzymać 25% wszystkich pobieranych przez nie opłat granicznych (zamiast dotychczasowych 10%). Ponadto Rada Europejska zobowiązała się przedsięwziąć generalny przegląd systemu zasobów własnych, biorąc pod uwagę efekty rozszerzenia, przed 1 stycznia 2006 r. Nowy system ma być prosty, sprawiedliwy, przejrzysty oraz efektywny.

Projekt Perspektywy Finansowej, przedstawiony przez Komisję Europejską w marcu 1998 r., określił poziom wydatków dla całej „piętnastki” oraz wysokość pomocy przedakcesyjnej<sup>10</sup>. Komisja zaproponowała również ustalenie sum, które konieczne będą do sfinansowania akcesji nowych członków (po roku 2002), wydatki te jednakże nie zostały uwzględnione w Perspektywie Finansowej pod osobnym tytułem<sup>11</sup>. Stało się tak dopiero w Berlinie, gdzie środki dla nowych sześciu państw członkowskich zostały inkorporowane do nowej Perspektywy Finansowej jako osobna pozycja budżetowa (tytuł 8).

Jak już zostało wspomniane, państwa członkowskie Unii zgodziły się na całkowite oddzielenie wydatków przeznaczonych na poszerzenie oraz wydatków przeznaczonych na potrzeby obecnych państw członkowskich (tzw. *ringfencing*)<sup>12</sup>. Przede wszystkim środki zarezerwowane dla UE-15 (tytuły od 1 do 6) nie będą mogły zostać wydane na sfinansowanie pomocy przedakcesyjnej (tytuł 7), a środki przewidziane na pomoc przedakcesyjną nie będą mogły zostać wydane na potrzeby obecnej „piętnastki”; jak również pieniądze przeznaczone na rozszerzenie (tytuł 8) nie będą mogły zostać użyte do sfinansowania nieprzewidzianych wydatków dla UE-15, ani pomocy przedakcesyjnej, i na odwrót – środki przewidziane na wydatki dla obecnej „piętnastki” oraz na pomoc przedakcesyjną nie będą mogły zostać wydane na sfinansowanie kosztów rozszerzenia.

## Ocena reformy unijnych finansów

Stabilizacja wydatków z unijnego budżetu oraz zmiana sposobu jego finansowania miały pozwolić na zmniejszenie kontrybucji tych państw, które do wspólnego budżetu płaciły najwięcej netto. Jak to już zostało opisane, rządy niemiecki, austriacki, szwedzki i holenderski jeszcze przed opublikowaniem Agendy 2000 rozpoczęły kampanię na rzecz ograniczenia swoich wkładów do budżetu. Nowy rząd niemiecki podtrzymał te postulaty, żądając obniżenia swojej kontrybucji o przynajmniej 7 miliardów marek<sup>13</sup>. Już jednak podczas nieformalnego szczytu w Petersbergu w lutym 1999 r. Niemcy stawiali tę kwestię znacznie mniej stanowczo.

Sam jednakże problem stabilizacji budżetu zdecydowanie zdominował negocjacje nad Agendą 2000. Na początku lutego 1999 r. postulat ten zgłosiły państwa płacące najwięcej (netto) do wspólnego budżetu. Pod koniec miesiąca stanowisko to popierane było przez większość, a zamrożenie wydatków na rolnictwo na poziomie średniej z lat 1994–1999 (40,5 miliarda euro rocznie) stało się faktem definiującym negocjacje w sektorze rolnym. Jedynie utrzymanie wydatków na rozszerzenie na tym samym poziomie nigdy nie stało się powodem kontrowersji – Rada UE potwierdzała swoje stanowisko w tej kwestii wiele razy, ostatecznie przed szczytem w Petersbergu. Aby rozwiać wszelkie wątpliwości, COREPER nie uznał nawet tej kwestii za podlegającą negocjacji.

W tym miejscu należałoby poświęcić kilka słów komentarza kwestii „stabilizacji”. Budżet „piętnastki”, to zaledwie 1,27% unijnego PKB, ustalony dosyć arbitralnie na szczycie w Kopenhadze (Komisja obstawała wtedy przy 1,37% unijnego PKB). Wydawało się, iż rozszerzenie wymusi zmianę tego postanowienia; tak się jednak nie stało. W Agendzie 2000 Komisja Europejska zaproponowała utrzymanie obecnego pułapu, co *notabene* nie zostało nawet oprotestowane przez państwa kandydujące do członkostwa w UE. Szczyt w Berlinie zdecydował o dalszym obniżeniu wydatków z unijnych zasobów. Budżet Wspólnej Polityki Rolnej został zamrożony dokładnie na poziomie wydatków z lat 1995–1999, z tym że tym razem ma on objąć 21 państw członkowskich. Wydatki na politykę wewnętrzną zostały obcięte o 20%. Niezbędne środki przeznaczone na potrzeby „piętnastki” na rok 2006 równają się prawie poziomowi niezbędnych środków na rok 1999 (bez uwzględnienia inflacji)<sup>14</sup>, sumy przeznaczone na politykę strukturalną (dla 15) pozostają na tym samym poziomie, a na politykę wewnętrzną i na administrację rosną zaledwie o wartość inflacji. Mimo iż środki przeznaczone na rozszerzenie nie figurują w tym równaniu, to należy stwierdzić, iż tak drastyczne zastosowanie zasady stabilizacji budżetowej w bardzo wyraźny sposób wpłynie na usztywnienie stanowiska „piętnastki” w sprawie finansów. Dlatego też negocjowanie dodatkowych środków ponad poziom zapisany na szczycie berlińskim w tytule 8 prawdopodobnie okaże się niemożliwe.

W czasie pertraktacji nad finansami, poza zmianą sposobu finansowania unijnego budżetu, najwięcej kontrowersji wywołała kwestia brytyjskiego rabatu oraz Funduszu Spójności, co dokładnie zostało zilustrowane w poprzednim rozdziale. Po długotrwałych negocjacjach „piętnastka” zgodziła się na utrzymanie Funduszu Spójności, aczkolwiek na nieco niższym pułapie. Jeżeli natomiast chodzi o brytyjski rabat budżetowy, to większość państw członkowskich uważała go za niesprawiedliwy i żądała jego redukcji. Londyn utrzymywał, iż kwestia ta nie podlega negocjacji, jako że Wielka Brytania jest obecnie czwartym najbiedniejszym państwem Unii i nie może płacić większych kontrybucji. W Berlinie postanowiono o utrzymaniu rabatu, z tym że Wielka Brytania zrezy-



gnuje ze wszystkich innych korzyści przy zmianie finansowania budżetu, korzyści te jednakże stanowią zaledwie 1/15 całego rabatu, co pozwoliło premierowi Blairowi na zaliczenie postanowień berlińskiego szczytu do swoich największych sukcesów. Prezydent Francji Jacques Chirac stwierdził zaś z przekąsem, że „Brytyjczycy dostali prawie wszystko, czego chcieli”<sup>15</sup>.

Szczyt w Berlinie w dużej mierze zrealizował postulaty państw płacących największe sumy do unijnego budżetu. Co najważniejsze, zapowiedziana została zmiana sposobu jego konstruowania, po drugie, zmieniono zasady finansowania brytyjskiego rabatu, po trzecie, państwa członkowskie odprowadzać będą do Brukseli mniejszy VAT, co jest korzystne dla najbogatszych państw z rozbudowanym sektorem usług oraz sprawnym systemem podatkowym<sup>16</sup>. Oprócz tego, Holandia, Austria, Szwecja oraz Niemcy otrzymywać będą specjalne wsparcie z puli funduszy strukturalnych. Dla Holandii olbrzymie znaczenie ma również fakt, iż będzie ona mogła zatrzymać aż 25% wpływów z opłat granicznych (port w Rotterdamie gra tu niebagatelną rolę). W sumie Haga oblicza swoje oszczędności na 590 milionów euro<sup>17</sup>. Oczywiście zdecydowanie najmniej pieniędzy oszczędzą Niemcy, którzy nadal zmuszeni będą finansować gros wspólnego budżetu. Zamiast zapowiadanych 7 miliardów rząd federalny oszczędzić zdoła zaledwie 700 milionów euro<sup>18</sup>. Niemniej Berlin zadowolony jest z faktu, iż pojawiła się tendencja redukcji niemieckiej kontrybucji, która będzie kontynuowana wraz ze zmianą sposobu finansowania unijnego budżetu.

Kwestia natychmiastowego i całkowitego oparcia budżetu na poziomie GDP została zablokowana przez Belgię i Włochy, które w takiej sytuacji miały najwięcej do stracenia<sup>19</sup>. Niemniej jednak wraz z decyzją szczytu berlińskiego obciążenia budżetowe rozkładać się będą w znacznie bardziej sprawiedliwy sposób między państwa członkowskie, aż do roku 2006, w którym cały system zostanie zrewidowany. Już teraz, wraz z obniżką udziału podatku VAT w zasobach własnych oraz zmianą sposobu finansowania brytyjskiego rabatu, każdy z członków „piętnastki” ponosić będzie większą część obciążeń budżetowych<sup>20</sup>.

Jeśli chodzi o wynik gorących sporów na temat finansowania unijnego budżetu, dla krajów prowadzących negocjacje akcesyjne najważniejszy jest fakt, iż wydatki na pomoc przedakcesyjną (tytuł 7), jak również wydatki przeznaczone dla nowych państw członkowskich (tytuł 8), jako jedyne dwie pozycje budżetowe nie zostały zredukowane, dokładnie taka sama ilość pieniędzy została przewidziana przez Komisję Europejską w jej projekcie Perspektywy Finansowej z roku 1998. Co więcej, obecne kraje członkowskie zdecydowały się oddzielić te sumy od środków przeznaczonych na ich własne potrzeby, co znaczy, iż środki te będą musiały pozostać nienaruszone. Jak zauważono już na wstępie, rodzi się pytanie, co stanie się z tymi pieniędzmi, jeżeli rozszerzenie będzie się opóźniać, zwłaszcza że konkluzje szczytu w Berlinie *explicite* zakazują ich użycia na pomoc przedakcesyjną, czy zaistnieje możliwość wydania ich na inne cele, czy też zostaną one w kasie państw członkowskich.

Perspektywa Finansowa uzgodniona w Berlinie zakłada, iż fundusze rozszerzeniowe zostaną podzielone na sześć najbardziej zaawansowanych państw członkowskich, które właśnie prowadzą negocjacje akcesyjne. Liczba tych państw może się jednakże zmienić – Komisja pod koniec roku prawdopodobnie zarekomenduje otwarcie negocjacji z kolejnymi dwoma państwami regionu, a ze względów politycznych (konflikt w Kosowie) do tego grona mogą zostać dołączone kolejne kraje. Oczywiście przewi-

dziane sumy będą podzielone między wszystkie państwa, które przystąpią do Unii w pierwszym okresie, może ich być więc więcej lub też mniej niż sześć. Rodzi się pytanie, czy nie będzie to podsycalo niezdrowej konkurencji między państwami kandydującymi (im mniej państw przystąpi do UE w okresie 2002-2006, tym więcej pieniędzy do podziału będą miały państwa najbardziej zaawansowane), oraz co się stanie, gdy w pierwszej fali rozszerzenia do Unii przystąpią zaledwie dwa czy trzy państwa (w jaki sposób określić należne im sumy – czy ślepo kierować się pułapem 4% PNB, czy też ich zdolnością absorpcyjną). Tak czy inaczej, można cynicznie stwierdzić, iż w krótkoterminowym finansowym interesie Unii Europejskiej leży przyjęcie jak najpóźniej jak najmniejszej liczby państw stowarzyszonych.

Inne konsekwencje zmian w finansowaniu unijnego budżetu z punktu widzenia państw stowarzyszonych są w znacznej mierze korzystne. Sposób budowania budżetu, oparty na kryterium PKB, zapewni, iż nie powstanie sytuacja, kiedy nowi członkowie Unii mogliby otrzymywać mniej środków z unijnego budżetu, niżby do niego wpłacali. Tego typu zmiana nie tylko wpłynie na poprawę przejrzystości całego systemu, ale również dokładnie odda różnice w rozwoju między krajami członkowskimi. Dla Polski korzystne również może być podwyższenie udziału z opłat granicznych, jaki będzie zostawał na miejscu, jako że większość towarów pochodzących z byłego ZSRR clona będzie na naszej granicy. Jeżeli natomiast chodzi o zmniejszenie udziału VAT w kontrybucjach do unijnego budżetu, to akurat tutaj sytuacja jest trudna do oceny, ale cynicznie trzeba stwierdzić, iż podobnie jak we Włoszech niska ściągalsność podatków i dosyć rozbudowana szara strefa pozwalałaby nam na utrzymanie wpłat z tego tytułu do unijnego budżetu na dosyć niskim poziomie.

## Polityka strukturalna

W swej części zasadniczej uzgodnienia podjęte na szczycie w Berlinie nie różnią się zasadniczo od propozycji reformy, która została zaproponowana przez Komisję Europejską w Agendzie 2000. Najważniejszą zmianą jest obcięcie funduszy, które zostaną przeznaczone na politykę strukturalną w latach 2000-2006 oraz wyznaczenie górnego pułapu wsparcia dla wszystkich państw członkowskich, które nie powinno przekroczyć 4% PKB żadnego subwencjonowanego państwa<sup>21</sup>. Agenda 2000 proponowała przeznaczyć na ten cel 235 miliardów euro (z czego 20 miliardów euro na Fundusz Spójności)<sup>22</sup> dla obecnych krajów członkowskich oraz 45 miliardów dla nowych krajów członkowskich. Na szczycie w Wiedniu państwa opowiadające się za ścisłym przestrzeganiem stabilizacji budżetowej proponowały obniżenie tej sumy do 173 miliardów. W dalszym toku negocjacji Holandia i Niemcy skłaniały się ku sumie 190 miliardów, podczas gdy kraje kohezyjne deklarowały, iż nie zgodzą się na sumę mniejszą od 216 miliardów euro. Kompromis wypracowany przez prezydencję niemiecką zakładał sumę 210 miliardów, a ostatecznie w Berlinie zgodzono się na sumę 213 miliardów euro (z czego 18 miliardów euro na Fundusz Spójności)<sup>23</sup>. I po raz kolejny należy podkreślić, że najważniejszym dla krajów kandydujących jest fakt, iż sumy przeznaczone na rozszerzenie nie zostały obniżone i pozostały na tym samym pułapie.

Szczyt w Berlinie usankcjonował propozycję Komisji Europejskiej zawartą w Agendzie 2000, dotyczącą kwestii zredukowania liczby celów, które miały być realizowane za pomocą środków pochodzących z funduszy strukturalnych – siedem dotychczasowych celów zostało zastąpionych nowymi trzema: dwoma regionalnymi i jednym horyzontal-

nym<sup>24</sup>. W Berlinie zatwierdzono również postulowane w Agendzie 2000 zmniejszenie liczby inicjatyw wspólnotowych<sup>25</sup> z trzynastu do następujących trzech:

- INTERREG (współpraca transgraniczna, międzynarodowa i międzyregionalna)<sup>26</sup>;
- EQUAL (międzynarodowa współpraca w zwalczaniu wszelkich form dyskryminacji oraz nierówności na rynku pracy)<sup>27</sup>;
- LEADER (rozwój terenów wiejskich).

Na wsparcie przejściowe (*phasing-out*) regionów, które utracą wsparcie funduszy strukturalnych przeznaczono 11,142 miliarda euro. Wsparcie przejściowe trwać będzie sześć lat, a nie sześć do siedmiu lat w przypadku celu 1 i cztery lata w przypadku celu 2, jak proponowała to Komisja Europejska, ani też cztery lata w przypadku celu 1 i trzy lata w przypadku celu 2, jak proponował projekt prezydencji niemieckiej.

W Berlinie uzgodniono jednakże całą listę przypadków wyjątkowych. Specjalne wsparcie przejściowe otrzyma:

- Lizbona (500 milionów euro – w ramach celu 1);
- Irlandia Północna (500 milionów euro – Program Peace);
- Irlandia (nowa klasyfikacja regionów – 100 + 550 milionów euro – w ramach celu 1);
- Holandia (bezrobocie – 500 milionów euro – w ramach celu 3);
- Szwecja (odległe regiony – 150 + 350 milionów euro w ramach celu 3 i 1);
- Berlin Wschodni (proces transformacji – 100 milionów euro – w ramach celu 1);
- Włochy (tzw. siatka ochronna – 96 milionów euro – w ramach celu 2);
- Belgia (tzw. siatka ochronna – 64 milionów euro – w ramach celu 2);
- Belgia (Hainaut – 15 milionów euro – w ramach celu 1);
- Szkocja (niska stopa zaludnienia Highlands i wysp – 300 milionów euro);
- Grecja (450 milionów euro), Irlandia (40 milionów euro), Portugalia (450 milionów euro) i Hiszpania (200 milionów euro) dla zachowania takiego samego poziomu wsparcia na głowę jak w roku 1999;
- Austria (350 milionów euro w ramach inicjatyw wspólnotowych);
- Holandia (550 milionów euro w ramach inicjatyw wspólnotowych).

Na szczycie w Berlinie państwa członkowskie potwierdziły zasadę „dodatowości”. W przypadku celu 1 Unia Europejska sfinansuje 75% kosztów koniecznych do zrealizowania danego projektu (w wyjątkowych przypadkach – regionów peryferyjnych 80–85%), w przypadku zaś celu 2 i 3 50% kosztów.

Jeżeli chodzi o przyszłość Funduszu Spójności, to państwa członkowskie przychyliły się do propozycji Komisji i został on utrzymany (z tym że środki na ten cel zostały zredukowane z 20 do 18 miliardów euro). Z funduszu korzystać będą jak dotąd tylko te państwa, których PKB w przeliczeniu na mieszkańca jest mniejszy od 90% średniego PKB w całej Unii. Również, jak do tej pory Unia finansować będzie 80 do 85% kosztów potrzebnych do realizacji przedsięwzięć w ramach Funduszu Spójności. Przegląd kryterium 90% nastąpi w roku 2003, a nie tak, jak proponowali to Włosi, co rok, lub prezydencja niemiecka – dwukrotnie w roku 2002 i 2004.

Jak wiadomo, w Agendzie 2000, w celu zwiększenia efektywności wykorzystania funduszy strukturalnych, Komisja Europejska postulowała utworzenie specjalnej rezer-

wy środków finansowych (10% funduszy). Mimo że pomysł taki uznany został za dość kontrowersyjny, państwa członkowskie jeszcze na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych w styczniu 1999 r. uzgodniły, iż „rezerwa efektywności” zostanie uruchomiona dopiero na ostatnie trzy lata Perspektywy Finansowej, a więc zamiast 10% środków objemie 4,3%.

## Ocena reformy funduszy strukturalnych

Negocjacje nad przyszłością funduszy strukturalnych skoncentrowały się na kwestiach finansowych – dokładnych nakładach na Fundusz Spójności oraz uwzględnieniu specjalnych postulatów państw członkowskich. Jeżeli chodzi o główne założenia reformy, to nie były one kwestionowane. Konsekwencje reformy dla Polski zostały dokładnie omówione w poprzednim rozdziale. Zdecydowanie najważniejszy jest fakt, iż w Berlinie postanowiono, że pułap 4% PKB przy przyznawaniu pomocy strukturalnej będzie miał zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, a nie tylko do państw kandydujących, co ma bardzo ważny wymiar symboliczny, jako że wszystkie państwa będą traktowane w równy sposób<sup>28</sup>. Koncentracja pomocy sprzyja naprawdę biednym regionom, jest zdecydowanie w interesie nowych państw członkowskich (spośród regionów państw kandydujących tylko Praga i Bratysława osiągnęły 75% unijnego PKB), utrzymanie rezerwy efektywności natomiast takiemu interesowi zdaje się nie sprzyjać, ponieważ bardzo trudno będzie o nią współzawodniczyć. Likwidacja wielu inicjatyw wspólnotowych nie wydaje się dobrym pomysłem, ponieważ niektóre z nich (rekonwersja przemysłu stalowego czy wydobywczego) bez wątpienia mogły być dla Polski korzystne, natomiast alokacja aż 50% środków z tej puli dla przedsięwzięć mających na celu rozwijanie współpracy transgranicznej bezwzględnie jest po naszej myśli.

Przy ocenie reformy należy przyznać, iż mimo redukcji środków nie była ona zbyt drastyczna. Większość państw członkowskich zachowa taki sam poziom wsparcia jak w latach poprzednich<sup>29</sup>. Państwa kohezyjne utrzymają wypłaty z Funduszu Spójności, a zostaną poddane testowi kryterium jego przyznawania tylko raz w roku 2003<sup>30</sup>. Większość terenów, które tracić będą status najbiedniejszych regionów, otrzyma specjalne wsparcie dodatkowe. Od samego początku negocjacji wiadomo było, iż pewne regiony zostaną potraktowane wyjątkowo, ale sama ich liczba wprawia w osłupienie, jako że argumenty wszystkich państw zostały pozytywnie rozpatrzone podczas negocjacji. Przed szczytem w Berlinie wydawało się, że na reformie funduszy strukturalnych najwięcej stracić mogą Wielka Brytania, Portugalia i Irlandia<sup>31</sup>. Nic bardziej mylnego, mimo że niektóre regiony w Wielkiej Brytanii utraciły status celu 2, to status celu 1 uzyskały Kornwalia, Południowy Yorkshire, Zachodnia Walia, natomiast dzięki specjalnemu traktowaniu szkockie Highlands oraz wyspy uzyskają wsparcie na tym samym poziomie. Portugalia otrzyma specjalne wsparcie dla Lizbony, natomiast postulaty zmiany podziału regionalnego Irlandii, za wielu uznawane za cyniczną próbę wyludzenia pieniędzy, nie tylko zostały uwzględnione, ale Dublinowi przyznano na ten cel specjalne fundusze. Łącznie na uwzględnienie wszystkich specjalnych postulatów państw członkowskich przyznano 5,3 miliarda euro, a więc sumę niebagatelną. W tym kontekście trudno poważnie traktować zapewnienia państwa członkowskich o ścisłym respektowaniu kryteriów przyznawania pomocy w ramach celu 1, gdyż większość spornych przypadków znalazła już swoje rozwiązanie.

## Rolnictwo

Debata na temat reformy Wspólnej Polityki Rolnej od samego początku była wyjątkowo gorąca. Podczas ostatecznej fazy negocjacji najbardziej nieprzejednane stanowisko w kwestii reformy zajmowali Francuzi, którzy chcieli ograniczyć istotę reformy do absolutnego minimum. Rząd francuski posunął się nawet do konstatacji, że plany Komisji doprowadzą do paradoksalnej sytuacji, w której wzrosną nakłady na rolnictwo z unijnego budżetu, ale równocześnie drastycznie spadną dochody rolników. Największą ewolucję stanowiska zaobserwować natomiast można na przykładzie Niemiec – początkowe reakcje rządu kanclerza Kohla na propozycje zawarte w Agendzie 2000 były bardzo krytyczne, po zmianie rządu natomiast gabinet Schroedera, który nie musiał zabiegać o poparcie silnego bawarskiego lobby rolniczego, stał się jednym z najgorętszych orędowników reformy sektora rolnego.

Najistotniejszym punktem spornym w reformie CAP niewątpliwie była propozycja współfinansowania części Wspólnej Polityki Rolnej przez poszczególne państwa członkowskie Unii. Jak wiemy, tego typu propozycja zawarta już była w Agendzie 2000, gdzie Komisja opowiedziała się za przyznaniem państwom członkowskim możliwości przyznawania 30% pomocy w sektorze upraw oraz sektorze wołowiny. Takie podejście ma swoje niezaprzeczalne zalety, umożliwiłoby bowiem stabilizację unijnego budżetu rolnego, co stanowiło priorytet negocjacji nad Agendą 2000 (tym samym ułatwiając zmniejszenie niemieckiej kontrybucji do wspólnego budżetu). Dlatego też rząd Schroedera zaproponował wprost, aby budżety poszczególnych państw członkowskich przejęły na siebie jedną czwartą wydatków związanych z finansowaniem polityki rolnej. Reakcja Francji, która korzysta z bardzo dużej części europejskich subsydiów rolnych, była wręcz histeryczna. Według Paryża reforma w takim kształcie przyczyniłaby się do całkowitego rozmontowania Wspólnej Polityki Rolnej i do całkowitego jej znacjonalizowania, co musiałoby doprowadzić do zachwiania konkurencji w obrębie wspólnego rynku. Nastawiony konsyliacyjnie rząd niemiecki dosyć szybko zrezygnował z forsowania tej propozycji i jeszcze przed marcowym szczytem ministrów rolnictwa ustami swojego ministra rolnictwa zapewnił, że kwestia częściowej renacjonalizacji budżetu nie będzie przedmiotem dyskusji. Wydaje się, iż takie postawienie sprawy, mimo późniejszych nieśmiałych prób zmiany tego postanowienia, było prawdziwym błędem prezydencji niemieckiej, która zrezygnowała z bardzo mocnego argumentu przetargowego, niczego w zamian nie uzyskując.

W celu przekonania partnerów, iż Paryż poważnie traktuje priorytet stabilizacji unijnego budżetu, rząd francuski przedstawił propozycję progresywnego obniżenia dopłat bezpośrednich dla najbogatszych rolników, znany pod nazwą „degresywności”, czym zaskoczył większość ze swoich negocjacyjnych partnerów. Szczegóły tego planu sformułowane zostały w Komisji Europejskiej przez dyrektora generalnego odpowiedzialnego za rolnictwo Guya Legrasa. „Degresywność” zakładała 3% obniżkę dopłat kompensacyjnych z wyłączeniem „najmniejszych” rolników (tych którzy otrzymują poniżej 5000 euro subwencji rocznie). Część zaoszczędzonych pieniędzy (25%) miałyby zostać przeznaczona na rozwój infrastruktury na terenach rolniczych. Taka obniżka subwencji byłby co prawda mało radykalna (obniżka dopłat kompensacyjnych o połowę zajęłaby piętnaście lat), ale miałyby tę zaletę, że dotyczyłaby tylko najbogatszych unijnych rolników (30%), którzy otrzymują zdecydowanie wygórowane sumy z unijnego budżetu<sup>32</sup>. W odpowiedzi na „degresywność” rząd austriacki natomiast przedstawił plan, który w ogólnym zarysie zgodny był z kryterium tzw. modulacji zaproponowanym

jeszcze w Agendzie 2000. Plan zakładał jednorazową obniżkę dopłat bezpośrednich o 20% w wypadku gospodarstw otrzymujących powyżej 75 000 euro subwencji rocznie, o 25% w wypadku subwencji powyżej 100 000 euro rocznie i wreszcie o 50% w wypadku subwencji powyżej 150 000 euro rocznie.

Obie te propozycje przyczyniłyby się do znacznego obniżenia wydatków koniecznych do sfinansowania Wspólnej Polityki Rolnej. Prezydencja niemiecka opowiadała się raczej za linearną obniżką subwencji, jako że duża część niemieckich gospodarstw rolnych objęta zostałaby obniżkami przewidzianymi w planie austriackim. Na specjalnym szczycie ministrów rolnictwa 11 marca 1999 r. Francuzi zaproponowali ostateczną wersję „degresywności” – 2% w sektorze zbóż i 1% w sektorze wołowiny, plan kompromisu przygotowany przez prezydencję niemiecką postulował dalsze obniżenie pułapu do 1,5% w sektorze zbóż i do 0,75% w sektorze wołowiny. W pierwszej wersji „degresywność” pozwoliłaby zaoszczędzić 6 miliardów euro, a w drugiej 4 miliardy euro, z czego połowa, zgodnie z wcześniejszymi deklaracjami, miałaby zostać przeznaczona na rozwój terenów wiejskich.

Jak już wspomniano, negocjacje nad reformą rolnictwa przez cały czas toczyły się w cieniu debaty dotyczącej stabilizacji unijnego budżetu. O ile pierwsza propozycja Komisji Europejskiej (właściwa Agenda 2000 z roku 1997) zakładała przeznaczenie 321,4 miliarda euro na reformę sektora rolnego (z czego 14,1 miliarda euro na rozwój terenów wiejskich, a więc 307,3 miliarda euro na właściwy CAP – średnio 43,9 miliarda rocznie), o tyle kolejne propozycje musiały już brać pod uwagę nadrzędny postulat negocjacji dotyczący stabilizacji wydatków na poziomie 40,5 miliarda euro rocznie. Kolejna propozycja Komisji, przedstawiona przed obradami ministrów rolnictwa w marcu 1999 r., zakładała przeznaczenie 312 miliardów euro na CAP (282 na właściwy CAP – średnio 40,3 miliarda euro rocznie), biorąc pod uwagę stanowisko większości państw członkowskich. Kompromis zawarty na specjalnym szczycie ministrów finansów 11 marca 1999 r. ograniczył tę sumę o dalszych 5 miliardów, natomiast ostatecznie szczyt w Berlinie aprobował sumę niecałych 298 miliardów euro (z czego 30 miliardów na rozwój terenów wiejskich, a więc 268 na właściwą Wspólną Politykę Rolną). Tak więc budżet unijny finansował będzie CAP sumą średnio 38,2 miliarda euro rocznie, a więc znacznie poniżej sumy, na której miał się on opierać, gdyby ściśle zastosować się do postulatu stabilizacji budżetowej<sup>33</sup>.

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w kształcie przewidzianym przez Komisję zakładała powiększenie nakładów budżetowych na CAP, obniżenie cen gwarantowanych musiało być rekompensowane zwiększonymi dotacjami bezpośrednimi. Po sformułowaniu postulatu o stabilizacji wydatków oraz wykluczeniu możliwości współfinansowania subwencji rolnych przez budżety narodowe stało się jasne, iż ostrze reformy będzie musiało zostać stępione. Na szczycie w Petersbergu opracowano pierwszą wersję kompromisu – ceny interwencyjne na wołowinę miały zostać obniżone o 25% (zamiast 30%), na zboże o 20% (tak jak proponowała to Komisja), a na mleko o 10% (zamiast 15%), w tej wersji brakowało ponad 4 miliardów euro do ustabilizowania unijnego budżetu. Kolejny kompromis osiągnięty został na szczycie ministrów rolnictwa 11 marca 1999 r. – ceny interwencyjne na wołowinę miały zostać obniżone o 20%, na zboże też o 20%, natomiast mleka o 10%, z tym że reforma tego sektora miała zostać odłożona do roku 2003/2004. Dla udobruchania przeciwników reformy w sektorze Komisja zobowiązała się do podwyższenia limitów produkcyjnych dla Grecji, Hiszpanii, Irlandii,

Włoch i Wielkiej Brytanii. Reforma objęła również sektor wina, w sposób zgodny z wymaganiami większości producentów. Co najważniejsze, reforma w takiej postaci (wraz z zastosowaniem minimalnej degresywności proponowanej przez prezydencję niemiecką) spełniała postulat ustabilizowania unijnego budżetu na pułapie 40,5 miliarda euro rocznie.

Wydawało się, że kompromis osiągnięty na szczycie ministrów rolnictwa jest ostateczny, i że w Berlinie szefowie rządów nie będą się już zajmować rolnictwem. Tak się jednak nie stało. Francuzi wbrew postulatowi większości państw członkowskich Unii Europejskiej dążyli do renegegowania ostatecznego kształtu reformy rolnej na szczycie w Berlinie, co więcej, to im się udało. Głównie dzięki strategicznemu błędowi prezydencji, która za wcześniej zdjęła ze stołu negocjacyjnego kwestię „częściowej renacjonalizacji CAP-u”. W ostatniej chwili poczyniono kolejne zmiany w sektorze zbóż oraz odsunięto jeszcze dalej w czasie kwestię reformy sektora mlecznego (dzięki czemu zapewniono kolejne oszczędności rządu 3 miliardów euro), jedynie kompromis osiągnięty w sektorze wołowiny pozostał nienaruszony. W Berlinie odrzucono również definitywnie plany wprowadzenia ograniczonej „degresywności”.

Ostatecznie na szczycie w Berlinie uzgodniono następującą reformę Wspólnej Polityki Rolnej:

- reforma sektora mlecznego została odłożona na rok marketingowy 2005/2006, przy zachowaniu wcześniej uzgodnionych podwyżek limitów produkcyjnych;
- cena interwencyjna na zboża została zredukowana o 15% w dwóch równych 7,5% transzach (pierwsza w roku 2000/2001, druga 2001/2002), przy jednoczesnym podwyższeniu dopłat bezpośrednich do arealu z 54 do 63 euro/tonę (pomnożone przez wysokość zbiorów przyjętą jako wartość bazową w założeniach reformy 1992 r.). Postanowiono jednakże rozpatrzyć możliwość kolejnej obniżki cen w wypadku niekorzystnych zjawisk na rynku zbóż (po roku 2002/2003). Opłaty arealowe zostały również zachowane w odniesieniu do roślin oleistych (w ciągu dwóch lat Komisja ma przedłożyć Radzie raport dotyczący tego sektora); stawkę referencyjną dla odłogowania przymusowego ustala się na 10% (2000-2006);
- w sektorze mięsa wołowego cena interwencyjna zostanie obniżona o 20% w trzech transzach (do 2224 euro za tonę) przy wprowadzeniu tak zwanej siatki bezpieczeństwa (skup interwencyjny gdyby średnia cena spadła poniżej 1560 euro za tonę). Reforma w sektorze zrekompensowana zostanie poprzez powiększenie subwencji bezpośrednio zwiększających dochód, wypłacanych od sztuki bydła, tak aby uniknąć nadmiernych rekompensat (byk 210 euro – jednorazowo [dotychczas 135], wół – 150 euro [109] – dwukrotnie, krowy mamki – 200 euro – rocznie [145]);
- na szczycie w Berlinie uwzględniono też specjalną sytuację portugalskiego rolnictwa poprzez obietnicę przyznania Lizbonie dodatkowego wsparcia na rozwój obszarów rolniczych oraz specjalne traktowanie pszenicy.

Szczyt w Berlinie również zaaprobował propozycję Komisji, zawartą jeszcze we właściwej Agendzie 2000, a mającą na celu reorganizację funkcjonujących obecnie instrumentów rozwoju infrastruktury wiejskiej (*rural development*). Już według kompromisu wypracowanego na szczycie ministrów rolnictwa nakłady na rozwój infrastruktury rolnej zdecydowano się podnieść z 14 do 30 miliardów euro w latach 2000-2006, szczyt w Berlinie tylko potwierdził tę propozycję.

## Ocena reformy rolnictwa

Najważniejszą konstatacją jest fakt, iż wprowadzenie bardziej radykalnej reformy sektora rolnego nie wywołałoby wcale drastycznego obniżenia dochodu unijnych rolników. Jak wyliczyła „Agra Europe” produkcja zbóż byłaby opłacalna nawet przy obniżce cen gwarantowanych o 30%, zmuszając rolników do zwiększenia efektywności. Tak więc generalne obniżenie cen promowałoby tylko najbardziej wydajne gospodarstwa. Jeżeli chodzi o wołowinę, to jakkolwiek byłby kształt reformy sektora zaproponowanego przez Radę UE, wpływ na poziom produkcji będzie znikomy, gdyż większość produkcji znajduje się w rękach małych producentów charakteryzujących się małą mobilnością między sektorami, a 90% unijnej produkcji mięsa wołowego przeznaczone jest i tak wyłącznie na rynek wewnętrzny. Ponadto, w związku z powyższym, wielkość kompensacji w tym sektorze miałyby być szczególnie wysoka, co wraz ze zmniejszonymi kosztami wytwarzania powinno doprowadzić do ograniczonego wzrostu produkcji<sup>34</sup>.

Głównym celem reformy polityki rolnej w sektorze zbożowym było zbliżenie cen unijnych do cen światowych. Obniżka cen gwarantowanych, która została uzgodniona w Berlinie, niestety do tego nie doprowadzi. Przy obecnych cenach zboża na rynkach światowych Unia będzie musiała zastosować subsydia eksportowe, czego chciała uniknąć ze względu na spory ze swoimi partnerami handlowymi z WTO. Co prawda konkluzje szczytu berlińskiego zapowiadają możliwość przeglądu sytuacji w sektorze w roku 2002/2003, ale decyzja ta wprowadza niepewność co do przyszłości oraz utrudnia możliwość planowania długoterminowego. Obecnie, przy tak niewielkiej redukcji cen gwarantowanych, możliwości eksportowe UE zależą będą wyłącznie od sytuacji na rynkach międzynarodowych.

Jeśli chodzi o sektor mleczny, to wydaje się, że historyczna reakcja Francuzów na plany jego zreformowania ma głównie źródło polityczne, a nie ekonomiczne. Plan ograniczenia cen gwarantowanych w sektorze mlecznym, co nie zostałyby w pełni zrekomensowane dopłatami bezpośrednimi, nie miałby specjalnego wpływu na dochody rolników. Większa produktywność połączona ze wzrostem wielkości kwot narodowych przyczyniłaby się wręcz do wzrostu produkcji. Biorąc pod uwagę bardzo konkurencyjną strukturę francuskiego rolnictwa, należy zauważyć, iż mogłoby ono swobodnie konkurować na rynkach międzynarodowych w warunkach wolnej konkurencji.

W świetle powyższych rozważań można więc wysunąć hipotezę, że stępienie ostrza reformy unijnego sektora rolnego nie przyniesie żadnych namacalnych korzyści ekonomicznych. Konsekwencje dla konkurencyjności europejskiego rolnictwa, negocjacji w ramach WTO oraz rozszerzenia mogą być za to zaiste dramatyczne<sup>35</sup>. Ze względu na drastyczne różnice między strukturą unijnego i polskiego rolnictwa<sup>36</sup>, reforma stanowiła konieczność, z czego wszyscy zdawali sobie sprawę. Polskie niedokapitalizowane gospodarstwa rolne będą miały olbrzymie trudności w konkurencji z Jednolitym Rynkiem na rynkach międzynarodowych. 1/3 dochodów rolników obecnej Unii Europejskiej to subwencje z Brukseli. Dzięki takiemu poziomowi wsparcia mogą oni kredytować odbiorców na trzy miesiące, a w handlu z Rosją nawet na pół roku, nie wspominając o możliwości uzyskania poręczeń kredytowych na inwestycje. Wykluczenie polskiego rolnictwa z Jednolitego Rynku – a więc prawdopodobne pozbawienie go systemu gwarantowanych cen skupu, jak również dopłat eksportowych w dalszym stopniu utrudniłoby handel ze Wschodem, który już obecnie chyli się ku upadkowi, właśnie dlatego, że krajowi producenci nie są w stanie sprostać unijnej konkurencji.



Jak już to zostało dokładnie omówione, kolejnym problemem integracji Polski z Unią Europejską są występujące różnice cen na artykuły rolne. Głównym zadaniem dogłębnej reformy CAP było właśnie stopniowe niwelowanie tych różnic, jeżeli tylko Unia chciała realistycznie myśleć o absorpcji państw kandydujących. Przy rozwodnionej wersji reformy istnieć będzie duży rozdźwięk między cenami w Unii Europejskiej a krajami kandydującymi (poza zbożem, wieprzowiną i drobiem), co będzie mogło wpłynąć na wydłużenie okresów przejściowych, zgodnie z zasadą, że czym mniej ambitna reforma Wspólnej Polityki Rolnej, tym dłuższe okresy przejściowe.

W interesie Polski leżało przede wszystkim przeprowadzenie dogłębnej reformy sektora mlecznego (przy redukcji cen interwencyjnych zaledwie o 15% i tak nasze mleko pozostawałoby znacznie tańsze od unijnego). Zniesienie limitów eksportowych promowałoby nasz kraj, który jest tanim producentem mleka, zwiększając specjalność eksportową (oczywiście po koniecznej poprawie jakości), co podratowałoby nasz bilans handlowy. Produkcja mleka jest również ważna ze względów socjalnych, ponieważ stanowi podstawowe źródło utrzymania w wielu gospodarstwach rolnych. Przy utrzymaniu limitów na produkcję mleka kwestia ta może stać się bardzo delikatnym problemem negocjacyjnym. Polska chciałaby otrzymać limity rzędu 16 milionów ton rocznie (na potencjalnym poziomie produkcyjnym), mimo że w roku ubiegłym wyprodukowaliśmy zaledwie 12,2 miliony ton, a prognoza na rok 2003 przewiduje wyprodukowanie 13,5 miliona ton. Podczas ostatnich negocjacji limity eksportowe przyznawane były na podstawie średniej z ostatnich trzech lat i precedens ten będzie bardzo trudno zmienić<sup>37</sup>.

Przy założeniu stabilizacji unijnego budżetu rolnego, które samo w sobie oczywiście nie powinno zadowalać państw kandydujących do członkostwa, zmniejszenie wydatków na Wspólną Politykę Rolną poprzez stopniowe ograniczenie bezpośrednich dopłat do wielkich gospodarstw byłoby dla Polski zdecydowanie bardziej korzystne niż poprzez przejście części subwencji przez budżety narodowe. „Degresywność” miała objąć tylko gospodarstwa rolne powyżej 15 ha, a więc znaczna większość polskich gospodarstw nie zostałaby objęta tą zasadą, podczas gdy plany „modulacji” dotyczyć będą tylko najbogatszych farmerów. Dlatego też częściowe uwzględnienie „modulacji” w przygotowywanym właśnie rozporządzeniu powinno nas cieszyć, zwłaszcza że wygospodarowane dodatkowe środki mają szansę wesprzeć rozwój wiejskiej infrastruktury. Częściowa re-nacjonalizacja CAP-u miałaby natomiast dla Polski opłakane skutki, jako że bogatsze kraje Unii stać by było na wyższe dofinansowywanie swojego rolnictwa, co naruszyłoby warunki konkurencji. W naszym przypadku narodowe finansowanie obowiązkowej stawki dopłat bezpośrednich mogłoby stanowić bardzo trudne obciążenie budżetowe.

Zdecydowanie korzystne dla Polski jest położenie większego nacisku na rozwój infrastruktury rolnej oraz przyznanie na ten cel większych środków, ponieważ w tym przypadku istnieje zgodność, iż wszystkie działania w tym zakresie objąć miałyby również kraje kandydackie. Oddzielenie polityki rozwoju wsi od polityki strukturalnej przyczyni się do zapewnienia większej spójności między Wspólną Polityką Rolną a rozwojem terenów rolniczych, zapewniając jej większą przejrzystość oraz elastyczność. Co jednak najważniejsze, nowe rozporządzenie o rozwoju terenów wiejskich przyczyni się nie tylko do uproszczenia całego systemu, ale również pozwoli lepiej uwzględnić priorytety państw członkowskich w tym względzie, jako że wszystkie środki będą stosowane w płaszczyźnie horyzontalnej i w sposób zdecentralizowany na odpowiednim poziomie. Sprzyjąc temu również będzie radykalne uelastycznienie kryteriów przyznawania pomocy<sup>38</sup>.

Podsumowując, w przypadku reformy Wspólnej Polityki Rolnej najmniejszy wspólny mianownik rzeczywiście okazał się najmniejszy i w rezultacie ostateczny kształt CAP niewiele się będzie różnił od swojej poprzedniczki. Oczywiście taki obrót sytuacji utrudni naszą szybką integrację z Unią Europejską. Fiński minister rolnictwa Kalevi Hemilä posunął się nawet do stwierdzenia, że decyzje podjęte w Berlinie, a zwłaszcza rozwodniona redukcja cen interwencyjnych oraz odłożona reforma sektora mlecznego, z pewnością przyczynią się do opóźnienia negocjacji akcesyjnych<sup>39</sup>. Niestety, nie jest to odosobniona opinia, Hemilä wtórują inni politycy europejscy, minister do spraw europejskich Niemiec Gunter Verheugen oskarżył rząd francuski o zablokowanie reformy rolnej i stwierdził, iż będzie trzeba wrócić do tej kwestii w ciągu kilku najbliższych lat, bo bez tego nie da się przeprowadzić rozszerzenia<sup>40</sup>. Ze stanowiskiem tym zgadzają się szwedzka minister rolnictwa Margareta Wiberg oraz brytyjski minister rolnictwa Nick Brown, którzy stwierdzili, iż negocjacje z WTO oraz rozszerzenie wymuszą przegląd całego systemu jeszcze przed rokiem 2003<sup>41</sup>. W czasie negocjacji nad reformą sektora mlecznego, ze względu na ogromny potencjał polskiego rolnictwa, Francuzi, ustami swojego ministra do spraw europejskich Pierre'a Moscovicio jasno opowiedzieli się za jej odłożeniem do czasu rozszerzenia Unii, a więc do roku 2005/2006<sup>42</sup>. To smutne i zarazem ironiczne, że jedyna data naszego wstąpienia do UE pada w takim, a nie innym kontekście.

Najważniejszą lekcją płynącą dla Polski z berlińskiego szczytu jest fakt, iż dla państw członkowskich najistotniejszym priorytetem okazało się utrzymanie dyscypliny budżetowej. Taki obrót sprawy zdecydowanie zwiększa prawdopodobieństwo, że Unia Europejska jak lew będzie broniła swojego stanowiska, aby nie objąć rolników z państw kandydujących dopłatami bezpośrednimi, co stanowi podstawę naszego stanowiska negocjacyjnego w obszarze dotyczącym rolnictwa. Od samego początku polscy negocjatorzy zajmowali stanowisko, iż kraje kandydujące powinny otrzymywać wszystkie subwencje od momentu rozszerzenia. Wiceminister rolnictwa Jerzy Plewa, odpowiedzialny za negocjacje w tym sektorze, stwierdził, że inaczej polscy rolnicy padliby ofiarą dyskryminacji. Ponadto rozwiązanie proponowane przez Komisję stałoby w sprzeczności z artykułem 39 Traktatu Rzymskiego, który gwarantuje wszystkim rolnikom osiągnięcie porównywalnego poziomu dochodu. Strona polska twierdzi, że bez objęcia polskich rolników dopłatami kompensacyjnymi, które mogłyby zostać spożytkowane na modernizację rodzimego rolnictwa, trudno sobie wyobrazić możliwość konkurencyjności z unijnymi rolnikami<sup>43</sup>. W świetle unijnych ograniczeń budżetowych obrona polskiej pozycji negocjacyjnej w tym względzie będzie niebywale trudna.

## Podsumowanie

Smutny jest fakt, że z punktu widzenia rozszerzenia większość wysiłków, jakie Unia Europejska podejmuje na rzecz reformy wewnętrznej, jest niewystarczająca. Unijne dokonania należy opatrywać komentarzem – dobrze, że uzgodniono kompromis w danej kwestii, bo bez tego negocjacje akcesyjne można by było równie dobrze zawiesić, jednakże ich szczegółowa analiza skłania do refleksji znacznie mniej optymistycznych. Tak było w wypadku Traktatu Amsterdamskiego, tak jest i teraz. Mimo sprzyjającej sytuacji zewnętrznej „piętnastka” nie była w stanie zgodzić się na i tak dosyć minimalistyczną propozycję Komisji Europejskiej zawartą w Agendzie 2000. Bez wątpienia przyczyniły się do tego błędy strategiczne prezydencji niemieckiej (zbyt miękkie stanowisko w kwestii obniżenia swoich kontrybucji oraz częściowej renacjonalizacji CAP, za

rezygnację z których można było uzyskać większe koncesje od partnerów) oraz wyjątkowo nieprzejeđnane stanowisko niektórych rządów, a zwłaszcza Francji, która skoncentrowana była na jednym nadrzędnym celu – „rozmyciu” reformy rolnej<sup>44</sup>.

Państwa „piętnastki” zgodziły się na jedno – zbyt duże kontrybucje do unijnego budżetu należy niwelować niższymi wydatkami, co samo w sobie nie jest chyba najlepszym z możliwych rozwiązań w perspektywie wielokrotnego rozszerzenia Unii Europejskiej. Komisarz Erkki Liikanen stwierdził wręcz, iż stabilizacja budżetowa uniemożliwi przeprowadzenie reformy koniecznej do rozszerzenia<sup>45</sup>. Należy mieć tylko nadzieję, że tak się nie stanie, chociaż Parlament Europejski już teraz zablokował projekt umowy międzyinstytucjonalnej, jako że według europejskich deputowanych Rada Europejska zaakceptowała nierealistyczne pułapy wydatków, zwłaszcza w polityce wewnętrznej, oraz nie przewidziała wystarczających środków na rozszerzenie. Co więcej, Parlament opowiada się za zwiększeniem budżetowej elastyczności<sup>46</sup>, tak aby istniała możliwość transferu nie użytych środków z jednego sektora do innego<sup>47</sup>. Oczywiście taka postawa Parlamentu ma na celu dalsze zwiększenie jego wpływu na unijną politykę budżetową i stanowi fragment klasycznej próby sił między unijnymi instytucjami. Niemniej spełnienie postulatów deputowanych może w efekcie naruszyć zasadę stabilizacji budżetu i opóźnić ostateczne zamknięcie negocjacji nad Agendą 2000, co samo w sobie bez wątpienia byłoby największym sukcesem niemieckiej prezydencji.

## Przypisy

- <sup>1</sup> Ludlow P., (1998) *Beyond Agenda 2000*, „CEPS Review”.
- <sup>2</sup> Reuter EU Briefing, 27 marca 1999.
- <sup>3</sup> Patrz Aneks 1.
- <sup>4</sup> W tym momencie jednak rodziło się pytanie, czy na poziomie najniższych wydatków, najwyższych czy też średniej, oraz czy powiększyć tę sumę o inflację?
- <sup>5</sup> Dla 21 państw członkowskich – patrz Aneks 3.
- <sup>6</sup> Dla 15 państw członkowskich – patrz Aneks 3.
- <sup>7</sup> Patrz Aneksy 1 i 3.
- <sup>8</sup> Potwierdzony w konkluzjach z Brukseli (1988) i Edynburga (1992).
- <sup>9</sup> Wielkość *windfall gains* ocenia się na przynajmniej 220 milionów euro w latach 2000-2006.
- <sup>10</sup> Patrz Aneks 1.
- <sup>11</sup> *Commission Communication to the Council and to the European Parliament on the establishment of a new Financial Perspective for the period 2000-2006*.
- <sup>12</sup> Potwierdzając tym samym wstępne ustalenia z Cardiff.
- <sup>13</sup> Niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fischer stwierdził, iż chęć przewodzenia w Europie nie musi oznaczać pogodzenia się z nieuczciwym podziałem kontrybucji do wspólnego budżetu (Reuter EU Briefing, 25 stycznia 1999).
- <sup>14</sup> Dopiero po uwzględnieniu środków przeznaczonych na rozszerzenie ich poziom rośnie o 20% – patrz Aneks 3.
- <sup>15</sup> Reuter EU Briefing, 26 marca 1999.
- <sup>16</sup> Jako że to właśnie te państwa odprowadzały największe sumy do unijnego budżetu z tego tytułu.
- <sup>17</sup> Według słów premiera Wima Koka.
- <sup>18</sup> Jest to bardzo trudne do wyliczenia, niemieckie źródła rządowe podają sumę bliską nawet 2 miliardom euro (Reuter EU Briefing, 20 kwietnia 1999).
- <sup>19</sup> „Financial Times” wyliczył, że Włosi stracą sumę 516 milionów ECU na samym obniżeniu części VAT-u, który odprowadzany będzie do Brukseli, jako że we Włoszech z powodu rozbudowanej tzw. szarej strefy ściągalność podatków z tego tytułu jest bardzo ograniczona („Financial Times”, 19 marca 1999 r.).
- <sup>20</sup> Mimo to francuska kontrybucja do wspólnego budżetu i tak nie przekroczy sumy 1 miliarda euro.
- <sup>21</sup> Biorąc pod uwagę pułap 4% PKB, pod koniec Perspektywy Finansowej Polska mogłaby wykorzystać należną jej sumę (ok. 40%) tylko przy założeniu bardzo wysokiego tempa rozwoju (rzędu 6–7% PKB rocznie).
- <sup>22</sup> Później zmienione na 239 miliardów ECU w cenach z 1999 r.
- <sup>23</sup> Aby uspokoić Niemców, Hiszpanie zaproponowali nawet utworzenie specjalnego funduszu dla państw, które przyjmują największą liczbę azylantów, co zostało częściowo uwzględnione w konkluzjach ze szczytu berlińskiego – część środków w ramach inicjatywy wspólnotowej EQUAL będzie mogła być wydana na ten cel.

- <sup>24</sup> W przypadku celu 2 państwa członkowskie zgodziły się na wprowadzenie tzw. siatki ochronnej, redukcja pomocy nie powinna objąć więcej niż 33% populacji dotychczas znajdującej wsparcie strukturalne w ramach celu 2/5b.
- <sup>25</sup> 5% środków przeznaczonych na wsparcie strukturalne wspomogą inicjatywy wspólnotowe.
- <sup>26</sup> Na ten cel przeznaczonych będzie aż 50% wszystkich środków finansujących inicjatywy wspólnotowe.
- <sup>27</sup> Ze szczególnym uwzględnieniem integracji azylantów.
- <sup>28</sup> Do tej pory Grecja i Portugalia otrzymywały wsparcie równe 5% ich PKB, Hiszpania 4%, a Irlandia 3%.
- <sup>29</sup> W porównaniu z latami 1994–1995 Grecja otrzyma nawet o 13% wsparcia na mieszkańca więcej, Portugalia o 5% więcej, Finlandia o 15,3% więcej, a Hiszpania w zamian za utratę dwóch obszarów z celu 1 (Kantabrii i Kastylii-Leon) otrzyma wynagrodzenie w postaci większego udziału w Funduszu Spójności – 62% zamiast 58% („European Report”, 31 marca 1999 r.).
- <sup>30</sup> W ten sposób wsparcie funduszu straci tylko Irlandia, i to dopiero w roku 2003; gdyby działo się to co roku, to stałoby się to znacznie wcześniej, a pod koniec Perspektywy Finansowej mogłoby nawet spotkać inne państwa.
- <sup>31</sup> Co zostało opisane w poprzednim rozdziale.
- <sup>32</sup> Obniżka objęłaby aż 65% ogólnej kwoty przeznaczanej w ramach CAP na subwencje.
- <sup>33</sup> Dopiero po rozszerzeniu suma ta miałaby wynieść 40,5 miliarda euro – patrz Aneks 2.
- <sup>34</sup> „Agra Europe”, 2 March 1999.
- <sup>35</sup> Dodatkowo można zauważyć, iż śmielsze obniżenie dotacji w UE mogłoby wpłynąć na podobny ruch w Polsce, co bez wątplenia miałoby pozytywny wpływ na restrukturyzację całego sektora.
- <sup>36</sup> 26,7% Polaków pracuje w rolnictwie – 4,1 miliona obywateli – podczas gdy dla porównania w całej UE 7,5 miliona; liczba zatrudnionych w rolnictwie w przeliczeniu na osoby pełnozatrudnione w tysiącach – Polska (3400), dla porównania Włochy (1818), Hiszpania (1015), Grecja (616); Polacy wytwarzają dobra za 6,5 miliarda euro rocznie (6%PKB) Unia za 117,5 miliarda euro rocznie (1,7% PKB); przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego 7,9 ha, większa niż tylko w Grecji (4,5 ha) i we Włoszech (5,9 ha) – dla porównania – Wielka Brytania – 70,1 ha; Francja – 38,9 ha, Niemcy – 30,3 ha.
- <sup>37</sup> W celu rzetelnej oceny wpływu postanowień uzgodnionych w Berlinie na rodzime rolnictwo należałoby przeprowadzić ekspercką analizę kwestii technicznych w każdym z sektorów. Na przykład obniżenie wieku, w którym bydło otrzymuje dopłaty, z 10 do 9 miesięcy, jest korzystne dla Włoch, gdzie tuczy się młode francuskie cielęta – czy jest korzystne dla Polski (inaczej mówiąc, czy jest szansa, aby Polska stała się swoistym zagłębieniem tuczenia niemieckich krów), należało zapytać ekspertów od spraw rolnictwa.
- <sup>38</sup> *Proposal for a Council Regulation on Support for Rural Development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund.*

- <sup>39</sup> Reuter EU Briefing, 26 marca 1999 r.
- <sup>40</sup> Reuter EU Briefing, 31 marca 1999 r.
- <sup>41</sup> Ibid.
- <sup>42</sup> „Rzeczpospolita”, 22–23 marca 1999 r.
- <sup>43</sup> Reuter EU Briefing, 27 kwietnia 1998 r.
- <sup>44</sup> W tym miejscu pół żartem, pół serio, należy się zastanowić nad tym, czy na szczyt „piętnastki” należy zapraszać premiera Jospina i prezydenta Chiraca razem, wiedząc, że obaj skupią się niemal wyłącznie na rywalizacji o miano największego przyjaciela francuskich rolników.
- <sup>45</sup> Reuter EU Briefing, 5 lutego 1999 r.
- <sup>46</sup> Rezerwa elastyczności przewidziana przez Perspektywę Finansową zatwierdzoną w Berlinie (200 milionów euro rocznie) jest w oczach Parlamentu niewystarczająca.
- <sup>47</sup> „Agence Europe”, nr 7445, 15 kwietnia 1999 r.

# Aneks 1

**Tabela 1**

**Rolnictwo (w milionach euro – ceny z 1999 r.)**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>40920</b>	<b>42800</b>	<b>43900</b>	<b>43770</b>	<b>42760</b>	<b>41930</b>	<b>41660</b>
(45530)	(46400)	(47300)	(48210)	(49150)	(50110)	(51090)

Właściwy CAP (bez wspierania terenów wiejskich i środków towarzyszących)

36620	38480	39570	39430	38410	37570	37290
-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Wspieranie terenów wiejskich i środki towarzyszące

4300	4320	4330	4340	4350	4360	4370
------	------	------	------	------	------	------

\* W nawiasach podano sumy z projektu Perspektywy Finansowej przedstawionego przez Komisję Europejską w marcu 1998 r., pomniejszone o sumy przeznaczone na rozszerzenie (-520 na fundusz SAPARD).

**Tabela 2**

**Operacje strukturalne (w milionach euro – ceny z 1999 r.)**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>32045</b>	<b>31455</b>	<b>30865</b>	<b>30285</b>	<b>29595</b>	<b>29595</b>	<b>29170</b>
(35600)	(36430)	(35600)	(34560)	(33410)	(32370)	(31430)

Fundusze strukturalne

29430	28840	28250	27670	27080	27080	26660
-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Fundusz spójności

2615	2615	2615	2615	2515	2515	2510
------	------	------	------	------	------	------

\* W nawiasach podano sumy z projektu Perspektywy Finansowej przedstawionego przez Komisję Europejską w marcu 1998 r., pomniejszone o sumy przeznaczone na rozszerzenie (-1040 na fundusz ISPA).

**Tabela 3**

**Polityka wewnętrzna (w milionach euro – ceny z 1999 r.)**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>5900</b>	<b>5950</b>	<b>6000</b>	<b>6050</b>	<b>6100</b>	<b>6150</b>	<b>6200</b>
(6390)	(6710)	(6880)	(7050)	(7230)	(7410)	(7600)

\* W nawiasach podano sumy z projektu Perspektywy Finansowej przedstawionego przez Komisję Europejską w marcu 1998 r.

**Tabela 4****Polityka zewnętrzna (w milionach euro – ceny z 1999 r.)**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
4550	4560	4570	4580	4590	4600	4610
(5310)	(5510)	(5690)	(5870)	(6050)	(6230)	(6340)

\* W nawiasach podano sumy z projektu Perspektywy Finansowej przedstawionego przez Komisję Europejską w marcu 1998 r., pomniejszone o sumy przeznaczone na rozszerzenie (-1560 na fundusz PHARE).

**Tabela 5****Administracja (w milionach euro – ceny z 1999 r.)**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100
(4730)	(4820)	(4910)	(5010)	(5100)	(5200)	(5300)

\* W nawiasach podano sumy z projektu Perspektywy Finansowej przedstawionego przez Komisję Europejską w marcu 1998 r., pomniejszone o sumy przeznaczone na rozszerzenie.

**Tabela 6****Rezerwy (w milionach euro – ceny z 1999 r.)**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
900	900	650	400	400	400	400
850	850	600	350	350	350	350

\* W nawiasach podano sumy z projektu Perspektywy Finansowej przedstawionego przez Komisję Europejską w marcu 1998 r.

**Tabela 7****Instrumenty przedakcesyjne (w milionach euro – ceny z 1999 r.)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Instrumenty przedakcesyjne</b>	<b>3120</b>	<b>3120</b>	<b>3120</b>	<b>3120</b>	<b>3120</b>	<b>3120</b>	<b>3120</b>
PHARE	1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560
SAPARD	520	520	520	520	520	520	520
ISPA	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040



**Tabela 8****Rozszerzenie (środki na zobowiązania) (w milionach euro – ceny z 1999 r.)**

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>(Rozszerzenie)</b>	<b>6,450</b>	<b>9,030</b>	<b>11,610</b>	<b>14,200</b>	<b>16,780</b>
Rolnictwo	1,600	2,030	2,450	2,930	3,400
Operacje strukturalne	3,750	5,830	7,920	10,000	12,080
Polityki wewnętrzne	730	760	790	820	850
Administracja	370	410	450	450	450

\* Dokładnie identyczne wartości, jak w projekcie Perspektywy Finansowej przedstawionym przez Komisję Europejską w marcu 1998 r.

## **Aneks 2**

**Poziom niezbędnych środków z Perspektywy Finansowej 1995-1999 oraz Perspektywy Finansowej uzgodnionej na szczycie berlińskim 2000–2006 (z uwzględnieniem wydatków dla UE-15 oraz UE-21) – (w miliardach euro)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EU15	77,2	79,3	82,2	85,0	88,0	89,6	91,0	94,1	94,7	91,7	89,9	89,3
EU21	–	–	–	–	–	–	–	98,3	101,5	100,6	101,4	103,0

## **Aneks 3**

**Średnia wydatków z danej Perspektywy Finansowej przeznaczonych na konkretny cel (tytuł)\* – (w miliardach euro)**

	<b>Persp. Finansowa 1995-1999</b>	<b>Persp. Finansowa 2000-2006 (EU-15)</b>	<b>Persp. Finansowa 2000-2006 (EU-21)</b>
<b>Rolnictwo</b>	<b>40,5</b>	<b>38,2</b>	<b>40,5</b>
<b>Fundusze strukt.</b>	<b>29,5</b>	<b>30,4</b>	<b>37,8</b>
<b>Polityka wewn.</b>	<b>5,5</b>	<b>6,0</b>	<b>6,9</b>
<b>Polityka zewn.</b>	<b>5,6</b>	<b>4,6</b>	<b>4,6</b>
<b>Administracja</b>	<b>4,2</b>	<b>4,8</b>	<b>5,3</b>

\* W przypadku Perspektywy 1995–1999 średnia z pięciu lat, w przypadku Perspektywy 2000–2006 średnia z siedmiu lat 2000–2006 (EU-15) i pięciu lat 2002–2006 (EU-21).