KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 15.07.1997
KOM(97) 2002 endelig udg.

Kommissionens udtalelse

om Polens ansøgning

om medlemskab af Den Europæiske Union

Indhold

Side

A. INDLEDNING

a) **Forord**
Ansøgning om medlemskab
Baggrund for udtalelsen
Udtalelsens indhold

b) **Forbindelser mellem Den Europæiske Union og Polen**
Historisk og geopolitisk baggrund
Polens holdning til Den Europæiske Union
Aftalemæssige forbindelser
Før-tiltrædelsesstrategi
Handelsmæssige forbindelser
Generel evaluering

B. KRITERIER FOR MEDLEMSKAB

1. **Politiske kriterier**

1.1 **Demokrati og retsstatsforhold**
Parlamentets og den lovgivende magts organisation
Parlamentets funktion
Den udøvende magts organisation
Den udøvende magts funktion
Den dømmende magts organisation
Den dømmende magts funktion

1.2 **Menneskerettigheder og beskyttelse af mindretal**
Borgerlige og politiske rettigheder
Økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder
Mindretals rettigheder og beskyttelse af mindretal

1.3 **Generel evaluering**

2. **Økonomiske kriterier**

2.1 **Den økonomiske situation**
Baggrund
Liberalisering
Stabilisering af økonomien
Strukturændringer
Den finansielle sektor
Den økonomiske og sociale udvikling

2.2 **Økonomien set i lyset af medlemskab**
Indledning
En fungerende markedsøkonomi
Evnen til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne
Udsigter og prioriteter
2.3 **Generel evaluering**

3. **Evnen til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab**

3.1 **Det indre marked uden grænser**
De fire friheder
- De generelle rammer
- Fri bevægelighed for varer
- Fri bevægelighed for kapital
- Fri bevægelighed for tjenesteydelser
- Fri bevægelighed for personer
- Generel evaluering

Konkurrence
3.2 **Innovation**
Informationssamfundet
Uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdomsanliggender
Forskning og teknologisk udvikling
Telekommunikation
Den audiovisuelle sektor
3.3 **Økonomiske og fiskale anliggender**
Økonomisk og monetær union
Beskatning
Statistik
3.4 **Sektorpolitik**
Industri
Landbrug
Fiskeri
Energi
Transport
Små og mellemstore virksomheder
3.5 **Økonomisk og social samhørighed**
Beskæftigelse og sociale anliggender
Regionalpolitik og samhørighed
3.6 **Livskvalitet og miljø**
Miljø
Forbrugerbeskyttelse
3.7 **Retlige og indre anliggender**
3.8 **Eksterne politikker**
Handel og internationale økonomiske forbindelser
Udvikling
Told Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

3.9 Finansielle spørgsmål
Finanskontrol
Konsekvenser for budgettet

4. Administrativ evne til at anvende Fællesskabets regelværk

4.1 Administrative strukturer
4.2 Administrationens og retsvæsenets kapacitet
4.3 Generel evaluering

C. SAMMENFATNING OG KONKLUSION

Bilag

Parlamentssammensætning
Det indre marked: hvidbogsforanstaltninger
Statistiske data

A. Indledning

a) Forord

Ansøgning om medlemskab

Polen indgav sin ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union den 5. april 1994, og Ministerrådet besluttede den 18. april 1995 at indlede proceduren i traktatens artikel O, som fastsætter, at Kommissionen skal høres.

Det er på denne baggrund, at Kommissionen forelægger denne udtalelse som svar på en anmodning fra Det Europæiske Råd i Madrid i december 1995 om, at udtalelsen blev forelagt så snart som muligt efter afslutningen af regeringskonferencen, som blev indledt i marts 1996 og afsluttet i juni 1997.

Baggrund for udtalelsen

Polens ansøgning om medlemskab er til behandling samtidig med ansøgningerne fra ni andre associerede lande. Polens ansøgning skal ses som led i en historisk proces, hvor de central- og østeuropæiske lande har overvundet den deling af kontinentet, som har varet i 40 år, og søger optagelse i det område af fred, stabilitet og velfærd, som Unionen har skabt.

Det Europæiske Råd konkluderede på sit møde i København i juni 1993 følgende:

"De associerede lande i Central- og Østeuropa, som måtte ønske det, kan blive medlemmer af Den Europæiske Union. Tiltrædelse vil finde sted, så snart et associeret land er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab og opfylder de givne økonomiske og politiske betingelser. Medlemskab kræver:

- at ansøgerlandet har opnået institutionel stabilitet, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal
- en fungerende markedsøkonomi samt evne til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen
- at ansøgeren er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab, herunder er i stand til at tilslutte sig målet om en politisk, økonomisk og monetær union.

Unionens evne til at optage nye medlemmer uden derved at sætte tempoet i den europæiske integration over styr er ligeledes af stor betydning og bør indgå i overvejelserne i såvel Unionens som ansøgerlandenes almindelige interesse."

I denne erklæring angives de politiske og økonomiske kriterier for undersøgelse af tiltrædelsesansøgningerne fra de associerede lande i Central- og Østeuropa.

Det Europæiske Råd i Madrid i december 1995 henviste til behovet for som led i præ-tiltrædelsesstrategien "at skabe grundlag for en gradvis og harmonisk integration af ansøgerlandene, særlig gennem:

- udvikling af markedsøkonomien

- tilpasning af deres administrative strukturer

- skabelse af et stabilt økonomisk og monetært klima".

I sin udtalelse analyserer Kommissionen Polens ansøgning efter egen fortjeneste men på basis af samme kriterier som de andre ansøgninger, som den samtidig skal afgive udtalelse om. Med denne fremgangsmåde respekteres det ønske, som Det Europæiske Råd fremkom med i Madrid, om at sikre, at ansøgerlandene behandles på lige fod.

Foruden de enkelte udtalelser forelægger Kommissionen særskilt Rådet som led i sin meddelelse "Agenda 2000" en generel vurdering af tiltrædelsesansøgningerne samt henstillinger vedrørende en strategi for en heldig udvidelse af Unionen. Den forelægger samtidig en konsekvensanalyse af udvidelsen for Unionens politikker.

Udtalelsens indhold

I udtalelsens opbygning tages der hensyn til konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i København. Der gives:

- en redegørelse for de hidtidige forbindelser mellem Polen og Unionen, særlig inden for rammerne af associeringsaftalen

- en analyse af situationen med hensyn til de af Det Europæiske Råd nævnte politiske betingelser (demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder, beskyttelse af mindretal)

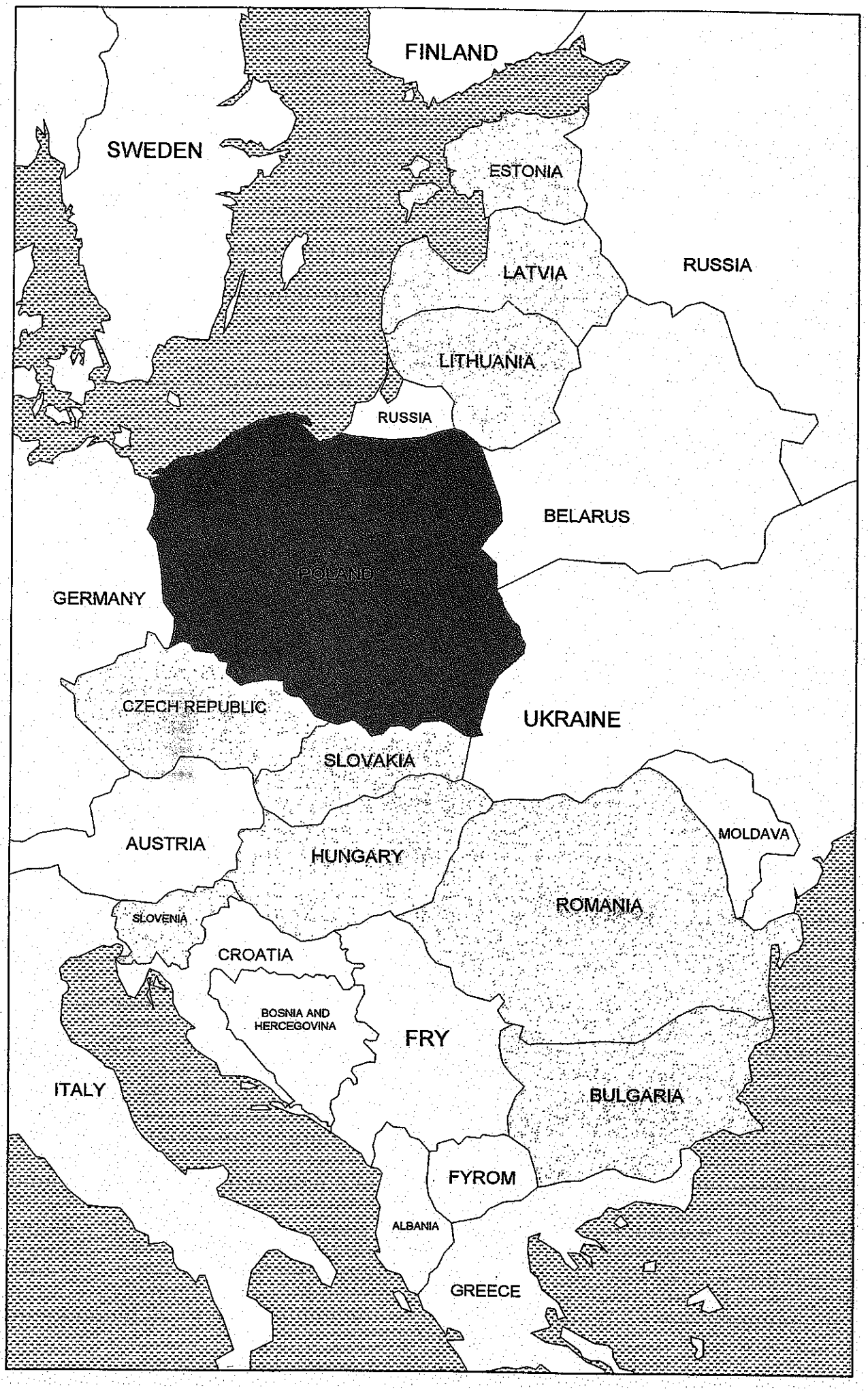
- en vurdering af Polens situation og udsigter med hensyn til de af Det Europæiske Råd nævnte økonomiske betingelser (markedsøkonomi, evne til at klare konkurrence-presset)

- en behandling af spørgsmålet om Polens evne til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab, dvs. Unionens regelværk, som det kommer til udtryk i traktaten, den afledte ret og Unionens politikker

- endelig en generel vurdering af Polens situation og udsigter med hensyn til betingelserne for medlemskab af Unionen og en henstilling vedrørende tiltrædelses-forhandlingerne.

I sin vurdering af Polen med hensyn til de økonomiske kriterier og landets evne til at overtage Unionens regelværk har Kommissionen medtaget en prognose; den har forsøgt at evaluere, hvilke fremskridt der med rimelighed kan forventes fra Polens side i de kommende år inden tiltrædelse under hensyn til den omstændighed, at Unionens regelværk vil fortsætte med at udvikle sig. Til dette formål har man uden at foregribe det faktiske tiltrædelsestidspunkt i udtalelsen baseret sig på en mellemfristet tidsramme på ca. fem år.

Under sit arbejde med udtalelsen har Kommissionen indhentet et væld af oplysninger om Polens situation fra de polske myndigheder og har benyttet mange andre informationskilder, herunder medlemsstaterne og talrige internationale organisationer.


FINLAND
SWEDEN
ESTONIA
LATVIA
RUSSIA
LITHUANIA
RUSSIA
BELARUS
POLAND
GERMANY
CZECH REPUBLIC
UKRAINE
SLOVAKIA
AUSTRIA
HUNGARY
MOLDAVA
ROMANIA
SLOVENIA
CROATIA
BOSNIA AND HERCEGOVINA
FRY
ITALY
BULGARIA
FYROM
ALBANIA
GREECE

b) Forbindelser mellem Den Europæiske Union og Polen

Historisk og geopolitisk baggrund

Polen strækker sig fra Østersøen til Karpaterne over et areal på 312 680 km^2 (og er dermed det niende største land i Europa) og har en befolkning på 38,6 millioner. Det grænser op til syv lande: Slovakiet, Rusland, Litauen, Belarus, Ukraine, Tjekkiet og Tyskland.

Ifølge traditionen blev Polen grundlagt i 966, da fyrsten af Polaniet (sletteboerne) konverterede til kristendommen. I det 15. århundrede blev Polen en kongerepublik med kongevalg. I de efterfølgende århundreder udviklede det sine politiske og kulturelle forbindelser med Vesteuropa, men i det 17. og 18. århundrede var kongeriget i tilbagegang. Fra 1795 og fremover var Polen delt mellem det russiske, prøjsiske og østrigske kejserrige.

Først efter 1. verdenskrig blev Republikken Polen grundlagt som et parlamentarisk demokrati. I 1939 blev Polen igen delt og annekteret af Tyskland og Sovjetunionen. Efter 2. verdenskrig genvandt Polen sin uafhægighed. Dets nytrukne grænser omfattede tidligere tysk område. Polen blev inddraget i Sovjetunionens interessesfære og under dens kontrol med en kommunisisk forfatning og regering. Under det kommunistiske styre blev protester over tab af politiske og økonomiske friheder voldeligt undertrykt, navnlig i 1956 og 1970.

Modstanden mod styret voksede efter strejkerne i Gdansk i 1979. En periode med politiske uroligheder førte til proklameringen af militær undtagelsestilstand den 13. december 1981. Denne forblev i kraft indtil juni 1983. Presset for økonomiske og politiske forandringer fortsatte igennem 1980'erne. I september 1989 blev Solidarnosc en dominerende kraft i regeringen for første gang under premierminister Mazowiecki, og det følgende år blev Lech Walesa valgt til præsident. Der blev afholdt frie valg i 1991 og 1993. I 1995 blev præsident Walesa efterfulgt i embedet af præsident Kwasniewski.

Polens holdning til Den Europæiske Union

Integration i vestlige politiske og sikkerhedsmæssige strukturer har været hovedmålet for successive polske regeringer siden 1989. Medlemskab af EU er som igen bekræftet af regeringen den 30. april 1996 fortsat et strategiske mål for den polske udenrigspolitik. Polen ansøgte om medlemskab af EU den 5. april 1994.

Polens tilslutning til integration blev fremhævet i præsident Kwasniewskis tale til College of Europe i Natolin den 6. november 1996, hvori han udtalte følgende: "Den omstilling i Polen, der blev igangsat efter det historiske gennembrud i 1989, består ikke blot i reform af økonomien men også i en åbning over for omverdenen. Åbenhed er en historisk tradition i Polen. Deltagelse i den naturlige integrationsproces på vort kontinent er en del af vores opfattelse af polsk suverænitet. For os er udsigten til europæisk integration en historisk udfordring. Vi tænker ikke alene på de fordele, vi vil kunne drage af tiltrædelse af Den Europæiske Union. Vi er også klar over, hvilke forpligtelser vi vil skulle påtage os med vor rolle i foreningen af kontinentet".

Aftalemæssige forbindelser

Der blev oprettet diplomatiske forbindelser mellem Det Europæiske Fællesskab og Polen i september 1988. Der blev i september 1989 undertegnet en handels- og samarbejdsaftale. Det var en ikke-præferenceaftale med bestemmelser om gensidig mestbegunstigelsesbehandling (MFN) og gradvis afskaffelse inden 1994 af Fællesskabets kvantitative restriktioner for import med oprindelse i Polen.

En associeringsaftale, der senere kom til at gå under betegnelsen Europaaftale, mellem De Europæiske Fællesskaber og Polen blev undertegnet den 16. december 1991 og trådte i kraft den 1. februar 1994. Dens handelsbestemmelser trådte i kraft tidligere, nemlig den 1. marts 1992, på basis af en interimsaftale. Med denne aftale blev de tidligere handelsindrømmelser befæstet, og det blev vedtaget gradvis og på asymmetrisk måde at oprette et frihandelsområde over ti år.

Europaaftalen danner retsgrundlaget for forbindelserne mellem Polen og Den Europæiske Union. Målet med den er at skabe rammer for politisk dialog, at fremme en udvidelse af samhandelen og de økonomiske forbindelser mellem parterne, at danne grundlag for Fællesskabets faglige og finansielle bistand og en passende ramme for støtte af Polens gradvise integration i Unionen. De institutionelle bestemmelser i Europaaftalen omfatter en ordning for gennemførelse, forvaltning og overvågning på alle områder i forbindelserne. Underudvalg undersøger spørgsmål af teknisk karakter. Associeringsudvalget, som træder sammen på ledende tjenestemandsplan, er forum for indgående drøftelser af anliggender og ofte løsninger på problemer, som opstår i forbindelse med Europaaftalen. Associeringsrådet, der træder sammen på ministerplan, undersøger udviklingen i forbindelserne generelt og udsigterne herfor og er forum for behandling af Polens fremskridt med forberedelserne til tiltrædelse.

Med henblik på at forbedre gennemførelsen af Europaaftalen og udvikle en før-tiltrædelsesstrategi omorganiserede den polske regering i oktober 1996 sine strukturer. Et ministerudvalg for europæisk integration, der ledes af premierministeren, har policy-koordinations- og styringsfunktioner og beslutningsbeføjelser vedrørende integrationsanliggender. Udvalget for europæisk integration gennemgår nu i sit bureau alle lovforslag for at undersøge, om de er forenelige med EU-lovgivningen.

I begyndelsen af 1997 offentliggjorde Polen en national integrationsstrategi indeholdende en plan for forberedelse til tiltrædelse af EU. I dokumentet fremhæves betydningen af en række centrale før-tiltrædelsespolitikker, og der indkredses fem sektorer, i hvilke Polen skønner, at det vil få behov for overgangsperiode inden den fuldstændige anvendelse af Fællesskabets regelværk.

Før-tiltrædelsesstrategi

Gennemførelse af Europaaftalen og hvidbogen

Europaaftalens institutioner er fuldt operative. Associeringsrådet er trådt sammen fire gange. Der har desuden været regelmæssige møder i Associeringsudvalget og en række sektorspecifikke underudvalg og arbejdsgrupper. Et parlamentarisk udvalg har mødtes syv gange til at skabe kontakter mellem medlemmer af Europa-Parlamentet og det polske

parlament. Der overvejes aktivt at oprette et blandet udvalg til at beskæftige sig med anliggender vedrørende Det Økonomiske og Sociale Udvalgs ansvarsområder.

Der foregår intens virksomhed under Europaaftalen på alle samarbejdsområder som følge af den store samhandel og ministeriernes efterhånden større forståelse for de handelsmæssige og økonomiske krav og kravene med hensyn til lovgivningstilnærmelse. I afventning af vedtagelsen af en tillægsprotokol (som er blevet paraferet) er der vedtaget autonome foranstaltninger for landbrugsprodukter, tekstilvarer og fiskerivarer for at tilpasse Europaaftalen efter udvidelsen af Unionen og resultaterne af Uruguay-runden. Der er udarbejdet gennemførelsesbestemmelser til reglerne vedrørende virksomheder og statsstøtte. Ifølge en ny protokol om oprindelsesreglerne vil der blive tilladt pan-europæisk kumulation af oprindelsesreglerne.

Der har været flere praktiske vanskeligheder på handelsområdet, navnlig med hensyn til den polske ekstratold ved import, certificering, omstrukturering af stålindustrien, foranstaltninger i motorkøretøjssektoren, foranstaltninger i oliesektoren og eksportrestriktioner for huder og skind. Til trods for disse problemers følsomhed og komplicerede karakter er der fundet løsninger på dem, medens andre endnu er til behandling. Med hensyn til huder og skind blev tvistbilæggelsesproceduren taget i brug, men der blev fundet en løsning, inden voldgiftsforhandlingerne formelt startede.

Kommissionens hvidbog af 1995 om det indre marked redegør for den lovgivning, som ansøgerlandene vil skulle omsætte og gennemføre for at kunne anvende Fællesskabets regelværk, og som betragtes som væsentlige elementer i gennemførelsen af det indre marked (kendt under betegnelsen fase I-foranstaltninger), og som vil skulle prioriteres. Polen lægger stor vægt på dette arbejde. Hvert ministerium er blevet anmodet om at oprette en EU-integrationsgruppe; der er nedsat 29 arbejdsgrupper til at arbejde med lovgivningsgennemførelse forud for tiltrædelse, og Polen offentliggjorde i 1996 en serie juridiske studier med en skitsering af sin tilgang til lovgivningstilnærmelse.

Der er siden 1994 udarbejdet årlige programmer for tilnærmelse, og Kommissionen fik i 1996 forelagt en første liste over aktioner med relation til hvidbogen. Der er sket fremskridt inden for landbrug, transport, bank- og børsvirksomhed, indirekte beskatning og punktafgifter.

Europaaftalen gennemføres for størstedelen af bestemmelsernes vedkommende efter de deri fastsatte procedurer og tidsplaner. Polen har en realistisk, åben og konstruktuv holdning til problemløsning og er sig bevidst om farerne ved protektionisme og betydningen af at angribe problemerne gennem forhandling.

Struktureret dialog

Polen har deltaget i den strukturerede dialog og anser den for at være en prioritet i sin udenrigspolitik. Polen har forelagt baggrundsdokumenter til en række møder som led i den strukturerede dialog og har stillet forslag til forbedring af dialogen og til at sikre kontinuitet gennem et skarpere fokus på tiltrædelsesrelaterede punkter på dagsordenen. Polen har inden for rammerne af den strukturerede dialog spillet en væsentlig rolle i arbejdet med at genskabe stabiliteten i det tidligere Jugoslavien.

Phare

Tildelingen til Polen for 1996 var på 203 mio. ECU og for 1990-1996 var den i alt på næsten 1,4 mia. ECU. De vigtigste insatssektorer er: landbrug, omstrukturering og privatisering, finans- og bankvæsen, infrastruktur, sociale programmer og miljø. I forbindelse med programmer for grænseoverskridende samarbejde har Phare disponeret over i alt 165 mio. ECU til støtte af projekter inden for transport, miljø, forsyningsselskaber og økonomisk udvikling i grænseregionerne med Tyskland, Danmark, Sverige og Finland.

Der var indledningsvis problemer med gennemførelsen af Phare-programmet i Polen på grund af problemer i de ansvarlige ministerier og mangel på gennemførelesesmekanismer. Dette forhold forbedrede sig dog betydeligt i 1995 og 1996 med en generel gennemførelsessats på 75% i april 1997.

Deltagelse i fællesskabsprogrammer

Ifølge en tillægsprotokol til Europaaftalen kan Polen deltage i fællesskabsprogrammer. Det er planen, at Polen skal deltage i Leonardo, Socrates og Youth for Europe fra 1997.

Handelsmæssige forbindelser

Polen er Unionens syvende største handelspartner. Siden 1989 er eksporten til Polen steget med over 300% og udgjorde i 1995 15 mia. ECU. EU's import fra Polen voksede med over 200% i denne periode og beløb sig i 1995 til 12,2 mia. ECU. EU havde et handelsoverskud på 2,8 mia. ECU i 1995. Maskiner og elektriske artikler var de vigtigste EU-eksportvarer, som tegnede sig for 27% af totalen. Polens vigtigste eksportvarer til EU var basismetaller, som repræsenterede 17% af totalen. Polens handelsunderskud over for EU afspejler dets behov for nyudstyring.

I 1995 gik 70% af den polske eksport til EU, og 65% af dets import kom fra EU. Efter en indledende periode med tilbagegang er der sket et genopsving i den polske handel med landets centraleuropæiske naboer, og den tegnede sig for 17% af eksporten og 15% af importen i 1995. Handelen med Rusland repræsenterede næsten 6% af eksporten og næsten 7% af importen i 1995; der er tegn på, at Polen eventuelt overvejer at indgå et frihandels-arrangement med Rusland, når Rusland engang er blevet optaget i WTO.

Generel evaluering

Polen har siden 1989 aktivt ført en politik for styrkelse af forbindelserne med Den Europæiske Union på alle felter. Europaaftalen er blevet gennemført effektivt i de fleste sektorer. Polen har gjort en betydelig indsats med hensyn til tilnærmelse af sin lovgivning. Antallet af bilaterale handelsproblemer har haft en tendens til at overskygge det generelle syn på de bilaterale forbindelser. Men de fleste af problemerne er blevet løst.

B. KRITERIER FOR MEDLEMSKAB

1. Politiske kriterier

Det Europæiske Råd fastlagde på mødet i København en række "politiske" kriterier for de central- og østeuropæiske ansøgerlandes tiltrædelse: de skulle have "institutionel stabilitet, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal".

I forbindelse med den vurdering, som Europa-Kommissionen blev anmodet om at foretage i den sammenhæng, støttede den sig på en lang række informationskilder: de polske myndigheders svar på det spørgeskema, som Kommissionens tjenestegrene fremsendte i april 1996, opfølgende bilaterale møder, analyser udarbejdet af medlemsstaternes ambassader og Kommissionens delegation, evalueringer foretaget af internationale organisationer (navnlig Europarådet og OSCE), rapporter fra ikke-statslige organisationer osv.

I nærværende analyse foretages en systematisk gennemgang af de vigtigste organisations- og funktionsmæssige aspekter ved myndigheder og mekanismer til beskyttelse af grundlæggende rettigheder. Den er ikke kun en formel beskrivelse, men tilstræber at vurdere demokratiets og retsstatens reelle funktionsmåde.

Evalueringen vedrører situationen i juni 1997. Der foretages ikke nogen detaljeret gennemgang af de ændringer, som måtte være sket siden det kommunistiske regimes fald, eller som måtte være bebudet for fremtiden, omend der i almindelighed i denne evaluering tages hensyn til reformplaner i denne eller hin sektor. Forvaltningens situation er kun behandlet flygtigt og vil blive behandlet mere indgående i kapitel 4.

1.1 Demokrati og retsstatsforhold

Forfatningen af 1952 blev i oktober 1992 ændret og underkastet en revision for at gøre Polens overgang til et parlamentarisk demokrati mulig. Der blev ved folkeafstemning vedtaget en ny forfatning i maj 1997. Nedenstående analyse af den institutionelle praksis vedrører dog anvendelsen af den tidligere forfatning, bl.a. fordi den nye forfatning endnu ikke er trådt i kraft. Denne situation har ikke nogen større betydning for denne evaluering, da de ændringer, der blev foretaget i maj 1997, ikke ændrer den tidligere institutionelle ligevægt afgørende. De polske institutioner har således hidtil fungeret efter hensigten, og de forskellige "magter" erkender grænserne for deres respektive beføjelser og ønsker at samarbejde indbyrdes.

Parlamentets og den lovgivende magts organisation

Parlamentet har to kamre - Sejm med 460 medlemmer valgt efter forholdstalsvalgmåden enten på et nationalt grundlag eller i regionale valgkredse (med en spærregrænse på 5%) og senatet med 100 medlemmer valgt efter enkeltmandskredsmetoden i "voivodier". En særlig bestemmelse gør det muligt at sikre mindretallene repræsentation i Sejm, idet deres lister ikke er underkastet spærregrænsen på 5%. Det tyske mindretal har således haft 4 parlamentsmedlemmer siden 1993.

I henhold til artikel 98 i den nye forfatning kan begge kamre opløses af Sejm med to tredjedeles flertal. Landets præsident kan gøre det samme, hvis parlamentet ikke kan godkende udnævnelsen af en regering eller ikke vedtager budgettet inden for den fastsatte frist på 4 måneder.

Parlamentarikerne er omfattet af traditionel immunitet. Denne kan kun ophæves med to tredjedeles flertal. Oppositionens rolle og medvirken ved institutionernes funktion er anerkendt, også selv om den ofte har beklaget sig over sin begrænsede adgang til medierne. Kamrene kan bl.a. nedsætte parlamentariske undersøgelsesudvalg, hvor de forskellige grupper er repræsenteret i forhold til deres størrelse i det pågældende kammer.

Flerpartisystemet er særdeles udtalt i Polen, idet der er registreret næsten 400 grupperinger, hvoraf ca. 150 opstillede kandidater til de seneste parlamentsvalg i 1993. Man kan frit tilslutte sig et parti, dog ikke hvis man er højtstående embedsmand. Partierne støttes via statsbudgettet, men kun i forbindelse med valgkampe.

Den lovgivende magt tilkommer parlamentet, og Sejm har det sidste ord i forhold til senatet, når det drejer sig om lovgivningen og budgettet. Begge kamre har initiativret, og det samme gælder landets præsident, regeringen og 100 000 borgere. De afledte lovgivende beføjelser omfatter udelukkende gennemførelse af love eller anliggender, som er delegeret ved lov. Landets præsident har vetoret over for love vedtaget af parlamentet, men dette kan tilsidesætte vetoet med to tredjedeles flertal. Ved den nye forfatning af 1997 er dette flertal ændret til tre femtedele.

Der kan udskrives folkeafstemning enten på initiativ af Sejm eller på initiativ af landets præsident med senatets samtykke. Folkeafstemningerne kan vedrøre spørgsmål "af særlig betydning for staten" (artikel 125, stk. 1, i den nye forfatning), herunder ratifikation af internationale aftaler eller budgetlovgivningen.

Parlamentets funktion

Parlamentsvalgene i 1991 og 1993 og præsidentvalget i 1995 fandt sted under frie og betryggende vilkår. De førte til en ændring af parlamentsflertallet i 1993 (jf. bilaget med beskrivelse af resultatet af det seneste parlamentsvalg) og en udskiftning af landets præsident i 1995. Overdragelsen af magten fandt hver gang sted på tilfredsstillende betingelser.

Parlamentet fungerer på tilfredsstillende vilkår; dets beføjelser respekteres, og oppositionen deltager fuldt ud i dets arbejde.

Den udøvende magts organisation

Landets præsident vælges direkte for en femårig periode i to omgange. Han spiller en vigtig rolle for institutionernes funktion og landets politiske liv.

Præsidenten udnævner premierministeren, som danner regeringen, hvis medlemmer også udnævnes af landets præsident. Premierministeren skulle tidligere indhente præsidentens samtykke, hvad angår udnævnelsen af udenrigs-, forsvars- og indenrigsministeren, men denne forpligtelse er ophævet i forfatningen af 1997. Regeringen er ansvarlig over for Sejm, og det samme gælder ministrene hver for sig.

Polen har netop vedtaget en såkaldt "renselseslov" for alle dele af den udøvende magt. De højest placerede politiske og administrative chefer skal fra nu af aflægge ed på, at de ikke arbejdede for sikkerhedstjenesterne mellem 1944 og 1990. Disse erklæringer skal efter planen afgives til en særlig domstol under Højesteret, der skal efterprøve rigtigheden deraf, bl.a. ved hjælp af disse tjenesters arkiver. En erklæring. hvori en person erkender, at han har arbejdet for sikkerhedstjenesterne, indebærer ikke automatisk, at han ikke kan bestride det pågældende hverv. Derimod indebærer en falsk erklæring, at den pågældende ikke kan bestride de i loven nævnte hverv i en periode af 10 års varighed.

Statsadministrationens territoriale organisation baseres på voivodierne (49), hvor præfekten (voivod) repræsenterer centraladministrationen i det pågældende distrikt.

Der er to niveauer lokalsamfund: kommunerne (2 468), hvis kommunalbestyrelser vælges for en fireårig periode ved direkte almindelige valg, og de regionale forsamlinger på voivodi-niveau (49), hvis medlemmer udnævnes af kommunalbestyrelserne. De regionale forsamlinger har stærkt begrænsede midler til rådighed og har ikke noget selvstændigt budget. Kommunerne har betydelige beføjelser, men lider under stor finansiel afhængighed, idet 85% af deres økonomiske midler tilvejebringes via statsbudgettet.

Polen har siden juli 1996 haft en vedtægt for offentligt ansatte. I artikel 51 i den nye forfatning af 1997 anerkendes borgernes ret til indsigt i de administrative dokumenter, der vedrører dem.

Hæren, politiet og de hemmelige tjenester er under de civile myndigheders kontrol. For de væbnede styrkers vedkommende har de civile myndigheder til tider haft vanskeligheder på dette område. Politiet har stadig ikke tilstrækkeligt med midler til effektivt at kunne bekæmpe den voksende kriminalitet inkl. den organiserede kriminalitet.

Den udøvende magts funktion

De centrale statslige institutioner fungerer tilfredsstillende.

Der er stadig mange hindringer for lokalsamfundenes autonomi, og det er nødvendigt at udbygge denne, bl.a. hvad angår indtægter. En plan om at oprette et decentralt forvaltningsniveau mellem kommuner og voivodier ("powiat") har været drøftet indgående i Polen i en årrække.

Skønt der i juli 1996 blev fastsat en vedtægt for offentligt ansatte, har Polen stadig store vanskeligheder med indførelsen af et karrieresystem. Den fortsat udbredte anvendelse af kontraktansatte, der rekrutteres med politiske bagtanker, lægger hindringer i vejen for skabelsen af en vis kontinuitet i forvaltningens virke. Korruptionen er stadig et foruroligende anliggende, også selv om myndighederne har gjort en betydelig indsats på dette område, bl.a. ved vedtagelse i 1995 af en detaljeret lovgivning om offentlige indkøb.

Hvad angår de civile myndigheders styring af og kontrol med de hemmelige tjenester, har de kun kunnet hævde sig gradvist, navnlig som følge af parlamentets tydelige agtpågivenhed.

Den dømmende magts organisation

Det polske justitsvæsens uafhængighed af de øvrige institutioner synes at være sikret. Dommerne udnævnes af landets præsident på forslag af Det Nationale Dommerråd, som blev oprettet i 1989 og er et kollegialt organ, hvis 24 medlemmer overvejende er dommere udnævnt af de retsinstanser, som de tilhører. Landets præsident kan blokere en udnævnelse foreslået af det nævnte råd (han har hidtil ikke gjort det), men han kan ikke udnævne en dommer, som ikke er foreslået af dette. Forfremmelser følger samme procedure, og Det Nationale Dommerråd er det eneste, der er kompetent i forflyttelsesspørgsmål. Det Nationale Dommerråd udnævner også højesteretsdommerne.

En statsdomstol, hvis medlemmer udnævnes af Sejm, pådømmer straffesager mod personer, der varetager "højtprivilegerede ansvarsområder" inden for statsapparatet.

Anklagemyndigheden er undergivet justitsministereren, der har titel af "offentlig anklager" og udnævner anklagerne.

De forvaltningsmæssige akter er omfattet af en "lov om forvaltningsprocedure" og kan indbringes for Den Høje Forvaltningsdomstol, hvis afgørelser kan appelleres til Højesterets forvaltningskammer. Dette har i de seneste år opbygget en domspraksis, der i meget høj grad beskytter borgernes rettigheder. Desuden fører Det Høje Kontrolkammer forvaltningsmæssigt og finansielt tilsyn med alle organer, der er statslige eller finansieres via statsbudgettet, samt med lokalsamfundene. Landets præsident, Sejm og premierministeren kan forelægge det sager, ligesom det på eget initiativ kan tage sager op, som kræver dets indgriben.

Polen har en ombudsmand, som udnævnes for en fireårig periode af Sejm med senatets samtykke. Han undersøger klager, som forelægges ham af enkeltpersoner, og kan indbringe sagen for Forfatningsdomstolen.

Forfatningsdomstolen påser, at love og andre forskrifter er i overensstemmelse med forfatningen. Den kan ligeledes give en fortolkning med bindende retskraft af enhver lovbestemmelse. Dens medlemmer udnævnes af Sejm for en niårig periode, der ikke kan fornyes.

Den dømmende magts funktion

De vigtigste problemer for det polske retsvæsen er de lange frister for domsafsigelsen, navnlig i civilretlige og handelsretlige anliggender, og vanskelighederne med håndhævelsen af retsafgørelserne. Desuden fører det forholdsvis lave lønniveau for dommere til, at mange går over i den private sektor, hvorved den dømmende magts effektivitet bliver endnu lavere.

Indtil den nye forfatning af 1997 er trådt i kraft, synes Forfatningsdomstolens fortrinsstilling at være mildt sagt begrænset, eftersom hverken borgerne eller domstolene kan indbringe sager for den, og det er muligt at se bort fra dens afgørelser, hvis to tredjedele af medlemmerne af Sejm beslutter dette. Den nye forfatning ophæver disse to begrænsninger (idet dog bestemmelsen om ophævelse af Sejms beføjelse til at omstøde dens afgørelser først træder i kraft om to år).

1.2 Menneskerettigheder og beskyttelse af mindretal

Polen har fastsat en række interne normer til sikring af respekten for menneskerettighederne og mindretallenes rettigheder. Disse kan også sikres ved anvendelse af visse internationale konventioner, først og fremmest den europæiske menneskerettighedskonvention og de vigtigste tillægsprotokoller dertil. Dette område udgør i henhold til artikel F i traktaten om Den Europæiske Union en del af acquis communautaire: enhver stat, der ønsker at tiltræde Den Europæiske Union, skal på forhånd have ratificeret disse tekster.

Polen har været medlem af Europarådet siden november 1991 og ratificerede den europæiske menneskerettighedskonvention i januar 1993 og de vigtigste tillægsprotokoller dertil mellem maj 1993 og oktober 1994 (med undtagelse af protokol nr. 6, 7 og 11). Desuden giver landet enkeltpersoner ret til at indbringe sager for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvis de finder, at deres rettigheder i henhold til denne konvention krænkes.

Polen har ratificeret konventionen om forbud mod tortur, men har kun undertegnet rammekonventionen om mindretal og Den Europæiske Socialpagt (dog kun de dele, der er forenelige med den polske lovgivning). Landet har ratificeret de vigtigste konventioner, der er indgået i FN's regi på menneskerettighedsområdet.

I henhold til artikel 91 i den nye forfatning indgår en retmæssigt ratificeret traktat direkte i den indre retsorden, og en lov, der strider mod den, viger for den.

Borgerlige og politiske rettigheder

Adgangen til domstolene synes i vid udstrækning at være sikret i Polen. Et retshjælpssystem gør det muligt at sikre enhver person rådgivning under retssager. Det skal dog bemærkes, at disciplinære foranstaltninger over for militærfolk, embedsmænd og medicinsk personale ikke i øjeblikket kan appelleres.

Dødsstraffen er ved at blive ophævet. Ved den nye straffelov, som blev vedtaget af Sejm ved sidste behandling den 6. juni 1997, afskaffes dødsstraffen i Polen.

Retten til ikke at blive arresteret vilkårligt synes at være sikret ved, at tilbageholdelser efter reformen i august 1996 kun må strække sig over 48 timer og kun kan forlænges af en dommer. Den arresterede må dog ikke søge advokatbistand, så længe anklageren ikke har fastsat anklagerne mod ham. Varetægtsfængslingen er begrænset til to år.

Valgretten er garanteret alle statsborgere på mere end 18 år.

Foreningsfriheden er sikret i Polen. Der kan frit dannes foreninger, og Højesteret stipulerede i 1993, at formaliteten med disses registrering hos domstolene ikke giver domstolene beføjelse til at bedømme den anmodning, der indgives til dem. Der er tale om et livligt foreningsliv (der findes i øjeblikket næsten 17 000 NGO'er), selv om foreningerne har betydelige finansielle vanskeligheder, som bevirker, at de i forholdsvis høj grad er afhængige af tilskud fra myndigheder eller internationale organisationer. Desuden anerkender den polske skattelovgivning ikke udtrykkelig begrebet almennyttig organisation, og foreningerne er kun omfattet at begrænset skattefritagelse.

Forsamlingsfriheden er sikret.

Ytringsfriheden er sikret, omend der stadig består visse problemer. For det første er journalister stadig omfattet af bestemmelserne i artikel 270 i straffeloven, som undertrykker bagvaskelse af og injurier mod de statslige myndigheder med straffe på op til 8 års fængsel. Tilsvarende synes beskyttelsen af journalisternes kilder ikke at være sikret i tilstrækkeligt omfang, således som det fremgår af gentagne husundersøgelser, som anklagemyndigheden har foretaget hos journalister, der på det pågældende tidspunkt beskæftigede sig med "følsomme sager". Højesterets afgørelse i 1995, der forpligtede journalisterne til at afsløre deres kilder på en domstols eller en anklagemyndigheds begæring, giver ligeledes anledning til bekymring. Det skal dog bemærkes, at Sejm er i færd med at vedtage en lovændring, som sikrer journalister erhvervsmæssig tavshedspligt.

For fjernsynets vedkommende spiller de offentlige fjernsynskanaler stadig en vigtig rolle i Polen (2 nationale kanaler, 11 lokale stationer), skønt der er sket en hurtig udvikling inden for de private kanaler (4 private kanaler, heraf to landsdækkende, 4 kanaler med kabel-TV og 10 satellitkanaler), navnlig fordi de har betydelige finansielle midler til rådighed. Myndighederne øver stadig betydelig indflydelse på disse kanaler; det må dog generelt siges, at ytringsfriheden er sikret.

Ejendomsretten er i dag sikret, og ekspropriation kan kun finde sted, hvis det sker af hensyn til offentlighedens vel, og hvis der på forhånd gives en rimelig erstatning. Spørgsmålet om erstatning til personer, som blev frataget deres ejendom af nazisterne eller kommunisterne, er stadig ikke afklaret. Derimod besluttede regeringen i februar 1997, at den ejendom, som nazisterne havde stjålet fra det jødiske fællesskab, skulle tilbagegives til jøderne, men der er endnu ikke fastsat bestemmelser om tilbagegivelse af ejendom tilhørende enkeltpersoner. Som følge af en række forvaltningsorganisatoriske problemer er det endnu ikke muligt at indføre en matrikel med ajourførte og sammenhængende oplysninger.

Der er stadig vanskeligheder med respekten for privatlivet og boligens ukrænkelighed. Skønt husundersøgelser i almindelighed forudsætter en særlig tilladelse, undlader politiet til tider at tage hensyn til denne formalitet under påberåbelse af, at sagen haster. Desuden kan anklagemyndigheden eller indenrigs- og forvaltningsministeren træffe visse beslutninger om telefonaflytning uden en dommers kontrol, selv om loven om strafferetlig procedure kræver en domstols afgørelse, før en sådan aflytning kan iværksættes. Desuden giver en lov af november 1996 om skattekontrol skattevæsenet ret til at anmode bankerne om at udlevere oplysninger om deres kunders konti uden nogen forudgående retlig procedure.

Situationen for asylansøgere er tilfredsstillende, da Polen i 1992 ratificerede Genève-konventionen af 1951 og indførte de nationale procedurer, der er nødvendige til gennemførelse deraf. Det største problem vedrører den tid, det tager at behandle anmodninger om opnåelse af flygtningestatus, idet denne behandling i gennemsnit strækker sig over ét år, medens der i den polske lovgivning er fastsat en frist på 2 måneder.

Der er ikke konstateret nogen tilfælde af umenneskelig og nedværdigende behandling i Polen.

Økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder

Retten til et leveminimum er sikret ved forfatningen.

Retten til sundhed er bekræftet i den nye forfatning af 1997, som også omfatter et princip om beskyttelse af handicappede og dårligt stillede familier.

Fagforeningsfriheden er sikret i Polen, hvor den eneste restriktion vedrører højtstående offentligt ansatte, som ikke må være medlem af en fagforening. Der er i dag registreret 318 fagforeninger i Polen.

Strejkeretten er anerkendt ved en lov fra 1991, dog ikke for "væsentlige serviceydelser" til befolkningen. Der blev i 1990'erne registreret et kraftigt fald i omfanget af strejker i forhold til den foregående periode.

Uddannelses- og religionsfriheden er også sikret. På det sidstnævnte punkt gør de polske myndigheder et stadig større arbejde for at bekæmpe antisemitisme, som bl.a. er kommet til udtryk gentagne gange i forbindelse med valgkampe, hvor "udenlandske" kandidater (dvs. personer af reel eller formodet jødisk oprindelse) er lagt for had. Den indledte retsforfølgning af personer, som er kommet med antisemitiske tilkendegivelser, viser de polske myndigheders beslutsomhed på dette område. I den nye forfatning af 1997 bekræftes trosfriheden og princippet om den polske stats neutralitet med hensyn til trossamfund.

Mindretals rettigheder og beskyttelse af mindretal

Mindretallene udgør en ubetydelig del af den polske befolkning (ca. 1,3% af befolkningen) og består overvejende af tyskere (400 000), ukrainere (300 000) og belarussere (250 000). Der menes at være omkring 40 000 sigøjnere (Romas).

Artikel 35 i forfatningen sikrer mindretallene ret til at bevare og udvikle deres sprog, deres kulturelle identitet og deres traditioner samt til at have deres egne kulturelle, religiøse og uddannelsesmæssige institutioner. Desuden nyder mindretallene godt af særlige valgregler, som gør det muligt for dem at indvælge repræsentanter i Sejm med et mindre stemmetal end det, der normalt kræves. Fire parlamentsmedlemmer fra det tyske mindretal nød godt af denne bestemmelse ved det seneste valg i 1993.

Mindretallene har ingen særlige problemer i Polen.

På uddannelsesområdet har Polen søgt at udbygge undervisningen på mindretallenes sprog i de offentlige institutter. Fremskridtet på dette område hæmmes dog af mangel på økonomiske midler, og denne mangel er blevet endnu mere udtalt siden 1996, hvor det blev pålagt kommunerne at dække skolernes driftsudgifter.

Sigøjnerne (Romas), som der ikke er særlig mange af i Polen, udsættes til tider for vold og diskrimination. Desuden befinder de sig ofte i en vanskelig social situation (arbejdsløshed, boligforhold, uddannelsesniveau, sundhed) som følge af en kombination af sociologiske elementer og utilstrækkelig hensyntagen til deres særtræk fra myndighedernes side.

1.3 Generel evaluering

Polens politiske institutioner fungerer hensigtsmæssigt og stabilt. De respekterer grænserne for deres respektive beføjelser og samarbejder indbyrdes. Parlamentsvalgene i 1991 og 1993 og præsidentvalget i 1995 var frie og betryggende. I 1991 og 1993, da valgene førte til skift i landets ledelse, skete dette under tilfredsstillende vilkår. Oppositionen deltager fuldt ud i institutionernes arbejde. Det vil være nødvendigt med en fortsat indsat for at forbedre retsvæsenets funktion og forstærke bekæmpelsen af korruptionen.

Der er ingen større problemer med respekten for de grundlæggende rettigheder. Der er dog fastsat visse begrænsninger for pressefriheden. Det vil være nødvendigt nøje at overvåge, hvorledes en ny lov, der begrænser adgangen til ansættelse i det offentlige for visse personkategorier, gennemføres. Det vil være nødvendigt, at Polen afslutter procedurerne for betaling af erstatning til dem, hvis ejendom blev beslaglagt af nazisterne eller kommunisterne.

Polen har alle de egenskaber, der kendetegner et demokrati, idet landet har institutionel stabilitet, som garanterer retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal.

2. Økonomiske kriterier

Kommissionen har i sin vurdering af Polens økonomiske situation og økonomiske udsigter navnlig taget udgangspunkt i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i København i juni 1993, hvori det hedder, at unionsmedlemskab kræver "en fungerende markedsøkonomi samt evne til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen".

Denne del af udtalelsen indeholder derfor en kort redegørelse for den økonomiske situation og baggrund, en vurdering af Polens fremskridt inden for centrale områder af den økonomiske omstilling (pris- og handelsliberalisering, stabilisering af økonomien, strukturændringer, reform af den finansielle sektor) samt en gennemgang af landets økonomiske og sociale udvikling. Der afsluttes med en generel vurdering af Polen i forhold til de kriterier, der er opstillet af Det Europæiske Råd, samt en gennemgang af udsigterne for den polske økonomi og de vigtigste indsatsområder i de fremtidige reformer.

2.1 Den økonomiske situation

Baggrund

Polen har en befolkning på 38,6 millioner og et bruttonationalprodukt (BNP) på omkring 200 mia. ECU) (udtrykt i købekraftsparitet); indbyggertallet udgør næsten 11% af EU's, mens økonomien kun repræsenterer 3% af EU's. BNP pr. indbygger udgør ca. 31% af EU-gennemsnittet, målt i købekraft. Månedslønnen er ca. 250 ECU.

Polen blev medlem af OECD i 1996 som det tredje centraleuropæiske land efter Ungarn og Den Tjekkiske Republik. Polen tiltrådte allerede GATT-aftalen i 1967 og blev medlem af WTO i 1995. Polen var et af de oprindelige medlemmer af CEFTA.

Den økonomiske omstillingsproces

Da Polen startede med sin "chokterapi" i januar 1990, havde landet gennemlevet et tiår med voksende politiske og økonomiske problemer, hvor det ikke var lykkedes at rette op på den aktuelle og tidligere fejlslagne politik. I 1980 førte prisstigninger på fødevarer til en række strejker, der blev ført an af Solidaritetsbevægelsen. Polen var ude af stand til at indfri sine internationale gældsforpligtelser. Militærmyndighederne forsøgte forgæves at genskabe en vis form for økonomisk orden, og ved udgangen af 1980'erne var den polske økonomi helt klart på vej mod sammenbrud. Da Polen ikke var i stand til at betale renter og afdrag på sin udenlandske gæld, som var blandt de højeste i verden i mere end ti år, kunne det ikke låne mere i udlandet. Der blev pålagt økonomiske sanktioner af Vesten, som krævede, at den militære undtagelsestilstand og forbuddet mod Solidaritet blev ophævet. Den statskontrollerede del af økonomien stagnerede fuldstændigt, og der opstod akut knaphed på selv livsfornødenheder. Ved udgangen af årtiet var landet på vej mod hyperinflation.

Skønt den oprindelige plan, som Polen startede sin overgang med ("Balcerowicz-planen"), var drastisk og ganske omfattende, var der ikke tale om væsentlige omslag i dens gennemførelse til trods for flere regeringsændringer. I retrospektiv og i sammenligning med, hvad der skete i andre overgangsøkonomier, havde Polen et ret begrænset fald i produktionen og var det første land til at opleve fremgang. Den polske økonomi begyndte at vokse i 1992

og nåede i 1995 igen op på produktionsniveauet fra før overgangen og vokser fortsat stærkt. I november 1996 blev Polen medlem af OECD. Det forhold, at jordbesiddelsen er meget fragmenteret, er et problem for omstruktureringen inden for landbruget. Men der er gjort nogle forbedringer inden for den retlige ramme for at lette handelen med landbrugsjord, og der er gjort forsøg på at overvinde nogle af de praktiske konsekvenser af jordfragtmenteringen, f.eks. ved at tillade uformelle forpagtningsarrangementer.

En fordel ved den polske økonomi var, at selv under kommunismen var en vis del af økonomien på private hænder, specielt i landbruget. Lige før ændringen i 1989 var stort set en tredjedel af arbejdsstyrken beskæftiget i den private sektor, og den producerede en fjerdedel af BNP. Dette er en af forklaringerne på, at aktiviteten i den private sektor ekspanderede så hurtigt efter kommunismens fald. Antallet af private virksomheder er vokset ganske betydeligt. Dette er sket langt mere som følge af skabelsen af nye virksomheder end som følge af den formelle privatisering af statsaktiver. Næsten 65% af arbejdsstyrken er nu beskæftiget i den private sektor - som nu repræsenterer 60% af BNP - hovedsagelig i mindre virksomheder. Mere end 95% af de private virksomheder består af firmaer med fem ansatte eller mindre. Det samlede antal private virksomheder er allerede tre gange større end antallet af statsvirksomheder, og væksten i den private sektor forklarer i vid udstrækning opsvinget i eksporten og investeringerne.

Udenlandske direkte investeringer

Til trods for den positive internationale vurdering af den polske chokterapi-tilgang kom de udenlandske direkte investeringer langsomt i gang i de første faser af omstillingen. De indadgående udenlandske direkte investeringer er siden 1994 begyndt at tage betydeligt til. I 1996 udgjorde indstrømningen omkring 1,8% af BNP. Den kumulative indstrømning af udenlandske direkte investeringer har siden 1989 udgjort 4 mia. ECU (kilde: EBRD), der svarer til lidt over 100 ECU pr. indbygger (det polske regeringsagentur for udenlandske investeringer (PAIZ) meddeler, at de indadgående udenlandske direkte investeringer alene i 1996 nåede op på 4 mia. ECU. PAIZ skønner, at den kumulative tilstrømning af udenlandske direkte investeringer siden 1990 har udgjort omkring 11 mia. ECU). Ved siden af den potentielle indenlandske efterspørgsel - Polen er det største nationale marked i regionen målt ved befolkningen - er nærheden ved det tyske marked afgørende for at tiltrække udenlandske direkte investeringer.

Den økonomiske struktur

I perioden efter 1989 er **landbrugets** andel i det polske BNP faldet væsentligt. Landbrugets andel i den samlede bruttoværditilvækst er nu mindre end 8%. Den meget højere andel i beskæftigelsen viser, at omstillingen i landbrugssektoren først lige er ved at komme i gang. Den nødvendige tilpasning har væsentlige konsekvenser for økonomien som helhed. I overgangsperioden har landbrugsbeskæftigelsen en bufferfunktion. I dag afhænger mere end 4 millioner arbejdstagere - en fjerdedel af arbejdsstyrken - fortsat på den ene eller anden måde af indkomst fra landbruget. For nogle af disse arbejdstagere er det ikke den eneste indkomstkilde. Et væsentligt element i regeringens støtte til landbefolkningen består i socialsikringsydelser, der sikres via KRUS-fonden. I en situation med konstant høj arbejdsløshed, hvor hovedimpulsen til økonomisk vækst stammer fra produktivitets-

forbedringer, er det vanskeligt for arbejdstagerne i landbruget at finde job andre steder i landdistrikterne.

Forskellen mellem landbrugssektorens bidrag til BNP og landbrugets andel i den samlede beskæftigelse viser, at arbejdsproduktiviteten i landbruget er meget lavere end arbejdsproduktiviteten i økonomien som helhed. Landbrugsproduktionen foregår generelt på små bedrifter, og der er mangel på teknologi. Bedrifternes gennemsnitlige størrelse er 6,7 ha, men dette gennemsnit dækker over et stabilt antal små bedrifter og et voksende antal enheder på over 15 ha. Hvis de tidligere statsejede bedrifter medregnes, dyrkes 50% af landbrugsjorden af store bedrifter. De er hovedsagelig lokaliseret i det nordlige Polen, hvor den gennemsnitlige bedriftsstørrelse overstiger 15 ha. I den sydøstlige del af Polen er den gennemsnitlig bedriftsstørrelse 4,5 ha. De umiddelbare udsigter til en omstrukturering af landbrugssektoren er ikke gode. Mens antallet af personer, der udelukkende er beskæftiget i landbruget, er steget i de seneste år, er det kun 15-20% af landbrugsbedrifterne, som selv genererer tilstrækkelige finansielle ressourcer til at kunne investere i en udvidelse af landbrugsaktiviteten.

Prisen på hovedparten af landbrugsprodukterne i Polen er betydeligt lavere end i EU. Pris/omkostningsklemmen bevirkede et fald i produktionen i de første år i overgangsperioden, da subsidierne til landbrugssektoren i stort omfang blev fjernet. I 1993 ændredes Polens samlede handelsoverskud for landbrugsprodukter til et underskud på trods af det betydelige overskud, der fortsat gjorde sig gældende på handelsbalancen over for Østeuropa. Hovedårsagen til det vedholdende handelsunderskud for landbrugsprodukter over for Vesten er forskellen i produkternes kvalitet. Hvis kvaliteten skal forbedres og de potentielle produktivitetsgevinster realiseres, kræves der betydelige investeringer i infrastruktur og en radikal modernisering af landbruget.

Den polske regering oprettede i 1990 landbrugsmarkedsagenturet (ARR) for at stabilisere landbrugs- og fødevaremarkederne og beskytte landbrugernes indkomster; ARR er i et vist omfang en afspejling af den fælles landbrugspolitik. Fødevareudgifterne udgør en høj andel af forbruget. ARR er baseret på et system med minimumspriser for hvede, mælk og korn, men det er ikke lykkedes at tilvejebringe prisstabilitet med statsintervention. Andelen af fødevare- og landbrugsprodukter i forbruget er antagelig ved at falde som følge af den ændring i husholdningernes forbrugsmønstre, der finder sted, når de bevæger sig op i højere indkomstlag, men samtidig hermed skifter forbruget til importvarer af højere kvalitet.

Industrien, der tegner sig for over 30% af den indenlandske produktion og omkring 25% af den samlede beskæftigelse, er meget dynamisk og har været den drivende kraft bag fremgangen. Fremstillingssektoren har udvist en stærk produktivitetsstigning. Mellem 1994 og 1996 voksede produktionen med næsten 10% pr. år, mens beskæftigelsen stort set forblev konstant. I januar 1997 var produktionen i fødevareindustrien, der udgør en fjerdedel af den samlede produktion inden for fremstillingsvirksomhed, 25% højere end det månedlige gennemsnit i 1994. De fleste andre industrigrene udviser en tilsvarende vækst i produktionen. Fremstillingen af motorkøretøjer, der langt er den hurtigst voksende industrigren, fordobledes næsten. Flere vestlige og østasiatiske bilproducenter har åbnet samlefabrikker i Polen. Derimod er produktionen af de fleste primære produkter faldet. En særlig betrængt sektor er kulminedrift, hvor priserne og lønningerne er steget hurtigere end i resten af økonomien. Kul vil i stigende omfang blive erstattet af importeret naturgas for at dække økonomiens fremtidige behov. Det polske gasselskab har underskrevet en 25-årig aftale med Ruslands

Gazprom, der på lang sigt forventes at dække 40% af Polens energibehov. Andre vigtige sektorer, hvor det er nødvendigt at foretage omstruktureringer, er stålindustrien og skibsbygning.

Nøgletal for økonomien *(1996-data, hvis ikke andet er angivet)*		
Befolkning	*millioner*	38,6
BNP per capita	*KKS-ECU (1995)*	5 300
i % af gennemsnittet for EU-15	*% (1995)*	31
Landbrugets andel af:		
bruttoværditilvæksten	*% (1995)*	6,6
beskæftigelsen	*% (1995)*	26,9
Bruttoudlandsgæld/BNP	*%*	32
Eksport af varer og tjenester/BNP	*% (1995)*	26
Udenlandske direkte investeringer*	*mia. ECU*	4,0
	ECU per capita	100
** Udenlandske direkte investeringer omregnet efter kursen ultimo 1996, 1 ECU = 1,25299 USD*		
Kilde: Kommissionens tjenestegrene, nationale kilder, EBRD		

Tjenestesektoren er vokset temmelig hurtigt. Detailhandelen er næsten udelukkende på private hænder. Udenlandske selskabers franchisevirksomhed er kommet ind på det polske marked. Udenlandske detailhandlere og specielt fødevarekæder er i stigende grad kommet ind på markedet. Selv om de førende hotel- og restaurantkæder er etableret i de fleste byer, er der fortsat udviklingsmuligheder i betragtning af den forventede vækst i turist- og forretningsvirksomheden. En anden sektor med store muligheder for økonomisk vækst er finans- og bankvæsenet.

Polen har en betydelig **uformel sektor**. Integrationen af denne del af økonomien har været genstand for en betydelig opmærksomhed i regeringernes forskellige programmer. Til trods for væksten i den private sektor har der været en nedgang i selskabsskatterne. Det antages, at mange små virksomheder venter med at give oplysninger til skattemyndighederne, indtil de har konsolideret deres situation, så de kan indtjene et overskud. Et andet tegn på, at der finder underdeklarering sted i forretningslivet, er en betydelig uregistreret handel som målt ved valutaindskud i private valutakontorer, der androg 5,5 mia. ECU i 1996. Men den vigtigste indikation på eksistensen af en betydelig grå zone kommer fra arbejdsstyrkeundersøgelsen, der påviste 2,4 millioner job (næsten udelukkende deltidsjob), som ikke fanges i de normale beskæftigelsesstatistikker, der er baseret på data fra registrerede virksomheder.

Liberalisering

Prissystemet

Reformprogrammet begyndte med pris- og handelsliberalisering. Siden januar 1990 har langt hovedparten af priserne været bestemt af markedet, selv om nogle vigtige priser fortsat er

under administrativ kontrol: energi, offentlig transport, huslejer, lægemidler og spiritus. Da de er vigtige poster i husholdningernes forbrug, spiller de en betydelig rolle i inflationstallene: 23% af priserne i inflationsindekset er administrerede priser. Som nævnt ovenfor ydes der prisstøtte til nogle vigtige landbrugsprodukter, som også udgør en væsentlig komponent i forbrugskurven.

Handelssystemet

Udenrigshandelen blev liberaliseret i meget vid udstrækning i begyndelsen af overgangsperioden, men der er siden sket visse tilbageskridt. De fleste toldskranker og ikke-toldmæssige skranker for handelen blev fjernet i 1990, og mange af de resterende barrierer er siden blevet gjort mere gennemsigtige. Kvantitative restriktioner på landbrugseksporten blev f.eks. omdannet til told i maj 1995. Denne told blev imidlertid på visse punkter øget nærmere end reduceret. Et klart eksempel er den 6% tillægsimporttold, der blev indført i 1992 og anvendt på alle varer. Den er siden blevet reduceret gradvis, og regeringen fjernede fuldstændig tillægsafgiften i begyndelsen af 1997. Der er imidlertid fortsat tvivl om regeringens beslutsomhed med hensyn til at modstå et stigende pres for proceduremæssig og ikke-toldmæssig beskyttelse. Dette pres er særlig stærkt i landbrugssektoren, men der har også været forsinkelser i afviklingen af told på import af stål og petrokemiske produkter ved henvisning til bestemmelserne om omstrukturering i Europaaftalen.

For at støtte eksportørerne og banker, der finansierer eksporttransaktioner, oprettedes eksportkreditforsikringsselskabet i 1991; det ejes hovedsagelig af offentlige organer og statsejede banker. Direkte eksportstøtte via kreditgivning er relativt begrænset.

Valutasystemet

Som en del af handelsliberaliseringen blev zlotyen gjort konvertibel for handelstransaktioner i 1991, og den blev fuldstændig konvertibel for transaktionerne på de løbende poster i 1995. Der findes stadig restriktioner på grænseoverskridende kapitaltransaktioner. Zlotyen er knyttet til en kurv af valutaer med et bånd på ca. 7%, og centralkursen devalueres hver måned med 1%. Valutakursen er således underlagt et klart regime, idet den devalueres i overensstemmelse med den annoncerede politik med kun få ad hoc-tilpasninger. På grund af den stærke eksterne stilling apprecieredes markedsvalutakursen i 1995, og centralkursen blev derfor revalueret.

Valutakursstyringen blev et problematisk område i den monetære politik i 1996, da den kortfristede kapitalindstrømning steg som følge af en kombination af højere rentesatser og forventningen om yderligere revalueringer. Som reaktion gik Polens nationalbank væk fra at operere med direkte rentemål og over til at operere med mål for reserver. Valutakursen fik også lov til at svinge mere frit inden for båndbredden, hvilket øgede usikkerheden og dermed modvirkede spekulativ kapitaltilstrømning. Dette giver de pengepolitiske myndigheder større fleksibilitet.

Stabilisering af økonomien

Internt

Reformomkostningerne har ikke været ubetydelige. Den hurtige inflation i 1989 og nedgangen i produktionen i de følgende to år blev ledsaget af et fald i reallønningerne og et dramatisk fald i investeringerne. Levestandarden faldt. Arbejdsløsheden voksede kraftigt. Det offentlige budgetunderskud voksede.

Udviklingen i de økonomiske nøgletal		**1994**	**1995**	**1996**
Vækst i realt BNP	%	5,2	7,0	6,0
Forbrugerprisinflation				
Årligt gennemsnit	%	32,2	27,8	19,9
december-december	%	29,4	21,9	18,7
Arbejdsløshed, ultimo året	% *ILO-definition*	14,4	13,3	12,4
Offentlig budgetbalance	*% af BNP*	-2,4	-1,9	-2,6*
Balance på de løbende poster	*% af BNP*	-1,0	-1,9	
- inkl. uklassificerede transaktioner			4,6	-1,0
Gæld/eksport	%	249	192	146
Udenlandske direkte investeringer	*% af BNP*	0,6	1,1	1,8

** Statsbudgettet alene*
Kilde: Kommissionens tjenestegrene, nationale kilder, EBRD

Situationen er blevet bedre hvert år. Den reale BNP-vækst har været positiv siden 1992. I 1995 udviste økonomien en rekordvækst på 7% i reale termer, og væksten ser ud til stort set at ville fortsætte i samme rytme. Reallønningerne har været stigende siden 1994, og arbejdsløshedsprocenten begyndte at falde i 1996. I udgangen af april 1997 lå den registrerede arbejdsløshed på 2,1 millioner, hvilket er lavere end i de fem foregående år og svarer til mindre end 13% af arbejdsstyrken. Inflationen, der lå på 20% i det meste af 1996, viser nu en klar nedadgående tendens. I april lå inflationen på 15,3%. Målet på 13% ved udgangen af 1997 er inden for rækkevidde. Statens budgetunderskud er blevet reduceret til lige under 3% af det nominelle BNP. I dette tal er medregnet statsindtægter fra privatiseringerne, og tallet gælder kun for statsbudgettet. Hvis der ikke gennemføres en reform af socialsikrings- og pensionsordningerne - som parlamentet overvejer i øjeblikket - kan balancen på de offentlige budgetter blive alvorligt påvirket af de socio-demografiske ændringer på længere sigt. Offentlig gæld/nominelt BNP-forholdet er faldet og er nu 54%.

Eksternt

Polen er en stor og i stigende grad åben økonomi, idet eksporten stort set tegner sig for en fjerdedel af BNP, hvilket gør den polske økonomis åbenhed sammenlignelig med EU-medlemsstater af tilsvarende størrelse målt ved befolkningen. Det officielle handelsunderskud androg 1,4 mia. ECU i 1995. Men med indtægterne fra uregistreret handel, som anslås til at have været 6,0 mia. ECU, vil handelsbalancen have udvist et betydeligt overskud. Skønnene over disse handelsstrømme har været medtaget i dataene for de løbende poster siden januar 1996.

Det officielle løbende underskud voksede igennem 1995, ikke kun på grund af underskuddet på de synlige og usynlige poster, men også fordi rentebetalingen på den udenlandske gæld blev genoptaget. Det løbende underskud voksede til 1,8 mia. ECU i 1995 sammenlignet med 0,8 mia. ECU i 1994. Hvis balancen på den uregistrerede handel medregnes, ville de løbende poster i 1995 have udvist et overskud på 4,2 mia. I 1996 ændredes dette overskud til et underskud på 1,41 mia. ECU, som, udtrykt i procent af BNP, stadig er et moderat underskud. Handelsunderskuddet øgedes fra 1,4 mia. ECU i 1995 til 6,5 mia. ECU i 1996, hvilket skyldtes, at importen steg tre gange hurtigere end eksporten. Dette blev stort set udlignet af den positive balance for uklassificerede transaktioner, der faldt fra 6,0 mia. ECU i 1995 til 5,7 mia. ECU i 1996. Det største del af de uregistrerede transaktioner, som tidligere indgik under de finansielle poster som private bankagenturers køb af udenlandsk valuta, antages at have forbindelse med turisme og handelstransaktioner, der ikke dækkes af toldstatistikken ved den østlige grænse. En mindre del vedrører grænsehandel ved den vestlige grænse.

I 1980'erne havde Polen verdens fjerdestørste udlandsgæld og var ikke i stand til at betale afdrag og renter på den. I 1991 og 1994 blev der indgået aftaler om gældsreduktion og gældssanering med statslige og kommercielle kreditorer, således at Polen igen kunne afdrage og betale renter på gælden. Gældsbetjeningsbyrden er blevet lettet og er jævnt blevet reduceret som følge af en stærk eksportvækst: kun 10% af eksportindtægterne gik til tilbagebetaling af gæld i 1995 sammenlignet med 70% (opgjort på et forfaldsgrundlag) i 1991. Polen har som følge heraf igen fået adgang til de internationale kapitalmarkeder.

Den eksterne stilling er stærk. Siden udgangen af 1993 har valutareserverne været hurtigt stigende som følge af en konstant indstrømning af udenlandske investeringer og porteføljeinvesteringer. I oktober 1996 udgjorde reserverne næsten 14 mia. ECU, hvilket dækker 6 til 7 måneders import.

Strukturændringer

Udenrigshandelen

Siden overgangen begyndte, har der været en betydelig omlægning af handelen over mod de vestlige markeder og i særdeleshed over mod EU. Ændringen i handelen fandt hovedsagelig sted mellem 1989 og 1993. I 1994 og 1995 medførte væksten på de central- og østeuropæiske markeder, at deres andele i den polske handel voksede. Eksporten til Central- og Østeuropa er desuden på det seneste begyndt at vokse hurtigere end Polens import fra dette område. EU er fortsat Polens langt vigtigste handelspartner, idet EU tegner sig for to tredjedele af eksporten. Eksporten til Tyskland udgør alene mere end en tredjedel af den samlede eksport.

Arbejdsmarkedet

Nedgangen i produktionen og omstruktureringen af virksomhederne resulterede i et betydeligt fald i beskæftigelsen. Arbejdsløsheden voksede derfor og steg fra et ubetydeligt niveau i begyndelsen af 1990 til mere end 14% af arbejdsstyrken i 1994. Stigningen i arbejdsløsheden har været særlig stærk i områder, der afhænger af et enkelt stort produktionsanlæg eller en enkelt sektor. I 1996 begyndte den registrerede arbejdsløshed at falde og er nu nede på 12,4% (april 1997). Faldet udlignedes imidlertid ikke af en tilsvarende stigning i beskæftigelsestallene. De officielle tal viser, at næsten 65% af beskæftigelsen findes i den private sektor.

Fra 1992 indførte regeringen en lønstigningsskat og en lump sum-skat på egenkapitalen for at kontrollere lønningerne. Lønstigningsskatten blev afskaffet i april 1994, og præsidenten godkendte en ny og mere fleksibel lønkontrolordning i juli 1994, efter at den tidligere var blevet nedstemt. Inden for rammerne af den nye ordning for kollektive overenskomster fastsætter en trepartskommission lofter for den kvartalsvise og årlige stigning i reallønningerne i firmaer med mere end 50 ansatte. Dette giver i princippet myndighederne visse muligheder for at modstå fuld og automatisk indeksering.

Regeringen er også ved at gøre forsøg med at foretage automatisk indeksering af offentlige lønninger, pensioner og den generelle mindsteløn på grundlag af de kvartalsvise inflationstal. Succesen har hidtil været begrænset, og ordningen minder stadigvæk meget om en *de facto*-indeksering.

De offentlige finanser

Skattereformen var meget afgørende, da regeringsrollen blev omdefineret og indtægtskilderne blev ændret. Reformen af skattesystemet var radikal og hurtig, idet der blev indført selskabs- og indkomstskat og moms i 1993. Der er begyndt at blive indført ændringer i socialsikringsordningen, men det er nødvendigt med yderligere reformer, da underskuddene i socialsikringsfondene fortsætter med at stige. Det hovedområde, der trænger til at blive justeret, er pensionsordningen, som ikke blot belastes af udsigterne til en aldrende befolkning, men også af den meget lave lovbestemte pensionsalder og de fordelagtige muligheder for førtidspensionering.

Myndighederne er gang på gang løbet ind i problemer, når de har forsøgt at udvide skattegrundlaget. De små virksomheder tilskyndes ikke til at blive officielt registreret, bortset fra de situationer, hvor de tilbydes skattefritagelser eller skattely i form af frie industrizoner. Dette er forklaringen på, at selskabsskatternes andel i de samlede statsindtægter faldt på trods af en stærk stigning i virksomhedernes overskud. Skatteunddragelse og skatterestancer skaber yderligere problemer for skattemyndighederne.

De samlede offentlige udgifter udgør omkring 50% af BNP. Subsidier til virksomheder, der i 1980'erne udgjorde en høj procentdel af de statslige udgifter, repræsenterede stadig 8% af BNP i 1990. Egentlige subsidier på statsbudgettet er siden blevet reduceret til mindre end 2% af BNP. På det seneste er der igen sket en stigning i støtten til virksomhederne inden for rammerne af omstruktureringsprogrammer, hovedsagelig i kulsektoren og i forbindelse med behandlingen af giftigt affald. Subsidiernes betydning på de offentlige budgetter kan derfor

forventes at øges igen. Implicitte subsidier i form af skatte- og socialsikringsrestancer er heller ikke fuldstændig blevet elimineret, og der skabes nye fritagelser som følge af etableringen af frie økonomiske zoner.

Virksomhedssektoren: Privatisering og omstrukturering

Overgangen til en markedsøkonomi er helt klart forbundet med privatisering af statsejendom og omstrukturering af produktionsprocessen. For økonomien som helhed anslås det, at 60% af BNP skabes i den private sektor. Den "lille" privatisering inden for detailhandel, restaurationsbranchen og tjenestesektorerne var stort set gennemført mellem 1990 og 1992. Den "store" privatisering kom derimod langsomt i gang, således at privatiseringsprocessen først er helt afsluttet for ganske få store virksomheder. Den private sektors andel i industriproduktionen udgjorde 52% i 1996. Privatiseringen går også langsomt inden for energi og telekommunikation, og der er stærk modstand inden for post- og transporttjenester. Der var en vis fremdrift i processen i 1995 med lanceringen af masseprivatiserings-programmet via kuponsalg.

Den relativt langsomme start på den "store" privatisering betyder ikke, at der ikke har fundet ændringer sted i økonomien som helhed; det er faktisk lykkedes for nogle store virksomheder at omstrukturere i et vist omfang, samtidig med at de er statsejede. Men ekspansionen i den private sektor skyldes i vid udstrækning fremkomsten af nye virksomheder. Grundlaget for denne udvikling var de liberale regler om etablering af virksomheder, beskedne skatte-incitamenter, en decentraliseret handelspolitik og valutakonvertibilitet. Alt dette betød, at virksomhederne kunne starte op med en beskeden kapitalmængde og således komme uden om problemerne med høje rentesatser og knaphed på banklån.

Tempoet i omstruktureringen afhænger til dels af adgangen til at fremskaffe kapital til nye investeringer. De kan baseres på tilbageholdt indtjening eller indenlandske lån, eller kapitalen kan fremskaffes ved salg af aktier eller fra udlandet. Som følge af den langsomme privatisering af store virksomheder har virksomhedernes låntagning i udlandet været ret begrænset, men på det seneste er udenlandske direkte investeringer begyndt at flyde til Polen, efterhånden som mulighederne for investeringer er blevet større.

Den finansielle sektor

Monobanksystemet blev afskaffet i 1989, da centralbank- og forretningsbankfunktionerne blev adskilt. Siden er der sket en ganske hurtig udvikling i banksektoren. Banktætheden i Polen er fortsat ret lav, og transaktionerne i den private sektor i Polen er stadig i vid udstrækning kontant-baseret, men bankernes effektivitet er klart forbedret. I 1995 blev rentabiliteten i banksektoren som helhed igen positiv efter to år med negative resultater, der hovedsagelig skyldtes, at der blev sat reserver til side til dækning af dårlig gæld. Banksystemets sundhed blev øget ved kapitaltilførsel til statsejede banker, forbedring af de private bankers kapitalgrundlag og intensiveret tilsyn.

I Polen er der et stort antal forretningsbanker, der er underkastet den polske nationalbanks tilsyn, herunder statsejede banker og udenlandsk ejede banker. Mellem 1991 og udgangen af 1996 skete der store ændringer i banksystemet. Antallet af forretningsbanker blev øget fra 76 til 78, mens antallet af andelsbanker faldt fra 1 665 til 1 394. Bankernes samlede aktiver

udgjorde 198 mia. zloty, dvs. omkring 57% af BNP. Ved udgangen af 1996 ejede staten lige lidt under 50% af forretningsbankernes samlede aktiekapital. Samtidig voksede den udenlandsk ejede andel til lidt under 30%. Staten kontrollerede aktiemajoriteten i 24 banker, mens 32 andre blev kontrolleret af polske aktionærer. Udenlandske aktionærer ejede flertalsinteresserne i 24 banker. Regeringens politik er at fremme tilstedeværelsen af udenlandske banker via stiftelse af aktieselskaber eller via erhvervelse af aktier i polske banker. Begrundelsen for denne politik er, at det vil støtte privatiseringsprocessen og også styrke banksektorens kapitalgrundlag.

I perioden 1993-1995 er der kun blevet privatiseret fire af de ni statsejede, såkaldte regionale forretningsbanker, der opstod efter opløsningen af Polens nationalbank. I øjeblikket er endnu en bank ved at blive privatiseret, mens de resterende fire skal privatiseres i 1998. Af de 5 største landsdækkende polske banker er kun én blevet fuldstændig privatiseret og en anden er i øjeblikket ved at blive privatiseret. Indlånsmarkedet domineres af de ni regionale banker og de fem store banker. Lånemarkedet er mindre koncentreret.

En indikator på utilstrækkelig konkurrence i banksektoren er forskellen mellem indlåns- og udlånsrentesatserne, som fortsat er meget stor, da bankerne stadigvæk har problemer med dårlige lån. Den samlede andel af dårlige lån udgjorde næsten 6% ved udgangen af 1996. Da nationalbanken anslår, at mindre end 4% af de nye lån vil blive dårlige lån, kan situationen forventes at forbedres. Forskellen mellem rentesatserne for udlån og indlån faldt faktisk fra 12,5 procentpoint i 1991 til omkring 8 point i 1996. Andelen af lån til private firmaer i bankernes låneportefølje har været voksende, men den er stadig lavere end andelen af lån til statsvirksomheder. De fleste banklån har en løbetid på op til 1 år.

Warszawas fondsbørs åbnede i 1991. Der er fem børsarbejdsdage om ugen, men antallet af selskaber, der er noteret, er fortsat ret begrænset. Ved udgangen af 1996 blev 106 selskaber handlet med en markedsværdi på omkring 6,8 mia. ECU. Andre 25 selskaber forventes at blive optaget til notering i 1997. På det seneste er der blevet noteret 15 nationale investeringsfonde, som kontrollerer 512 tidligere statsejede selskaber, der er blevet privatiseret ved masseprivatiseringsprogrammer. Udviklingen af et over-the-counter-marked, som kan blive mere fleksibelt end fondsbørsen, kunne fremme den sekundære handel med aktiecertifikater og dermed bidrage til at gøre masseprivatiseringsprogrammet til en succes. Denne plan, der blev lanceret i august 1995, er blevet godt modtaget af publikum, idet der blev uddelt 26 mio. kuponer, og priserne på det sekundære marked er steget stærkt.

Statsobligationerne dominerer aktiviteten på obligationsmarkedet, idet markedet for virksomhedsobligationer ikke er særlig udviklet. Pengemarkedet er i sin vorden, selv om markedets størrelse og likviditeten er øget i de seneste år.

Den økonomiske og sociale udvikling

Sociale indikatorer

Polen har en relativ ung befolkning med en høj alfabetiseringsgrad. I 1970'erne var der en betydelig vandring fra landdistrikter til byområder. Den forventede levetid er stigende, men ligger fortsat lavere end EU-gennemsnittet.

Arbejdsstyrken er relativ stor på grund af en høj erhvervsfrekvens og er veluddannet. Mere end en tredjedel af befolkningen og 65% af den arbejdende befolkning har mindst en skoleuddannelse på sekundærtrinnet. Omkring 10% af arbejdsstyrken har en universitetsuddannelse. I øjeblikket fortsætter omtrent 96% af børnene deres uddannelse på sekundærtrinnet.

Regionale og sektorale skævheder

Regions- og sektorplanlægningen i Polen plejede at fungere sådan, at de magtfulde industriers interesser vejede tungere end de regionale interesser. Der blev oprettet industrizoner tæt på de store byer, som allerede var veludstyret med infrastruktur. Regionalpolitikken er forblevet svag efter 1990 på trods af uddelegeringen af en vis myndighed og af et vist finansielt ansvar til de lokale myndigheder, herunder de store byer. Et af problemerne ser ud til at være, at strukturen med 49 wojewodztwo ("amter"), der blev skabt på grundlag af større regioner under kommuniststyret, ikke passer særlig godt med de regionale identiteter.

Tempoet i privatiseringen var højest i de mest industrialiserede regioner, hvor det eksisterende og relativt moderne kapitalapparat udgjorde en kritisk masse, og hvor den nødvendige infrastruktur var på plads. Privatiseringen var også en succes i de store byområder, hvor det viste sig at være relativt let at ændre ejerskabet i detailhandelsfirmaerne. Tilstrømningen af udenlandsk kapital var oprindelig koncentreret på de store bycentre og den vestlige del af landet. En tredjedel af alle joint ventures var lokaliseret i Warszawa-"amt", og mere end tre fjerdedele af joint ventures var registreret i de ti førende "amter".

Arbejdsløshed er i høj grad et regionalt problem. I nogle områder i den nordlige del af Polen ligger arbejdsløsheden så højt som på 30%, mens den kun er 5% i Warszawa-området. Arbejdsmarkedet er klart strammere i byområder som Warszawa, Katowice og Lodz. Dette gælder særlig den del af befolkningen, der har en postgymnasial uddannelse eller en erhvervsuddannelse på sekundærtrinnet. I de mere landlige områder er arbejdsløsheden fortsat stigende.

2.2 Økonomien set i lyset af medlemskab

Indledning

Det Europæiske Råd i København i 1993 fastsatte, hvilke betingelser de associerede lande i Central- og Østeuropa skal opfylde for at blive medlemmer af EU. De økonomiske kriterier er:

- en fungerende markedsøkonomi
- evne til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen.

Disse kriterier er indbyrdes afhængige. For det første vil en fungerende markedsøkonomi bedre kunne klare konkurrencepresset. For det andet er det fungerende marked i forbindelse med medlemskab af EU det indre marked. Et EU-medlemskab, der ikke indebærer integrering i det indre marked, giver ingen økonomisk mening, hverken for Polen eller dets handelspartnere.

Tilslutning til *EU's regelværk*, specielt reglerne vedrørende det indre marked, er således afgørende for et ansøgerland, som permanent skal påtage sig de økonomiske forpligtelser ved et medlemskab. Denne uigenkaldelige forpligtelse er nødvendig for at give sikkerhed for, at alle dele af det udvidede EU-marked vil fortsætte med at fungere efter fælles regler.

Evnen til at tilslutte sig *EU's regelværk* har flere dimensioner. På den ene side skal Polen kunne påtage sig de økonomiske forpligtelser ved et medlemskab på en sådan måde, at det indre marked fungerer uproblematisk og retfærdigt. På den anden side forudsætter Polens evne til at høste det fulde udbytte af konkurrencepresset på det indre marked, at de grundlæggende økonomiske forhold er gunstige, og at den polske økonomi er præget af fleksibilitet og råder over tilstrækkelig menneskelig og fysisk kapital, især infrastruktur. Hvis disse forhold ikke er til stede, vil konkurrencepresset efter al sandsynlighed blive opfattet som for intenst i visse dele af samfundet, og der vil lyde krav om protektionistiske foranstaltninger, som, hvis de blev gennemført, ville trække tæppet væk under det indre marked.

Et ansøgerlands evne og vilje til at tilslutte sig og gennemføre *EU's regelværk* har afgørende betydning, fordi omkostningerne og fordelene ved at gøre det kan være ulige fordelt over tiden og på erhvervssektorer og samfundsgrupper. En bred konsensus om, hvilke ændringer i den økonomiske politik EU-medlemskab nødvendiggør, og en målbevidst gennemførelse af økonomiske reformer på trods af pres fra interessegrupper mindsker risikoen for, at et land ikke er i stand til at påtage sig de økonomiske forpligtelser ved et medlemskab.

For de offentlige myndigheder kræver EU-medlemskab administrativ og retlig kapacitet til at omsætte og gennemføre den brede vifte af teknisk lovgivning, der er nødvendig for at fjerne hindringerne for den frie bevægelighed inden for EU og derved sikre det indre markeds funktion. Disse aspekter behandles i senere kapitler. For den enkelte virksomhed er virkningen for konkurrenceevnen af at tilslutte sig *EU's regelværk* afhængig af dens evne til at tilpasse sig de nye økonomiske forhold.

En fungerende markedsøkonomi

En markedsøkonomi forudsætter, at ligevægten mellem udbud og efterspørgsel findes ved markedskræfternes frie spil. Der foreligger en fungerende markedsøkonomi, når retssystemet, herunder reguleringen af ejendomsretten, er på plads og er i stand til at håndhæve retslige afgørelser. En markedsøkonomi fremmes og forbedres af makroøkonomisk stabilitet og konsensus om hovedlinjerne i den økonomiske politik. En veludviklet finansiel sektor og det forhold, at der ikke findes væsentlige hindringer for markedsadgang og markedsudtræden, bidrager til at effektivisere den måde, en økonomi fungerer på.

Den polske økonomi fungerer som en markedsøkonomi, skønt der er store muligheder for en yderligere udvikling i den retning. Specielt er ejendomsmarkedet underudviklet. Selv under det kommunistiske styre fungerede en del af den polske økonomi som en markedsøkonomi, selv om den primært var baseret på en form for byttehandel. Landbrugssektoren blev aldrig fuldstændig kollektiviseret, og der eksisterede altid et uformelt netværk af sort forretningsvirksomhed. Dette er en af forklaringerne på, at overgangsprocessen har været så dynamisk.

Udfordringen for de polske myndigheder er at bringe denne grå zone frem i lyset og at gøre den til en del af den officielle økonomi. For at tilvejebringe en legalisering af sorte aktiviteter skal virksomhederne tilskyndes til at lade sig registrere hos myndighederne og til at betale skatter. Det er ikke tilstrækkeligt at gøre skatteopkrævningssystemet tvunget og gøre det attraktivt for firmaerne at lade sig registrere ved at tilbyde skattelempelser. Den retlige ramme bør være sådan, at firmaerne har en aktiv interesse i at blive registreret, f.eks. fordi det giver dem den nødvendige retlige beskyttelse i tilfælde af kommercielle tvistigheder, eller fordi det vil sætte dem i stand til at få lettere adgang til de finansielle markeder.

Med undtagelse af visse energipriser og i et vist omfang huslejer og lægemiddelpriser er de fleste priser i Polen markedsbestemte og ikke længere offentligt administreret. Prissætningen på kulmarkedet forvrides, fordi kulminerne fortsat får lov til at operere på et tabsgivende grundlag. Regeringen intervenerer aktivt på markederne for landbrugsprodukter og levnedsmidler, som udgør en væsentlig del af forbruget. Denne intervention består i prisstøtte og andre garantier.

Tolden på udenrigshandelen blev reduceret straks i 1990, ligesom de ikke-toldmæssige barrierer i vidt omfang blev afskaffet, men forværringen af handelsbalancen blev brugt som en begrundelse for igen at hæve importtolden ved udgangen af 1991. Den gennemsnitlige told vendte tilbage til niveauet før reformen, og der blev indført en tillægsimportafgift i 1993. Efter flere forsinkelser blev tillægsafgiften fjernet i begyndelsen af 1997. Dette illustrerer en tendens til at komme uden om de internationale handelsforpligtelser og Europaaftalen. En konsekvent implementering af Europaaftalen - både efter dens bogstav og efter dens ånd - skulle hjælpe til at modvirke et sådant pres.

Rammevilkårene for at opretholde makroøkonomisk stabilitet i Polen er i vid udstrækning på plads. Pengepolitikken styres dygtigt, og finanspolitisk tilbageholdenhed har fået førsteprioritet i de seneste udgaver af regeringens planer. Det er imidlertid et problem, at sammensætningen af statsindtægterne er skiftet dramatisk fra selskabsskatter til moms og personlig indkomstskat. Selv om dette er meget ønskeligt i sig selv, kan sådanne afgørende skift føre til indtægtstab under overgangen. Et andet problem består i, at udgifterne til pensioner og visse ydelser er øget kraftigt som følge af indekseringsmekanismer. Det er vanskeligt både at reducere inflationen og budgetunderskuddet. Regeringen sigter på at tilpasse inflationsforventningerne efter sine mål, hvilket hidtil er lykkedes. Den har også fremlagt forslag om at knytte kapitaliseringen af nye pensionsfonde sammen med privatiseringen af statsvirksomheder, hvilket skulle lette presset på socialsikringsfondene på længere sigt.

Evnen til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne

Her nogle år forud for et eventuelt medlemskab - og inden Polen har vedtaget og gennemført størstedelen af fællesskabsretten - er det vanskeligt at danne sig en endelig opfattelse af landets evne til at opfylde dette kriterium. Der er imidlertid en række karakteristiske træk ved Polens udvikling, som giver et fingerpeg om landets sandsynlige evne til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen.

Dette forudsætter en stabil makroøkonomisk ramme, inden for hvilken de enkelte erhvervsdrivende kan træffe beslutninger på en forholdsvis sikker baggrund. Der skal være et

tilstrækkeligt grundlag af menneskelige og fysiske ressourcer, herunder infrastruktur, således at de enkelte virksomheder får mulighed for at ruste sig til at modstå det øgede konkurrencepres på det indre marked. Virksomhederne må investere for at styrke effektiviteten, så de både kan konkurrere på hjemmemarkedet og udnytte de stordriftsfordele, der følger med adgangen til det indre marked. Denne evne til at tilpasse sig vil blive større, jo mere virksomhederne får adgang til investeringskapital, jo bedre arbejdskraften er uddannet, og jo mere nyskabende de er.

Endvidere vil en økonomi være bedre i stand til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab, hvis den forud for tiltrædelsen har opnået en høj grad af økonomisk integration med Unionen. Jo mere integreret et land allerede er i Unionen, desto færre yderligere omstruktureringer skal der foretages i forbindelse med medlemskabet. Graden af økonomisk integration afhænger både af udbuddet og mængden af varer, der indgår i samhandelen med medlemsstaterne. De direkte fordele ved adgangen til det indre marked kan desuden værre større i sektorer, hvor der er et ret stort antal små virksomheder, idet disse påvirkes forholdsvis mere af handelshindringer.

En indikator for Polens konkurrenceevne er, hvor langt landets handelsintegration med EU allerede er nået. To tredjedele af Polens eksport går til EU, og en tilsvarende andel gælder også for importsiden. Den største del af både import og eksport - igen stort set to tredjedele i begge tilfælde - vedrører industrivarer. Polen har en positiv handelsbalance for lettere industrivarer. Balancen for maskiner og transportudstyr er negativ, men såvel eksport som import er store komponenter i den samlede handel.

En anden indikator for konkurrenceevnen er virksomhedernes evne til at tilpasse sig. Her skal det først og fremmest noteres, at den polske økonomi kendetegnes ved en forskel mellem resultaterne i den private sektor, som domineres af små virksomheder, og resultaterne i de store selskaber, som for hovedpartens vedkommende fortsat er statsejede. Den private sektor har fremgang. For nogle af de små virksomheder kan det være vanskeligt at klare sig i den udenlandske konkurrence, men der vil være nye muligheder for firmaer, der er specialiseret i handelstjenester. Privatiseringsprocessen for de store selskaber går langsomt.

En række statskontrollerede virksomheder kører med tab, og endnu flere statsvirksomheder trænger til at blive omstruktureret. Problemerne er specielt alvorlige i kul- og stålindustrien og forsvarsindustrien. Da disse industrier spiller en stor regional rolle, vil omstillingen af dem få smertefulde konsekvenser for de østlige og sydlige dele af Polen, som særligt afhænger af få tunge industrigrene. Andre virksomheder, som har problemer, er kemiske anlæg og skibsværfter. Gdansk-skibsværftet, som har været et symbol for politisk ændring i Polen, men som modstod den økonomiske tilpasning, gik konkurs i 1996 og blev tvunget til at afskedige arbejderne. Som skarp kontrast hertil foretog Szczecin-skibsværftet hurtigt en omfattende omstrukturering og blev i sin privatiserede form verdens sjette største skibsværft.

Selv om Polens arbejdsstyrke er relativt højt uddannet, er markedet for faglært arbejdskraft stramt, specielt i de større byer. Forbedringer på infrastruktur-, transport- og telekommunikationsområdet kunne hjælpe til at sprede den økonomiske udvikling mere ligeligt i landet. F&U-udgifter udgjorde mindre end 1% af BNP i 1994, hvilket kan skyldes, at de større statsvirksomheder spiller en ret passiv rolle. Regeringen har udarbejdet et program for teknologioverførsel til små og mellemstore virksomheder, som eksplicit har til

formål at sikre en regional fordeling. Arbejdsløsheden i Polen er høj, og der er betydelige regionale forskelle i arbejdsløshedsprocenterne. Den andel af arbejdsstyrken, der er beskæftiget i landbrugssektoren, er stor, og produktiviteten pr. beskæftiget er lav. Men selv om antallet af arbejdstagere i landbruget kunne reduceres, ville sektoren globalt udvise en lav produktivitet som følge af, at bedrifternes gennemsnitlige størrelse lille.

Små og mellemstore virksomheder henvender sig efterhånden i bankerne for at få kreditter, hvilket de seneste resultater med at fungere under markedsvilkår tilskynder dem til. Banksektoren er stadig i høj grad statsejet, og der er mangel på uddannet personale. Bankerne har ikke haft særlig stor succes med at tiltrække husholdningernes opsparing. Som følge heraf har polske eksportørers succes på de vestlige markeder somme tider været bremset af mangel på kapital.

Udenlandske direkte investeringer i Polen har været relativt beskedne, men på det seneste er de steget betydeligt. Opinionsundersøgelser viser, at dette ikke skyldes en negativ holdning i befolkningen i almindelighed, selv om offentligheden er opmærksom på spørgsmålet om de polske producenters konkurrencestilling. Som den seneste erfaring med bilsamlingstransaktionerne har illustreret, kan der også udøves pres i udenlandske investorers interesse. Usikkerhed omkring Polens skattesystem har været en hindring for større udenlandske direkte investeringer. Der er en tendens til at bøje nationale love og fortolke internationale aftaler på en sådan måde, at visse producenter favoriseres frem for andre.

Udsigter og prioriteter

De successive polske regeringer har gjort alvorlige forsøg på at forbedre konkurrenceevnen ved at formulere en sammenhængende politik på det mellemlange sigt, der integrerer makroøkonomiske og strukturelle tiltag såvel som forberedelserne med henblik på EU-medlemskab. "Strategien for Polen", der blev vedtaget i juni 1994, var et ambitiøst mellemsigtet program, der sigtede på en eksport- og investeringsdrevet vækst, fortsat inflationsbekæmpelse og sunde offentlige finanser. Strategien tog sigte på en omfattende reform - lige fra at reorganisere og decentralisere den offentlige administration til at integrere skyggeøkonomien i den officielle økonomi. "Pakke 2000" er en nyere ajourføring af programmet, der fokuserer på kravene i forbindelse med EU-medlemskab og mere specielt på behovet for større finanspolitisk disciplin og kanalisering af opsparing over i investeringer. Styrkelsen af skatteinddrivningen og integreringen af den uformelle økonomi i den officielle økonomi er erkendte prioriterede indsatsområder. Dokumentet "Euro 2006" blev knyttet til denne pakke i januar 1997. Det hævdes heri, at Polen vil være parat til at indføre den fælles valuta i 2006. Den Nationale Strategi for Integration, der er udarbejdet af komitéen for europæisk integration, retter i højere grad opmærksomheden på omkostningerne ved tilpasningen. I april 1996 anlagde det polske ministerråd en betragtning på det længere sigt i sin "Skitse til strategi for Polens udvikling frem til 2010".

Fra et makroøkonomisk synspunkt, og inden for rammerne af Polens glidende valutakurssystem, kan en stigning i de reale lønomkostninger, der overstiger væksten i arbejdsproduktiviteten, blive særlig skadelig for økonomien. Polens eksportsituation, der var gunstig i begyndelsen, er allerede delvis blevet eroderet af den reale appreciering af valutakursen, og importen stiger meget hurtigere end eksporten. En stigning i de reale

enhedslønomkostninger kunne gøre det mindre attraktivt for udenlandske investorer at investere i eksportsektoren.

Et væsentligt element i strategien om at gøre den offentlige sektor både smallere og stærkere er privatiseringen af statsejede virksomheder. Polen har besluttet at omstrukturere de store virksomheder, inden de privatiseres, og det har gjort processen meget langsom. Ved udgangen af 1995 var privatiseringen indledt i mindre end halvdelen af de statsejede virksomheder, som eksisterede i 1990, og var gennemført for mindre end 20% af virksomhederne. I juni 1996 vedtog det polske parlament endelig loven om kommercialisering og privatisering af statsejede virksomheder, som den sidste solidaritetsregering havde udarbejdet det første udkast til i 1993. Efter den nye lov skal statsejede virksomheder først omdannes til forretningsmæssige virksomheder med aktionærer og en bestyrelse. Aktierne og derfor magten vil ligge i finansministeriet, således at der fortsat bliver store muligheder for politisk indflydelse på de enkelte privatiseringstransaktioner.

Størstedelen af banksektoren ejes fortsat af staten, og bankerne udbyder ikke en bred vifte af tjenester. Personalet er ofte kvalitativt utilstrækkeligt, ligesom i andre sektorer, hvor uddannelsen er god, men ikke særlig markedsorienteret. Oplysning om bankoperationer er imidlertid stadig utilstrækkelig. Ligesom i virksomhedssektoren har meget af opmærksomheden været rettet mod at opnå konsolidering, inden der sker overførsel af ejerskab. I efteråret 1995 blev nogle af de resterende statsejede banker og nogle af de allerede privatiserede banker omgrupperet i to holdingselskaber. En stor del af aktierne i disse nye holdingselskaber skal anvendes af staten til at oprette og finansiere pensionsfonde og til at kompensere pensionister for en ufuldstændig indeksering.

Pensionsreformen har stået højt på prioriteringslisten og indgik som sådan allerede i "Strategien for Polen". Først på det seneste er der taget konkrete skridt, og regeringen har forelagt en række lovforslag, som i øjeblikket behandles. I mellemtiden er udgifterne til pensioner steget kraftigt i de sidste fem år, hvor førtidspensionering og invalidepension har været meget brugt for at begrænse stigningen i arbejdsløsheden. Rundhåndetheden i pensionstilpasningerne fik pensionsudgifterne til at stige til 16% af BNP; dette er meget højere end EU-gennemsnittet på omkring 10%. Det demografiske pres vil stige endnu mere, når baby boom-generationen efter Anden Verdenskrig når pensionsalderen efter 2005.

I juli 1996 statuerede forfatningsdomstolen, at regeringens beslutning om at stoppe justeringen af pensionerne i overensstemmelse med stigningen i de gennemsnitlige lønninger var ulovlig. Dette er blevet fortolket på den måde, at der bør sikres en vis form for kompensation, uden dog at genindføre automatisk indeksering, men det illustrerer vanskeligheden ved at bryde med indekseringsmekanismerne. Trepartskommissionen, der består af regeringen, arbejdsgiverne og arbejdstagerne, træffer i øjeblikket beslutning om et normativt loft for lønstigninger, der er baseret på regeringens inflationsmål, men som justeres, når de kvartalsvise inflationstal viser sig at blive meget højere. Der er fare for, at dette loft kan vise sig at blive en nedre grænse for de decentraliserede lønforhandlinger og lønforhandlingerne i de mindre virksomheder, som ikke falder ind under treparts-kommissionen. Så snart det lykkes for regeringen at bringe inflationen ned under det niveau, der forventes, kunne der ske en betydelig stigning i reallønningerne.

2.3 Generel vurdering

Polen kan anses for at have en fungerende markedsøkonomi. Priserne og handelen er i vid udstrækning blevet liberaliseret. Økonomien er blevet stabiliseret med succes. Denne økonomisk-politiske kurs er blevet fastholdt under de forskellige regeringsændringer. For at sikre stabilitet på længere sigt er det imidlertid nødvendigt at reformere pensions- og socialsikringsordningerne. De finansielle tjenester er underudviklet. Der er behov for yderligere reformer i banksektoren.

Polen skulle være i stand til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen på mellemlang sigt under forudsætning af, at landet fastholder rytmen i omstruktureringen og holder økonomien åben. Væksten og investeringerne er stærke, og stigningen i enhedslønomkostningerne i fremstillingssektoren har været moderat. Tilstrømningen af udenlandske direkte investeringer har på det seneste taget til. Hovedproblemet ligger imidlertid i de store statsejede selskaber, hvor ledelsesmanglerne i en situation med udenlandsk konkurrence kan få alvorlige konsekvenser for økonomien som helhed. Landbruget trænger til at blive moderniseret, og der har været visse tilbageslag i handelspolitikken.

3. Evnen til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab

Det Europæiske Råd i København anførte blandt kriterierne for tiltrædelse "evnen til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab, herunder tilslutning til målene for politisk, økonomisk og monetær union".

Polen har med sin ansøgning om medlemskab på basis af traktaten uden forbehold accepteret Unionens grundlæggende mål, også dens politikker og instrumenter. I dette kapitel gennemgås Polens evne til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab, dvs. de retlige og institutionelle rammer, der går under betegnelsen Fællesskabets regelværk, på grundlag af hvilke Unionen realiserer sine mål.

Med Unionens udvikling er regelværket gradvis blevet mere tyngende og udgør en større udfordring for fremtidige tiltrædelser, end det var tilfældet tidligere. Polens evne til at gennemføre regelværket vil være af central betydning for dets evne til at fungere hensigtsmæssigt inden for Unionen.

I de følgende afsnit undersøges på hvert hovedområde af Unionens virksomhed den nuværende og fremtidige situation i Polen. Udgangspunktet for beskrivelsen og analysen er et kort sammendrag af Fællesskabets regelværk med angivelse af bestemmelserne i Europaaftalen og hvidbogen, hvor de er relevante. Endelig gives der for hvert aktivitetsområde en kort vurdering af Polens evne til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab på mellemlang sigt.

3.1 Det indre marked uden grænser

Det indre marked defineres i traktatens artikel 7A som et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital. Grundlaget for det indre marked, som er af afgørende betydning for integrationsprocessen i Fællesskabet, er en åben markedsøkonomi, hvor konkurrence og økonomisk og social samhørighed spiller en afgørende rolle.

Den faktiske gennemførelse af de friheder, der er nedfældet i traktaten, forudsætter ikke blot overholdelse af så vigtige principper som ikke-forskelsbehandling eller gensidig anerkendelse af nationale regler, således som disse principper er blevet præciseret gennem Domstolens retspraksis, men også en samtidig og effektiv anvendelse af en samling af specifikke fælles bestemmelser. Disse specifikke bestemmelser er bl.a. rettet mod sikkerhed, folkesundhed, miljø- og forbrugerbeskyttelse, bevarelse af offentlighedens tillid til sektoren for tjenesteydelser eller garanti for, at personer, der udøver visse specialiserede erhverv, har de rette kvalifikationer, og i givet fald at indføre eller samordne visse regulerings- og tilsynsordninger. Al kontrol og systematisk efterprøvning, som er nødvendig for at sikre en korrekt anvendelse af reglerne, skal finde sted inden for selve markedet og ikke ved grænseovergangene.

Det er ikke alene vigtigt at EF-lovgivningen effektivt inkorporeres i national ret, men også at den gennemføres korrekt i praksis via de relevante administrative og retslige strukturer i medlemsstaterne og overholdes af virksomhederne. Denne forudsætning skal være opfyldt for at sikre den gensidige tillid, som er nødvendig for at markedet kan fungere tilfredsstillende.

Dette kapitel bør læses i sammenhæng med bl.a. kapitlet om socialpolitik, miljø, forbrugerbeskyttelse og sektorpolitikker.

De Fire Friheder

Ansøgerlandene overtager gradvis *regelværket*:

- Associeringsaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater og Polen trådte i kraft den 1. februar 1994. Hvad angår de fire friheder og indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne foreskriver aftalen navnlig en øjeblikkelig eller gradvis anvendelse af et vist antal forpligtelser, gensidige eller ikke-gensidige, vedrørende bl.a. etableringsret, national behandling, frihandel, intellektuel ejendomsret og offentlige indkøb.

- Kommissionens hvidbog fra 1995 (KOM(95) 163 endelig udg.), med retningslinjer, som skulle bistå ansøgerlandene med at forberede integrationen i det indre marked, foretager en snævrere afgrænsning af de pågældende lovgivninger; den udvælger de emner og "nøgleområder", som øver direkte indflydelse på den fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og personer, og redegør for de betingelser, der er nødvendige for at gennemføre lovgivningen, herunder de retlige og organisatoriske strukturer. Der gennemgås 23 aktivitetsområder i Fællesskabet, hvor de pågældende foranstaltninger opdeles i to etaper alt efter hvor højt de prioriteres, og der fastlægges dermed et arbejdsprogram for perioden forud for tiltrædelsen. Kontoret for Informationsudveksling om Faglig Bistand (TAIEX) blev oprettet med det formål at yde supplerende og målrettet faglig bistand på de lovgivningsområder, der er omfattet af hvidbogen. Kontoret har for nylig oprettet en lovgivningsdatabase.

- Tiltrædelsen af Den Europæiske Union indebærer for ansøgerlandene, at de skal overtage og gennemføre hele *regelværket*. Det skal i den forbindelse understreges, at den handlingsplan for det indre marked, som blev forelagt for Det Europæiske Råd i Amsterdam, indeholder en række prioriterede foranstaltninger, som er nødvendige for at forbedre det indre markeds funktion (EU-15) på baggrund af indførelsen af den fælles valuta. Dette giver sig nødvendigvis udslag i en udvikling af Fællesskabets regelværk.

- De Generelle Rammer

Virksomhederne skal kunne udøve deres aktiviteter på grundlag af fælles regler uanset aktivitetsområde. Disse fælles regler er vigtige, fordi de fastlægger de generelle rammer for, hvorledes økonomien fungerer, og dermed de generelle konkurrencevilkår. Dette område omfatter ud over konkurrencereglerne (virksomheder og offentlig støtte) skatte- og afgiftsbestemmelserne, som behandles i et andet afsnit i udtalelsen, åbningen af markedet for bygge- og anlægsarbejder, indkøb og tjenesteydelser, harmonisering af reglerne for intellektuel ejendomsret (herunder det europæiske patent), harmonisering af selskabsretten og reglerne for regnskabsaflæggelse, beskyttelse af personoplysninger samt henvisning af sagsanlæg og gensidig anerkendelse af retsafgørelser (artikel 220 EF-konventioner).

Sammendrag

Den polske lov om offentlige indkøb blev vedtaget i 1994 med henblik på at skabe et ensartet system for offentlige indkøb baseret på princippet om åbenhed, gennemsigtighed og fair konkurrence. Der er også blevet vedtaget en lang række gennemførelsesbestemmelser. Et uafhængigt kontor for offentlige indkøb er ansvarligt for de forskellige aspekter af offentlige indkøb i Polen.

For intellektuel og industriel ejendomsrets vedkommende er det polske lovgivningssystem blevet grundlæggende revideret i forbindelse med overgangen til markedsøkonomien. Der er vedtaget nye love for alle former for industriel ejendomsret (patenter, varemærker og mønstre) og for intellektuel ejendomsret (lov af 1994).

De polske myndigheder vil foretage en kodificering af lovtekster om industriel ejendomsret og samtidig foretage de nødvendige ændringer for at sikre, at de er fuldt ud i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen om industriel ejendomsret og med "Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights" (TRIPS). Disse regler skulle oprindeligt være trådt i kraft i 1997, men ser nu ud til at blive udskudt til 1998. Polen har tilsluttet sig TRIPS, som vil komme til at gælde for landet fra 1.1.2000.

Selskabsretten i Polen er underlagt en række vedtægter, først og fremmest handelslovgivningen. Polsk lov anerkender en bred vifte af selskabsformer. Der er tale om anparts- og aktieselskaber, hvor der er ca. 107 000 registreret for øjeblikket. Aktieselskaber kan udstede aktier for at forhøje kapitalen, og der er grundlæggende bestemmelser i lovgivningen, som giver aktionærerne beskyttelse. Der er krav om, at selskabskapitalen skal have en vis størrelse. Kreditorerne nyder en vis beskyttelse. Distriktsdomstolen har et handelsregister, hvor der findes nøgleoplysninger om hvert enkelt selskab. Registeret kan konsulteres af alle.

For regnskabslovgivningen trådte Polens lov om regnskabsaflæggelse i kraft den 1. januar 1995. Der er udstedt en række bekendtgørelser og anordninger samt en beslutning om konsoliderede regnskaber. Der findes en lov om revisorer fra 1995, og det nationale råd for autoriserede revisorer udsteder attester med autoriserede revisorers rettigheder, og det er ansvarligt for tilsynet med dem.

Hvad angår databeskyttelse indeholder artikel 51 i den nye polske forfatning, der blev vedtaget i maj 1997, materielle bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger. Desuden er det foreskrevet, at principper og regler for indsamling og formidling af personoplysninger skal fastsættes nærmere i lovgivningen. Et lovforslag har været til behandling i parlamentet i flere år. Forslaget indeholder en bestemmelse om oprettelse af en uafhængig kontrolinstans, som skal sørge for, at loven anvendes korrekt.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

For offentlige indkøbs vedkommende ser det ud til at målet med gennemsigtighed og åbenhed i vid udstrækning er nået i praksis, sådan som det fremgår af det store antal meddelelser, der er offentliggjort. Det polske system må dog forbedres endnu mere, hvis det skal opfylde alle kravene i EF-lovgivningen. Navnlig må al offentlig virksomhed, som er omhandlet i direktiv 93/38, være fuldstændigt omfattet af regler. For øjeblikket er der særlige præferenceregler for

polske firmaer (eller EU-firmaer med datterselskaber i Polen) i forbindelse med tildeling af offentlige indkøbskontrakter. Firmaer i EU vil først få lige adgang hertil efter udløbet af overgangsperioden, som er fastsat i Europaaftalen. Hvad angår retsmiddelsystemet indeholder loven bestemmelser om klageadgang, men der vil være behov for yderligere tilnærmelse. I den forbindelse forventes det, at der vil kunne vedtages nye ændringsforslag en gang i 1997, således at de resterende foranstaltninger i hvidbogen kan blive inkorporeret.

For så vidt angår industriel og intellektuel ejendomsret har Polen allerede gjort sig store bestræbelser på lovgivningsområdet for at få indført et retssystem, som er tilpasset markedsøkonomien, og få gennemført artikel 66 i Europaaftalen. Mange aspekter i polsk lovgivning er allerede i det store og hele i overensstemmelse med direktiverne i, men der er dog stadig et problem med varigheden af beskyttelsen af ophavsretten. De polske myndigheder har ikke sat nogen frist for, hvornår der skal være fuldstændig overensstemmelse. Polen har intentioner om at ophøre med den nuværende ordning og tilslutte sig nogle af aftalerne i Verdensorganisationen for Intellektuel Ejendomsret. Det er meningen, at der i 1997 skal træde et system i kraft til iværksættelse heraf på grænseområdet ("grænseforanstaltninger"). På nuværende tidspunkt er det vanskeligt at udtale sig om den konkrete anvendelse af den vedtagne lovgivning på grund af personalemangel og behov for ekstra uddannelse af de ansatte, der bliver tilknyttet disse opgaver.

Med hensyn til selskabsretten blev der i 1995 foretaget visse ændringer for at bringe polsk lovgivning så vidt muligt i overensstemmelse med det første direktiv. Om kort tid vil der blive vedtaget foranstaltninger, der skal give fuld overensstemmelse. Bestemmelserne i det andet direktiv afspejles delvis i en lov, der blev indført i 1994, men der skal harmoniseres endnu mere. En omfattende reform af loven på området, som vil resultere i fuld forenelighed med det andet, tredje, elvte og tolvte direktiv forventes færdiggjort ved udgangen af 1997.

Alle retsakter på regnskabsområdet er blevet udarbejdet på grundlag af EF-direktiver og internationale regnskabsstandarder. Der er ikke planer om yderligere ændringer. Visse overgangsproblemer har naturligvis at gøre med den praktiske implementering af nye regler, herunder manglen på regnskabskyndige og revisorer, men disse problemer kan løses på længere sigt.

For så vidt angår beskyttelse af personoplysninger kan det formodes, at vedtagelsen af den nye forfatning vil betyde, at det lovgivningsarbejde, der har været undervejs i flere år, nu kan afsluttes.

På det civilretlige område er situationen nogenlunde tilfredsstillende: en ny borgerlig retspleje trådte i kraft den 1 juli 1996. Desuden har de statslige parter, der har tilsluttet sig Lugano-konventionen om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, opfordret Polen til at tiltræde denne konvention. Dette er en klar understregning af den tillid, der hersker til retssystemet i Polen.

Konklusion

Polen har allerede overtaget mange vigtige direktiver vedrørende ovenfor omtalte sektorer. Med hensyn til sidstnævnte gik det langsomt med implementeringen af bestemmelserne i

Europaaftalen og henstillingerne i hvidbogen om de pågældende sektorer, men det er nu blevet bedre og må siges generelt at være tilfredsstillende.

For offentlige indkøb ser det ud til, at Polen bevæger sig i den rigtige retning, men der er stadig ting, der skal gøres for at fuldende tilnærmelsesprocessen. Polen bør kunne overtage *regelværket* på området intellektuel og industriel ejendom. Her må der udvises særlig opmærksomhed med hensyn til den praktiske gennemførelse af de vedtagne foranstaltninger.

Selskabsretten er ikke en hindring for tiltrædelsen, forudsat at de aktuelle planer bliver gennemført. På regnskabsområdet forventes der ikke større problemer. Med hensyn til databeskyttelse må der gøres en indsats for at udfylde det lovgivningsmæssige tomrum, hvilket skulle være muligt nu, hvor den nye forfatning er på plads.

- Fri bevægelighed for varer

Den fri bevægelighed for varer forudsætter, at foranstaltninger, der medfører begrænsninger for handelen, forsvinder, dvs. ikke blot told og kvantitative begrænsninger på handelen, men også alle foranstaltninger med tilsvarende virkning, nemlig de foranstaltninger, der direkte eller indirekte finder anvendelse på nationalt fremstillede eller importerede varer og har protektionistiske virkninger. I det omfang de tekniske krav ikke er harmoniseret, er anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse af nationale regler og princippet om, at de nationale krav begrænses til krav, der står i et rimeligt forhold til de mål, der ønskes opnået, afgørende for at garantere varers fri bevægelighed, idet principperne i EF-domstolens "Cassis de Dijon"-dom finder anvendelse.

Med henblik på harmonisering har Det Europæiske Fællesskab udviklet den "nye metode", der indfører en fremgangsmåde med omhyggelig balance mellem offentlige og private autonome organer, hvori EF-lovgivningen og europæiske standarder spiller en særlig supplerende rolle. I stedet for at påtvinge tekniske løsninger er EF-lovgivningen således begrænset til at fastsætte de væsentlige krav, som varer skal opfylde. Varer fremstillet i overensstemmelse med europæiske standarder antages at opfylde sådanne væsentlige krav, men europæiske standarder er ikke det eneste middel til at bevise en sådan overensstemmelse. Den "nye metode" fungerer i forbindelse med den "globale metode" for varecertificering, der styrer anbringelsen af EF-overensstemmelsesmærket på varen. For andre varer såsom lægemidler, kemikalier, motorkøretøjer og levnedsmidler følger EF-direktiverne det traditionelle regulatoriske mønster med tilvejebringelse af fuldt detaljerede regler.

Den fri bevægelighed for varer hviler ligeledes på gennemførelse af en række EF-harmoniseringsforanstaltninger. I denne forbindelse bør der lægges stor vægt på anvendelse af reglerne for harmonisering på området for beskyttelse af sikkerhed og sundhed, som forudsætter indførelse af passende ordninger og organer for såvel virksomheder som forvaltninger.

Blandt de "horisontale" direktiver, der er absolut nødvendige for, at markedet uden grænser kan fungere effektivt, er bl.a. direktivet om produktsikkerhed i almindelighed og direktivet om produktansvar. Bestemmelserne om produktsikkerhed i almindelighed er dækket i afsnittet om forbrugerbeskyttelse.

De specifikke bestemmelser om landbrugsprodukter (overholdelse af veterinære og plantesundhedsmæssige standarder) beskrives detaljeret i afsnittet om landbruget.

Sammendrag

Polen har gjort visse fremskridt med hensyn til fastsættelse af bestemmelser om fri bevægelighed for varer. Den metode, Polen har anvendt til implementering af disse bestemmelser om fri bevægelighed for varer og af Europaaftalen, har dog givet anledning til mange problemer på handelsområdet i årenes løb, efter at bestemmelserne var trådt i kraft. Landet er allerede begyndt at liberalisere sine pris- og valutaordninger og indføre retlige og handelsmæssige regler om retssikkerhed og gennemsigtighed for private erhvervsdrivende.

Hvad angår certificering af industriprodukter blev der i marts 1997 paraferet en protokol om aftale vedrørende overensstemmelsesvurderinger mellem Kommissionen og de polske myndigheder. Formålet hermed er et fremskynde tilnærmelsen af polsk lovgivning til den relevante EU-lovgivning og forbedre kvaliteten af produktoverensstemmelsessystemet i Polen ved at sørge for, at varer, der er certificeret til at bære EF-overensstemmelsesmærket i Polen, accepteres i EU.

I den forbindelse vil den polske regering i 1997 foreslå parlamentet, at der skal vedtages en ny lov om prøvning og certificering, og at direktiverne om ansvar for defekte produkter og produktsikkerhed i almindelighed indføres i polsk lovgivning. De polske myndigheder vil også indføre mange sektordirektiver på dette område i 1997 og 1998. Desuden er listen over produkter, hvor der kræves certificering, når de indføres i Polen, allerede blevet meget reduceret, og Polen har forpligtet sig til inden udgangen af 1997 at undlade at kræve certificering af produkter, som det ikke er påkrævet for i Fællesskabet.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Der gøres stadig fremskridt på en række områder, der berører den fri bevægelighed for varer.

Polen har det seneste år sat farten op for at fjerne en række handelshindringer og har opnået et rimeligt niveau med hensyn til at overholde fristerne i Europaaftalen. Ikke desto mindre er det nødvendigt med yderligere bestræbelser for at få *regelværket* vedtaget og implementeret fuldt ud.

Med hensyn til tekniske handelshindringer gav Polens tidligere afvigelse fra Fællesskabets certificeringsordning anledning til markante forringelser. I mellemtiden er der fundet løsninger inden for rammerne af Europaaftalen i form af ovennævnte protokol om aftale vedrørende overensstemmelsesvurderinger, som på mellemlang sigt vil gøre det lettere at tilpasse lovgivningen til *regelværket*.

Som følge af den nationale integrationsstrategi overvejer de polske myndigheder standardisering og tilpasning af overensstemmelsesvurderingsproceduren som en strategisk måde at fremskynde EU-integrationen på og skabe økonomisk vækst.

Hvad angår tilpasning af den tekniske lovgivning rejser den reviderede version af det polske lovgivningsprogram en del tvivl om, hvorvidt tilnærmelsen af lovene kan færdiggøres. Der omtales kun nogle direktiver med den nye metode for den fremtidige tilpasning uden

nærmere oplysninger om tidsplan og vilkår. Der må stadigvæk gøres en indsats især for at fremskynde, udvikle og færdiggøre tilnærmelsesprogrammet inden for en række nøglesektorer, hvor der for øjeblikket gøres for få fremskridt, herunder: direktiver med den nye metode, automobilsektoren, kemikalier (rengøringsmidler og farlige stoffer) levnedsmidler og lægemidler. Man skal under alle omstændigheder være opmærksom på, at det ofte er nødvendigt med sekundær lovgivning for at kunne implementere den generelle lovgivningsramme.

Med hensyn til standardisering støder konceptet frivillige standarder, der allerede blev indført i 1993 for at erstatte de juridisk bindende "branchestandarder", stadig på en del modstand fra vedkommende kredse. Det skyldes hovedsageligt, at der ikke findes en tilpasset lovgivningsramme og deraf følgende forvirring på institutionelt plan med hensyn til at vedtage (frivillige) standarder og/eller retsbestemmelser, og at der er begrænsede ressourcer og begrænset deltagelse fra industriens side i standardiseringen.

For øjeblikket er de institutioner, der er ansvarlige for metrologi, standardisering og certificering, nært tilknyttet offentlige myndigheder; men den fulde implementering på disse områder kræver etablering af myndigheder med større uafhængighed. Den polske standardiseringskomité (PKN) er et affilieret medlem af Den Europæiske Standardiseringsorganisation (CEN) og af Den Europæiske Komité for Elektroteknisk Standardisering (CENELEC). Oprettelsen af myndigheder og mekanismer, der tager sig af markedsovervågning, er også nødvendig for at kunne sikre, at samarbejdet mellem de pågældende myndigheder fungerer, og at der er effektive sanktioner, hvis produkter markedsføres under overtrædelse af regler om overensstemmelse.

Polens civilret indeholder bestemmelser om skyldsansvar, men det er nødvendigt at ændre dem for at kunne opfylde EF-krav om civilretligt ansvar for defekte produkter.

På de områder, der er reguleret på nationalt plan, men som ikke er omfattet af en fællesskabsharmonisering, mangler der imidlertid oplysninger om den faktiske anvendelse af fællesskabsrettens principper for varers fri bevægelighed i Polen.

Dette forklares navnlig ud fra den kendsgerning, at de indberetningsprocedurer, der er forbundet med selve det indre markeds funktion, endnu ikke er operationelle og således ikke kan anvendes i en før-tiltrædelsessituation. De vigtigste instrumenter i den forbindelse er direktiv 83/189, der foreskriver underretning om forslag til nationale tekniske standarder og forskrifter; beslutning nr. 3052/95 om foranstaltninger, der fraviger princippet om frie varebevægelser, procedurer for klager til Kommissionen og traktatens artikel 177, som giver medlemsstaterne mulighed for at lade Domstolen afgøre spørgsmål. Samtidig vil en vurdering af Polens anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse forudsætte grundigere oplysninger om landets nationale regler og administrative praksis, der kan være af betydning for handelen med varer.

Konklusion

Polen er gradvis ved at overtage *regelværket*, der vedrører fri bevægelighed for varer, og implementeringen af bestemmelserne i Europaaftalen og hvidbogens henstillinger er blevet markant bedre i det seneste år.

Der vil dog stadig skulle gøres en indsats, inden situationen er tilstrækkelig udviklet til, at det kan konkluderes, at *regelværket* er fuldt og helt implementeret i Polen.

De polske myndigheder bør ligeledes sikre sig, at deres nationale lovgivning på de områder, der ikke er omfattet af en fællesskabsharmonisering, ikke vil kunne tænkes at besværliggøre handelen, bl.a. ved at kontrollere, at de gældende foranstaltninger står i rimeligt forhold til det mål, der skal opnås.

- Fri bevægelighed for kapital

Europaaftalen fastlægger princippet om fri bevægelighed for kapital mellem Polen og EU. Dette gælder, for så vidt angår Polens forpligtelser, fra tidspunktet for Europaaftalens ikrafttræden med hensyn til direkte investeringer, der foretages af selskaber, der allerede er etableret i Polen, og med hensyn til filialer og afdelinger af fællesskabsvirksomheder (samt selvstændige erhvervsdrivende) gradvis i overgangsperioden.

Hvidbogen fremhæver forbindelsen mellem den fri bevægelighed for kapital og den fri bevægelighed for finansielle tjenesteydelser. Den foreslår en trinfølge for liberalisering af kapitalbevægelser startende med mellem- og langfristede kontrolbevægelser og dem, der er forbundet med handelstransaktioner, og til kortfristet kapital.

Sammendrag

Polens evne til at tiltrække udenlandske direkte investeringer er blevet voldsomt forbedret inden for de seneste år.

På trods af den internationale vurdering af den polske chokterapimetode var de udenlandske direkte investeringer langsomme til at komme i gang under de første overgangsfaser. De indgående kapitalbevægelser begyndte at tage alvorlig fart fra 1994. I 1996 var kapitaltilførslen fra udlandet på ca. 1,8% af BNP. Siden 1989 er den samlede kapitaltilførsel nået op på 4 mia. ECU, hvilket svarer til ca. 100 ECU pr. indbygger. Den seneste forøgelse har bidraget til at omstille, privatisere og modernisere polsk industri.

Denne udvikling skyldes til dels Polens liberalisering med hensyn til fri bevægelighed for kapital i forbindelse med, at Polen tilsluttede sig OECD i november 1996.

Der er stadig visse restriktioner for grænseoverskridende kapitaltransaktioner. Zlotyen blev dog gjort konvertibel ved handelstransaktioner i 1991, og den opnåede fuld konvertibilitet i 1995. Zlotyen fastlægges ud fra en kurv af valutaer med et tilladt udsving på +/-7%, og centralkursen nedskrives hver måned med 1%. Valutakursen fungerer således inden for et anskueligt system og nedskrives i overensstemmelse med den bebudede politik med få ad hoc-tilpasninger. I 1995 blev markedskursen opskrevet og centralkursen måtte revalueres på grund af den stærke stilling i udlandet. Konvertibiliteten på de løbende poster blev indført den 1. juni 1995. Polen vedtog en strategi, der indebar en gradvis liberalisering af kapitalbevægelser startende med mellem- og langfristet kapital efterfulgt af fjernelsen af restriktioner for kortfristet kapital.

Efter en række liberaliseringsforanstaltninger, der blev truffet i 1996, er følgende transaktioner blevet liberaliseret eller delvis frigjort: direkte investeringer, handelskreditter,

langfristede finansielle kreditter og lån og kapitalbevægelser af personlig karakter. Der blev indført delvis liberalisering for investering i fast ejendom, værdipapirtransaktioner og værdipapirers adgang til indenlandske og udenlandske kapitalmarkeder.

Vurdering af Den Nuværende og Fremtidige Situation

Takket være den øgede stabilisering af den polske økonomi forventes det, at tilstrømningen af udenlandske direkte investeringer vil øges må mellemlang sigt. Bilæggelse af handelstvister og en afklaring af investeringspolitikken på områder som automobilsektoren vil kunne bidrage til at øge udenlandske direkte investeringer på kort sigt.

Lovgivningen om udlændinges ret til at eje jord og hertil hørende aktiver er stadigvæk mangelfuld og vil kræve større klarhed og tilpasning på mellemlang sigt.

De polske myndigheder vil fjerne de resterende restriktioner for kapitalbevægelser trinvis efter følgende plan:

- Ved udgangen af 1998: resten af mellem- og langfristede kapitalbevægelser

- Ved udgangen af 1999: alle kortfristede kapitalbevægelser.

Investeringer i fast ejendom i Polen vil, bortset fra udenlandsk direkte investering, blive det sidste område, der liberaliseres.

Konklusion

Den polske regerings bestræbelser på at liberalisere kapitalbevægelser har haft stor succes. Såvel henstillingerne i hvidbogen som Europaaftalen er i vid udstrækning blevet implementeret. Anvendelsen af *regelværket* om udlændinges ret til at eje jord og hertil hørende aktiver kan udgøre et stort problem på mellemlang sigt.

Der vil være behov for yderligere bestræbelser med hensyn til liberalisering af kapitalbevægelser.

- Fri bevægelighed for tjenesteydelser

Grundlaget for den fri bevægelighed for tjenesteydelser er forbudet mod forskelsbehandling, bl.a. på grund af nationalitet, og regler for harmonisering af forskellige nationale regelsæt. Disse regler vedrører ofte både etableringsretten, som henhører under området for personers fri bevægelighed, og den fri levering af tjenesteydelser. Deres gennemførelse forudsætter indførelse af administrative strukturer (banktilsynsudvalg, kontrolmyndigheder for den audiovisuelle sektor, tilsynsmyndigheder) samt en styrkelse af samarbejdet mellem medlemsstaterne på kontrolområdet (gensidige anerkendelsesordninger).

En vigtig del af lovgivningen om fri bevægelighed for tjenesteydelser vedrører finansielle tjenesteydelser. Ligeledes berøres problemerne i forbindelse med åbningen af nationale markeder i traditionelt monopoldominerede sektorer som telekommunikations- og til dels energi- og transportsektoren. Disse områder vil blive behandlet i de relevante afsnit i udtalelsen.

Sammendrag

De fem største banker er alle polske og udgør lidt under halvdelen af de samlede aktiver, fire af dem er stadig på statens hænder. De statsejede eller -kontrollerede banker udgør omkring 50% af de samlede aktiver, hvilket klart viser, at privatiseringen langt fra er tilendebragt, selv om den polske regering har meddelt, at to af de største polske banker vil blive privatiseret i 1997. Tilsynsmyndigheden er generalinspektoratet for banktilsyn, en afdeling i Polens Nationalbank.

I Warszawa er der en betydelig fondsbørs. Hvad angår futures og options er de juridiske rammer for handel hermed blevet oprettet; handlen med disse instrumenter er planlagt til at skulle starte i anden halvdel af 1997.

Børsmæglerfirmaer skal have tilladelse til at drive virksomhed af tilsynsmyndigheden for værdipapirer. I følge gældende bestemmelser kan fysiske og juridiske personer ikke have part i mere end et børsmæglerfirma. Denne regel gælder ikke for anparter i kreditinstitutioner, som også kan drive børsmæglervirksomhed med godkendelse af tilsynsmyndigheden (f.eks. Værdipapirkommissionen, som er et centralt organ under ministerpræsidenten).

Statens forsikringstilsynskontor (PUNU) gennemgår ansøgninger om tilladelse til at drive forsikringsvirksomhed, analyserer indberetninger og statusoversigter og undersøger eksisterende selskaber. To tidligere statsmonopoler er stadigvæk dominerende på markedet for livsforsikringer og andre forsikringer. Der er ingen datterselskaber af udenlandske forsikringsselskaber; men ca. en tredjedel af de polske forsikringsselskaber har aktionærer fra EU. Fuld frihed til at drive forsikringsvirksomhed for et udenlandsk selskab samt ensartet tilladelse hertil vil ikke blive indført før år 2000.

Vurdering af Den Nuværende og Fremtidige Situation

Bankdirektiverne fra første trin er i vid udstrækning, om ikke helt implementeret. Solvensnøgletallet er fastlagt i en forordning 7/93 fra Polens Nationalbank. Bestemmelserne vedrørende solvensnøgletallet i Polen er baseret på de relevante EU-direktiver og henstillingerne fra Basel-komitéen for Banktilsyn. For at opnå tilladelse til at drive bankvirksomhed kræves der en egenkapital på mindst 5 mio. ECU. Kreditinstitutioner, der ansøger om tilladelse til at drive valutahandel, skal opfylde nogle andre krav (højere solvensnøgeltal, et kapitalgrundlag på ikke mindre end 120% af minimumskapitalen for kreditinstitutioner).

Hvad angår inskydergarantiordningen blev der den 14. januar 1994 i Polen vedtaget en lov om bankgarantifonden (ændret den 20. februar 1997. Denne lov indeholder principperne for lovpligtige og frivillige indskydergarantiordningers etablering og funktion. Loven yder beskyttelse til indskud i polsk eller udenlandsk valuta, uanset hvor mange kontraktaftaler indskyderen har indgået med banken. For at komme fuldt på højde med EF-kravene skal garantitærsklen gradvis forhøjes.

Hvad angår bekæmpelse af pengehvidvaskning kræves det af bankerne, at de skal kontrollere kundens identitet og identificere transaktioner på over 20 000 zloty (5 700 ECU), og de skal meddele anklagemyndigheden, hvis der er berettigede grunde til at nære mistanke om, at der

er tale om hvidvaskning af penge. Der er ingen forpligtelse til at identificere alle indehavere af bankkonti.

Hvad angår anden trins direktiverne er situationen følgende. Med hensyn til større engagementer er der fastsat to separate grænser: den ene er på 10% af kreditinstitutionens egenkapital for et engagement, som er indgået med en enkelt kunde, den anden er på 15% af bankens samlede engagement for en gruppe af indbyrdes forbundne kunder. Med hensyn til årsregnskaber er kravene grundlæggende på linje med dem, der er fastsat i de relevante EU-direktiver. Kreditinstitutioner, som er moderselskaber, skulle opstille konsoliderede regnskaber for første gang i 1995, og det har derfor også været første gang, at Polens Nationalbank analyserede konsoliderede regnskaber fra banksammenslutninger. Der er ingen generel bestemmelse om kapitalgrundlag for andre risici end kreditrisici.

Med hensyn til behandlingen af udenlandske banker så kan en udenlandsk bank åbne en filial i Polen, men det kræver godkendelse af formanden for Polens Nationalbank. Han kan afgøre, hvor stor en andel bankens udenlandske kapital må udgøre. Bortset herfra gælder såvel tilsynsregler som den måde, hvorpå tilsynet gennemføres, uden forskel for udenlandske banker, forudsat at privatiseringsprocessen optrappes.

Børsnoterede selskaber og børsmæglervirksomheder er underlagt periodisk meldepligt til tilsynsmyndigheden. Prisfølsomme oplysninger skal være tilgængelige for offentligheden så snart, det er muligt. Udenlandske udstedere kan optages til officiel notering. Tilpasningen af det polske retssystem til EU-standarderne startede i 1991 med vedtagelsen af lov om offentlig handel med værdipapirer og trustfonde, senest ændret i 1994. Denne lov skal imødekomme de grundlæggende principper i EU-direktiver om offentlig udbydelse af værdipapirer, insiderhandel, erhvervelse og afhændelse af betydelige kapitalandele, institutter for kollektiv investering og investeringsselskaber. Endvidere er der oprettet en værdipapirkommission, et centralt organ under ministerpræsidentens tilsyn, som har fået overdraget tilsynet med værdipapirsektoren. Alle beslutninger, der træffes af tilsynsmyndigheden, kan ankes.

I juli 1996 undertegnede Polen OECD's tiltrædelsesaftale, som fik virkning i november. Dette satte fart i liberaliseringen af værdipapirmarkedet for udenlandske investorer. En reform er under forberedelse, som skal forbedre den nuværende lovgivning og bringe den i overensstemmelse med alle EU-kravene.

Polsk forsikringslovgivning er i princippet blevet skabt ud fra Det Europæiske Fællesskabs forsikringsdirektiver og er i overensstemmelse med kravene under trin 1. Der er problemer med etablering af passende tilsyn og kontrol. Finansieringskravene er på linje med EU's kriterier, og beregningen af solvensmargenen er på linje med førstegenerations direktiverne. Adgangs- og investeringskravene for det polske marked er mere restriktive, end EU's andentrins lovgivning tillader det. De nuværende investeringsrestriktioner for forsikringsselskaber synes ikke at være forenelige med bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Union om frie kapitalbevægelser (artikel 73 A-D og 104 A) og skal derfor ændres inden tiltrædelsen.

Konklusion

En markant forbedring af privatiseringen på bankområdet er en af de vigtigste prioriteter for tiltrædelsen. Der er gjort markante fremskridt i banksektoren. Det første bankdirektiv, solvensnøgletaldirektivet, direktivet om bekæmpelse af pengehvidvaskning, der alle er omhandlet i hvidbogen som trin 1-foranstaltninger, er allerede helt eller delvis inkorporeret i eksisterende polsk lovgivning. Der er imidlertid behov for yderligere reform af banksektoren. Der er hovedsageligt problemer på området kapitalgrundlag og markedsrisici, konsolideret tilsyn og særlige krav med hensyn til oprettelse af udenlandske filialer. Men forudsat at harmoniseringen og privatiseringen går som planlagt, forventes der ingen større problemer med at nå fuld tilnærmelse på bankområdet.

Med hensyn til kapitalmarkedet og forsikringssektoren kan der gives den samme vurdering, selv om ikke alle relevante direktiver er blevet inkorporeret i polsk lovgivning. Men de organiserede markeder fungerer godt, og de udvikler sig hurtigt, ligesom også forsikringsmarkedet.

Taget som helhed fører de kompetente myndigheder et tilfredsstillende tilsyn med den polske finanssektor, og der kan forventes markante forbedringer inden år 2000, hvilket vil gøre tiltrædelsesprocessen lettere.

- Fri bevægelighed for personer

Den fri bevægelighed for personer omfatter to begreber, der ikke har samme traktatmæssige baggrund. På den ene side vedrører artikel 7 A i første del af traktaten, der omhandler "Principperne", oprettelsen af det indre marked og indebærer, at medlemsstaternes indre grænser kan passeres uden kontrol. På den anden side giver artikel 8 A i traktatens anden del om unionsborgerskabet enhver unionsborger en personlig ret til på visse betingelser at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

Afskaffelsen af grænsekontroller gælder for alle personer uanset nationalitet, da det ellers risikeres, at artikel 7 A mister sin nyttevirkning. Mens rettighederne i henhold til artikel 8 A gælder i alle medlemsstater, er de rettigheder, der følger af artikel 7 A, endnu ikke gennemført fuldstændigt på unionsplan.

a) Fri Bevægelighed for Unionsborgere, Etableringsfrihed og Gensidig Anerkendelse af Eksamensbeviser og Kvalifikationer

Europaaftalen fastslår, at legalt ansatte arbejdstagere (or deres familier) ikke må forskelsbehandles. Den dækker muligheden for at kumulere eller overføre rettigheder i forbindelse med social sikring og opmuntrer medlemsstaterne til at indgå bilaterale aftaler med Polen om adgang til arbejdsmarkeder. Fra 1999 vil Associeringsrådet undersøge yderligere måder til at forbedre arbejdstageres bevægelighed.

I hvidbogen omhandles de lovgivningsmæssige krav, der er nødvendige for at sikre en harmonisk udvikling på arbejdsmarkedet og samtidig forhindre konkurrencefordrejninger.

Arbejdstagernes fri bevægelighed er en af de grundlæggende frihedsrettigheder, der anerkendes i traktaten; adgangen til visse erhverv (f.eks. i den juridiske sektor eller på

sundhedsområdet) kan imidlertid afhænge af visse betingelser, bl.a. kvalifikationer, der alt efter tilfældet er genstand for samordning eller anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse. Den fri etableringsret garanteres ligeledes af traktaten og vedrører økonomiske aktiviteter, der udøves af fysiske personer, som ikke er lønmodtagere, og selskaber.

Det fri bopælsvalg kan ligeledes gøres til genstand for minimumsbetingelser vedrørende midler til underhold og dækning af en sygeforsikring, når der ikke udøves en erhvervsmæssig aktivitet i det pågældende land.

Sammendrag

Lige fra et tidligt trin i reformprocessen har Polen opretholdt en relativt åben fremgangsmåde for personers adgang til landet, idet visakravene er afskaffet for EU-borgere. Opholdsretten gives i form af visa eller et opholdskort svarende til en opholdstilladelse. En opholdstilladelse er en forudsætning for en arbejdstilladelse. Arbejdstilladelser udstedes afhængigt af de lokale arbejdsmarkedsvilkår, og yderligere tilpasning vil være nødvendig for at forbedre adgangen til beskæftigelse for ikke-polske borgere. En persons nationalitet er ikke tilstrækkelig begrundelse til at nægte at udstede en arbejdstilladelse til en EU-borger, men for at opnå ligebehandling af EU-borgere vil det være nødvendigt med yderligere ændringer af eksisterende national lovgivning.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Hvad angår gensidig anerkendelse af eksamensbeviser og kvalifikationsbeviser er *regelværket* kun delvis opfyldt og kun formelt set. I ministerier og offentlige organer er det i orden for mange erhvervs vedkommende, men det vil sandsynligvis være nødvendigt at udbygge det yderligere. Samordningen med faglige sammenslutninger i EU udvikler sig fint, for eksempel opfylder tekniske eksamensbeviser allerede EU's mindstekrav.

Konklusion

Hvad angår gensidig anerkendelse af eksamensbeviser og kvalifikationsbeviser skulle arbejdet med at skabe overensstemmelse kunne gøres færdigt på mellemlang sigt, hvis de nuværende bestræbelser intensiveres.

Det er nødvendigt med betydelige anstrengelser for på mellemlang sigt at kunne løse alle problemer vedrørende fri bevægelighed for personer.

b) *Afskaffelse af Kontrol af Personer ved De Indre Grænser*

Den fri bevægelighed i henhold til EF-traktatens artikel 7 A, dvs. afskaffelsen af kontrol af alle personer uanset nationalitet ved de indre grænser, er endnu ikke virkeliggjort i fuldt omfang på fællesskabsplan. Afskaffelsen af personkontrollen afhænger af, at der vedtages et stort antal ledsageforanstaltninger, hvoraf nogle endnu ikke er blevet godkendt og gennemført af medlemsstaterne (jf. særskilt afsnit om retlige og indre anliggender). Derimod er dette mål nået af et begrænset antal medlemsstater på grundlag af Schengen-konventionen, der allerede anvendes af syv medlemsstater, mens seks andre forbereder sig på at tage den i brug.

Traktatforslaget sigter mod at lette opnåelsen af dette mål inden for rammerne af Unionen ved at indføre et nyt kapitel "et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed" samt ved at integrere gældende Schengen-regler i EU.

Polen har givet udtryk for sit ønske om og sin vilje til at opfylde bestemmelserne i Schengen-aftalen og deltage i den. Landet er begyndt at forberede dette og har i denne forbindelse anmodet om bistand fra medlemsstaterne, navnlig med hensyn til at styrke grænsekontrollen.

- Generel evaluering

1. Polens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af lovgivningen i forbindelse med hvidbogen er opsummeret i bilaget. Af tabellen fremgår det, at Polen pr. 30. juni 1997 forventer at have gennemført 405 af de 899 direktiver eller forordninger, der er omhandlet i hvidbogen, i sin nationale lovgivning. Disse oplysninger vedrører den lovgivning, som Polen allerede mener at have gennemført, eller som anses for forenelig med fællesskabsreglerne. Dette indebærer ikke en stillingtagen til teksternes forenelighed, hvorom Kommissionen ikke på nuværende tidspunkt kan udtale sig.

2. Polen har gjort store fremskridt med tilnærmelsen af sin lovgivning inden for de fleste af de områder, der omhandles i dette kapitel, med det resultat at større dele af *regelværket* allerede er på plads. Et stort antal foranstaltninger er delvis eller fuldt ud gennemført i følge den evaluering, som de polske myndigheder har foretaget; men Kommissionen kan ikke på nuværende tidspunkt udtale sig om, om de er fuldt ud forenelige med fællesskabsretten. Der er dog stadig et omfattende lovgivningsarbejde tilbage, idet ikke alt på nuværende trin forekommer i lovgivningsprogrammet. Offentlige indkøb, databeskyttelse og liberalisering af kapitalbevægelser er områder, hvor der stadig skal gøres en særlig indsats.

3. På trods af de bestræbelser, der er gjort, må de reelle fremskridt, der kan konstateres i transponeringen af lovtekster, der er vedtaget for nylig, stadigvæk ledsages af konkrete gennemførelsesforanstaltninger samt indførelse af en effektiv administrativ infrastruktur. Der skal stadig gøres en stor indsats i så henseende på visse områder, blandt andet inden for tekniske forskrifter og standarder. Gennemførelsen af protokollen "European Conformity Assessment Agreement" skulle kunne fremskynde tilnærmelsesprocessen på området. Udviklingen af den nødvendige infrastruktur til gennemførelse og kontrol af fællesskabslovgivningen er ligeledes i en vis udstrækning knyttet sammen med lovgivningsarbejdet inden for de forskellige områder af det indre marked.

Det bør erindres, at Kommissionen ikke på nuværende tidspunkt kan udtale sig om virksomhedernes, og navnlig de små og mellemstore virksomheders, evne til at iværksætte *regelværket*.

4. Uafhængigt af de specifikke aspekter i forbindelse med landbruget vil det først være muligt at afskaffe kontrollerne ved Unionens indre grænser, når der er sket en tilstrækkelig harmonisering af lovgivningerne. Dette forudsætter en gensidig tillid, der bl.a. hviler på forvaltningerne på rette niveau (f.eks. betydningen af sikkerhedskontroller af visse produkter foretaget på afgangsstedet). Det var kun muligt at skabe et område uden grænser pr. 1. januar 1993, fordi alle formaliteter og kontroller ved medlemsstaternes indbyrdes grænser afskaffedes. Det drejede sig bl.a. om tekniske kontroller (bl.a. af varers sikkerhed),

veterinære, sanitære, plantesundhedsmæssige, økonomiske og kommercielle kontroller (f.eks. bekæmpelse af efterligninger) samt sikkerheds- og miljømæssige kontroller (våben, affald osv.). I de fleste tilfælde var afskaffelsen kun mulig ved at indføre og iværksætte fællesskabsforanstaltninger, der tillod en harmonisering af reglerne for bevægelighed og markedsføring (især vedrørende produktsikkerhed) og evt. lade kontroller og formaliteter finde sted internt i området eller på medlemsstaternes marked (bl.a. vedrørende moms og punktafgifter, kontrol af dyrs og planters sundhed eller indsamling af statistiske oplysninger). En del af Polens grænse vil blive Unionens ydre grænse. Dette vil indebære en styrkelse af grænsekontrollen (jf. separat afsnit om told).

I betragtning af den samlede vurdering af det opnåede resultat og hastigheden i arbejdet på de forskellige berørte områder er der intet, der i dag kan give anledning til at tro, at Polen ikke vil være i stand til på mellemlang sigt at gennemføre alle de retsakter, der er nødvendige for at afskaffe kontrollen ved de indre grænser og overføre denne kontrol til Unionens ydre grænse.

5. Polen har allerede vedtaget en betydelig del af *regelværket* vedrørende det indre marked. Men Kommissionen er endnu ikke i stand til at tage stilling til hver enkelt af de foranstaltninger, som Polen har meddelt er blevet transponeret. Under alle omstændigheder er der er behov for yderligere bestræbelser bl.a. med hensyn til offentlige indkøb og frie kapitalbevægelser, som er de områder, hvor der er gjort mindst fremskridt. På mange områder må håndhævelsen forbedres. Hvis de nuværende bestræbelser fortsætter eller optrappes på områder, hvor fremskridtene er sakket bagud, kan det dog forventes, at Polen på mellemlang sigt vil kunne vedtage og gennemføre *regelværket* om det indre marked samt gøre de nødvendige fremskridt med hensyn til håndhævelsesmekanismerne, så landet kan deltage fuldt ud i det indre marked.

Konkurrence

Det Europæiske Fællesskabs konkurrencepolitik bygger på traktatens artikel 3, litra g), der fastsætter, at Fællesskabet skal have *en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for det indre marked ikke fordrejes.* De vigtigste anvendelsesområder er anti-trust og statsstøtte.

Europaaftalerne indeholder bestemmelser om en konkurrenceordning, der skal gælde i handelsforbindelserne mellem Fællesskabet og Polen, og som er baseret på de kriterierne i traktatens artikel 85 og 86 (aftaler mellem virksomheder/misbrug af dominerende stilling) og artikel 92 og 93 (statsstøtte) og om, at der skal vedtages gennemførelsesbestemmelser på disse områder senest tre år efter aftalens ikrafttræden. Den fastsætter desuden, at Polen skal bringe sin lovgivning i overensstemmelse med Fællesskabets på konkurrenceområdet.

Hvidbogen refererer til den gradvise anvendelse af ovennævnte bestemmelser og bestemmelserne i fusionsforordningen (4064/89) og artikel 37 og 90 (monopoler og særlige rettigheder).

Sammendrag

Lov af 24. februar 1990 om ***modvirkning af monopolpraksis***, ændret ved lov af 3. februar 1995, fastsætter et generelt forbud mod monopolpraksis og giver eksempler på forbudte aftaler; den indeholder et generelt forbud mod og giver en liste over misbrug af dominerende stilling og desuden bestemmelser om fusionskontrol.

Det polske kontor for konkurrence- og forbrugerbeskyttelse, der blev oprettet i april 1990, har ansvaret for håndhævelsen af konkurrencelovgivningen. Dets opgaver omfatter registrering af virksomheder, som har en monopolstilling, modvirkning af konkurrencestridig praksis, udforskning af koncentrationer i økonomien og tilsyn med priser på markeder med et begrænset antal virksomheder. Der findes desuden en monopoldomstol, som allerede har indhøstet erfaringer på konkurrenceområdet.

Der er indrømmet ***eksklusive rettigheder*** til det polske statsejede teleselskab. Inden for taletelefoni har statsoperatøren eksklusive rettigheder til at levere internationale tjenester. Desuden nyder en række offentlige og private virksomheder særlige rettigheder i sektorer, hvor der kræves tilladelser eller licenser. Disse virksomheder opererer især inden for prospektering, minedrift, søfart, lufttransport, havne- og lufthavnsforvaltning, farmaceutiske specialiteter, fremstilling af spiritus og tobaksprodukter, handel med øl, vin og vodka, forarbejdning af non-ferrometaller, lyd- og billedoptagelse, handel med pesticider og eksport/import af en række produkter.

Myndigheden for tilsyn med ***statsstøtte*** er et departement inden for økonomiministeriet. Det påbegyndte først sin virksomhed den 1. januar 1997, og der skal endnu vedtages den nødvendige lovgivning, til at den kan føre kontrol med ydelse af statsstøtte i Polen. Der er et lovforslag om tilsyn med statsstøtte under udarbejdelse, men i øjeblikket foreligger der ingen oplysninger om, hvornår det vil blive vedtaget.

Med hensyn til gennemsigtighed i ydelsen af statsstøtte i Polen blev der foretaget en første opgørelse for 1994. Denne støtteopgørelse omfatter dog også støtte ydet af lokale myndigheder og indirekte støtteformer, særlig støtte via finansministeriet. En ny opgørelse

over støtte ydet via finansministeriet er under udarbejdelse, og tilsynsmyndigheden er i færd med at oprette en database for bestående støtte i samarbejde med finansministeriet.

Der findes en række eksportstøtteordninger, som er uforenelige med Fællesskabets regelværk.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

På ***anti-trust-området*** findes der lovgivning, som bygger på principperne i Fællesskabets konkurrencelovgivning. Der er dog stadig behov for større tilpasninger, særlig med hensyn til fusionskontrol, beføjelse til at foretage undersøgelser i lokalerne hos virksomheder, som mistænkes for at have overtrådt lovgivningen samt gruppefritagelser. Desuden kræves der tilpasninger af bestemmelserne i loven om misbrug af dominerende stilling og om procedurer.

Med hensyn til ***særlige eller eksklusive rettigheder*** er der behov for visse tilpasninger i telesektoren for at bringe lovgivningen på linje med Fællesskabets regelværk, hvad angår liberalisering af terminaludstyr, taletelefoni og mobiltelefoni. Der kræves en nærmere forklaring med hensyn til bestemmelserne om posttjeneste. Det ser tillige ud til, at licensordningen vedrørende olie, tobak og alkoholholdige drikkevarer vil skulle ændres, således at den bringes i overensstemmelse med Fællesskabets regelværk.

På ***statsstøtteområdet*** ligger der meget arbejde forude. Der vil skulle opstilles regler for tilsyn med statsstøtte, særlig med hensyn til tilsynsmyndighedens beføjelser til at indsamle al nødvendig information til undersøgelse af, hvorvidt en støtteforanstaltning er forenelig med Europaaftalen, samt pligten til at afvente udtalelse fra tilsynsmyndigheden, inden støtten ydes.

Der er endnu ikke tilstrækkelig gennemsigtighed i statsstøtteydelsen. Der er arbejde i gang med at udarbejde en anden og bedre støtteopgørelse, men der foreligger i øjeblikket ingen oplysninger om, hvornår det vil være afsluttet, og hvorvidt der derfter vil blive gennemført et troværdigt tilsyn med statsstøtte.

Visse støtteforanstaltninger synes at være betinget af eksportresultater, hvilket klart ikke er foreneligt med Europaaftalen. Der synes tillige at blive ydet betydelig statsstøtte ved indirekte former for statsstøtte, som f.eks. skattelempelser, gældsafskrivning og skattebetalingshenstand. Sådanne foranstaltninger udgør driftsstøtte, der kun tillades på meget strenge betingelser. På grund af den manglende gennemsigtighed er det hidtil uklart, om betingelserne for ydelse af driftsstøtte er opfyldt. Den fremtidige opgørelse skal omfatte al støtte, der ydes af statslige, regionale eller lokale myndigheder eller med statslige midler.

Foruden vedtagelse af lovgivning, der ligger tilstrækkelig nær EF's, kræves det til en ***troværdig håndhævelse*** af konkurrencelovgivningen, at der etableres velfungerende anti-trust- og statsstøttetilsynsmyndigheder. Det forudsætter tillige, at retssystemet, den offentlige forvaltning og de relevante økonomiske beslutningstagere har en tilstrækkelig forståelse af konkurrencelovgivningen og -politikken.

Konklusion

Lovgivningstilnærmelsen på ***anti-trust-området*** skrider frem, idet der dog stadig skal gøre en indsats for at tilpasse den bestående lovgivning. Kontoret for konkurrence- og forbruger-

Traktatforslaget sigter mod at lette opnåelsen af dette mål inden for rammerne af Unionen ved at indføre et nyt kapitel "et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed" samt ved at integrere gældende Schengen-regler i EU.

Polen har givet udtryk for sit ønske om og sin vilje til at opfylde bestemmelserne i Schengen-aftalen og deltage i den. Landet er begyndt at forberede dette og har i denne forbindelse anmodet om bistand fra medlemsstaterne, navnlig med hensyn til at styrke grænsekontrollen.

- Generel evaluering

1. Polens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af lovgivningen i forbindelse med hvidbogen er opsummeret i bilaget. Af tabellen fremgår det, at Polen pr. 30. juni 1997 forventer at have gennemført 405 af de 899 direktiver eller forordninger, der er omhandlet i hvidbogen, i sin nationale lovgivning. Disse oplysninger vedrører den lovgivning, som Polen allerede mener at have gennemført, eller som anses for forenelig med fællesskabsreglerne. Dette indebærer ikke en stillingtagen til teksternes forenelighed, hvorom Kommissionen ikke på nuværende tidspunkt kan udtale sig.

2. Polen har gjort store fremskridt med tilnærmelsen af sin lovgivning inden for de fleste af de områder, der omhandles i dette kapitel, med det resultat at større dele af *regelværket* allerede er på plads. Et stort antal foranstaltninger er delvis eller fuldt ud gennemført i følge den evaluering, som de polske myndigheder har foretaget; men Kommissionen kan ikke på nuværende tidspunkt udtale sig om, om de er fuldt ud forenelige med fællesskabsretten. Der er dog stadig et omfattende lovgivningsarbejde tilbage, idet ikke alt på nuværende trin forekommer i lovgivningsprogrammet. Offentlige indkøb, databeskyttelse og liberalisering af kapitalbevægelser er områder, hvor der stadig skal gøres en særlig indsats.

3. På trods af de bestræbelser, der er gjort, må de reelle fremskridt, der kan konstateres i transponeringen af lovtekster, der er vedtaget for nylig, stadigvæk ledsages af konkrete gennemførelsesforanstaltninger samt indførelse af en effektiv administrativ infrastruktur. Der skal stadig gøres en stor indsats i så henseende på visse områder, blandt andet inden for tekniske forskrifter og standarder. Gennemførelsen af protokollen "European Conformity Assessment Agreement" skulle kunne fremskynde tilnærmelsesprocessen på området. Udviklingen af den nødvendige infrastruktur til gennemførelse og kontrol af fællesskabslovgivningen er ligeledes i en vis udstrækning knyttet sammen med lovgivningsarbejdet inden for de forskellige områder af det indre marked.

Det bør erindres, at Kommissionen ikke på nuværende tidspunkt kan udtale sig om virksomhedernes, og navnlig de små og mellemstore virksomheders, evne til at iværksætte *regelværket*.

4. Uafhængigt af de specifikke aspekter i forbindelse med landbruget vil det først være muligt at afskaffe kontrollerne ved Unionens indre grænser, når der er sket en tilstrækkelig harmonisering af lovgivningerne. Dette forudsætter en gensidig tillid, der bl.a. hviler på forvaltningerne på rette niveau (f.eks. betydningen af sikkerhedskontroller af visse produkter foretaget på afgangsstedet). Det var kun muligt at skabe et område uden grænser pr. 1. januar 1993, fordi alle formaliteter og kontroller ved medlemsstaternes indbyrdes grænser afskaffedes. Det drejede sig bl.a. om tekniske kontroller (bl.a. af varers sikkerhed),

veterinære, sanitære, plantesundhedsmæssige, økonomiske og kommercielle kontroller (f.eks. bekæmpelse af efterligninger) samt sikkerheds- og miljømæssige kontroller (våben, affald osv.). I de fleste tilfælde var afskaffelsen kun mulig ved at indføre og iværksætte fællesskabsforanstaltninger, der tillod en harmonisering af reglerne for bevægelighed og markedsføring (især vedrørende produktsikkerhed) og evt. lade kontroller og formaliteter finde sted internt i området eller på medlemsstaternes marked (bl.a. vedrørende moms og punktafgifter, kontrol af dyrs og planters sundhed eller indsamling af statistiske oplysninger). En del af Polens grænse vil blive Unionens ydre grænse. Dette vil indebære en styrkelse af grænsekontrollen (jf. separat afsnit om told).

I betragtning af den samlede vurdering af det opnåede resultat og hastigheden i arbejdet på de forskellige berørte områder er der intet, der i dag kan give anledning til at tro, at Polen ikke vil være i stand til på mellemlang sigt at gennemføre alle de retsakter, der er nødvendige for at afskaffe kontrollen ved de indre grænser og overføre denne kontrol til Unionens ydre grænse.

5. Polen har allerede vedtaget en betydelig del af *regelværket* vedrørende det indre marked. Men Kommissionen er endnu ikke i stand til at tage stilling til hver enkelt af de foranstaltninger, som Polen har meddelt er blevet transponeret. Under alle omstændigheder er der er behov for yderligere bestræbelser bl.a. med hensyn til offentlige indkøb og frie kapitalbevægelser, som er de områder, hvor der er gjort mindst fremskridt. På mange områder må håndhævelsen forbedres. Hvis de nuværende bestræbelser fortsætter eller optrappes på områder, hvor fremskridtene er sakket bagud, kan det dog forventes, at Polen på mellemlang sigt vil kunne vedtage og gennemføre *regelværket* om det indre marked samt gøre de nødvendige fremskridt med hensyn til håndhævelsesmekanismerne, så landet kan deltage fuldt ud i det indre marked.

Konkurrence

Det Europæiske Fællesskabs konkurrencepolitik bygger på traktatens artikel 3, litra g), der fastsætter, at Fællesskabet skal have *en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for det indre marked ikke fordrejes.* De vigtigste anvendelsesområder er anti-trust og statsstøtte.

Europaaftalerne indeholder bestemmelser om en konkurrenceordning, der skal gælde i handelsforbindelserne mellem Fællesskabet og Polen, og som er baseret på de kriterierne i traktatens artikel 85 og 86 (aftaler mellem virksomheder/misbrug af dominerende stilling) og artikel 92 og 93 (statsstøtte) og om, at der skal vedtages gennemførelsesbestemmelser på disse områder senest tre år efter aftalens ikrafttræden. Den fastsætter desuden, at Polen skal bringe sin lovgivning i overensstemmelse med Fællesskabets på konkurrenceområdet.

Hvidbogen refererer til den gradvise anvendelse af ovennævnte bestemmelser og bestemmelserne i fusionsforordningen (4064/89) og artikel 37 og 90 (monopoler og særlige rettigheder).

Sammendrag

Lov af 24. februar 1990 om ***modvirkning af monopolpraksis***, ændret ved lov af 3. februar 1995, fastsætter et generelt forbud mod monopolpraksis og giver eksempler på forbudte aftaler; den indeholder et generelt forbud mod og giver en liste over misbrug af dominerende stilling og desuden bestemmelser om fusionskontrol.

Det polske kontor for konkurrence- og forbrugerbeskyttelse, der blev oprettet i april 1990, har ansvaret for håndhævelsen af konkurrencelovgivningen. Dets opgaver omfatter registrering af virksomheder, som har en monopolstilling, modvirkning af konkurrencestridig praksis, udforskning af koncentrationer i økonomien og tilsyn med priser på markeder med et begrænset antal virksomheder. Der findes desuden en monopoldomstol, som allerede har indhøstet erfaringer på konkurrenceområdet.

Der er indrømmet ***eksklusive rettigheder*** til det polske statsejede teleselskab. Inden for taletelefoni har statsoperatøren eksklusive rettigheder til at levere internationale tjenester. Desuden nyder en række offentlige og private virksomheder særlige rettigheder i sektorer, hvor der kræves tilladelser eller licenser. Disse virksomheder opererer især inden for prospektering, minedrift, søfart, lufttransport, havne- og lufthavnsforvaltning, farmaceutiske specialiteter, fremstilling af spiritus og tobaksprodukter, handel med øl, vin og vodka, forarbejdning af non-ferrometaller, lyd- og billedoptagelse, handel med pesticider og eksport/import af en række produkter.

Myndigheden for tilsyn med ***statsstøtte*** er et departement inden for økonomiministeriet. Det påbegyndte først sin virksomhed den 1. januar 1997, og der skal endnu vedtages den nødvendige lovgivning, til at den kan føre kontrol med ydelse af statsstøtte i Polen. Der er et lovforslag om tilsyn med statsstøtte under udarbejdelse, men i øjeblikket foreligger der ingen oplysninger om, hvornår det vil blive vedtaget.

Med hensyn til gennemsigtighed i ydelsen af statsstøtte i Polen blev der foretaget en første opgørelse for 1994. Denne støtteopgørelse omfatter dog også støtte ydet af lokale myndigheder og indirekte støtteformer, særlig støtte via finansministeriet. En ny opgørelse

over støtte ydet via finansministeriet er under udarbejdelse, og tilsynsmyndigheden er i færd med at oprette en database for bestående støtte i samarbejde med finansministeriet.

Der findes en række eksportstøtteordninger, som er uforenelige med Fællesskabets regelværk.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

På ***anti-trust-området*** findes der lovgivning, som bygger på principperne i Fællesskabets konkurrencelovgivning. Der er dog stadig behov for større tilpasninger, særlig med hensyn til fusionskontrol, beføjelse til at foretage undersøgelser i lokalerne hos virksomheder, som mistænkes for at have overtrådt lovgivningen samt gruppefritagelser. Desuden kræves der tilpasninger af bestemmelserne i loven om misbrug af dominerende stilling og om procedurer.

Med hensyn til ***særlige eller eksklusive rettigheder*** er der behov for visse tilpasninger i telesektoren for at bringe lovgivningen på linje med Fællesskabets regelværk, hvad angår liberalisering af terminaludstyr, taletelefoni og mobiltelefoni. Der kræves en nærmere forklaring med hensyn til bestemmelserne om posttjeneste. Det ser tillige ud til, at licensordningen vedrørende olie, tobak og alkoholholdige drikkevarer vil skulle ændres, således at den bringes i overensstemmelse med Fællesskabets regelværk.

På ***statsstøtteområdet*** ligger der meget arbejde forude. Der vil skulle opstilles regler for tilsyn med statsstøtte, særlig med hensyn til tilsynsmyndighedens beføjelser til at indsamle al nødvendig information til undersøgelse af, hvorvidt en støtteforanstaltning er forenelig med Europaaftalen, samt pligten til at afvente udtalelse fra tilsynsmyndigheden, inden støtten ydes.

Der er endnu ikke tilstrækkelig gennemsigtighed i statsstøtteydelsen. Der er arbejde i gang med at udarbejde en anden og bedre støtteopgørelse, men der foreligger i øjeblikket ingen oplysninger om, hvornår det vil være afsluttet, og hvorvidt der derfter vil blive gennemført et troværdigt tilsyn med statsstøtte.

Visse støtteforanstaltninger synes at være betinget af eksportresultater, hvilket klart ikke er foreneligt med Europaaftalen. Der synes tillige at blive ydet betydelig statsstøtte ved indirekte former for statsstøtte, som f.eks. skattelempelser, gældsafskrivning og skattebetalingshenstand. Sådanne foranstaltninger udgør driftsstøtte, der kun tillades på meget strenge betingelser. På grund af den manglende gennemsigtighed er det hidtil uklart, om betingelserne for ydelse af driftsstøtte er opfyldt. Den fremtidige opgørelse skal omfatte al støtte, der ydes af statslige, regionale eller lokale myndigheder eller med statslige midler.

Foruden vedtagelse af lovgivning, der ligger tilstrækkelig nær EF's, kræves det til en ***troværdig håndhævelse*** af konkurrencelovgivningen, at der etableres velfungerende anti-trust- og statsstøttetilsynsmyndigheder. Det forudsætter tillige, at retssystemet, den offentlige forvaltning og de relevante økonomiske beslutningstagere har en tilstrækkelig forståelse af konkurrencelovgivningen og -politikken.

Konklusion

Lovgivningstilnærmelsen på ***anti-trust-området*** skrider frem, idet der dog stadig skal gøre en indsats for at tilpasse den bestående lovgivning. Kontoret for konkurrence- og forbruger-

beskyttelse synes at fungere ret godt og være tilstrækkeligt udstyret med kvalificeret personale til at håndhæve lovgivningen.

På ***statsstøtteområdet*** er der sket relativ lidt. Det vil kræve en betydelig indsats at opfylde kravene på området kontrol med statsstøtte på mellemlang sigt, særlig hvad angår reglerne for tilsynsmyndighedens funktion og skabelse af den fornødne gennemsitighed. Der vil blive behov for yderligere støtte til tilsynsmyndigheden i dennes virksomhed for at sikre, at den ydede støtte er forenelig med lovgivningen.

3.2 Innovation

Informationssamfundet

Nuværende situation

Kombinationen af informationsteknologi og telekommunikation kan få store økonomiske og samfundsmæssige virkninger. I Polen negligeredes disse muligheder før 1989, men det var i almindelighed ikke tilfældet for uddannelse. Følgen heraf synes at være blevet, at efterspørgslen efter computere er vokset kraftigt, og mere end man skulle forvente på grundlag af BNP-tallet pr. indbygger. Antallet af pc'er siges at have været 7,3 pr. 100 indbyggere i 1994. Tallet for værtscomputere på Internet (1,4 pr. 1000 indbyggere), der kan tages som et relativt mål for, hvor langt udviklingen frem mod informationssamfundet er kommet, tyder på, at Polen ikke har nået gennemsnittet for de øst- og centraleuropæiske lande. Dette resultat står ikke i et rimeligt forhold til den overgennemsnitlige interesse, som polske organisationer har udvist over for EF's forskningsprogrammer, og grunden kan være den vedvarende mangel på telefonlinjer samme med den ringe servicekvalitet. Efterhånden som virkningerne af den største offentlige operatørs netmodernisering slår igennem, kan væksten i datatrafikken forventes at tage fart. Hvis antallet af internettilslutninger følger samme vækstmønster som i andre lande med en tilsvarende situation, kan teleinfrastrukturen, som for tiden er cirka ti år bagud i forhold til EU-gennemsnittet, fortsat hæmme informationssamfundets udvikling.

Konklusion

Selv om der i Polen er vist interesse for udviklingen af informationssamfundet, er stigningen i nettilslutninger blevet hæmmet af den langsomme udbygning med avanceret kommunikationsteknik.

Uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdomsanliggender

I EF-traktatens artikel 126 og 127 hedder det, at Fællesskabet bidrager til udviklingen af et højt uddannelsesniveau og iværksætter en erhvervsuddannelsespolitik, hvis mål er at udvikle den europæiske dimension på uddannelsesområdet, at lette tilpasningen til den industrielle udvikling og at fremme arbejdsmarkedets fleksibilitet ved hjælp af erhvervsuddannelsestiltag.

Europaaftalen rummer bestemmelser om samarbejde med henblik på at højne uddannelsesniveauet og forbedre de erhvervsuddannelsesmæssige kvalifikationer. Hvidbogen rummer ingen foranstaltninger på dette område.

Sammendrag

Polens udgifter til uddannelse andrager 6,2% af BNP, og de udgør 16% af statsbudgettet.

Der er 11 universiteter, 8 700 000 skolelever, 800 000 studerende og 540 000 lærere i Polen.

Kvaliteten af den polske uddannelse led i årene indtil 1989 under landets isolation. Den generelle standard var høj, men uddannelsessystemet var under politisk kontrol. Siden 1989 har landet gennem et uddannelsesreformprogram liberaliseret læseplanerne, givet skole-

lederne større selvstændighed og søgt at imødekomme arbejdsgivernes behov på en mere fleksibel måde. Ansvaret for styringen og forvaltningen af skolerne er blevet lagt ud til distrikterne (voivods), der refererer til ministeriet for uddannelse på landsplan.

I ministeriets strategi for en "uddannelsesoffensiv", der tager sigte på at højne uddannelsesniveauet i Polen, så det i løbet af de næste 15 år kommer op på højde med de vesteuropæiske uddannelsesmæsige standarder, nævnes de vigtigste udfordringer til det polske undervisnings- og erhvervsuddannelsessystem: (i) en reform af erhvervsuddannelses-systemet, der tager sigte på en opstramning af uddannelsen i de grundlæggende erhvervsskoler; (ii) forøgelse af antallet af de elever i sekundærskolerne, der når frem til studentereksamen; (iii) forøgelse af procenten af studerende i alderen 20 til 24 år, så den i 1997 når op på 20%; (iv) en differentiering og udbygning af de videregående erhvervsuddannelsesmuligheder, bl.a. ved at indføre fagspecifikke højere læreanstalter, der kan tilbyde licentiatgrad; (v) udvikling af den livslange uddannelse med henblik på såvel grund- som efteruddannelse, en mulighed, der skal stå åben for alle aldersgrupper.

TEMPUS-programmet har bidraget til opfyldelsen af målene for en reform af de højere uddannelser og skabt grundlag for et samarbejde med videregående uddannelsesinstitutioner i EU.

Polske ungdomsorganisationer har siden 1990 været inddraget i europæiske ungdoms-aktiviteter. Siden 1995 har et ungdomsarbejde med Polen indgået i programmet Ungdom for Europa.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Polen har gjort betragtelige fremskridt i de seneste år på skoleuddannelsesområdet. Der vil dog være behov for en yderligere indsats, især for at imødekomme de krav, markeds-økonomien stiller.

Inden for erhvervsuddannelsesområdet er der udfoldet betydelige bestræbelser, som især har haft virkninger på det regionale, lokale og institutionelle plan. Reformer på landsplan skal følge denne udvikling op.

Det påregnes, at Polen vil deltage i Fællesskabets programmer til styrkelse af de menneskelige ressourcer, og dette vil bidrage yderligere til at forberede landet til dets integrering i EU.

Konklusion

Set i et tiltrædelsesperspektiv forventes der ikke at opstå større problemer på disse områder.

Forskning og teknologisk udvikling

I Fællesskabet sigter forskning og teknologisk udvikling, som fastsat i traktaten og i rammeprogrammet, på at fremme den europæiske industris konkurrenceevne, øge livskvaliteten samt fremme bæredygtig udvikling, miljøbeskyttelse og andre fællesskabspolitikker.

Europaaftalen og dens tillægsprotokol åbner mulighed for samarbejde på dette område, navnlig gennem deltagelse i rammeprogrammet. Hvidbogen omfatter ingen direkte foranstaltninger på dette område.

Sammendrag

Komitéen for videnskabelig forskning er Polens vigtigste institution for videnskab og teknologi, den blev oprettet i januar 1991 og er ansvarlig for gennemførelsen af forsknings- og teknologipolitikken, forvaltning af statens strategiske programmer og planlægning, koordinering og finansiering af alle statsstøttede aktiviteter på dette område. Der er indført konkurrencebaserede ordninger for finansiering af forskning. De aktuelle forskningsudgifter svarer til 0,8% af BNP siden 1992.

Prioriterede områder for 1994-1997 er: sundheds- og miljøbeskyttelse; landbrug og forarbejdning af levnedsmidler; moderne teknologiindustrier, herunder forsvar; udvikling af infrastrukturer for forskning, uddannelse og teknologi.

Regelmæssigt samarbejde med Det Europæiske Fællesskab indledtes i 1992 med det tredje rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling. Hidtil har samarbejdet navnlig været koncentreret i COPERNICUS (Specific Programme for Cooperation with CECs and NIS - særprogram for samarbejde med de central- og østeuropæiske lande og de nye uafhængige stater) og er deltagelsen i det fjerde rammeprogram forholdsvis lav. Polen er medlem af COST (Europæisk Samarbejde om videnskabelig og teknisk Forskning) og EUREKA (European Research Coordination Agency - agentur for koordinering af europæisk forskning).

Fra 1994 er data og statistikker i denne sektor forenelige med normerne i OECD.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Der har fundet vigtige ændringer og forbedringer sted på området forskning og teknologisk udvikling. Der er gjort en stor indsats med hensyn til forbedring af den interne struktur, liberalisering og finansiel støtte. Der er stadig store menneskelige ressourcer og muligheder trods beskæringerne.

Det er ikke desto mindre nødvendigt at forbedre innovationsniveauet i erhvervslivet generelt og i industrien i særdeleshed og at styrke forskningsinstitutternes forbindelser med industrien og små og mellemstore virksomheder.

Polen er rede til at spille en aktiv rolle i den europæiske forskning og teknologiske udvikling og at afsætte de fornødne midler til denne aktivitet. En del af budgettet fra komiteen for videnskabelig forskning var afsat til at dække polske forskeres deltagelse i programmerne

under det fjerde rammeprogram, EUREKA og COST. Polen har erklæret, at det er interesseret i fuld associering med det femte rammeprogram.

Konklusion

Med henblik på tiltrædelse forventes der ikke større problemer på dette område. Tiltrædelse vil være til gensidig fordel.

Telekommunikation

Målsætningerne for EU's telekommunikationspolitik er at afskaffe hindringerne for, at enhedsmarkedet for teleudstyr, -tjenester og -net kan fungere effektivt, at åbne tredjelandes markeder for virksomheder fra EU og at sikre, at privatpersoner og virksomheder overalt i EU har adgang til moderne teletjenester. Målene nås gennem harmonisering af standarder og vilkår for udbud af tjenester, liberalisering af markederne for terminaludstyr, tjenesteydelser og net samt vedtagelse af de nødvendige forskrifter. De direktiver og politikker, der skal til, er på plads, men liberaliseringen af offentlig taletelefoni og den tilhørende infrastruktur udsættes et år eller to ud over 1998 i visse medlemsstater.

Europaaftalen omfatter samarbejde om at forbedre standarder og praksis med henblik på en tilnærmelse til EU-niveauet inden for post- og teletjenester, standardisering, reguleringspolitik og modernisering af infrastruktur. Hvidbogen fokuserer på tilnærmelse af lovgivning, net og tjenester, efterfulgt af yderligere tiltag til en gradvis liberalisering af sektoren.

Sammendrag

Sidst i 1980'erne var dækningsgraden for telefoni i Polen en af de laveste i Europa, og nettet bestod af forældet udstyr. Niveauet var særlig lavt i landområderne.

En ny telekommunikationslov, der blev vedtaget i 1990, skabte et nyt retsgrundlag for den nationale operatør (Telekomunikacja Polska - Spolka Akcyjna) og muliggjorde en liberalisering, der gik ud over det minimum, der på daværende tidspunkt krævedes i EU. Ministeriet udstedte mange tilladelser til nye lokale operatører. Efter regeringsskiftet i 1993 faldt politikken for sektoren tilbage til en monopolistisk praksis, og på grund af en svag regulering af TPSA's virksomhed er det først for nylig lykkedes andre operatører at komme i gang på markedet.

Ved udgangen af 1995 havde TPSA øget dækningsgraden for telefoni til 19 tilslutninger pr. 100 indbyggere. Regeringens forholdsvis beskedne mål på 27 tilslutninger inden år 2000 ser i øjeblikket ud til at kunne nås, hvis de uafhængige operatører kommer effektivt i gang. Regeringen har endnu ikke formuleret en politik til sikring af, at der bliver almen adgang til teletjenester i landområder, hvor dækningsgraden fortsat er meget lav.

Loven af 1990 gælder stadig, med tilføjelse af nye ministerielle beføjelser i 1995, der har ført til en mere rationel politik for godkendelse af lokale operatører. Sidste år udstedtes tilladelser til to konkurrerende digitale mobilnet, der bygger på den fælleseuropæiske standard, GSM.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Liberaliseringsgrad

Loven af 1990 gav mulighed for en liberalisering, der gik ud over det minimum, der på daværende tidspunkt krævedes i EU, idet man tillod konkurrence i alle dele af sektoren bortset fra udlandstjenester. Dette dristige skridt blev imidlertid ikke fulgt op, og TPSA, der formelt blev oprettet i 1992, har stadig monopol på både langdistance- og udlandstrafik, og driver 98,7% af abonnentnettet. Efter adskillige spildte år har ministeriet siden 1995 ført en mere moderat licenspolitik. Dog har forsinkelser, der ofte har skyldtes samtrafikproblemer, betydet, at de lokale operatører først for nylig er kommet i gang, og derfor har de kun bidraget med mindre end 3% af de 3 millioner abonnenttilslutninger, der er kommet til, siden loven blev vedtaget i 1990. Restriktioner på andelen af udenlandsk kapital og ikke-polsk deltagelse i bestyrelser samt vanskeligheder i forholdet til TPSA, både med hensyn til samtrafik og som konkurrent, udgør i mange tilfælde en barriere for udenlandsk investering. Alternative faste infrastrukturer kan få tilladelse til at udbyde konkurrerende teletjenester, men dette er foreløbig kun sket på et meget restriktivt grundlag.

I modsætning hertil er der en høj grad af konkurrence i mobilsektoren, hvor der i 1996 er udstedt tilladelser til et NMT 450-system og to GSM-systemer, og der forventes udstedt endnu en tilladelse før udgangen af 1997.

For at bringe forholdene i overensstemmelse med EU-lovgivningen må Polen ændre sin reguleringspolitik for sektoren, så TPSA og andre operatører får væsentligt mere lige vilkår.

Tilnærmelse til EU-lovgivningen

Den polske kommunikationslov af 1990 blev ændret i 1995. Retsgrundlaget omfatter også to andre vigtige love: For det første loven om økonomisk aktivitet med deltagelse af udenlandske parter, der regulerer investeringerne, og for det andet loven om privatisering af statslige virksomheder. Grundtanken i disse love er at fremskynde udviklingen ved at tillade privatisering og udenlandske investeringer i Polen. Kommunikationsloven sætter dog grænser for, hvor stor andelen af udenlandsk kapital må være i visse dele af sektoren, og dette er i strid med EU-lovgivningen, for så vidt som det gælder for selskaber og statsborgere fra EU.

Det står ikke 100% klart, om alle driftsfunktioner virkelig blev overført fra ministeriet, da TPSA, hovedoperatøren af det offentlige net, blev oprettet. Eftersom myndighedsopgaverne fortsat er placeret hos ministeriet, må der tages yderligere skridt til at godtgøre, at drifts- og myndighedsopgaver er adskilt, således som det kræves i EU-lovgivningen. TPSA har et lovfæstet monopol på udlandstrafik. Endvidere har selskabet i praksis monopol på langdistancetrafik, fordi regeringen har besluttet ikke at udstede tilladelse til yderligere operatører. Ca. 24% (målt ud fra antallet) af EU's retsakter er omsat i polsk lovgivning.

Ifølge den polske lovgivning kan regeringen tillade konkurrence i alle dele af sektoren bortset fra udlandstjenester. Der er behov for en mere rimelig reguleringspolitik for de områder, hvor tjenesteudbuddet er liberaliseret. Blandt andet må der fastlægges regler for samtrafik, der fremmer investeringer og bidrager til at sikre alle adgang til teletjenester. Polen har sandsynligvis tilstrækkelig administrativ kapacitet til at bringe forholdene i overensstemmelse med EU-lovgivningen, og man er ved at forberede en ny lov, der skal fuldføre

opgaven. Der må dog mere slagkraftige politiske initiativer til, hvis EU-lovgivningen skal være gennemført inden 2003.

Infrastruktur

Sidst i 1980'erne var dækningsgraden for telefoni i Polen en af de laveste i Europa, og nettet var både forældet og dårligt konstrueret. Regeringens indledende mål i 1990 var at udvide og modernisere den offentlige telenetinfrastruktur og forbedre kvaliteten i tjenesterne hurtigst muligt. De foranstaltninger, der blev iværksat, byggede på en erkendelse af, at de polske forhold ikke en gang var sammenlignelige med forholdene i EU's mindst udviklede medlemsstater, og at det ikke ville være nok at satse alene på den vækst, som den eksisterende monopoloperatør kunne frembringe. Mellem 1991 og 1995 voksede nettet fra 9,3 linjer pr. 100 indbyggere til 17,1 (men dækningsgraden er fortsat meget lav i landområderne), og det er regeringens mål at nå op på 30 linjer pr. 100 indbyggere inden år 2000 (sammenlignet med gennemsnittet for Irland, Portugal og Grækenland på 44 linjer). Der er lange ventelister på en tilslutning. Antallet af mobiltelefoniabonnenter ligger i øjeblikket på 1,3 pr. 100 indbyggere. 20% af nettet var digitaliseret 20% i 1995 (sammenlignet med 62,4% i gennemsnit for Irland, Portugal og Grækenland), og TPSA er ved at indføre et landsdækkende digitalt SDH-net, der også omfatter enkelte MAN-net (Metropolitan Area Network). TPSA er et af de førende blandt ansøgerlandene i forberedelserne på at gøre ISDN-tjenester så alment tilgængelige som muligt. Polen har endvidere 700 kabel-tv-net med 2 millioner abonnenter.

Målsætningen på 30 linjer pr. 100 indbyggere inden år 2000 er beskeden i betragtning af den store umættede efterspørgsel, men det må betragtes som realistisk, hvis de uafhængige operatører kommer effektivt i gang. Der er brug for betydelige investeringer for at fuldføre moderniseringen af det offentlige net.

Sektorens konkurrenceevne

TPSA's produktivitet, målt i antal ansatte pr. 1000 tilslutninger (12,9), er en af de laveste blandt ansøgerlandene. Imidlertid burde indtægten pr. tilslutning (288 ECU i 1995), hvis den holder fremover, være tilstrækkelig til at, der kan tilbydes effektive offentlige tjenester og foretages moderniseringer. TPSA er i gang med at omlægge sin ledelsesstruktur og -praksis, og takstudligningen skrider godt fremad. Disse forbedringer forventes at frigive midler til at nedbringe ventelisterne på en tilslutning og gøre selskabet mere attraktivt for udenlandske investorer. Som følge af forsyningssituationen og det lave tjenestekvalitetsniveau, udgør sektoren sandsynligvis en bremse for økonomien som helhed. Når det nye langdistancenet er færdigt, vil problemet i høj grad blive afhjulpet, og avancerede tjenester vil blive lettere tilgængelige, især i de større byer.

Konklusion

Polens politik for sektoren siden 1990 har ikke ført til den grad af udvidelse af den grundlæggende offentlige infrastruktur, der er opnået i visse andre ansøgerlande. Årsagen er utilstrækkelig afmonopolisering og privatisering, hvilket har betydet ringe investeringer og et lavt kvalitetsniveau. De seneste konkurrencefremmende politiske tiltag vedrørende tilladelser og samtrafikvilkår for lokale operatører må styrkes væsentligt, hvis Polen skal bringe

forholdene i overensstemmelse med EU-lovgivningen og realisere det potentiale, landet afgjort har på mellemlang sigt.

Den audiovisuelle-sektor

Formålet med den gældende fællesskabsret vedrørende av-sektoren er, som led i det indre marked, at sikre adgangen til og den frie bevægelighed for audiovisuelle tjenester inden for EU samt at fremme den europæiske programindustri. Direktivet om "fjernsyn uden grænser", som finder anvendelse på alle tv-radiospredningsorganer, uanset transmissionsmåden (jordbaseret, satellit, kabel), og uanset om organerne er private eller offentlige, omfatter den pågældende fællesskabsret og fastslår de grundlæggende regler for transnational tv-radiospredning. Hovedformålene er: at sikre den frie bevægelighed for tv-programmer i medlemsstaterne, at fremme produktionen og distributionen af europæiske audiovisuelle produktioner (gennem bestemmelser om, at et vist minimum af sendetiden skal være forbeholdt europæiske produktioner og programmer produceret af uafhængige producenter), at fastsætte grundlæggende normer for tv-reklame samt at sikre beskyttelsen af mindreårige og retten til berigtigelse.

Europa-aftalen omhandler samarbejde om fremme og modernisering af den audiovisuelle industri og harmonisering af lovgivningsmæssige aspekter af den audiovisuelle politik.

Direktiverne om "fjernsyn uden grænser" er en fase I-foranstaltning i hvidbogen.

Sammendrag

Lovgrundlaget for av-sektoren udgøres af loven om radio og tv fra 1992, som omhandler offentlige tv-radiospredningsorganers status, tildelingen af tilladelser til kommercielle stationer, offentlige og kommercielle stationers programmæssige forpligtelser, reklame og sponsorvirksomhed, kabeloperatørers registrering og transmission af programtjenester samt opkrævning og fordeling af transmissionsafgifter.

Det største tv-radiospredningsorgan er det polske tv, et public service-organ, som finansieres gennem reklameindtægter og licens. Resten af markedet deles af et antal polske (undertiden udenlandsk ejede) jordbaserede kanaler og satellitkanaler, og indtil måske 1 000 kabelsystemer, som tilbyder op til 30 kanaler.

Filmproduktionen i Polen er koncentreret hos en række produktionsselskaber og studier, herunder et antal uafhængige producenter. Den samlede statsstøtte til industrien var for 1996 planlagt til at udgøre 9,4 mio. ECU. Næsten hele det polske marked for filmdistribution er kontrolleret af amerikanske distributører.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Av-sektoren i Polen forsøger at genetablere sig efter store omvæltninger i de senere år, og den er præget af hurtig vækst og stadig forandring. Sektorens mulighed for reelt at overholde fællesskabsretten afhænger af, om programindustriens kapacitet forbedres, således at den kan imødegå de store udfordringer, som en lovgivningsmæssig ramme indebærer.

Selv om der er gjort fremskridt, er den polske av-lovgivning ikke fuldt ud forenelig med EU-kravene; der er mangler med hensyn til modtagefrihed, fremme af europæiske produktioner, nyere produktioner og visse bestemmelser vedrørende reklame.

Konklusion

Forudsat at der gøres en støt indsats for at tilpasse lovgrundlaget, og at dette ledsages af den nødvendige strukturtilpasning inden for industrien, skulle Polen på mellemlang sigt være i stand til at opfylde EU-kravene inden for den audiovisuelle sektor.

3.3 Økonomiske og fiskale anliggender

Økonomisk og monetær union

På det tidspunkt, hvor Polen tiltræder, vil ØMU'en være gået ind i tredje fase. Dette vil medføre betydelige ændringer for samtlige medlemsstater, herunder dem, der ikke deltager i euro-zonen. Alle medlemsstater , også de nye, vil komme til at deltage fuldt ud i Den Økonomiske og Monetære Union. Deres økonomiske politik vil være et anliggende af fælles interesse, og de vil blive inddraget i samordningen af den økonomiske politik (nationale konvergensprogrammer, overordnede økonomiske retningslinjer, multilateral overvågning, procedure i tilfælde af for stort underskud). De skal overholde stabilitets- og vækstpagten, må ikke direkte lade deres centralbank finansiere offentlige underskud eller give offentlige myndigheder privilegeret adgang til finansieringsinstitutter, og de skal have gennemført liberaliseringen af kapitalbevægelser.

Tiltrædelsen indebærer et snævrere samarbejde med EU om monetære spørgsmål og valutakurser. Dette vil kræve strukturreformer til styrkelse af den monetære politik og valutakurspolitikken. Medlemsstater, der ikke deltager i euro-zonen, skal være i stand til at føre en selvstændig monetær politik og i begrænset omfang deltage i Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB). Deres centralbanker skal være uafhængige, og deres vigtigste mål skal være at sikre prisstabilitet. Den monetære politik skal gennemføres ved hjælp af markedsbaserede instrumenter og fungere effektivt i den forstand, at dens impulser hurtigt får virkning for økonomien. Derfor skal reformpolitikken videreføres med henblik på at eliminere de faktorer, der hindrer en effektiv monetær politik, f.eks. utilstrækkelig konkurrence i banksektoren, utilstrækkelig udvikling af de finansielle markeder og problemet med "dårlige lån" inden for banksektoren. Endelig skal samtlige medlemsstater behandle deres valutakurspolitik som et anliggende af fælles interesse og være i stand til at stabilisere deres vekselkurser ved hjælp af en mekanisme, som der endnu ikke er truffet afgørelse om.

Da medlemskab af Den Europæiske Union indebærer accept af, at målet er at etablere ØMU'en, skal Polen på længere sigt opfylde konvergenskriterierne, selv om det ikke nødvendigvis vil blive krævet ved tiltrædelsen. Selv om opfyldelse af konvergenskriterierne ikke er en forudsætning for EU-medlemskab, vil disse fortsat være vigtige referencepunkter for en stabilitetsorienteret makroøkonomisk politik, og de skal derfor fra et vist tidspunkt permanent være opfyldt af alle nye medlemsstater. Det er derfor af afgørende betydning, at der med held gennemføres systemændringer og markedsorienterede strukturreformer. Polens økonomiske situation og de hidtil opnåede fremskridt er analyseret i tidligere kapitler af denne udtalelse.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Den polske centralbank er uafhængig af regeringen, når man ser på proceduren for udpegning af centralbankchefen. Hvad imidlertid angår gennemførelsen af den monetære politik sikrer loven om centralbanken ikke udtrykkeligt centralbanken formel uafhængighed af regeringen. Centralbankens officielle mål er at styrke landets valuta. Endelig er loven langt fra forenelig med traktatens bestemmelser om fuldstændigt forbud mod, at centralbanken finansierer budgetunderskud. Hertil kommer, at lovens i forvejen noget løse bestemmelser hvert år suspenderes ved den årlige finanslov. For øjeblikket drøfter de polske myndigheder en reform

af loven om centralbanken. Den skulle som følge heraf blive forenelig med Maastricht-traktatens bestemmelser.

Generelt har Polens monetære politik haft held til at nedbringe inflationen. I 1995 oplevede landet en massiv kapitaltilstrømning, mest i form af spekulative porteføljeinvesteringer. Baggrunden var ikke blot de forbedrede udsigter for den polske reformproces, men også en monetær politik, der gav øgede forventninger om en reel opskrivning af valutakursen. Inflationsresultatet for 1995 var ret skuffende, idet inflationsraten lå på nogenlunde samme niveau som i 1994. Centralbanken opgav i 1996 at holde renten på et bestemt niveau og lod valutakursen bevæge sig friere inden for en bredere udsvingsmargen. Tilstrømningen af spekulativ kapital er næsten stoppet, væksten i pengemængden er bragt under kontrol, og inflationen faldt i 1996 betydeligt. Den monetære politiks effektivitet hæmmes stadig af en segmenteret, statsdomineret banksektor, og konkursprocedurerne er vanskelige af håndhæve. På den anden side lykkedes det i 1995 Polen at udstede en 10-årig obligation med variabel rente, og de finansielle markeder er ret veludviklede. Endelig synes omstruktureringen af banksektoren at have haft held til gradvis at reducere problemet med dårlige lån.

Hvad det valutapolitiske angår har Polen et glidende valutakurssystem (crawling peg) med udsvingsmargener omkring centralkursen. I første fase (oktober 1991 - marts 1995) blev valutakursen brugt som systemets nominelle anker. I denne periode blev der foretaget flere devalueringer, der tog sigte på at bevare eller genoprette konkurrenceevnen. Efter marts 1995 stod valutakurspolitikken over for en vanskelig udfordring: de forbedrede udsigter for reformprocessen pressede valutakursen i opadgående retning. Valutakurssystemet blev gjort mere smidigt ved at indføre udsvingsmargener omkring den glidende centralkurs. Bredden af udsvingsmargenerne blev gradvis forøget indtil januar 1997, og det ser ud til, at den mere smidige valutakurs har medvirket til at stoppe tilstrømningen af spekulativ kapital og det deraf følgende inflationspres. Valutakursen har siden marts 1995 ligget stabilt inden for den fastsatte udsvingsmargen.

Konklusion

Det er endnu for tidligt at udtale sig om, hvorvidt Polen på tiltrædelsestidspunktet vil være i stand til at deltage i euro-zonen. Det vil afhænge af, hvorvidt landet får held med strukturændringerne, så det kan opfylde og til stadighed overholde konvergenskriterierne, hvilket imidlertid ikke er en forudsætning for tiltrædelse.

Som følge af den bratte ændring i den monetære politik, der blev foretaget i 1996, skulle Polens deltagelse i ØMU'ens tredje fase som ikke-medlem af euro-zonen ikke give problemer på mellemlang sigt. Men det er vigtigt, at loven om centralbanken gøres fuldt ud forenelig med EF-reglerne, og at den monetære politik og valutakurspolitikken som hidtil tager sigte på at sikre stabilitet. Desuden skal omstruktureringen af banksektoren føres til ende.

Beskatning

Den gældende fællesskabsret om direkte beskatning berører hovedsagelig enkelte sider af selskabsskatten og kapitaltilførselsafgiften, mens de fire friheder i EF-traktaten har en mere omfattende indvirkning på medlemsstaternes afgiftssystemer.

Den gældende fællesskabsret på området indirekte beskatning består først og fremmest af harmoniseret lovgivning om moms og forbrugsafgifter. Dette omfatter anvendelse af en ikke-kumulativ generel forbrugsafgift (moms), som opkræves i alle led af produktionen og distributionen af varer og tjenesteydelser. Det betyder ens beskatning af indenlandske og udenlandske (import-)transaktioner. Den gældende fællesskabsret på momsområdet omfatter også overgangsordninger for beskatning af transaktioner mellem afgiftspligtige inden for EU. Hvad angår forbrugsafgifter omfatter den gældende fællesskabsret harmoniserede beskatningsstrukturer og minimumsafgifter sammen med fælles regler om opbevaring og transport af varer, der er pålagt harmoniserede afgifter (herunder afgiftsoplag). Som resultat af gennemførelsen af det indre marked blev enhver form for fiskal kontrol ved Fællesskabets indre grænser afskaffet i januar 1993.

Den gensidige bistand mellem medlemsstaternes afgiftsmyndigheder er et vigtigt element i det administrative samarbejde i det indre marked. De pågældende direktiver dækker både direkte og indirekte beskatning.

Europaaftalerne indeholder bestemmelser om tilnærmelse af lovgivningerne om indirekte beskatning.

Hvidbogen indeholder i etape I de foranstaltninger, der udgør hovedkravene i fællesskabsretten om indirekte beskatning (hovedsagelig de foranstaltninger, der blev iværksat i Fællesskabet indtil 1993), og i etape II de foranstaltninger, som der derudover er behov for til gennemførelse af den gældende fællesskabsret om indirekte beskatning fuldt ud.

Sammendrag

Direkte beskatning

De to direktiver om selskabsbeskatning og konventionen om voldgiftslovgivning indeholder et system, der hviler på gensidighed. Pr. definition kan det derfor ikke forventes, at der indføres bestemmelser herom inden tiltrædelsen.

Indirekte beskatning

De samlede indbetalinger af moms og forbrugsafgifter til den polske stats budget var henholdsvis ca. 25% og 15% i 1995. Dette forventes at fortsætte med en opadgående tendens.

Moms

Det gældende polske momssystem blev indført i juli 1993 som erstatning for den tidligere omsætningsafgift. Polen anvender et momssystem med to satser, nemlig en standardmomssats på 22% og en reduceret momssats på 7%. Derudover anvendes der i en vis udstrækning nulsatser som en overgangsforanstaltning indtil slutningen af 1998. Den

reducerede sats og nulsatsen anvendes ved omsætningen af visse særlige varer og tjenesteydelser. Standardsatsen pålægges al anden omsætning. I princippet pålægges importerede varer den samme momssats som tilsvarende indenlandske varer. Dog pålægges visse indenlandske varer en nulsats, mens lignende importerede varer pålægges enten den reducerede eller standardmomssatsen.

Visse former for virksomheder er momsfrie uden fradragsret for den indgående moms. Denne fritagelse vedrører hovedsagelig aktiviteter i sundhedssektoren og den sociale sektor, landbrugs-, finans- og forsikringssektoren. De afgiftspligtige har i princippet ret til at fratrække moms på deres indkøb af varer og tjenesteydelser i erhvervsøjemed. Men til forskel fra tjenester ydet af indenlandske organer er afgiften på importerede tjenesteydelser ikke fradragsberettiget. Dette medfører yderligere omkostninger på 22% for disse tjenesteydelser sammenlignet med tilsvarende indenlandske tjenesteydelser. Den polske momslov indeholder ingen bestemmelser om afgiftsrefusion til afgiftspligtige uden fast forretningssted i landet.

Ud over momsen pålægges godstransport og lejlighedsvis persontransport foretaget af køretøjer, der ikke er registreret i Polen, en engangsmoms. Engangsmomsen pålægges udelukkende udenlandske transportvirksomheder.

Forbrugsafgifter

Det gældende forbrugsafgiftssystem i Polen blev indført samtidig med momssystemet. Forbrugsafgifter pålægges en lang række varer, herunder andre varer end dem, der er underkastet de fælles forbrugsafgifter i Fællesskabet (mineralolier, alkohol og alkoholholdige drikkevarer og tobaksvarer). For hver varekategori er der en særlig afgift, undtagen for visse mineralolier og tobaksvarer, som pålægges værditold.

Gensidig bistand

Afgiftsmyndighederne har endnu ikke skullet indføre systemet til gensidig bistand over for afgiftsmyndighederne i EU-medlemsstaterne, da den gensidige bistand først vil træde i kraft ved tiltrædelsen.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Moms

Det gældende momssystem i Polen er baseret på hovedprincipperne i Fællesskabets momslovgivning og udgør således et solidt udgangspunkt for dets fremtidige tilnærmelse til den gældende fællesskabsret om moms. Dog sker der på visse punkter forskelsbehandling af importerede varer.

Selv om udenlandske erhvervsdrivende har lov til at lade sig momsregistrere i Polen, er dette i praksis en kompliceret procedure. Da Polen ikke praktiserer momsrefusion til ikke-registrerede udenlandske afgiftspligtige, betyder momsen en forøget omkostning for disse erhvervsdrivende. Polens behandling af importerede varer er ikke i overensstemmelse med

fællesskabsretten og udgør en alvorlig diskrimination sammenlignet med reglerne for tilsvarende indenlandske varer. Det polske system for afgiftsfritagne transaktioner afviger i betydelig grad fra systemet i fællesskabsretten, både med hensyn til anvendelsesområde og indhold. Anvendelsen af den reducerede momssats er af betydeligt større omfang sammenlignet med praksis i Fællesskabet.

På trods af navnet har engangsmomsen intet til fælles med moms. Den kan ikke refunderes, og den polske kontrahent har heller ikke ret til fratrække denne afgift som indgående moms. Den forøger transportomkostningerne for tjenester ydet af ikke-polske speditører. Afgiften kan ikke undgås ved momsregistrering i Polen. Der findes ikke en tilsvarende afgift på transporttjenester i Fællesskabet over for køretøjer indregistreret i Polen.

Polens medlemsskab af EU ville kræve tilpasninger med henblik på at fjerne den nuværende forskelsbehandling af importerede varer og bringe momslovgivningen i overensstemmelse med kravene i fællesskabsretten, især med hensyn til det afgiftssystem, der er behov for i et fællesskab uden kontrol ved de indre grænser.

Polens strategi til gennemførelse af henstillingerne i hvidbogen vedrørende moms indeholder planer om at prioritere anvendelsen af satser højt i løbet af tidsrummet 1998-2000, herunder for citrusfrugter pr. 1. januar 1998. Den brede vifte af fritagne transaktioner bortset fra uforarbejdede landbrugsvarer skal revideres. Der er planer om at få en refusionsordning for udenlandske afgiftspligtige på plads fra 1999. Der er også tanker fremme om at få fjernet den nuværende forskelsbehandling af importerede varer, herunder engangsmomsen. Som systemet anvendes nu over for køretøjer, der kører ind i Polen, giver det betydelige vanskeligheder ved grænserne.

Forbrugsafgifter

Der er betydelige uoverensstemmelser mellem det polske forbrugsafgiftssystem og EU's krav.

For det første findes der intet system til suspension af afgifterne, når varer transporteres mellem godkendte afgiftsoplag uden erlæggelse af afgiften. Registreringen af erhvervsdrivende i afgiftsøjemed skal også revideres.

For det andet anvendes der forskellige satser på indenlandske og importerede varer, hvilket betyder et højere afgiftsniveau for importerede varer end niveauet for tilsvarende indenlandske varer.

I tilfælde af Polens tiltrædelse af EU kunne forbrugsafgifter på varer, som ikke hører under de harmoniserede forbrugsafgifter i Fællesskabet, fortsat anvendes, medmindre det giver anledning til grænseoverskridende formaliteter i samhandelen mellem medlemsstaterne, og på betingelse af, at principperne om, at der ikke må ske forskelsbehandling mellem indenlandske varer og varer fra andre medlemsstater, overholdes.

For at sikre en korrekt anvendelse af fællesskabsretten om forbrugsafgifter er det vigtigt, at Polen snarest muligt indfører et system med afgiftsoplag baseret på fællesskabsmodellen, udbygger kontrolforanstaltningerne og tilpasser de polske forbrugsafgifters struktur og niveau

på en sådan måde, at de er i overensstemmelse med EU's princip om, at der ikke må ske forskelsbehandling mellem indenlandske varer og varer fra andre medlemsstater.

Den polske strategi til gennemførelse af henstillingerne i hvidbogen indeholder ingen klar og detaljeret tidsplan for kommende tilpasninger af den polske lovgivning om forbrugsafgifter. Der er planer om at indføre et identifikationsnummer på banderolerne, hvoraf det vil fremgå, hvem der er producenten eller importøren (dette indgår imidlertid ikke i fællesskabsretten). Der er også på længere sigt planer om kun at køre med to cigaretkategorier i afgiftsøjemed - lange og korte - og om at tilpasse forbrugsafgifterne på brændstof til motorer til EU's minimumssatser. Der er dog ingen planer om fuldstændig harmonisering af lovgivningen.

Gensidig bistand

Ved tiltrædelsen skal der også iværksættes hensigtsmæssige ordninger for det administrative samarbejde og den gensidige bistand mellem medlemsstaterne. Disse krav er af væsentlig betydning for det indre markeds funktion.

Konklusion

Den gældende fællesskabsret på området direkte beskatning synes ikke at volde større vanskeligheder.

Under forudsætning af, at der fortsat gøres en indsats på området indirekte beskatning, ser det ud til, at Polen på mellemlang sigt vil kunne opfylde kravene i fællesskabsretten om moms.

Det skulle være muligt for Polen at være med i den gensidige bistand, når afgiftsmyndighederne har opnået den nødvendige ekspertise på området.

Statistik

Hovedprincipperne i Fællesskabets regelværk vedrører objektivitet, pålidelighed, gennemsigtighed, fortrolighed (af de enkelte oplysninger) og udbredelse af statistikker. Desuden findes der et vigtigt sæt principper og praksis vedrørende anvendelse af europæiske og internationale klassifikationer, nationalregnskabssystemer, virksomhedsregistre og forskellige kategorier af statistikker.

Europaaftalerne omfatter bestemmelser om samarbejde om udvikling af effektive og pålidelige statistikker i overensstemmelse med internationale standarder og klassifikationer.

Hvidbogen indeholder ingen bestemmelser på dette felt.

Sammendrag

Det centrale statistiske kontor (GUS) rådgives af det nationale statistiske råd, der betår af repræsentanter for forskellige administrationer og organisationer. GUS er i øjeblikket under omorganisering med henblik på en ny ansvarsfordeling mellem hovedkvarteret og regionale kontorer. GUS samarbejder med en lang række organer i EU. Det spiller også en vigtig rolle i overførslen af knowhow til andre lande i regionen.

Retsgrundlaget for de polske officielle statistikker er loven af 1995 om statistikker.

Vurdering af den nuværende og den fremtidige situation

Den polske lovgivning er helt på linje med de gældende standarder inden for Den Europæiske Union.

Der er stadig behov for forbedringer af statistikkerne på nogle felter. Et af de vigtigste områder, hvor der kræves en udvikling af det statistiske system, er genopbygning af registre.

Konklusion

Polen skulle være i stand til at opfylde EU-kravene vedrørende officielle statistikker i de kommende år.

3.4 Sektorpolitik

Industri

EF's industripolitik søger at forbedre konkurrenceevnen og således opnå bedre levestandard og højere beskæftigelse. Den tager sigte på at fremme tilpasningen til strukturændringer, skabe et initiativfremmende klima, udvikle virksomhederne i hele Fællesskabet, fremme industrielt samarbejde og sørge for at udnytte innovationspolitikkens og forskningens og den teknologiske udviklingspolitiks industrielle muligheder bedre. EF's industripolitik er horisontal. De horisontale ideer overføres til de enkelte sektorer ved hjælp af sektormeddelelser. EF's industripolitik er resultatet af en kombination af forskellige virkemidler fra Fællesskabets forskellige former for politik. Den omfatter både virkemidler med sigte på markedets funktion (produktspecifikation og markedsadgang, handelspolitik, statsstøtte og konkurrencepolitik) og foranstaltninger i forbindelse med industriens evne til at tilpasse sig forandringer (et stabilt makroøkonomisk klima, teknologi, uddannelse osv.).

For at kunne klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen, skal ansøgerlandenes industri have nået et bestemt konkurrencedygtighedsniveau på tiltrædelsestidspunktet. Det skal fremgå, at ansøgerlandene fører en politik, der tager sigte på åbne, konkurrenceprægede markeder, i overensstemmelse med traktatens artikel 130 ("industri"). Samarbejdet mellem EU og ansøgerlandene inden for industri, investering, industriel standardisering og overensstemmelsesvurdering, således som dette er fastsat i Europa-aftalen, er også en vigtig indikator på, at udviklingen går i den rigtige retning.

Sammendrag

Den polske industriproduktion havde i 1995 en værdi på ca. 27 mia. ECU, svarende til 4/5 af Sveriges industriproduktion, og tegner sig for ca. 33% af BNP. Beskæftigelsen i industrien omfatter ca. 3,2 mio. ansatte (25% af den polske arbejdsstyrke). Vækstraterne har i 1995 og 1996 været på 5-7%, og industriproduktionen ligger derfor nu over det niveau, det havde før reformerne i slutningen af 80'erne.

Omstillingsprocessen blev påbegyndt i 1989 med et omfattende reformprogram, der skulle udskifte den centralt styrede planøkonomi med en åben markedsøkonomi. Omstillingen til en åben, efterspørgselsstyret markedsøkonomi førte til et stærkt pres på industrien for at få den til at tilpasse sig de hastigt skiftende vilkår. Den økonomiske omstilling blev ledsaget af et sammenbrud i industriproduktionen og en større omlægning af indutristrukturen, og industriproduktionens andel af BNP faldt støt fra 1990, indtil den i 1995 nåede ned på 40%.

Den polske industris vigtigste produktionssektorer i 1995

Sektorer	Andel af beskæftigelsen i industrien %	Andel af industriproduktionen %
Levnedsmidler	12,9	18,5
Maskin- og elektroteknik (herunder trykbærende udstyr, medicinske apparater, måleinstrumenter)	5,7	16,8
Kemisk industri, medicinalvareindustri	7,6	10,1
Byggeindustri	5,5	6
Metallurgi (stål og ikke-jernmetaller)	5,2	5
Tekstiler, fodtøj og møbler	10	4
Heraf: - møbler	3	n.a.
- læder	1	0,5
Cement, glas, keramik, træ og papir	4,9	n.a.
Motorkøretøjsindustri	3,25	4
Industriens (minus byggeindustrien) andel af det samlede BNP		**33%**

Levnedsmiddelindustrien er en vigtig sektor i Polen. Produktionen vokser hurtigt, og investeringerne i sektoren er blevet fordoblet mellem 1993 og 95. Levnedsmiddelindustrien tæller nogle af Polens største virksomheder. 90 levnedsmiddelvirksomheder er blandt Polens 500 førende virksomheder, og de fleste af dem er statsejede. Privatiseringsprogrammet skal være afsluttet i løbet af de næste 3 år. Sektoren er en af den polske industris mest dynamiske og tiltrækker sig betydelig interesse i form af DUI.

Metal- og maskinindustrien kan i størrelse sammenlignes med Portugals. Produktionen vokser hurtigt og er hovedsagelig bestemt for hjemmemarkedet. I sammenligning med EU er disse sektorer mere spredte, udstyret er ældre og produktiviteten meget lav. Hjemmemarkedets størrelse og vækstmuligheder er imidlertid store nok til at kunne opretholde en produktion af et forholdsvis stort udbud af produkter, selv om det bliver færre end der fremstilles nu. Skønt Polens konkurrenceevne, når det gælder metalprodukter, er svag, vil industrien kunne fastholde og udvikle sin produktion. På samme måde kan det forventes, at maskinindustrien kan tilpasse sig et EU-medlemsskab ved at opgive mellemteknologiprodukterne og specialisere sig yderligere i mindre avanceret, arbejdskraftkrævende udstyr, idet dens fremtidige fremgang bl.a. afhænger af, hvor længe den kan holde lønningerne nede, og hvor hurtigt den kan forbedre produktionens kvalitet.

Den kemiske industri består hovedsagelig af store statsejede virksomheder, hvoraf nogle muligvis bliver privatiseret i 1997. Situationen er forskellig i de forskellige delsektorer. Da privatiseringen endnu ikke er afsluttet, og industrien til en vis grad er beskyttet mod import, er det vanskeligt at bedømme dens konkurrenceevne. Hvis den kemiske sektor skal kunne

tilpasse sig til det indre markeds vilkår med et godt resultat, kræves der en omfattende lovgivningsmæssig og administrativ indsats.

Medicinalvareindutrien er en vigtig sektor i den polske industri og før omstillingen eksporterede Polen medicinalvarer til de fleste af COMECON-landene. Privatiseringen i denne sektor sker langsomt og virksomhedernes vanskeligheder skyldes først og fremmest ineffektiv markedsføringspolitik, dårlige produkter og ringe gennemslagskraft. Deres begrænsede finansielle ressourcer har betydet ringe investering i FU og ført til omfattende afhængighed af generiske medicinalvarer.

Konkurrencen på marked for generiske medicinalvarer er imidlertid skarp, og både indiske og østeuropæiske virksomheder truer Polens eksportmarkeder. Udenlandske medicinalvarefirmaer opdagede på et tidligt tidspunkt, at det polske marked på længere sigt er attraktivt. Deres tilstedeværelse dækker nu en betydelig del af markedet.

Af de ca. 40 **stål**værker i CØL findes 23 i Polen. De polske stålværkers produktion og kapacitet faldt markant mellem 1986 og 1995, men der forventes ikke yderligere kapacitetsnedgang. Den polske regering påtænker at iværksætte et ambitiøst moderniseringsprogram, der omfatter lukning af forældede virksomheder og nye investeringer. Hidtil er der imidlertid kun blevet investeret 0,6 mia. $, og der er ikke tegn på overvældende interesse fra de potentielle investorer, så udsigterne for den polske stålindustri er usikre. Det vil tage tid at løse de tekniske, forretningsmæssige og ledelsesmæssige problemer, og der er miljøproblemer i rigt mål. Regionale og sociale problemer i forbindelse med yderligere tilpasning gør yderligere strukturomlægning vanskelig.

Tekstil- og beklædningsindustrien yder et forholdsvis stort bidrag til økonomien. Begge sektorer skulle være fuldt privatiserede inden 1999. Polen er EU's vigtigste handelspartner blandt CØL, når det gælder passiv forædling (PF). Den nære geografiske beliggenhed, de lave lønninger, den høje råvarekvalitet, som forlanges af EU-markedet, og CØL's mangel på udenlandsk valuta, hvormed de kan importere sådanne råvarer, har fremmet udviklingen af PF-aktiviteter.

Møbelindustrien er en af den polske industris mere dynamiske sektorer. Udenlandsk kapital indgår i næsten 1/3 af virksomhederne. 3/4 af produktionen eksporteres, fortrinsvis til EU. Den polske møbelindustri har et betydeligt produktionspotentiel og en forholdsvis god produktionsteknologi og kan betragtes som en af økonomiens mest lovende industrisektorer.

Polen har siden omstillingen udviklet sin traditionelle førerstilling inden for **motorkøretøjsindustrien**. Omstillingsprocessen har været præget af et stort antal forskellige samarbejdsaktiviteter mellem EU's og Polens virksomheder. Der er også blevet foretaget betydelige investeringer i komponentsektoren. Da koreanske og amerikanske bilproducenter også er kommet til, vil risikoen for overkapacitet vokse yderligere, og den nuværende kapacitetsudnyttelse allerede er lav. En betydelig del af produktionen vil tage sigte på EU, der aftager det meste af eksporten. Med de begrænsede vækstudsigter i EU og på de østeuropæiske markeder vil konkurrencepresset vokse i hele EU.

Den polske **skibsbygningsindustri** blev hårdt ramt, da eksporten til den tidligere Sovjetunion brød sammen. Produktionens andel af verdens samlede skibsbygningsindustri er 3%. Produktiviteten er betydelig lavere end i EU, og kun et enkelt skibsværft har et produktivitetsniveau, der tåler sammenligning med de europæiske værfters. Skibsbygningsindustrien er imidlertid internationalt konkurrencedygtigt, især på grund af de

lave lønninger, og konkurrerer direkte med skibsreparationsindustrien i EU. Strukturomlægningen blev påbegyndt i 1993, og skibsværfterne arbejder nu med deres eget strukturomlægningsprogram.

Den polske **informationsteknologiindustri** er lille, men voksende. Den fremstiller et forskelligartet udbud af elektronisk udstyr og elektroniske komponenter. Sektoren har i betydeligt omfang været i stand til at tiltrække direkte udenlandske investeringer. På baggrund af det fortsatte behov for strukturomlægninger i næsten alle industrisektorer forventes der en stærk efterspørgselsvækst.

Cement, glas, keramik, træ og papir: Trods overkapacitet i nogle af sektorerne tyder vækstudsigterne og det forhold, at de har kunnet tiltrække udenlandsk deltagelse og hidtil har været i stand til at tilpasse sig til (en begrænset) importkonkurrence, på, at disse sektorer er levedygtige på et mere åbent marked. Især i keramik- og papirsektoren findes der imidlertid stadig en række importrestriktioner, som hindrer EU's virksomheder i at få fri adgang til markedet.

Antallet af offentligt ejede virksomheder faldt på grund af privatisering eller afvikling fra 67 000 i 1990 til 49 000 i slutningen af 1995. Samtidig voksede antallet af private virksomheder (meget små virksomheder ikke medregnet) til mere end det dobbelte, nærmere betegnet 160 000. De fleste private virksomheder er små og mellemstore virksomheder (SMV). I 1995 iværksatte den polske regering efter længere tids forsinkelse et masseprivatiseringsprogram, der ved hjælp af omsættelige værdibeviser giver deltagende polske borgere andel i de nyoprettede nationale investeringsfonde, som kontrollerer over 500 virksomheder.

Nogle af den polske industris sektorer, f.eks. byggeindustrien, byggevareindustrien, møbelindustrien, levnedsmiddelindustrien, medicinalvareindustrien og bilindustrien, er stort set blevet privatiseret, og er i mange tilfælde blevet moderniseret og omstruktureret ved hjælp af udenlandske investeringer. Disse sektorer har allerede opnået international konkurrenceevne eller vil gøre det på mellemlangt sigt og vil derfor med held kunne deltage i det indre marked. Andre industrisektorer - som kemikalier, minedrift og stål - er stadig præget af store statsejede virksomheder, der venter på privatisering og strukturomlægning. Hvis ikke denne omlægning finder sted, er der kun ringe udsigt til, at disse industrier kan deltage i det indre marked med et tilfredsstillende resultat.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Den polske industris mest fremtrædende træk er de nye virksomheders betydning, da det er dem, der står bag den dynamik, som trods den langsomme privatisering har gjort sig gældende i de seneste år. Den industrielle arbejdskraftproduktivitet er i de sidste 5 år vokset med over 10% om året, mens lønomkostningerne pr. enhed, udtrykt i ECU, er faldet. Det er imidlertid tvivlsomt, om væksten kan fortsætte i dette tempo. Investeringerne er kun beskedne (svarer nogenlunde til EU's gennemsnit) og skønt DUI er store i konkrete tal, er de temmelig små, hvis de sættes i forhold til deres bidrag til de samlede investeringer (ca. 6%, dvs. en af de laveste procentsatser i ansøgerlandene).

Den polske industri er langt mindre åben for handel end industrien i de andre ansøgerlande. Åbenhedsindikatoren for Polen ikke er usædvanlig lav (eksporten tegner sig for ca. 22% af BNP, dvs. omtrent det samme som for Italiens vedkommende), men den er betydelig højere i de andre ansøgerlande, og det tyder på, at man ikke i samme grad som i de andre

ansøgerlande kan regne med, at internationalt konkurrencepres vil rette op på politisk skabte forvridninger.

Behovet for strukturomlægning og modernisering illustreres af stålsektoren, hvad der da også erkendes af de polske myndigheder og afspejler sig i de foranstaltninger, der planlægges i forbindelse med de igangværende intensive drøftelser om denne sektor.

Mange andre sektorer, ikke mindst medicinalvaresektoren, har behov for yderligere strukturomlægning. I motorkøretøjssektoren vil omstillingen fra samlefabrikker til en fuldt udviklet motorkøretøjsindustri også kræve en stor indsats. Privatisering og DUI kommer til at spille en afgørende rolle for strukturomlægningen, ikke mindst i de sektorer, der præges af statsejede virksomheder (kemikalier, olie, minedrift, telekom og metallurgi). Den polske regering har hidtil været mindre villig end andre til at give sig i kast med de alvorlige regionale og sociale problemer, strukturomlægningen vil medføre. Den administrative stramning, som er blevet indført for at gøre regeringens kontrol med de statsejede virksomheder mere effektiv, er prisværdig, men kan, i hvert fald på kortere sigt, sinke privatiseringen.

I sin nationale integrationsstrategi for 1997 giver den polske regering et omfattende billede af de forhold, som påvirker den polske industris forberedelse af tiltrædelsen til EU, og af de foranstaltninger, den kræver.

Konklusioner om den industrielle konkurrencedygtighed

Den polske industri præges på den ene side af en ny dynamisk og voksende privat sektor, som på mellemlangt sigt skulle kunne konkurrere på det indre marked, og på den anden af omfattende industrigrene, der for det meste er statsejede, og som har et stærkt behov for strukturomlægninger, hvis de skal kunne konkurrere.

En vurdering af de særlige bestemmelser for industrivarers frie bevægelighed findes i det særlige afsnit om det indre marked.

Landbrug

Den fælles landbrugspolitik har til formål at bevare og udvikle et moderne landbrug og derved sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsprodukter og sikre varers frie bevægelighed inden for EF. Der lægges særlig vægt på miljøet og udviklingen af landdistrikterne. Den fælles landbrugspolitik forvaltes ved hjælp af fælles markedsordninger. De er suppleret med bestemmelser om dyresundhed, plantesundhed og dyrs ernæring og med bestemmelser om levnedsmiddelhygiejne. Der findes også forskrifter inden for strukturpolitikken, som oprindelig blev udviklet med henblik på modernisering og udvidelse af landbruget, men hvor der i den senere tid lægges større og større vægt på miljøet og på en regional differentiering af strategien. Siden reformerne i 1992 har en stigende del af landbrugsstøtten haft form af direkte støtte, der udbetales for at kompensere for nedsættelser af de garanterede priser.

Europaaftalen danner grundlag for landbrugshandelen mellem Polen og EU og har til formål at fremme samarbejdet om modernisering, omstrukturering og privatisering af Polens landbrug og agroindustri og om plantesundhedsnormer. Hvidbogen omfatter veterinærkontrol, plantesundhedskontrol og foderkontrol tillige med bestemmelser om afsætningen af de enkelte varer. Formålet med denne lovgivning er at beskytte forbrugerne, folkesundheden og dyrs og planters sundhed.

Sammendrag

Landbrugets situation

Landbrugsproduktionens værdi udgjorde i 1995 ca. 5,39% af værdien af landbrugsproduktionen i EU.

Landbruget har stadig en forholdsvis stor økonomisk betydning. I 1995 tegnede landbruget sig for 6,6% af BNP, hvilket er et fald i forhold til 1989, hvor det tegnede sig for 12,9%. I 1995 var der ca. 4,7 mio. beskæftigede i landbruget. Heraf var 4,3 mio. fuldtidsbeskæftigede i landbruget, hvilket svarer til 27% af den samlede beskæftigelse. Selv om der er stadige udsving i beskæftigelsen inden for landbruget, er der generelt tale om et langsomt fald i antallet af beskæftigede. Fra 1989 til 1995 faldt beskæftigelsen i landbruget således med 4,5%.

Ud af det samlede areal på 31 mio. ha er ca. 28% dækket af skov. Landbrugsarealet, der er på 19 mio. ha, tegner sig for 60% af det samlede areal. Mere end tre fjerdedele af landbrugsarealet udgøres af dyrkede arealer. De vigtigste afgrøder er korn (60% af det dyrkede areal) og kartofler (11%).

Landbrugsproduktionen er, når der ses bort fra sektorerne for svin og fjerkræ, gået væsentligt tilbage siden overgangen, hvilket skyldes den drastiske ændring, der er sket i forholdet mellem priserne på landbrugets råvarer og på de færdige produkter, og dette har navnlig ramt husdyrproduktionen. Det indbyrdes størrelsesforhold mellem produktionen af afgrøder og husdyr har ændret sig til fordel for afgrøderne, som i 1995 tegnede sig for 58% af landbrugsproduktionen.

I modsætning til andre af de central- og østeuropæiske lande er kollektiviseringen af de individuelle bedrifter aldrig blevet helt gennemført i Polen. Der er mere end to mio. privatejede bedrifter i Polen, men kun ca. 20% heraf skønnes at hente hele deres indkomst fra landbruget. Bedrifterne er normalt små. Det gennemsnitlige jordtilliggende pr. bedrift er på 6,7 ha, den gennemsnitlige kvægbesætning omfatter 4 dyr (heraf to køer), og den gennemsnitlige svinebesætning er på 8 svin. Mere end 50% af bedrifterne er på under 5 ha, og de tegner sig for 20% af det samlede landbrugsareal; kun 3% af bedrifterne har mere end 20 ha, og de tegner sig ligeledes for 20% af landbrugsarealet; i denne kategori af bedrifter er gennemsnitsstørrelsen på 63 ha.

Desuden råder de tidligere store statsejede bedrifter og kooperativer over 20% af landbrugsarealet. Ca. 10% af de tidligere statsbedrifters areal er blevet privatiseret. Salget af de statsejede bedrifter til private investorer hæmmes af, at der ikke er tilstrækkelig investeringskapital til rådighed, og en stor del af aktiverne, herunder 2,8 mio. ha, er blevet bortforpagtet. I december 1995 var der stadig ca. en mio. ha, som ikke var blevet overdraget. På længere sigt forventes gennemsnitsstørrelsen at ville stige, selv om antallet af meget små bedrifter (på under 2 ha) ikke forventes at ville falde væsentligt.

Til trods for den generelle trend med en faldende landbrugsproduktion er Polen selvforsynende, hvad de vigtigste produkter angår, til dels på grund af et lavt forbrug. I 1996 var kornproduktionen på 25,4 mio. tons, medens mælkeproduktionen var på 11,7 mio. tons og svinekødsproduktionen på 2 mio. tons (oksekød: 0,41 mio. tons). I 1995 eksporteredes 56% af den samlede frugthøst og 8,7% af de producerede grøntsager. Polen er en væsentlig kartoffelproducent med en gennemsnitlig produktion over de seneste tre år på 28,1 mio. tons (ca. 4,6% af EU-produktionen).

Levnedsmiddelindustrien tegner sig for mere end en femtedel af Polens industrielle produktion. Den teknologiske standard og integration er imidlertid mindre avanceret end i EU. Produktiviteten er ret lav i det første forarbejdningsled, hvilket betyder, at levnedsmiddelproducenterne ikke får det fulde udbytte af, at forbrugerne giver flere penge ud til levnedsmidler.

Udviklingen i handelsbalancen for landbruget har i overgangsperioden været meget dårlig. I 1995 repræsenterede Polens handel med landbrugsvarer 10,3% af den samlede eksport og 9,5% af den samlede import. Selv om eksporten er blevet forøget hvert år siden 1993 og i 1996 nåede op på 2,1 mia. ECU, har der også været en stadig stigning i importen, som i denne periode er blevet større end eksporten. Landbrugshandelen med EU-15 udgør ca. 47% af den polske eksport og 46% af importen. Landene i det tidligere USSR tegner sig for 30% af den polske landbrugseksport og for 4% af importen. Der er en kraftig stigning i handelen med disse lande. De vigtigste importvarer er friske frugter og grøntsager (32%), forarbejdede frugter og grøntsager (24,2%) og nydelsesmidler (f.eks. kaffe, tobak, spiritus) (17,9%). De vigtigste eksportvarer er forarbejdede frugter og grøntsager (34,7%), kød og mejeriprodukter (26%) og friske frugter og grøntsager (8,8%).

Landbrugspolitikken

Producenstøtteækvivalenten (PSE), der er beregnet af OECD, var på 21% i 1995 mod 49% for EU.

I 1989 blev der i Polen foretaget en væsentlig ændring inden for landbrugs- og levnedsmiddelpolitikken. Den tidligere politik med støtte til råvarerne og forbrugerstøtte blev ikke fortsat, hvilket førte til væsentlige prisstigninger for landbrugsvarerne med en deraf følgende stigning i inflationen i overgangsperioden. I årene efter liberaliseringen af landbrugsmarkederne blev der gradvis indført stabiliserende foranstaltninger for at opnå en bedre markedsligevægt og for at stabilisere priserne. Det generelle støtteniveau er mindre end halvt så højt som niveauet i EU.

De politiske instrumenter omfatter garanterede priser og import- og eksportordninger for de vigtigste varer, f.eks. korn, mejeriprodukter og svine- og oksekød, og er som sådan sammenlignelige med EU's markedspolitiske instrumenter. Landbrugsmarkedsorganet (ARR), som henhører under ministeriet for landbrug og levnedsmidler, administrerer en lang række interventionsordninger (opkøb og afsætning af landbrugsprodukter, oplagring og forvaltning af statslige reservebeholdninger af landbrugsprodukter, udstedelse af lånegarantier og ydelse af støtte til udvikling af engrosmarkeder).

For afgrødernes vedkommende er der fastsat minimumspriser for hvede og rug til konsum. Interventionspriserne er fastsat på et højere niveau - f.eks. 10% højere i 1995/96. Hvis markedspriserne falder under minimumspriserne, iværksætter ARR interventionsopkøb, ligesom dette organ foretager opkøb til reservelagrene. Afsætningen af interventionsprodukterne kan ske på hjemmemarkedet eller til eksport på betingelser, der ligner EU-ordningerne. Siden 1994 har sukkersektoren været undergivet en markedsordning, som ligner EU's markedsordning for sukker. Der gælder også interventionsordninger for mælkesektoren. Der fastsættes en minimumspris for mælk. ARR kan intervenere på markedet ved at opkøbe smør og skummetmælkspulver til faste interventionspriser fra de mejerier, som betaler minimumsprisen til landbrugerne. Da markedspriserne for mælk har ligget over minimumsprisen i de seneste år, har markedsinterventionen været begrænset til sæsonbestemte opkøb.

Inden for kødsektoren har interventionerne normalt været begrænset til svinekødet, som er det vigtigste kødprodukt. Der er også fastsat interventionsordninger for oksekød, men opkøbene er her i øjeblikket begrænset til en opretholdelse af de statslige reservebeholdninger. Markedsordningerne for andre landbrugsprodukter er normalt begrænset til import- og eksportordninger. ARR kan dog også anvende interventionsforanstaltninger for sådanne produkter, hvis der opstår en alvorlig uligevægt på markedet.

Markeds- og støttepriserne i Polen (undtagen for hvede og svinekød) er væsentligt lavere end EF-priserne. Kornpriserne i Polen har stabiliseret sig nærmere ved verdensmarkedsprisen end EF-prisen. Interventionsprisen for hvede og svinekød svarede i 1995/96 til 79% af EF-interventionsprisen, og svinekødspriserne udgjorde gennemsnitligt 83% af priserne i EF i perioden fra 1993 til 1995. Derimod svarede målprisen for standardiseret komælk kun til 50% af EU-prisen i 1995/96, og oksekødspriserne udgjorde stadig kun 46% af EF-prisen i 1995.

Budgetudgifterne for landbrugssektoren beløb sig i 1994 til 2,3 mia. ECU, hvilket svarede til 9% af regeringens samlede budget.

Langt den største del af landbrugsbudgettet (72% i 1994 efter en stigning fra 48% i 1990) anvendes til den sociale sikringsordning for landmændene, medens 8,1% anvendes til

nedbringelse af råvareomkostningerne og kun 4% til pris- og indkomststøtte. Med de vedvarende strukturbetingede beskæftigelsesproblemer og en aldrende landbefolkning (8,6% af landbefolkningen modtog social støtte i 1995 mod 4,5% i 1988) vil hovedudgifterne formentlig fortsat ligge på dette område inden for en overskuelig fremtid.

I øjeblikket gennemføres der en lang række foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, på strukturområdet og vedrørende miljøet (støtte til privatisering og overdragelse af ejendomsret inden for landbruget, integreret udvikling af landdistrikter og forbedring af de tekniske infrastrukturer i landdistrikter, oprettelse af en moderne ordning med finansielle tjenesteydelser for landbruget, modernisering af bedrifter og af selskaber, der leverer råvarer til landbruget og levnedsmiddelindustrien, udvikling af infrastrukturerne på landbrugsmarkedet samt harmonisering af politikken vedrørende landdistrikter og landbrug under iagttagelse af miljømæssige krav).

En række foranstaltninger på sådanne områder som bistand til modernisering, strukturforbedringer, etablering af unge landmænd, landbrug i mindre gunstigt stillede områder, førtidspensionering osv. er blevet eller er ved at blive gennemført. Disse foranstaltninger ligner som regel EU-foranstaltningerne. Strukturforanstaltningerne omfatter også støtte til nedbringelse af produktionsomkostningerne, f.eks. i form af driftslån på præferencevilkår, bedre anvendelse af gødningsstoffer og plantebeskyttelsesmidler, bedre husdyrracer og skattelempelser. Midlerne til og dermed virkningerne af denne politik er imidlertid begrænsede.

I 1990 afskaffedes statens monopol på udenrigshandel, og siden da har de statsejede virksomheder ikke længere været begunstiget af særlige handelsfordele. Polen fjernede de fleste af sine ikke-toldmæssige foranstaltninger i 1990 og opretholdte relativt lave toldsatser. Det betød, at Polen i begyndelsen af 90'erne havde en af de mest liberale toldordninger i Europa. Toldsatserne for levnedsmidler og landbrugsvarer lå på mellem 5 og 25%. Som følge af vanskeligheder inden for samhandelen med levnedsmidler og landbrugsvarer og faldende landbrugsindkomster øgede den polske regering gradvis beskyttelsen ved grænserne, og den indførte en ny toldordning for landbrugsvarer, bl.a. med importafgifter på landbrugsvarer, efter et mønster, der minder om EU's tidligere importordning.

Ved gennemførelsen af den aftale, der blev indgået under Uruguay-Runden, omdannedes de variable afgifter til faste toldsatser. Polen har indgået sine forpligtelser i US-dollars. Den væsentligste del af hjemmemarkedsstøtten udgøres af det aggregerede mål for støtte (AMS), som i år 2000 vil være nedbragt til 3,3 mia. USD. Polen har overtaget EU's toldnomenklatur. Polen har fastsat minimumsadgangskvoter med toldsatser på 10 - 60% og betydeligt højere toldsatser uden for kvoterne. Polen har indgået sine forpligtelser på en sådan måde, at det sikres, at ingen endelig bunden toldsats er lavere end den tilsvarende EU-sats. Eksportstøtteforpligtelserne beløber sig til 672 mio. USD i basisåret. De største udgifter forventes for forarbejdede frugter og grøntsager.

For fersk og forarbejdet kød var de mængder, der eksporteredes med subsidier (i begge tilfælde 50 000 t), små, men støtten pr. enhed var meget høj. Ifølge de indgåede forpligtelser er eksportsubsidier for korn ikke tilladt.

Handelsaftalerne under Europaaftalen, der på landbrugsområdet fastlægger gensidige præferencesatser for importtolden, har været gældende siden 1992. I forbindelse med CEFTA (den centraleuropæiske frihandelsaftale) har Polen nu nultold på næsten halvdelen af sin import af agroindustrielle produkter (ikke-følsomme produkter) fra Ungarn, Den Tjekkiske Republik, Slovakiet og Slovenien.

Polen er i færd med at harmonisere sin lovgivning i overensstemmelse med hvidbogen.

Polen har en institutionel infrastruktur med en række agenturer, der forvalter forskellige områder inden for den polske landbrugspolitik med landbrugsministeriet som den overordnede ansvarlige, og en begyndende struktur af landbrugsorganisationer, som bistår landmændene på forskellig måde, og som har en stadig større betydning i forbindelse med fastlæggelsen og gennemførelsen af landbrugspolitikken.

I henhold til loven om landbrugskamre (april 1996) er der oprettet landbrugskamre såvel på provinsplan (voivodship) som på nationalt plan.

Der findes mere end tyve producentsammenslutninger, der repræsenterer forskellige produktionssektorer. Disse sammenslutninger giver deres medlemmer oplysninger og rådgivning inden for de respektive sektorer, ligesom de gennemfører afsætningsfremmende foranstaltninger og deltager i fastlæggelsen af de specifikke bestemmelser inden for den pågældende sektor.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Under forudsætning af, at konkurrenceevnen med tiden forbedres, har Polen et betydeligt potentiale med hensyn til en forøgelse af produktionen i forhold til det nuværende niveau, navnlig inden for sektorer, hvor EU allerede er selvforsynende eller en vigtig eksportør. Selv om det nationale forbrug, navnlig hvad foder angår, forventes at ville absorbere størstedelen af produktionsforøgelsen for korn og oliefrø, forventes den polske eksport af disse produkter også at blive mærkbar. Polen kan meget vel på mellemlang sigt blive en lille nettoeksportør af korn. Produktionen forventes også at ville stige væsentligt inden for husdyrsektoren, selv om produktionsniveauerne for mælk og oksekød i år 2000 stadig vil ligge lavere end i 1990. For svinekød forventes produktionen igen at have nået det daværende niveau, medens det for fjerkrækød påregnes, at produktionen vil stige med en tredjedel, så den når et godt stykke over produktionen i 1990.

Med ca. en fjerdedel af arbejdsstyrken beskæftiget i landbruget og en høj arbejdsløshed i landdistrikterne i visse regioner står Polen over for en meget stor opgave, hvad angår fastlæggelsen og gennemførelsen af en bæredygtig politik for landdistrikterne og for strukturudviklingen. Privatiseringen og overdragelsen af ejendomsretten til jorderne er en stor udfordring. De polske skove er ramt af sygdomme og forureningsskader, og i visse dele af landet er grundvandsforureningen som følge af nitratafstrømningen et væsentligt problem.

Den polske levnedsmiddelindustri vil stå over for en stærk konkurrence ikke blot på eksportmarkederne, men også på hjemmemarkedet. Der er tillige et behov for at øge effektiviteten i leddet mellem producenterne og den første forarbejdning, f.eks. gennem bedre afsætningskanaler og en øget information om priser og kvalitet. Der må desuden foretages betydelige investeringer for at bringe disse faciliteter (f.eks. slagterier) op på EU-niveauet. De

videre forarbejdningsled inden for sektoren har været genstand for en omfattende privatisering og rationalisering, hvilket har gjort sektoren forholdsvis dynamisk. En yderligere privatisering af visse sektorer (såsom sektorerne for sukker og gødningsstoffer) kunne bidrage til en forbedring af konkurrenceevnen.

Polen har den klare politiske målsætning at tilpasse sig til EU-lovgivningen, og den nye lovgivning, der er vedtaget i de seneste år, afspejler hovedelementerne i den fælles landbrugspolitik. Forvaltningsmyndighederne udfører opgaver svarende til nogle af de opgaver, der udføres af medlemsstaternes myndigheder, såsom intervention, forvaltning af reservebeholdninger, ydelser af social art og førtidspensionering m.v. Der består dog fortsat store forskelle mellem Polens og EU's politik på landbrugsområdet.

Det statslige interventionsorgan (ARR) synes på landbrugsmarkederne at udøve en aktiv handelsmæssig og finansiel virksomhed, som går videre end den bevidst passive funktion, som interventionsorganerne under den fælles landbrugspolitik har; det viser sig bl.a. i forbindelse med opkøb til reservebeholdninger, lånefinansiering og de relativt store skønsbeføjelser ved beslutningerne om, hvornår der skal iværksættes interventioner.

Markedsstøtteforanstaltningen i svinekødssektoren, navnlig foranstaltningen vedrørende offentlig intervention, vil skulle tilpasses til EF's politik. Hvad markedsføringsbetingelserne angår, er Polen ved at vedtage kvalitetsnormer for de fleste frugter og grøntsager. Handelsklasserne og markedsføringsnormerne for oksekød, svinekød og fjerkrækød vil skulle harmoniseres med EF-normerne. Der findes producentorganisationer, men der bør formentlig foretages en mere effektiv samordning af disse, og det vil være nødvendigt at udvikle strukturerne på engrosmarkedet for frugt og grøntsager.

Visse markedspolitiske instrumenter, som anvendes i EF, anvendes ikke i Polen. Det gælder også visse nøgleinstrumenter såsom mælkekvoter, hovedelementerne i ordningen med markafgrøder (basisareal, jordudtagning, godtgørelser og præmier i husdyrsektoren) tillige med programmer for landdistrikter og strukturudvikling. I betragtning af det store antal små brug vil det kræve relativt avancerede administrative systemer at forvalte og føre kontrol med disse foranstaltninger, herunder et hensigtsmæssigt matrikelsystem og systemer til identifikation og registrering af kvæg.

Det er klart, at det vil være nødvendigt at forøge forvaltningskapaciteten yderligere på disse områder, hvis foranstaltningerne skal finde anvendelse i Polen.

På dette stadium er det svært at forudse, hvordan landbrugsstøttepriserne i Polen vil udvikle sig i perioden forud for tiltrædelsen. Det vil afhænge af en hel række faktorer, herunder den indenlandske økonomi, situationen på eksportmarkederne og udviklingen i prisstøtten i Unionen.

Selv om der er gjort fremskridt med hensyn til tilpasningen til politikken for landdistrikter og strukturer, synes visse af de støtteordninger, der tager sigte på at reducere produktionsomkostningerne, navnlig støtten til råvarer, at være uforenelige med Fællesskabets politik.

Generelt anvender Polen Europaaftalens bestemmelser om samhandelen med landbrugsprodukter med Unionen korrekt, selv om der består nogle samhandelsproblemer.

Polen gør fremskridt med hensyn til indførelsen af den lovgivning, der er fastlagt i hvidbogen. På de fleste områder er der dog stadig behov for tilpasninger, for at der kan opnås overensstemmelse med EU-lovgivningen. På veterinærområdet er lovgivningsprocessen indledt med hensyn til den primære lovgivning (den nye veterinærlov). Gennemførelsesbestemmelserne, der kan fastsættes af regeringen, er under udarbejdelse uafhængigt af den primære lovgivning, men kan ikke udstedes, inden den nye lov er vedtaget.

Den polske regering er ved at forberede lovgivningen vedrørende national veterinærkontrol, dyrebeskyttelse, avl og reproduktion af husdyr samt kontrol med foderstoffer, hvilket skulle bringe lovgivningen på disse områder i overensstemmelse med den gældende EU-ret.

Forhandlingerne om en ligestillingsaftale på veterinær- og plantesundhedsområdet blev officielt indledt i 1995, men det er gået langsomt med at opnå fremskridt, idet de polske myndigheder har koncentreret sig om tilnærmelsesprocessen.

Polen har en relativt udviklet infrastruktur med hensyn til veterinærkontrol, såvel ved grænserne som internt. Der foretages strukturelle ændringer af veterinærtjenesterne, herunder en vis decentralisering af disse, samtidig med at antallet af embedsdyrlæger reduceres kraftigt, navnlig ved hovedkontorerne, idet der bliver flere og flere dyrlæger i den private sektor. Desuden vil den tiltagende opsplitning af husdyrbestanden kunne vanskeliggøre inspektionerne og den overordnede sygdomskontrol. Når den nye veterinærlov er vedtaget, vil den udgøre retsgrundlaget på veterinærområdet, såvel for den private som for den offentlige sektor.

Faciliteterne ved grænsekontrolstederne er stadig utilstrækkelige til, at der kan udføres EU-veterinærkontrol. Der findes endnu ikke fuldstændige faciliteter til undersøgelse af levende dyr og animalske produkter ved grænsekontrolstederne, og grænsekontrollen er som oftest begrænset til kontrol af certifikater og andre dokumenter, idet fysisk kontrol i de fleste tilfælde foretages på bestemmelsesstedet. I øjeblikket synes situationen i Polen ikke fuldt ud at være i overensstemmelse med EU-bestemmelserne om import fra tredjelande.

Hvad de interne foranstaltninger angår, er det nødvendigt, at de polske myndigheder sikrer Polens dyresundhedsstatus med hensyn til visse EU-krav. Ordningerne for registrering af besætninger og identifikation af dyr må tilpasses til EU-ordningerne. Regionaliseringsprincippet synes kun at blive anvendt delvist. For så vidt angår udryddelsesforanstaltningerne i forbindelse med meldepligtige sygdomme, er der behov for yderligere udveksling af oplysninger, inden det kan fastslås, om de er i overensstemmelse med EU-lovgivningen.

Der er behov for en modernisering af visse levnedsmiddelvirksomheder, navnlig med henblik på det nationale marked, for udvikling af acceptable kontrol- og certificeringsprocedurer på veterinærområdet, også med hensyn til såvel import som eksport, samt for opretholdelse af en veterinærsektor med passende strukturer, midler, personale og uddannelse.

Den polske lovgivning er veludviklet, hvad angår frø og formeringsmateriale, og i EU-bestemmelserne er der anerkendt ligestilling af Polen for en række produkters vedkommende. Det er dog nødvendigt, at Polen tilnærmer sin lovgivning til EF-forskrifterne for de arter,

hvor der ikke er konstateret ligestilling. En ny lov om beskyttelse af afgrøder trådte i kraft i juli 1995. Der er imidlertid stadig behov for en vis tilpasning til EU-bestemmelserne.

Hvad foder angår, forventes der i 1997 en ny lovgivning, som skulle bringe den polske lovgivning i overensstemmelse med EF-forskrifterne. Tilnærmelsen af lovgivningen vedrørende plantesundhed skulle ikke give anledning til større vanskeligheder, selv om det vil være nødvendigt at sørge for en korrekt gennemførelse. Kontrol- og inspektionsinfrastrukturerne synes at være utilstrækkelige til at sikre det nødvendige beskyttelsesniveau. De ovenfor anførte betænkeligheder med hensyn til gennemførelsen af kontrollen ved de ydre grænser og sygdomskontrollen på veterinærområdet gælder også i vid udstrækning for plantesundhedssektoren. Det vil imidlertid være nødvendigt at se, om institutionerne er i stand til at gennemføre den nye lovgivning.

For så vidt angår pesticidrester og plantebeskyttelsesmidler, er der i vidt omfang overensstemmelse med EF-forskrifterne, selv om det må sikres, at der også foretages en korrekt gennemførelse. På området for økologisk landbrug er der en lovgivning under udarbejdelse, og det forventes, at forslagene hertil vil foreligge sidst i 1998.

Konklusion

Betydelige bestræbelser er stadig nødvendige for at opnå en tilpasning til den gældende EU-ret, selv om der er sket store fremskridt, når det gælder vedtagelsen af de foranstaltninger, der er nævnt i hvidbogen.

Der kræves en særlig indsats, hvad angår

- indførelsen af en sammenhængende politik vedrørende strukturer og udvikling af landdistrikter, så problemet vedrørende Polens landbrugsstruktur kan løses

- gennemførelse og håndhævelse af de veterinære og plantesundhedsmæssige krav og modernisering af virksomhederne, så de opfylder EU-normerne; dette er særligt vigtigt, når det gælder inspektions- og kontrolordningerne for beskyttelse af EU's ydre grænser

- udbygning af de administrative strukturer for at sikre den nødvendige kapacitet til at gennemføre og håndhæve den fælles landbrugspolitiks instrumenter

- yderligere omstrukturering af den agroindustrielle sektor for at øge dens konkurrenceevne.

Hvis der gøres sådanne fremskridt, skulle en tiltrædelse på mellemlang sigt ikke give anledning til større problemer, hvad angår en passende gennemførelse af den fælles landbrugspolitik, idet en løsning af Polens strukturproblemer dog vil kræve en langsigtet indsats.

Fiskeri

Den fælles fiskeripolitik omfatter fælles markedsordninger, strukturpolitik, aftaler med tredjelande, forvaltning og bevarelse af fiskeressourcerne og videnskabelig forskning til støtte for disse aktiviteter.

Europaaftalen indeholder bestemmelser om handel med fiskerivarer med Unionen. Hvidbogen omfatter ingen foranstaltninger på dette område.

Sammendrag

I 1995 beskæftigede fiskerisektoren i Polen 40 000 mennesker og bidrog med 0,4% til BNP. Der fiskedes ca. 450 000 t fisk til en værdi af 350 mio. ECU. 36 højsøfabrikstrawlere (mod 51 i 1993) tegnede sig for 61% af den polske flådes samlede fangst beregnet efter mængde og 90% beregnet efter værdi. Hovedparten af fangsten er alaskasej og afhænger i vid udstrækning af fiskerirettigheder i Beringshavet, der er aftalt med Rusland. Højsøflåden er i forfald på grund af alder og begrænset adgang til andre landes fiskerizoner. Østersøflådens 403 kuttere og kystflådens 870 fartøjer fisker hovedsagelig torsk, brisling og sild, der er underlagt kvoter - selv om kvoterne for de to sidstnævnte arter er underudnyttede. 85% af Østersøflåden er mindst 15 år gammel og generelt umoderne og uden tilstrækkelig drivkraft.

Forarbejdningssektoren er under omstrukturering. Ca. 40% af de 377 virksomheder, der stadig var aktive i denne sektor i 1995, har under 10 ansatte. Højsøfangsten forarbejdes om bord og eksporteres direkte. Den yder et betydeligt bidrag til den positive balance for fiskerisektoren.

Produktionen af indlandsfiskeriets vigtigste arter, karpe og ørred, er i værdi steget fra 30 mio. ECU (27 000 t) i 1993 til 52 mio. ECU (36 000 t) i 1995. Akvakultur foregår mere i forhåndenværende damme og søer tilhørende landbrugsbedrifter og andre private bedrifter end i enheder etableret til formålet.

Polens produktions- og udenrigshandelstal på fiskeriområdet viser sammenholdt med de tilsvarende EU-tal, at Polen kan placeres i gennemsnitskategorien af EU-lande. I 1995 producerede Polen 4,85% af EU-produktionsværdien, og landet har en positiv handelsbalance (målt i værdi) med EU. Som handelspartner leverer Polen 1,75% af EU's samlede import af fiskerivarer og 70% af EU's import af fiskerivarer fra ansøgerlandene alene (målt i værdi). Hvad EU's eksport angår, aftager Polen 3,72% af Unionens samlede eksport af fiskerivarer og 44,8% af dens eksport af disse varer til ansøgerlandene (målt i værdi).

Selv om Fællesskabet og Polen har en fælles interesse i forhandling af gensidige handelsindrømmelser for fiskerivarer, er der endnu ikke forhandlet sådanne inden for rammerne af Europaaftalen, fordi de igangværende forhandlinger om en fiskeriaftale om adgang til ressourcerne endnu ikke er afsluttet. Polen har indgået fiskeriaftaler med Rusland, USA, Canada, Mauretanien og Norge.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Forvaltningen af ressourcerne i Østersøen foregår i øjeblikket mellem EF og Polen inden for rammerne af Den Internationale Østersø-Fiskerikommission (IBSFC). Ifølge de foreliggende

oplysninger skulle der ikke kunne forventes nogen større problemer med hensyn til de indgåede fiskeriaftaler og Polens medlemskab af internationale eller regionale fiskeriorganisationer.

Polen har erstattet det tidligere centraliserede statssystem med et system med et frit marked og privatisering af virksomheder. Der mangler imidlertid stadig auktions- og markedsstrukturer. Hovedparten af de eksisterende forarbejdningsvirksomheder er ikke i overensstemmelse med EU's hygiejne- og sundhedsbestemmelser.

Det bliver nødvendigt for Polen at oprette en fiskeriadministration, der kan gennemføre den fælles fiskeripolitik - især forvaltning af ressourcerne, førelse af et register over fiskerflåden, implementering af strukturpolitikken for sektoren, forvaltning af markedsordningen og indsamling af alle statistiske oplysninger - og EU's politik vedrørende sundheds-, hygiejne- og miljøspørgsmål.

Der satses på at tilpasse sektoren til en tiltrædelse. De polske fiskere, der allerede mærker, at mulighederne for at fiske i fjernfarvande indskrænkes, vil sandsynligvis blive mere og mere afhængige af bestandene i Østersøen, for hvilke der er en vis overkapacitet. Det vil føre til en formindskelse af hele flåden med virkninger for forarbejdningsindustrien og økonomiske og sociale følgeproblemer, og den resterende flåde vil behøve et moderniseringsprogram, for at den kan blive konkurrencedygtig og overholde EU's flerårige udviklingspolitik og ligeledes EF-bestemmelserne om hygiejne og sikkerhed.

Konklusion

På mellemlang sigt må Polen gøre yderligere fremskridt i moderniseringen af sektoren og oprettelsen af strukturer, der er i overensstemmelse med EU-fiskeindustriens karakteristika Når spørgsmålene vedrørende adgang til ressourcerne og gensidige handelsindrømmelser er afklaret, skulle der ikke blive nogen større problemer.

Energi

Hovedmålsætningerne med EU's energipolitik er ifølge Kommissionens hvidbog om "En energipolitik for Den Europæiske Union" bl.a. øget konkurrenceevne, energiforsynings-sikkerhed og miljøbeskyttelse. Den gældende fællesskabsret på energiområdet består af bestemmelser i EF-traktaten og afledt ret vedrørende konkurrence og statsstøtte, det indre energimarked (herunder direktiver om elektricitet, prisgennemskuelighed, transitordninger for gas og el, fossile brændstoffer, licenser, beredskab inkl. forpligtelser om sikkerhedslagre, osv.), atomkraft, energieffektivitet og miljø. De transeuropæiske energitransmissionsnet og støtte til FTU inden for energi er også vigtige energipolitiske emner. Blandt igangværende arbejde er liberalisering af gassektoren, fællesskabslovgivning om energieffektivitet og auto-oil-programmet.

Fællesskabsretten på det nukleare område bestod oprindeligt af Euratom-traktaten, men er nu blevet betydeligt mere omfattende og består af en række juridiske og politiske instrumenter, herunder internationale aftaler. Fællesskabsretten vedrører bl.a. sundhed og sikkerhed, herunder strålingsbeskyttelse, sikkerheden på kernekraftanlæg, affaldshåndtering, investeringer inkl. finansielle instrumenter under Euratom, fremme af forskning, et nukleart fællesmarked, forsyninger, sikkerhedsforanstaltninger og internationale relationer.

Europa-aftalerne fastslår, at der skal etableres et samarbejde om en gradvis integration af de europæiske energimarkeder og ydes bistand inden for de relevante politiske områder. Hvidbogen om de associerede central- og østeuropæiske landes integration i EU's indre energimarked fremhæver behovet for, at de vigtigste direktiver om det indre marked gennemføres i fuldt omfang sammen med EF's konkurrenceret. På kerneenergiområdet omtaler hvidbogen forsyninger, kontrolforanstaltninger og transport af radioaktivt affald.

Sammendrag

Indenlandske faste brændsler (stenkul og brunkul) spiller en dominerende rolle, idet de udgør tre-fjerdedele af Polens energibalance. Olie tegner sig kun for 15% af landets energiforbrug. Polen er verdens syvendestørste producent af stenkul (med reserver på 124 mia. t, 4% af verdensproduktionen). Polens stenkulsproduktion svarer til den samlede produktion i hele EU. Produktionen af brunkul (68 mio. t pr. år) er økonomisk rentabel og er efterhånden samlet i et brunkulsleje i Midt-Polen (Belchatow). Energisektorens økonomiske, sociale og regionale betydning (9% af BNP, et stort antal beskæftigede, tætte forbindelser mellem kulsektoren og stålsektoren, kullenes koncentration i én region) betyder, at den er et af hovedemnerne i omstruktureringsprocessen.

Polen anvender ikke kernekraft til elproduktion og har ikke til hensigt at gøre det før tidligst i 2010. En statsejet materialeprøvningsreaktor anvendes til isotopproduktion med russisk brændsel.

Energieffektiviteten ligger 2-3 gange under EU-gennemsnittet. Denne situation samt forureningen fra kulindustrien og olieraffinaderierne har haft alvorlige konsekvenser for miljøet.

Polen søger i større grad at integrere sine energinet i EU's net. Siden 1995 har man på forsøgsbasis haft en synkron elforbindelse med det vesteuropæiske UCPTE-net, og når

gasrørledningen mellem Rusland, Belarus, Polen og EU står færdig, vil den sikre yderligere en strategisk russisk gasforbindelse til EU, hvilket vil øge EU's gasforsyningssikkerhed. De baltiske havne kan komme til at spille en rolle hvad angår importen af gas og olie.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Omstruktureringen af energisektoren er blevet forsinket af den sene vedtagelse af den polske energipolitik (1996), som imidlertid stemmer overens med EU's politik. Blandt de fastlagte målsætninger er indførelsen af mere konkurrence i sektoren, forsyningssikkerhed og miljøbeskyttelse. Rammerne for konkurrencen på energiområdet tilnærmes gradvist til direktiverne om det indre energimarked samtidig med, at EF's konkurrencelovgivning finder anvendelse. I den forbindelse bør især monopollovene, som delvist gælder for energisektoren, og den nyligt vedtagne energilov (med forventet ikrafttrædelse i 1997) fremhæves. Energiloven fastsætter bl.a. oprettelse af en tilsynsmyndighed, licensregler, priser, netadgang, og separate regnskaber for produktion, transmission og distribution. De fleste energiselskaber er statsejede monopoler, men oliehandlen er dog blevet liberaliseret. Den polske regering har for nyligt indført told på importen af olieprodukter for at beskytte landets olieraffinaderier, som er under omstrukturering. De vil i fremtiden skulle konkurrere på et mættet europæisk marked. De importbegrænsende foranstaltninger må gradvist fjernes i den nærmeste fremtid.

Monopolopløsnings- og privatiseringsplaner er under udarbejdelse, og det ser ud til, at elsektorens nye struktur baseres på privatiseret elproduktion og -distribution, og tredjepartsadgang til nettet. Der er endvidere en klar forbindelse mellem kulindustriens omstrukturering og prisfastsættelsen. Oliepriserne er liberaliseret for nyligt. Energipriserne er sat op, men især husholdningernes priser dækker endnu ikke omkostningerne (af sociale årsager).

Indenlandske faste brændsler vil også for fremtiden spille en vigtig rolle i den polske økonomi. I forbindelse med regeringens omstruktureringsplan ventes de nødvendige minelukninger at medføre en nedgang i produktion og beskæftigelse frem til 2000. Der skal således gennemføres betydelige jobnedskæringer frem til år 2000, samtidig med at der skal opnås en produktivitetsfremgang på 25%. I henhold til planen ventes de resterende miner at blive rentable i 1998, og dermed kan gældsafviklingen eventuelt indledes. Der resterer imidlertid en del ubesvarede spørgsmål, som f.eks. finansiering af de miljøforanstaltninger, der skal træffes for at afbøde de alvorlige følger af brugen af fast brændsel, som særligt mærkes i Katowice Voivod. Omstruktureringsplanerne skal samtidig evalueres i henhold til EU's konkurrenceregler samt EKSF-reglerne om statsstøtte.

Polen har vedtaget en lov om "offentlige lagerbeholdninger og obligatoriske brændselslagre", og olielagrene anslås at svare til 30-35 dages forbrug. Disse kan udgøre et grundlag for fremtidig opfyldelse af EU-fællesskabslovgivningen om beredskabslagre, herunder forpligtelsen til at have olielagre svarende til 90 dages forbrug. Dette vil imidlertid stadig kræve betydelige investeringer.

Polen er begyndt at tilnærme sig EU-lovgivningen om energieffektivitet (f.eks. energimærkning af hårde hvidevarer og effektivitetsnormer) og miljøbeskyttelse, men der må gøres en yderligere indsats. Der kræves især store investeringer for at få Polens raffinaderier op på EU-standard.

Forarbejdet atombrændsel til materialeprøvningsreaktoren fremskaffes fra Rusland. Polen har hverken uranproduktion eller brændselsfremstillingsanlæg, og brugt brændsel fra prøvningsreaktoren lagres i bassiner på værket. Man er ved at undersøge mulighederne på længere sigt for tørlagre i den bygning, som anvendtes til EWA-forskningsreaktoren, der er under nedlukning.

Skønt Polen ikke har noget kernekraftsprogram, skal landet overholde Euratom-traktaten, især inden for områder som forsyninger af nukleart materiale, det nukleare fællesmarked, kontrolforanstaltninger, sundhed og sikkerhed og internationale aftaler. Polen har tiltrådt alle de eksisterende internationale aftaler og har indgået bilaterale aftaler med Rusland og USA. Polen har en ubegrænset kontroloverenskomst med IAEA, så på dette og de andre områder ventes der ikke at være problemer med anvendelsen af fællesskabsretten eller med Polens integration i Euratom's nukleare politik på internationalt plan.

Konklusion

Under forudsætning af, at den nuværende indsats styrkes, forventes Polens at kunne overholde det meste af EU-lovgivningen på energiområdet på mellemlang sigt. Foranstaltninger vedrørende en tilpasning af monopoler, herunder på import og eksport, netadgang, importbarrierer for olieprodukter, energiprissætning, beredskab herunder opbyggelsen af de obligatoriske olielagre, statsinterventioner i kulindustrien, energieffektivitet og brændselskvalitetsstandarder må imidlertid følges nøje.

Der ventes ikke at være større problemer med at leve op til Euratom-bestemmelserne.

Transport

Fællesskabets transportpolitik består af tiltag og initiativer inden for tre hovedområder:

- kvalitetsforbedring gennem udvikling af integrerede og konkurrencedygtige transportsystemer på grundlag af avancerede teknologier, som også bidrager til opfyldelse af miljømæssige og sikkerhedsmæssige målsætninger
- forbedring af det indre markeds funktion ved fremme af mere effektive og brugervenlige transporttjenester samtidig med, at valgmuligheder og sociale standarder sikres
- udvidelse af den eksterne dimension, ved at man forbedrer transportforbindelserne til tredjelande og fremmer EU-virksomhedernes adgang til andre transportmarkeder (Den Fælles Transportpolitik, Handlingsprogram for 1995-2000).

Europaaftalen rummer bestemmelser om tilnærmelse af lovgivningen til fællesskabsretten og samarbejde med det formål at omstrukturere og modernisere transportområdet, at skabe bedre adgang til transportmarkedet, at lette transittrafikken og at nå frem til driftsmæssige standarder svarende til dem, der gælder i Fællesskabet. Hvidbogen fokuserer på foranstaltninger til opfyldelse af betingelserne for det indre marked inden for transportsektoren, herunder aspekter som konkurrence, harmonisering af lovgivning og standardisering.

Sammendrag

Polen fungerer som transitland mellem Vesteuropa og SNG samt mellem Nord- og Sydeuropa og gennemkrydses af fire transeuropæiske trafikkorridorer, der blev fastlagt på den tværeuropæiske transportkonference på Kreta. Som følge heraf har der siden 1990 fundet en kraftig stigning sted i trafikken, for det meste under anvendelse af en vejinfrastruktur, der ikke var bygget til en så tung trafik. Polen har måttet investere i omfattende forbedringer af vejnettet, og mange af disse forbedringer pågår stadig, ligesom landet har måttet udvikle strukturer for grænsepassage.

Denne geografiske placering tillige med den generelle forbedring af Polens økonomi har (efter åbningen af de central- og østeuropæiske lande) ført til en vægtforskydning mellem de enkelte transportformer, idet vejgodstransporten fra 1990 til 1995 øgede sin andel, medens de indre vandveje mistede over en tredjedel og jernbanerne over halvdelen af trafikken. Gennem de seneste fem år har der kunnet noteres en svag stigning inden for lufttransporten.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

For så vidt angår gennemførelsen af det indre marked, har Polen udfoldet betydelige bestræbelser for at overtage den gældende fællesskabsret. Den polske sektor for international transport anvender allerede i vid udstrækning regler, der svarer til Unionens, især med hensyn til søtransport, sejlads ad indre vandveje, kombineret transport og passagerbefordring ad vej. Inden for lufttransporten skulle Polen ikke støde på større vanskeligheder med at vedtage og iværksætte de nødvendige foranstaltninger for at opnå overensstemmelse med den generelle fællesskabsret; disse foranstaltninger forventes gennemført i løbet af 1998.

Med hensyn til jernbanerne må man endnu overvåge den rent faktiske anvendelse af den gældende fællesskabsret; aspekterne vedrørende offentlig tjeneste og standardisering af

regnskaberne må følges nøje gennem de kommende år. Inden for vejgodstransporten overholdes størsteparten af bestemmelserne i fællesskabsretten for den internationale trafiks vedkommende, mens der snarere er risici forbundet med den indenlandske sektors funktion. Dette aspekt må overvåges fremover og er af særlig stor betydning i forbindelse med en kommende Union uden indre grænser, hvor vejgodstransporten vil blive fuldstændig frigivet (cabotagekørsel). For at Polen kan optages i Unionens indre transportmarked, må landet snart begynde at skabe ordnede forhold i den indenlandske vejtransportsektor, både med hensyn til betingelserne for adgang til markedet og med hensyn til overholdelse af sikkerhedsforskrifter og køre- og hviletidsbestemmelser. Den forskelsbehandling, der for øjeblikket direkte eller indirekte, finder sted af Fællesskabets transportvirksomheder som følge af vejafgift og momssystemet, skal bringes til ophør.

Udviklingen af et integreret og konkurrencedygtigt transportsystem er et mål, som de polske myndigheder holder sig for øje; de to hovedproblemer på dette område vil nok være at nå op på et fyldestgørende sikkerhedsniveau på transportområdet og at nå frem til en optimal udnyttelse af transportsystemet. For så vidt angår sikkerheden, er de af Polen opnåede fremskridt i det store og hele tilfredsstillende; til gengæld synes det andet mål - skabelse af sammenhæng i transportsystemet - vanskeligere at realisere; Polen vil sandsynligvis opleve en vedvarende tendens til en intensivering af vejtrafikken, og landet bør derfor bestræbe sig på at satse mere på anvendelsen af jernbanerne og sejladsen ad indre vandveje.

Med hensyn til en forbedring af forbindelserne til Unionens medlemsstater og til nabolandene påregner Polen mellem 1995 og 1999 over sit eget budget at skulle investere ca. 5 mia. ECU i de transportinfrastrukturer, der benyttes af den internationale trafik, især til fordel for de transeuropæiske transportkorridorer. Dette beløb svarer til ca. 1,2% af BNI, hvilket ganske vist er en prisværdig indsats, men ikke står mål med behovet, især da Polens motorvejsinfrastrukturer først er begyndt at blive etableret efter 1990; en reduktion af dette beløb som følge af landets budgetmæssige problemer vil yderligere svække dette ret svage led i transportstrukturerne.

Konklusion

Polen har gjort bemærkelsesværdige fremskridt med hensyn til overtagelsen af den gældende fællesskabsret på transportområdet. Under forudsætning af, at landet udfolder klare og hurtige bestræbelser med hensyn til det indenlandske vejgodstransportmarkeds funktion (herunder adgang til markedet og afgifts- og sikkerhedsbestemmelser) samt med hensyn til en klarlæggelse af betingelserne for anvendelsen af den gældende fællesskabsret i jernbanesektoren, vil transportsektoren nok ikke volde større problemer med hensyn til overtagelsen af fællesskabsretten vedrørende det indre marked.

Til gengæld bør der drages omsorg for, at de nødvendige midler til etablering af grundlaget for det kommende transeuropæiske transportnet, der vil blive udvidet med de nyoptagne lande, er til stede, herunder søhavne og grænseovergangssteder til SNG-landene, der i givet fald bliver Unionens fremtidige ydre grænser. Endvidere vil det være tilrådeligt, om de administrative strukturer i Polen, herunder de tilsynsmyndigheder, der f.eks. skal tage sig af sikkerheden, hurtigt styrkes.

Små og mellemstore virksomheder

EU's virksomhedspolitik sigter mod at give de små og mellemstore virksomheder gunstige forhold at udvikle sig under i hele EU, at forbedre deres konkurrenceevne og fremme deres udvikling i EU og internationalt. Virksomhedspolitikken er kendetegnet ved en høj grad af subsidiaritet. Fællesskabets komplementære rolle er fastlagt i et flerårigt program for små og mellemstore virksomheder i EU. Programmet danner rets- og budgetgrundlag for EU's konkrete aktioner til fordel for de små og mellemstore virksomheder. Den gældende fællesskabsret har hidtil været begrænset til henstillinger inden for nogle konkrete områder, selvom lovgivningen inden for andre områder (som f.eks. konkurrence, miljø og selskabsret) også har betydning for de små og mellemstore virksomheder.

Europa-aftalen omhandler samarbejde om at udvikle og styrke de små og mellemstore virksomheder, særligt i den private sektor, gennem bl.a. information og bistand i retlige, administrative og skattemæssige anliggender. Hvidbogen indeholder ingen konkrete foranstaltninger.

Sammendrag

De små og mellemstore virksomheder spiller en vigtig rolle i den polske økonomi. Tallene for 1995 viser, at 29% af arbejdsstyrken inden for industrien, byggesektoren og tjenesteydelsessektoren er beskæftiget i små og mellemstore virksomheder med under 50 ansatte og 23% i mellemstore virksomheder med mellem 50 og 250 ansatte. Antallet af ansatte i små og mellemstore virksomheder er steget i de senere år og forventes at stige yderligere, efterhånden som privatiseringsprocessen fortsætter. Der findes 2,1 mio. officielt registrerede virksomheder, der næsten alle tilhører den private sektor. Privatiseringen af mindre virksomheder har set under et været en pæn succes. Over 98% af en gros- og detailvirksomhederne og 95% af de mindre selskaber er blevet privatiseret.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Der findes på nuværende tidspunkt ingen særlovgivning for små og mellemstore virksomheder, idet disse oprettes og drives i overensstemmelse med den generelle lovgivning om økonomiske aktiviteter. Der arbejdet i øjeblikket på udkastet til en lov, der officielt skal definere begrebet små og mellemstore virksomheder. Der eksisterer specielle regler for kooperativer, kapitalfonde og stiftelser. For selvstændige erhvervsdrivende og selskaber, der henhører under den borgerlige ret, hvis indtægter ikke overstiger 400 000 ECU, findes der bestemmelser om forenklede regnskabsprocedurer.

Den polske regering vedtog et særligt udviklingsprogram for små og mellemstore virksomheder i 1995, hvori det anerkendes, at disse virksomheder har gavnlig indflydelse på den industrielle struktur. I dette dokument foreslås nye former for retlig, finansiel og organisatorisk støtte til små og mellemstore virksomheder og øget støtte fra institutionerne hvad angår adgang til information og uddannelse. Skønt der er en ægte vilje til at støtte de små og mellemstore virksomheder i Polen, kan der stadig konstateres visse problemer med samarbejdet mellem forskellige ministerier og de instanser, der er involveret i denne politik. Den grundlæggende struktur er på plads, men der er behov for bedre og mere klar koordinering af bestræbelserne på at støtte de små og mellemstore virksomheder,

foranstaltninger til forenkling af lovgivningen så den bliver mere "brugervenlig" for de små og mellemstore virksomheder, styrkelse af støtteordningerne, effektivisering af skattesystemet og forbedring af de små og mellemstore virksomheders adgang til finansiering.

De igangværende bestræbelser på at forbedre vilkårene for de små og mellemstore virksomheder i perioden op til optagelsen bør derfor fortsættes.

Konklusion

Polens tiltrædelse forventes ikke at ville volde særlige problemer hvad angår politikken for de små og mellemstore virksomheder.

3.5 Økonomisk og social samhørighed

Beskæftigelse og sociale anliggender

Fællesskabets socialpolitik er blevet udviklet ved hjælp af en række forskellige instrumenter som f.eks. juridiske bestemmelser, Den Europæiske Socialfond og aktioner, der fokuserer på specifikke spørgsmål, herunder folkesundhed, fattigdom og handicappede. EF's regelværk omfatter sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, arbejdsret og arbejdsvilkår, lige muligheder for mænd og kvinder, koordinering af socialsikring for vandrende arbejdstagere samt tobaksvarer. Sociallovgivningen i Unionen har været karakteriseret af fastlæggelsen af minimumsnormer. Desuden er dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på europæisk niveau nedfældet i traktaten (artikel 118B), og i protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken henvises der til konsultation af arbejdsmarkedets parter og foranstaltninger med henblik på at lette dialogen mellem dem.

Europaaftalen indeholder bestemmelser om tilnærmelse af lovgivning til fællesskabsretten og samarbejde om forbedring af standarder inden for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, arbejdsmarkedspolitikker og modernisering af socialsikringssystemet. Den fastsætter også, at EF-arbejdstagere, der er lovligt beskæftiget i Polen, skal behandles uden nogen i nationaliteten begrundet forskelsbehandling, for så vidt angår arbejdsvilkår. Hvidbogen foreskriver foranstaltninger med henblik på en tilnærmelse inden for alle områder af regelværket.

Sammendrag

Polen har på grundlag af de lovgivningsmæssige rammer, der blev vedtaget i 1991, udviklet en social dialog med deltagelse af regeringen og arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer. På arbejdstagernes side spiller Solidarnosc og OPZZ den centrale rolle, mens de vigtigste arbejdsgiverorganisationer er Sammenslutningen af Polske Arbejdsgivere, som er medlem af Sammenslutningen af Industri- og Arbejdsgiverorganisationer i Europa (UNICE) og af Den Internationale Arbejdsgiverorganisation. Der er tendens til, at der føres trepartsforhandlinger. Der er endnu ikke en klar arbejdsopdeling mellem arbejdsmarkedets parter og regeringen. Arbejdsgiverne er ofte repræsenteret af repræsentanter fra offentlige selskaber, som ikke er privatiserede. Der føres sjældent fuldstændigt private kollektive forhandlinger.

Som følge af nedgangen i antallet af arbejdstagere i landbruget (stadigvæk en hovedsektor, der beskæftiger 27% af den erhvervsaktive befolkning) og industrien, som kun blev delvis opvejet af en stigning i den private beskæftigelse i servicesektoren, kom arbejdsløsheden i 1996 op på 12,4% ifølge ILO's beregningsmetode. De regionale forskelle med hensyn til arbejdsløshed er betragtelige.

Hvad angår beskæftigelsespolitikken, har Polen udviklet en regional arbejdsformidlingsstruktur til at gennemføre den aktive arbejdsmarkedspolitik. Det er nødvendigt at videreføre denne proces med oprettelse af moderne arbejdsmarkedsinstitutioner.

Man er under vanskelige forhold med finansstramninger i færd med at udvikle nye socialsikringsordninger, og herunder også ændringer i indeksreguleringen af pensioner. Sejm'en har for nylig vedtaget en række lovforslag om pensionsreformer, hvilket betyder, at

pensionerne vil komme fra de nuværende forsikringsformer, fra obligatoriske og frivillige kapitalforsikringer og fra tillægsforsikringer. I øjeblikket er Arbejdmarkedsfonden den vigtigste kilde for finansieringen af arbejdsløshedsydelser og aktive arbejdsmarkeds-foranstaltninger gennem statsbudgettet (ca. 62%), obligatoriske bidrag (36%) og andre indtægter. Der vil skulle gøres en fortsat indsats for at sikre, at der udvikles sociale beskyttelsesforanstaltninger.

Situationen på problematiske områder såsom smitsomme sygdomme og sikkerhed i forbindelse med blodtransfusion angiver, at det er nødvendigt for Polen at forbedre sit sundhedssystem betydeligt.

Vurdering af den nuværende og den fremtidige situation

Polen har en arbejdslov, der fastlægger principperne og de organisatoriske aspekter beskyttelsen af sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen. Arbejdsministeriet planlægger at tilpasse denne lov i lyset af en yderligere tilnærmelse til Fællesskabets regelværk. Polen råder over arbejdstilsynstjenester, der er i overensstemmelse med ILO-konvention nr. 81. For en række specifikke områders vedkommende er det nødvendigt at videreføre og fuldføre arbejdet med henblik på at tilnærme standarderne til Fællesskabets regelværk.

Polen har i kraft af de foranstaltninger, der er indført på området arbejdsret, næsten bragt sin lovgivningsmæssige situation i overensstemmelse med EU-reglerne. Der synes at forekomme mindre mangler, med f.eks. arbejdsmarkedskontorer, der ikke opfylder deres forpligtelser i tilfælde af kollektive afskedigelser, og med området arbejdstider, hvor den årlige minimumsferie med løn ser ud til at være forskellig fra EU-kravene. Disse punkter, herunder også de tilpasninger, der skal foretages i den polske arbejdslov, vil formodentlig blive løst uden større vanskeligheder. Informationen og konsultationen af arbejdstagere gennem demokratisk og effektiv arbejdstagerrepræsentation på virksomhedsniveau, således som det kræves i en række EF-direktiver, bør udvikles yderligere.

For så vidt angår ligestilling, er de grundlæggende bestemmelser i EF-lovgivningen om ikke-forskelsbehandling af kvinder og mænd omfattet af den polske lovgivning, men princippet om ikke-forskelsbehandling respekteres ikke altid på områder som f.eks. lige betaling for samme arbejde. Lønforskellen mellem kvinder og mænd er betragtelig. Det er ligeledes nødvendigt at tilpasse lovgivningen vedrørende forældreorlov.

Hvad angår retten til fri bevægelighed for arbejdstagere, synes der ikke at være noget til hinder for, at Polen skulle kunne gennemføre bestemmelserne i regelværket på dette område. Indførelsen af retten til fri bevægelighed vil imidlertid kræve ændringer i den nationale lovgivning, navnlig med hensyn til adgangen til beskæftigelse og behandling uden nogen i nationaliteten begrundet forskelsbehandling.

I forbindelse med socialsikring for vandrende arbejdstagere volder tiltrædelsen i princippet ikke større problemer, selvom det vil være nødvendigt at foretage visse tekniske tilpasninger. Et vigtigere punkt er den administrative kapacitet til at gennemføre de detaljerede koordinationsregler i samarbejdet med andre lande. Det ser ud til, at Polen råder over mange af de administrative strukturer, der kræves til gennemførelsen af disse opgaver, men det vil være nødvendigt med yderligere forberedelse og uddannelse før tiltrædelsen.

De to tobaksdirektiver om advarselsmærkning på cigaretpakker og maksimalt tjæreindhold er ikke gennemført i den polske lovgivning. Men Polens lov om sundhedsbeskyttelse fra 1995 indeholder bestemmelser om oplysninger vedrørende mærkning, sundhedsadvarsel samt maksimalt tjære- og nikotinindhold.

Konklusion

Der skal stadig gennemføres mange lovgivningsmæssige tilpasninger på området sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen for at sikre, at der er overensstemmelse med EU-standarderne, og der skal fortsat udfoldes bestræbelser for at gennemføre EF-regelværket effektivt. Såfremt Polen fortsætter sine bestræbelser med at vedtage og gennemføre Fællesskabets regelværk, vil landet sandsynligvis på mellemlang sigt kunne iagttage regelværket på det sociale område.

Regionalpolitik og samhørighed

Ifølge traktatens afsnit XIV søger Fællesskabet at styrke samhørigheden, navnlig via strukturfondene. Polen skal indføre disse instrumenter effektivt og samtidig overholde de principper, målsætninger og procedurer, der gælder på tiltrædelsestidspunktet.

I Europaaftalen er der bestemmelser om samarbejde om regionaludvikling og fysisk planlægning, bl.a. ved hjælp af udveksling af oplysninger blandt lokale, regionale og nationale myndigheder samt udveksling af embedsmænd og eksperter. Hvidbogen indeholder ikke nogen særlige bestemmelser herom.

Sammendrag

Polens BNP pr. indbygger udgjorde i 1995 ca. 31 % af EU-gennemsnittet. Den nuværende arbejdsløshed udgør sandsynligvis lidt under 14 %. Polske analyser af arbejdsstyrken tyder på, at arbejdsløsheden ligger lavere end de officielle tal og sandsynligvis reelt ligger på 12-14 %. Der er store regionale udsving i arbejdsløsheden, der varierer fra 5 % i Warszawa til over 28 % i Slupsk.

Skønt der endnu ikke findes noget retsgrundlag for regionalpolitik, går bestræbelserne nu i retning af en moderniseret regionalpolitik, der ligger tættere på EU's, hvilket er i overensstemmelse med de anbefalinger fra en taskforce for regionalpolitik, som den polske regering godkendte i slutningen af 1996.

Den polske regionalpolitiks institutionelle struktur består af en lang række organer. Der er et regeringsunderudvalg for regionalpolitik og udvikling af landdistrikterne (KERM), der varetager udarbejdelse af forslag og koordinering af regionaludviklingsinitiativer fra centralt hold. Økonomiministeriet tager sig af regionalpolitik som følge af dets generelle ansvar for økonomiske spørgsmål. Endelig forvalter det polske regionaludviklingsagentur (PARD), der blev oprettet i 1993, bistand fra udlandet på det regionalpolitiske område.

De 49 vojvodiers (amters) opgave omfatter kun generel gennemførelse og koordinering af regionaludviklingsinitiativer, der tages af fagministerierne inden for deres respektive område. Kommuner, der siden 1990 har haft selvstyre, har vidtrækkende kompetence, f.eks. udarbejdelse af lokale udviklingsprogrammer, der delvis finansieres over deres halv-autonome budgetter.

Polens finansielle instrumenter til gennemførelse af regionaludviklingsinitiativer er begrænsede. Det er dog endnu ikke muligt at fastslå, hvor stor en del af de samlede udviklingsudgifter der kan anses som sammenlignelige med EU's strukturpolitik. Der kan derfor ikke på nuværende tidspunkt laves et pålideligt skøn over Polens medfinansieringsevne.

Der ydes støtte til infrastrukturinvesteringer til kommuner, der er truet af høj arbejdsløshed og til lokale omstruktureringsprogrammer, der udvælges af regeringen. Den eksisterende bistand på regionalt eller lokalt niveau kan ikke betragtes som regionaludgifter, skønt vojvodierne i stadig højere grad deltager i udarbejdelsen af planer, hvilket giver dem indflydelse på, hvilke projekter der udvælges.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Polen har gjort fremskridt og fået praktiske erfaringer i forbindelse med politikker, der er af samme type som EU's strukturfonde. Myndighederne har deltaget i programmer, der hovedsageligt er udenlandsk finansierede, bl.a. de EU-finansierede Phare-CBC- og Struder-programmer, og har på den måde fået indarbejdet strategier, der ligger tæt op ad målene i EU's regionalpolitik.

Der er dog nogle alvorlige problemer, der skal løses. Den områdemæssige organisation og de institutionelle strukturer skal forbedres med henblik på den fremtidige forvaltning og gennemførelse af strukturfondsprogrammer og -projekter. Hvad angår institutionerne overvejer de polske myndigheder forskellige mulige omgrupperinger af vojvodier, ny kompetencefordeling mellem kommunerne eller etablering af supplerende selvstyreniveauer.

Der er endvidere på nationalt niveau behov for hensigtsmæssige forvaltningsstrukturer, f.eks. præcist ministeransvar og effektive procedurer til koordinering mellem ministerierne.

Konklusion

Den polske regering har forpligtet sig til at indføre en regionalpolitik, idet den har godkendt anbefalingerne fra dens taskforce for regionalpolitik. Hvis disse anbefalinger bliver ført ud i livet, ville det således være et stort skridt nærmere tilpasning til EU's regionalpolitik og anvendelse af en integreret metode i forbindelse med regionaludvikling. Hvis der etableres hensigtsmæssige administrative og budgetmæssige strukturer, skulle Polen på mellemlang sigt være rede til at anvende fællesskabsbestemmelserne og effektivt formidle støtten fra EU's strukturpolitik.

3.6 Livskvalitet og miljø

Miljø

Fællesskabets miljøpolitik, der udledes af traktaten, sigter mod bæredygtighed baseret på integrering af miljøbeskyttelse i EU's sektorpolitikker, forebyggende indsats, forureneren betaler princippet, bekæmpelse af skader ved kilden og delt ansvar. 'L'acquis communautaire' (Fællesskabets regelværk) omfatter omkring 200 retsakter, der dækker en lang række spørgsmål, herunder vand- og luftforurening, forvaltning af affald og kemikalier, bioteknologi, strålingsbeskyttelse og naturbeskyttelse. Medlemsstaterne skal sikre, at der foretages en vurdering af virkninger på miljøet, inden der gives tilladelse til visse offentlige og private projekter.

Ifølge Europaaftalen skal Polens udviklingspolitik ledes af princippet om bæredygtig udvikling og bør fuldt ud inddrage miljøhensyn. Den fastlægger ligeledes miljø som et område for bilateralt samarbejde samt for tilpasning af landets lovgivning til Fællesskabets.

Hvidbogen dækker kun en mindre del af retsakterne på miljøområdet, nemlig produktrelateret lovgivning, der er direkte forbundet med fri bevægelighed for varer.

Sammendrag

Selv om Polen har udviklet en af de mest sofistikerede måder at tackle miljøforvaltning på i området, står landet stadig over for alvorlige miljøproblemer med betydelige udfordringer med hensyn til spildevand og luftforurening.

Industriforurening, der blev reduceret betydeligt under nedgangsperioden, er ikke steget med samme takt som økonomien takket være et stort investeringsprogram, industriel omstrukturering og incitamenterne fra de økonomiske instrumenter, der blev udviklet efter 1989. Polen produceret imidlertid stadig en masse industriaffald fra kulminer og andre sværindustrier og udvindingsindustrier. Øvre Schlesien og 'den sorte trekant' på grænsen til Den Tjekkiske Republik og Tyskland er særlige 'hot spots'. Kulfyrede kraftværker er stadig et problem med høje svovlniveauer og svævestøv fra mange anlæg. Diffus luftforurening har været genstand for opmærksomhed i nogle områder, hvor der er blevet gennemført kul-til-gas omlægningsprogrammer.

Der har været ringe fremskridt i forvaltningen af farligt affald, selv om landets nylige tiltrædelse af OECD forventes at stimulere til forbedringer på dette område. Der har være en del held med at reducere forureningsbelastninger i vand. Polen har kanaliseret betydelige ressourcer til denne sektor, idet det har forbedret eller færdiggjort omkring 300 spildevandsanlæg siden 1989. Der vil dog være behov for mange flere investeringer i denne sektor, idet alle polske vandløb flyder ud i Østersøen, et 'sårbart område', hvor der kræves høje standarder for vandforvaltning. Med hensyn til politikken for radioaktivt affald, er der blevet oprettet et depot for radioaktivt affald fra hospitaler og forskningscentre. Polen har nogle betydelige områder af stor naturværdi, der kunne være et aktiv for miljøet i en udvidet Union.

Polen var det første land i området, der udviklede en ny miljøpolitik efter 1989. Der blev i 1991 vedtaget en national miljøpolitik med prioriteter på kort, mellemlang og lang sigt og

med en fortegnelse over planlægningsmæssige værktøjer for udvikling. I 1995 blev der offentliggjort en detaljeret gennemgang af gennemførelse, der indeholdt nye og detaljerede mål indtil år 2000. Der blev i november 1996 vedtaget en miljøbeskyttelseslov. Miljøadministrationen blev udviklet og omarbejdet i begyndelsen af 1990'erne. Der udstedes tilladelser på regionalt plan af regionale miljøinspektorater i henhold til beregninger af luft- og vandkvalitet. Skønt de i 1991 fastsatte luftemissionsstandarder anses som værende urealistisk høje - højere end EF-standarder - har de været et nyttigt grundlag for overvågning og styring. Overvågningsudstyr og -procedurer blev indført i nogle af de mest forurenede områder for luft og vand.

Polens miljøinvesteringsniveau udtrykt som del af BNP svarer til områdets gennemsnit. Landet har haft held med at mobilisere finansielle ressourcer gennem afgifter og bøder, der kanaliseres til nationale og regionale miljøfonde: i 1995 var den nationale miljøfonds indtægter på 800 mio. dollar, hvoraf størstedelen blev geninvesteret i reduktion af industri- og vandforurening. Fondens indtægter faldt imidlertid for nylig som resultat af bedre overholdelse og lavere bøder.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Siden 1991 har de polske myndigheder, som en højtprioriteret opgave, tjekket ny lovgivning for overensstemmelse med EF's regelværk. Dette har været en prioritet for ministeriet, og der er blevet udført en del arbejde vedrørende omkostningsoverensstemmelse. Arbejdet med vandloven skrider frem; den skal indføre styring af afvandingsområder og strenge standarder for udledninger til floder og jordbund. En lov om affaldsforvaltning afventer vedtagelse; på dette område er tilpasningen stadig ringe. Fremgangsmåden for nedbringelse af luftforurening har være præget af økonomiske instrumenter og miljøstyring i udvalgte områder (f.eks. et pilotprojekt i omsættelige tilladelser) snarere en af lovgivning, der derfor vil kræve en betydelig indsats. Der burde lægges særlig vægt på hurtig gennemførelse i national lov af rammedirektiverne om luft, affald og vand samt opstilling af finansieringsstrategier for lovgivning i vand-, luft- og affaldssektorerne, der kræver betydelige investeringer. Grundlaget for de procedurer, der er nødvendige i henhold til direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC) er i stort omfang på plads.

Gennemførelsesprocessen skulle vise betydelige fremskridt på mellemlang sigt. Der er imidlertid nogen bekymring om lovgivningsarbejdets fremskriden i parlamentet, hvor talrige miljølovforslag afventer vedtagelse. Udsigterne for indholdsmæssig overensstemmelse afhænger i stort omfang af de ressourcer, der stilles til rådighed af regering og virksomheder, eftersom der krævet meget omfattende investeringer, medens svag gennemførelse og håndhævelse kunne være en yderligere flaskehals. Landets miljøtiltrædelsesstrategi burde omfatte tidsplaner for gennemførelse af EF's miljølovgivning og starte med gennemførelse af blandt andre ovennævnte ramme- og IPPC-direktiver.

Konklusion

I betragtning af de nylige forstærkede bestræbelser på og fokusering omkring tilpasning, kunne der forventes fuldstændig gennemførelse af den gældende fællesskabsret på miljøområdet på mellemlang sigt. Effektiv overholdelse af en række retsakter, der kræver høje investeringsniveauer og betydelig administrativ indsats (f.eks. lovgivning om

spildevandsbehandling, drikkevand, aspekter af affaldsforvaltning og luftforurening), vil imidlertid kun kunne opnås på lang sigt. Det vil kræve forøget offentlig og privat investering.

Forbrugerbeskyttelse

Den gældende fællesskabsret omfatter beskyttelse af forbrugernes økonomiske interesser (herunder kontrol med vildledende reklame, prisangivelse, forbrugerkredit, urimelige kontraktvilkår, fjernsalg, pakkerejser, salg uden for forretningslokalerne og timeshare) samt generel produktsikkerhed og produktsikkerhed inden for områderne kosmetik, tekstilbetegnelser og legetøj.

Europa-aftalen omhandler tilnærmelse af lovgivningen til fællesskabsretten samt samarbejde med henblik at skabe fuld kompatibilitet mellem forbrugerbeskyttelsessystemerne i Polen og EU. Hvidbogens fase I-foranstaltninger fokuserer på forbedring af produktsikkerheden, herunder for kosmetik, tekstilprodukter og legetøj, og på beskyttelse af forbrugernes økonomiske interesser, herunder bl.a. på bestemmelser om vildledende reklame, forbrugerkredit, urimelige kontraktvilkår og prisangivelse. Fase II-foranstaltningerne vedrører pakkerejser, salg uden for forretningslokalerne og timeshare. Desuden vil der skulle tages hensyn til EF-lovgivning, der er vedtaget for nylig (fjernsalg), eller som snart bliver det (sammenlignende reklame, prisangivelse).

Sammendrag

Polen har endnu ikke fået nogen generel forbrugerbeskyttelseslov. Selv om parlamentet har flere forslag til behandling, er der ikke enighed om noget heraf. I oktober 1996 omdannede Polen sit monopolråd til "Kontoret for konkurrence- og forbrugerbeskyttelse", som har ansvar for koordinering af forbrugerpolitikken. Kontoret kan måske hjælpe med at overvinde de kompetencekonflikter, der har vanskeliggjort udviklingen af en forbrugerpolitik i Polen, ligesom det synes at kunne få mere gang i forbrugerpolitikken i Polen.

Forbrugerne er godt repræsenteret gennem en række aktive forbrugerorganisationer, lige fra den polske forbrugerorganisation, der bygger på regionale og lokale forbrugergrupper, over foreningen af polske forbrugere til de polske husholdningsforeningers sammenslutning. Da der ikke er nogen lovbestemmelser, der regulerer forholdet mellem regeringen og forbrugerbevægelsen, afhænger forbrugerbevægelsens deltagelse i processen i vid udstrækning af regeringens vilje til at konsultere den. Forbrugerorganisationerne har sæde i Rådet for afprøvning og certificering samt i standardiseringsnævnet.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Forbrugerbeskyttelsen i Polen har lidt under mangelen på en overordnet strategi, og resultatet heraf er spredt fægtning. På mange vigtige områder, såsom urimelige kontraktvilkår, forbrugerkredit, produktsikkerhed, timeshare og fjernsalg, er der ikke rigtig nogen lovgivning til at beskytte forbrugernes økonomiske interesser. Der er en lov om vildledende reklame, men den gennemfører ikke fuldstændigt EF-direktivets bestemmelser. Et nyt lovforslag på området er ved at blive behandlet. De eksisterende love om prisangivelse, salg uden for forretningslokalerne og urimelige kontraktvilkår skal ændres og forbedres for at leve op til EF's beskyttelsesstandard. Der er gjort fremskridt med udarbejdelsen af et nyt lovforslag om pakkerejser.

Den generelle produktsikkerhed er fortsat ureguleret, men der er et lovforslag under udarbejdelse. Det er dog nødvendigt med en yderligere indsats for at bringe lovgivningen om kosmetik og legetøj i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen og iværksætte den. Det forventes, at der bliver udarbejdet et lovforslag om tekstilbetegnelser.

Der vil i forbindelse med indførelsen af den gældende fællesskabsret blive brug for udvikling af en stærk og uafhængig forbrugerbevægelse med støtte fra de offentlige myndigheder.

Konklusion

Forbrugerbeskyttelsesniveauet i Polen er utilstrækkeligt. For at opfylde den gældende fællesskabsrets krav til forbrugerpolitikken må Polen gøre en betydelig indsats for at få vedtaget en række nye vigtige love. Mange af de eksisterende love skal endvidere ændres for at leve op til EF's krav.

3.7 Retlige og indre anliggender

Den nugældende ret

Det vigtigste grundlag for *gældende* lovgivning inden for retlige og indre anliggender (RIA) er det samarbejde, der omhandles i afsnit VI (artikel K) i traktaten om Den Europæiske Union, dvs. tredje søjle, men der er en snæver forbindelse til visse bestemmelser og foranstaltninger under traktatens første søjle (EF-traktaten).

Den væsentligste del af EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender omfatter asyl, kontrol af EU's ydre grænser og indvandring, toldsamarbejde og politisamarbejde med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af alvorlig kriminalitet, herunder narkotikahandel, samt civil- og strafferetligt samarbejde. EU-traktaten fastsætter de vigtigste principper for dette samarbejde og henviser specielt til Den Europæiske Konvention om Menneskerettighederne og Genève-konventionen (1951) om Flygtninges Retsstilling. I øvrigt er denne traktat, uden at det specielt nævnes, baseret på en række internationale konventioner, der er relevante for den, især fra Europarådet og FN, samt på Haag-konferencen. Indholdet af lovgivningen under tredje søjle er forskelligt fra indholdet af første søjle, idet den består af konventioner, fælles aktioner, fælles holdninger og resolutioner (herunder godkendte elementer af udkast til instrumenter, som er under forhandling). Rådet har indgået en række EU-konventioner (bl. a. Dublin-konventionen fra 1990 og konventioner om udvisning, bedrageri og EUROPOL). Disse er nu ved at blive ratificeret af de nationale parlamenter, medens adskillige andre konventioner, f. eks. om de ydre grænser, er på forskellige forhandlingsstadier i Rådet. Lovgivningen inden for RIA kræver i høj grad praktisk samarbejde, vedtagelse af lovgivning og en effektiv gennemførelse af denne.

Den nye traktat

De nuværende samarbejdsrammer bliver i stort omfang udvidet for flere af de ovennævnte emner, når den traktat, der blev resultatet af regeringskonferencen i Amsterdam, træder i kraft.

Således bekræftes det i den nye traktat, at Unionen skal udvikles til et område med "frihed, sikkerhed og retfærdighed", og disse emner samt den fri bevægelig for personer, asylspørgsmålet, og indvandringen bliver til fællesskabsanliggender.

Specielt med hensyn til den fri bevægelig for personer skal Schengen-aftalen ifølge den nye traktat integreres i Den Europæiske Union, og alle kommende medlemmer af EU skal acceptere gældende bestemmelser i denne aftale.

Yderligere skal politisamarbejdet og det strafferetlige samarbejde styrkes ifølge den nye traktat.

Europaaftalen og Hvidbogen

Europaaftalen omfatter bestemmelser om samarbejde om bekæmpelse af narkotikamisbrug og hvidvask af penge.

Hvidbogen går ikke direkte ind på spørgsmål under tredje søjle, men der er henvisninger til første søjle, bl. a. til hvidvask af penge og fri bevægelighed for personer, som er snævert forbundet med RIA. Der henvises også til Bruxelles- og Romkonventionerne.

Oversigt

Almindelige forhåndsbetingelser for samarbejdet om RIA

Polen blev medlem af Europarådet i 1991 og har ratificeret de vigtigste instrumenter om menneskerettighederne. Det fastsættes i forfatningen, at domstolene skal være uafhængige i overensstemmelse med retsstatsprincipperne.

En reform af de institutioner, der er af interesse for RIA, er i gang, og der er gjort betydelige fremskridt. Vejen er imidlertid lang, før de kan betragtes som demokratiske institutioner i egentlig forstand, som lever op til de krav, der stilles i gældende EU-ret på dette område. Polens størrelse og geografiske beliggenhed dér, hvor mennesker undervejs og varestrømme mødes i Centraleuropa, er en særlig udfordring. Der er ved at blive udarbejdet en ny lov om beskyttelse af personoplysninger, der overholder EU-kravene, men Polen har endnu ikke ratificeret konventionen om beskyttelse af personoplysninger af 1990 (se også det særlige punkt om det indre marked).

Asyl

Polen har ratificeret Genève-konventionen og 1967-protokollen. Ifølge den polske forfatning kan der gives asyl. Gennemførelseslovene findes i øjeblikket i udlændingeloven af 1963 (ændret i 1991) og i den polske forvaltningslov. De har en række mangler, bl. a. i forbindelse med hasteprocedurer og sikre tredjelande. Det polske parlament behandler i øjeblikket en ny omfattende udlændingelov, der skal ændre asyllovgivningen, og som tager mere generelle indvandringsspørgsmål op. Der er ankommet flygtninge og asylsøgere til Polen fra de arabiske lande, det tidligere Jugoslavien, SNG og Asien.

Indvandring/Grænsekontrol

Der fandt ca. 237 millioner grænsepassager sted i 1995. Mange ulovlige indvandrere, særlig fra SNG og i stadig stigende grad fra Asien, søger gennem Polen til Tyskland, men nogle forbliver også af økonomiske grunde i Polen. I øjeblikket har den polske regering ingen reel kontrol over, hvor mange indvandrere der opholder sig i Polen, men den nye udlændingelov, der i øjeblikket behandles af parlamentet, skal indeholde bestemmelser om en effektiv opholdskontrolordning. Polen tillader indrejse fra Vesten uden visum. Heller ikke fra SNG kræves der visum, men et invitationsbrev. Polen har indført love og administrative bestemmelser om udvisning, tilbageholdelse og transportørernes ansvar. Der er indgået aftaler om tilbagetagelse med Schengen-landene, Grækenland, Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Ungarn, Rumænien, Slovakiet, Rusland, Ukraine og Belarus. Grænsekontrol prioriteres højt i Polen. Dele af landets grænser er sårbare over for kriminelle banders ulovlige passage med henblik at bringe ulovlige indvandrere til Vesten. Polen arbejder tæt sammen med flere EU-medlemsstater ved både de vestlige og østlige grænser for at få indført de nødvendige procedurer og faciliteter, så Polen kan tiltræde Schengen-konventionen.

Politisamarbejde

Den organiserede kriminalitet er øget betydeligt siden 1989, særlig i form af økonomisk kriminalitet, narkotikaproduktion og -smugling, ulovlige efterligninger, ulovlig våbenhandel, handel med kvinder, biltyverier, pengehvidvask og afpresning. Polen er, delvis på grund af sine hjemlige problemer på dette område, internationalt meget aktiv, også i FN, for at få gennemført foranstaltninger til bekæmpelse af organiseret kriminalitet, herunder for at fremme samarbejdet og udviklingen af yderligere retsinstrumenter. Polens lovgivning er ved at blive reformeret med henblik på en mere effektiv indsats mod organiseret økonomisk kriminalitet. Der oprettedes i 1994 en enhed til bekæmpelse af organiseret kriminalitet under politiet, og der findes lignende enheder i forskellige ministerier (finansministeriet, centralbanken, justitsministeriet). Den interne koordination har imidlertid været sparsom. Polen har endnu ikke underskrevet konventionen om pengehvidvask af 1990, men har indadtil indført gennemførelsesinstrumenter og -mekanismer. (se også det særlige punkt om det indre marked). Polen har et stort problem med handel med kvinder, både i retningen fra Polen til Vesten og fra SNG til Polen. Effektiviteten i Polens indsats mod de forskellige former for organiseret kriminalitet begrænses af institutionelle mangler og af ressourceknaphed. Polen er ikke særlig truet af terrorisme, men regeringen har truffet vigtige foranstaltninger imod den (bl. a. ratificeret Strasbourg-konventionen af 1977).

Narkotika

Polen er en betydelig producent af syntetiske narkotika, særlig til eksport til Skandinavien, og det indenlandske forbrug er voksende. I de seneste år er der blevet afsløret et antal ulovlige amfetaminlaboratorier og beslaglagt en store mængder heroin og kokain. Polen er part i de vigtigste internationale konventioner om narkotika. På hjemmefronten føres de lovgivningsmæssige og institutionelle rammer omkring narkotikabekæmpelsen løbende ajour, f. eks. ved indførelse af et nationalt program og informationssystem for narkotikabekæmpelse. Andre eksempler er oprettelsen af en centralenhed under indenrigsministeriet til koordinering af de specialenheder, der arbejder med narkotikaproblemet, indførelse af nye foranstaltninger omfattende kontrol med leverancer (er indført nu) og en generel lov om forebyggelse (under forberedelse).

Retssamarbejde

En reform af det polske retsvæsen er undervejs. Hovedvægten er lagt på at løse problemerne med udvikling af de menneskelige ressourcer. Der findes bestemmelser for samarbejde både på det strafferetlige og civilretlige område, idet Polen har ratificeret de vigtigste internationale konventioner om disse spørgsmål, har indgået bilaterale aftaler (f. eks. en om civilret med Tyskland) og indadtil vedtaget lovgivning om et sådant samarbejde. Polen har ansøgt om tiltrædelse af Lugano-konventionen, har tiltrådt adskillige Haag-konventioner, men ikke ratificeret nogen af dem.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Polen står over for en række betydelige udfordringer inden for RIA-området. Det skyldes landets geografiske beliggenhed (grænse til EU, flere associerede lande og SNG), dets størrelse og reformvanskelighederne på nogle områder. Polen er begyndt at tage afgørende

skridt til at tage disse udfordringer op. Størstedelen af den nødvendige indenlandske lovgivning og de fleste internationale konventioner er på plads, med der forestår stadig et betydeligt arbejde med beskyttelsen af personoplysninger og udlændingelovgivningen. Polens visumpolitik over for SNG-landene giver anledning til bekymring. Formålet med indenrigsministeriets løbende større reform er at forbedre RIA-institutionernes generelle effektivitet under overholdelse af retsstatsprincipperne, men det er stadig ikke klart, om dette vil bidrage til at forbedre koordinationen mellem de ansvarlige tjenestegrene. Der er ligeledes store problemer i forbindelse med korruption, ansvarlighed og faglig effektivitet. Retsvæsenet mangler grundlæggende erfaringer med retsstatspraksis og samarbejde med EU. Polen bestræber sig alvorligt på at vinde erfaringer med hensyn til, hvorledes et samarbejde på RIA-området kan fungere effektivt, og et antal erfarne embedsmænd er nu i funktion. Det bliver dog nødvendigt med en mere intensiv indsats.

Konklusion

Polen står over for væsentlige udfordringer på RIA området, særlig hvad angår narkotika, grænsekontrol, indvandring og transnational kriminalitet. Under forudsætning af en fortsat indsats for at forbedre situationen, skulle Polen være i stand til at leve op til EU-regelværket for retlige og indre anliggender (nuværende og fremtidige) i de næste få år.

3.8 Eksterne politikker

Handel og internationale økonomiske forbindelser

Regelværket på dette område består primært af Fællesskabets multilaterale og bilaterale handelspolitiske forpligtelser samt dets autonome instrumenter til beskyttelse af handelen.

Europaaftalen indeholder på adskillige områder bestemmelser, hvori det kræves af parterne, at de handler i overensstemmelse med WTO/GATT-principperne eller andre relevante internationale forpligtelser.

Hvidbogen indeholder ikke nogen bestemmelser på dette område.

Sammendrag

Polen er medlem af Verdenshandelsorganisationen (WTO) og er derfor forpligtet til at overholde principperne om en åben handelsorienteret økonomi. Polen er aktiv observatør i GATT-aftalen om handel med civile luftfartøjer og vil ved tiltrædelsen skulle opfylde forpligtelserne under de plurilaterale WTO-aftaler, som Fællesskabet er part i.

Polen opretholder i øjeblikket ikke kvantitative restriktioner for nogen tekstilvarer eller beklædningsgenstande. Ved tiltrædelsen vil Fællesskabets tekstilpolitik blive udvidet til at omfatte Polen; på tiltrædelsestidspunktet vil de EF-restriktioner, der opretholdes, skulle tilpasses med en passende mængde for at tage hensyn til Polens tiltrædelse.

Vurdering af den nuværende og den fremtidige situation

Ved tiltrædelsen vil Polen skulle anvende EF's fælles toldtarif og bestemmelserne om udenrigshandel i den fælles landbrugspolitik. Efter Uruguay-runden vil det vejede gennemsnit for mestbegunstigelsestold for industriprodukter være 9,9% for Polen og 3,6% for Fællesskabet. Imidlertid vil den gradvise gennemførelse af frihandel mellem Polen og Fællesskabet på tiltrædelsestidspunktet mindske virkningerne for den indenlandske industri af anvendelsen af de lavere satser i EF's fælles toldtarif.

Polen bør i sine forbindelser med internationale organisationer sørge for, at dets handlinger og forpligtelser er i overensstemmelse med Europaaftalen, og sikre, at det som medlem af Fællesskabet indgår sine fremtidige forpligtelser på harmonisk vis.

Ved tiltrædelsen vil Polen blive part i Fællesskabets forskellige præferenceaftaler. Præferenceaftaler mellem Polen og tredjelande vil generelt set skulle afsluttes ved tiltrædelsen.

Der hersker fortsat nogen bekymring med hensyn til varehandel, specielt hvad angår de foranstaltninger, der allerede er eller planlægges truffet af de polske myndigheder inden for automobilindustrien og stålsektoren. Sådanne foranstaltninger bør bringes i overensstemmelse med EF-lovgivningen for at fjerne handelshindringer.

Inden for handel med tjenesteydelser og etablering er der nogle forskelle med hensyn til den behandling, der inden for rammerne af GATS tilbydes tredjelande; Polen har imidlertid

bebudet, at det er rede til at arbejde sammen med Fællesskabet for at identificere og finde løsninger på alle betydningsfulde uoverensstemmelser mellem Polens og Fællesskabets GATS-forpligtelser.

Polen vil ved tiltrædelsen skulle ophæve sin nationale lovgivning vedrørende instrumenter til beskyttelse af handelen og derefter anvende EF-lovgivningen på dette område.

Erfaringerne fra tidligere tiltrædelser har vist, at den automatiske udvidelse af de eksisterende antidumpingforanstaltninger til også at omfatte nye medlemsstater får tredjelandene til at rejse problemer med hensyn til denne fremgangsmådes forenelighed med de relevante WTO-bestemmelser. Det har også vist sig, at der ved tiltrædelse åbnes mulighed for omgåelse af de foranstaltninger, der er vedtaget af Fællesskabet inden for rammerne af instrumenterne til beskyttelse af handelen. Det sker, når væsentlige mængder af et produkt, der er omfattet af foranstaltninger, forud for tiltrædelsen eksporteres til den fremtidige medlemsstats territorium, hvorefter de ved tiltrædelsen automatisk overgår til fri omsætning i det udvidede toldområde. Der vil i fasen forud for Polens tiltrædelse skulle tages fat om disse to problemer.

Polen er medlem af tre af de fire ordninger om ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben og er kandidat til den fjerde. Polen anvender Fællesskabets kontrolliste for varer med dobbelt anvendelse. Våbeneksport er ligeledes kontrolleret. Lovgivningen for eksportkontrol i Polen synes faktisk at være strengere end i de fleste EF-medlemsstater. Det vil være vigtigt at sikre, at gennemførelsen af den polske lovgivning kan opretholdes på et effektivt niveau, hvis handelen med følsomme varer forøges.

Konklusion

Polen er godt stillet med hensyn til at kunne opfylde Fællesskabets krav på dette område i løbet af de nærmeste år, forudsat at landet afskaffer de eksisterende handelshindringer for at opnå en større tilpasning til Fællesskabets handelsordning.

Udvikling

Den gældende fællesskabsret på udviklingsområdet udgøres i hovedsagen af Lomé-konventionen, som løber indtil i begyndelsen af 2000.

Hverken Europaaftalen eller hvidbogen indeholder bestemmelser på dette område.

Sammendrag

Polen har ingen præferencehandelsaftaler med AVS-landene. Polen indrømmer dog under sin GSP-ordning præferencebehandling til en række lande (herunder AVS-stater), i hvilke værdien af BNP pr. indbygger ikke overstiger Polens, samt til nogle af de mindst udviklede lande. Polen indrømmer ingen toldfri adgang.

Polen bidrager til Den Internationale Sammenslutning for Økonomisk Udvikling (IDA) (2 mio. USD i 1996). Der findes desuden en generel ministerrådsreserve, hvorfra der er ydet humanitær bistand.

Den nuværende og fremtidige situation

Ved tiltrædelsen skal Polen anvende sin præferencehandelsordning på AVS-staterne og sammen med de andre medlemsstater deltage i finansieringen af Den Europæiske Udviklingsfond (EUF), via hvilken der bevilges finansiel bistand under Lomé-konventionen.

Anvendelse af Lomé-handelsordningen burde i almindelighed ikke give anledning til problemer for Polen.

Normalt tiltræder nye medlemsstater Lomé-konventionen på grundlag af en protokol på tidspunktet for deres tiltrædelse af EU.

Konklusion

Polen er i stand til at opfylde EU-kravene på dette område i løbet af de kommende år.

Told

Fællesskabets regelværk i denne sektor er EF-toldkodeksen og gennemførelsesbestemmelserne hertil, den kombinerede nomenklatur, den fælles toldtarif, også handelspræferencer, toldkontingenter og toldsuspensioner, og anden toldmæssig lovgivning uden for toldkodeksens anvendelsesområde.

Europaaftalen dækker oprettelse af et frihandelsområde med Fællesskabet og gradvis afvikling af told for et bredt udvalg af varer efter faste tidsplaner, som starter på datoen for aftalens ikrafttrædelse.

Hvidbogen omfatter etape I foranstaltninger til at binde og rationalisere al frihandel i henhold til Europaaftalen, også lovgivning, der er forenelig med toldkodeksen, den kombinerede nomenklatur osv. Etape II vedrører vedtagelse af hele Fællesskabets lovgivning med henblik på optagelse i toldunionen ved tiltrædelsen.

Sammendrag

Ved tiltrædelse vil de polske toldmyndigheder skulle påtage sig alle forpligtelser i forbindelse med beskyttelse og kontrol af deres del af EU's ydre grænse. Ud over bestemmelserne om indirekte beskatning vil de blive ansvarlige for gennemførelse og håndhævelse af den fælles handelspolitik, den fælles landbrugspolitik, den fælles fiskeripolitik osv. ved Fællesskabets ydre grænse.

Polens evne til at anvende Fællesskabets regelværk fuldt ud forudsætter, at der er mulighed for at vedtage og gennemføre fællesskabsbestemmelser, og at der findes et passende niveau for infrastruktur og udstyr, specielt med hensyn til databehandling og undersøgelsesmetoder, samt et effektivt toldvæsen og et tilstrækkeligt stort, velkvalificeret og motiveret personale med en høj grad af integritet.

Det polske parlament vedtog i november 1996 en lovgivning, der er forenelig med EF-toldkodeksen. Denne lovgivning skal efter planen træde i kraft den 1. januar 1998. Ti gennemførelsesakter om toldkodeksen og lovgivning vedrørende varemærkeforfalskede og piratkopierede varer, baseret på fællesskabsbestemmelserne, træder i kraft på samme dato.

Polen har bragt sin nationale varenomenklatur på linje med Fællesskabets kombinerede nomenklatur. I øjeblikket finder der ikke en ordning for bindende tariferingsoplysninger. Men Polen arbejder med forberedelserne til en integreret tarif, som skulle gøre det meget lettere at sammenligne de polske toldsatser med toldsatserne i den fælles toldtarif.

Polen vedtog den 1. juli 1997 den nye ordning for kumulativ oprindelse mellem lande i Europa.

Polen blev kontraherende part i EF-EFTA-konventionen om en fælles forsendelsesprocedure og konventionen om forenkling af formaliteter den 1. juli 1996.

Kommissionen er dog fortsat bekymret over niveauet for toldkontrollen af varer, som ankommer til polske havne til forsendelse til Fællesskabet, og ordningerne vedrørende certifikater for varer, der skal indføres til Fællesskabet til præferencetoldsatser.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Polen vil skulle tilpasse de nationale procedurer til fællesskabsbestemmelserne vedrørende suspensionsordninger og toldprocedurer af økonomisk betydning, specielt proceduren for forarbejdning under toldkontrol, som ikke almindeligvis anvendes i henhold til den gældende lov. Ved tiltrædelsen vil det være nødvendigt med visse tekniske overgangsordninger, navnlig for transaktioner, som påbegyndes før datoen for tiltrædelsen, men afsluttes efter denne dato.

Det er vigtigt, at de polske myndigheder kan deltage på en hensigtsmæssig måde i de forskellige databehandlingssystemer til forvaltning af bestemmelserne om told og indirekte afgifter inden for toldunionen/det indre marked såvel som i databehandlingssystemerne til gensidig administrativ bistand i anliggender vedrørende told, landbrug og indirekte afgifter.

Polen vil ved tiltrædelsen skulle afskaffe al toldkontrol på grænserne med EU-medlemsstater og andre lande, som tiltræder EU. I den strategiske planlægning skal Polen desuden tage højde for de nødvendige ressourcer til at styrke grænsestederne ved grænserne til lande, der ikke er medlemmer af EU.

Med hensyn til organisering gør Polen flere bestræbelser for at tilpasse toldvæsenet og dets personale til de opgaver, en moderne toldadministration skal kunne påtage sig, selv om der stadig findes forskelle i forhold til EU's strategier.

Alvorligt misbrug af den kombinerede nomenklatur i forbindelse med importen af motorkøretøjer fra tredjeland rejser tvivl, om de polske myndigheder virkelig ønsker at anvende ordningen ensartet og sammenhængende, sådan som det kræves af alle medlemsstater.

Konklusion

Hvis bestræbelserne for tilpasning fortsætter og styrkes, navnlig i forbindelse med projektforvaltning på edb-området, vil Polen kunne påtage sig en EF-toldadministrations forpligtelser inden for de nærmeste år.

Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Siden 1989 har Polen nyorienteret sin udenrigs- og sikkerhedspolitik mod europæisk og euro-atlantisk integration. Forbedring af forbindelserne med nabolande har også været en prioritet for successive polske regeringer. Polen har været en aktiv deltager i dialogordningerne under Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og har altid, når det har modtaget en opfordring hertil, støttet EU-aktioner inden for disse rammer. Polen er medlem af FN, OSCE, Europarådet og mange andre internationale organisationer. Det er associeret partner i WEU, det deltager i NACC og PfP og har gjort det klart, at det ønsker at blive medlem af WEU og NATO så snart som muligt; det er blevet opfordret til at indlede forhandlinger om medlemskab af NATO. Det har sendt tropper til at deltage i IFOR/SFOR. Det deltager også i en række regionale organisationer, herunder Østersørådet, CEFTA og CEI.

Der består ingen territoriale uoverensstemmelser mellem Polen og nogen af Unionens medlemsstater. Polen har heller ingen territoriale eller andre uoverensstemmelser med naboer blandt de associerede lande. Alle statsgrænser er fastlagt ved traktatordninger. Grænsepassageordningerne med Ukraine, Belarus, Litauen og det russiske oblast Kaliningrad fungerer mindre tilfredsstillende end med Polens andre naboer. Der findes et større polsk mindretal i Litauen, Belarus, Ukraine og Rusland, men deres situation giver ikke anledning til alvorlige problemer. Polen har især bestræbt sig på at forbedre og intensivere sine forbindelser med Litauen og Ukraine, f.eks. gennem oprettelse af fælles polsk-litauiske og polsk-ukrainske bataljoner til fredsbevarende operationer.

Polen har en større diplomatisk tjeneste, der kan sætte landet i stand til som medlem af Unionen at spille sin rolle fuldt ud. Det har 67 repræsentationer i udlandet og beskæftiger et diplomatisk personale på ca. 700.

Polen støtter ikke-spredning af nukleare, biologiske og kemiske våben og er signatar af alle relevante internationale aftaler om våbenkontrol. Det fører streng kontrol med teknologi med dobbelt anvendelsesformål, eftersom det er medlem af alle større bestående eksportkontrolordninger. Polens omfattende væbnede styrker er under demokratisk kontrol. Forsvarsindustrien har været i stærk tilbagegang i de senere år og er under omorganisering.

I sit memorandum, der ledsagede ansøgningen om medlemskab af Unionen, bekræftede Polen, at det var rede til og i stand til at deltage fuldt ud og aktivt i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

En vurdering af den polske udenrigs- og sikkerhedspolitik til dato giver anledning til at forvente, at Polen som medlem fuldt ud vil kunne indfri sine forpligtelser på dette felt.

3.9 Finansielle spørgsmål

Finanskontrol

Gennemførelsen af Fællesskabets politikker, navnlig landbrugs- og strukturfondspolitikken, kræver effektive systemer til forvaltning og kontrol af offentlige udgifter, herunder også bestemmelser om bedrageribekæmpelse. Der må desuden ske en tilnærmelse af lovgivningerne for at muliggøre indførelse af ordningen for "egne indtægter", med bl.a. passende bestemmelser om regnskabsføring.

Europa-aftalen indeholder ikke særlige bestemmelser om hverken revision eller finanskontrol. Det samme gælder hvidbogen.

Sammendrag

Det Øverste Kontrolkammer (SCC) er Polens rigsrevision. Det foretager ekstern kontrol og andet revisionsarbejde, som parlamentet anmoder om. Sidstnævnte godkender først statsbudgettet, når det har gennemgået udtalelsen fra SCC's formand. SCC forelægger også parlamentet en analyse af, hvorledes statsbudgettet og retningslinjerne for den monetære politik er blevet anvendt, samt en årlig beretning om de opnåede resultater.

Der findes ikke noget centralt uafhængigt organ med ansvar for den interne kontrol. Hvert ministerium/departement skal sikre sin egen interne kontrol. Der findes ikke nogen generel lov om intern kontrol inden for den offentlige forvaltning.

Ministerrådet står for det overordnede tilsyn med statsbudgettets gennemførelse og kan udstede retningslinjer vedrørende principperne for budgetgennemførelsen. Finansministeren står for den overordnede kontrol med indtægter og udgifter på statsbudgettet samt budgetbalancer. Særskilte enheder (ministre og "voivods" (omtrent svarende til amtmænd) overvåger og kontrollerer underordnede organisationers samlede finansforvaltning, gennemførelsen af budgetfinansierede opgaver og administration af tilskud, der over statsbudgettet ydes til sådanne opgaver. Den finanskontrol, der udføres af finansministeren, synes at være koncentreret om de sektorer, der får tilført betydelige budgetmidler, og hvor der har været tilfælde af lovovertrædelser og utilstrækkelig omhu med rentebetaling.

De regionale myndigheders uafhængighed blev styrket ved, at der i 1993 blev indført regionale Kontrolkamre, idet dette giver mulighed for uafhængig kontrol med lokale finanser. Bestyrelserne for disse Kontrolkamre varetager visse opgaver vedrørende budgetforvaltning og finanskontrol i forbindelse med de lokale "gminas".

Bedrageri og sanktionering heraf er dækket af forskellige love afhængigt af arten af den pågældende forbrydelse. Der findes ikke noget centralt organ for bedrageribekæmpelse. Kompetencen til at bekæmpe bedrageri ligger hos anklagemyndigheden (der er underlagt justitsministeren, som samtidig er regeringens juridiske rådgiver) og politiet (der rapporterer til Chefkommandanten, som igen er underordnet indenrigsministeren).

Hvad angår "egne indtægter" kan det nævnes, at den polske toldkodeks blev vedtaget af parlamentet i november 1996 og træder i kraft i 1998. Den eksterne kontrol på dette område varetages af Det Øverste Kontrolkammer og finansministeren, mens den interne kontrol

sikres af Den Centrale Toldstyrelses kontor for Intern Kontrol og af Den Centrale Toldstyrelses øvrige afdelinger inden for rammerne af deres tilsynsopgaver.

Toldvæsenet har ansvaret for fastlæggelse og opkrævning af importafgifter. Toldspørgsmål hører i Polen under Finansministeriets forretningsområde.

Vurdering af den nuværende og fremtidige situation

Hvad strukturfondene angår må det erkendes, at der ikke for øjeblikket findes nogen egentlig strukturpolitik, der kan sammenlignes med EU's system. Ministerrådet er den vigtigste beslutningstager, når det drejer sig om strukturprogrammer, mens gennemførelsen heraf henhører under de respektive ministerier og institutioner.

Den nuværende situation og fremtidsudsigterne for gennemførelsen af fællesskabsretten vedrørende strukturfondene i de kommende år viser, at systemet i sin nuværende form giver et solidt grundlag for den videre udvikling. De generelle forudsætninger for et effektivt kontrolsystem synes også at være til stede på landbrugsområdet. Der er tale om en blanding af intern og ekstern kontrol, hvor man undersøger både den formelle rigtighed og spørgsmålet om effektiv udnyttelse af bevillingerne.

Hvad angår bekæmpelse af bedrageri, kan det polske system til bekæmpelse af bedrageri mod landets finansielle og økonomiske interesser sammenlignes med de systemer, der findes i EU-medlemsstaterne, og systemet er fuldt ud foreneligt med EF-traktatens artikel 209, litra a). Den ny toldlovgivning indeholder bestemmelser, der er identiske med Fællesskabets bestemmelser om toldskyldens opståen.

Der vil være behov for yderligere samarbejde med Kommissionen for at kunne afgøre, om det regnskabssystem, der for øjeblikket anvendes i Polen, er foreneligt med forordning 1552/89, og for at kunne fastslå, hvorledes revisionsarbejdet foregår. De interne og eksterne kontrolorganer har endnu ikke opnået så stor modenhed og effektivitet, at de er kompatible med almindeligt anerkendte europæiske standarder både på medlemsstatsplan og på fællesskabsplan.

Konklusion

Der er gjort fremskridt. Gennemførelsen af de nødvendige finanskontrolsystemer vil kræve en betydelig indsats fra de polske myndigheders side. Men hvis de nødvendige midler stilles til rådighed skulle Polen være i stand til på mellemlang sigt at opfylde EU's krav på dette område.

Konsekvenser for budgettet

I meddelelsen "Agenda 2000" redegøres der for de samlede finansielle rammer, som de budgetmæssige virkninger af fremtidige udvidelser skal indgå i på mellemlang sigt, således at der kan sikres sammenhæng med de foreslåede retningslinjer for EF-politikkerne inden for rimelige budgetrammer.

På nuværende stadium vil det være vanskeligt og sandelig også for tidligt at foretage et præcist skøn over de budgetmæssige konsekvenser af hvert enkelt ansøgerlands tiltrædelse. Virkningerne for budgettet afhænger i meget stor udstrækning af mange forskellige faktorer:

- tidspunktet for de enkelte landes tiltrædelse

- udviklingen indtil da i EF-politikkerne, særlig hvad angår de beslutninger, der vil blive truffet om fortsættelse af reformen af den fælles landbrugspolitik og de nye retningslinjer for strukturforanstaltninger

- ansøgerlandenes fremskridt med hensyn til vækst, styrkelse af deres konkurrenceevne og deres produktivitet og evne til at overtage Fællesskabets regelværk

- de overgangsforanstaltninger, som forhandlingerne vil kunne resultere i.

Der kan kun gives nogle beløbsstørrelser for nogle budgetkategorier og et samlet skøn, og alene som illustration.

Udgifter

Hvis man antager, at reformen af den fælles landbrugspolitik kommer til at forløbe efter de retningslinjer, som Kommissionen har skitseret i anden sammenhæng, vil Polens tiltrædelse i et år med fuldstændig anvendelse af denne reform og alene for markedsinterventions-foranstaltninger kun medføre et supplement på 5-6% til de tilsvarende udgifter, der forudses for de femten nuværende medlemsstater.

Efter en gradvis udvikling vil de tildelinger, der skal forudses for Polen i form af strukturforanstaltninger, ligge på omkring 4% af landets BNI.

Anvendelsen af de andre interne EF-politikker på de nyligt tiltrådte lande vil sandsynligvis medføre yderligere udgifter, der forventes at blive større end deres relative vægt i Unionens BNI, eftersom de yderligere omkostninger ved gennemførelsen af visse af disse politikker til dels står i forhold til den berørte befolkning, deres geografiske udstrækning eller antallet af medlemsstater, med hvilke der gennemføres aktioner for koordination og harmonisering. Som eksempel kan nævnes, at Polens BNI i øjeblikket repræsenterer 1,8% af Unionens.

Til gengæld burde Polens tiltrædelse ikke medføre væsentlige ekstraudgifter i tilslutning til Unionens eksterne foranstaltninger.

Endelig skal der tages hensyn til, at de enkelte landes tiltrædelse vil bevirke, at udgifter, som afholdes over EF-budgettet til før-tiltrædelsesprogrammer til fordel for ansøgerlandet, f.eks. via Phare-programmet, falder bort.

Under henvisning til det ovenfor anførte kan udgifterne som følge af Polens tiltrædelse på de tre nævnte områder anslås til et samlet beløb årligt inden for en gaffel på mellem 7,5 og 9,5 mia. ECU i tiden 2005-2006 (i faste 1997-priser).

Indtægter

De EF-budgetbidrag, der kan forventes af de nyligt tiltrådte lande under forudsætning af, at ordningen med egne indtægter gælder fuldt ud, forventes for samtlige BNI- og moms-indtægters vedkommende - under hensyntagen til nivelleringsreglerne for sidstnævntes vedkommende - at ligge nær deres andel af Unionens BNI. Det vil i Polens tilfælde sige under 1,8%. Polens andel af de traditionelle egne indtægter kommer til at afhænge af strukturen i landets handelstrømme på tiltrædelsestidspunktet.

For at sikre fastlæggelse af, kontrol med og overdragelse af de traditionelle egne indtægter i overensstemmelse med EF-forskrifterne er det nødvendigt at foretage tilpasninger af det nuværende toldsystem i Polen. Desuden forudsætter en korrekt beregning af BNI-indtægterne betydelige forbedringer med hensyn til pålidelighed, ensartethed og fuldstændighed i nationalregnskaberne. Der kræves endvidere statistiske forbedringer til fastlæggelse af beregningsgrundlaget for de egne moms-indtægter, som tillige kræver en komplet afpasning af moms-systemet i Polen efter EF-direktiverne.

4. Administrativ evne til at anvende Fællesskabets regelværk

Det Europæiske Råd i Madrid i december 1996 konkluderede, at de central- og østeuropæiske ansøgerlandes harmoniske integrering i EU især forudsætter tilpasning af deres administrationsstrukturer. I dette kapitel gennemgås Polens offentlige administrations nuværende situation, herunder relevante aspekter af retsvæsenet, og der foretages en vurdering af de nuværende og sandsynlige fremtidige forudsætninger for at varetage de funktioner, der kræves i et moderne, demokratisk samfund, med særlig henblik på behovet for at forvalte fællesskabsretten.

4.1 Administrative strukturer

Polens forfatningsmæssige organer, deres beføjelser og ansvar, herunder regionale og lokale myndigheder, er beskrevet i kapitel 1.

Efter regeringsreformen i 1996 er der 16 ministerier, inkl. ministerrådsformandens kancelli og en række organer med tilsvarende betydning såsom komitéen for europæisk integration og centret for strategiske studier.

Ved tjenestemandsloven fra 1996 indførtes i centralforvaltningen princippet om politisk uafhængige karriereforløb. Det vil imidlertid vare nogen tid, før loven er gennemført i alle enkeltheder, men den 1. januar 1997 trådte der bestemmelser i kraft om de polske embedsmænds status, ansættelse, aflønning og disciplinære forhold. Der skal oprettes et regeringsudpeget tjenestemandsråd til gennemførelse af loven samt særskilte tjenestemandskommissioner, der skal beskæftige sig med appeller, disciplin og kvalifikationer.

Princippet om embedsværkets politiske uafhængighed er generelt anerkendt i Polen.

Centralforvaltningen beskæftiger ca. 21 000 000 medarbejdere, lokale myndigheder mange gange flere. I de store byer og i det vestlige Polen er embedsmændenes lønninger lave sammenlignet med den private sektor. I det østlige Polen og på landet er vilkårene mere attraktive.

Reformen af centralforvaltningen har været et højt prioriteret politisk tema for den siddende regering, og der er indført omfattende ændringer med hensyn til ministeriernes ansvarsområder, ligesom der er oprettet et koordinerende kancelli under statsministeren. De administrative organer, der bistår ministerrådet, og som benævnes det økonomiske "regeringscenter", er blevet reformeret med virkning fra 1. januar 1997. Hvad EU-anliggender angår, er der under statsministerens myndighed oprettet en tværministeriel koordineringskomité for europæisk integration, ligesom der i alle

ministerier er oprettet kontorer for europæisk integration. (Se også afsnittet i indledningen om relationerne mellem Den Europæiske Union og Polen).

4.2 Administrationens og retsvæsenets kapacitet

Polen blev i den kommunistiske periode administreret med central planlægning. Det kommunistiske system afviste retsstatens principper og lod lovene og forvaltningen tjene gennemførelsen af partiets politik. På denne bagrund blev både forvaltningen og lovene efterhånden i stigende grad af befolkningen betragtet som instrumenter for den politiske kontrol.

De overordnede strukturer i den polske offentlige forvaltning er generelt tilfredsstillende.

Visse dele af den offentlige forvaltning er stærke, f.eks. revisionssystemet. Men der kan også konstateres betydelige svagheder, f.eks. udbredt skatteunddragelse og utilstrækkelige håndhævelsesmekanismer på områder såsom sundhed og sikkerhed samt miljø.

Retsgrundlaget for den offentlige sektor er sundt, og embedsværkets politiske uafhængighed anfægtes ikke alvorligt.

Den offentlige forvaltning er underbemandet på planlægningsniveauet, men overbemandet på det rutinemæssige administrationsniveau. Der er store problemer med at rekruttere og fastholde velkvalificerede unge medarbejdere med fremmedsprogskundskaber til det vigtige arbejde med integration med EU og andre organer. Som svar på denne arv fra fortiden har den polske regering iværksat en vidtrækkende reform af retsgrundlaget for embedsværket og omfattende strukturreformer i det økonomiske regeringscenter. Hidtil er der kun gjort lidt for at løse de særlige problemer, der har at gøre med de decentrale myndigheders struktur.

Offentlighedens tillid til den offentlige forvaltning er påvirket af arven fra fortiden. De fleste borgeres kontakt med forvaltningen er med mere underordnede embedsmænd i administrative rutinejobs; det betragtes ikke af mange som nogen god reklame for den polske offentlige forvaltning. Korruption findes, og hvor den optræder, bliver den hyppigt stillet til skue og angrebet.

Polens bestræbelser på at omstrukturere og reformere den måde, den offentlige forvaltning på centralt plan fungerer, er blevet gennemført med dygtighed. Hvad personalets kvalifikationer angår, er det nødvendigt med en styrket indsats for at sikre, at man kan rekruttere og fastholde kvalificerede medarbejdere og komme af med underkvalificerede medarbejdere.

Oprettelsen af den tværministerielle komité for europæisk integration og kontorerne for europæisk integration i de enkelte ministerier har været et vigtigt skridt, der vil lette EU-relateret arbejde i Polen.

Nøgleområder for gennemførelse af fællesskabsretten

Den ensartede anvendelse af EU-lovgivningen: Effektiv anvendelse af fællesskabsretten forudsætter, at medlemsstaternes retsmyndigheder er i stand til at anvende de bestemmelser i traktaten, der omhandler sikring af enheden og af anvendelsen af fællesskabsretten, og som

kan sikre, at det indre marked og fællesskabspolitikkerne generelt fungerer korrekt. Et højt kvalificeret og veluddannet retsvæsen med tilstrækkelige ressourcer er nødvendigt for, at domstolene kan anvende EU-lovgivningen, herunder sager med direkte retsvirkning og sager, der henvises til EF-Domstolen i henhold til EF-traktatens artikel 177.

Retsvæsenet i Polen lider af visse svagheder med hensyn til ressourcer og ekspertise. Der skal udfoldes betydelige bestræbelser på at uddanne medarbejderne og gøre dem fortrolige med fællesskabslovgivningen, hvis systemet skal kunne anvende fællesskabslovgivningen rigtigt.

Det indre marked: Skal Polen kunne sikre, at Fællesskabets bestemmelser om det indre marked anvendes korrekt, især med hensyn til fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser, forudsætter det, at der findes effektive regulerings-, standardiserings-, certificerings- og tilsynsmyndigheder, der kan handle i fuld overensstemmelse med EU-bestemmelserne. En analyse af disse punkter er indeholdt i kapitel 3.1 (under "De fire friheder").

I Polen er den administrative kapacitet med hensyn til fri bevægelighed for varer i store træk tilfredsstillende, men der er behov for yderligere bestræbelser på at sikre, at fællesskabsretten gennemføres effektivt. De ansvarlige instanser på reguleringsområdet må have større selvstændighed. Der er også behov for oprettelse af markedsovervågningsmyndigheder og -mekanismer. Med hensyn til fri bevægelighed for tjenesteydelser er tilsynet med den polske finansielle sektor som helhed tilfredsstillende; yderligere forbedringer er under forberedelse, og de ventes at træde i kraft i løbet af de nærmeste år.

For at leve op til kravene på dette område er der, til trods for at meget allerede fungerer godt, fortsat behov for at styrke de myndigheder, der har ansvar for håndhævelsen af reglerne.

Konkurrence: Som forklaret i kapitel 3.1 (under "Konkurrence") forudsætter håndhævelse af konkurrencelovgivningen, at der etableres antitrust- og statsstøttekontrolmyndigheder, og at retsvæsenet, den offentlige forvaltning og de relevante økonomiske aktører har tilstrækkelig indsigt i konkurrencelovgivningen og -politikken.

I Polen er den centrale myndighed kontoret for konkurrence og forbrugerbeskyttelse, der har 140 medarbejdere; det er tilstrækkeligt. Ekspertisen er tilfredsstillende. Man har allerede de administrative strukturer til at gennemføre EF-kravene på dette område, omend de ikke i øjeblikket fungerer med den nødvendige åbenhed.

Telekommunikation. Til udformning og gennemførelse af de mange liberaliseringsbestemmelser, der er indeholdt i fællesskabsretten på dette område, er det nødvendigt med et regulerende og planlæggende organ, der effektivt er adskilt fra erhvert driftsselskab.

Det regulerende departement i ministeriet for post og telekommunikation har 45 medarbejdere; det er sandsynligvis tilstrækkeligt.

Indirekte beskatning: En effektiv forvaltning af fællesskabsrettens bestemmelser om indirekte beskatning forudsætter, at der findes instanser, der er i stand til at gennemføre EU-lovgivningen om harmonisering af moms og afgifter i et miljø, hvor kontrollen ved EU's indre grænser er ophævet, hvor afgiftssystemet er baseret på frilagre, og hvor afgiften betales til den lokale sats i medlemsstaten, hvor og når varerne forbruges. Dette kræver en veludbygget og veluddannet myndighed med tilstrækkelige ressourcer og med en høj grad af integritet.

I Polen er den relevante myndighed finansministeriet (et centralt ministerium, 79 regionalafdelinger og 326 skattekontorer) med i alt ca. 4 000 medarbejdere. På grund af stor personaleudskiftning, der til dels skyldes, at veluddannet personale rekrutteres af den private sektor, er det vanskeligt at anslå det nuværende personales kapacitet. Med henblik på at sikre en effektiv forvaltning af fællesskabsretten på dette område er det nødvendigt at konsolidere og forbedre personalets generelle professionelle kvalifikationer, bl.a. gennem uddannelsestiltag og lønforbedringer.

Landbrug: De administrative krav på landbrugsområdet vedrører først og fremmest veterinær- og plantesundhedskontrol med henblik på at beskytte den offentlige sundhed og sikre fri bevægelighed for landbrugsvarer, samt kapacitet til at administrere den fælles landbrugspolitiks mekanismer og bestemmelser, herunder høje standarder med hensyn til finanskontrol og officiel statistik. Disse punkter er behandlet i kapitel 3.4 (under "Landbrug"); generelle standarder på det statistiske område er behandlet i kapitel 3.3 (under "Statistik").

Hvad angår den administrative kapacitet til veterinær- og plantesundhedskontrol har Polen en relativt udbygget infrastruktur, både ved grænserne og internt. Kommissionen er ikke bekendt med, hvor mange medarbejdere levnedsmiddel- og veterinærinspektoraterne i øjeblikket har. Med hensyn til forvaltningen af den fælles landbrugspolitik i almindelighed er der behov for visse tilpasninger af den eksisterende administrative struktur.

For at kunne leve op til EF-bestemmelserne på dette område er der stadig behov for visse justeringer.

Transport: Anvendelsen af EF-bestemmelserne om det indre marked og om konkurrence på transportsektoren samt udvikling af relevante infrastrukturprodukter og andre aspekter af fællesskabsretten på transportområdet vil stille nye medlemsstater over for administrative udfordringer.

Den ansvarlige statslige myndighed i Polen er transportministeriet (280 medarbejdere). Der mangler kvalificerede medarbejdere. Det giver anledning til særlige betænkeligheder med hensyn til gennemførelse af sikkerhedskontroller.

Beskæftigelse og socialpolitik: Et centralt administrativt krav med hensyn til fællesskabsretten på dette område er, at der er tilstrækkelig inspektionskapacitet, især til at kontrollere sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen.

I Polen har det statslige arbejdsinspektorat (ca. 1 700 medarbejdere, men det er ikke klart, om de alle er beskæftiget ved egentlige arbejdsinspektionsopgaver). Der kan være brug for en styrkelse.

Regionalpolitik og samhørighed: De vigtigste administrative krav på dette område er, at der findes kvalificerede og effektive forvaltningsorganer, og især at der er en høj grad af kompetence og integritet i forvaltningen af Fællesskabets midler.

I Polen varetager økonomiministeriet og ministeriet for centrale anliggender regionalpolitikken. (I de to ministerier er 105 medarbejdere beskæftiget med regionalpolitiske anliggender). Forvaltningen på området arbejder endnu ikke helt tilfredsstillende. Situationen med hensyn til finanskontrol kan efter en yderligere indsats blive tilfredsstillende (se afsnittet nedenfor om "Finanskontrol"). En effektiv forvaltning af fællesskabsretten på dette område forudsætter forbedringer i organisation og koordinering, så der skabes de nødvendige rammer for administration og budgetkontrol.

Miljø: Da EF's miljøpolitik indebærer, at miljøbeskyttelsen skal integreres i EF's sektorpolitikker, er de administrative behov potentielt meget store og omfatter mange instanser, der ikke normalt beskæftiger sig med miljøbeskyttelse. Hovedansvaret ligger imidlertid hos miljøministerierne og forskellige underinstanser.

Polens miljøministerium har 300 medarbejdere. Tilsyn og håndhævelse varetages af det statslige miljøbeskyttelsesinspektorat og 49 regionale inspektorater. Disse arrangementer er tilstrækkelige. En effektiv forvaltning af fællesskabsretten på dette område forudsætter imidlertid øgede investeringer i de menneskelige ressourcer (med særlig vægt på uddannelse i EU-relaterede anliggender).

Forbrugerbeskyttelse: På dette område forudsætter en effektiv forvaltning af fællesskabsretten, at det overordnede ansvar placeres i et særligt statsligt organ, der kan varetage udformning, gennemførelse og håndhævelse af lovgivningen om forbrugerpolitik og forbrugerbeskyttelse.

I Polen ligger hovedansvaret for forbrugerpolitikken hos en konkurrencemyndighed, nemlig kontoret for konkurrence og forbrugerbeskyttelse (4 medarbejdere er beskæftiget med forbrugerbeskyttelse). Hvad de ikke-statslige forbrugerorganisationer angår, er

det værd at nævne, at der allerede er skabt en stærk og uafhængig forbrugerbevægelse. Der hersker fortsat forvirring om forbrugerpolitikkens præcise mål og arbejdsområder. Dette forklarer delvis vanskelighederne med den konkrete håndhævelse af forbrugerlovgivningen; der er imidlertid også andre forhold, der må gøres noget ved, bl.a. mangelen på specialuddannet personale, organisatoriske svagheder og manglende bevidsthed i retsvæsenet om forbrugerspørgsmål.

Retlige og indre anliggender: Tilsynet med retlige og indre anliggender påhviler justits- og indenrigsministerier. De administrative instanser skal være i stand til effektivt at beskæftige sig med asyl- og indvandrerspørgsmål, grænsekontrol samt politi- og domstolssamarbejde. Der er især behov for tilstrækkeligt mange veluddannede medarbejdere med udtalt integritet.

I Polen har både justitsministeriet og indenrigsministeriet tilstrækkeligt med medarbejdere. Kapaciteten til at behandle asyl- og indvandrersager er endnu ikke tilvejebragt, fordi gennemførelseslovgivningen endnu ikke er komplet. Grænsekontrollen er visse steder svag, først og fremmest på grund af for dårlige faciliteter og mangel på gode administrationsstrukturer. Der er oprettet specialenheder i politiet, men koordinationen er ringe. Retsvæsenet reformeres med særlig vægt på uddannelse og menneskelige ressourcer. En effektiv forvaltning af fællesskabsretten på dette område forudsætter bedre koordinering (internt som eksternt), yderligere udvikling af de menneskelige ressourcer og skridt til at bekæmpe korruptionen.

Told: Anvendelse af fællesskabsretten på dette område forudsætter et tilstrækkeligt højt niveau med hensyn til infrastruktur og udstyr, herunder edb- og efterforskningsressourcer, samt opbygning af et effektivt toldvæsen med et tilstrækkeligt stort antal kvalificerede og motiverede medarbejdere med en høj grad af integritet.

Toldvæsenet i Polen har 12 100 medarbejdere. En effektiv forvaltning af fællesskabsretten på dette område forudsætter, at man kan holde fast på kvalificerede og erfarne medarbejdere, at der etableres mere effektive strukturer til den interne kontrol, og at der tilføres mere teknisk udstyr (især ved grænserne mod øst).

Finanskontrol: Beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser kræver opbygning af bedrageribekæmpelsesmyndigheder, uddannelse af særligt personale (kontrollærer, dommere) og styrkelse af særlige samarbejdssystemer. Gennemførelsen af fællesskabspolitikkerne, især inden for landbruget og strukturfondene, forudsætter effektive forvaltnings- og kontrolsystemer for de offentlige udgifter og ressourcer til bedrageribekæmpelse. Det er administrativt nødvendigt at have en skarp skelnen mellem ekstern og intern kontrol. Politi og domstole skal være i stand til at beskæftige sig med kompleks international økonomisk kriminalitet (f.eks. bedrageri, korruption og hvidvaskning af penge), der kan skade Fællesskabets finansielle interesser.

I Polen er det vigtigste eksterne kontrolorgan det øverste kontrolkammer, der har ca. 1 500 medarbejdere. Det er tilstrækkeligt. En effektiv forvaltning af fællesskabsretten på dette område forudsætter, at Polen anvender flere ressourcer til justering af sine systemer til de specifikke EU-krav.

4.3 Generel evaluering

Hvis Polen fortsætter med sine meget omfattende reformbestræbelser på dette område, kan det forventes, at de administrative strukturer på mellemlang sigt vil være i stand til at forvalte fællesskabsretten effektivt.

Den samme vurdering gælder for det polske retsvæsens evne til at sikre, at fællesskabsretten anvendes effektivt.

C. SAMMENFATNING OG KONKLUSION

Polen indgav sin ansøgning om tiltrædelse af Den Europæiske Union den 5. april 1994. Denne ansøgning er et led i den historiske proces, der afslutter delingen af Europa og er udtryk for forankringen af demokratiet i dette land.

Ved anvendelse af traktatens artikel O har Kommissionen efter anmodning fra Rådet udarbejdet en udtalelse om Polens ansøgning om tiltrædelse.

Polen har bl.a. forberedt sig på tiltrædelsen på grundlag af **Europaaftalen**, der trådte i kraft den 1. februar 1994. Gennemførelsen af **hvidbogen** fra maj 1995 om det indre marked, der er et andet afgørende element i før-tiltrædelsesstrategien, fortsættes på grundlag af den nationale integrationsstrategi, som regeringen vedtog i januar 1997. Regeringen har etableret de nationale koordinationsstrukturer, som skal sikre gennemførelsen af den europæiske integrationspolitik.

Ansøgningen om tiltrædelse er blevet vurderet efter **de kriterier, som Det Europæiske Råd fastsatte på sit møde i København** i juni 1993. Ifølge konklusionerne herfra kan de ansøgerlande i Central- og Østeuropa, som måtte ønske det, blive medlemmer af Den Europæiske Union, hvis de opfylder følgende betingelser. Medlemskab kræver, at ansøgerlandet:

- har opnået institutionel stabilitet, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal;

- har en levedygtig markedsøkonomi og kan klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen;

- kan påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab og herunder er i stand til at tilslutte sig målet om en politisk, økonomisk og monetær union.

Ved vurderingen af disse tre grupper af kriterier - politiske og økonomiske kriterier samt evnen til at gennemføre Fællesskabets regelværk - skal der ligeledes tages hensyn til myndighedernes og retsvæsenets evne til gennemføre principperne om demokrati og markedsøkonomi samt anvende og håndhæve regelværket i praksis.

Den fulgte **metode** har bestået i at foretage en analyse af situationen på mellemlang sigt for hvert ansøgerland under hensyntagen til de skete fremskridt og de allerede iværksatte reformer. For så vidt angår de politiske betingelser har Kommissionen foretaget en bedømmelse af den aktuelle situation, idet den er gået ud over en formel beskrivelse af institutionerne for at vurdere, hvorledes demokratiet reelt fungerer.

1) Politiske kriterier

De polske institutioner er stabile og velfungerende. De forskellige myndigheder er opmærksomme på grænserne for deres beføjelser og samarbejder indbyrdes. Valgene til den lovgivende forsamling i 1991 og 1993 og præsidentvalget i 1995 var frie og retfærdige. Da de

i 1993 og 1995 førte til et magtskifte, fandt dette sted uden vanskeligheder. Oppositionen deltager normalt i institutionernes arbejde. Der skal udfoldes yderligere bestræbelser for at forbedre retsvæsenets funktion og kampen mod korruption bør gøres mere effektiv.

Der er ikke væsentlige problemer med hensyn til respekten for de grundlæggende rettigheder. Der forefindes dog visse begrænsninger af pressefriheden. Den måde, hvorpå den nye lov om begrænsning af visse personkategoriers adgang til offentlige hverv, må følges nøje. Polen bør afslutte processen vedrørende skadesløsholdelse af personer, der er blevet udplyndret af nazisterne eller kommunisterne.

Polen udviser de kendetegn, der er typiske for et demokrati med institutionel stabilitet, som garanterer retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal.

2) Økonomiske kriterier

Før 1989 led den polske økonomi alvorligt under stagnation, inflation og byrden af gælden til udlandet. Den genopretningsplan, der iværksattes i januar 1990, var drastisk, og førte til en begrænset nedgang i produktionen (omend der allerede havde været tale om en betydelig tilbagegang i løbet af 1980'erne). Siden 1992 er der igen registreret økonomisk vækst (6% i 1996). Budgetunderskuddet er reduceret til under 3% af BNI; gældsbyrden er efter den gældsomlægningsaftale, der blev indgået i 1991, konstant faldet. Inflationsraten er faldet de seneste år, men udgjorde stadig 19,9% i 1996. BNI per capita repræsenterer ca. 31% af gennemsnittet for Den Europæiske Union for en befolkning på 38,6 mio. 27% af de erhvervsaktive var beskæftiget i landbruget i 1995, og de bidrager med 6,6% til den samlede værditilvækst. 70% af den polske eksport går til Den Europæiske Union og 65% af landets import har oprindelse i EU.

Situationen i Polen er følgende i forhold til de økonomiske kriterier, som Det Europæiske Råd fastsatte på sit møde i København:

Polen kan betragtes som et land med en **levedygtig markedsøkonomi**. Priser og handel er i vid udstrækning liberaliseret. Det er lykkedes at stabilisere økonomien. Denne politiske kurs er blevet fastholdt under de forskellige regeringsomdannelser. For at sikre stabilitet på længere sigt bør pensionsordninger og sociale sikringsordninger reformeres. De finansielle servicefunktioner er underudviklede og banksektoren bør reformeres.

Polen skulle være i stand til at modstå **konkurrencepresset og markedskræfterne i EU** på mellemlang sigt, hvis tempoet i omstruktureringen fastholdes og økonomien fortsat er åben. Vækst og investeringer er betydelige, og stigningen i lønomkostningerne pr. enhed har været moderate. På det seneste har det været tale om tiltagende vækst i de direkte udenlandske investeringer. Det største problem er de store statslige virksomheder, som ikke er i stand til at møde den internationale konkurrence, hvilket vil kunne få alvorlige følger. Landbruget bør moderniseres og handelspolitikken har undergået visse kursændringer.

3) Evnen til at påtage sig forpligtelserne ved medlemsskab

Overtagelsen af Fællesskabets regelværk er vurderet i forhold til flere indikatorer:

- Europaaftalen omfatter specielt forpligtelser i forbindelse med etableringsret, national behandling, frihandel, intellektuel ejendomsret og offentlige indkøb

- iværksættelse af de væsentligste foranstaltninger til oprettelse af det indre marked, der er opstillet i hvidbogen

- gradvis gennemførelse af de øvrige dele af regelværket.

Polen har allerede vedtaget væsentlige dele af Europaaftalen og har for en stor del overholdt den deri fastsatte tidsplan. Der er opstået for mange bilaterale problemer på handelsområdet, men de fleste af dem har dog kunnet løses. Polen har nået en tilfredsstillende gennemførelsesprocent for de forordninger og direktiver, der er anført i hvidbogen, omend der endnu er et betydeligt lovharmoniseringsarbejde, der skal gøres.

Hvad angår de bestemmelser, der specielt er knyttet til **det indre marked**, er der gjort betydelige fremskridt i henseende til intellektuel ejendomsret, selskabsret, beskatning, regnskabsaflæggelse og finansielle tjenesteydelser. Der skal endnu gøres en indsats vedrørende sektoren for offentlige indkøb, databeskyttelse, konkurrence og liberaliseringen af kapitalbevægelser.

På trods af alle disse bestræbelser må de faktiske fremskridt i arbejdet med at gennemføre reglerne ledsages af konkrete iværksættelsesforanstaltninger og indførelse af effektive administrative strukturer. Alt i alt er sådanne strukturer allerede etableret eller tilvejebragt for nylig, og de fungerer normalt; men lovharmoniseringsarbejdet skrider langsomt frem med hensyn til tekniske forskrifter og standardisering.

Hvad angår **de øvrige dele af regelværket**, skulle Polen, hvis landet aktivt fortsætter forberedelserne med henblik på tiltrædelse, ikke få særlige vanskeligheder med at anvende regelværket på mellemlang sigt på følgende områder: uddannelse, ungdom og erhvervsuddannelse, forskning og teknologisk udvikling, statistikker, små og mellemstore virksomheder, udvikling og told.

Til gengæld er det nødvendigt, at Polen gør betydelige fremskridt med hensyn til telekommunikation, fiskeri og forbrugerbeskyttelse.

Den polske industri er kendetegnet ved, at der på én gang findes en ny dynamisk privat sektor, som skulle være i stand til at møde konkurrencen på enhedsmarkedet på mellemlang sigt, og store sektorer, hovedsageligt offentlige, som skal omstruktureres, før de kan klare konkurrencen.

På **miljøområdet** er det nødvendigt med en meget betydelig indsats, herunder massive investeringer og styrkelse af administrationens evne til at anvende lovgivningen effektivt. Fuldstændig overtagelse af regelværket kan først komme på tale på lang sig og vil kræve øgede offentlige udgifter.

Polen har allerede gjort betydelige fremskridt med hensyn til overtagelsen af regelværket på **transport**område, men en stor indsats og betydelige investeringer er nødvendige på vejtransportområdet. Hvis der gennemføres sådanne bestræbelser, skulle transportsektoren ikke give anledning til større problemer på mellemlang sigt. Men der må foretages de

nødvendige investeringer til gennemførelse af de transeuropæiske net for at sikre et velfungerende indre marked.

Med henblik på at anvende regelværket inden for **beskæftigelse og sociale anliggender på mellemlang sigt**, må lovgivningen tilpasses vedrørende sundhedssektoren og arbejdstagernes sikkerhed.

For så vidt angår **regional- og samhørighedspolitik** vil Polens gennemførelse af de anbefalinger, der er fastlagt af Task Force for regionalpolitikken, være et væsentligt fremskridt mod overtagelsen af regelværket. Hvis den nødvendige administrative ramme er på plads, og en betydelig forbedring af den finansielle kontrol virkeliggøres, skulle Polen være i stand til på mellemlang sigt at udnytte regional- og strukturfondene med henblik på effektivt at bidrage til landets egen udvikling.

På **landbrugsområdet** er det nødvendigt med en særlig indsats for at fastlægge en sammenhængende struktur- og udviklingspolitik for landdistrikterne, for at anvende de veterinære og fytosanitære regler og for at styrke de administrative strukturer, der er nødvendige for gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik. Hvis det er muligt at nå disse mål, vil den fælles landbrugspolitik kunne anvendes på den rette måde ved tiltrædelse på mellemlang sigt, selv om en løsning af strukturproblemerne i Polen først vil kunne løses på lang sigt.

På **energiområdet** har Polen ikke et program for kernekraft, og det skulle ikke være forbundet med vanskeligheder for Polen at overholde bestemmelserne i Euratom-traktaten. Polen skulle være i stand til at bringe sig i overensstemmelse med resten af regelværket på energiområdet på mellemlang sigt, hvis landet fortsætter sine bestræbelser på sådanne områder som prisfastsættelse, importrestriktioner for olieprodukter og statsintervention i kulsektoren.

I betragtning af den samlede evaluering af de berørte områder ser det ud til, at Polen på mellemlang sigt vil kunne overtage og iværksætte de foranstaltninger, der er nødvendige for at kunne afskaffe kontrollen ved de indre **grænser** og overføre den til Unionens ydre grænser.

Desuden skulle Polen ligeledes til sin tid kunne deltage i tredje fase af **Den Økonomiske og Monetære Union**, som indebærer en samordning af de økonomiske politikker og fuldstændigt frie kapitalbevægelser. Til gengæld er det endnu for tidligt at sige, om landet på tidspunktet for tiltrædelsen vil være i stand til at deltage i euroen: opfyldelsen af konvergenskriterierne er afhængig af, at de igangværende strukturændringer lykkes; det er dog under ingen omstændigheder en betingelse for tiltrædelse.

Polen står over for betydelige udfordringer i forbindelse med **retlige og indre anliggender**, navnlig hvad angår narkotikahandel, grænsekontrol og grænseoverskridende kriminalitet. Hvis igangværende bestræbelser fortsættes, vil Polen kunne opfylde forpligtelserne i regelværket inden for de kommende år

Polen skulle kunne efterleve forpligtelserne i **den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.**

Endvidere har Polen ingen grænseuoverensstemmelser hverken med medlemsstat eller ansøgerlande. Alle landets grænser er fastsat og garanteret ved traktater.

Endvidere har Polen ingen grænseuoverensstemmelser hverken med medlemsstat eller ansøgerlande. Alle landets grænser er fastsat og garanteret ved traktater.

4) Administrationens og domstolenes kapacitet

Hvis Polen fortsætter reformbestræbelserne på dette område, vil landet på mellemlang sigt kunne råde over de administrative strukturer, der er nødvendige for at opfylde de vigtigste betingelser for en effektiv gennemførelse og anvendelse af regelværket.

Det samme er tilfældet for det polske domstolssystem, som ligeledes har en vigtig rolle at spille.

Konklusion

Kommissionen konkluderer på baggrund af den analyse, den har foretaget, at:

- Polen udviser de kendetegn, der er typiske for et demokrati med institutionel stabilitet, som garanterer retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal;

- Polen kan anses for at have en levedygtig markedsøkonomi og burde være i stand til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen på mellemlang sigt;

- hvis Polen viderefører sine transformationsbestræbelser og styrker den konkrete anvendelse heraf, vil landet kunne overtage Fællesskabets regelværk på mellemlang sigt, navnlig i forbindelse med det indre marked; desuden vil det være nødvendigt at gennemføre en særlig indsats på især investeringsområdet for at opnå en fuldstændig anvendelse af regelværket inden for bl.a. landbrug, miljø og transport; generelt set er det absolut nødvendigt at videreføre de administrative reformer, således at landet udstyres med strukturer, der kan sikre en fuldstændig anvendelse og håndhævelse af regelværket.

På denne baggrund anbefaler Kommissionen, at tiltrædelsesforhandlinger åbnes med Polen.

Den udvidede før-tiltrædelsesstrategi vil støtte Polens bestræbelser på at forberede sig hurtigere til forpligtelserne i forbindelse med tiltrædelsen, idet den koncentreres om de svage punkter, der er identificeret i udtalelsen. Kommissionen vil senest ved udgangen af 1998 forelægge en rapport om de fremskridt, Polen har gjort.

BILAG: RESULTATET AF DET SENESTE VALG (1993)

Sejm

Parti	Forkortelse	Antal pladser i Sejm
Den Demokratiske Venstreunion	SLD	168
Det Polske Bondeparti	PSL	130
Frihedsunionen	UW	73
Arbejdsunionen	UP	35
Polens Uafhængige Sammenslutning	KPN	16
"Non-party" - Reformblok	BBR	17

Senatet

Parti	Forkortelse	Antal pladser i senatet
Den Demokratiske Venstreunion	SLD	37
Klubben "Solidaritet"	NSZZ	12
Det Polske Bondeparti	PSL	34
De Selvstændiges Klub		5
Den Demokratiske Klub (navnlig UW)		7
Uafhængige		5

Single Market: White Paper measures

This table is based on information provided by the Polish authorities and confirmed by them as correct as at the end of June 1997. It does not indicate the Commission's agreement with their analysis. The table includes directives and regulations cited in the White Paper which total 899. These have been listed in accordance with the categorization used in the White Paper and in relation to the policy areas covered. The table shows the number of measures for which the Polish authorities have notified the existence of adopted legislation having some degree of compatibility with the corresponding White Paper measures.

White Paper chapters		Directives		Regulations		Total
		Stage I	Stage II/III	Stage I	Stage II/III	
1.Free Movement of Capital	Poland	3	1	0	0	4
	Number of White Paper measures	3	1	0	0	4
2.FM and Safety of Industrial Products	Poland	27	77	3	0	107
	Number of White Paper measures	56	104	4	1	165
3.Competition	Poland	2	0	1	0	3
	Number of White Paper measures	3	0	1	0	4
4.Social policy and action	Poland	7	11	0	0	18
	Number of White Paper measures	12	15	0	2	29
5.Agriculture	Poland	75	30	25	0	130
	Number of White Paper measures	93	46	62	2	203
6.Transport	Poland	18	7	6	2	33
	Number of White Paper measures	19	15	8	13	55
7.Audiovisual	Poland	1	0	0	0	1
	Number of White Paper measures	1	0	0	0	1
8.Environment	Poland	9	2	4	0	15
	Number of White Paper measures	31	7	7	0	45
9.Telecommunication	Poland	7	2	0	0	9
	Number of White Paper measures	9	7	0	0	16
10.Direct Taxation	Poland	2	1	0	0	3
	Number of White Paper measures	2	2	0	0	4
11.Free movement of goods	Poland	0	0	0	0	0
	Number of White Paper measures	0	0	0	0	0
12.Public Procurement	Poland	5	1	0	0	6
	Number of White Paper measures	5	1	0	0	6
13.Financial services	Poland	10	7	0	0	17
	Number of White Paper measures	13	8	0	0	21
14.Protection of personal data	Poland	0	0	0	0	0
	Number of White Paper measures	0	2	0	0	2
15.Company Law	Poland	2	3	0		5
	Number of White Paper measures	2	3	0	1	6
16.Accountancy	Poland	3	2	0	0	5
	Number of White Paper measures	3	2	0	0	5
17.Civil law	Poland	0	1	0	0	1
	Number of White Paper measures	1	1	0	0	2
18.Mutual rec. of prof. Qual.	Poland	0	6	0	0	6
	Number of White Paper measures	2	16	0	0	18
19.Intellectual property	Poland	5	3	0	0	8
	Number of White Paper measures	5	3	0	3	11
20.Energy	Measures taken into account by Poland	7	0	0	0	7
	Number of White Paper measures	10	2	3	0	15
21.Customs law	Poland	0	0	13	0	13
	Number of White Paper measures	2	1	14	184	201
22.Indirect Taxation	Poland	9	0	0	0	9
	Number of White Paper measures	15	54	0	6	75
23.Consumer Protection	Poland	5	0	0	0	5
	Number of White Paper measures	8	3	0	0	11
Total	Poland	197	154	52	2	405
	Number of White Paper measures	295	293	99	212	899

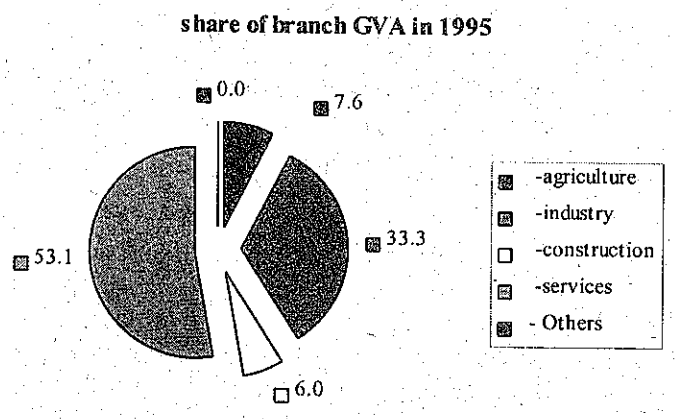
Source: TAIEX

Statistiske data

Hvis andet ikke er angivet, stammer dataene i dette bilag fra **det centrale statistiske kontor** (GLÓWNY URZAD STATYSTYCZNY), som Eurostat og medlemsstaternes statistiske kontorer allerede har samarbejdet med i flere år inden for rammerne af Phare-programmet. Regelmæssig indsamling af data og formidling af disse indgår i denne samarbejdsproces, og formålet er at gøre det muligt at indføre EU-regler og EU-praksis inden for det statistiske område. Dataene er i videst mulige omfang indsamlet under anvendelse af EU-definitioner og -standarder, som somme tider afviger fra national praksis. Dette kan i nogle tilfælde give anledning til forskelle mellem dataene i dette bilag og de data, der er anført andre steder i dokumentet, og som generelt er baseret på de enkelte ansøgerlandes opdaterede besvarelse af det spørgeskema, som de modtog i april 1996. Fuldkommen kompatibilitet med EU's statistiske normer, og dermed fuld sammenlignelighed med data for EU, kan endnu ikke garanteres, især ikke med hensyn til de data, der ikke er leveret gennem Eurostat, men direkte af det pågældende land. Metodologiske bemærkninger om indhold eller særlige aspekter vedrørende de statistiske data i dette bilag er anført, hvis sådanne foreligger. Dataene bygger på de oplysninger, der forelå i maj 1997.

BASISOPLYSNINGER

	1990	1992	1993	1994	1995
	1000 hektar				
Areal			31269	31269	31269
Befolkning (ved periodens udgang)	i 1000				
- Samlet		38418	38505	38581	38609
- Kvinder			19753.1	19792.1	19806.4
- Mænd			18751.9	18788.9	18802.6
	pr. km2				
Befolkningstæthed		123	123	123	123
	i % af den samlede befolkning				
Befolkning i byerne		61.7	61.8	61.9	61.8
	pr. 1000 indbyggere				
Dødskvotient		10.2	10.2	9.6	10
Fødselskvotient		13.4	12.8	12.5	11.2
Indkomst og BNP pr. indbygger	europæisk regningsenhed (ECU)				
-Gennemsnitlig månedsløn pr. arbejdstager	85				218
-BNP pr. indbygger	1215				2359
Produktionsstruktur: bruttoværditilvækst efter brancher	% af samlet bruttoværditilvækst				
-landbrug					7.6
-industri					33.3
-bygge- og anlægsvirksomhed					6.0
-tjenesteydelser					53.1



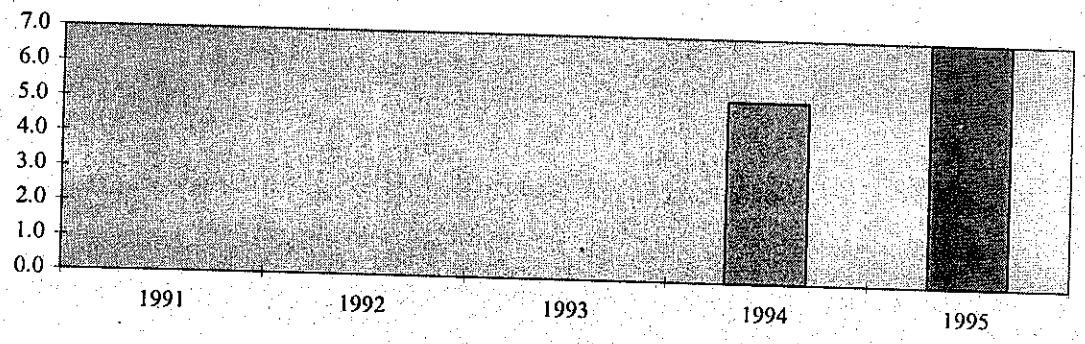
share of branch GVA in 1995 = Bruttoværditilvækst efter branche, 1995

- agriculture = landbrug - industry = industri - construction = bygge- og anlægsvirksomhed - services = tjenesteydelser - others = andet

NATIONALREGNSKAB

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	mio., national valuta					
Bruttonationalprodukt (i løbende priser)	56027.1	80882.9	114944.2	155780.0	210407.3	286025.6
	mia. ECU					
Bruttonationalprodukt (i løbende priser)	46.3	61.7	65.0	73.4	77.8	90.2
	i købekraftstandarder pr. indbygger					
Bruttonationalprodukt				4331.0	4727.7	5318.1
	%-ændring i forhold til forudgående år					
Bruttonationalprodukt					5.2	7.0
Udgifter til konsum					3.9	3.4
-husholdninger og NPIH'er					4.4	3.6
-offentlig forvaltning og service					2.2	2.9
Faste bruttoinvesteringer						
Eksport af varer og tjenester					13.1	24.3
Import af varer og tjenester					11.3	23.6
	i % af bruttonationalprodukt					
Udgifter til konsum	67.2	82.0	83.3	83.5	83.1	80.7
-husholdninger og NPIH'er	48.5	60.1	62.6	64.0	65.3	63.1
-offentlig forvaltning og service	18.7	21.9	20.7	19.5	17.8	17.6
Faste bruttoinvesteringer						18.0
Eksport af varer og tjenester	28.6	23.5	23.7	22.9	24.0	25.9
Import af varer og tjenester	21.5	25.4	22.2	22.0	23.0	24.6

BNP, ændringer i forhold til forudgående år i %



VIGTIGSTE ØKONOMISKE INDIKATORER

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	procentmæssig ændring i forhold til forudgående år						
Inflationstakt	585.8	70.3	43	35.3	32.2	27.8	19.9
	forudgående år = 100						
Mængdeindeks for industriproduktion				105.6	113.1	110.2	108.8
Mængdeindeks for landbrugsproduktion, brutto				106.8	90.7	110.7	
Arbejdsløshed (ILO's metode)	i % af arbejdsstyrken						
- I alt				14	14.4	13.3	12.4
- under 25 år					32.5	31.2	28.7
- 25 år og derover					11.9	10.9	10.1
	i mia. USD						
Udlandsgæld, brutto	44.156	49.411	40.681	37.28	35.856		
Betalingsbalance	i mio. USD						
-Eksport af varer	15837	14393	13929	13582	17121	23463	
-Import af varer	-12248	-15104	-14060	-17087	-18930	-26687	
-Handelsbalance	3589	-711	-131	-3505	-1809	-3224	
-Tjenester, netto	353	693	728	570	663	1459	
-Indkomst, netto	-3386	-2896	-4167	-3613	-2563	-1995	
-Saldo på betalingsbalancens løbende poster	3067	-2146	-3104	-5788	-2590	-4245	
-Kapitalkonto og finansiel konto (ekskl. reserver)	-811	2061	3901	5669	4429	12920	
-Reserveaktiver	-2418	830	-616	-100	-1514	-8431	

Inflationstakt: Procentmæssig ændring af årsgennemsnittet i det forudgående år - indeks uden udelukkelser (data baseret på nationale forbrugerprisindekser, der ikke altid er helt sammenlignelige)

Mængdeindekser for industriproduktion: Industriproduktion omfatter råstofudvinding, fremstillingsvirksomhed samt elektricitets-, gas- og vandforsyning (i henhold til hovedafdeling C, D og E i NACE). Data for industriproduktionen angiver solgt produktion (afsætning) til både indland og udland. Dataene dækker alle enheder med mere end 5 ansatte.

Mængdeindeks for landbrugsproduktion, brutto: Indeksene baseres på evaluering af alle individuelle produkter inden for bruttolandbrugsproduktionen. Faste priser er angivet med udgangspunkt i 1992.

Arbejdsløshed (ILO-metoden): Procentdel arbejdsløse i arbejdsstyrken. Procentsatsen udledes af arbejdsstyrkeundersøgelsen under anvendelse af følgende ILO-definitioner og -henstillinger.
Arbejdsstyrke: beskæftigede og arbejdsløse i overensstemmelse med nedenstående ILO-definitioner.
Beskæftigede: alle personer på 15 år og derover, som i referenceperioden arbejdede mindst en time mod løn eller andet vederlag som arbejdstagere, iværksættere, deltagere i kooperativer eller medhjælpende familiemedlemmer. Personel i de væbnede styrker og kvinder, der har orlov for at passe børn, er medregnet.
Arbejdsløse: alle personer på 15 år og derover, som opfylder alle tre betingelser i ILO's definition af arbejdsløse: (i) være uden arbejde, (ii) aktivt søge arbejde og (iii) være klar til at påbegynde et arbejde inden for en periode på fjorten dage. I Polen indgår personel i de væbnede styrker ikke i arbejdsstyrkeundersøgelsen.

Udlandsgæld, brutto: Dataene stammer fra OECD's statistikker over udlandsgæld (External Debt Statistics).

Betalingsbalance: Dataene er udledt af IMF's database, og det kan ikke garanteres, at de er kompatible med de tilsvarende EU-statistikker. Betalingsbalancen opstilles dog i det væsentligste i henhold til IMF-standarder. Balancen for varehandel er i overensstemmelse med betalingsbalanceprincipperne. Eksport og import er angivet FOB. Nettoindkomst omfatter indkomst fra direkte investeringer, porteføljeinvesteringer og andre investeringer samt aflønning af arbejdstagere. Saldo på betalingsbalancens løbende poster er opgjort i henhold til definitionen i IMF's 5. håndbog, kapitaloverførsler indgår ikke. Reserveaktiver: ændringer i reserveaktiver i årets løb; (+) angiver en stigning, (-) angiver et fald.

SOCIALE INDIKATORER

	1991	1992	1993	1994	1995
Befolkning pr. 1. januar			i 000		
	38183.2	38309.2	38418.1	38504.7	38581
Aldersfordeling pr. 1 Januar 1995			i % af den samlede befolkning		
0_14 år					23.1
15_24 år					15.5
25_44 år					30.0
45_64 år					20.5
65 år og derover					10.9
			antal i alt		
Levendefødte	545954	513616	492925	481285	
Dødsfald	403951	393131	390874	386398	
Spædbørnsdødelighed					
- Under 1 år	8177	7422	6610	7284	
- Dødfødte	2754	2511	2549	3813	
Vielser	233206	217240	207674	207689	
Skilsmisser	33823	32024	27891	31574	
			pr. 1000 indbyggere		
Vielseskvotient, brutto	6.1	5.66	5.4	5.39	5.4
Skilsmissekvotient, brutto	1.1	1.1	1.1	2.1	1.0
Naturlig tilvækst	3.71	3.14	2.65	2.46	
Nettoindvandring	-0.42	-0.3	-0.4	-0.49	
Samlet befolkningstilvækst	3.3	2.84	2.25	1.97	
Samlet fertilitet	2.05	1.93	1.85	1.8	
Spædbørnsdødelighed	14.98	14.45	13.41	15.13	13.6
Dødelighed i sent fosterstadium	5.02	4.87	5.14	7.86	
Middellevetid			ved fødsel		
- Mænd		66.7	67.4	67.5	67.6
- Kvinder		75.7	76	76.1	76.4
Middellevetid			ved 65 år		
- Mænd					12.9
- Kvinder					16.6

Aldersfordeling pr. 1. januar 1995: Fra 85 til 89 år: der foreligger kun data for 85 år og derover.

Nettoindvandring: Inkl. statistiske afvigelser.

ARBEJDSMARKEDET

	1993	1994	1995	1996
Den erhvervsaktive del af befolkningen (ILO-metoden)	i % af befolkningen på 15 år og derover			
	60.9	60.2	58.8	58.2
Gennemsnitligt antal beskæftigede	1 000			
	8581	8519	8570	8530
Arbejdsløshedsprocent efter alder (ILO-metoden)	i % af arbejdsstyrken			
- i alt	14	14.4	13.3	12.4
- under 25 år		32.5	31.2	28.7
- 25 år og derover		11.9	10.9	10.1
Registreret arbejdsløshed (periodens udgang)	i % af den erhvervsaktive befolkning			
	16.4	16	14.9	13.6

	1993	1994	1995	1996
Gennemsnitsindeks for lønnet beskæftigelse efter NACE	forudgående år = 100			
- Landbrug, jagt, skovbrug og fiskeri	79.6	72.9	78.6	102.7
- Råstofudvinding	85.5	92.8	95.5	95.2
- Fremstillingsvirksomhed		97.1	101.7	99.7
- Produktion og distribution af elektricitet, gas og vand		101.8	100.6	99.9
- Bygge- og anlægsvirksomhed		87.9	96.2	95.3
- Transport, oplagringsvirksomhed og kommunikation		94.5	98.4	98.9
Indeks for nominelle månedslønninger efter NACE				
- Landbrug, jagt, skovbrug og fiskeri	134.4	137.4	147.8	126.5
- Råstofudvinding	147.1	155.8	125.4	127.7
- Fremstillingsvirksomhed	137.9	138.4	134.6	127.1
- Produktion og distribution af elektricitet, gas og vand	147.5	142.7	128.5	123.5
- Bygge- og anlægsvirksomhed	129.1	129.2	133.5	127.3
- Transport, oplagringsvirksomhed og kommunikation	136.9	135	130.5	127
Indekser for månedslønninger				
- nominelle lønninger	136.1	137	132.9	126.9
- reallønninger	98.7	102.5	103.9	105.8

Den erhvervsaktive del af befolkningen (ILO-metoden): Arbejdsstyrkens procentmæssige andel af befolkningen på 15 år eller derover. Denne procentsats udledes af arbejdsstyrkeundersøgelsen under anvendelse af følgende ILO-definitioner og -henstillinger.
Arbejdsstyrke: beskæftigede og arbejdsløse i overensstemmelse med nedenstående ILO-definitioner.
Beskæftigede: alle personer på 15 år og derover, som i referenceperioden arbejdede mindst en time mod løn eller andet vederlag som arbejdstagere, iværksættere, deltagere i kooperativer eller medhjælpende familiemedlemmer. Personel i de væbnede styrker og kvinder, der har orlov for at passe børn, er medregnet.
Arbejdsløse: alle personer på 15 år og derover, som opfylder alle tre betingelser i ILO's definition af arbejdsløse: (i) være uden arbejde, (ii) aktivt søge arbejde og (iii) være klar til at påbegynde et arbejde inden for en periode på fjorten dage. I Polen indgår personel i de væbnede styrker ikke i arbejdsstyrkeundersøgelsen.

Arbejdsløshedsprocent (ILO-metoden): De arbejdsløses procentuelle andel af arbejdsstyrken. Denne procentsats udledes af arbejdsstyrkeundersøgelsen (LFSS) under anvendelse af ILO-definitioner og -henstillinger (se ILO-definitionerne ovenfor). Personel i de væbnede styrker indgår ikke i arbejdsstyrkeundersøgelsen.

Gennemsnitligt antal beskæftigede og gennemsnitsindeks for lønnet beskæftigelse efter NACE: Dataene for erhvervsvirksomhed dækker alle enheder med mere end 5 ansatte. Dataene omfatter også alle budgetfinansierede eller subsidierede organisationer, ligesom personer med bijob er inkluderet. Personel i de væbnede styrker, lærlinge, arbejdstagere på børnepasningsorlov eller supplerende børnepasningsorlov er ikke medregnet.

Registreret arbejdsløshed (periodens udgang): Registreret arbejdsløshed i procent - registrerede arbejdsløse i procent af den civile erhvervsaktive befolkning, baseret på arbejdsstyrkeundersøgelsen. Registret arbejdsløshed omfatter personer, der er registrerede som arbejdssøgende på arbejdsformidlingen i det område, hvor de er bosiddende.

Indeks for månedslønninger: Indeksene for månedlige ***reallønninger*** afledes af indeksene for de nominelle ***netto***lønninger divideret med forbrugerprisindekset for arbejdstagere og arbejdstagere, der ejer landbrug. Dataene for erhvervsvirksomhed dækker alle enheder med mere end 5 ansatte. Dataene omfatter også alle budgetfinansierede og subsidierede organisationer, ligesom personer med bijob er inkluderet. Personel i de væbnede styrker, lærlinge, arbejdstagere på børnepasningsorlov eller supplerende børnepasningsorlov er ikke medregnet.

OFFENTLIGE FINANSER

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Det offentliges budget	i mio. nationale valutaenheder					
-Den statslige forvaltnings konsoliderede indtægter					87857	117595
-Tilskud						
-Den statslige forvaltnings konsoliderede udgifter					92754	124019
- Den offentlige forvaltnings konsoliderede udgifter					105256	140201
-Den statslige forvaltnings konsoliderede underskud/overskud					-4897	-6424
-Den offentlige forvaltnings underskud/overskud					-4954	-5508
Det offentliges budget	n % af bruttonationalproduktet					
- Den statslige forvaltnings konsoliderede udgifter					44.1	43.4
- Den offentlige forvaltnings konsoliderede udgifter					50.0	49.0
- Den statslige forvaltnings konsoliderede underskud/overskud					-2.3	-2.2
- Den offentlige forvaltnings underskud/overskud					-2.4	-1.9

Det offentliges budget: Disse data vedrører den statslige forvaltning og den offentlige forvaltning som offentliggjort i *Government Finance Statistics Yearbook (1996) (GFSY)*; også data for landet som helhed er inkluderet i *GFSY*.

Da *GFSY* ikke indeholder statistikker for den offentlige forvaltning som helhed, men kun for de forskellige niveauer inden for denne, er de konsoliderede data, der angives her, beregnet på grundlag af data fra den statslige forvaltning og den kommunale forvaltning, og ved konsolideringen er der justeret for identificerede overførsler inden for det offentlige.

Selv om statistikkerne dækker data vedrørende den statslige forvaltning og den kommunale forvaltning offentliggjort i *GFSY*, er det muligt, at dækningen er ikke fuldstændig, hvis nogle enheder inden for statslig forvaltning eller kommunal forvaltning ikke indgår. Et mål for, hvor udtømmende dækningen er, kan opnås ved at sammenligne anmærkningen om dataenes dækning (note on the coverage of data) for de enkelte lande i *GFSY* med fortegnelsen over enheder inden for den statslige forvaltning og den kommunale forvaltning.

Det bør bemærkes, at det underskud/overskud, der anvendes her, svarer til indtægter og tilskud minus udgifter, og at låntagning minus tilbagebetaling af lån ikke indgår (se nedenfor).

Den nettoficering af overførsler inden for det offentlige, der er foretaget i tabellerne, er begrænset til løbende overførsler og kapitaloverførsler, som består af identificerede tilskud og løbende subsidier og kapitalsubsidier fra ét niveau inden for det offentlige til et andet. Andre former for transaktioner mellem niveauer inden for det offentlige som f.eks. skatteindbetalinger og socialsikringsbidrag samt gensidig køb af varer og tjenester, der normalt ikke klassificeres som overførsler inden for det offentlige, er ikke blevet elimineret ved konsolideringen. Endelig er det uklart, om manglende data for løbende overførsler og kapitaloverførsler skyldes, at der ingen overførsler har fundet sted, eller at der ikke findes data for sådanne; i alle de tilfælde, hvor der ikke foreligger data, er det blevet antaget, at ingen overførsler har fundet sted.

a. Udgifter omfatter den offentlige forvaltnings kontantudgifter til løbende transaktioner med varer og tjenester, kapitalgoder, renter samt løbende overførsler og kapitaloverførsler, men omfatter ikke transaktioner, der ikke foregår kontant.

b. Underskud/overskud svarer til kontantindtægter og kontanttilskud minus kontantudgifter. Den metode til opgørelse af underskud/overskud afviger fra den, der anvendes i GFS, hvor underskud/overskud er lig kontantindtægter og kontanttilskud minus kontantudgifter og minus netto-fordringserhvervelse. Denne udelukkelse af netto-fordringserhvervelse (der i *GFS*-metodologien består af operationer i finansielle aktiver og passiver til specifikke formål i forbindelse med forskellige initiativer, snarere end til likviditetsformål) betyder, at angivelsen af underskud/overskud i dette dokument ligger tættere på, hvad der i nationalregnskabet forstås ved netto-fordringserhvervelse. Som følge af denne udelukkelse indgår indtægterne fra privatiseringer (i *GFS*-metodologien klassificeret som tilbagebetalinger) heller ikke i beregningen af underskud/overskud i tabellerne (og bidrager derfor ikke til at reducere underskuddet).

FINANSSEKTOREN

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Monetære aggregater				mia. (10^9) USD			
- Pengeforsyning: M1				9.18	11.28	15.15	17.14
- Quasipenge				17.01	20.47	27.11	29.77
Samlede reserver (ekskl. guld, periodens udgang)				mio. (10^6) USD			
				4091.9	5841.8	14774.1	17656.9
Gennemsnitlige kortfristede rentesatser				% pr. år			
- udlån				35.3	32.8	33.5	26.1
- indlån				34	33.4	26.8	20
Officiel diskonto (periodens udgang)					28	25	22
Vekselkurser i forhold til USD				1 USD = ...PLZ			
Gennemsnit for perioden	0.95	1.0576	1.3626	1.8115	2.2723	2.425	2.6961
Periodens udgang	0.95	1.0957	1.5767	2.1344	2.4372	2.468	2.8755
Vekselkurser i forhold til ECU				1 ECU = ...PLZ			
Gennemsnit for perioden	1.210	1.311	1.769	2.121	2.703	3.172	
Periodens udgang	1.295	1.469	1.909	2.381	2.998	3.244	

Monetære aggregater: Pengeforsyning (M1) inkluderer anfordringsindskud og valuta uden for bankerne. ***Quasipenge (QM)*** inkluderer tidsindskud og indlån i fremmed valuta. Eurostat har konverteret de nationale valutaer til USD på grundlag af IMF's årlige kurser ved periodens udgang.

Gennemsnitlige kortfristede rentesatser: Dataene er hentet fra IMF's månedlige publikation *International Financial Statistics* (IFS). De gennemsnitlige udlåns- og indlånsrenter er gennemsnit over en periode. ***Udlånsrenten*** er normalt den gennemsnitlige rentesats, der kræves af den indberettende bank for udlån. ***Indlånsrenten*** er den gennemsnitlige rente for anfordringsindskud og tidsindskud eller den gennemsnitlige rente for tidsindskud. Disse satser er ikke altid direkte sammenlignelige mellem landene, idet de indberettende bankers repræsentativitet og vægtningssystemerne kan være forskellige.

Samlede reserver (ekskl. guld, periodens udgang): Statistikken for de officielle valutareserver er udledt af IMF's månedlige publikation *International Financial Statistics* (IFS). Samlede reserver (ekskl. guld) defineres som summen af centralbankernes beholdninger af fremmed valuta og andre (brutto) fordringer på ikke-residente; denne definition udelukker fordringer på residente i udenlandsk valuta. I henhold til definitionen beregnes de officielle valutareserver til den gældende markedskurs ved den pågældende periodes udløb. De samlede reserver (ekskl. guld), der offentliggøres i IFS, kan være forskellige fra de tal, der offentliggøres af de nationale myndigheder. Nogle af de faktorer, der kan give ånledning til forskelle, er vurderingen af reservestillingen i IMF samt forskellig behandling af fordringer i ikke-konvertible valutaer. Dataene for 1996 er data fra november 1996.

Vekselkurser i forhold til USD: valutakurserne fra IMF som offentliggjort i publikationen: "Statistiques Financieres Internationales".

LANDBRUG

	1992	1993	1994	1995	1996
Arealanvendelse	i 1000 hektar				
- i alt	31264	31269	31269	31269	31269
- landbrugsarealer	18664	18642	18648	18622	18474
- skov	8772	8785	8783	8822	8861
- dyrkede arealer	14337	14305	14300	14286	14087
- permanente græsgange og engarealer	4044	4047	4055	4047	4125
Landbrugsarealer efter ejendomsforhold	i % af landbrugsarealer				
- statsvirksomheder		13.9	10	7.3	
- kooperativer		3.3	3.1	2.9	
- andet		82.8	86.9	89.8	

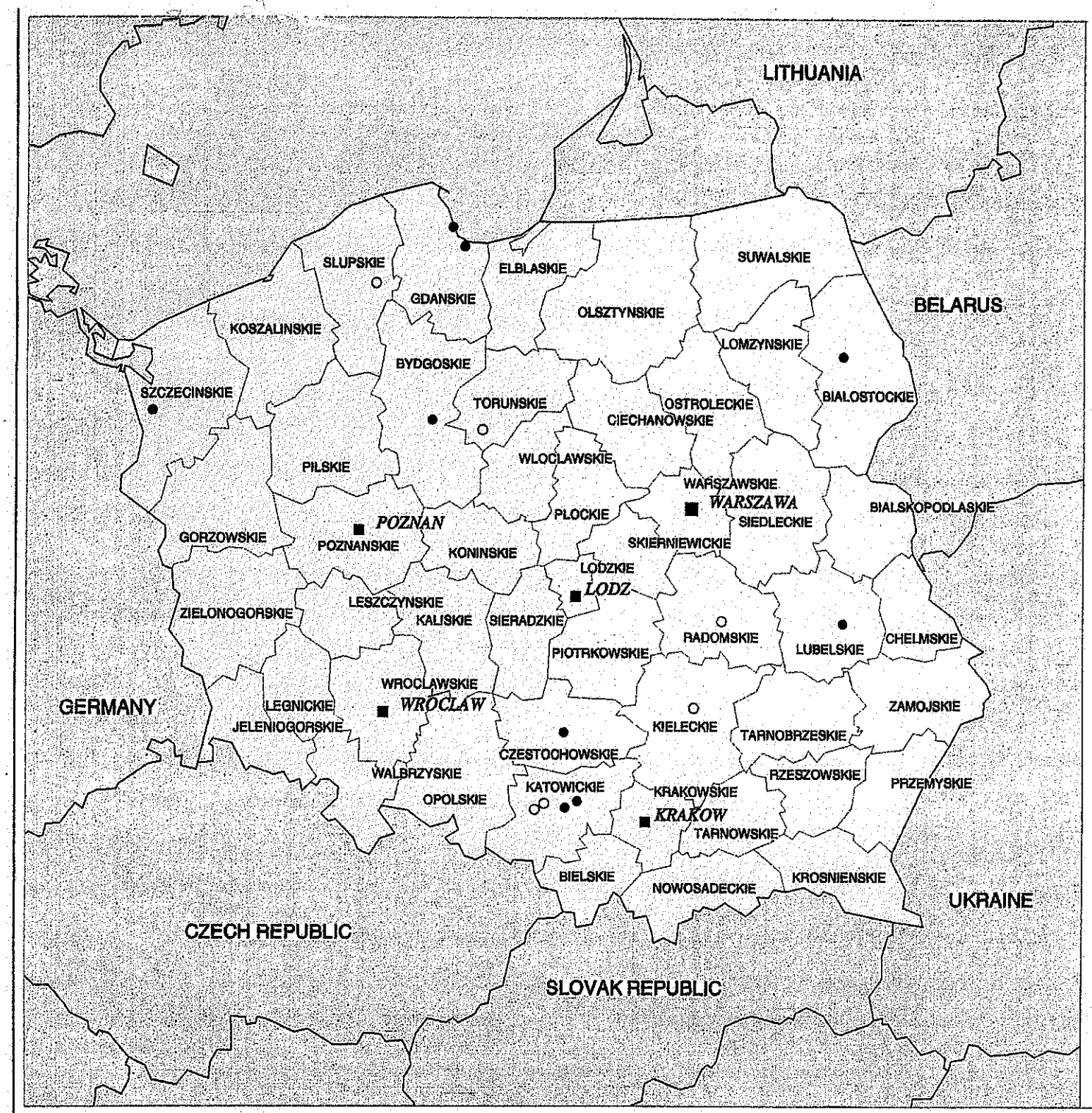
	1992	1993	1994	1995	1996
Andel af BNP	i % af bruttonationalproduktet				
- Landbrug, jagt, skovbrug og fiskeri (NACE A+B)		6.7	6.3	6.6	
	forudgående år = 100				
Mængdeindeks for landbrugsproduktionen, brutto		106.8	90.7	110.7	100.3
Vigtigste afgrøder efter areal	i 1000 hektar				
- Korn	8441.9	8579	8533.5	8609.7	8651
- heraf hvede	2405.1	2476.9	2407	2406.8	2453
- Kartofler	1757	1761	1697	1522	1349
- Sukkerroer	376	399	401	385	451
- Foderroer	191	195	196	143	
Vigtigste afgrøder efter høstudbytte	i 100 kg/hektar				
- Korn	23.5	27.5	25.6	30.2	29.4
- heraf hvede	30.6	33.3	31.8	36.0	35.1
- Kartofler	133.1	206	135.9	163.5	203
- Sukkerroer	294.1	391.6	291.5	346.1	387
- Foderroer	331.6	431.7	359.9	377.2	

	1992	1993	1994	1995	1996
Salg eller indkøb af husdyr til slagtning	i 1000 ton levende vægt				
- svin	1194.1	1095.9	914.9	1134.9	959.8
- kvæg	446.8	366.6	367.3	346.9	283.5
- fjerkræ	290	242.1	284.2	324.3	379.9
Husdyravl (periodens udløb)	antal pr. 1000 hektar landbrugsareal				
- kvæg		390	382	386	376
- heraf køer		207	199	191	186
- får		52	41	33	
	antal pr. 1000 hektar dyrket areal				
- svin		1218	1320	1420	1240
- heraf søer		112	122	130	

Andel af BNP: er for 1993 beregnet på grundlag af ***producentpriser*** og fra 1994 på grundlag af ***basispriser.***

Mængdeindeks for landbrugsproduktion, brutto: Indeks baseret på evaluering af alle individuelle produkter inden for bruttolandbrugsproduktionen. Faste priser er angivet med udgangspunkt i 1992.

Salg eller indkøb af dyr til slagtning: Dataene vedrører ***indkøb*** af landbrugsprodukter foretaget af juridiske personer og selvstændige enheder, der ikke er juridiske personer. Halvårlige og årlige data dækker også indkøb foretaget af fysiske personer, når værdien overstiger 10 000 PLZ. De halvårlige og årlige data svarer derfor ikke til summen af de enkelte kvartaler.



Poland
1994

Legend:

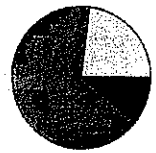
Country boundary
Region boundary

COUNTRY NAME
REGION NAME
CITY NAME

Selected major settlements:
(1 000 inhabitants)

- ○ 200 - 250
- ● 250 - 500
- ■ 500 - 1 000
- ■ > 1 000

General information about the country:
Age groups (in years):



- < 15
- 15 - 65
- > 65

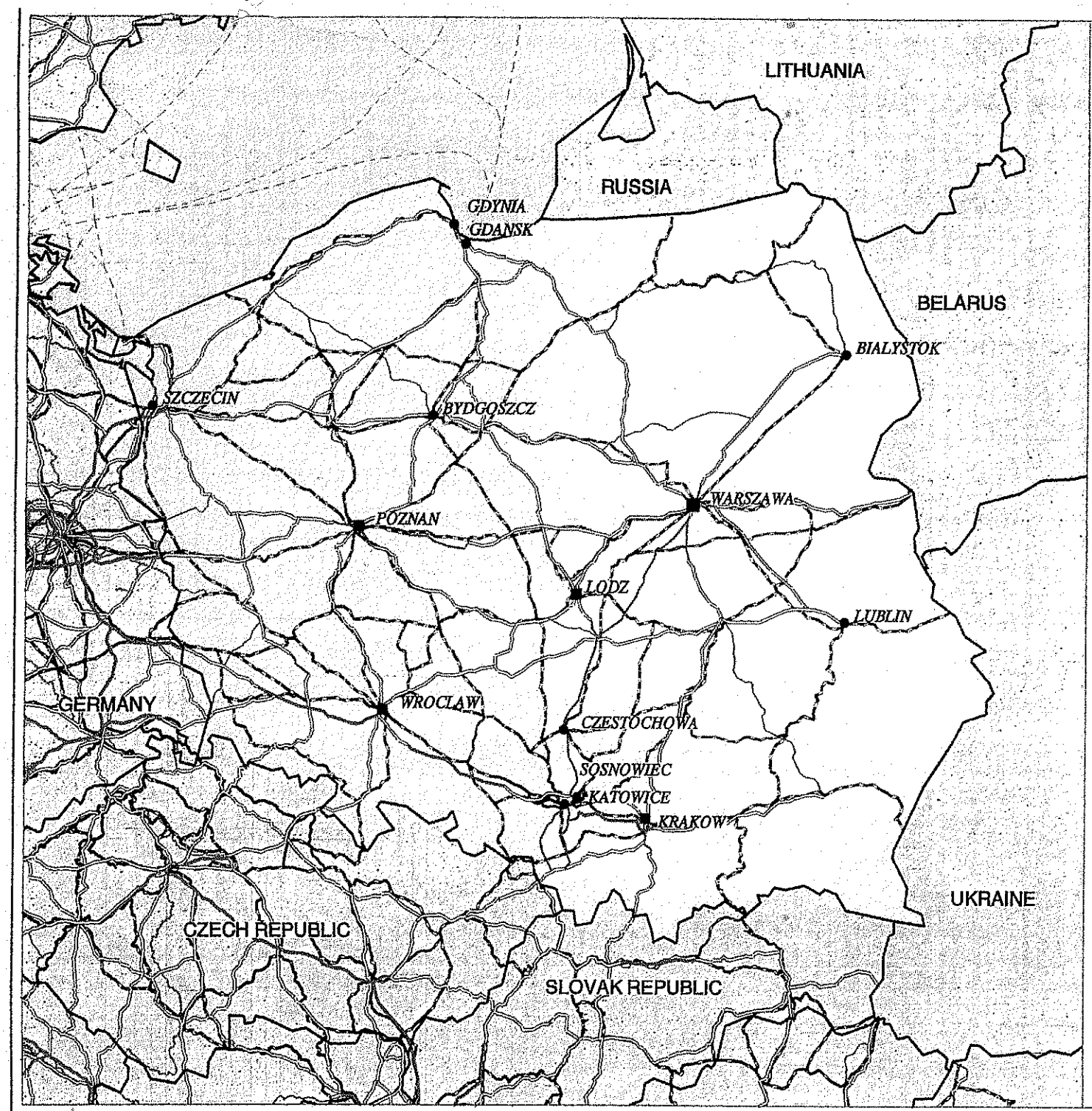
Living standard (in 1993): ECU 1 905
(GDP per capita)

Area: 322 577 km²
Administrative regions: 49
Population: 38 580 600

Source: Central Statistical Office
Cartography and geographic information management: GISCO

0 50 150 km

eurostat



Poland

1994

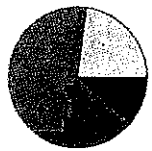
- Country boundary
- Main railway line
- Ferry connection
- Motorway
- National road, Double lane
- National road
- Principal road
- Main navigable waterway

Infrastructure data not available for RU, LT, BY, UA

Selected major settlements:
(1 000 inhabitants)

- 250 - 500
- 500 - 1 000
- > 1 000

General information about the country:
Age groups (in years):



- < 15
- 15 - 65
- > 65

Living standard (in 1993): ECU 1 905
(GDP per capita)

Area: 322 577 km²

Administrative regions: 49

Population: 38 580 600

Source: Central Statistical Office
Cartography and geographic information management: GISCO

0 50 150 km

eurostat