

# Dziennik Urzędowy C 74

## Unii Europejskiej

Tom 48

Wydanie polskie

### Informacje i zawiadomienia

23 marca 2005

Zawiadomienie nr	Treść	Strona
	I <i>Informacje</i>	
	.....	
	II <i>Akty przygotowawcze</i>	
	<b>Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny</b>	
	<b>411 sesja plenarna w dniach 15-16 września 2004 r.</b>	
2005/C 74/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Plan działania: europejski program na rzecz przedsiębiorczości” COM(2004) 70 final .....	1
2005/C 74/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Polityka turystyczna a współpraca między sektorem publicznym a prywatnym” .....	7
2005/C 74/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do ich ponownego wykorzystania, recyklingu i odzysku, zmieniającego dyrektywę Rady 70/156/EWG COM(2004) 162 final -2004/0053 (COD) .....	15
2005/C 74/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dorobku filmowego oraz konkurencyjności związanej z nim działalności przemysłowej COM(2004) 171 final – 2004/0066 (COD) .....	18
2005/C 74/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Rady dotyczącej wspólnotowego systemu podatku od wartości dodanej (nowa redakcja) (COM(2004) 246 final - 2004/0079 (CNS) .....	21



Cena:  
18 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2005/C 74/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ulepszenia ładu gospodarczego w UE .....	23
2005/C 74/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego Budowanie wspólnej przyszłości: Polityczne wyzwania i środki budżetowe rozszerzonej Unii 2007-2013 (COM(2004) 101 <i>final</i> ) .....	32
2005/C 74/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli organizacji kobiecych jako podmiotów niepaństwowych w realizacji Porozumienia z Cotonou .....	39
2005/C 74/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Siódmy Ramowy Program Badań: Zapotrzebowanie na badania nad zmianami demograficznymi – jakość życia osób starszych oraz potrzeby technologiczne” .....	44
2005/C 74/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywy 66/401/EWG, 66/402/WE, 2002/54/WE i 2002/57/WE, w zakresie badań przeprowadzanych pod nadzorem urzędowym i równoważności materiału siewnego produkowanego w krajach trzecich COM(2004) 263 <i>final</i> – 2004/0086 CNS .....	55
2005/C 74/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie włączenia aspektów związanych z ochroną środowiska w normalizację europejską (COM(2004) 130 <i>final</i> ) .....	57
2005/C 74/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rolnictwa w strefach podmiejskich .....	62



## II

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

411 sesja plenarna w dniach 15-16 września 2004 r.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Plan działania: europejski program na rzecz przedsiębiorczości”**

COM(2004) 70 final

(2005/C 74/01)

Dnia 11 lutego 2004 r. Komisja zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, uchwaliła swą opinię dnia 14 lipca 2004 r. Sprawozdawcą był **Ben Butters**.

Na 411 sesji plenarnej w dniach 15-16 września 2004 r. (posiedzenie z dnia 15 września 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 150 do 1 przy 6 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

### 1. Kontekst

1.1 W konkluzjach prezydencji portugalskiej z Lizbony z 2000 r. oraz w Europejskiej Karcie Małych Przedsiębiorstw podkreślono znaczenie przedsiębiorczości dla rozwoju zrównoważonego w Europie oraz potrzebę stworzenia warunków politycznych sprzyjających przedsiębiorczości.

1.2 Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Barcelonie wiosną 2002 r. przewodniczący Komisji Europejskiej **Romano Prodi** zapowiedział, że przed wiosennym zebraniem Rady Europejskiej w 2003 r. Komisja przedłoży Zieloną Księgę w sprawie przedsiębiorczości. Komisja wywiązała się z tego zadania w styczniu 2003 r.; przez następne miesiące trwały ożywione i otwarte konsultacje z interesariuszami. Na wiosennym posiedzeniu w 2003 r. Rada wezwała Komisję do przygotowania planu działania na rzecz przedsiębiorczości na wiosenne posiedzenie Rady w 2004 r.

1.3 Zgromadzenie Plenarne Komitetu zatwierdziło opinię w sprawie Zielonej Księgi <sup>(1)</sup> we wrześniu 2003 r.

1.4 Następnie Komisja przyjęła plan działania „Europejski program na rzecz przedsiębiorczości” <sup>(2)</sup> w lutym 2004 r.

### 2. Cele niniejszej opinii

2.1 Podobnie jak w przypadku poprzedniej opinii Komitetu w sprawie zielonej księgi „Przedsiębiorczość w Europie”, celem niniejszej opinii jest przyczynienie się do postępu procesu zrozumienia i stymulowania przedsiębiorczości. Służąc temu mają przedstawione tu uwagi ogólne oraz bardziej szczegółowa analiza planu działania. W następnej kolejności Komitet przedstawia szereg konstruktywnych zaleceń służących przełożeniu tej inicjatywy na realne i namacalne działania ku pożytkowi obecnych i przyszłych pokoleń przedsiębiorców europejskich.

### 3. Uwagi ogólne na temat planu działania: czy spełnia on zadanie stworzenia strategicznych ram rozwoju przedsiębiorczości?

3.1 Zielona Księga „Przedsiębiorczość w Europie” stanowiła jednoznaczny wyraz zrozumienia problemów oraz skali wyzwania, jakie stanowi podniesienie poziomu przedsiębiorczości w UE. Komitet uwzględnił to w swej opinii, gratulując Komisji zielonej księgi oraz otwartych i merytorycznych konsultacji, które nastąpiły po jej ogłoszeniu.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 10 z 14.1.2004.

<sup>(2)</sup> COM(2004) 70 final, str. 4.

3.2 Biorąc za punkt wyjścia zieloną księgę, plan działania przedstawia pogłębioną analizę charakteru zadania, jakie stanowi pobudzenie przedsiębiorczości w Europie. Zamierzenia wyrażone w planie działania są ambitne, najzupełniej zresztą słusznie, jednak cele, jakie im towarzyszą, nie sposób ściśle zdefiniować. Czytając ten dokument odnosi się wrażenie, że jest on niejasny i zachowawczy. Niewiele jest w nim kreatywności, którą dostrzec można było w zielonej księdze i w procesie publicznych konsultacji; zamiast tego częste są w nim odwołania do realizowanych już inicjatyw. Niewiele również oferuje on mechanizmów realizacyjnych i zawodzi zarówno w kwestii przydziału obowiązków w zakresie realizacji, jak i ustanowienia procedur monitorowania i oceny.

3.3 Jedno z kluczowych spostrzeżeń wynikłych z dyskusji toczonych w trakcie opracowywania zielonej księgi oraz z późniejszych konsultacji dotyczyło wielości dziedzin polityki oddziałujących na przedsiębiorczość i wynikającej stąd potrzeby horyzontalnego, przekrojowego podejścia do rozpoznanych wyzwań. Znamienne, że brak w planie działania dowodów zdolnych przekonać interesariuszy, że inicjatywa ta poza DG ds. Przedsiębiorczości zyskała więcej niż tylko symboliczne poparcie służb Komisji czy administracji Państw Członkowskich. Brak takiego wsparcia przesądzi o bezskuteczności planu działania.

3.4 Na wezwanie do konsultacji Komisja otrzymała 250 odpowiedzi. Wszystkie odpowiedzi opublikowane zostały na stronie internetowej Komisji. Komitet docenia tę dbałość o przejrzystość, stwierdza jednak, że w planie działania znalazło się bardzo niewiele konkretnych odniesień do zgłoszonych uwag, a z jego lektury nie wynika, w jaki sposób analizowano te odpowiedzi i jakie wyciągnięto z nich wnioski. Zważywszy na skalę tej akcji i zainteresowanie, jakie wzbudziła w całej UE, niefortunne byłoby poniechanie starannego rozważenia nadesłanych opinii; jeśli zaś je rozważono, powinno to być uwidocznione w planie działania.

3.5 W planie działania należało zwrócić uwagę na różnorodność małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) i stwierdzić, że wynika z niej konieczność wdrażania dokładnie adresowanych, a nie ogólnych rozwiązań politycznych. Na przykład w niedawnym komunikacie w sprawie promocji przedsiębiorstw spółdzielczych w Europie<sup>(1)</sup> Komisja podkreśla znaczenie popierania spółdzielczości w Europie; nawiązująca do tego wzmianka o szczególnej roli przedsiębiorczości społecznej powinna znaleźć się w planie działania<sup>(2)</sup>. Podobnie i potrzeby osób prowadzących samodzielnie działalność gospodarczą znacznie się różnią od potrzeb spółek<sup>(3)</sup>. Oprócz zwrócenia uwagi na szczególną formę własności przedsiębiorstw, jaką stanowią spółdzielnie, w planie działania należałoby podkreślić zapotrzebowanie na ściśle adresowane rozwiązania polityczne dla przedsiębiorstw o szczególnych potrzebach i cechach charakterystycznych, takich jak nowo zakładane przedsiębiorstwa innowacyjne czy firmy o ustalonej pozycji, prowadzące bardziej typową działalność.

3.6 Komitet jest przekonany, że także w sektorze publicznym warto pobudzać ducha przedsiębiorczości. Świadom jest, że przedmiotem planu działania jest przedsiębiorczość rozumiana jako tworzenie, prowadzenie i rozwijanie

przedsiębiorstw; pragnie jednak przy tej okazji ponownie podkreślić potrzebę stymulowania przedsiębiorczych postaw w administracji publicznej.

### 3.7 Struktura planu działania

3.7.1 W swej opinii w sprawie zielonej księgi Komitet zalecał „podzielenie treści planu działania na dwa odrębne obszary:

- popieranie ducha przedsiębiorczości: działania w tej dziedzinie powinny mieć na celu budowanie kultury przedsiębiorczości, odbudowę i poprawę wizerunku przedsiębiorcy wśród potencjalnych przedsiębiorców w szkołach, na uczelniach oraz w rodzinach, a także w instytucjach publicznych i prywatnych, w tym szczególnie w instytucjach finansowych i w organach wspólnotowych oraz administracji krajowej Państw Członkowskich.
- tworzenie środowiska sprzyjającego przedsiębiorczości: chodzi tu o stworzenie programu praktycznych działań zachęcających do podejmowania działalności gospodarczej w odpowiedzi na dziesięć pytań sformułowanych w zielonej księdze<sup>(4)</sup>.

3.7.2 Komitet generalnie zgadza się co do zakresu pięciu obszarów polityki strategicznej, niepokoi go jednak brak zarysu konkretnych działań w poszczególnych obszarach. Komitet jest ponadto nadal przekonany, że wspomniane powyżej dwutorowe podejście byłoby bardziej spójne niż nieco arbitralny podział na pięć dziedzin polityki strategicznej. Podział ten wydaje się niekonsekwentny; powoduje nakładanie się na siebie poszczególnych dziedzin, z których zresztą cztery mają charakter ogólny, a jedna – bardzo szczegółowy (poprawa dostępu do finansowania).

3.7.3 Niemniej jednak dla zachowania jasności szczegółowe uwagi Komitetu na temat planu działania zawarte w kolejnym rozdziale niniejszej opinii rozdzielone zostaną na pięć obszarów wyróżnionych przez Komisję.

3.7.4 Komitet uważa, że dokument Komisji przedstawia szeroki i ogólny zarys programu. Powinno po nim nastąpić wypracowanie konkretnych działań i zasad polityki, mechanizmów monitorowania i rewizji, a także wskaźników przedsiębiorczości i zgromadzenie danych, które umożliwią postęp w tej dziedzinie.

## 4. Szczegółowe uwagi do pięciu obszarów polityki strategicznej

4.1 W ramach każdego z pięciu obszarów strategicznych Komitet dostrzega szereg priorytetów szczegółowych.

### 4.1.1 Pobudzanie kultury przedsiębiorczości

4.1.1.1 Cel ten musi mieć charakter perspektywiczny; angażuje on wiele organów na wielu różnych szczeblach. DG ds. Przedsiębiorczości potrzebuje w tym zakresie wsparcia DG ds. Edukacji i Kultury, a także właściwych organów uczestniczących w kształtowaniu i wdrażaniu polityki edukacyjnej na szczeblu krajowym i niższym.

<sup>(1)</sup> COM (2004) 18.

<sup>(2)</sup> Dalsze uwagi o znaczeniu przedsiębiorczości społecznej znaleźć można w opiniach EKES nr 242/2000 (Olsson) i 528/2004 (Fusco & Glorieux).

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 10 z 14.01.2004, punkty 5.4 i 6.12.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 10 z 14.01.2004, punkt 2.2.2 (cytat w wolnym tłumaczeniu – przyp. tłum.).

4.1.1.2 Jak podkreślono w zielonej księdze, przedsiębiorcy działają z wielu bardzo różnych pobudek, takich jak zyski materialne, niezależność czy satysfakcja zawodowa. Cokolwiek stanowi o ich motywacji, **sprawą kluczowej wagi jest, by potencjalni i aktualni przedsiębiorcy zdawali sobie sprawę z odpowiedzialności społecznej integralnie związanej z prowadzeniem przedsiębiorstwa.**

4.1.1.3 Komitet z zadowoleniem odnotowuje zawarte w planie działania zalecenia dotyczące młodzieży; pragnie jednak również zwrócić uwagę na **zmiany demograficzne polegające na starzeniu się społeczeństw w Europie.** Zaniedbaniem byłoby poniechanie tworzenia środowiska przyjaznego dla podejmowania samodzielnej działalności gospodarczej przez osoby starsze mające odpowiednie możliwości (umiejętności, potencjał menedżerski, kapitał itp.).

4.1.1.4 Komitet wyraża zadowolenie z nacisku położonego w planie działania na specyfikę potrzeb przedsiębiorców-kobiet. Kobiety pragnące założyć i rozwijać własne firmy stają w obliczu szczególnych trudności natury praktycznej, gospodarczej i kulturowej; trudności te bywają różne w poszczególnych Państwach Członkowskich. Uwzględnienie w procesie decyzyjnym udziału przedsiębiorców-kobiet – zarówno odnoszących sukcesy, jak i takich, którym się nie powiodło – ułatwiłoby decydom ocenę tych przeszkód i podjęcie odpowiednich środków zaradczych.

4.1.1.5 W szeregu Państw Członkowskich od dawna realizuje się programy edukacji dla przedsiębiorczości w szkołach. Nie trzeba tu odkrywać Ameryki: plan działania powinien się opierać na analizie, upowszechnianiu i popieraniu stosowania dobrych praktyk. W latach dziewięćdziesiątych Komisja koordynowała w tej dziedzinie kilka wartościowych projektów BEST; wyniesione z nich wnioski i zalecenia z pewnością okażą się bezcenne przy wypracowywaniu zasad polityki w ramach planu działania.

4.1.1.6 Nowy wieloletni program Komisji na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw na lata 2006 – 2010 powinien uwzględnić **mechanizm sprzyjający dalszemu udziałowi organizacji przedsiębiorców w przedsięwzięciach realizowanych w szkołach.**

4.1.1.7 Tworzenie przedsiębiorczego społeczeństwa w Europie nie polega jednak wyłącznie na wspieraniu przyszłych przedsiębiorców. Polityka taka chybi celu, jeśli Europa nie stworzy także warunków umożliwiających im sukces. Wymaga to **uwrażliwienia znacznie szerszego grona podmiotów** z branży gospodarczej, sektora publicznego i prywatnego, a wręcz i całego społeczeństwa, by przedsiębiorczość była powszechnie rozumiana i doceniana. Przedsiębiorczą postawę powinny więc przyjmować nie tylko osoby prowadzące własne firmy, ale również urzędnicy publiczni, którzy winni dbać o jak najefektywniejsze wykonywanie swych obowiązków.

4.1.1.8 Komitet jest zdania, iż należy dążyć do **oddramatyzowania przedsiębiorczości** poprzez znoszenie domniemyanych i rzeczywistych barier między przedsiębiorstwami a resztą społeczeństwa. Zwyczajnie panujące obecnie na rynku pracy

umożliwiają jednostkom wypróbowanie różnych sposobów funkcjonowania w gospodarce i stosunkowo łatwe przechodzenie od statusu pracownika najemnego do samodzielnego przedsiębiorcy czy wręcz pracodawcy i odwrotnie. Znacznie więcej ludzi powinno zatem postrzegać przedsiębiorczość jako rozwiązanie do przyjęcia na dłuższą lub krótszą metę. Korzyść z tego będzie podwójna: z jednej strony więcej osób zachęcać się będzie do uznania prowadzenia własnej firmy za korzystne rozwiązanie, a z drugiej – poprawi się nastawienie całego szeregu zainteresowanych osób i podmiotów do przedsiębiorców. Kształtując środowisko w tym kierunku, należy zwrócić uwagę na maksymalne uproszczenie procedur związanych z rejestrowaniem i wyrejestrowywaniem przedsiębiorstw. Jest to szczególnie paląca kwestia w nowych Państwach Członkowskich, w których czynności administracyjne związane z przejściem ze stanu samozatrudnienia do zatrudnienia są jakoby nadmiernie uciążliwe, a biurokratyczne przeszkody dla wejścia na rynek bardzo wysokie.

4.1.1.9 Z drugiej strony ani władze, ani pozostali interesariusze nie powinni dopuszczać do nadużywania ułatwień w zmianie statusu prawnego pracowników i przedsiębiorców. Chodzi o to, by zachować rozsądną równowagę i by pracownicy ani bezrobotni nie byli namawiani ani zmuszani do samozatrudnienia wbrew przekonaniu oraz by obowiązujące warunki nie umożliwiały nieuczciwym przedsiębiorcom przeczucia swych obowiązków na barki pracowników<sup>(1)</sup>.

#### 4.1.2 Zachęcanie większej liczby osób do zakładania przedsiębiorstw

4.1.2.1 Plan działania dobrze ujmuje kluczowe zagadnienie, jakim jest zapewnienie **słusznego wynagrodzenia za podejmowane ryzyko.**

4.1.2.2 Komitet oczekuje na zapowiadany komunikat Komisji w sprawie **przenoszenia własności przedsiębiorstw.** Przewiduje się, że wykorzystany w nim zostanie cenny dorobek raportu BEST z maja 2002 r. i że będzie on stanowić kontynuację starań na rzecz zwiększenia zainteresowania urzędników Państw Członkowskich i branży finansowej tą ważną dziedziną polityki. Dla ułatwienia przekazywania przedsiębiorstw i zapewnienia maksimum szans ciągłości podmiotów gospodarczych niezbędne jest rozwiązanie kilku szczegółowych problemów. Rewizji wymagają w szczególności ustroje podatkowe, podatek spadkowy, przepisy spadkowe i prawo spółek, które obecnie zniechęcają potencjalnych następców do przejmowania przedsiębiorstw.

4.1.2.3 W planie działania słusznie wymienia się **obawę przed porażką** jako znaczącą przeszkodę w rozwoju przedsiębiorczości. Problem ten po części można rozwiązać, uwrażliwiając społeczeństwo na sprawy przedsiębiorczości. Bliżej natomiast należy się zająć nastawieniem instytucji finansowych: powinny one bardziej elastycznie traktować osoby, które w przeszłości zamykały swoje przedsiębiorstwa. Komitet zaleca, by Komisja zwróciła się do instytucji finansowych, przedstawiając im przekonujące dowody na to, iż przedsiębiorca z praktyką (choćby nawet nieudaną) ma większe szanse powodzenia w nowym przedsięwzięciu.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 10 z 14.01.2004, punkt 5.3.

4.1.2.4 W procesie tym ważne jest zadbanie o równowagę między ułatwieniem ponownego startu przedsiębiorcom „uczciwym”, którym się nie udało, a wykluczeniem praktyk nielegalnych. Trzeba zatem zmienić prawo upadłościowe pod kątem ograniczenia jego ocenego charakteru oraz zwiększenia przejrzystości.

4.1.2.5 Oczekując bardziej szczegółowych informacji o konkretnych planowanych działaniach, Komitet z zadowoleniem wita zamieszczoną w planie działania zapowiedź dalszych prac Komisji i Państw Członkowskich nad **systemami ubezpieczeń społecznych dla przedsiębiorców**.

#### 4.1.3 Przystosowanie przedsiębiorców do rozwoju i konkurencji

4.1.3.1 Badania pokazują, że właścicielom kierującym własnymi przedsiębiorstwami trzeba zapewnić szkolenia i wsparcie, zwłaszcza w dziedzinie marketingu. Rozwój praktyk zawodowych oraz zacieśnienie kontaktów między instytutami badawczymi a małymi i średnimi przedsiębiorstwami doprowadziły do znaczących zmian w dziedzinie transferu wiedzy fachowej do MSP. Należy dalej rozwijać i wspierać tzw. programy mentorskie, w ramach których nowo powstałe przedsiębiorstwa i początkujący przedsiębiorcy mogą uczyć się od doświadczonych opiekunów.

#### 4.1.4 Usprawnienie przepływu środków finansowych

4.1.4.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycję zachęcania Państw Członkowskich do wymiany dobrych praktyk i sporządzenia kolejnego planu działania na rzecz udzielania zamówień publicznych drogą elektroniczną.

4.1.4.2 Komitet zaleca przyjęcie **bardziej kompleksowego podejścia** do kwestii dostępu do finansowania; należałoby w nim uwzględnić następujące elementy:

- **rozwijanie zmysłu biznesowego właścicieli i szefów przedsiębiorstw**, by rozumieli, czego potrzeba do pozyskania środków na rozwój przedsiębiorstwa. Można to osiągnąć dzięki akredytowanym sieciom wsparcia dla przedsiębiorstw;
- **uwrażliwianie instytucji finansowych na potrzeby przedsiębiorstw** poszukujących finansowania i wsparcia dla rozwoju; tu znowu chodzi o doprowadzenie do lepszego rozumienia przedsiębiorczości w branży finansowej;
- **otwarcie rynku zamówień publicznych dla mniejszych przedsiębiorstw**. Jest to najbardziej bezpośrednia forma oddziaływania na stronę popytową, na jaką pozwolił sobie może sektor publiczny. Jak wykazał Komitet w swej opinii w sprawie zielonej księgi<sup>(1)</sup>, dostęp do zamówień publicznych dla małych firm utrudnia cały szereg przeszkód; utrudnienia administracyjne nie omijają także urzędników publicznych. Jednak potencjalne korzyści dla obu stron i dla całej gospodarki skłaniają do dalszej refleksji i działania w tej dziedzinie. Dobry wzór stanowią Stany Zjednoczone, w których resorty i agencje federalne zamierzają udzielać 23 % zamówień publicznych małym firmom.

(1) Dz.U. C 10 z 14.01.2004, punkty 6.10.1 i 6.10.2.

— **upraszczanie i ograniczanie procedur dostosowania do przepisów podatkowych**. W planie działania znaleźć można kilka interesujących pomysłów w tej kwestii; nie została ona jednak jeszcze dostatecznie dobrze przemyślana. Komitet zdaje sobie sprawę, że wdrażanie konkretnych działań należy do władz krajowych, a niektórych przypadkach również regionalnych czy wręcz lokalnych. Komitet ponownie apeluje o wprowadzenie **bodźców fiskalnych zachęcających do reinwestowania zysków**<sup>(2)</sup>, o czym brak wzmianki w planie działania.

#### 4.1.5 Tworzenie bardziej przyjaznych warunków regulacyjnych i administracyjnych dla małych i średnich przedsiębiorstw

4.1.5.1 W swej opinii w sprawie zielonej księgi Komitet zwrócił uwagę, że rozwiązania polityczne wspierające małe firmy powinny być uwzględnione w układzie horyzontalnym we wszystkich istotnych dziedzinach polityki (zatrudnienie, podatki, środowisko naturalne, edukacja itp.), a w układzie wertykalnym – na wszystkich szczeblach procesu kształtowania polityki<sup>(3)</sup>. Choć pakiet „Lepsze tworzenie prawa” (*Better Lawmaking*) z czerwca 2002 r. jako całość nastraja optymistycznie, wiele jednostek organizacyjnych Komisji nadal nie dokonuje prawidłowej oceny oddziaływania proponowanych przez nie posunięć na MSP czy nawet innych interesariuszy. **W tej sytuacji Komitet skłonny jest poprzeć pojawiające się ostatnio apele o powołanie wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, który odpowiadałby bezpośrednio za nadzór nad reformą prawa wspólnotowego**.

4.1.5.2 Mówiąc ogólniej, nadal wiele do życzenia pozostawiają **procedury oceny oddziaływania aktów prawnych** nie tylko wewnątrz Komisji, ale także Parlamentu i Rady.

4.1.5.3 Komitet ubolewa, że nie wspomina się już o zasadzie „**najpierw pomyśl o mniejszych**”. Zgodnie z tą zasadą wszelkie akty prawne należy tworzyć uwzględniając specyfikę małych przedsiębiorstw oraz wyzwania, przed jakimi one stoją. Zasadnicze znaczenie ma tu odrębna ocena oddziaływania wszelkich nowych i obowiązujących już przepisów na działalność gospodarczą małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw. Wdrożenie tej zasady w praktyce na wszystkich etapach wspólnotowego procesu decyzyjnego stanowiłoby największy wkład, jaki instytucje mogą wnieść w aktywizację przedsiębiorczości.

4.1.5.4 Niedawne przystąpienie do UE 10 nowych Państw Członkowskich znacznie zwiększyło liczebność MSP, z których wiele z trudem radzi sobie z przyswojeniem już obowiązującego dorobku prawnego UE i trudno od nich oczekiwać, by były w stanie monitorować ewentualne propozycje jego zmian. Komisja musi zatem aktywnie pozyskiwać opinie społeczności MSP, korzystając z szeregu odrębnych, indywidualnych inicjatyw. Co ważniejsze, chcąc uniknąć niechęci i niezrozumienia między instytucjami i zasadami polityki UE a małymi firmami, Komisja musi także udowodniać, że bierze pod uwagę uzyskane w taki sposób opinie.

(2) Dz.U. C 10 z 14.01.2004, punkt 6.11.1.

(3) Dz.U. C 10 z 14.01.2004, punkt 6.2.1.

4.1.5.5 Komitet podkreśla znaczenie rzeczywistego dialogu między Komisją a przedstawicielami MSP. Konsultacje z MSP za pośrednictwem reprezentujących je organizacji powinny stanowić kluczowy składnik wszelkich procedur konsultacyjnych Komisji. W celu usprawnienia realizacji tych postulatów oraz utwierdzenia znajomości poglądów MSP we wszystkich jednostkach Komisji Komitet proponuje wykorzystanie dorobku pełnomocnika Komisji ds. kontaktów z MSP (*SME Envoy*) poprzez **powołanie komisarza ds. MSP w składzie nowej Komisji**. Głównym zadaniem nowego komisarza winno być czuwanie nad wdrażaniem zasady „najpierw pomyśl o mniejszych” w całej Komisji.

4.1.5.6 Te same zasady obowiązywać winny w dialogu z partnerami społecznymi, który dotyczy wielu spraw wielkiej wagi dla przyszłych i obecnych przedsiębiorców. Komitet zaleca przeprowadzenie – przede wszystkim na szczeblu wspólnotowym, ale w niektórych przypadkach również i krajowym – przeglądu dialogu społecznego w celu zastanowienia się nad tym, jak od strony formalnej zapewnić bardziej proporcjonalny poziom uczestnictwa coraz bardziej istotnej i zróżnicowanej społeczności MSP.

4.1.5.7 Jeśli chodzi o zasady udzielania pomocy publicznej, Komitet z satysfakcją odnotowuje opracowanie instrumentu służącego rozpoznawaniu form pomocy nie wpływającej w sposób istotny na konkurencję. Należy przykładowo dbać o to, by procesy przydziału pomocy publicznej nie utrudniały poszukiwania i wdrażania nowatorskich sposobów rozwiązywania niedostatków finansowania małych przedsiębiorstw.

## 5. Zalecenia w sprawie maksymalizacji korzystnych efektów planu działania

5.1 Komitet apeluje o uściślenie lub udoskonalenie procedur w następujących dziedzinach:

5.1.1 **Spójna koncepcja polityki przedsiębiorczości:** Dyrekcja Generalna ds. Przedsiębiorczości ma niewątpliwie do odegrania kluczową rolę w pilotowaniu zmian wewnątrz Komisji. Plan działania obejmuje wszystkie dziedziny realizowanej przez Komisję polityki przedsiębiorczości; jak zalecał już Komitet w swej opinii w sprawie zielonej księgi<sup>(1)</sup>, zasada ta powinna być odzwierciedlona we wszystkich poszczególnych inicjatywach politycznych Dyrekcji Generalnej. W szczególności wyraźny związek z planem działania na rzecz przedsiębiorczości wykazać musi wieloletni program na rzecz MSP na lata 2006-2010; powinien on też uwzględniać mechanizm wdrażania wielu jego priorytetów.

5.1.2 **Ocena:** pomimo osiągniętych w ostatnim czasie postępów środowisko przedsiębiorców wciąż nie jest zadowolone z zasad obowiązujących w toku oceny Europejskiej Karty Małych Przedsiębiorstw. W chwili obecnej urzędnicy publiczni zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym mogą być sędziami we własnej sprawie. Niezwykle ważne jest tymczasem, aby w ocenie przedmiotowego planu działania bardziej aktywnie uczestniczyć mogli przedstawiciele biznesu.

5.1.3 Należy określić **zasady przyszłej oceny ex post**, by umożliwić systematyczne doskonalenie rozwiązań politycznych. W ocenie uczestniczyć winni zarówno urzędnicy Komisji i Państw Członkowskich, jak i przedstawiciele uznanych organizacji gospodarczych szczebla unijnego i krajowego.

5.1.4 **Zasadnicze narzędzie wyznaczania i celów rozwoju przedsiębiorczości oraz kontroli ich realizacji stanowią odpowiednie mierniki efektów.** Komitet wspominał o tym w zaleceniach zawartych w poprzedniej opinii<sup>(2)</sup>; podkreślono to również w konkluzjach Rady ds. Przedsiębiorczości z 20 lutego br. Mierniki takie umożliwią także porównania zasad polityki oraz sytuacji przedsiębiorczości między Państwami Członkowskimi.

5.1.5 **Konkretne harmonogramy:** w konkluzjach z 20 lutego br. Rada ds. Przedsiębiorczości wezwała Komisję do wyznaczenia bardziej ambitnego harmonogramu. Jeśli harmonogram ten ma być rzeczywiście zrealizowany, musi także być precyzyjny i konkretnie formułować cele. Komitet przyjmuje do wiadomości, że po ogłoszeniu planu działania Komisja uszczegółowiła już w szeregu arkuszy roboczych cele i harmonogramy dla poszczególnych działań. Komitet zachęca Komisję do informowania o istnieniu tych arkuszy oraz do bezpośredniego udostępniania ich zainteresowanym stronom w tym samym duchu, który przyświecał konsultacjom.

5.1.6 **Monitorowanie procesu i delegowanie obowiązków:** Komisja nie może i nie powinna samodzielnie wdrażać wielu spośród potrzebnych działań; musi jednak uważnie nadzorować i monitorować postępy w realizacji planu działania. Jednocześnie równie ważne jest przekazywanie odpowiedzialności za wykonanie poszczególnych działań odpowiedniemu szczeblowi decyzyjnemu oraz informowanie wszystkich zainteresowanych o obowiązujących harmonogramach i uzgadnianie ich zawartości. Wymaga to zgodnego udziału różnych podmiotów; dla zapewnienia ich stałego zaangażowania w toku dalszych prac Komitet zaleca podjęcie następujących środków:

5.1.7 Dla rozszerzenia zaangażowania Komisji w ten proces należy w ramach przekształceń struktury Komisji po listopadzie 2004 r. ustanowić w takiej czy innej postaci **komitet monitorujący plan działania**. Komitet ten powinien składać się z przedstawicieli wszystkich Dyrekcji Generalnych, w których powstają propozycje legislacyjne wpływające na sytuację przedsiębiorstw, a także Dyrekcji Generalnych odpowiedzialnych za nadzór nad realizacją programów wspólnotowych powstałych na podstawie planu działania.

5.1.8 **Powołanie zespołu roboczego złożonego z zajmujących się tymi kwestiami urzędników Państw Członkowskich** pozwoli zwiększyć ich osobiste zaangażowanie. Zespół taki powinien zbierać się regularnie, by omawiać poszczególne aspekty zaleceń zawartych w planie działania, śledzić postępy w realizacji i rozpoznawać ewentualne niedociągnięcia.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 10 z 14.01.2004, punkt 4.3.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 10 z 14.01.2004, punkt 8.4, ostatni tiret.

5.1.9 Bardzo ważne jest aktywne zaangażowanie kół gospodarczych we wdrażanie, monitorowanie oraz ocenę planu działania. Komitet ma tu na myśli koła gospodarcze w najszerszym znaczeniu, obejmującym przedsiębiorstwa wszelkich form i rozmiarów – od pojedynczych osób prowadzących działalność gospodarczą po korporacje transnarodowe, od przedsiębiorstw gospodarki społecznej po spółki giełdowe. Wszelkie niepowodzenia w zapewnieniu szerokiego zaangażowania grożą wykluczeniem kół gospodarczych z tego procesu, co z kolei zminimalizuje jego efekty. Komitet zaleca zatem **systematyczne prowadzenie konsultacji z kołami gospodarczymi w trakcie całego tego procesu** za pośrednictwem ich oficjalnych przedstawicieli na szczeblu UE i Państw Członkowskich.

5.1.10 Jak wynika z reakcji na Zieloną Księgę, sprawami przedsiębiorczości interesuje się coraz więcej czynników; nie są to bynajmniej tylko kręgi MSP. Na przykład związki zawodowe na ogół uznają znaczenie polityki przedsiębiorczości. **Wszystkim zainteresowanym stronom należy umożliwić udział w realizacji planu działania.**

5.1.11 Generalnie Komitet pragnie zalecić Komisji, aby działając w porozumieniu z innymi zainteresowanymi starała się podtrzymać zainteresowanie planem działania zarówno wśród decydentów politycznych, jak i szerzej w całej wspólnocie. Utrzymanie tempa działań oraz zaangażowania wielu i różnorodnych podmiotów, których udział stanowi warunek

powodzenia tej żywotnie ważnej inicjatywy, zależy również od **systematycznych działań promocyjnych oraz kampanii informacyjnych** nawiązujących do konkretnych celów wyznaczonych w ramach planu.

## 6. Wnioski

6.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje przedstawiony przez Komisję plan działania i po raz kolejny wyraża uznanie dla Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorczości za wysiłek włożony w ten proces od czasu jego uruchomienia na początku 2002 r. Komitet przyznaje, że wiele spośród potrzebnych działań, które prowadzić należy w sposób ciągły, podjąć muszą decydenci polityczni spoza Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorczości.

6.2 Plan działania jest zaledwie punktem wyjścia dla nieprzerwanego, długofalowego procesu. Proces ten nie powiedzie się, jeśli nie obejmie szerokiego zakresu dziedzin polityki w ujęciu horyzontalnym oraz czynników politycznych na wielu szczeblach w ujęciu wertykalnym. Niezbędna jest pozytywna reakcja tych czynników politycznych zarówno na sam plan działania, jak i na inne związane z nim przyszłe inicjatywy Komisji. Komitet wzywa w szczególności pozostałe Dyrekcje Generalne Komisji oraz władze Państw Członkowskich do odgrywania aktywnej roli w tej dziedzinie.

Bruksela, 15 września 2004 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Roger BRIESCH

---



## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Polityka turystyczna a współpraca między sektorem publicznym a prywatnym”

(2005/C 74/02)

29 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny działając na podstawie art. 29 ust. 2 swojego regulaminu wewnętrznego zdecydował się opracować opinię z własnej inicjatywy w sprawie: „Polityka turystyczna a współpraca między sektorem publicznym a prywatnym”.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej dziedzinie, wydała swoją opinię w dniu 14 lipca 2004 r. Sprawozdawcą był **Juan Mendoza**.

Na 411 sesji plenarnej w dniach 15-16 września 2004 r. (posiedzenie z dn. 15 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 148 do 1, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

### 1. Wprowadzenie

1.1 W związku ze swoim zaangażowaniem na rzecz sektora turystycznego w Europie Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął na swojej sesji plenarnej w dniu 29 października 2003 r. opinię w sprawie: „*Na rzecz powszechnie dostępnej i zrównoważonej socjalnie turystyki*”.

1.1.1 Opinia ta była prezentowana na Europejskim Forum Turystycznym 2003 jako wkład w poprawę turystyki ogólnej oraz turystyki dostępnej dla osób niepełnosprawnych, w szczególności w kontekście Europejskiego Roku Ludzi Niepełnosprawnych.

1.2 Opinia ta stworzyła ogólne ramy analiz, zasad i propozycji dla zdefiniowania przyszłości sektora turystycznego w jego licznych i różnorodnych formach. W tym celu ustalono *dziesięć obszarów*, a dla każdego z nich zaproponowano *dziesięć inicjatyw*, co daje łącznie *100 konkretnych inicjatyw*, których – zarówno jednostkowym jak i ogólnym – celem jest stworzenie zrównoważonej i dostępnej turystyki XXI wieku.

1.3 Przyjmując te cele za punkt odniesienia Komitet proponuje w niniejszej opinii w sprawie: „*Polityka turystyczna a współpraca między sektorem publicznym a prywatnym*” określenie rodzajów niezbędnych działań i środków umożliwiających realizację tych celów w praktyce. Niniejsza opinia uwzględnia przy tym osoby indywidualne, sektory, organizacje, organy i instytucje, które są odpowiedzialne za realizację tych środków zarówno w ramach swoich własnych, specyficznych zakresów odpowiedzialności i zadań jak i we współpracy z innymi podmiotami.

1.4 Celem tej opinii jest dokonanie analizy i zaproponowanie metod współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, zwłaszcza pomiędzy organami administracji publicznej a firmami prywatnymi i zrzeszeniami pracodawców, przy jednoczesnym uwzględnieniu innych aspektów dotyczących pozostałych podmiotów sektora turystycznego (pracobiorców i związków zawodowych, organizacji konsumenckich itp.). Ostatecznie chodzi o to, by wszystkie podmioty działały w sposób odpowiedzialny w obrębie swoich własnych zadań. Jednocześnie należy wskazać mechanizmy i instrumenty, które można wykorzystać, aby koordynować działania z innymi organami zaangażowanymi w zarządzaniu turystyką i w poli-

tyce turystycznej w celu poprawienia konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju sektora.

1.5 Należy zaznaczyć, że chociaż znaczenie turystyki oraz poziom jej rozwoju różni się znacząco w poszczególnych państwach Europy, to jednak wszędzie okazuje się, że współpraca publiczno-prywatna jest dobrym sposobem poprawy jakości i konkurencyjności turystyki oraz zapewniania jej zrównoważonego rozwoju.

1.6 Przesłuchanie publiczne, które odbyło się w Sewilli (Hiszpania) w dniu 15 kwietnia 2004 r. wyraźnie pokazało, że istnieje wiele pozytywnych przykładów współpracy publiczno-prywatnej i że należy kontynuować ten kierunek w celu osiągnięcia dalszej poprawy jakości i konkurencyjności sektora turystycznego oraz zapewnienia jego zrównoważonego rozwoju. Tego rodzaju posunięciom należy poświęcić nawet jeszcze więcej uwagi w rozszerzonej Europie, gdzie turystyka będzie w sposób oczywisty odgrywać kluczową rolę.

### 2. Definicja podmiotów oraz sektorów w przemyśle turystycznym: sektor publiczny i prywatny

2.1 Celem niniejszej opinii nie jest stworzenie dokładnej definicji sektora publicznego i prywatnego, jednakże w celu lepszego zilustrowania i skupienia się na analizie należy przedstawić ogólny zarys obu sektorów, aby wyjaśnić ich pozycję pod kątem współpracy w sektorze turystycznym.

2.2 Sektor publiczny składa się z różnych szczebli administracji - lokalnej, regionalnej, krajowej i międzynarodowej – jak również z organów i instytucji, które są w większości zależne od owych wymienionych wcześniej szczebli administracji i finansowane z podatków lub opłat. Sektor ten obejmuje tym samym szerokie spektrum instytucji, takich jak np. organizacje edukacyjne czy promocyjne, łącznie z przedsiębiorstwami prywatnymi czy mieszanymi, pod warunkiem że takowe posiadają jasno określone kompetencje. Ich rola w społeczeństwie podporządkowana jest ścisłym uregulowaniom a ich naczelnym celem jest wspieranie dobra publicznego. Za przykład mogą tutaj służyć doświadczenia podmiotów publicznych działających na rynku, takich jak *Paradores* w Hiszpanii i *Pousadas* w Portugalii. Ogólnie rzecz biorąc sektor publiczny dostarcza wielu podstawowych usług niezbędnych dla działalności przedsiębiorstw.

2.2.1 Szczególną rolę pełnią organizacje odpowiedzialne za promocję turystyki i informację turystyczną, ponieważ jest to obszar, gdzie niezbędna jest współpraca przy określaniu celów oraz wspólnych posunięć.

2.2.2 Jeśli chodzi o sektor publiczny, różne formy współpracy publiczno-prywatnej mogą umożliwiać nowe sposoby finansowania wielu rodzajów działań, w szczególności związanych z reklamą, rozbudową infrastruktury, poprawą jakości itp.

2.3 Sektor prywatny natomiast składa się nie tylko z rozmaitych form przedsiębiorczości, takich jak firmy, spółdzielnie czy spółki, ale również - co bardzo ważne - z partnerów społecznych, do których należą związki zawodowe, stowarzyszenia przedsiębiorców oraz obywatele w roli konsumentów i podmiotów bezpośrednio zainteresowanych dobrobytem społecznym. Ich motywacje i cele mają przede wszystkim charakter osobisty i jednostkowy, uwzględniają jednak również cele społeczne, bowiem ich działania - bezpośrednio lub pośrednio - wpływają na społeczeństwo jako całość. Tym samym są one odpowiedzialne wobec społeczeństwa zarówno za swoje działania jak i za ich zaniechanie.

2.3.1 Warto podkreślić, że te liczne i różnorodne rodzaje przedsiębiorstw można również sklasyfikować wg wielkości: duże firmy, małe i średnie przedsiębiorstwa (MSE) oraz tzw. mikro-biznesy. Wielkość firmy wydaje się być istotna, kiedy definiowany jest zakres współpracy. Przeważnie MSE są bardziej zainteresowane współpracą, być może dlatego, że są bardziej zależne i dlatego potrzebują większego wsparcia do osiągnięcia swoich celów. Kolejnym istotnym czynnikiem może być zakres działań firm, przy założeniu że lokalne lub regionalne przedsiębiorstwa są bardziej skłonne do współpracy niż duże firmy międzynarodowe, które są zwykle mniej elastyczne ze względu na swoją scentralizowaną strukturę i homogeniczność systemów zarządzania i które mają bardziej zróżnicowane zainteresowania w poszczególnych miejscowościach turystycznych.

2.3.2 Podmioty gospodarcze i społeczne można podzielić na podstawie grup społecznych, które reprezentują, na pracodawców i pracobiorców. Jasnym jest, że ich stowarzyszenia są wyjątkowo ważne w procesie tworzenia partnerstwa publiczno-prywatnego. Co prawda bronią one przede wszystkim interesów indywidualnych, ale ich interesy zbiorowe są bardzo bliskie interesom sektora publicznego i dlatego łatwiejsze do koordynowania. Profesjonalizm ich przedstawicieli może być - i rzeczywiście zazwyczaj jest - czynnikiem kluczowym w procesie tworzenia udanego partnerstwa.

2.3.3 Sektor społeczny obejmuje wiele organizacji prywatnych i różnego rodzaju stowarzyszenia, które, tak jak podmioty gospodarcze i społeczne, zajmują się ochroną interesów indywidualnych i zbiorowych. Są to związki konsumenckie, zrzeszenia na rzecz ochrony środowiska i stowarzyszenia sąsiedzkie. Są oni zwykle solidnymi partnerami w ramach projektów współpracy realizowanych w sektorze turystycznym i czasami mogą zmobilizować inne podmioty do udziału w danym projekcie.

2.3.4 Chociaż nie jest to ściśle rzecz biorąc przedmiotem niniejszej opinii, należy wskazać, że istnieją inne możliwe i pożądane rodzaje współpracy pomiędzy różnymi szczeblami administracji publicznej a poszczególnymi rodzajami firm. Taka współpraca może przyjąć formę wertykalną lub horyzontalną.

### 3. Sytuacja obecna

3.1 Obecny zakres możliwych relacji pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym obejmuje cztery szeroko rozumiane alternatywne scenariusze, które co prawda rzadko występują w czystej postaci, ale które wskazują na pewne trendy w praktyce.

3.1.1 **Antagonizm.** Ten scenariusz obejmuje jedną z relacji konfrontacyjnych pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, kiedy to jedna strona postrzega drugą (albo sądzi, że ją tak postrzega) jako przeciwstawiającą się lub przeszkadzającą jej celom i interesom. Sektor prywatny często uważa, że sektor publiczny przeszkadza mu w realizacji jego celu - osiągnięciu zysku - poprzez zaniedbania w zakresie zapewnienia infrastruktury potrzebnej do właściwego rozwijania działalności sektora prywatnego oraz z powodu ubóstwa lub słabej jakości usług publicznych dla turystów lub przemysłu turystycznego. W innych przypadkach sektor prywatny postrzega władze publiczne wyłącznie jako organ ściągający podatki, który w coraz większym stopniu drenuje zasoby finansowe sektora prywatnego borykającego się z ostrą konkurencją cenową, co powoduje zniekształcenia konkurencyjności w stosunku do innych krajów, regionów czy obszarów z innymi systemami podatkowymi. Dlatego przedstawiciele sektora prywatnego apeluje o zharmonizowanie podatków takich jak np. VAT na usługi turystyczne. W efekcie sektor prywatny ma poczucie, że musi walczyć z sektorem publicznym, który zamiast prowadzić działania na rzecz wzmocnienia konkurencyjności tego sektora konkurencyjność tę osłabia.

3.1.1.1 W sytuacji potencjalnie antagonistycznych relacji pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym władze publiczne mogą uważać, że sektor turystyki prywatnej stwarza problemy, zakłóca czy uniemożliwia realizację celów publicznych związanych z dobrobytem społecznym, ochroną i zachowaniem zasobów naturalnych, spójnością społeczną oraz odpowiedzialnością przedsiębiorstw wobec wspólnot lokalnych.

3.1.1.2 Dzięki mediom społeczeństwo jest bardziej lub mniej świadome wewnętrznych lub zewnętrznych napięć oraz konfliktów wynikających z tych relacji. Generowany jest klimat konfrontacji i utrzymującego się wzajemnego obwiniania, co nie pomaga ani prywatnemu ani publicznemu sektorowi w osiągnięciu ich celów.

3.1.1.3 Tego rodzaju klimat nie sprzyja oczywiście zrównoważonemu społecznie, ekonomicznie i środowiskowo rozwojowi turystyki oraz utrzymaniu konkurencyjności tego sektora; nie jest to także satysfakcjonujące ani z punktu widzenia konsumentów czy społeczności lokalnych ani z punktu widzenia przedsiębiorstw próbujących wykorzystać potencjał sektora turystycznego w celu tworzenia dobrobytu i dzielenia się nim.

**3.1.2 Koegzystencja.** W tym scenariuszu podmioty publiczne i prywatne tolerują się wzajemnie, ale działają niezależnie, aby osiągnąć swoje własne cele, respektując wzajemnie swoje zakresy kompetencji, wypełniają swoje prawne i społeczne zobowiązania oraz respektują prawa innych podmiotów w przemyśle turystycznym. Jest to scenariusz wzajemnej tolerancji, który – mimo iż lepszy od poprzedniego – jest w sposób oczywisty niewystarczający dla zrównoważonego rozwoju turystyki na miarę XXI wieku. Jest to dość powszechny scenariusz w rejonach, w których turystyka nie stanowi głównej gałęzi działalności gospodarczej, a jedynie uzupełnia dochód z innych sektorów, albo w miastach i gminach charakteryzujących się zróżnicowaną strukturą gospodarczą, w których turystyka stanowi jedynie mały procent lokalnej działalności gospodarczej.

**3.1.3 Koordynacja.** Ten scenariusz charakteryzuje się pewną koordynacją polityk, strategii i wykorzystywanych środków pomiędzy różnymi podmiotami publicznymi i prywatnymi w sektorze turystycznym, z których każdy ma swoje własne cele, ale zdaje sobie sprawę, że partnerstwo i wymiana informacji zwiększają komplementarność tychże celów, na czym zyskuje również społeczeństwo. Główne instrumenty tego scenariusza to informacja i komunikacja pomiędzy różnymi podmiotami w sektorze turystycznym, w odniesieniu zarówno do polityk jak i do sposobów działania. Komunikacja może odbywać się poprzez wspólne metody działania, takie jak grupy robocze, fora, spotkania informacyjne, itp. Taka forma wymaga większego stopnia współpracy publiczno-prywatnej; według Komitetu przyczynia się ona do osiągnięcia celu, jakim jest zrównoważony pod względem ekonomicznym, społecznym i środowiskowym rozwój turystyki. Forma ta występuje zwykle w typowych środowiskach turystycznych lub miejscowościach, w których turystyka rozwija się dynamicznie i w których różne podmioty, zarówno publiczne jak i prywatne, są świadome znaczenia turystyki dla lokalnej społeczności.

**3.1.4 Kooperacja.** W tym scenariuszu każdy podmiot publiczny lub prywatny ma swoje własne cele, ale jednocześnie istnieje zgoda co do celów wspólnych, odnoszących się zarówno do praktyki jak i strategii, a nawet i do odpowiednich polityk. Warunkiem ku temu jest tożsamość przedmiotowych celów i dogłębną, lecz trudną do zrealizowania wizja turystyki, wymagająca konsekwentnego zastosowania kryteriów zrównoważonego rozwoju ekonomicznego, społecznego oraz środowiskowego, i to zarówno w krótkiej, średniej jak i dłuższej perspektywie czasowej. W opinii Komitetu ten scenariusz ma najbardziej postępowy charakter i w tym kierunku powinna iść nowa koncepcja zrównoważonej turystyki, jeśli sektor ten ma przetrwać jako przemysł przynoszący korzyści gospodarcze, społeczne i środowiskowe.

**3.1.4.1** Dla osiągnięcia tej formy współpracy można stosować różne instrumenty: spółki joint venture, izby turystyczne, fundacje, wspólne instytucje, rady, partnerstwa itp. Ale w każdym przypadku połączenie doświadczeń, wiedzy i długoterminowych projektów inwestycyjnych stanowi kluczowy aspekt współpracy i optymalizacji efektów. Należy tutaj zwrócić uwagę na fakt, że taka współpraca jest najbardziej efektywna na poziomie lokalnym, gdzie interesy publiczne i prywatne zbiegają się w sposób najbardziej konkretny i bezpośredni. To właśnie tutaj można stworzyć odpowiednie środowisko dla turystyki, które może stymulować lokalny rozwój, tworząc wykwalifikowane i zrównoważone społecznie miejsca pracy.

**3.1.4.2** Jednym z rodzajów działalności, gdzie ten rodzaj współpracy występuje najczęściej, jest wspólne kreowanie produktów turystycznych przez sektor publiczny i prywatny. Istnieją przykłady bardzo udanych produktów stworzonych na bazie takiej współpracy.

**3.2** Obserwując obecną sytuację można stwierdzić, iż wszystkie cztery opisane wyżej scenariusze rzeczywiście występują w praktyce – czasami w „czystej formie”, ale najczęściej częściowo w postaci kombinacji cech, tworzących różne sytuacje pośrednie. Niniejsza opinia proponuje model kooperacji jako możliwy do osiągnięcia i pożądaną formę dla europejskiego i globalnego przemysłu turystycznego, ponieważ forma ta przyczynia się do wzrostu konkurencyjności i optymalizacji zrównoważonego rozwoju turystyki. Poza tym należy brać pod uwagę oraz ulepszać sprawdzone praktyki działania stosowane w branży turystycznej, zarówno w Europie jak i w innych krajach świata, wypracowane wzgl. wspierane czasami z inicjatywą sektora publicznego lub też – w wielu przypadkach – z inicjatywą sektora publicznego.

**3.3** Ogólnie mówiąc można stwierdzić, że w przypadku takich miejscowości turystycznych oraz działań w sektorze turystyki, gdzie kooperacja publiczno-prywatna stanowi podstawę dla poprawy jakości, planowania rozwoju, reagowania na sytuacje kryzysowe itp., skuteczność oraz opłacalność danych posunięć jest znacznie wyższa, co przyczynia się do tego, że dana miejscowość lub dany rodzaj działalności jest bardziej konkurencyjny.

**3.3.1** Natomiast w sytuacjach nacechowanych – świadomie lub nieświadomie – atmosferą konfrontacji, braku koordynacji lub po prostu ignorancji istniejące problemy ulegają zaostrzeniu, proces ich rozwiązywania opóźnia się oraz spada konkurencyjność i rentowność.

**3.3.2** Różne badania wykazały i potwierdziły fakt, że zdaniem turystów jakość usług podczas podróży czy urlopu zależy w 50 % od usług dostarczanych przez sektor publiczny i w 50 % od usług oferowanych przez sektor prywatny (w tym zwłaszcza przez przedsiębiorstwa prywatne, lub dokładniej mówiąc – przez pracowników tych przedsiębiorstw). Sposób, w jaki turyści postrzegają różne wskaźniki jakości oraz ich wpływ na całościową percepcję jakości produktu był przedmiotem różnych badań (przeprowadzonych na przykład przez władze miasta Calvià oraz innych miejscowości w Hiszpanii w ramach planów udoskonalania sektora turystyki).

**3.4** Na szczęście daje się zaobserwować stały trend polegający na zmierzaniu w kierunku kooperacji i odchodzeniu od konfrontacji, która prawdopodobnie była bardziej powszechna we wczesnych latach przemysłu turystycznego, to jest w okresach gwałtownego wzrostu, kiedy to nie istniały ograniczenia w zakresie rozwoju najlepszych lokalizacji turystycznych na wybrzeżu czy w obszarach wiejskich. Były to czasy, w których chęć osiągnięcia szybkich zysków mogła przyćmić pewne aspekty zrównoważonego rozwoju i w których nawet sektor publiczny nie był w stanie ich odpowiednio uwzględnić, włączyć w swoją strategię i rozwijać we współpracy z sektorem prywatnym.

**3.4.1** Obserwuje się wzrost społecznej świadomości długoterminowych czynników i ograniczeń, zwłaszcza w odniesieniu do ochrony zasobów naturalnych oraz fakt, że praktyki sektora turystycznego jest znacznie bardziej zgodna z celami społecznymi niż miało to miejsce w przeszłości.

#### 4. Cele współpracy publiczno-prywatnej na dzień dzisiejszy

4.1 Generalnie rzecz biorąc można powiedzieć, że podstawowym celem współpracy winno być wspieranie i przyłączanie się do celów, które są integralną częścią zadań każdej ze stron, ich strategii oraz planów i które tworzą jej „rację bytu” w społeczeństwie, teraz i w przyszłości. Każda ze stron winna wnosić swoje własne cele – zarówno indywidualne jak i zbiorowe – i angażować się na rzecz ich koordynacji z celami partnerów.

4.2 Możemy zidentyfikować różne rodzaje celów w odniesieniu do współpracy w zakresie turystyki.

4.2.1 **Cele sektorowe.** Jak już - wielokrotnie i na różne sposoby – wykazano, przemysł turystyczny ma strategiczne znaczenie dla osiągnięcia różnorodnych podstawowych celów Unii Europejskiej, jej polityk i jej woli uczynienia Europy lepszym miejscem do życia, teraz i dla przyszłych pokoleń.

4.2.1.1 Ponieważ rozwój turystyki ma bezpośredni wpływ na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko, może on, czy wręcz musi być priorytetowym instrumentem poprawy jakości życia obywateli Europy. Jednakże aby zapewnić wykorzystanie tego potencjału w praktyce w kategoriach długoterminowych, turystyka musi spełniać szereg wymogów w zakresie zrównoważonego rozwoju przestrzeganych przez wszystkie zainteresowane podmioty (organy publiczne, prywatne, przedsiębiorstwa i konsumentów). Podstawowym celem współpracy publiczno-publicznej może i musi być długofalowe zapewnienie rozwoju i konkurencyjności sektora turystycznego.

4.2.1.2 Należy w szczególności zauważyć, że współpraca publiczno-prywatna okazała się bardzo skuteczna w opanowywaniu recesji czy nawet kryzysu w turystyce w miejscowościach stricte turystycznych, zagrożonych utratą potencjału przynoszącego im dobrobyt. Wspólne i niezbędne działanie ze strony wszystkich podmiotów zwiększa skuteczność i widoczność podjętych środków.

4.2.1.3 Poza tym oczywistym jest, że w sytuacjach wyjątkowych, takich jakie miały miejsce **11 września** w Nowym Jorku albo niedawno **11 marca** w Madrycie, konieczne jest wezwanie wszystkich podmiotów publicznych i prywatnych oraz decydentów do połączenia sił w celu złagodzenia negatywnego wpływu takich tragedii na turystykę.

4.2.1.4 Jednym z obszarów, w którym sojusze i współpraca publiczno-prywatna w środowisku sektorowym może okazać się skuteczna, jest transport, gdzie masowy wzrost tanich linii lotniczych doprowadził do ogólnej obniżki kosztów transportu. W zakresie tego rodzaju ofert sojusze publiczno-prywatne muszą zatem dbać o zabezpieczenie jakości usług, miejsc pracy i bezpieczeństwa.

4.2.1.5 I chociaż zapewnianie szkoleń dla personelu pracującego w danym sektorze jest samo przez się zrozumiałym celem wszelkiej działalności ludzkiej, to kwestia ta ma szczególne

znaczenie w takim sektorze jak turystyka, wyraźnie charakteryzującym się ważnym składnikiem relacji międzyludzkich. Współpraca publiczno-prywatna jest w tym obszarze niezbędna, gdyż podnoszenie jakości szkoleń i profesjonalizmu pracowników leży w interesie obu sektorów.

4.2.2 **Cele społeczne.** Nie jest możliwe wyznaczenie celów współpracy publiczno-prywatnej bez uwzględnienia celów społecznych, które pociąga za sobą każda ludzka działalność. Uściślając, rozwój lokalny i tworzenie miejsc pracy są podstawowymi celami w sektorze turystycznym i zatem równocześnie celami współpracy w tym sektorze.

4.2.2.1 Fakt, że turystyka jest działalnością gospodarczą opartą przede wszystkim na usługach prywatnych oznacza, że każda nowa działalność turystyczna stwarza miejsca pracy; jednakże zrównoważony rozwój turystyki i jej wysoka jakość możliwa jest jedynie na bazie kwalifikowanych miejsc pracy.

4.2.2.2 Poprawa warunków socjalnych w regionach odwiedzanych przez turystów z pewnością musi być jednym z celów skutecznej współpracy pomiędzy sektorami publicznym a prywatnym. Szereg regionów europejskich odczuje wpływ i będzie musiało dostosować się do ostatnich i przyszłych zmian Wspólnej Polityki Rolnej. Promowanie agroturystyki może być sposobem na połączenie tradycyjnej działalności rolniczej z działalnością nową (turystyką), stwarzającą perspektywy dodatkowych źródeł dochodu. Rozważyć należy także promowanie turystyki jako potencjalnie nowej działalności w obszarach dotkniętych restrukturyzacją przemysłu, górnictwa itp. Analiza tego rodzaju alternatyw dla przedmiotowych regionów będzie przedmiotem opinii z inicjatywy własnej Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

4.2.2.3 Ochrona dziedzictwa kulturowego, archeologicznego i architektonicznego jest być może tym celem społecznym, któremu najlepiej może posłużyć współpraca publiczno-prywatna. Widocznym tego przykładem są *Red de Paradores* w Hiszpanii i *Pousadas* w Portugalii, dzięki którym odnowiono i otworzono dla zwiedzających dużą liczbę zabytków, stwarzając przy tym znaczne źródła dochodów dla okolic, w których się one znajdują. Jest to sposób na utrzymanie dóbr publicznych w rękach państwowych zapewniający jednocześnie ich praktyczne wykorzystanie i docenienie. Podobnie rzecz się ma z obszarami wiejskimi otwierającymi wielu małym i średnim przedsiębiorstwom perspektywy działalności gospodarczej. Inicjatorem tego rodzaju działań nie muszą być jednak koniecznie podmioty publiczne. Wręcz przeciwnie, istnieje wiele przykładów pałaców i zabytków, które zostały odnowione prywatnie i teraz przynoszą dochody dzięki turystyce, co mogliśmy sami stwierdzić podczas wizyty zorganizowanej w związku z przesłuchaniem w Sewilli. Nowe kraje członkowskie UE mają niezwykle dziedzictwo kulturowe, któremu trzeba jeszcze przywrócić pierwotny blask, co stwarza nową, ogromną szansę połączenia turystyki z kwestią ochrony zabytków. Współpraca publiczno-prywatna we wszystkich swoich formach ma do odegrania bardzo ważną rolę w osiągnięciu tego celu.

4.2.2.4 Branża turystyczna może odnosić korzyści ze współpracy publiczno-prywatnej również w innych dziedzinach. Ma to na przykład miejsce w sektorze gastronomicznym przyczyniającym się do wzbogacania dziedzictwa kulturowego i turystycznego, gdzie ściślejsza współpraca publiczno-prywatna mająca na celu rozszerzenie oferty wysoko gatunkowych środków żywności oraz produktów regionalnych wpłynie z pewnością w przyszłości również na paletę produktów turystycznych.

4.2.2.5 Pozytywnym krokiem mogłoby być powszechne wdrożenie Kodeksu Turystyki Etycznej przyjętego kilka lat temu przez Światową Organizację Turystyki, gdyż podkreśliłoby to potrzebę współpracy publiczno-prywatnej.

4.2.3 **Cele ekonomiczne.** Jest ogólnie przyjęte, że aspekt ekonomiczny odgrywa w sektorze turystycznym kluczową rolę. Jak już zauważono, przemysł turystyczny okazał się być silnym motorem tworzenia miejsc pracy i generowania dobrobytu praktycznie na całym świecie, w tym szczególnie w Europie (przede wszystkim w krajach śródziemnomorskich). Dla zrównoważonego rozwoju tego sektora konieczna jest w tym zakresie strategiczna, długofalowa – a nie krótko lub średnio-termiowa – wizja; mówiąc praktycznie, oznacza to rozwój produktów turystycznych z myślą o obecnej i przyszłej konkurencyjności, które będą w stanie przynosić krótko-, średnio- i długofalowe zyski oraz stwarzać pewne, kwalifikowane i niezależne od sezonów miejsca pracy w kategoriach krótko-, średnio- i długofalowych. W tym kontekście do wspólnych celów skutecznej współpracy zalicza się więc stwarzanie i utrzymywanie konkurencyjności oraz rentowności sektora turystycznego.

4.2.3.1 Technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT) są kolejnym obszarem ekonomicznych celów sektora turystycznego, w odniesieniu do których potrzebna jest współpraca zmierzająca do osiągnięcia celów zarówno miejscowości turystycznych (zazwyczaj reprezentowanych przez sektor publiczny) jak i działalności gospodarczej, jaką jest sprzedawanie usług turystycznych (zazwyczaj reprezentowanej przez przedsiębiorstwa prywatne). W celu zapewnienia konkurencyjności sektora niezbędna jest więc powszechnie dostępna (tj. nie wykluczająca regionów peryferyjnych) informacja turystyczna.

4.2.3.2 Mając na uwadze ekonomiczne cele współpracy należy pamiętać, że interwencje sektora publicznego są niezbędne, aby z jednej strony zapobiegać nieuczciwej konkurencji, a z drugiej strony aby ujednoczyć warunki ramowe działania konkurencji (np. przepisy podatkowe ograniczające transparentę rynkową).

4.2.4 **Cele środowiskowe.** Turystyka jest - być może jedynym - przemysłem, którego podstawowym produktem jest „naturalna atrakcyjność” składająca się z zespołu czynników, w ramach którego percepcja natury z jej różnorodnością krajobrazów, fauny i flory oraz ochrona środowiska odgrywają ważną rolę w zapewnianiu jakości i atrakcyjności produktu, którego szukają konsumenci (tj. turyści). Zarówno podmioty publiczne jak i prywatne są jak najbardziej w stanie tak pokierować współpracą, aby utrzymywać warunki zapewniające zarówno zrównoważenie zasobów naturalnych jak i ich racjonalne, wyważone wykorzystywanie, umożliwiające osiągnięcie zysków.

4.2.4.1 Ochrona środowiska jest jednym z obszarów, w którym współpraca publiczno-prywatna może okazać się instrumentem pozwalającym na utrzymanie jakości środowiska. Ostatnie wydarzenia, takie jak katastrofa ekologiczna spowodowana awarią tankowca *Prestige* wskazują, że ochrona środowiska musi być obszarem zainteresowania zarówno sektora prywatnego jak i publicznego.

4.3 Wreszcie ewentualne cele odpowiedniej współpracy publiczno-prywatnej muszą zawsze być zgodne z koncepcją zrównoważenia, obejmującą z jednej strony trzy wymiary ekonomii, (gospodarka, społeczeństwo, przyroda) a z drugiej strony trzy aspekty czasowe (krótko-, średnio- i długofalowy) oraz jako czynnik łączący - partycypacja w działaniach wszystkich podmiotów sektora turystycznego. Polityka zrównoważonego rozwoju i odpowiednie posunięcia są podstawą tej formy współpracy.

## 5. Zasady i kryteria współpracy

5.1 Współpraca pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym w odniesieniu do turystyki musi się opierać o szereg zasad.

5.1.1 Kompetencje. Jasnym jest, że aby ustanowić stabilne, trwałe partnerstwo, poszczególne podmioty muszą być w stanie niezależnie dążyć do swoich wspólnie ustalonych celów, a ich kompetencje muszą zatem być uznane albo w formie jasnego mandatu prawnego, pełnomocnictwa albo też formalnej czy nieformalnej reprezentacji.

5.1.2 Współodpowiedzialność. Poszczególne podmioty muszą być bezpośrednio lub pośrednio zainteresowane albo zaangażowane w sytuację, dla której utworzono dane partnerstwo.

5.1.3 Dobrowolny charakter współpracy. Tylko podmioty, które zgłosiły dobrowolny akces do udziału w partnerstwie, są zobowiązane do wypełniania zobowiązań związanych z tym partnerstwem.

5.1.4 Demokracja. Zasady podejmowania decyzji i reprezentacji muszą być klarowne i zgodne z zasadami demokracji uczestniczącej.

5.2 Do operacyjnych kryteriów partnerstwa zapewniających jego skuteczną realizację należą:

5.2.1 Konkretny cele. tj. wyraźne, zdefiniowane w zakresie merytorycznym i - jeśli to możliwe - wymierne w kategoriach ekonomicznych, z ustalonym planem czasowym oraz oparte na porozumieniach.

5.2.2 Znaczenie. Cele muszą być - bezpośrednio lub pośrednio - ważne dla wszystkich zaangażowanych podmiotów

5.2.3 Monitoring wyników. Ważnym jest, by wszystkie podmioty były w stanie w sposób jednoznaczny rozpoznać rezultaty swojego uczestnictwa w danym partnerstwie - w przeciwnym wypadku tracą one bowiem zainteresowanie współpracą i wycofują się z niej.

5.2.4 Proporcjonalność. Istotne jest, aby zaangażowanie podmiotów było proporcjonalne do skali danego zadania.

## 6. Instrumenty i rodzaje stowarzyszeń i współpracy

6.1 Aby opisać instrumenty i rodzaje stowarzyszeń, trzeba najpierw stworzyć optymalny poziom współpracy, tj. poziom, na którym ma ona sens; polega to na przeanalizowaniu i zdefiniowaniu kontekstu, z którego wynika dane zadanie, w oparciu o który można znaleźć rozwiązanie i w którym można zużytkować wiedzę fachową wszystkich podmiotów. Zatem kontekst będzie lokalny, jeśli problem jest czysto lokalny i jeśli prerogatywy do analizy i zastosowania rozwiązań znajdują się na szczeblu lokalnym. To samo dotyczy szczebli regionalnych i państwowych.

6.2 Inną podstawową cechą jest inkluzywność. Ważnym jest, by wszystkie podmioty miały możliwość wniesienia swojego wkładu do danego rozwiązania w formie środków, informacji czy koordynacji działań.

6.3 Konkretnymi rodzajami partnerstwa mogą być na przykład:

6.3.1 Partnerstwa nieformalne. Podmioty zakładają nieformalny strategiczny sojusz, grupę roboczą, forum lub podobne porozumienie (bez osobowości prawnej). Decyzje są podejmowane przez większość, ale nie powinny być wiążące lub tworzyć zobowiązań dla zaangażowanych stron (za wyjątkiem zobowiązań dobrowolnych).

6.3.2 Partnerstwa formalne. Takie porozumienia mogą przybrać formę konsorcjów, fundacji, jednostek publicznych, joint ventures, stowarzyszeń itd. Partnerstwa takie opierają się o uregulowania, które ustanawiają warunki zawierania i wdrażania porozumień.

6.3.3 Zaangażowanie podmiotów gospodarczych i społecznych w definiowanie trwałych ram stosunków pracy w oparciu o prawa i rozwój procedur negocjacji dotyczących umów zbiorowych będzie miało pozytywny wpływ na konkurencyjność, opłacalność, stabilność oraz społeczną i ekonomiczną wydajność turystyki. Obok władz i instytucji publicznych w dialog społeczny muszą być włączane podmioty gospodarcze i społeczne, kiedykolwiek kwestie do dyskusji wymagają takiego trójstronnego dialogu.

## 7. Rola sieci interesariuszy: miast i gmin, przedsiębiorstw, konkretnych projektów

7.1 W dobie globalizacji działalność gospodarcza na świecie nie może być prowadzona w izolacji; zasada ta znajduje również zastosowanie w odniesieniu do miast i gmin oraz - w naszym przypadku - do miejscowości turystycznych i różnych innych podmiotów. W opinii ekspertów w tej dziedzinie nowa gospodarka światowa będzie się opierać w aspekcie terytorialnych o sieci miast i gmin mających na celu ułatwienie koordynacji działań. Chociaż we wczesnej fazie decydenci w miejscowościach turystycznych stosują konkurencyjne strategie, aby przyciągnąć fundusze, zwiększyć obroty i wzmocnić swój międzynarodowy prestiż - czyli mówiąc krótko, poszczególne miejscowości starają się być lepsze, bardziej konkurencyjne i bardziej dynamiczne pod względem rozwoju gospodarczego niż inne, o tyle w późniejszej fazie uświadamiają sobie oni potrzebę nawiązania więzi z innymi miejscowościami w celu wspólnej promocji i lobbingu na płaszczyźnie rządów narodowych i/lub organizacji międzynarodowych.

7.2 Narasta przekonanie, że aby osiągnąć wspólne cele, do których należy zrównoważony rozwój i konkurencyjność, konieczna jest wymiana doświadczeń między miejscowościami turystycznymi na całym świecie. Wiąże się z tym wiele pozytywnych aspektów, szczególnie zaś umiejętność zapobiegania błędom strategicznym i implementacja najlepszych instrumentów zrównoważonego zarządzania zasobami. Sieci mogą być uzupełniającą i alternatywną formą zorganizowanego sposobu reprezentowania miast, przedsiębiorstw lub instytucji. Przydatne mogą być przy tym technologie z zakresu komunikacji i informatyki umożliwiające utrzymywanie nieformalnych, bezpośrednich i wartościowych stosunków przez członków danej sieci.

7.3 Zakładanie sieci nie zawsze pozbawione jest problemów i negatywnych aspektów: czasami dochodzi do konfliktów interesów, które utrudniają współpracę, czasami najsilniejsi członkowie sieci są tymi podmiotami, które czerpią z niej największą korzyść.

7.4 Zarówno dla przedsiębiorstw jak i dla gmin sieci są skutecznym narzędziem udostępniania i wymiany informacji, zwiększania konkurencyjności oraz wzmocnienia ich pozycji wobec instytucji publicznych.

7.5 Na sieciach opiera się szereg konkretnych projektów turystycznych. Przykładem jest tu program URB-AL Unii Europejskiej, którego celem jest tworzenie sieci miast mających na celu współpracę w dziedzinie gospodarczej, społecznej i urbanistycznej. Owe dziedziny współpracy wspierają czasami również wymianę doświadczeń w zakresie zrównoważonego rozwoju turystyki.

## 8. Pozytywne przykłady współpracy publiczno-prywatnej w sferze turystyki europejskiej

8.1 Różnorodne pozytywne przykłady współpracy publiczno-prywatnej rozpatrywano podczas przesłuchania publicznego, które odbyło się w Sewilli 15 kwietnia 2004 roku. Następujące przykłady są szczególnie godne wymienienia:

8.1.1 **Turisme de Barcelona.** Firma ta została założona w 1993 r. przez Izbę Handlową w Barcelonie, Radę Miasta Barcelony i Fundację Barcelona Promoció z myślą o promowaniu Barcelony jako atrakcji turystycznej. W ciągu ostatnich dziesięciu lat firma Turisme de Barcelona pomogła poprawić zarówno wizerunek miasta jak i jego infrastrukturę. Ten pozytywny rozwój odzwierciedla się we wzroście podaży i popytu, wyższym stopniu obłożenia hoteli oraz w różnych innych wskaźnikach. Jednakże najbardziej ciekawym aspektem jest być może fakt, że przez te dziesięć lat udział subwencji publicznych w budżecie Turisme de Barcelona spadł z 70 % do zaledwie 20 %, przy czym pozostałe dochody uzyskano wewnętrznie przez własną działalność firmy jako pośrednika na rynku pokoi hotelowych. Godnymi wymienienia jest poza tym kilka innych udanych produktów turystycznych, takich jak Turystyczny Autobus Barceloński, Karta Barcelońska, Paszport Barceloński itp., czy takie programy jak *Barcelona Convention Bureau*, *Barcelona Shopping Line* itp. Niewątpliwie produkty te zawdzięczają swój sukces klimatowi bliskiej współpracy i zrozumienia pomiędzy przedsiębiorstwami turystycznymi a władzami publicznymi, które wspólnie angażują się na rzecz poprawy infrastruktury turystycznej w Barcelonie.

8.1.2 **Instytut ds. Hiszpańskiej Turystyki (ICTE).** Geniza ICTE sięga wczesnych lat 90-tych, kiedy to tworzono różnorodne instrumenty przyczyniające się do aktywnej poprawy jakości. W 2000 r. w Hiszpanii założono Instytut ds. Turystyki Kwalifikowanej w odpowiedzi na fakt, że nowe cele turystyczne pojawiające się nad Morzem Śródziemnym, na Karaibach itd. zaczęły stanowić zagrożenie dla wiodącej pozycji hiszpańskiego przemysłu. Określono jasną strategię powszechnej poprawy jakości, opierającą się na konieczności współpracy wszystkich podmiotów sektora turystycznego. Instytut w ramach swojej działalności zawsze uwzględnia wszystkie podmioty związane sektorem turystycznych (hotele, restauracje, biura podróży, firmy transportowe, organizatorzy agroturystyki, kluby golfowe, uzdrowiska, miasta i regiony). Dzisiaj ponad 250 stowarzyszeń biznesowych, instytucji rządowych, wspólnot autonomicznych i rad miejskich oraz ponad 3 tys. firm turystycznych otrzymujących wsparcie techniczne jak również 463 firm i instytucji z certyfikatem turystyki kwalifikowanej uczestniczy w Hiszpanii w Zintegrowanym Systemie Kwalifikowanych Miejsowości Turystycznych. W przypadku Barcelony ICTE jest pozytywnym przykładem współpracy publiczno-prywatnej jako sposobu poprawy ogólnej jakości, która jest kluczowym elementem działalności turystycznej.

8.1.3 Inne przykłady podane podczas przesłuchania w Sewilli to: Andaluzijski model współpracy publiczno-prywatnej, który istnieje już od 20 lat i dzięki któremu powstało pięć porozumień o współpracy obejmujących wszystkie sektory produkcji, w tym turystykę. Model ten oparty jest na współpracy pomiędzy administracją publiczną Wspólnoty Autonomicznej, Konfederacją Pracodawców Andaluzijskich i głównymi andaluzyjskimi związkami zawodowymi, Generalnym Związkiem Pracowników (UGT) i *Comisiones Obreras* (CCOO) oraz stworzył klimat zaufania i stabilności, który jest niezbędny dla działalności turystycznej.

8.2 Innym pozytywnym przykładem polityki lokalnej jest zdaniem Komitetu fakt, że podczas przesłuchania w Sewilli w sprawie współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym burmistrz Sewilli ponownie zaapelował do podmiotów gospodarczych i społecznych oraz ogólnie do sektora turystycznego o zawarcie paktu mającego na celu zapewnienie pełnego zaangażowania wszystkich podmiotów w kształtowanie, projektowanie, planowanie, wdrażanie i ocenianie polityki turystycznej w interesujących je obszarach działania. Inicjatywa ta - wraz z innymi opracowanymi obecnie inicjatywami - mogłaby być swego rodzaju wzorcem dla dużych miast oraz gmin w ramach promowania współpracy na poziomie lokalnym.

8.3 Jest wiele przykładów owocnej współpracy w dziedzinie turystyki socjalnej, która umożliwia szerokiej rzeszy osób dostęp do aktywności rekreacyjno-turystycznych. Wymienić tu należy szczególnie tzw. „bony wakacyjne” (franc. *Cheques-vacances*) organizowane we Francji przez Narodową Agencję ds. Bonów Wakacyjnych (ANCV) czy też przez Narodowe Towarzystwo ds. Organizacji Czasu Wolnego na Węgrzech. Dalszymi godnymi wymienienia przykładami są programy turystyki dla seniorów Narodowego Pracowniczego Instytutu Organizacji Czasu Wolnego (INATEL) w Portugalii, wspieranie schronisk młodzieżowych w Brukseli przez Francuską Komisję Wspólnotowa (COCOF) oraz wspieranie publicznych programów edukacyjnych jak również remontów ośrodków

wakacyjnych należących do takich organizacji, jak np. Centrum Turystyki Młodzieżowej (CTG) we Włoszech.

8.4 Istnieje bez wątpienia wiele innych pozytywnych przykładów współpracy publiczno-prywatnej w całej Europie i na świecie. Na uwagę zasługują w tym kontekście przykłady wymienione w doskonałej publikacji Światowej Organizacji Turystyki (WTO) i kanadyjskiej Komisji Turystyki zatytułowanej **Współpraca i partnerstwo w turystyce – perspektywa globalna**, którą wydano w 2003 r. Publikacja ta zawiera 18 pozytywnych przykładów współpracy w turystyce na poziomie globalnym, które mogą służyć za godny uwagi wzór sprawdzonych metod.

## 9. Wspieranie współpracy na szczeblu europejskim

9.1 Poszerzona Europa jest pod każdym względem bardzo dynamicznym środowiskiem podatnym na wahania wynikające z wzajemnego oddziaływania między popytem a podażą – dotyczy to szczególnie sektora turystyki. Na Szczycie Lizbońskim uchwalono strategię przekształcenia Unii w przeciagu następných lat w najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy strefę gospodarczą na świecie, zdolną do generowania trwałego wzrostu gospodarczego i większej ilości lepszych miejsc pracy oraz zapewniającą większą spójność społeczną. Aby osiągnąć ten ambitny cel niezbędna jest szersza współpraca zarówno na szczeblu instytucjonalnym jak i na szczeblu sektora publicznego oraz prywatnego. W przeszłości przymysł turystyczny okazał się być motorem wzrostu zatrudnienia i dobrobytu; tak też powinno być nadal w Unii liczącej 25 – lub więcej - państw członkowskich. Komitet apeluje dlatego do Komisji o zbadanie możliwości stworzenia **Europejskiej Rady Konsultacyjnej ds. Turystyki** będącej konkretną platformą realizacji zasady współpracy na szczeblu europejskim.

9.2 Rada ta mogłaby się składać z przedstawicieli instytucji europejskich (Komisji, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów), Europejskiej Rady Młodzieży, Państw Członkowskich, zrzeszeń pracodawców oraz związków zawodowych (reprezentowanych na zasadzie parytetu), przedstawicieli europejskich organizacji konsumenckich i ekologicznych, reprezentantów organizacji zrzeszających osoby niepełnosprawne jak również przedstawicieli zrzeszeń zajmujących się turystyką socjalną, reprezentantów uczelni wyższych oraz renomowanych ekspertów.

9.3 Europejska Rada Konsultacyjna ds. Turystyki mogłaby zbierać i analizować dane dotyczące dotychczasowego oraz przyszłego rozwoju branży turystycznej, przedstawiać propozycje dotyczące możliwości wspierania wzgl. udziału w działaniach Komisji, przedłożyć referencyjne ramy współpracy, których dalszym rozwojem zajęłyby się różne podmioty innych sektorów turystycznych w Unii, przygotowywać Europejskie Forum Turystyki jak również nadzorować zawarte tam porozumienia.

9.4 W razie zaaprobowania tej propozycji przez Komisję EKES wyraża gotowość udzielenia wsparcia przy tworzeniu Europejskiej Rady ds. Turystyki, by Rada ta mogła w pełni zacząć funkcjonować jeszcze przed obradami Europejskiego Forum Turystyki 2005.

## 10. Uwagi końcowe

10.1 Żyjemy co prawda w zglobalizowanym, ale mimo to jednak wyspecjalizowanym świecie, który zmusza nas do przemyślenia modeli, na których oparte są nasze działania gospodarcze, społeczne, planowanie przestrzenne i rozwój obszarów miejskich. Odnosi się to także do turystyki, która stwarza wiele wyzwań w kategoriach jakości, zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności dla wszystkich działających w tym sektorze podmiotów.

10.2 EKES jest zdania, że jeśli tylko poszczególne podmioty publiczne i prywatne przyjmą pozytywną postawę w zakresie współpracy, uda się stawić czoła wszelkim wyzwaniom, na jakie napotyka działalność ludzka, szczególnie w mającym strategiczne znaczenie sektorze turystycznym cechującym się świadczeniem usług dla ludności i umożliwiającym wymianę kulturalną.

10.3 Współpraca publiczno-prywatna jest coraz ważniejszym aspektem pozytywnych posunięć w sektorze turystycznym. Należy do niej zachęcać na wiele możliwych sposobów, gdyż przyczynia się ona do realizacji celów sektorowych. W obliczu obecnych zmian globalnych aspekt ten powinien być uwzględniany przez wszystkie zainteresowane podmioty w ramach ich strategii działania.

10.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje do wiadomości inicjatywę Komisji Europejskiej zmierzającą do kontynuowania corocznej organizacji Europejskiego Forum Turystyki, gdyż jest to platforma, na której wytyczne i kryteria współpracy można zdefiniować na poziomie europejskim przy szerokim udziale podmiotów tego sektora (w szczególności podmiotów gospo-

darczych i społecznych, władz i innych organów), co powinno doprowadzić do podobnych inicjatyw w różnych państwach członkowskich, regionach i miastach UE, a nawet pomiędzy poszczególnymi sektorami i regionami.

10.5 EKES pragnie wnieść wkład we współpracę w sektorze turystycznym poprzez wspieranie spotkań, dialogu i porozumienia pomiędzy przedstawicielami sektora turystyki, w szczególności między podmiotami gospodarczymi i społecznymi, narodowymi, regionalnymi i lokalnymi władzami i organami oraz stowarzyszeniami zaangażowanymi na rzecz zrównoważonego rozwoju, takimi jak organizacje konsumenckie, ekologiczne społecznie i zrzeszenia osób niepełnosprawnych. Będzie także nadal współpracować ze Światową Organizacją Turystyki (WTO) i Międzynarodowym Biurem Turystyki Socjalnej (BITS). EKES ponawia zatem swoją ofertę służenia jako swojego rodzaju forum dla wszystkich stron, które postrzegają turystykę jako indywidualne prawo, które musi być postrzegane nie tylko w kategoriach działalności gospodarczej czy ekonomicznej, ale także jako element osobistego i ludzkiego rozwoju oraz zrozumienia, pojednania i pokoju między ludźmi.

10.6 EKES zamierza wspierać w formie dorocznej deklaracji Światowy Dzień Turystyki zainicjowany przez Światową Organizację Turystyki. Tegorocznym wkładem EKES do Światowego Dnia Turystyki oraz do Europejskiego Forum Turystycznego 2004 odbywającego się w Budapeszcie jest niniejsza opinia, którą można uznać za „Sewilską deklarację w sprawie polityki turystycznej oraz współpracy między sektorem publicznym a prywatnym”.

Bruksela, dnia 15 września 2004 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Roger BRIESCH

---



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do ich ponownego wykorzystania, recyklingu i odzysku, zmieniającej dyrektywę Rady 70/156/EWG**

COM(2004) 162 final -2004/0053 (COD)

(2005/C 74/03)

W dniu 30 marca 2004 r. na mocy art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 14 lipca 2004 r. Sprawozdawcą był **Virgilio Ranocchiar**.

Na 411 sesji plenarnej w dniu 15 września 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 125 do 4 przy 7 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię

## 1. Wprowadzenie

1.1 Każdego roku na rynku europejskim pojawia się ponad 16 milionów samochodów osobowych i lekkich samochodów ciężarowych, a ponad dziewięć milionów osiąga etap końca użytkowania, co powoduje powstanie ponad ośmiu milionów ton odpadów.

1.2 W przeszłości poszczególne państwa UE stosowały różne metody zagospodarowania tak znacznych ilości odpadów i nie zawsze zwracały odpowiednią uwagę na zagadnienie odzysku i recyklingu materiałów.

1.3 Pomimo tego, od wczesnych lat dziewięćdziesiątych, dzięki wysiłkom gremiów ekologicznych, wszystkie Państwa Członkowskie ustanowiły zasady zagospodarowania pojazdów wycofanych z eksploatacji w formie dobrowolnych umów lub legislacji narodowych. Ten krok bez wątpienia przyniósł korzyści dla środowiska.

1.4 Ostatnio, 18 września 2000 r., Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę 2000/53/WE<sup>(1)</sup>. Dyrektywa ta ma na celu zharmonizowanie różnych przepisów narodowych i w ten sposób pozwoli uniknąć nieprawidłowości związanych z konkurencją oraz, co ważniejsze, zmniejszy negatywny wpływ pojazdów wycofanych z eksploatacji na środowisko. Poza przyczynieniem się do ustalenia zasad gromadzenia i przetwarzania tych pojazdów dyrektywa ustala zadania dla Państw Członkowskich związane z ponownym wykorzystaniem i odzyskiem odpadów. W szczególności:

- a) do 1 stycznia 2006 r., wskaźnik ponownego wykorzystania i odzysku musi odpowiadać co najmniej 85 % przeciętnej masy przypadającej na każdy pojazd i dany rok; do tego samego terminu, wskaźnik ponownego wykorzystania i recyklingu musi odpowiadać co najmniej 80 % przeciętnej masy przypadającej na każdy pojazd i dany rok;
- b) do 1 stycznia 2015 r., wskaźnik ponownego wykorzystania i odzysku musi wzrosnąć do co najmniej 95 %, a dla ponownego wykorzystania i recyklingu - co najmniej 85 %.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 269 z 21.10.2000 r.

1.5 Należy zauważyć, że dyrektywa 2000/53/WE (znana jako dyrektywa w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, w skrócie dyrektywa PWE) została przyjęta po długiej debacie i była tematem nie do końca nieusprawiedliwionej krytyki, której część została zawarta w opinii wydanej przez EKES<sup>(2)</sup>. Należy jednak zauważyć, że dyrektywa przyczyniła się (choć nie bez trudności) do istotnego ożywienia procesu, który, jak to zostało zaznaczone powyżej, został już rozpoczęty w Państwach Członkowskich, często w porozumieniu z producentami pojazdów oraz sektorem złomowania pojazdów.

## 2. Propozycja Komisji

2.1 Obecna propozycja (która już została nieformalnie nazwana „dyrektywą potrójnego R” od ang. „re-usability, recyclability and recoverability” czyli ponowne wykorzystanie, recykling i odzysk) jest konieczna ze względu na artykuł 7 ust. 4 dyrektywy PWE, który wzywa do ustanowienia warunków homologacji typu w sprawie ponownego wykorzystania, recyklingu i odzysku pojazdów wycofanych z eksploatacji.

2.2 Wniosek przewiduje, że aby otrzymać homologację, pojazdy typu M1 oraz N1 będą musiały być zaprojektowane w taki sposób, aby były zgodne z procentowymi wskaźnikami ponownego wykorzystania, recyklingu i odzysku zarządzanymi w dyrektywie PWE.

2.3 Po zatwierdzeniu wnioskowanej dyrektywy, jej postanowienia zostaną objęte wspólnotowym systemem homologacji typu, tym samym zmieniając dyrektywę 70/156/EWG<sup>(3)</sup>, stanowiącą podstawę tego systemu.

2.4 Wspólnotowa homologacja typu jest przyznawana po ustaleniu przez władze homologacyjne, czy dany pojazd spełnia wymogi wszystkich dyrektyw umieszczonych na liście w dodatku do dyrektywy 70/156/EWG. Po zatwierdzeniu wniosku nowej dyrektywy zostanie ona umieszczona na tej liście i żaden pojazd nie uzyska homologacji typu, jeśli nie spełni postanowień dyrektywy.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 129 z 27.04.1998 r.

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 42 z 23.02.1970 r.

2.5 Wniosek ustanawia procedurę, którą producent musi wypełnić, aby uzyskać homologację typu od uprawnionych władz. Procedura jest stworzona tak, aby zademonstrować, że pojazd został zaprojektowany i wyprodukowany zgodnie z wyszczególnionymi wskaźnikami recyklingu i odzysku.

2.6 Aby uzyskać homologację typu, producent musi najpierw przeprowadzić ocenę wstępną poprzez wyliczenie wskaźników recyklingu na specjalnych formularzach, która jest następnie zatwierdzana przez władze homologacyjne. Jednocześnie producent musi poinformować odpowiednie władze o proponowanej strategii ponownego wykorzystania i recyklingu typu pojazdu, dla którego występuje o homologację typu, poprzez sporządzenie instrukcji złożenia, co wymagane jest już dyrektywą PWE.

2.7 Samochody są wyjątkowo skomplikowanymi produktami i mogą składać się z ponad 10 000 części składowych. Dlatego też szczegółowe sprawdzanie wszystkich obliczeń dla każdego pojazdu jest niewykonalne. W związku z tym i wyłącznie dla potrzeb homologacji typu, proponuje się przeprowadzanie szczegółowych kontroli na jednym lub kilku „pojazdach odniesienia”, wybranych z różnych wersji jednego typu, które sprawiają największe problemy w zakresie ich ponownego wykorzystania, recyklingu i odzysku.

2.8 Dyrektywa zakazuje ponownego wykorzystania części składowych, które mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i/lub środowiska. Te części składowe, które są zawarte na osobnej liście, nie mogą być ponownie wykorzystywane do budowy nowych pojazdów.

2.9 Wybrane kategorie pojazdów nie są objęte wnioskiem: pojazdy przeznaczenia specjalnego (ambulanse, przyczepy kempingowe); pojazdy produkowane w ograniczonych seriach (gdy nie więcej niż 500 pojazdów zostaje dopuszczonych do obrotu w każdym Państwie Członkowskim); oraz lekkie samochody ciężarowe, które wytwarzane są w kilku etapach (np. na etapie projektowania producent nie wie, jaka obudowa zostanie dodana do ramy).

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet po raz kolejny zwraca uwagę na zaangażowanie Komisji w stałe ulepszanie zarządzania odpadami tej kategorii. Podejście Komisji zasługuje na wsparcie, gdyż dąży do redukcji ostatecznie wyrzucanych odpadów do minimum, stosując ponowne wykorzystanie, recykling i odzysk celem przekształcenia problemu w korzyść - środowiskową i - potencjalnie - ekonomiczną.

3.2 Komitet zwraca również uwagę na kluczową rolę odgrywaną przez przemysł motoryzacyjny w umożliwianiu osiągnięcia pożądanego celu; od lat przemysł inwestuje w badania służące zaprojektowaniu pojazdów ułatwiających utylizację przy jednoczesnym zachowaniu innych priorytetów, na które zagrożenie utylizacji mogłoby mieć niekorzystny wpływ.

3.3 Dzięki połączeniu działań Komisji, zaangażowania producentów oraz legislacji rządowych jesteśmy na dobrej drodze do spełnienia wymogów dyrektywy PWE. Potwierdza to ostatni raport EZPSszczegółowo zajmujący się stanem wdrożenia dyrektywy w 15 Państwach Członkowskich oraz Norwegii.

### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Decyzja Komisji o wdrożeniu wymogów artykułu 7 ust. 4 dyrektywy PWE za pomocą doraźnej dyrektywy, a nie innych możliwych trybów postępowania jest poprawna z technicznego punktu widzenia i nie jest kwestionowana ze strony Komitetu.

4.2 Proponowane ustalenia stanowią jednak pewne problemy, tak dla producentów ze względu na wyższe koszty, jak i dla gremiów technicznych oraz władz homologacyjnych, które mogą nie być w stanie poradzić sobie z ogromnymi ilościami danych do sprawdzenia, których lista została podana w załączniku II do wniosku; niektóre z tych danych nie są istotne (np. ilość i układ cylindrów oraz pojemność silnika).

4.3 Aby ograniczyć te problemy, Komitet stoi na stanowisku, że można wprowadzić zmiany mające na celu zwiększenie wydajności i skuteczności procesu, lecz bez wypaczania i osłabiania ducha oraz celów wniosku. W szczególności, Komitet proponuje wprowadzenie zmian do następujących artykułów.

**Artykuł 4 ust. 5:** pojazd odniesienia, na którym mają być przeprowadzone testy homologacji typu, jest definiowany jako wersja pojazdu określona przez władze autoryzacji typu jako sprawująca największe problemy w zakresie ponownego wykorzystania, utylizacji i odzysku. Jeśli pod rozważenie weźmie się wszystkie instalacje zwykle znajdujące się w tym samym typie pojazdu, określenie pojazdu odniesienia nie zawsze będzie łatwe. Aby uniknąć nieporozumień pomiędzy różnymi stronami i oszczędzić cenny czas, najlepiej byłoby wyraźnie oświadczyć, że pojazd odniesienia zostanie określony na podstawie wspólnej zgody producentem a władzami homologacyjnymi jako sprawujący największe problemy w zakresie ponownego wykorzystania, recyklingu i odzysku.

**Artykuł 5 ust. 3:** punkt 6.2.2 memorandum wyjaśniającego przewiduje przeprowadzenie kontroli prototypów pojazdów w celu zweryfikowania informacji dostarczonych przez producenta oraz dostawców dotyczących oznakowania, cech materiałów, masy części składowych, itp. Artykuł 5 ust. 3 wyszczególnia kontrolę oznaczeń części składowych wykonanych z polimerów oraz elastomerów. Pomimo tego, w praktyce kontrole homologacji typu są przeprowadzane na prototypach wykonanych z „nieseryjnych” materiałów, które nie są oznaczone. Dosłowne stosowanie postanowień zmusiłoby producentów do wykonywania specjalnych prototypów wyłącznie dla potrzeb inspekcji, podnosząc w ten sposób i tak już wysokie koszty spełnienia wszystkich pozostałych wymogów dyrektywy. Mniej kosztownym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie zmian do artykułu 5 ust. 3 tak, aby wymagać od władz homologacyjnych sprawdzenia, czy producent podjął kroki (oraz przyjął na siebie odpowiedzialność) celem zapewnienia, że seryjnie produkowane części składowe wykonane z polimerów i elastomerów są oznaczone zgodnie z wymogami. Kontrole mogłyby być przeprowadzane przed wprowadzeniem pojazdów na rynek, wykorzystując pojazdy wyprodukowane podczas procesu homologacji typu do różnych testów (hamulców, poziomu hałasu, bezpieczeństwa, itp.), lub - jeszcze lepiej - mogłyby zostać przeprowadzone na pojazdach użytych do kontroli przystosowania do produkcji.

**Artykuł 10 ust. 3:** przewiduje, że wymogi dyrektywy będą stosowane do pojazdów, którym została przyznana nowa homologacja typu (tj. nowe typy) oraz nowo zarejestrowanym pojazdom (tj. całym liniom produkcyjnym) w okresie 36 miesięcy po wejściu dyrektywy w życie. Taki termin wydaje się być o wiele krótszy od zwykle wymaganego w podobnych sytuacjach; terminy stosowania wymogów dla nowo zarejestrowanych pojazdów są zwykle wyznaczane na dwa lub trzy lata po terminach dla pojazdów, którym została przyznana nowa homologacja typu, gdyż daje to producentom czas na przystosowanie pojazdów będących w produkcji do nowych wymogów. Jeden termin stworzyłby znaczne problemy dla producentów w zakresie przystosowywania ich produktów oraz w zakresie czasu trwania i dostępności uzyskania homologacji typu dla wszystkich modeli produkowanych przez nich pojazdów. Należy również pamiętać, że w procesie homologacji typu biorą udział nie tylko producenci, ale również gremia techniczne oraz władze homologacyjne, dla których trudnością może okazać się przyznanie homologacji typu dla tak dużej ilości różnych typów pojazdów w krótkim okresie czasu. W związku z tym, pomimo że Komitet nie przyłącza się do głosów proponujących zwolnienie pojazdów znajdujących się w produkcji z postanowień dyrektywy, uważa, że artykuł 10 ust. 3 powinien być zmieniony tak, aby nowe przepisy zaczęły obowiązywać nowo zarejestrowane pojazdy później po wejściu dyrektywy w życie (48 lub 60 miesięcy zamiast 36 miesięcy).

**Załącznik I ust. 9:** przewiduje, że na potrzeby kontroli materiałów i masy części składowych, producent musi udostępnić reprezentatywne pojazdy dla każdego typu nadwozia oraz części składowe przeznaczone dla tych pojazdów. Ten wymóg ponownie nakłada znaczne obciążenie tak na producentów, jak i na władze homologacyjne i nie wydaje się być niezbędny dla właściwego procesu homologacji typu. Na przykład nie wydaje się, aby był jakikolwiek sens w testowaniu wszystkich typów nadwozi (trzydrzwiowe, pięciodrzwiowe, minibus), gdy w tym przypadku również byłoby prościej zająć się tylko wersją pojazdu sprawiającą największe problemy w zakresie recyklingu.

## 5. Podsumowanie i wnioski

5.1 Komitet ponownie wyraża swoje uznanie dla pracy Komisji w ostatnich latach w celu zapewnienia, że odpady ze zdemontowanych samochodów są zagospodarowane w odpowiedzialny i inteligentny sposób.

5.2 W szczególności dyrektywa 2000/53 (dyrektywa PWE) przyczyniła się do ostatecznego zharmonizowania na poziomie UE zasad, które Państwa Członkowskie zaczęły ustalać w zakresie gromadzenia i przetwarzania pojazdów wycofanych z eksploatacji. Dyrektywa ta również wyznaczyła minimalne cele ponownego wykorzystania oraz odzysku odpadów oraz terminy na ich osiągnięcie.

5.3 Komitet korzysta z niniejszej okazji, aby zwrócić się z prośbą do Państw Członkowskich o to, aby czujnie przyglądały się przestrzeganiu właściwego zarządzania zużytymi częściami pojazdów (akumulatory, opony, itp.), które również są potencjalnymi źródłami zanieczyszczenia środowiska.

5.4 Komitet w pełni popiera stanowisko niniejszego wniosku, zakładające, że homologacja typu będzie przyznawana pojazdom silnikowym przez Wspólnotę tylko, jeśli te będą zaprojektowane w sposób zapewniający spełnienie wskaźników procentowych ponownego wykorzystania i odzysku zarządzonych w dyrektywie PWE.

5.5 Obawy Komitetu dotyczą wyboru instrumentu, tj. nowej dyrektywy, gdyż Komitet uważa, że można osiągnąć te same cele prościej i szybciej za pomocą innych środków. Na przykład, wystarczyłoby dodać zwrot „ocena zdolności producenta” do załącznika X dyrektywy 70/156/EWG (wspomnianego wcześniej jako podstawa systemu homologacji typu) analogicznie do procedury ustalania zdolności producenta do wytwarzania pojazdów identycznych z tymi, którym przyznano homologację.

5.6 Pomimo to, jak już zostało wspomniane powyżej, decyzja Komisji o zastosowaniu dyrektywy jest poprawna z technicznego punktu widzenia i nie może być kwestionowana w tym momencie, pomimo że nie stosuje się ona do coraz bardziej powszechnych nawoływań o uproszczenie prawa UE.

5.7 Z tych powodów Komitet ma nadzieję, że Komisja rozważy zmiany proponowane w niniejszej opinii. Nie prowadzą one do zmian, jeśli chodzi o ducha i cel wniosku, lecz uczynią proces mniej skomplikowanym i uciążliwym dla producentów, gremiów technicznych, władz homologacyjnych oraz - co nie mniej ważne - konsumentów, na których ostatecznie spada ciężar przedłużonych opóźnień i kosztów spowodowanych niepotrzebnie skomplikowaną legislacją.

Bruksela, 15 września 2004 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Roger BRIESCH

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dorobku filmowego oraz konkurencyjności związanej z nim działalności przemysłowej**

COM(2004) 171 final – 2004/0066 (COD)

(2005/C 74/04)

Dnia 26 marca 2004 r. Rada na podstawie art. 71 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, sporządziła swą opinię 8 lipca 2004 r. Sprawozdawcą był Paolo BRAGHIN.

Na 411 sesji plenarnej w dniach 15-16 września 2004 r. (posiedzenie z dn. 15 września 2004 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 129 do 3, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

## 1. Wstęp

1.1 Dokument Komisji obejmuje dwie części: **komunikat** w sprawie przedłużenia do dnia 30 czerwca 2007 r. szczególnych warunków zgodności z Traktatem dla pomocy państwowej dla produkcji kinowej i telewizyjnej, ważnych do czerwca 2004 r., oraz **zalecenie** w sprawie dorobku filmowego oraz konkurencyjności związanej z nim działalności przemysłowej.

1.2 Zalecenie to dotyczy wszystkich aspektów opieki nad dorobkiem filmowym (gromadzenie i katalogowanie materiałów, tworzenie baz danych, konserwacja, rekonstrukcja, wykorzystanie do celów edukacyjnych, naukowych, badawczych i kulturalnych oraz współpraca między instytucjami odpowiedzialnymi na szczeblu europejskim); proponuje ono również prawny obowiązek przekazywania do archiwum kopii utworów kinematograficznych jako środek zachowania i ochrony europejskiego dorobku audiowizualnego. Komisja zwróciła się do Komitetu o opinię na temat tego dokumentu.

1.3 Opiniowaniu przez Komitet podlega wyłącznie zalecenie. Jeśli chodzi o komunikat, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje stanowisko Komisji, która oświadcza, iż rozważa dopuszczenie wyższych kwot pomocy publicznej najpóźniej w terminie następnej wersji komunikatu pod warunkiem, że systemy pomocy spełniać będą ogólne warunki zgodności z Traktatem, a w szczególności ograniczone zostaną w tej branży bariery dla swobodnego przepływu pracowników, dóbr i usług wewnątrz Wspólnoty. Komitet zamierza przeanalizować wyniki analizy efektów obecnego systemu pomocy publicznej dla tej branży w celu oceny jej oddziaływania na gospodarkę i kulturę oraz ustalenia, czy istniejące mechanizmy są skuteczne, czy też należy poszukać innych mechanizmów i instrumentów.

## 2. Uwagi ogólne

2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zgadza się ze stwierdzeniem, że należy poprawić warunki konkurencyjności działalności przemysłowej związanej z dorobkiem

filmowym, w tym zwłaszcza wykorzystania nowoczesnych technologii takich jak digitalizacja. Wynika stąd propozycja wykorzystania jako podstawy prawnej zalecenia art. 157 Traktatu WE.

2.1.1 Komitet zgadza się z wyborem formy zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady, ponieważ instrument ten służy skutecznej współpracy między Państwami Członkowskimi oraz szerszej publicznej debacie w tej niezwykle ważnej dla kultury sprawie.

2.1.2 Komitet ma także nadzieję, że Komisja dokonywać będzie szczegółowej analizy wymaganych od Państw Członkowskich co dwa lata informacji w sprawie środków przyjętych w odpowiedzi na zalecenie, a także oceniać będzie, które środki – w tym również prawne – najbardziej sprzyjają współpracy oraz koordynacji niezbędnej dla zapewnienia skutecznej ochrony dorobku audiowizualnego oraz wykorzystania jego potencjału ekonomicznego.

2.2 Komitet zgadza się, że przekazanie dzieł kinematograficznych we władanie organom archiwizującym nie wiąże się koniecznie z przekazaniem praw autorskich i pokrewnych. Zresztą zgodnie z dyrektywą 2001/29/WE<sup>(1)</sup> Państwa Członkowskie mogą przewidzieć wyjątki lub ograniczenia w odniesieniu do szczególnych czynności zwielokrotniania dokonywanych przez ogólnodostępne biblioteki lub archiwa i nie mających na celu żadnych bezpośrednich ani pośrednich korzyści gospodarczych ani handlowych. Komitet popiera także dopuszczenie reprodukcji zdeponowanych dzieł kinematograficznych dla celów ich konserwacji (punkt 9 zalecenia).

2.3 Problemy prawne związane z prawami autorskimi i szczególnymi przypadkami reprodukcji dokonywanej przez ogólnodostępne biblioteki lub archiwa, a także z reprodukowaniem dla celów konserwacji, należy pilnie rozwiązać. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny proponuje oficjalne powierzenie rozwiązania tych kwestii zespołowi ekspertów wysokiego szczebla, względnie odpowiednią prężną sieć ekspertów krajowych, których opinii już zasięmano.

<sup>(1)</sup> Dyrektywa 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym. Dz.U. WE. L 167 z 22.06.2001 r.

2.4 Komitet życzyłby sobie skrócenia okresu między udostępnieniem filmu publiczności a terminem przekazania obowiązkowej kopii oraz przyjęcia rozwiązań ułatwiających również przekazywanie kopii utworów kinematograficznych i audiowizualnych należących do krajowego dorobku audiowizualnego, a powstałych przed wprowadzeniem prawnego obowiązku przekazywania kopii archiwalnych na podstawie zalecenia.

2.5 Komitet jest przekonany, że dzieła kinematograficzne i audiowizualne są jednocześnie wyrobami przemysłowymi i dobrami kultury, które należy chronić jako element wspólnego dziedzictwa europejskiego i promować jako nośnik pluralizmu; należy również wykorzystywać ich potencjał ekonomiczny. W konsekwencji prawny obowiązek przekazywania kopii archiwalnej należy wprowadzić w miejsce zasady dobrowolności także dla określonych rodzajów programów telewizyjnych produkowanych przez nadawców krajowych, ponieważ znacznie bardziej wprost niż dzieła kinematograficzne odzwierciedlają one płynność i dynamikę dzisiejszego życia społecznego i kulturalnego. Świadomy faktu, że nadawcy telewizyjni nie popierają koncepcji prawnego obowiązku przekazywania archiwalnych kopii programów, Komitet zachęca mimo to Komisję do bardziej wnikliwego zbadania tej sprawy w drodze analiz sektorowych w celu ustalenia, czy przynajmniej programy telewizyjne o największym znaczeniu społeczno-kulturalnym nie powinny podlegać obowiązkowi przekazywania kopii wobec faktu, że stanowią one również element audiowizualnego dziedzictwa kultury.

2.6 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zgadza się z poglądem, że przemysł filmowy ma ogromny potencjał tworzenia miejsc pracy, w tym również w dziedzinie ochrony dorobku kinematograficznego. Dotyczy to tym bardziej szeroko rozumianej branży audiowizualnej w obliczu bogactwa nośników i środków nadawczych oraz wielkiego potencjału, jaki reprezentuje technologia cyfrowa. Komitet żywi zatem nadzieję, że pomoc wszelkiego rodzaju obejmie również wszystkie dzieła audiowizualne ze szczególnym uwzględnieniem konkurencyjności tego sektora we wszystkich jego zróżnicowanych formach, a także iż możliwości szkoleniowe będą obejmować sektor audiowizualny w jak najszerszym znaczeniu zamiast ograniczać się wyłącznie lub w szczególności do sektora filmowego.

2.7 Komitet zgadza się z Komisją co do potrzeby dobrowolnego przekazywania do archiwów materiałów pomocniczych i promocyjnych, materiałów filmowych oraz dzieł kinematograficznych z lat ubiegłych, gdyż stanowią one ważną część europejskiego dziedzictwa audiowizualnego. Komitet podkreśla potrzebę wypracowania właściwych zachęt do gromadzenia tych materiałów oraz wyposażenia właściwych organów w fundusze potrzebne do w miarę szybkiego utworzenia systematycznego zbioru materiałów, odzwierciedlającego bogactwo tożsamości kulturowych w Europie oraz różnorodność jej mieszkańców.

### 3. Wnioski

3.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest przekonany, że dla osiągnięcia głównych założonych celów Komisja winna bezzwłocznie podjąć aktywne działania na miarę intencji wyrażonych w rozpatrywanym dokumencie, a w szczególności:

— ustalić tryb obowiązkowego przekazywania materiałów umożliwiający wzajemne połączenie i współdziałanie systemów krajowych oraz wspierać tworzenie europejskich norm katalogowania;

— zapewnić techniczne i prawne warunki powstania odpowiednio zabezpieczonych i aktualizowanych w czasie rzeczywistym archiwów on-line, które w przyszłości stworzą podstawę „europejskiej” bazy danych;

— zaproponować ogólnoeuropejski wzór umowy między właściwymi organami, deponentami materiałów oraz ewentualnie posiadaczami praw autorskich, zgodny z dyrektywą 2001/29/WE, w celu ułatwienia konserwacji dzieł, a następnie ich udostępniania dla celów badawczych i edukacyjnych;

— zdefiniować we współpracy z właściwymi organami warunki publicznego udostępniania zdeponowanych dzieł;

— wspierać współpracę między właściwymi organami na szczeblu krajowym i regionalnym, w szczególności poprzez tworzenie odpowiednich struktur oraz pomoc finansową, jeśli będzie taka potrzeba;

— wspierać wyznaczanie wzorców (*benchmarking*) na podstawie najlepszych praktyk i monitorować postępy za pomocą okresowych sprawozdań.

3.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa także, że Komisja, pozostając w zgodzie z zasadą subsydiarności, powinna odgrywać aktywną rolę we wspieraniu tego sektora odpowiednimi środkami finansowymi i kadrowymi w celu osiągnięcia następujących celów:

— utworzenia europejskiej filmografii audiowizualnej oraz wspólnej realizacji przedsięwzięć edukacyjnych i badawczych; trudno bowiem spodziewać się zadowalających wyników po dobrowolnej współpracy, zważywszy na znacznie zróżnicowanie środków i tradycji kulturowych w 25 Państwach Członkowskich;

— umożliwienie archiwizacji dawnych dzieł z nowych Państw Członkowskich; mają one bowiem bogatą produkcję filmową, stanowiącą świadectwo ich historii, kultury, sposobu życia oraz zwyczajów, której przetrwanie jest jednak zagrożone ze względu na szczupłość środków przeznaczonych na ten cel;

- utworzenie odpowiedniej struktury umożliwiającej lepsze wykorzystanie funduszy będących w dyspozycji organów krajowych lub regionalnych i promującej upowszechnianie produkcji filmowej w całej Europie i na świecie przy użyciu najnowocześniejszych metod multimedialnych (np. płyty DVD z materiałami archiwalnymi z napisami w kilku językach europejskich; może to umożliwić „zarabianie na sobie” nawet dawnym utworom), w tym zwłaszcza utworów dotyczących tematów stanowiących przedmiot zainteresowania lub polityki Wspólnoty (takich jak ochrona dzieci lub wizerunek kobiety) lub konkretnych tradycji (np. filmy animowane, filmy dla dzieci czy filmy dokumentalne);
- ściąganie uwagi publicznej na dzieła prezentowane na regionalnych lub lokalnych festiwalach tematycznych w celu promowania produkcji niezależnych, realizowanych przez reżyserów działających poza głównym nurtem komercyjnym, w razie konieczności poprzez obowiązek przekazywania kopii archiwalnych;
- promowanie szkolenia w dziedzinie konserwacji i rekonstrukcji filmów, wymagającej wysokiego poziomu profesjonalizmu oraz stosowania nowych technik, przez odpowiednie finansowanie ze środków wspólnotowych, najlepiej w ramach kolejnej edycji programu MEDIA Training.

3.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny ma także nadzieję, że w trwającej dyskusji nad nowym programem MEDIA Training w większej mierze uwzględnić się będzie szkolenie w zakresie nowych technologii oraz nowych wymogów dotyczących gromadzenia, katalogowania, konserwacji i rekonstrukcji utworów kinematograficznych i telewizyjnych oraz generalnie materiałów filmowych. W szczególności należy rozszerzać szkolenia w zakresie wykorzystania i znajomości nowych technik i metod archiwizowania, zarządzania bazami danych oraz znormalizowanych metod utrwalania utworów w wysokiej jakości formatach cyfrowych, wraz z kursami doszkalającymi dla operatorów, tak aby wyniki tych prac mogły być udostępniane jak najszerszej publiczności, w tym zwłaszcza naukowcom i nauczycielom.

Bruksela, 15 września 2004 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego  
Roger BRIESCH

---

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Rady dotyczącej wspólnotowego systemu podatku od wartości dodanej (nowa redakcja)

(COM(2004) 246 final - 2004/0079 (CNS))

(2005/C 74/05)

Dnia 30 kwietnia 2004 r. Rada Unii Europejskiej postanowiła na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej, Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 13 lipca 2004 r. Sprawozdawcą był Umberto Burani.

Na 411 sesji plenarnej w dniu 15 września 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 6 przy 10 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

### 1. Wstęp

1.1 Proponowana dyrektywa <sup>(1)</sup> nie ma wiele wspólnego z rutynowym procesem kodyfikacji przepisów wspólnotowych. Komisja stwierdziła, że **przepisy dotyczące podatku VAT** – ujęte początkowo w szóstej dyrektywie Rady 77/388/EWG, a następnie wielokrotnie nowelizowane – wymagają radykalnego uporządkowania. Rzeczywiście, z biegiem lat prawo o VAT było kilkakrotnie zmieniane, korygowane i rozszerzane; nieuniknionym wynikiem tych zmian są istniejące obecnie powtórzenia, niejasności i dublowanie się przepisów. Uznano zatem za słuszne **przerebadanie** dyrektywy pod kątem poprawy jasności i zrozumiałości tekstu, nie zmieniając jednak znaczenia i zakresu przepisów; zadanie takie daleko wykracza poza **sporządzenie tekstu jednolitego**.

1.2 Z tą samą myślą wprowadzono kolejne zmiany, zapewniające zgodność z uzgodnionymi wspólnie przez Radę, Parlament Europejski i Komisję zasadami **dobrej legislacji**. Nowy tekst przedstawiono do zatwierdzenia Radzie i Parlamentowi Europejskiemu: choć wprowadzone w nim zmiany mają głównie charakter formalny, nie mamy tu do czynienia z kodyfikacją, lecz właśnie z **nową redakcją**, która umożliwia skodyfikowanie przepisów poprzez zebranie ich wszystkich w jednym akcie prawnym zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym z roku 2001 <sup>(2)</sup>.

1.3 Tekst propozycji dyrektywy, stanowiący owoc godnego podziwu wysiłku Komisji **zastępuje i uchyla szóstą dyrektywę w sprawie VAT**: każdy artykuł przerebadowano, starając się go uprościć i skrócić; w rezultacie liczba artykułów zwiększyła się z 53 do 402. Tekst uzupełniony został o **spis treści**, który ma przyspieszyć i ułatwić jego lekturę; innowacja ta bez wątpienia zasługuje na pochwałę.

### 2. Uwagi Komitetu

2.1 Ponieważ mamy tu do czynienia w zasadzie z nową redakcją, a nie z nową dyrektywą, Komitet mógłby się ograniczyć do **przyjęcia do wiadomości** wyników pracy Komisji i wyrażenia z nich zadowolenia. Skorzystają na nich bowiem

zarówno podmioty gospodarcze, jak i organy administracji, gdyż będą teraz mogły szybciej odnaleźć interesujące ich przepisy, a także w większym stopniu polegać na pewności ich wykładni. Sprawozdawca skądinąd niewiele może zrobić poza przyjęciem za dobrą monetę deklaracji Komisji, zgodnie z którą **obecnie przepisami**: nie ma on bowiem możliwości przeprowadzenia szczegółowej kontroli. Dokonali jej już zresztą eksperci krajowi i podmioty gospodarcze, których opinii Komisja zasięgnęła.

2.2 Nie zmienia to faktu, iż mniej powierzchowne spojrzenie na propozycję uprawnia do sformułowania szeregu spostrzeżeń dotyczących **meritum polityki w zakresie podatku VAT** lub wręcz polityki fiskalnej w ogóle, **której deklarowanym celem jest harmonizacja warunków działania w ramach rynku wewnętrznego**. W propozycji dyrektywy stwierdza się bowiem (5 punkt preambuły), że „system podatku od towarów i usług osiąga najwyższy stopień prostoty i neutralności wówczas, gdy podatek nakładany jest **w sposób jak najpowszechniejszy** (...)”; w interesie wspólnego rynku i Państw Członkowskich jest przyjęcie **wspólnego systemu**”.

2.3 W kolejnych punktach preambuły Komisja wyraża się jednak ostrożnie: stwierdza bowiem, że „zmiany należy wprowadzać stopniowo, gdyż **harmonizacja podatków obrotowych doprowadzi w Państwach Członkowskich do znacznych zmian w strukturze podatków**”; zauważa również, iż nawet jeżeli stawki i zwolnienia nie zostaną całkowicie zharmonizowane, wspólny system VAT musi mieć **neutralny efekt dla konkurencji** w każdym Państwie Członkowskim.

2.4 Komitet ustalił, że stwierdzenia te pochodzą z preambuły do **pierwotnego tekstu** szóstej dyrektywy. Fakt, że po bez mała czterdziestu latach odczuwa się potrzebę ich powtórzenia, oznacza siłą rzeczy, że wciąż tkwimy jeszcze w punkcie wyjścia, a w najlepszym razie – że osiągnięty postęp jest niewielki. **Harmonizacja stoi w miejscu**; inne sygnały – o których niżej – również nie uzasadniają do optymizmu.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 246 final – 2004/0079 (CNS)

<sup>(2)</sup> Dz.U. nr C 77 z 28.03.2002 r.

2.5 Należy tu przypomnieć po raz kolejny, że obowiązujący system podatku VAT ma charakter „przejściowy” i że wciąż brak oznak woli dokonania decydującego kroku w kierunku przyjęcia jakichś rozwiązań „docelowych”. Wskazuje to wyraźnie na zwątpienie w zasadność takiego systemu; Komitet wypowiadał się już na ten temat - przedstawiając konkretne propozycje - w opinii w sprawie miejsca opodatkowania usług (<sup>1</sup>).

2.6 Kolejne uwagi dotyczą systemu **zwolnień**; jeśli nawet są one naprawdę niezbędne, winny one w każdym wypadku - w interesie jednolitego rynku - mieć charakter **tymczasowy**. Ostatnie zwolnienia przyznano dziesięciu **nowym państwom członkowskim** - jedne na zasadach przejściowych, inne bez określania limitu czasowego. Nadal obowiązuje też szereg **zwolnień** przyznanych państwom, które przystąpiły do UE w tzw. **drugiej fali rozszerzenia** (Austria, Grecja, Finlandia, Portugalia, Hiszpania i Szwecja). Wypada tu zauważyć, że tylko nieliczne z tych zwolnień ujęte są w dyrektywach zmieniających szóstą dyrektywę VAT; większość natomiast została „ukryta” w aktach przystąpienia nowych Państw Członkowskich. Jedną z zalet propozycji nowej dyrektywy jest właśnie to, iż niejako wydobywa ona na światło dzienne **wszystkie te zwolnienia** niezależnie od podstawy, na której zostały przyznane.

2.7 Najwyraźniej brak natomiast woli przeanalizowania ich - nawet tych najdawniejszych - po to by je uchylić. Trzeba zresztą przyznać, że również **państwa założycielskie** nie są zainteresowane powracaniem do tej kwestii. One także w swoim czasie korzystały ze **zwolnień** i wystrzegają się ich podważania (przynajmniej dopóki obowiązywać będzie „system przejściowy”). Przykładowo wymienić można słynną **stawkę zerową**, przyznaną pierwotnie dwu krajom, która - zamiast zniknąć - została następnie rozszerzona na kolejne nowe państwa.

2.8 Faktem jest, iż nie wszystkie tego typu wyłączenia są pozbawione podstaw: niektóre z nich mają charakter trwały i dotyczą terytoriów zamorskich, wysp, regionów peryferyjnych, które w momencie uchwalania danych przepisów wykazywały niski poziom rozwoju. Mając jednak na uwadze czas, jaki upłynął od tamtej pory, należałoby chyba **ponownie przeanalizować listę zwolnień o charakterze terytorialnym** w celu ustalenia, czy nadal utrzymują się okoliczności, które uzasadniały wówczas ich przyznanie.

2.9 Kolejne ważniejsze zwolnienia obejmują **małe przedsiębiorstwa**: szesnaście Państw Członkowskich (nowe państwa oraz kraje „drugiej fali”) uprawnione są do **zwalniania z podatku** nawet podmiotów, których obroty przekraczają progi

przewidziane w szóstej dyrektywie. Komitet nie wie, jak się odnieść do tej sytuacji: o ile zwolnienia te dadzą się ewentualnie uzasadnić w przypadku dziesięciu nowych członków UE, trudno stwierdzić, dlaczego miałyby one **nadal obowiązywać** w przypadku pozostałych państw - po dwunastu latach od ich przystąpienia.

2.10 Komitet jest zdania, iż zwolnienie z podatku VAT przedsiębiorstw, o których mowa w poprzednim punkcie, może stanowić przypadek **zakłócenia konkurencji** - co prawda o ograniczonym zasięgu. Komitet zwraca się zatem do Państw Członkowskich i Komisji o poświęcenie temu aspektowi większej uwagi.

### 3. Wnioski

3.1 Komitet gratuluje Komisji ogromnego dzieła wykonanego sumiennie i dokładnie, a przede wszystkim zgodnie z zasadą **przejrzystości**. Bez spełnienia tego ostatniego warunku nie byłoby szans zdać sobie sprawy, jak bardzo **zasady ogólne** - które winny obowiązywać wszystkich na równi - cierpią z powodu licznych **zwolnień, wyjątków, przypadków szczególnych**. Owszem, odstępianie od zasady nie zawsze bywa bezpodstawne; tym niemniej sytuacja wymaga, by Państwa Członkowskie przystąpiły do **renegocjacji** - a w miarę możliwości likwidacji - zwolnień, które utraciły rację bytu.

3.2 Komitet odnosi wrażenie, że brak po temu woli politycznej. Wręcz przeciwnie - jedno z największych Państw Członkowskich sformułowało już „**ogólne zastrzeżenie**”, które może zagrozić przyjęciu zgłoszonej przez Komisję propozycji dyrektywy. Podobnie jak i w przeszłości trudno znaleźć powody do optymizmu: **komunikat Komisji z roku 1996**, zawierający propozycję harmonizacji stawek podatku wraz z harmonogramem prac, utknął w Radzie i nigdy nie został poddany pod dyskusję; niewiele bardziej skuteczny - jak dowodzą fakty - okazał się **komunikat z roku 2000** w sprawie nowej strategii na rzecz podatku VAT.

3.3 Nie jest zamiarem Komitetu potępienie w niniejszej opinii polityki Państw Członkowskich w dziedzinie podatku VAT. Komitet doskonale zdaje sobie sprawę z tego, jak wiele czynników wewnętrznych - zarówno gospodarczych, jak i politycznych - wpływa na decyzje Państw Członkowskich. Pragnie jednak wyrazić życzenie, by **całość tej dziedziny legislacji została niezwłocznie poddana przeglądowi** w celu wprowadzenia **systemu docelowego** oraz likwidacji - a przynajmniej ograniczenia - jednej z **głównych przeszkód w realizacji jednolitego rynku** rządzącego się wspólnymi, jednolitymi zasadami.

Bruksela, 15 września 2004 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Roger BRIESCH

(<sup>1</sup>) Dz.U. C 117 z dn. 30.04.2004 r. .



## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ulepszenia ładu gospodarczego w UE

(2005/C 74/06)

29 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust.2 swojego Regulaminu, zdecydował o sporządzeniu opinii w sprawie „ulepszenia ładu gospodarczego w UE”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, która była odpowiedzialna za przygotowanie prac na ten temat, wydała swoją opinię dnia 13 lipca 2004 r. Sprawozdawcą był **Joost van Iersel**.

Na 411 sesji plenarnej w dniach 15/16 września 2004 r. (posiedzenie z dnia 15 września) Komitet stosunkiem głosów 130 do 3, przy 7 głosach wstrzymujących przyjął następującą opinię:

### STRESZCZENIE

Unia Europejska wkracza w nową fazę. 2004 jest rokiem akcesji dziesięciu nowych Państw Członkowskich, nowej Komisji, nowego Parlamentu Europejskiego a także, miejmy nadzieję, rokiem konstytucji. W tym roku przygotowujemy się na rok 2005 średniookresowy przegląd Strategii Lizbońskiej. Analizy Komisji, włączając te przedstawione w Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej, zwracają uwagę na braki w postępie integracji. Braki te można częściowo przypisać słabej koniunkturze gospodarczej, w części wynikają one jednakże także z niedostatecznej gotowości po stronie Państw Członkowskich do stanowczego przestrzegania ustalonych celów i uzgodnień. Niezwykle istotne jest pobudzenie wzrostu gospodarczego i ożywienie Strategii Lizbońskiej. Opinia koncentruje się na zarządzaniu tą strategiczną koncepcją, niezbędną dla wiarygodności i efektywności Unii. Istnieje pilne zapotrzebowanie na wzbudzające zaufanie ramy instytucjonalne w zakresie właściwego podziału zadań w Unii - kto, za co odpowiada i kiedy? - oraz w zakresie realizacji w Państwach Członkowskich celów i dyrektyw przyjętych przez Radę Europejską i rady specjalistyczne. Istnieją pozytywne wzorce dla Strategii Lizbońskiej „nowego stylu”: należą do nich „Europa '92” oraz Unia Gospodarcza i Walutowa. Opinia zdecydowanie opowiada się za metodą wspólnotową. Potrzebne jest podejście zintegrowane, na podstawie wcześniej przyjętego planu, podzielonego na kolejne etapy.

### 1. Wstęp

1.1 Unia Europejska znajduje się w fazie krytycznej. Stawia czoła poważnym wyzwaniom: poszerzeniu, potrzebie stworzenia pozytywnych impulsów dla wzrostu gospodarczego i konkurencyjności, projektowi konstytucji oraz potrzebie stanowczej reakcji na malejące zaufanie do Unii. Te trudne zadania wymagają efektywnej, spójnej polityki i jej właściwego wdrażania. Na podstawie *Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej na lata 2003-2005*, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wydał w zeszłym roku dwie opinie w tej sprawie <sup>(1)</sup>

1.2 W przedmiotowym zakresie istnieje jednak potrzeba bardziej dogłębnych przemyśleń. Efektywna polityka i integracja jest nie do pomyślenia bez jasnych i wiarygodnych ram instytucjonalnych, gwarantujących realizację europejskich zobowiązań.

<sup>(1)</sup> Dz. U. C 133 z dn. 6 czerwca 2003 r.  
Dz. U. C 80 z dn. 30 marca 2004 r.

1.3 Analiza Komisji, przedstawiona w komunikacie z 21 stycznia 2004 r. <sup>(2)</sup> wraz z aktualizacją na rok 2004 z 7 kwietnia 2004 r. <sup>(3)</sup>, potwierdza tendencje z roku 2003. Podobnie rzecz się ma z nagłym charakterem jej zaleceń. Z tego powodu EKES wyraźnie koncentruje się w swojej opinii na warunkach ramowych natury instytucjonalnej i administracyjnej, tj. *dobrym zarządzaniu*. Zarządzanie stanowi fundamentalne zagadnienie dla UE 25 państw <sup>(4)</sup>.

1.4 Wiele kręgów podziela obawy EKES. Podobnie jak Komisja kolejne prezydencje - irlandzka i holenderska - oraz organizacje przemysłowe i społeczne kładą ogromny nacisk na konkretne działania i ich realizację. Uroczyste deklaracje, bez nadania sprawom dalszego biegu mają efekt przeciwny do zamierzonego. Implementacja działań jest celem fundamentalnym <sup>(5)</sup>.

1.5 Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej oceniają politykę makroekonomiczną i budżetową Państw Członkowskich, politykę zatrudnienia i postępy w zakresie rynku wewnętrznego. Dlatego stanowią praktyczną ilustrację zarówno zróżnicowania kompetencji należących do szczebla UE i krajowych szczebli politycznych jak również rozbieżności sytuacji w Państwach Członkowskich.

1.6 Słaby wzrost gospodarczy i brak podporządkowania się przez Państwa Członkowskie zobowiązaniom przyjętym przez Radę Europejską złożyły się na następujący obraz ogólny:

— polityka budżetowa: narastający spadek dyscypliny budżetowej;

<sup>(2)</sup> Komunikat Komisji w sprawie wdrażania Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej na lata 2003-05, (COM (2004) 20 final)

<sup>(3)</sup> Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej na lata 2003-05 - aktualizacja na rok 2004, (COM(2004) 238 final)

<sup>(4)</sup> EKES wydał opinię w tej sprawie w 2002 r. - zob. Dz. U. C 221 z 17.9.2002

<sup>(5)</sup> Równocześnie, coraz większy nacisk kładzie się na lepsze regulacje UE: zob. *Plan działania na rzecz lepszych regulacji z 2003r.*, oraz Konkluzje Rady ds. Konkurencyjności z dn. 17 i 18 maja 2004 r.

- opóźnienie we wzmacnianiu konkurencyjności przez gospodarkę opartą na wiedzy;
- niedostateczne inwestycje na zwiększenie wydajności, w szczególności na technologie informatyczne i komunikacyjne (ICT) oraz szkolenia i wiedzę;
- niepewny klimat inwestycyjny;
- przenoszenie określonych inwestycji do regionów poza Unią;
- presja na rynek zatrudnienia;
- polityka rynku pracy: niedostateczne reformy i dostosowania.

1.7 Gospodarczy obraz Europy prezentuje się chwilowo nieco bardziej pozytywnie, jednak ożywienie jest nadal kruche. Wzrost gospodarczy w USA jest wyższy. Tymczasem to przede wszystkim Chiny i Indie rozwijają się z coraz bardziej zdumiewającą szybkością.

1.8 Mamy do czynienia z globalizacją strumieni finansowych i inwestycji, jednakże w ramach tej globalizacji zaznaczają się istotne społeczno-gospodarcze i polityczne różnice pomiędzy regionami świata. Wszystko to składa się na ramy odniesienia dla Europy.

1.9 W tym roku zarówno Komisja jak i Rada muszą głębiej rozważyć kwestię odpowiedniego podejścia i instrumentów:

- UE wkracza w zupełnie nową fazę: dziesięć nowych Państw Członkowskich, nowy Parlament Europejski, nowa Komisja, stopniowe dostosowywanie aparatu Komisji do nowych warunków - wszystko to w momencie, gdy nie przyjęto jeszcze konstytucji.
- Rozszerzenie jest znaczne w sensie ilościowym, jednakże Unia wkracza w nową erę także pod względem jakościowym. Staje się znacznie bardziej różnorodna kulturowo.
- Tendencje na rynku produktów i usług oraz utrzymująca się nerwowość na rynkach finansowych w coraz większym stopniu skłaniają Państwa Członkowskie ku jednakowym stanowiskom politycznym i efektywnej integracji.

## 2. Analiza na rok 2004

2.1 Celem *Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej na lata 2003-2005* jest doprowadzenie do integralnego podejścia w dziedzinie:

- polityki makroekonomicznej zorientowanej na wzrost i stabilizację;

- wzmocnienia potencjału wzrostu w Europie poprzez reformy gospodarcze;
- umocnienia zrównoważonego charakteru tego wzrostu.

2.2 Pakt na rzecz Stabilizacji i Wzrostu przez lata zapewniał mocne oparcie i zaufanie pomiędzy Państwami Członkowskimi. Niekorzystna koniunktura gospodarcza jest jednak obecnie przyczyną rozluźnienia przyjętej dyscypliny. Zasady proceduralne są wystarczająco jasne, problemem jest natomiast brak efektywnej możliwości wymuszania realizacji zawartych porozumień. Tym niemniej spora część Państw Członkowskich, zarówno tych należących do strefy euro jak i znajdujących się poza nią, nadal podejmuje wysiłki na rzecz przestrzegania wymaganej dyscypliny budżetowej. Udaje się to w szczególności skandynawskim Państwom Członkowskim.

2.3 Różnice opinii w sprawie Paktu na rzecz Stabilizacji i Wzrostu spowodowały wszczęcie przez Komisję, w listopadzie zeszłego roku, postępowania przeciwko Radzie przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości.<sup>(1)</sup> Jej zdaniem, Rada nie respektowała w tym przypadku kompetencji przyznanych Komisji. Tak istotna różnica zdań nie wpływa korzystnie na konsultacje między partnerami w Radzie ECOFIN.

2.4 Komisja odnotowuje, że pole manewru dla rządów uległo znaczącemu zawężeniu. Jedynie pięć Państw Członkowskich wydaje się mieć równowagę lub nadwyżkę budżetową w roku 2003, natomiast pozostałe cechuje uporczywy, rosnący deficyt budżetowy. Z raportu Komisji z 7 kwietnia br. - aktualizacji na rok 2004 wynika, że sytuacja budżetowa w Państwach Członkowskich ulegała gwałtownemu pogorszeniu, prowadząc do wyższego poziomu długu publicznego. To z kolei wymaga zastosowania instrumentów redukcji zadłużenia, kosztem inwestycji na przyspieszenie wzrostu i zatrudnienia.

2.5 Komisja kieruje specjalne zalecenia do tych Państw Członkowskich. Mimo podobnego rozwoju koniunktury założenia budżetowe Państw Członkowskich są bardzo zróżnicowane. Stąd wynika szerokie spektrum zaleceń.

2.6 Komisja zdaje się nie dysponować odpowiednim instrumentarium umożliwiającym jej właściwą ocenę jakości wydatków rządowych w Państwach Członkowskich. Dlatego trudno jest osądzać je w aspekcie uzgodnionych ram budżetowych.

2.7 Roczny raport bada zabezpieczenie społeczne, rynek pracy, rynek wewnętrzny i proces lizboński. Jego spektrum obejmuje wiele małych jak i dużych celów. Osiągnięcie tych celów jedynie częściowo zależy od decyzji podejmowanych na szczeblu Wspólnoty. Wiele aspektów polityki zastrzeżonych jest dla Państw Członkowskich. Dodatkowo istnieją kwestie, na które nawet rząd centralny posiada wpływ marginalny, takie jak podnoszenie poziomu „wiedzy”.

<sup>(1)</sup> Patrz wyrok Trybunału (Plenum) z dn. 13 lipca 2004 r., Sprawa C-27/04

2.8 Kompetencje Wspólnoty dotyczą głównie rynku wewnętrznego. W zakresie rynku pracy, zabezpieczenia społecznego, emerytur, polityki budżetowej, badań i rozwoju (B&R), opodatkowania i infrastruktury odpowiedzialność spoczywa głównie na Państwach Członkowskich, nawet jeśli w niektórych przypadkach „Bruksela” wprowadza ograniczenia dla swobody politycznej Państw Członkowskich. Wprawdzie w tych przypadkach Komisja często wydaje przewodnie zalecenia, jednakże Państwa Członkowskie realizują je w różnym zakresie.

2.9 Rynki pracy składają się z różnych segmentów, pomiędzy którymi występuje jedynie ograniczony przepływ pracowników. Prowadzi to Komisję do stwierdzenia, że jakkolwiek stworzono w ostatnich latach miliony nowych miejsc pracy, to zarazem nastąpił istotny wzrost bezrobocia. Nadal niska jest procentowo liczba starszych pracowników, a kobiety natrafiają na bariery na rynku pracy. Brak aktywności pociąga za sobą nieuniknione, negatywne skutki dla budżetów krajowych.

2.10 Przewidywany poziom zatrudnienia w całej Unii w roku 2005 ma wynieść 64,5 %, nadal jednak występują istotne różnice w jego poziomie pomiędzy Państwami Członkowskimi. Zatrudnienie wzrasta szybciej w państwach, w których partnerzy społeczni są zgodni co do metod uelastycznienia rynku i czasu pracy. Komisja utrzymuje, że osiągnięcie zamierzonego poziomu zatrudnienia - 70 % w roku 2010 - w decydujący sposób (ang. „crucially”) będzie zależec przede wszystkim od realizacji dalszych reform rynku pracy<sup>(1)</sup> Stąd jej silny apel o realizację zaleceń Grupy Zadaniowej ds. Zatrudnienia<sup>(2)</sup>.

2.11 Poza zmianami dotyczącymi zabezpieczenia społecznego Komisja opowiada się za większym zróżnicowaniem w kształtowaniu wynagrodzeń i większą elastycznością rynku pracy przy utrzymaniu właściwej ochrony miejsc pracy jak również za większą mobilnością. Rezultatem różnych tendencji legislacyjnych i wyników konsultacji społeczno-gospodarczej są istotne różnice pomiędzy Państwami Członkowskimi. Objawia się to, między innymi, w liczbie faktycznie przepracowanych godzin pracy oraz w wydajności. Tłumaczy to częściowo różnicę tempa wzrostu pomiędzy UE i USA.

2.12 Komisja zauważa, że od 1995 r. utrzymuje się w Europie tendencja ku niższej wydajności. Także w tym aspekcie istnieją poważne różnice pomiędzy Państwami Członkowskimi. W Europie kroku Stanom Zjednoczonym dotrzymują Finlandia, Szwecja i Irlandia. Opóźnienia we wzroście wydajności wynikają po części także z różnic we wprowadzaniu ICT oraz ogólnie innowacji w przemyśle. Nowe inwestycje napędzające wzrost są w Europie wprowadzane wolniej. Niesie to ze sobą konsekwencje w postaci opóźnień w inwestowaniu w tak zwane „nowe sektory zaawansowanych technologii”.

2.13 Tendencje demograficzne i starzenie się populacji są przedmiotem coraz większej troski, zarówno z powodu presji na budżety jak i (negatywnego) wpływu na wzrost. Niektóre państwa podjęły już obiecujące wysiłki w kierunku reformy emerytalnej przedkładające się w praktyce na podwyższenie wieku emerytalnego.

2.14 Brakuje dostatecznej konkurencji na rynku produktów i usług. Nadal mamy do czynienia z protekcjonizmem narodowym. Rynek wewnętrzny nadal nie jest do końca urzeczywistniony. Lansuje się nowe projekty w dziedzinie polityki konkurencji. Prace legislacyjne w sektorze usług finansowych czynią postępy: przyjęto ostatecznie 36 z 42 planowanych posunięć. Przepisy podatkowe dotyczące prywatnych inwestycji są także udoskonalane.

2.15 Transpozycja dyrektyw wspólnotowych na prawo narodowe jest coraz bardziej opieszala. Terminy nie są wystarczającym stopniu uwzględniane a transpozycja dyrektyw na ustawodawstwo często nabiera akcentów narodowych. Ma to miejsce przykładowo wówczas, kiedy dane Państwo Członkowskie poczyniło w Brukseli ustępstwa, by doprowadzić do kompromisu w Radzie, a następnie tego żałuje. Monitorowanie tego procesu staje się coraz trudniejsze.

2.16 Bez wątplenia odbierane są pozytywne sygnały w dziedzinie wiedzy i innowacji, jednakże z powodu zbyt małego ryzyka kapitałowego i niezadowalającego poziomu B&R, patentów oraz ICT wyniki nie spełniają pokładanych oczekiwań. Większość Państw Członkowskich daleka jest od osiągnięcia celu wydatkowania przynajmniej 3 % PKB na badania i rozwój, jak uzgodniono na szczycie w Barcelonie. Najlepsze wyniki mają w tym względzie Skandynawowie. Aby osiągnąć cel 3 % postanowiono, że 1/3 wydatków pochodzić będzie ze strony rządu, natomiast 2/3 ze strony gospodarki prywatnej. Jak się okazuje w większości przypadków ani rząd ani gospodarka prywatna nie osiągają wyznaczonego celu.

2.17 Nawet w okresie gospodarczej stagnacji równowaga gospodarki wymaga szczególnej troski i specjalnej legislacji. Istnieje wiele aspektów równowagi, jak to ilustruje sektor energetyczny. Komisja słusznie podkreśla aspekty środowiskowe, wskazując w tym zakresie w szczególności na niekorzystną sytuację w nowych Państwach Członkowskich. Komisja analizuje rozwój w tej dziedzinie na tle porozumień globalnych. Jednakże energia może stać się także zagrożeniem dla zrównoważonego wzrostu poprzez wzrost cen ropy naftowej spowodowany wzrostem popytu (Chiny) oraz polityczną kontrolę, której podlegają źródła energii.

<sup>(1)</sup> Economic Forecast, Wiosna 2004, str. 31

<sup>(2)</sup> Praca, praca, praca – Działania na rzecz wzrostu zatrudnienia w Europie - Raport Grupy Zadaniowej ds. Zatrudnienia kierowanej przez **Wima Koka**, 26 listopada 2003

2.18 W celu przywrócenia zaufania do firm i giełd papierów wartościowych po skandalach finansowych w szeregu firm, przedstawiane są projekty w zakresie europejskiej odmiany „ładu korporacyjnego” („*corporate governance*”).

2.19 Pierwszy raport o postępach obejmujący dłuższy okres czasu (lata 2003-2006) daje mieszany obraz. W podsumowaniu Komisja odnotowuje pewien postęp w odniesieniu do rynku pracy, polityki konkurencji, środowiska firm, nowych technologii, edukacji i emerytur. Sprawy przedstawiają się gorzej w zakresie integracji rynków, B&R, dostosowań społecznych i środowiskowych. Gwałtowne pogorszenie sytuacji budżetowej wielu Państw Członkowskich oraz brak woli politycznej do podjęcia działań w tym zakresie Komisja kwalifikuje jako kwestie dające szczególnie powód do obaw. Komisja stwierdza, że jeżeli reformy nie zostaną przyspieszone, osiągnięcie wyznaczonych celów w 2006 r. okaże się iluzją. Zaskożdziłoby to w równy sposób perspektywom finalizacji procesu lizbońskiego do 2010 r.

2.20 Komisja ocenia w aktualizacji na rok 2004, że nowe Państwa Członkowskie borykają się z problemami porównywalnymi do tych, które ma 15 wcześniejszych Państw Członkowskich (UE-15) jeżeli chodzi o sytuację budżetową, zadłużenie i zatrudnienie. Jak dotąd nowa Dziesiątka poczyniła niezwykle postępy, co ilustruje między innymi szybszy wzrost gospodarczy niż w UE-15, jakkolwiek w grupie tych państw dają się zaobserwować istotne różnice w rozwoju. Równocześnie Komisja wskazuje na istnienie ogromnej przepaści do pokonania pomiędzy Dziesiątką a UE-15.

2.21 Zdaniem EKES, „porównywalne problemy” nie oznaczają, że nowe Państwa Członkowskie znajdują się w tej samej sytuacji, co UE-15. Porównanie z tzw. „krajami kohezyjnymi” jest użyteczne jedynie w pewnym zakresie. Nowe Państwa Członkowskie należą do „rynków wschodzących”. Bezrobocie w niektórych państwach, zwłaszcza w szeregu regionów, jest bardzo wysokie. Restrukturyzacja przemysłu postępuje pełną parą. Skutkiem jest wysoki poziom bezrobocia frykcyjnego. Bardzo poważna jest zależność od zagranicznych inwestycji.

2.22 Dostosowaniu ustawodawstwa oraz procedur społecznych i gospodarczych do wysokiego poziomu UE-15 mogą towarzyszyć wstrząsy. Stabilizacja, niezbędna dla utrzymania rosnącego poziomu wewnętrznych i zagranicznych inwestycji,

zakłada efektywny nadzór finansowy i monetarny oraz odpowiednią przewidywalność procesu legislacyjnego. Stworzenie tego rodzaju stabilnego klimatu nie jest zagwarantowane i ma dlatego wysoki priorytet. EKES zgadza się z Komisją, że w celu stabilnego rozwoju pożądane jest, by Dziesiątka miała wyznaczony odrębny terminarz osiągnięcia celów finansowych i gospodarczych.

2.23 Istotnie narasta w Unii poczucie konieczności podjęcia pilnych działań. W konkluzjach Komisji, rad specjalistycznych i Rady Europejskiej regularnie przewijają się orientacje wspólnotowe. Niedawne listy przywódców państw wyrażają te same obawy<sup>(1)</sup>. W zasadzie zarysowuje się dalszy wspólnotowy kurs, jednakże nie jest jasne, w którym momencie i kto ma przejąć odpowiedzialność za nadzór nad jego wdrażaniem.

### 3. Rynek wewnętrzny, zatrudnienie i proces lizboński

3.1 W odniesieniu do rynku wewnętrznego Komisja wzywa do podjęcia w przyszłym roku pilnych działań na dwóch frontach<sup>(2)</sup>:

- Nowych działań w kluczowych dziedzinach, takich jak patent wspólnotowy, dyrektywa w sprawie własności intelektualnej, dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych oraz planu działania w dziedzinie usług finansowych, niezbędnych dla wzrostu i zatrudnienia. Dalsza zwłoka mogłaby spowodować efekt domina.
- Wzywa się Państwa Członkowskie do zapewnienia „lepszego ładu gospodarczego” („*better governance*”), tj. efektywnej współpracy pomiędzy Państwami Członkowskimi i skutecznej implementacji.

3.2 Oba te aspekty są niezbędne dla osiągnięcia celów z Lizbony oraz jako podstawa poszerzonego rynku wewnętrznego. Intensyfikacja handlu wewnętrznego i konkurencja zmuszają przedsiębiorstwa do osiągnięcia wyższej efektywności i wydajności, co na obszarze takim jak UE, gdzie wynagrodzenia są relatywnie wysokie, jest kluczem do konkurencyjności i długotrwałego dobrobytu.

3.3 Obecnie handel wewnętrzny praktycznie się zmniejsza, natomiast ceny na obszarze Unii ulegają raczej dywersyfikacji niż zrównaniu. Bilans inwestycji UE w pozostałej części świata oraz obcych inwestycji w UE wypada dla Unii niekorzystnie.

<sup>(1)</sup> List premiera **Blaira**, prezydenta **Chiraca** i kanclerza **Schrödera** z dnia 18 lutego 2004 r. oraz „Wspólny wkład do wiosennej Rady 2004 r.” (*Joint Contribution to the Spring Council 2004*) szefów rządów - **Aznara** (Hiszpania), **Balkenende** (Holandia), **Berlusconi** (Włochy), **Durão Barroso** (Portugalia), **Millera** (Polska) and **Partsa** (Estonia)

<sup>(2)</sup> Raport w sprawie wdrażania Strategii rynku wewnętrznego (2003-2005) z dn. 21 stycznia 2004 r. - COM(2004) 22 final

3.4 W odniesieniu do rynku wewnętrznego Komisja przedstawia następujący obraz. Obecnie trwają prace nad tzw. dyrektywami „nowego podejścia”. Nadal nie istnieje prawdziwy rynek wewnętrzny usług. Usługi mają 50 % udziału w europejskim PNB i zapewniają 60 % miejsc pracy, stąd priorytet dla niedawno zaproponowanej dyrektywy w sprawie swobodnego przepływu usług. Liberalizacja przemysłów sieciowych (energii, transportu i telekomunikacji) postępuje, jednak jesteśmy świadomi jak wiele problemów i przeszkód istnieje w tej dziedzinie. Brak harmonizacji niektórych podatków powoduje nadal zamieszanie na rynku wewnętrznym. Jednakże proces eliminacji fiskalnych wypaczeń posuwa się do przodu. Podobnie jak i plan działania w zakresie usług finansowych. Komisja wychodzi z założenia, że niestosowanie się przez władze do zasad przeprowadzania przetargów publicznych powoduje w sposób oczywisty wzrost cen. Temat ten znajdzie się ponownie na porządku dziennym. W związku ze starzeniem się populacji Komisja pragnie także wspierać międzynarodowy dostęp do usług zdrowotnych. Kwestia patentu europejskiego jest nadal przekładana z powodu opóźnień w procesie negocjacji

3.5 Uproszczenie przepisów jest prowadzone na podstawie „Planu działania na rzecz lepszych regulacji”. Nadal jednak wiele pozostaje do zrobienia. Szereg Państw Członkowskich nie prowadzi uzgodnionych analiz oddziaływania.

3.6 Wdrażanie stanowi istotny problem. Rynek wewnętrzny opiera się na zaufaniu, które zwłaszcza ze względu na rozszerzenie należy wzmocnić. Nową fazę, w którą wkracza Unia Europejska, dobrze ilustruje następujące zdanie: *„Jednak prawdziwy sukces na rynku wewnętrznym złożonym z 28 państw wymagał będzie odmiennego podejścia i innych stosunków pracy. Państwa Członkowskie muszą w pełni objąć w posiadanie swój własny rynek wewnętrzny i współpracować ze sobą oraz z Komisją, by funkcjonował on praktycznie.”* (1)

3.7 Trwają także prace nad Strategią Zatrudnienia. Odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa głównie na Państwach Członkowskich. Jednak systemy socjalne znajdują się w programie działania także na szczeblu europejskim: po pierwsze dlatego, że krajowa polityka budżetowa powinna być realizowana w uzgodnionych ramach europejskich, a po drugie w związku z reformami na rynkach pracy i starzeniem się populacji.

3.8 Podejście do zaleceń Grupy Zadaniowej ds. Zatrudnienia i ich realizacja zależy od decyzji podjętych na szczeblu krajowym. Zalecenia te stanowią mocne wsparcie dla procesu lizbońskiego. Dotyczą one obszernych dziedzin: większej elastyczności we wspieraniu przedsiębiorczości i innowacji, zwiększenia zatrudnienia oraz mobilizującego zabezpieczenia

(1) Raport w sprawie wdrażania Strategii na rzecz rynku wewnętrznego (2003-2005) z dn. 21 stycznia 2004 r. - COM(2004) 22 final

społecznego, inwestycji w edukację i szkolenia oraz partnerstwa na rzecz zmian; oznacza to aktywne zaangażowanie wszystkich zainteresowanych partnerów oraz udział w procesach przemian. Całą koncepcję najlepiej podsumowuje stwierdzenie *„Europa potrzebuje więcej pracowników, pracujących z większą wydajnością”*. W niedawno wydanej opinii EKES wyraził generalnie poparcie (opatrzone jednakże krytycznymi uwagami) dla wymienionych zaleceń Grupy Zadaniowej ds. Zatrudnienia (2).

3.9 Związek pomiędzy nadrzędnym procesem lizbońskim a stabilną polityką budżetową jest oczywisty. Raport na wiosenny szczyt Rady (3) stwierdza, że niewystarczające wdrożenie Strategii Lizbońskiej oznacza dla Europy spore straty, ponieważ oznacza niższy wzrost gospodarczy, niedostateczny wzrost zatrudnienia i opóźnienia w edukacji oraz badaniach i rozwoju.

3.10 Raport dotyczy wspomnianych już powyżej tendencji na rynku wewnętrznym i zatrudnienia. Odnośnie gospodarki opartej na wiedzy Komisja wzywa do większego inwestowania w wiedzę i sieci, w tym w badania i rozwój, edukację oraz szkolenia zawodowe.

3.11 Nadal brakuje interakcji pomiędzy sferą naukową a gospodarką, które pozostają zbyt oddalone od siebie. Nie sprzyja to osiągnięciu celu, jakim jest stworzenie gospodarki opartej na wiedzy. Rezultatem interakcji byłoby na pewno zwiększenie wydajności i wzmocnienie firm, jak ma to miejsce w USA. Obecnie brakuje dużej części tej wartości dodanej. Osobną wzmiankę należy poczynić na temat *„drenażu mózgow”* z Europy. Bilans przyjeżdżających i wyjeżdżających badaczy jest nadal ujemny (4) i ta tendencja nadal się nasila.

3.12 Komisja w swoim wiosennym raporcie, podobnie jak w innych raportach, przedkłada szereg jasno sformułowanych propozycji opartych na trzech filarach: inwestycje, konkurencyjność i reformy.

3.13 Wytyczne polityczne i raporty w sprawie rynku wewnętrznego, strategia zatrudnienia oraz proces lizboński są porównywalne, jeżeli chodzi o ich przedmiot i ocenę. Komisja zestawia wydatki publiczne z szeregiem dziedzin społeczno-gospodarczych. Dzięki temu uwydatnia problemy związane z przechodzeniem od wydatków na konsumpcję publiczną na wydatki produktywne.

#### 4. Ramy instytucjonalne

4.1 EKES zauważa, że sytuacja wymaga obecnie

— by pomimo trudnych warunków gospodarczych radykalna transformacja Unii złożonej z 15 członków w Unię złożoną z 25 członków odbyła się w jak najbardziej zrównoważony sposób;

(2) Opinia w sprawie środków wspierania zatrudnienia – Dz.U. C 110 z dn. 30 kwietnia 2004 r. (SOC/159)

(3) Raport Komisji na wiosenny szczyt Rady Europejskiej: Realizacja Lizbony - reformy na rzecz rozszerzonej Unii Europejskiej - COM(2004) 29 final/2

(4) Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego – badacze w Europejskim Obszarze Badawczym: jeden zawód, wiele karier – Dz.U. C 110 z dn. 30 kwietnia 2004 r. (INT/216) i komunikat Komisji zatytułowany „Europa a badania podstawowe” – Dz.U. C 110 z dn. 30 kwietnia 2004 r. (INT/229)

- by nadrobić jednocześnie opóźnienia w dziedzinie zobowiązań poczynionych wcześniej przez Radę Europejską, które nie straciły nic na swej aktualności; oraz
- by utrzymane zostało tempo i nadany został nowy impuls.

4.2 W opinii EKES wszystko to nie jest wyłącznie kwestią formułowania polityk. Równie ważne są czynniki organizacyjne - przede wszystkim monitoring i nadzór - oraz czynniki polityczne/kulturalne. W tym kontekście EKES przyjmuje z akceptacją do wiadomości analizy i wnioski Komisji zawarte w komunikacie z 21 stycznia 2004 r. oraz jego aktualizacji z 7 kwietnia 2004 r. Konkluzje Rady ds. Konkurencyjności z 17 i 18 maja są niestety zbyt ogólnikowe i mało konkretne. (¹)

4.3 Rozszerzenie Unii wymaga poświęcenia jeszcze większej uwagi dobremu ugruntowaniu instytucjonalnemu oraz starannemu wyznaczeniu kompetencji i obowiązków, w przeciwnym wypadku istnieje ryzyko jeszcze większego braku dyscypliny i rozluźnienia (²).

4.4 Przez lata rozwinął się model rozbieżnych kompetencji i decyzji wspólnotowych oraz międzyrządowych. Nawet projekt konstytucji jasno stwierdza, że Unia 25 Państw Członkowskich nie może funkcjonować w ten sam sposób, co Unia 15 Państw Członkowskich.

4.5 Wprowadzenie euro oraz właściwie funkcjonujący Pakt na rzecz Stabilizacji i Wzrostu powinny być doprowadzić do większej konwergencji w polityce gospodarczej. Jednakże zbyt wiele porozumień i decyzji nie ma charakteru wiążącego.

4.6 Fakt, że przyjęte rozwiązania nie przynoszą efektywnych wyników, stanowi poważne zagrożenie dla potencjału Unii Europejskiej.

4.7 W Radzie Europejskiej zdaje się panować zgodność w zakresie celów, jednakże często są one definiowane w formie zbyt ogólnej i nie dość konkretnej. Jednak dobre intencje polityczne nie przekładają się na możliwe do realizacji i faktycznie egzekwowane ustawodawstwo i przepisy.

4.8 W ostatnich latach wielkie nadzieje pokłada się w rywalizacji politycznej, ujawnianiu i piętnowaniu naruszających reguły oraz metodzie otwartej koordynacji. Jednak w warunkach pogorszenia koniunktury gospodarczej metody te nie są skuteczne. W praktyce Państwa Członkowskie nie dyskutują między sobą o swoich niedociągnięciach, bądź czynią to w niewystarczającym stopniu. W tych okolicznościach pole manewru samej Komisji jest ograniczone. W praktyce nie ma zadowalającej alternatywy dla metody wspólnotowej.

4.9 Rynek wewnętrzny daje powody do niepokoju. Cele i uzgodnienia w zakresie swobodnego przepływu oraz „równych warunków” nie zostały zrealizowane do końca albo w ogóle. Wyniki państw wskazują, że dyscyplina w zakresie transpozycji do prawa krajowego dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego ulega obniżeniu, niekiedy nawet znacznemu. (³)

4.10 Subsydiarność jest zasadą pozytywną. Jednakże rzadko poruszaną kwestią jest to, że nieuzasadnione odwoływanie się do tej zasady prowadzi bardzo często do rozbieżnej wykładni ustawodawstwa europejskiego w Państwach Członkowskich.

4.11 Są także różne prędkości, tak jak w przypadku Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). W UGW uczestniczy jak dotąd 12 członków, wkrótce liczba państw nieuczestniczących zwiększy się do 13. UGW, w której uczestniczy 12 państw a 3 pozostają poza, różni się od UGW, w której 12 państw uczestniczy, a 13 pozostaje poza nią, nawet jeśli weźmiemy pod uwagę, że nowe Państwa Członkowskie otwierają nową perspektywę gospodarczą. Należało będzie bardzo uważnie przestrzegać wymogu dyscypliny budżetowej, jak przewiduje to Traktat.

4.12 Euro musi znajdować oparcie w polityce makroekonomicznej Państw Członkowskich oraz dalszym rozwoju i pogłębianiu integracji jako całości.

4.13 Należy za wszelką cenę zagwarantować zasadę, że Unia opiera się na rządach prawa.

4.14 Dlatego też należy znaleźć sposób na zapewnienie, by Komisja i Rada przestały ograniczać się jedynie do wskazywania Państwom Członkowskim niedociągnięć lub ich ponaglenia, po czym przechodziły nad wszystkim do porządku dziennego. Proces lizboński oraz znaczące rozszerzenie wymagają po prostu ścisłej dyscypliny.

4.15 Strategia Lizbońska stanowi koncepcję strategiczną. W tym sensie jest porównywalna do wcześniejszych koncepcji strategicznych, które doprowadziły do zasadniczych postępów w integracji. W owych przypadkach planowanie prowadzone w ścisłej współpracy między Komisją a Państwami Członkowskimi obejmowało termin oraz ściśle kontrolowaną serię etapów. W końcu lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku dotyczyło to unii celnej, wpisanej do Traktatu. Także sukces „Europy '92” był rezultatem podobnego planowania. Dzięki zebraniu 297 ramowych dyrektyw w jednym systemie, na podstawie Jednolitego Aktu z 1987 r., przezwyciężono stagnację i poczyniono znaczne postępy w zakresie rynku wewnętrznego. Unia walutowa jest kolejnym pozytywnym przykładem. Od 1993 r. deficyty budżetowe wszystkich kandydatów uległy stałemu obniżeniu. Podobnie inflacja oraz stopy procentowe. Dzięki temu możliwe było planowe wprowadzenie euro i polityki walutowej gwarantowanej przez niezależny bank centralny.

(¹) Konkluzje Rady ds. Konkurencyjności z dn. 17 i 18 maja 2004

(²) EKES wydał w 2002 r. raport na ten temat – patrz Dz.U. C 221 z dn. 17 września 2002 r.

(³) Patrz Internal Market Scoreboard, wydanie 13, z dn. 13 lipca 2004 r., [http://www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/score/docs/score13/score13-printed\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/score/docs/score13/score13-printed_en.pdf)

4.16 W powyższych przypadkach wykorzystano z powodzeniem albo metodę wspólnotową, jak stało się w przypadku unii celnej i Europy '92, albo też pozytywną współpracę między Państwami Członkowskimi, która przyniosła pilnie pożądaný skutek, to znaczy udział w UGW. Problemem jest to, że w obecnym przypadku nie mamy do czynienia z żadną z tych dwóch sytuacji. Zadowolający postęp zależy obecnie rzeczywistość całkowicie od woli politycznej.

4.17 Rada Europejska z dn. 27 i 28 marca faktycznie podpisuje się pod analizami i wnioskami Komisji. Podkreśla ona znaczenie zrównoważonych budżetów czy nawet nadwyżek budżetowych, znaczenie stabilności cen oraz nalega na podporządkowanie się Paktowi na rzecz Stabilizacji i Wzrostu. Obok uwzględnienia spójności społecznej i zrównoważonego rozwoju Rada widzi dla pracy Rady ds. Konkurencyjności trzy priorytety: zdolność konkurencyjna, zdynamizowanie rynku wewnętrznego oraz lepsza legislacja. Ogólnie konieczne jest inwestowanie w wiedzę. W zakresie polityki rynku pracy Rada Europejska opowiada się za realizacją wskazań raportu Grupy Zadaniowej ds. Zatrudnienia.

## 5. Europa na nowym rozdrożu

5.1 Europa ponownie znalazła się na rozdrożu. Ożywienie gospodarcze jest wciąż kruche. Nie spełniają się oczekiwania związane z procesem lizbońskim. Unia Europejska wkracza w nową fazę, oznaczającą o 20 % większą populację oraz wzrost różnorodności. Równocześnie, w wyniku rozszerzenia pojawiły się nowe impulsy oraz perspektywa wzrostu i dobrobytu.

5.2 Stawką jest wiarygodność Unii. Uwzględnić należy znaczenie opinii publicznej oraz spadające poparcie dla procesu integracji.

5.3 Nie można pozwolić, by rozszerzenie doprowadziło do zamknięcia się Unii w sobie. Cały świat stanowi pole gry. EKES przyjmuje stanowisko, że głównym wskaźnikiem jest pozycja Unii w świecie, nie tylko względem stanów Zjednoczonych, lecz na ogólnym tle, włączając gwałtownie rozwijające i rozszerzające się rynki wschodzące, takie jak Chiny, południowo-wschodnia Azja i Indie, żądające swojego własnego miejsca w globalizacji.

5.4 Analizy i zalecenia Komisji i prezydencji Rady przygotowywane na wiosenny szczyt Rady utrzymywane są każdego roku w podobnym tonie. Istnieje prawie całkowita zgodność poglądów instytucji odnośnie tego, co Unia i Państwa Członkowskie powinny uczynić. Na pierwszy plan wysuwa się coraz bardziej konkurencyjność, jednakże Państwa Członkowskie wciąż postępują wbrew zaleceniom i uzgodnione decyzje są wdrażane niewłaściwie lub w ogóle nie podlegają wdrożeniu. Wykonanie i wdrożenie stanowią jeden z głównych problemów.

5.5 Z tych wszystkich powodów efektywne ożywienie procesu lizbońskiego jest bardzo istotne. EKES podkreśla ogromne znaczenie tej długoterminowej perspektywy. Przyjmuje on z aprobatą zainteresowanie Komisji i Rady Europejskiej tą kwestią oraz wspólny program działania zarówno dla starych jak i nowych Państw Członkowskich.

5.6 Celem tego programu nie może być nic innego jak pogłębienie integracji. Bez takiego pogłębienia Unia 25 Państw Członkowskich będzie zdolna do osiągnięcia co najwyżej poziomu strefy wolnego handlu. W kontekście przyszłej globalnej gry interesów nie jest to opcja pożądana dla europejskiej gospodarki, firm i obywateli.

5.7 Formułowanie na szczeblu UE procesu lizbońskiego „nowego stylu” - wzmocnienie konkurencyjności oraz intensyfikacja wiedzy będącej podstawą gospodarki, wspieranie równowagi, konsultacji i dialogu społecznego - może mieć pozytywne skutki także dla niezależnej polityki poszczególnych Państw Członkowskich.

5.8 Wytyczne polityczne wskazują, że zdrowe finanse publiczne oraz publiczne i prywatne inwestycje wymagają spójnych, przejrzystych i wzbudzających zaufanie ram, które zagwarantować muszą Rada i Komisja. Unia pilnie potrzebuje dynamizmu. Europa ponownie znalazła się na rozdrożu.

## 6. Zalecenia i wnioski

6.1 W tym procesie EKES przyjmuje następujące założenia:

- w odniesieniu do analiz i celów, należy dokonać jasnego rozgraniczenia, co wchodzi w zakres kompetencji decyzyjnych Unii Europejskiej, a co w zakres kompetencji decyzyjnych Państw Członkowskich;
- dla utrzymania wiarygodności i uniknięcia niepowodzenia, należy wytyczać jedynie cele realistyczne;
- wzrost gospodarczy oraz proces lizboński „nowego stylu” powinny zajmować centralną pozycję wśród tych celów, zarówno dla wzmocnienia konkurencyjności jak i wsparcia przemian strukturalnych;
- Państwa Członkowskie nie powinny obwiniać „Brukseli” za europejskie cele, które same między sobą uzgodniły.

6.2 Przejrzystość wymaga poświęcenia niezbędnej uwagi wymiarowi instytucjonalnemu. Podział różnych kompetencji pomiędzy Państwa Członkowskie a Unię nie stał się przedmiotem odpowiedniej konsultacji. Nie można wyjaśnić obywatelom i firmom takiego braku zobowiązującego podejścia.

6.3 Więcej wiążących zobowiązań stanowiłoby ponadto wsparcie dla Państw Członkowskich oraz wewnętrznych i zewnętrznych działań Komisji. Oczywiście Komisja potrzebować będzie solidnej podstawy operacyjnej w poszerzonej Unii.

6.4 Państwa Członkowskie będą musiały trzymać się dyscypliny w odniesieniu do budżetu oraz do polityki makroekonomicznej, którą to dyscyplinę same uzgodniły w Pakcie na rzecz Stabilizacji i Wzrostu.

6.5 Tendencje w kierunku metody międzyrządowej na ogół ulegają wzmocnieniu. EKES stanowczo przed nimi przestrzega. Żadne pojedyncze Państwo Członkowskie czy grupa Państw Członkowskich nie ma warunków do przejęcia szczególnej roli, jaką odgrywa Komisja. Każde Państwo Członkowskie forsuje bowiem własny punkt widzenia i stosuje swoje własne priorytety, nawet wtedy, gdy należałoby się zdobyć na dystans, obiektywizm i wyważone monitorowanie.

6.6 Traktat Konstytucyjny stawia za cel lepszą koordynację polityki w Unii złożonej z 25 członków. W tym kluczowym okresie rozszerzenie zakresu stosowania metody kwalifikowanej większości głosów będzie miało pozytywny efekt. W przeciwnym wypadku nadal zgłaszane byłyby niepożądane weta. Przemysł, partnerzy społeczni i inne podmioty (uniwersytety, instytuty badawcze itd.) mogą wnieść pozytywny wkład do tego ulepszonego zarządzania politycznego.

6.7 Zawsze istnieje ryzyko rozdrobnienia, dlatego też EKES opowiada się za podejściem zintegrowanym, możliwym do osiągnięcia przez większą efektywność Rady ds. Konkurencyjności we współpracy z Radą ECOFIN i przez lepszą promocję publiczną. Konkluzje Rady Europejskiej idą w tym samym kierunku, podobnie jak argumenty stojące u podstaw apelu<sup>(1)</sup> przywódców rządów o „superkomisarza” odpowiedzialnego za politykę gospodarczą.

6.8 EKES ze swojej strony opowiada się przede wszystkim za większą przejrzystością działań Rady ds. Konkurencji. To praktyczny punkt wyjścia dla ulepszania ładu zarządzania. Nie mają wielkiego pożytku dla Rady spotkania z szeregiem komisarzy i stale zmieniającą skład grupą członków rządów krajowych odpowiedzialnych za różne dziedziny polityk. Po pierwsze Komisja będzie musiała zadbać o to, by koordynacja Rady ds. Konkurencyjności była przejrzysta i przedstawiała jasny obraz dla opinii publicznej. Ze względu na znaczenie Agendy Lizbońskiej jest to rzecz jasna także zadaniem przewodniczącego Komisji. Po drugie lepsza organizacja Rady ds. Konkurencyjności oraz usprawnienia koordynacji na szczeblu UE powinny zaowocować stworzeniem takiego modelu obowiązków członków rządów krajowych, który byłby lepiej rozpoznawalny na szczeblu międzynarodowym. Zwiększyłyby to zdolność wpływania na opinię publiczną oraz poczucie wzajemnej odpowiedzialności za wspólnie realizowane polityki.

6.9 W kwestii „różnych prędkości” brakuje formalnej definicji, która spełniałaby potrzeby Unii. Pozytywnymi przykładami są UGW i Układ z Schengen. Jednakże rozbieżność sytuacji i procedur w Państwach Członkowskich, przedstawiona w Wytycznych Polityki Gospodarczej nie stwarza atrakcyjnych perspektyw dla błędnie zdefiniowanych sytuacji zastosowania „różnych prędkości”, mogących być źródłem zniekształcenia konkurencji. Procedura przewidziana w projekcie konstytucji przedstawia interesujące punkty wyjścia.

6.10 W zakresie rynku wewnętrznego, który wciąż stanowi trzon integracji, opcja „różnych prędkości” nie jest korzystna, ponieważ doprowadziłaby do formowania zmieniających się koalicji w poszczególnych dziedzinach oraz stanowiłaby zbyt łatwe rozwiązanie w rozstrzygnięciu dylematów ociągających się Państw Członkowskich.

6.11 W dziedzinach zastrzeżonych dla Państw Członkowskich trudno zaproponować ogólny pakiet środków i dostośowań. Tryb radzenia sobie z tym problemem, głównie przy pomocy precyzyjnego opisu sytuacji w poszczególnych państwach oraz najlepszych praktyk, zasługuje na każde wsparcie. Należy także podjąć wysiłki na rzecz dalszego ulepszenia tych metod dzięki wykorzystaniu porównywalnych statystyk. Komisja będzie także potrzebować instrumentów umożliwiających jej lepszą ocenę jakości wydatków publicznych.

6.12 EKES nadal opowiada się za rywalizacją polityczną oraz metodą otwartej koordynacji w jasno zdefiniowanych dziedzinach polityki, gdzie metoda wspólnotowa nie jest stosowana. Przy czym oznaczałoby to pogodzenie się z faktem, że doprowadzi to do jedynie ograniczonych rezultatów (zwłaszcza w krótkim okresie), ponieważ Państwa Członkowskie oczywiście nie oceniają się nawzajem. Niektóre Państwa Członkowskie czynią odpowiednie dostosowania do polityki, np. w dziedzinie emerytur i rynku pracy. Należy zwiększyć zewnętrzną promocję takich działań.

6.13 Rada Europejska przyjmuje do wiadomości, że Komisja zamierza sporządzić „mapę drogową” wzmocnienia i wdrożenia Strategii Lizbońskiej. Centralny punkt wyjścia stanowi „Ulepszanie ładu zarządzania” („*Better governance*”). Zaufanie i stabilizacja wymagają jasnych ram instytucjonalnych.

6.14 EKES opowiada się za tym, by do procesu lizbońskiego „nowego stylu” zapożyczono metody z powodzeniem wykorzystane w „Europie’92”. Budowanie na istniejącej praktyce oznaczałoby, że raporty w sprawie wytycznych polityki gospodarczej, rynku wewnętrznego, zatrudnienia i procesu lizbońskiego zostałyby ujęte łącznie w jasny plan z podziałem na etapy i terminarzem, dzięki któremu jasne stałoby się, jakich działań i z czyjej strony (Komisji, Rady, Parlamentu Europejskiego lub Państw Członkowskich) należy oczekiwać, na podstawie jakiej decyzji oraz w jakim terminie. W tym kontekście EKES podkreśla znaczenie roli Komisji i metody wspólnotowej, które doprowadziły do sukcesu „Europie’92”. Komisja przedstawia doroczny raport o postępach, zaś Rada ECOFIN oraz Rada ds. Konkurencyjności po konsultacji z Parlamentem Europejskim określają priorytety, na których Komisja opiera swoje propozycje.

6.15 Jedyny faktyczny postęp w dziedzinie procesu lizbońskiego odnotowano w zakresie rynku wewnętrznego, przynajmniej w odniesieniu do ustawodawstwa i zasad. Jakkolwiek stale występują braki w zakresie wdrażania. Postęp jest bezpośrednim rezultatem metody wspólnotowej. EKES opowiada się za ujęciem wszystkich aspektów rynku wewnętrznego w jeden jasny plan ustanawiający dokładny terminarz i obejmujący:

<sup>(1)</sup> List premiera **Blaira**, prezydenta **Chiraca** oraz kanclerza **Schrödera** z 18 lutego 2004 r.

— wszystkie nierozstrzygnięte kwestie planu działania w dziedzinie rynku wewnętrznego;



- wszystkie nierozstrzygnięte kwestie planu działania w zakresie usług finansowych;
- kwestie sektora wiedzy poddane wspólnotowym kompetencjom decyzyjnym;
- przegląd i złagodzenie nadmiernie rygorystycznych i szczegółowych przepisów;
- wdrożenie i realizacja.

6.16 W odniesieniu do kwestii poddanych krajowym kompetencjom decyzyjnym, takim jak zabezpieczenie społeczne, rynek pracy (Grupa Zadaniowa ds. Zatrudnienia) oraz podatki, EKES zaleca, by Rada na wniosek Komisji - zgodnie z zasadami rywalizacji politycznej i otwartej koordynacji - również decydowała o celach i wdrażaniu. Stopniowy plan powinien przewidywać jednak również monitorowanie postępu tych krajowych procesów. W tych dziedzinach zarządzanie sprawia największe trudności, jednakże mało sensowne są umowy nie podlegające realizacji.

6.17 Inne kwestie, niezależne od reglamentacji i niekiedy jedynie częściowo podległe zarządzaniu władz, połączone jednakże z konkurencyjnością, wiedzą i potencjałem gospodarczym, także zasługują na uwzględnienie w procesie lizbońskim „nowego stylu”. Obejmują one:

- sektorową politykę przemysłową wynikającą z wzajemnych konsultacji pomiędzy przemysłem (łącznie ze stronami biorącymi udział w negocjacjach dot. układów zbiorowych), Komisją i Radą; <sup>(1)</sup>
- rezultaty programów i platform technologicznych UE, większą transgraniczną współpracę pomiędzy instytutami badawczymi a naukowcami w Unii oraz wspieranie współpracy pomiędzy uniwersytetami a życiem gospodarczym;

- politykę regionalną, przy szczególnym nacisku na wiedzę i innowację.

6.18 Komisja i Rada Europejska popierają „Partnerstwo na rzecz przemian”. EKES w pełni popiera to dążenie. Może się ono okazać bardzo użyteczną koncepcją. Strategia Lizbońska nie była nigdy uznawana za proces odgórny. Podstawą jej powodzenia jest to, że formułowanie, realizacja i wdrażanie polityk zależą od wielu podmiotów: władz (europejskich, krajowych i regionalnych), partnerów społecznych na wszystkich szczeblach, firm, uniwersytetów i wielu innych organizacji społecznych, które tworzą społeczeństwo obywatelskie. Jasne przedstawienie celów, wyjaśniające wszystkim politycznym i społecznym podmiotom w Unii, czego się od nich oczekuje, może stanowić nowe i tak potrzebne źródło inspiracji.

6.19 „Partnerstwo na rzecz przemian” posiada wielki potencjał, pod warunkiem właściwej prezentacji całej koncepcji. Może doprowadzić do stworzenia nowej formy komunikacji i nowych sojuszy pomiędzy wieloma grupami zaangażowanymi w proces integracji europejskiej. Także to jest częścią „better governance”.

6.20 Rada Europejska wezwała Komisję do utworzenia Grupy Wysokiego Szczebla, która przedstawiłaby Komisji w terminie do 1 listopada 2004 r. raport w sprawie dalszego rozwoju procesu lizbońskiego. Raport oraz stanowisko tej Grupy Wysokiego Szczebla odegrają istotną rolę w perspektywie przeglądu średniookresowego Strategii Lizbońskiej przygotowywanego na szczyt Rady wiosną 2005 r. Rada Europejska poprosiła także EKES o równoczesne sformułowanie zaleceń w kwestii ww. przeglądu okresowego.

Bruksela, 15 września 2004 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Zob. Konkluzje Rady ds. Konkurencyjności z dn. 26 i 27 listopada 2003 r.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego Budowanie wspólnej przyszłości: Polityczne wyzwania i środki budżetowe rozszerzonej Unii 2007-2013**

(COM(2004) 101final)

(2005/C 74/07)

Dnia 18 marca 2004 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Komisja Europejska postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej, Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac na ten temat, przyjęła swoją opinię 13 lipca 2004 r. Sprawozdawcą był Georgios Dassis.

Na 411 sesji plenarnej w dniach 15-16 września 2004 r. (posiedzenie z dn. 15 września 2004 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 143 do 26, przy 11 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

## 1. Zakres opinii

1.1 Dnia 1 maja 2004 r. Unia Europejska zrobiła duży krok naprzód w kierunku urzeczywistnienia wizji założycieli pierwszej Wspólnoty Europejskiej w 1952 r., wizji ludzi, którzy doświadczyli wojen, katastrof i innych nieszczęść i którzy żyli w ubóstwie i nędzy. Droga, która prowadzi do osiągnięcia prawdziwej integracji europejskiej nie jest już taka długa. Europa 25 Państw Członkowskich stała się faktem, a decyzja dotycząca Europy 27 została już podjęta.

1.1.1 Nie oznacza to jednak, że oddalone zostało ryzyko regresji, o nieprzewidywalnych skutkach. Wspólna konstrukcja europejska musi opierać się na solidnych podstawach. Najmocniejszym z nich będzie przekonanie obywateli, że stanowią jej integralną część, duma z przynależenia do rozległej, demokratycznej całości geograficznej, która zapewnia i gwarantuje pokój oraz poszanowanie godności ludzkiej i ma na celu pomyślność wszystkich. Obywatele powinni żywić patriotyczne uczucia względem Europy i być dumni z tego, że tu mieszkają.

1.2 Aby rzeczywiście tak się stało, niezbędne jest, by Unia Europejska umocniła wspólne polityki, zarówno obecne, jak i przyszłe, oraz w oparciu o demokratyczne procedury, przystąpiła do sformułowania i wdrożenia wszystkich innych polityk wspólnotowych, które pozwolą jej wyjść ponad unię gospodarczo-walutowej i stać się jednym organizmem społecznym i politycznym.

1.3 Opracowanie i wprowadzenie w życie tych polityk oczywiście pociąga za sobą pewne koszty, które trzeba będzie rozłożyć równomiernie, zgodnie z możliwościami finansowymi każdego obywatela i każdego państwa.

1.4 Chcąc przyłączyć się do debaty nad budżetem na kolejny okres programowania 2007-2013, EKES, w odpowiedzi na wniosek Komisji o wydanie opinii, opracował niniejszy

dokument, który uwzględni także Komunikat Komisji Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej<sup>(1)</sup>.

1.5 EKES nie ogranicza się jedynie do krytycznej analizy tych dwóch komunikatów, ale poszerza swoją refleksję o tematy, wymiary i kwestie polityczne, które nie są w nich poruszone, mimo ich ogromnego znaczenia dla budowy przyszłości europejskiej czy też dla funkcjonowania finansowego Unii podczas wspomnianego okresu programowania.

1.6 W rezultacie, mając na uwadze charakter i skład osobowy EKES, przy jednoczesnym uwzględnieniu ww. dokumentów - a zwłaszcza komunikatu Komisji dotyczącego perspektyw finansowych na lata 2007-2013 - nie możemy ograniczać się jedynie do ich krytycznej analizy, ale powinniśmy także zająć się innymi tematami, wymiarami i kwestiami politycznymi, które nie są poruszone w tymże komunikacie.

1.7 Innymi słowy, obok wydania swojej opinii (będąca wyrazem poparcia lub sprzeciwu) w kwestii różnych stanowisk i propozycji Komisji Europejskiej, EKES musi przyczynić się do postępu dyskusji na temat przyszłości Europy, kładąc nacisk na inne aspekty tego zagadnienia.

## 2. Zarys treści komunikatu Komisji

2.1 W komunikacie dla Rady i Parlamentu Europejskiego<sup>(2)</sup> Komisja przedstawia swoją wizję Unii Europejskiej i planowanie budżetu na okres 2007-2013.

2.2 Aby odnieść jak największe korzyści wynikające z rozszerzenia i przyczynić się do rozwoju Europy, proponuje się trzy zasadnicze priorytety: zrównoważony rozwój, interesy obywateli oraz wzmocnienie roli Unii jako światowego partnera.

<sup>(1)</sup> COM (2004) 107 final

<sup>(2)</sup> COM(2004) 101 final, z dn. 10 lutego 2004 r.

### 2.3 Zrównoważony rozwój: wzrost, spójność i zatrudnienie

2.3.1 Podczas obrad Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 r. szefowie państw i rządów przyjęli program mający na celu zbudowanie Europy, która stanie się „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną w świecie gospodarką opartą na wiedzy, zdolną do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, większej liczby lepszych miejsc pracy oraz większej spójności społecznej”.

2.4 Komisja sądzi, że należy ożywić ten proces wyznaczając mu wiarygodne i realistyczne cele zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym. Należy promować konkurencyjność przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym, intensyfikować prace badawczo-rozwojowe, połączyć Europę za pośrednictwem sieci komunikacyjnych, polepszyć jakość nauczania i kształcenia zawodowego w UE, bardziej wzmocnić agendę polityki społecznej i pomóc społeczeństwu w przewidywaniu i kierowaniu przemianami społecznymi.

2.5 Takie cele jak wzrost i konkurencyjność będą także zasadniczymi priorytetami następnej generacji polityk regionalnych i polityk spójności, ze szczególnym naciskiem na wsparcie regionów opóźnionych w rozwoju. Jeszcze bardziej niż to miało miejsce w przeszłości, wzrost gospodarczy i spójność muszą uzupełniać się wzajemnie.

2.6 W przyszłości polityka spójności będzie musiała systematycznie zajmować się problemem braku konkurencyjności, tak aby większa liczba regionów Unii mogła uczestniczyć w rozwoju gospodarczym i tworzeniu zatrudnienia.

2.7 W swoich propozycjach Komisja ponadto wyraźnie zwraca uwagę na decyzje Rady z 2003 r. o reformie wspólnej polityki rolnej (CAP) i o ustaleniu do roku 2013 wydatków rolnych na środki wspierania rynku i dopłaty bezpośrednie. Reforma ta radykalnie przeorientuje politykę rolną UE w kierunku rozwoju zrównoważonego, znosząc układ połączeń między dopłatami a produkcją. Przyszła polityka rozwoju wsi, zreorganizowana do postaci jednego instrumentu, przyczyni się do wzrostu konkurencyjności rolnictwa oraz do poprawy w zakresie środowiska i różnorodności wiejskiego krajobrazu. Dzięki częściowemu przeniesieniu środków finansowych pochodzących z dopłat bezpośrednich dla rolników, zwolnione zostaną dodatkowe fundusze na wzmocnienie programów rozwoju wsi.

2.8 Nowa, zreformowana wspólna polityka rybołówstwa będzie skupiała się na zrównoważonym wykorzystaniu zasobów. Polityka dotycząca środowiska ma odpowiadać na oczekiwania obywateli co do poprawy warunków życia i solidarności międzypokoleniowej, jak również na warunki międzynarodowych zobowiązań, promując skuteczność działania i konkurencyjność.

### 2.9 Obywatelstwo

2.9.1 Od podpisania Traktatu Amsterdamskiego większość polityk w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości została włączona na nurt ponadnarodowy. Dzisiaj wszyscy przyznają, że środkami podejmowanymi wyłącznie na poziomie krajowym nie da się już satysfakcjonująco wypełniać

zadań, które stawia problem imigracji i azylu oraz walka z przestępczością i terroryzmem. To samo odnosi się do zapobiegania katastrofom naturalnym, kryzysom sanitarnym i ekologicznym, dostępu do usług publicznych oraz spraw dotyczących zdrowia i konsumentów.

2.10 Realizacja tego przedsięwzięcia będzie możliwa dzięki udoskonaleniu instrumentów oraz dzięki wystarczającym środkom finansowym.

### 2.11 Unia Europejska w świecie

2.11.1 Rozszerzona Unia powinna odgrywać bardziej doniosłą rolę, zarówno jako lider regionalny, jak i partner globalny. Aby odpowiedzieć na te oczekiwania, UE musi przekształcić się w politycznie odpowiedzialnego partnera, potrafiącego wykorzystać własny potencjał.

2.12 Unia powinna także w pełni odegrać swoją rolę na światowej scenie politycznej i w dziedzinie bezpieczeństwa strategicznego. Misja ta polega zwłaszcza na ochronie społeczeństwa przed zagrożeniami, na zapewnieniu bezpieczeństwa cywilnego oraz na ochronie obywateli przed różnego rodzaju niebezpieczeństwami.

### 2.13 Wymagania finansowe

2.13.1 Cele te mogą zostać osiągnięte dla Unii 27 Państw Członkowskich bez zwiększania aktualnego górnego pułapu wydatków.

2.14 Aby podjąć opisane powyżej wyzwanie polegające na opracowaniu wiarygodnego projektu politycznego, trzeba dysponować środkami umożliwiającymi jego realizację. Komisja obliczyła dla okresu, o którym mowa, średni poziom wydatków w wysokości 1,14 %. Wiązać się to będzie ze znacznymi przesunięciami w ramach budżetu UE w celu wsparcia nowych priorytetów. Wydatki wzrosną najpierw na skutek rozszerzenia Unii, ale w końcowym etapie tego okresu będą one zbliżony do poziomu początkowego. Wysokość planowanych płatności pozostanie poniżej obecnego pułapu wynoszącego 1,24 % PKB.

2.15 Komisja proponuje wprowadzenie w przyszłości ogólnego mechanizmu korekcyjnego, który ustanowiłby przejrzystą i obiektywną metodę korekty wydatków budżetowych uznanych za nadmierne w stosunku do względnego dobrobytu danego państwa.

2.16 W ciągu roku 2004 Komisja opracuje stosowne propozycje ustawodawcze a także dokładny plan realizacji omawianych celów.

### 3. Uwagi EKES na temat tekstu i propozycji Komisji Europejskiej

3.1 Zasadniczo EKES popiera komunikat Komisji Europejskiej. Mówiąc bardziej konkretnie, dokument jako całość:

— jest spójny: składające się na niego różne części są logicznie połączone i stanowią jednolitą całość pozbawioną sprzeczności, niezgodności czy luk,

- opiera się na solidnej, dalekowzrocznej podbudowie politycznej: fundamenty polityczne opracowano w sposób wyczerpujący, kompleksowy i wizjonerski, w oparciu o cele uzasadniające dążenie do budowania wspólnej przyszłości,
- przedstawia jasne i logiczne wybory oraz priorytety w zakresie praktycznych polityk: proponuje kierunki działań i wdrażanie środków logicznie wynikających z wytyczonych celów politycznych,
- jest wyważony: nie unikając pewnych kompromisów czy tworzenia licznych nowych punktów równowagi i innych struktur, stara się dostosować dostępne środki do potrzeb wiążących się z realizacją celów politycznych w oparciu o konkretną praktykę polityczną.

3.2 EKES pozytywnie, a nawet bardzo pozytywnie, ocenia pewne decyzje i stanowiska, którym dano wyraz w tekście, i je popiera. Chodzi w szczególności o następujące zagadnienia:

3.2.1 Znaczenie i definicja pojęcia zrównoważonego rozwoju, a także związaną z nim współzależność aspektów gospodarczych, społecznych i ekologicznych.

3.2.1.1 EKES zgadza się ze stanowiskiem Komisji Europejskiej w tej sprawie i zauważa, że koncepcja zrównoważonego rozwoju jest złożona i obejmuje:

- ochronę zasobów naturalnych Unii (aspekt ekologiczny),
- stworzenie sprzyjającego klimatu dla:
  - 1) rozwoju konkurencyjności (aspekt gospodarczo – ilościowy),
  - 2) rozwoju solidarności (aspekt społeczno – jakościowy), ze zwróceniem szczególnej uwagi na obywateli zagrożonych wykluczeniem ze społeczeństwa; zapewnienia większego dobrobytu i bezpieczeństwa dla wszystkich Europejczyków.

3.2.1.2 W rzeczywistości pojęcie zrównoważonego rozwoju nie ogranicza się do parametrów ilościowych wzrostu gospodarczego, ale zawiera również elementy jakościowe (społeczne, ekologiczne).

3.2.1.3 EKES krytycznie odnosi się do mylenia pojęć „zrównoważonego wzrostu gospodarczego” i „zrównoważonego rozwoju”, do którego dochodzi w innych tekstach. W swojej opinii w sprawie: *Ocena strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju* (<sup>1</sup>), Komitet zauważa, że perspektywy finansowe UE na okres 2007-2013 mogłyby stanowić okazję do tego, by nadać rozwojowi zrównoważonemu zdecydowany impuls. Stwierdza tam ponadto, że nie wystarczy kontynuować obowiązujące polityki, które okazały się problematyczne w przypadku zrównoważonego rozwoju, i w przyszłości włączać je do linii budżetowej (*heading*) „Zrównoważony wzrost”. Podkreśla wreszcie, że „zrównoważony rozwój” i „zrównoważony wzrost” to dwa różne pojęcia, które czasem mogą być ze sobą sprzeczne.

3.2.1.4 EKES przypomina swój pogląd, iż w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju należy koniecznie i natychmiast przeznaczyć na ten cel większe środki finansowe niż fundusze, które przeznacza się obecnie, czy te przewidziane w perspektywach finansowych na lata 2007-2013. Ponadto, biorąc pod uwagę brak dostatecznych środków finansowych a także fakt, że środowisko stanowi zbiorowe dobro publiczne, które nie zna granic, oraz istotny aspekt strategii zrównoważonego rozwoju, EKES zastanawia się, w jakiej mierze byłoby wskazane wyłączyć właściwe inwestycje w tym sektorze z rachunku deficytu budżetowego przewidywanego w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu (<sup>2</sup>).

3.2.1.5 Europa może odgrywać istotną rolę w gospodarce globalnej i oddziaływać na zmiany w kierunku bardziej zrównoważonego rozwoju. Środki finansowe, które przewidziano na ten cel, są jednak niewystarczające. Unia Europejska musi mówić jednym głosem. Państwa Członkowskie, jakkolwiek byłyby wielkie czy ważne, w nikłym stopniu mogą wpływać na kierunek rozwoju na szczeblu światowym. Koordynacja ich wysiłków dla osiągnięcia wspólnych celów w ramach Unii Europejskiej stanowi nagłą konieczność.

3.2.2 Efektywność gospodarcza spójności społecznej zależy od wyraźnego uświadomienia sobie, iż proces spójności, poza jego funkcją społeczną i rolą w niwelowaniu rozbieżności, wiąże się także z poprawą ilościową pod względem parametrów wzrostu gospodarczego.

3.3 Cały plan wdrożenia i realizacji tej ogólnej wizji politycznej opiera się na kluczowym pojęciu zrównoważonego rozwoju, zdefiniowanym w złożonym kontekście jego aspektów gospodarczych, społecznych i środowiskowych.

3.4 W połączeniu z właściwymi analizami *Trzeciego raportu na temat spójności gospodarczej i społecznej*, tekst Komisji podnosi także kwestię sposobu, w jaki powinno się podejmować i analizować sprawę organizacji i procesu wspierania współpracy międzyregionalnej.

3.4.1 Proponuje się znieść „uzupełnienia programów” Podstaw Wsparcia Wspólnoty (CSF – *Community Support Framework*), jak również same CSF jako instrumenty zarządzania i zastąpić je równoważnym strategicznym instrumentem na rzecz spójności, słusznym na szczeblu wspólnotowym.

3.4.2 Co więcej, jako że dotychczasowa praktyka, z 60 czy 70 priorytetami zapisanymi w poprzednich przepisach okazała się nieskuteczna, proponuje się ustalić 3-4 konkretne priorytety dla każdego państwa oraz jeden wspólny – poprawę standardów sprawowania rządów (*governance*). Aby lepiej uwzględnić specyfikę Państw Członkowskich, Unia Europejska mogłaby ponadto przyjąć bardziej elastyczne i zdecentralizowane formy administracji, nakazując jednocześnie całkowitą przejrzystość i ścisłe zachowanie przepisów.

(<sup>1</sup>) CESE 661/2004 z dn. 28 kwietnia 2004 r.

(<sup>2</sup>) Opinia EKES w sprawie: Polityka budżetowa i rodzaj inwestycji, Dz.U. C...z dn ...

3.4.3 Wydaje się, że proponowana zmiana metody kontroli zarządzania finansami, ma szczególne znaczenie: zamiast przeprowadzania kontroli każdego pojedynczego projektu, wcześniej byłyby zawierany „pakt zaufania”, określający zasady zarządzania. W takim wypadku procedura kontroli powinna odbywać się w jednolitych ramach, które byłyby do przyjęcia przez wszystkie zainteresowane instytucje.

3.4.4 Ponadto EKES jest zaniepokojony rosnącymi rozbieżnościami między wydatkami planowanymi w budżecie a wykonanymi. Szacuje się, że na końcu okresu programowania 2007-2013 różnica ta osiągnie wysokość 188 miliardów euro, co odpowiada budżetowi na jeden rok. EKES uważa przeto za niezbędne uelastycznienie perspektyw budżetowych. Możliwość przedłużenia o jeden rok terminu wypłaty zobowiązań podjętych w ramach funduszy strukturalnych (zmiana zasady z  $n+2$  na  $n+3$ ) pozwoliłaby wykorzystać dostępne fundusze w sposób bardziej zrównoważony i wolny od presji czasu, co wydaje się rozsądniejsze i skuteczniejsze.

3.5 Debata musi się opierać na przekonaniu, że budżet wspólnotowy i środki finansowe UE zależą bezpośrednio od wzrostu gospodarczego poszczególnych Państw Członkowskich i wysokości ich PKB.

3.5.1 W konsekwencji budżet wspólnotowy, przyczyniając się do wzrostu gospodarczego w dziesięciu nowych państwach, stwarza warunki konieczne do polepszenia i zwiększenia w przyszłości podstawy obliczenia własnych wpływów. W istocie wzmocnienie krajowych gospodarek i zwiększenie PKB poszczególnych krajów poprawi budżet wspólnotowy z racji większych składek Państw Członkowskich (obliczenia procentowe w oparciu o zwiększoną podstawę).

3.5.2 Z drugiej strony można zauważyć, że włączenie rynków nowych Państw Członkowskich do jednolitego rynku europejskiego zapewni poprawę perspektyw wzrostu piętnastu dawnych państw Unii. Nie byłoby zapewne zbyt trudno oszacować stopień zwiększenia wzrostu, którego każde z krajów Piętnastki może się spodziewać z efektów mnożnikowych rozwoju nowych Państw i integracji ich rynków z jednolitym rynkiem europejskim. Jakkolwiek by nie było, ten spodziewany dodatkowy wzrost państw Europy-15 także oznacza nowe środki do budżetu wspólnotowego.

3.5.3 Ponadto, Komitet uważa, iż celem zapewnienia takiej alokacji środków wspólnotowych, pozwalającej na realizację podstawowego celu zbieżności, priorytetem należy objąć potrzeby nowych Państw Członkowskich, w których znajduje się większość słabiej rozwiniętych regionów i w których proces integracji nie został jeszcze zakończony.

3.5.4 EKES jest zdania, iż należy bardzo dokładnie rozważyć nie tylko górny pułap budżetu europejskiego, ale również prognozy tego budżetu. W rzeczywistości opiera się on na dochodzie wspólnotowym brutto, który można szacować tylko na podstawie roboczych hipotez dotyczących wzrostu gospodarczego, kursu euro względem dolara, cen ropy brutto itd. W

rezultacie istnieje wiele niepewnych czynników wpływających na całość środków finansowych. EKES zaleca więc Komisji Europejskiej opracowanie alternatywnych scenariuszy na podstawie hipotez pesymistycznych i optymistycznych, tak aby określić przedział, w którym zawrą się budżety roczne w okresie 2007-2013.

3.6 EKES uważa, że problem pogodzenia ze sobą dwóch parametrów: oceny ekonomicznej (kosztu) ambitnych celów politycznych i dostępnych środków finansowych (niewystarczających), można rozwiązać określając, w jakim stopniu dostępne środki są wystarczające do realizacji wytyczonych celów.

3.7 Przy próbie dostosowania tych dwóch czynników pojawia się następujący dylemat: czy pod presją dostosowania cele polityczne i reprezentowane przez nie wizje muszą zostać ograniczone do poziomu dostępnych środków czy też, odwrotnie, trzeba zwiększyć środki do takiego pułapu, by ambitne cele pozostały nienaruszone? Ten dylemat może pozostać kwestią teoretyczną, jeśli w praktyce dostępne środki będą adekwatne.

3.8 W takim zakresie, w jakim cele te uważane są za konieczne do skutecznego budowania wspólnej przyszłości Europy, problematyczne wydaje się „rozważanie” ich w jakikolwiek sposób. W tym sensie niełatwo jest zaakceptować ani w pełni zrozumieć próbę Komisji Europejskiej ponownego zdefiniowania niezbędnych punktów równowagi, gdyż oczywistą konsekwencją takiego postępowania jest osłabienie potencjalnych rezultatów jej celów politycznych.

#### 4. Alternatywne opcje dotyczące górnego pułapu finansowania budżetu UE

4.1 Jak wynika z tekstu komunikatu, przed sformułowaniem swojej kompromisowej propozycji Komisja wahała się między trzema możliwymi opcjami dla górnego pułapu finansowania budżetu wspólnotowego, biorąc pod uwagę ostatni rozwój sytuacji w tej dziedzinie.

4.2 W pierwszej opcji górny pułap miał wynosić 1 % PKB, zgodnie z życzeniem wyrażonym przez niektóre Państwa Członkowskie. Komisja Europejska jasno stwierdza, że taki pułap jest zupełnie niewystarczający.

4.3 Druga opcja dotyczyła 1,30 % PKB. Komisja Europejska uważa, że pułap taki, choć nadal umiarkowany, może pozwolić Unii Europejskiej lepiej odpowiedzieć na potrzeby związane z realizacją wszystkich jej celów politycznych.

4.4 Trzecia opcja polegała na utrzymaniu górnego pułapu w wysokości 1,24 % PKB, co odpowiada aktualnym ramom finansowym. Komisja Europejska pragnie jednak podkreślić, że jeśli pułap ten zostanie definitywnie przyjęty, trzeba będzie przystąpić do zmian w budżecie Unii Europejskiej, tak aby zapewnić margines dla finansowania nowych priorytetów.

4.5 Komisja Europejska ostatecznie przyjęła trzecią możliwość. Wybór tej opcji, jak można przewidzieć, pociąga za sobą następujące konsekwencje:

4.5.1 Po pierwsze, utrzymanie aktualnych ram budżetowych, co rodzi pytanie, czy ostatecznie możliwe jest podjęcie nowych priorytetów i ich sfinansowanie za pomocą tych samych środków, które dotąd pokrywały mniejszą liczbę priorytetów. Należy również zauważyć, że poziom rozwoju większości z dziesięciu nowych Państw Członkowskich (w przyszłości dwunastu) charakteryzuje się opóźnieniem, i to znaczącym, w porównaniu z krajami Piętnastki, tak więc skuteczne wsparcie finansowe dla zapewnienia ich rozwoju, będzie wymagało przeznaczenia nowych środków na znaczną skalę. W tym względzie tekst Komisji precyzuje, że „w rozszerzonej Unii PKB na jednego mieszkańca będzie o ponad 12 % niższy niż ten w krajach Piętnastki, podczas gdy rozbieżności w zakresie dochodów na ogół podwoją się”.

4.5.2 Po drugie, korekty i zmiany w alokacji środków w budżecie wspólnotowym, co rodzi pytanie, czy takie wymagane korekty i zmiany także spowodują odpowiednio „złagodzenie” celów politycznych przedstawionych w komunikacie Komisji Europejskiej, co osłabiłoby podstawy niezbędne do budowania wspólnej europejskiej przyszłości.

4.5.3 Po trzecie, w dużym stopniu federalna struktura i funkcjonowanie, które UE uzyska wraz z przyjęciem i wejściem w życie Konstytucji, pod względem osłabienia subsydiarności i większego poparcia dla polityk wspólnotowych, a zatem dla pozyskiwania niezbędnych środków.

4.5.4 EKES zwraca uwagę w tekście komunikatu Komisji Europejskiej na pewne fragmenty, wskazujące na możliwe niedobory finansowe, które mogłyby się pojawić w trakcie okresu programowania 2007-2013, i które mogłyby zakłócić przewidywania polityczne i całkowicie zniweczyć możliwość zrealizowania proponowanego planu działania, opisanego powyżej.

4.5.5 W rezultacie, podsumowując, jakkolwiek wymierzony i zrównoważony jest tekst komunikatu, Komisja nadmieniam, iż „biorąc pod uwagę asymetryczny skutek, jaki będzie miało rozszerzenie Unii na budżet wspólnotowy, zachowanie *acquis communautaire* wymaga od niej zwiększenia wysiłku finansowego” (wstęp). Ta uwaga, sformułowana w elegancki sposób, nie pozostawia żadnej wątpliwości co do niemożności, nie tylko ulepszenia, ale nawet utrzymania obecnego *acquis communautaire* w przypadku braku dodatkowych funduszy.

4.5.6 Poza tym, Komisja wzmacnia jeszcze tę uwagę, wspominając o stałym powiększaniu się rozbieżności między zobowiązaniami politycznymi UE a jej niezdolnością co do ich realizacji, a także erozję, która dotyka, z powodu braku woli politycznej i niewystarczalności finansowania, zdolność Unii do spełnienia swoich obietnic w wielu nowych priorytetowych dziedzinach (wstęp).

4.5.7 Podobne aluzje można znaleźć w innych miejscach w komunikacie. Tak więc, rozdział drugi podkreśla, że „rozdźwięk między tym, czego wymaga się od Unii a zasobami, którymi

ona dysponuje stał się zbyt duży”, po czym zaraz dokument ostrzega, że „narzucanie Unii listy celów, a później odmówienie jej niezbędnych środków, prowadziłyby do skazania jej na słuszną krytykę obywateli, których uzasadnione oczekiwania nie zostałyby spełnione”.

4.5.8 EKES uważa, że Komisja formułuje uzasadnioną uwagę, kiedy zauważa, że „wszystkie Państwa Członkowskie poniosą stratę”, jeśli nie uda się dojść do porozumienia na temat celów projektu europejskiego i jeżeli niezbędne fundusze nie zostaną przeznaczone na ich realizację.

4.5.9 W ocenie powyższych uwag, należy również uwzględnić fakt, że wraz z włączeniem Europejskiego Funduszu Rozwoju do budżetu wspólnotowego na nowy okres programowania 2007-2013, nie pozostanie on na swoim obecnym poziomie, ale zostanie zmniejszony.

4.5.10 W okresie programowania 2007-2013, wspólne polityki europejskie uległyby wzmocnieniu, podczas gdy odpowiednio polityki krajowe zostałyby ograniczone. Zmianę tę wyjaśnia fakt, że Unia Europejska nie może odgrywać roli organu wykonawczego polityk krajowych. Wspólny interes wymaga wypracowania i wdrożenia wspólnych polityk europejskich.

4.5.11 Zwiększenie wartości dodanej Unii nie może jednak być zadaniem pozostawionym politykom krajowym. Komisja jasno wyjaśnia, iż dla efektywnego zwiększenia wartości dodanej, niezbędne jest dysponowanie „dużą masą krytyczną” na poziomie ponadnarodowym i że efektywność taką najlepiej jest osiągnąć poprzez wspólne polityki (str.5 tekstu francuskiego).

4.5.12 W rezultacie, błędne jest rozważanie tego zagadnienia jako prostego problemu redystrybucji zasobów między Państwa Członkowskie. Wprost przeciwnie, należy przedstawić je jako zagadnienie optymalizacji oddziaływania wspólnych polityk europejskich, w celu dalszego zwiększenia wartości dodanej funduszy wspólnotowych oddanych do ich dyspozycji (str.5 tekstu francuskiego).

4.5.13 Poza tym, wśród listy pozytywnych punktów, które Komisja wyszczególnia, podkreśla ona znaczenie działań wspólnotowych i tworzenie europejskiej wartości dodanej dla każdego euro wypłaconego z budżetu Unii.

4.5.14 Takie odniesienia znajdują się również w następujących fragmentach tekstu Komisji:

— w wstępie, kiedy stwierdza on, że „celem musi być maksymalizacja efektywności wydatków publicznych oraz połączenie działań krajowych i wspólnotowych, tak by przyniosły one większą wartość dodaną niż łączna suma wkładu każdej ze stron”,

— w rozdziale I.A.1. lit. e), kiedy analizuje funkcjonowanie polityk wspólnotowych widząc w nich katalizator dla wdrożenia, przez Państwa Członkowskie, agendy polityki społecznej, która stanowi integralną część Strategii Lizbońskiej,

- w rozdziale I.A.2., który analizuje wartość dodaną spójności politycznej,
- w rozdziale I.A.3., który przedstawia implikacje wspólnej polityki rolnej pod względem wartości dodanej,
- w rozdziale I.C., kiedy stwierdza, że „spójne stosunki zewnętrzne mogą zwiększyć oddziaływanie [Unii Europejskiej] w o wiele większym stopniu, niż pojedyncze Państwa Członkowskie mogłyby osiągnąć działając w pojedynkę, czy nawet posiadając równoległe kierunki działań”,
- w rozdziale I.C.2., kiedy stwierdza, że „wpływ pomocy finansowej UE i udzielonych preferencji dwustronnych w handlu znacząco zwiększyłby się dzięki tej zjednoczonej obecności w organach wielostronnego władztwa gospodarczego (*economic governance*), takich jak Bank Światowy, MFW a także agencje gospodarcze Narodów Zjednoczonych: w szczególności, wartość każdego wydanego euro w tym nowym kontekście znacznie by wzrosła”,
- w rozdziale I.C.3., który analizuje wartość dodaną pomocy udzielanej przez UE państwom trzecim (przewaga komparatywna wspólnego stanowiska europejskiego wobec sytuacji kryzysowych poza UE),
- w rozdziale III.B, który zajmuje się wartością dodaną związaną ze stworzeniem i funkcjonowaniem nowego instrumentu sąsiedztwa (*New Neighbourhood Instrument*).

4.5.15 EKES uważa, że należy zwrócić uwagę na absurdalną sytuację, kiedy to ambicje wobec Europy wzrastają, a dostępne środki są redukowane. Poza tym, ograniczenie własnych środków do 1 % PKB, zmusi w rezultacie do dokonania cięć w finansowaniu polityk strukturalnych oraz polityk spójności, tym bardziej, że ze względu na ramy finansowania wspólnej polityki rolnej, które sięgają aż do 2013 r., wszystkie późniejsze redukcje narzucone przez zmniejszenie budżetu wspólnotowego, będą dotyczyły polityki spójności, z drastycznymi reperkusjami wobec wyzwań i potrzeb wynikających z rozszerzenia UE. Ponadto, w przypadku takiej tendencji, każda inicjatywa lub zachęta wspierająca rozwój okaże się pozbawiona treści i wartości.

4.5.16 Na podstawie tych uwag, EKES uważa, że należy odsunąć na bok zastrzeżenia Komisji i opowiedzieć się za zwiększeniem własnych środków w budżecie wspólnotowym na nowy okres programowania 2007-2013 ponad obowiązujące aktualnie ramy budżetowe, do maksymalnej wysokości 1,30 % PKB, dbając jednocześnie o to, by przy zbliżaniu się do tego pułapu z roku nie występowały nadmierne rozbieżności.

4.5.17 Ten punkt widzenia poparty jest jeszcze stwierdzeniem, że w przypadku państw, które są płatnikami netto do budżetu wspólnotowego, część środków oddanych do dyspozycji poprzez Fundusze Strukturalne, wraca do nich dzięki eksportowi. Ta kwestia była już przedmiotem analizy na szczelbu Piętnastki i spodziewamy się, że ten system będzie funkcjonował tak samo w Europie 25 Państw Członkowskich. W konsekwencji, znacząca część funduszy, które zostaną

uruchomione na rzecz rozwoju 10 nowych państw, będzie wracać do państw, które są płatnikami netto do budżetu wspólnotowego (rynek wyposażenia technologicznego i elektrycznego, świadczenie specjalistycznych usług, przekazywanie *know-how*, itd.). Ten aspekt nie może być pominięty w perspektywie tworzenia nowego budżetu wspólnotowego. Zwracamy także uwagę na fakt, że w tekście komunikatu, Komisja odnosi się również do tego zagadnienia, zauważając, że stosując także w zakresie rynku wewnętrznego zasady wspólnego rynku, otrzymuje się mierzalną wartość dodaną, dzięki zwiększeniu obrotu wewnątrzwspólnotowego między mniej rozwiniętymi Państwami Członkowskimi i regionami a resztą UE. Przyczyna wzrostu obrotu wewnątrzwspólnotowego polega na tym, że „blisko jedna czwarta wydatków dokonanych z tytułu programów w tych obszarach jest zwracana reszcie Unii w formie zwiększonego eksportu”.

4.6 EKES popiera całkowicie uwagi Komisji na temat konsekwencji otrzymania statusu obywatela Europy. Istotnie, korzyści, które się wiążą z tym faktem, nie mogą ograniczać się do wolności rynku: równoległe do wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa, należy także zapewnić obywatelom dostęp do podstawowych usług publicznych. Komisja słusznie zauważa, że „korzyści z Europy bez granic” muszą być „dostępne i przystępne równomiernie”. Unia powinna uzupełniać wysiłki Państw Członkowskich w tym zakresie, ale takie działanie wiąże się z pewnymi kosztami.

4.7 EKES popiera również analizę Komisję, z której wynika, że jest konieczne nie tylko dysponowanie funduszami, ale także zasobami, które można wykorzystywać jeśli chcemy, aby Europa mogła odegrać przewodnią rolę (pomoc w zakresie rozwoju, polityki handlowej, polityki zewnętrznej, polityki bezpieczeństwa, aspekty zewnętrzne innych polityk itd.), (str.6 tekstu francuskiego).

4.7.1 Poza tym, jeśli opieramy się na postanowieniach aktualnie przyjmowanej Konstytucji Unii Europejskiej, ochrona obywatela europejskiego do której UE się zobowiązała, nie ogranicza się jedynie do uznania tego imperatywu, ale przynajmniej mu odpowiednią odpowiedzialność prawną i, w konsekwencji, narzuca mu zobowiązania i nakaz zapewnienia odszkodowania (na przykład osobom będącym ofiarami aktów terrorizmu lub katastrof naturalnych).

4.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje podstęp w pewnych kwestiach dotyczących budżetu, należy jednak odnotować, że procentowo, zmiany te przybierają relatywny charakter. Tak więc, wzrost zasobów o 162 %, który jest przewidziany na siedmioletni cykl 2007-2013 w rozdziale „obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”, wynosi jedynie 2.239 milionów euro. Jednocześnie wydatki na rolnictwo zmniejszą się o 3 % czyli o 1.442 miliony euro. Pod koniec tego okresu, wydatki na oba rozdziały będą wynosić kolejno 2 % i 26 % budżetu. W przypadku udziału środków na rolnictwo należy zwracać uwagę na to, że rozszerzenie UE oraz reforma kolejnych organizacji Wspólnego Rynku, wymagają spełnienia nowych, poważnych wymagań w stosunku do CAP.

## 5. Uwagi szczególne

5.1 Ani tekst komunikatu, ani trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej, nie poruszają kwestii, której sposób rozwiązania, będzie, jak można to przewidzieć, miał wpływ na budżet wspólnotowy, tj. kwestii wolnego przepływu pracowników z dziesięciu nowych Państw Członkowskich na rynki pracy obecnych piętnastu państw i kwestii zastosowania dwu-, pięcio-, lub siedmioletniego okresu przejściowego. W tym zakresie, należy postawić pytanie w jakim stopniu restrykcje dotyczące zatrudnienia w krajach Piętnastki, narzucone pracownikom z dziesięciu nowych państw przystępujących do Unii zaciążą na zasięg spodziewanego u nich rozwoju gospodarczego i społecznego.

5.2 Innym tematem możliwej debaty jest związek między wkładem funduszy europejskich a zakresem, w jakim dziesięć nowych Państw Członkowskich przyjęło i wywiązuje się z przyjętych na siebie zobowiązań.

5.3 Aby przestudiować perspektywy gospodarcze danego okresu, należy z jednej strony, oddzielnie przeanalizować środki własne, z drugiej strony wydatki budżetowe. Komunikat Komisji jest zbudowany według podobnego schematu: jego 4 rozdział jest poświęcony nowym ramom budżetowym, a szczególnie naciskiem na wydatki, podczas gdy rozdział 5 prezentuje refleksje na temat systemu finansowania.

5.4 Niniejsza opinia kładzie nacisk na analizę wydatków, biorąc pod uwagę, że EKES zastrzega sobie ponowną analizę rozdziału poświęconego środkom własnym, kiedy Komisja złoży Radzie sprawozdanie na ten temat.

5.5 Na obecnym etapie, EKES uważa jednak, że słusznym będzie przedstawienie swojej opinii na temat dwóch następujących kwestii:

— stworzenie podatku wspólnotowego, który obywatele Wspólnoty wpłacaliby bezpośrednio do budżetu wspólnotowego celem wsparcia jego środków, stanowi pozytywną i bardzo interesującą propozycję. Wdrożenie tej koncepcji wymaga jednak dużej ostrożności, aby uniknąć, zawsze możliwych, postaw antyeuropejskich;

— zalecane jest ustalenie nowego systemu dokonywania wpłat, bardziej sprawiedliwego, niż ten obowiązujący obecnie. Zwykła analiza stosunku między wpłatami a wypłatami wykazuje, że funkcjonowanie wspólnotowego systemu wpłat nie uwzględnia średniego poziomu dochodów na mieszkańca poszczególnych Państw Członkowskich - co stanowi dobry wyznacznik poziomu dobrobytu obywateli danego państwa.

5.5.1 EKES wyraża obawy względem ogólnego mechanizmu korekty, który mógłby jedynie zinstytucjonalizować zasadę „sprawiedliwego zwrotu”. Chodzi o formę solidarności między biedniejszymi a bogatszymi państwami, która jest nie do przyjęcia. W sprawozdaniu z 1998 r. <sup>(1)</sup>, Komisja przeprowadziła

już symulacje wpływu tego mechanizmu. Wynika z nich, że w 1996 r., zakładając, że ogólny mechanizm korekty miałby zostać zastosowany do 5 państw (WB, D, NL, A, SV; 48,7 % PKB) i zakładając ich wyłączenie z finansowania korekty, zobowiązania byłyby rozłożone na dziesięć pozostałych państw i wynosiłyby 48,9 % PKB UE! Niedawne rozszerzenie o państwa, gdzie standard życia jest niższy pogłębiłyby jeszcze tę niesprawiedliwość.

5.5.2 W każdym wypadku, jeśli okazałoby się, że ogólny mechanizm korekty jest potrzebny, EKES uważa, że korekta dysproporcji nie powinna uwzględniać poniesionych wydatków w ramach interwencji (działań) strukturalnych, ponieważ wyraźnie realizują one cel redystrybucji.

5.5.3 EKES jest zdania, iż w razie wprowadzenia ogólnego mechanizmu korekcyjnego salda budżetowe winny być wyliczone jedynie na podstawie wydatków operacyjnych, zgodnie z ustaleniami z Berlina z 1999 r. Pozwoliłoby to uniknąć niepożądanych skutków, jakie wynikają z przyporządkowania kosztów administracji Unii oraz kosztów realizacji polityk wspólnotowych tym krajom, w których następuje faktycznie wypłata środków. Podejście takie byłoby skądinąd bardziej spójne z tzw. metodą „direct budgeting”, zgodnie z którą wydatki na administrację przyporządkowuje się do wydatków operacyjnych, w związku z którymi one powstały; metoda ta prowadzi do rozdziału środków przeznaczonych na wydatki administracyjne pomiędzy wszystkie kategorie.

5.6 Poza tym, jeśli chodzi o środki pośrednie, EKES podtrzymuje wniosek sformułowany w swojej opinii, dotyczący powszechnego wprowadzenia i interoperacyjności elektronicznych systemów opłat drogowych na obszarze Wspólnoty <sup>(2)</sup>, stworzenia europejskiego funduszu infrastruktury i transportu, który byłby finansowany przez pobieranie jednego eurocenta od litra paliwa zużywanego przez każdy samochód.

5.7 EKES popiera sugestię Komisji, aby zsynchronizować okres programowania budżetowego z trwaniem mandatu europejskich organów instytucyjnych (Parlament, Komisja).

5.7.1 EKES wyraża zadowolenie z zapisu perspektyw finansowych w Konstytucji. Ten fakt przyczyni się do zwiększenia stabilności ram budżetowych UE.

5.7.2 EKES żałuje jednak, że Rada Europejska nie mogła zastosować w praktyce osiągnięć Konwentu Europejskiego, zgodnie z którymi perspektywy finansowe byłyby uchwalane większością kwalifikowaną w średniookresowej perspektywie. W istocie Rada Europejska wolała zachować zasadę jednomyślności, jakkolwiek dopuszczając możliwość zmiany na większość kwalifikowaną zakładając, że ta decyzja byłaby podjęta jednomyślnie w Radzie Europejskiej! EKES obawia się, aby zachowanie zasady jednomyślności nie spowodowało poważnego kryzysu konstytucyjnego w Unii a także zmniejszenia ambicji politycznych Unii.

<sup>(1)</sup> Finansowanie Unii Europejskiej: sprawozdanie Komisji na temat funkcjonowania systemu środków własnych

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 32 z dn. 5.02.2004 r., str. 36 ust. 4.1



5.8 EKES popiera wniosek, który miałby uczynić z Parlamentu Europejskiego główną instancję do spraw budżetu wspólnotowego, co polegałoby na przyjęciu przez niego całkowitej odpowiedzialności za budżet (zarówno w części obowiązkowej jak i nieobowiązkowej).

5.9 EKES uważa także za słuszne zasygnalizowanie, że o ile Strategia Lizbońska stawia jasne wyzwania i zakłada podjęcie koniecznych inicjatyw, tekst Komisji nie wydaje się proponować konkretnych działań mających pobudzić inicjatywy na rzecz rozwoju gospodarczego w Unii. Jedyna konkretna propozycja przedstawiona w dokumencie (rozdział IV, Nowe ramy finansowe, C Elastyczność), polega na stworzeniu specjalnego „funduszu wspomagającego wzrost”. Jednakże środki przeznaczone

na ten cel są oceniane jako zupełnie niewystarczające. EKES przypomina w tym względzie, że realizacja strategii z Lizbony opierała się na hipotezie średniej stopy wzrostu rocznego na poziomie 3 %, podczas gdy przewidywania na następne lata nie przekraczają 2,3 % w Europie złożonej z 27 Państw Członkowskich. Poza tym, z osłabionym wzrostem gospodarczym trwającym od 2000 r., Unia nie jest w stanie zlikwidować tego „deficytu wzrostu gospodarczego”.

5.10 W rezultacie, konieczna jest ponowna korekta w górę kwot, celem spełnienia podstawowego warunku wspierania i sukcesu Strategii Lizbońskiej, co sprowadza się do zmiany systemu inwestowania w kształcenie i badania naukowe.

Bruksela, 15 września 2004 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego  
Roger BRIESCH

### Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli organizacji kobiecych jako podmiotów niepaństwowych w realizacji Porozumienia z Cotonou

(2005/C 74/08)

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił w dn. 17 czerwca 2003 r., zgodnie z art. 29, ust. 2 regulaminu wewnętrznego, opracować opinię w sprawie roli organizacji kobiecych jako podmiotów niepaństwowych w realizacji Porozumienia z Cotonou.

Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych, która odpowiadała za przygotowanie prac w tej sprawie, przyjęła swoje stanowisko w dn. 7 lipca 2004 r. Sprawozdawcą była **Susanna Florio**.

Na 411 sesji plenarnej (posiedzenie z dn. 15 września 2004 r.) Komitet przyjął następującą opinię 115 głosami za, przy 8 głosach przeciw i 8 głosach wstrzymujących się:

#### 1. Wstęp

1.1 Na podstawie działań Unii Europejskiej w stosunku do krajów rozwijających się, w szczególności krajów AKP (Afryka, Karaiby, Pacyfik), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny miał okazję zaobserwować kształtowanie polityki współpracy UE na rzecz rozwoju. Ma ona tendencję do przechodzenia w podejście coraz bardziej partycypatywne, tzn. w kierunku udziału i uznania roli podmiotów niepaństwowych (NSA – ang. *non-state actors*) w definiowaniu i realizacji działań. W ten sposób instytucje i NSA uzupełniają się wzajemnie w duchu wzmocnienia skuteczności programów na rzecz rozwoju.

Porozumienie z Cotonou jest w tej chwili jedynym przykładem instytucjonalizacji takiej partycypacji, gdyż wzywa ono rządy państw do szerokiego integrowania podmiotów niepaństwowych w różnych etapach narodowych strategii na rzecz rozwoju.

1.2 Z związku z takim założeniem wyjściowym jak również faktem, że Komitet zajął już stanowisko w opinii na temat „Rola społeczeństwa cywilnego w europejskiej polityce na rzecz rozwoju”, Komitet uważa, że istotne jest pogłębienie tematu partycypacji kobiet i ich podstawowego, własnego wkładu w definiowanie i realizację działań z zakresu polityki rozwoju w krajach AKP w ramach porozumienia z Cotonou. Komitet chce zwrócić uwagę na to, jak cenny może być ich wkład i jak można ten wkład kompleksowo uwypuklić w ramach porozumienia z Cotonou jak również we wszelkich działaniach polityki współpracy na rzecz rozwoju.

1.3 Poza tym Komitet jako rzecznik zorganizowanej społeczności cywilnej na szczeblu europejskim podkreślał już wcześniej „... podstawową rolę kobiet jako pierwszoplanowych podmiotów rozwoju” i akcentował konieczność „wspierania ich organizacji i zapewniania im równoprawnego uczestnictwa w gremiach doradczych i decyzyjnych” (stanowisko w sprawie „Zielonej księgi na temat stosunków pomiędzy Unią Europejską a państwami AKP na progu XXI wieku – wyzwania i opcje dla nowego partnerstwa”, sprawozdawca: Henri Malosse, EXT 152/1997).

Jednakże wciąż daleko jeszcze do faktycznej partycypacji podmiotów niepaństwowych generalnie oraz organizacji kobiet w szczególności.

## 2. Uwagi ogólne

2.1 W najświeższym raporcie Banku Światowego (World Development Report 2004) jest mowa o rynku globalnym, który nie jest już w stanie sprostać wymogom rozwoju gospodarczego, społecznego i polityki zatrudnienia, w szczególności odnośnie likwidowania przeszkód utrudniających sprawiedliwy i zrównoważony wzrost we wszystkich krajach na półkuli północnej i południowej. W roku 2002 dochód na głowę mieszkańca w pięciu szóstych populacji światowej wynosił poniżej 1.200 dolarów, natomiast pozostała jedna szósta ludności na Ziemi mieszkająca głównie w najbogatszych krajach świata dysponowała przeciętnym rocznym dochodem ponad 26.000 dolarów.

2.2 Na dzień dzisiejszy żadna z instytucji międzynarodowych (MFW, Bank Światowy, WTO, MOP, ONZ itd.) nie jest w stanie działać bez ograniczenia jako demokratyczna i światowa instancja regulująca i zahamować sama z siebie nierówność rozwoju gospodarczego pomiędzy krajami i warstwami społecznymi.

2.3 Poza tym kraje rozwijające się są szczególnie w okresie słabego wzrostu gospodarczego w większości krajów, zmuszone do przeprowadzania działań restrukturyzacyjnych w gospodarce zalecanych bądź też żądanych przez instytucje międzynarodowe, które są dla nich ciężkie do zaakceptowania i dotyczą w pierwszej linii uboższe warstwy społeczeństwa. Przemiany strukturalne bez adekwatnych działań ochronnych doprowadziły do pogłębienia się biedy, krytycznych warunków życia i niepewności w grupach ludności o najniższych dochodach, i to zarówno na Północy jak i Południu.

2.4 W ciągu ostatnich lat zaostrzył się poza tym rozdźwięk pomiędzy regularną gospodarką światową a lokalną szarą strefą. Osoby zatrudnione w szarej strefie nie korzystają z żadnych praw pracowniczych, mimo że wnoszą rzeczywisty wkład we wzrost gospodarczy swojego kraju.

2.5 W grupie ludności dotkniętej tym zjawiskiem większość stanowią kobiety, więc to one są najbardziej pokrzywdzone tą sytuacją. Kobiety żyjące w biedzie w krajach rozwijających się nie tylko nie mają dostępu do dóbr i usług, ale stają się też często ofiarami przypadków poważnego naruszenia praw człowieka oraz praw socjalnych i ekonomicznych.

2.6 To właśnie kobiety są najbardziej dotknięte zjawiskami biedy, bezrobocia i niepełnego zatrudnienia.

2.7 Na różnych konferencjach organizacji wyspecjalizowanych i organów Narodów Zjednoczonych były opracowywane liczne propozycje działań, programów i projektów na rzecz kobiet. Nie tak dawno na swoim Szczycie Milenijnym ONZ przyjęła dwa kluczowe dokumenty w sprawie „Milenijných Celów Rozwoju”. Równouprawnienie płci i pełne uczestnictwo kobiet w procesach decyzyjnych jak również konieczność

zapobiegania chorobom i opieka zdrowotna należą w obu dokumentach do tematów podstawowych.

## 3. Instytucje europejskie a działania na rzecz równości szans płci („gender mainstreaming”)

3.1 Zgodnie z art. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), UE we wszystkich swoich działaniach – ze współpracą na rzecz rozwoju włącznie – kieruje się celem niwelowania nierówności i wspierania równouprawnienia mężczyzn i kobiet.

3.2 Unia Europejska i jej Państwa Członkowskie podpisały przyjętą na czwartej Światowej Konferencji na rzecz Kobiet w 1995 r. w Pekinie Deklarację i towarzyszącą jej Platformę Działania. Sformułowano w niej kompleksową strategię likwidacji wszelkich przeszkód stojących na drodze równouprawnienia oraz ustanowiono zasadę „mainstreaming” w celu wspierania równouprawnienia płci. Bezpośrednim skutkiem zobowiązań zaciągniętych w Pekinie i poparcia udzielonego Platformie Działania było przyjęcie rozporządzenia (WE) nr 2836/98 w sprawie uwzględniania perspektyw płci przy współpracy na rzecz rozwoju.

3.3 Ten instrument prawny, który obowiązywał do grudnia 2003 r., został zastąpiony nowym rozporządzeniem na dwuletni okres 2004-2006, który wzmacnia postawione cele, tzn. „mainstreaming” wraz z konkretnymi działaniami na rzecz wspierania kobiet i wspierania równouprawnienia płci, jak również potwierdza je jako ważny wkład w zwalczanie ubóstwa. Zapisane jest w nim poza tym udzielanie wsparcia dla publicznych i prywatnych form aktywności w krajach rozwijających się, które podążają w celu wspierania równouprawnienia.

3.4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspierania równouprawnienia płci w ramach współpracy na rzecz rozwoju jest ważnym punktem odniesienia dla działań współpracy rozwojowej. Jako priorytetowy i najważniejszy obszar działania wymienia się możliwość korzystania przez kobiety z zasobów i świadczeń w szczególności w dziedzinach edukacji, zatrudnienia oraz współuczestniczenia w politycznym procesie decyzyjnym. W dokumencie tym podkreśla się też konieczność posiadania odpowiednich statystyk sporządzanych wg płci i wieku, by móc opracowywać i rozpowszechniać nowe metody działań, badań, analiz skutków itd.

## 4. Cotonou: Partycypatywne podejście a kwestie płci

4.1 Porozumienie z Cotonou podpisane 23 czerwca 2000 r. z krajami AKP stanowi punkt zwrotny w polityce gospodarczej i handlowej UE. Po raz pierwszy mianowicie zapisano tam włączanie podmiotów niepaństwowych (NSA) w opracowywanie **narodowych strategii na rzecz rozwoju**, tak więc NSA obok instytucji państwowych mają do spełnienia ważną rolę. W porozumieniu tym jako NSA zdefiniowano: sektor prywatny, grupy gospodarcze i społeczne w tym związki zawodowe jak również społeczeństwo cywilne w wszelkich jego formach wynikających z danej narodowej specyfiki.

4.2 Porozumienie przewiduje informowanie podmiotów niepaństwowych i zasięganie ich opinii na temat polityk i strategii na rzecz rozwoju, priorytetów współpracy w bezpośrednio interesujących ich dziedzinach oraz dialogu politycznego, uzyskanie przez nich dostępu do środków przeznaczonych na wspieranie lokalnych procesów rozwojowych; konieczność włączenia ich w realizację strategii i programów w dotyczących ich obszarach i sektorach; w końcu zaś uzyskanie przez nich wsparcia i pomocy przy rozszerzaniu swoich możliwości działania i podwyższaniu kompetencji, w szczególności w zakresie organizacji, reprezentacji i realizacji procesów konsultacyjnych, wymiany i dialogu na rzecz wspierania strategicznych sojuszy.

4.3 Oprócz tego Porozumienie przesuwają na pierwszy plan związki między polityką, handlem i rozwojem zgodnie z obowiązującą polityką Wspólnoty. W ten sposób partnerstwo również opiera się na wzajemności następujących pięciu filarów: kompleksowy wymiar polityczny, wspieranie podejścia partycypatywnego, cel polegający na zwalczaniu ubóstwa, tworzenie nowych ram dla współpracy gospodarczej i handlowej oraz reforma współpracy finansowej.

4.4 Strategie rozwojowe powinny oprócz tego systematycznie uwzględniać równouprawnienie mężczyzn i kobiet, stanowiące jedną z trzech kwestii przekrojowych Porozumienia (art. 8 i 31).

4.5 W tym kontekście Porozumienie z Cotonou instytucjonalizuje rolę Komitetu jako preferencyjnego partnera do konsultacji dla grup interesów gospodarczych i społecznych krajów AKP. Ma on wyraźny mandat jako ciało konsultacyjne dla organizacji społeczeństwa cywilnego.

## 5. Współdziałanie stowarzyszeń, NGO i organizacji kobiet

5.1 Mając na uwadze wytyczne Unii w zakresie partycypacji i perspektywy płci jak również znaczenie, jakie zostało przypisane Komitetowi w tym Porozumieniu, należy dokładnie naświetlić specyficzną rolę kobiet i ich współuczestnictwo w dialogu cywilnym w ramach Porozumienia z Cotonou.

5.2 Oczywiście nie można postrzegać kobiet z krajów AKP jako jednolitej grupy, gdyż mieszkają one w bardzo wielu krajach w różnych regionach. Mamy tu do czynienia z zasadniczymi różnicami w zakresie religii, ładu kulturowego, pozycji ekonomicznej i społecznej, wysokości dochodu czy też otoczenia wiejskiego bądź miejskiego. Mimo to należy poszukiwać dróg włączenia kobiet w procesy partycypacji określone w Porozumieniu z Cotonou, choć z pewnością będzie ciężko uniknąć przy tym uogólnień.

5.3 Pierwszą trudność wynika z faktu, że w „Wytycznych dla zasad i dobrej praktyki partycypacji podmiotów niepaństwowych” w konsultacjach i dialogu na temat rozwoju zagadnienie obu płci zostało wymienione tylko na marginesie. Również we „Wstępnej ewaluacji postanowień Porozumienia z Cotonou dotyczących zaangażowania NSA w procesy programowania” (z dn. 23 stycznia 2004 r.) *brak jest jeszcze jakościowych i ilościowych danych na temat uczestnictwa kobiet.*

5.4 Z wypowiedzi na różnych forach i seminariach regionalnych wynika, że współuczestniczenie stowarzyszeń, NGO i organizacji kobiet w opracowywaniu strategii narodowych było do tej pory w większości przypadków raczej słabe.

5.5 Między oświadczeniami woli i deklaracjami zawartymi w Porozumieniu oraz ich rzeczywistą realizacją istnieje najwyraźniej duża przepaść. Raczej skromne są też działania przedsięwzięte dla wsparcia partycypacji kobiet.

5.6 Oczywiście w otoczeniu, w którym utworzenie dialogu ze społeczeństwem cywilnym i jego odpowiednia strukturyzacja i tak są wystarczająco trudne, tym bardziej trudne jest powiększenie obszaru o ten, który przypada w udziale kobietom. Ponadto proces wprowadzania w życie postanowień Porozumienia z Cotonou w kwestii uczestnictwa wciąż trwa i włączone wciąż są Komisja, której rolę uważamy za potencjalnie kluczową; wsparcie ze strony rządów oraz same NSA, których potencjał, kompetencje i poziom organizacji różnią się w zależności od regionu.

5.7 Bariery, które generalnie stoją na przeszkodzie w realizacji partycypatywnego podejścia, są liczne i bardzo różnej natury. W jednej z wcześniejszych opinii (!) zwrócono m.in. uwagę na następujące punkty:

- uporczywy opór większości rządów państw trzecich wobec dialogu z podmiotami niepaństwowymi;
- także tam, gdzie ten dialog jest przewidziany, możliwości podmiotów niepaństwowych, jeśli chodzi o faktyczne wpływanie na kształtowanie programów i strategii rozwoju, są bardzo silnie ograniczone;
- ze względu na duży stopień centralizacji administracji w tych krajach, który ogólnie nie sprzyja współuczestnictwu podmiotów niepaństwowych, następuje marginalizacja obszarów peryferyjnych, przede wszystkim wiejskich, które są trudno dostępne i często też najbardziej potrzebne;
- brakuje precyzyjnych uregulowań i norm skutecznego współdziałania podmiotów niepaństwowych; w wielu przypadkach społeczeństwa cywilne w państwach trzecich są słabo zorganizowane: głównym problemem jest często rozwijanie umiejętności osób, które mają brać udział w takim procesie;
- dostęp do środków finansowych, stojący w ścisłym związku z przekazywaniem i z dostępem do informacji. Podmioty niepaństwowe w krajach trzecich skarżą się, że często zupełnie brak jest systematycznego przekazywania informacji oraz że procedury udzielania kredytów są w większości przypadków – jak to wykazują podmioty niepaństwowe – zbyt kosztowne i skomplikowane.

(!) Rola społeczeństwa obywatelskiego w europejskiej polityce na rzecz rozwoju (REX 097/2003).

5.8 Jeśli chodzi o partycypację kobiet, to te bariery zaostrzają się jeszcze bardziej ze względu na warunki obiektywne, które z jednej strony wynikają z czynników społeczno-gospodarczych, kulturowych i religijnych, zaś z drugiej strony związane są z tym, że wiele rządów państwowych jest w zbyt małym stopniu obeznane z prawami podstawowymi generalnie oraz z prawami kobiet w szczególności.

5.9 Pod tym względem Porozumienie z Cotonou odwołuje się do poszanowania praw człowieka, zasad demokracji i państwa prawa jako zasadniczych elementów partnerstwa i przewiduje w przypadku poważnego ich pogwałcenia możliwość podjęcia odpowiednich kroków i poinformowania o nich drugiej strony. Byłoby jednak godne požądania – i Komitet zresztą zwrócił na to uwagę w jednej z wcześniejszych opinii (porozumienie o partnerstwie AKP-UE, 521/2002, Baeza San Juan) – ustalenie dokładniejszych kryteriów dla poszanowania tychże zasad.

## 6. Kobiety w procesach na rzecz rozwoju i najważniejsze obszary działania

6.1 Temat partycypacji żeńskiej części społeczeństwa cywilnego jest w zasadzie ściśle związany z rolą kobiety w procesie podejmowania decyzji i w całym procesie rozwoju. Dlatego też wskazane byłoby podejście z szerszej perspektywy.

6.2 Kobiety nie tylko mogą wnieść ważny wkład w procesy rozwoju, lecz także powinny czerpać korzyści i szanse z tego rozwoju.

6.3 W krajach rozwijających się a w szczególności w państwach AKP kobiety są mianowicie słabym ogniwem społeczeństwa i cierpią jeszcze bardziej na biedę i niedostatki, i to właśnie dlatego, że nie posiadają dostatecznego dostępu do istniejących zasobów i nie mają nad nimi kontroli, która umożliwiałaby im poprawę warunków życia i wniesienie wkładu w rozwój gospodarczy swojego kraju.

6.4 Dostęp do zasobów i ich kontrola okazuje się zatem niezbędną przesłanką do zwalczania biedy i wdrażania przyszłościowych i zrównoważonych procesów rozwoju.

Poza tym uczestnictwo kobiet w życiu gospodarczym ma miejsce najczęściej w ramach szarej strefy, która jest jednak właśnie szczególnie wrażliwa na skutki makroekonomicznych działań restrukturyzacyjnych.

6.5 Mimo *Milenijnych Celów Rozwoju*, które Unia poparła, mając na uwadze cel zmniejszenia ubóstwa do roku 2015 o połowę, istnieje niebezpieczeństwo, że negocjatorzy obu stron będą się troszczyć tylko o polityczne i makroekonomiczne skutki, zapominając o bardziej kompleksowych celach i skutkach wynegocjowanych ustaleń dla poszczególnych grup społeczeństwa. Należy wspierać inicjatywy, jakie Komisja Europejska przedsięwzięła w celu tworzenia instrumentów monitorujących, służących ewaluacji skutków tych porozumień.

6.6 Wśród obszarów problemowych zidentyfikowanych przez ONZ, FAO i inne organizacje międzynarodowe można wyróżnić następujące dziedziny priorytetowe (przy czym poniższa lista oczywiście nie jest wyczerpująca):

### — Edukacja i doszktałanie zawodowe

Jest dowiedzione, że promocja edukacji i doszktałania zawodowego nie tylko poprawia życie poszczególnej jednostki, lecz ma także pozytywny wpływ dla całej społeczności lokalnej. Korelacja pomiędzy edukacją i innymi obszarami życia społecznego i gospodarczego oraz jej wpływ na rolę (wykształconych) kobiet wynika z wielu opracowań, studiów badawczych i statystyk. Dlatego też bardzo istotne jest to, by możliwości edukacji szkolnej i doszktałania zawodowego miały również obszary wiejskie i obszary znajdujące się w najbardziej niekorzystnym położeniu w krajach rozwijających się oraz by zarówno kobiety jak i mężczyźni mieli do nich bezpłatny dostęp. Jeszcze dziś w skali światowej aż 24 % dziewcząt w wieku szkoły podstawowej nie uczęszcza do żadnej szkoły (wśród chłopców ten odsetek wynosi 16 %). W krajach rozwijających się 61 % wszystkich mężczyzn na przynajmniej wykształcenie podstawowe, natomiast wśród kobiet jest to tylko 41 %.

### — Dostęp do zasobów

Dostęp kobiet do środków finansowych, szczególnie możliwość łatwego dostępu do kredytów bankowych i mikrokredytów, do możliwości oszczędzania i świadczeń ubezpieczeniowych należy postrzegać jako kwestie priorytetowe. Rozpowszechnianie informacji o tych instrumentach jest jedną z kluczowych możliwości działania. Narody Zjednoczone przedłożyły już cały szereg odpowiednich zaleceń, dotyczących szczególnie poprawy dostępu kobiet do środków finansowych. W związku z szybkimi zmianami w gospodarce i na rynkach światowych należy poza tym zbadać wszystkie aspekty istotnych dla rozwoju zasobów z punktu widzenia kobiet. Różnice pomiędzy mężczyznami a kobietami w dostępie i kontroli nad zasobami gospodarczymi, dobrami publicznymi i usługami jak również własnością ziemi pozbawiły kobiety praw podstawowych, możliwości ekonomicznych, wpływu i niezależnej pozycji w procesach politycznych i decyzyjnych.

### — Działania w zakresie polityki zatrudnienia

Mimo pewnych niewielkich postępów w kwestii udziału kobiet w rynku pracy nie można z pewnością powiedzieć, że w krajach AKP istnieje równość szans w zakresie dostępu do oficjalnego rynku pracy za godziwym wynagrodzeniem. W krajach rozwijających się szara strefa gospodarki daje kobietom największe możliwości zarobku i zatrudnienia. W wielu krajach AKP utrata miejsc pracy odbija się przede wszystkim na kobietach, a ich los jest często nacechowany bezrobociem lub pracą bez ochrony od strony prawnej, pracą na czarno czy też w krytycznych warunkach z wynagrodzeniem leżącym poniżej minimum egzystencji. Możliwość dostępu do form mikrokredytu, wspierania mikroprzedsiębiorczości wśród kobiet, posiadania ziemi ma dla dużej części mężczyzn i kobiet zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania godnego, ludzkiego życia. Według danych Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) w wielu krajach rozwijających się prawo to jest dla kobiet praktycznie nieosiągalne. Analiza kredytów udzielanych drobnym rolnikom w pięciu krajach afrykańskich wykazała, że 10 % kredytów zostało wypłaconych kobietom, natomiast pozostałe 90 % mężczyznom.

— *Kobiety a zdrowie*

Zdrowie reprodukcyjne oraz generalne prawo kobiet do zachowania zdrowia są w wielu krajach rozwijających się pojęciami obcymi. Ma to niezwykle negatywne skutki nie tylko dla pojedynczych kobiet narażonych na zagrażające życiu ryzyka, lecz także dla całego społeczeństwa. Trudności z leczeniem i prewencją HIV/AIDS oraz skutki rozprzestrzeniania się chorób dla gospodarki i społeczeństwa w licznych krajach – przede wszystkim w Afryce subsaharyjskiej – są przykładem tego, jak poważna jest sytuacja.

Seksualne i biologiczne różnice między mężczyznami a kobietami mają swój wydzźwięk również w ochronie zdrowia i pielęgnacji ciała. Rola przypisana kobietom i ich status nie odzwierciedlają w adekwatny sposób ich potrzeb w zakresie dostępu do opieki zdrowotnej i leków, a poza tym nie idą w parze z ich społeczną odpowiedzialnością. Nader mało uwagi poświęca się różnym typowo kobiecym potrzebom, co pociąga za sobą negatywne skutki dla kobiet przez ich całe życie. Ta sytuacja jest jeszcze bardziej dramatyczna tam, gdzie socjokulturowe otoczenie ma tendencję do usprawiedliwiania fizycznych, psychicznych i seksualnych aktów przemocy wobec kobiet.

— *Zwalczanie wszelkich rodzajów przemocy wobec kobiet*

Zwalczanie wszelkich aktów przemocy wobec kobiet, a nawet samo skwantyfikowanie problemu, pozostaje jednym z najtrudniejszych zadań, jeżeli tylko pomyśleć o zjawisku przemocy w rodzinie, które również i w zachodnich społeczeństwach ciężko jest niekiedy wydobyć na światło dzienne, czy też o okaleczaniu narządów płciowych czy też o handlu ludźmi. Ten ostatni problem, który w szczególnym stopniu dotyka kobiety i dziewczęta, najwyraźniej stale nabiera na sile. Jego ofiary, często bardzo młode, są zmuszane do seksualnego niewolnictwa i innych rodzajów pracy przymusowej. Szczególnie narażone na wszelkie rodzaje pogwałcenia praw człowieka są kobiety żyjące w krajach nawiedzanych przez wojny i konflikty.

## 7. Zalecenia

7.1 Te wywody ukazują wyraźnie, że jeżeli Unia Europejska faktycznie chce pozytywnie wpływać na warunki życia kobiet i ludzi żyjących w biedzie, to należy jeszcze bardziej jednoznacznie i zdecydowanie definiować cele wspierania kobiet jak również działania, które trzeba podjąć. Nieodzowne jest przede wszystkim poświęcenie większej uwagi tym dziedzinom polityki dostosowania, których skutki postawiły kobiety i generalnie najsłabsze grupy ludności w niekorzystnym położeniu. Należy bardziej zaakcentować korzyści, które z tych polityk wynikają również dla tych grup społecznych.

7.2 W związku z tym Komitet jest zdania, że ewaluacja porozumień handlowych UE z państwami trzecimi – w szczególności z krajami AKP – musi obejmować specyficzną analizę ich skutków dla najbardziej zagrożonych grup społecznych i kwestii dotyczących płci.

7.3 Środki wsparcia dla związków i NGO, które angażują się w sprawę równouprawnienia obu płci i w mobilizowanie i zwiększanie zaangażowania kobiet („empowerment”), mają zasadnicze znaczenie dla kompleksowej poprawy warunków gospodarczych, społecznych i politycznych w krajach rozwijających się oraz dla konsolidacji postępu społecznego i trwałego wzrostu gospodarczego, przebiegających w duchu rozwoju zrównoważonego.

7.4 W związku z tym nie chodzi tylko o promocję szerszej partycypacji żeńskiej części społeczeństwa cywilnego, lecz o tworzenie podstawowych przesłanek dla jej faktycznego współuczestnictwa, dowartościowania i wspierania, tak by kobiety mogły mieć swój udział w rozwoju swoich krajów w takim samym stopniu, co mężczyźni. Wzmocnienie roli kobiet w procesie uczestnictwa jest kluczem do uzyskania przez nie mocy decyzyjnej.

7.5 Najważniejszą przesłanką jest w każdym razie to, by zapewnić kobietom równopravny dostęp do edukacji i do kształcenia zawodowego. W tym względzie ważne jest, by wspierać programy i projekty nastawione na taki cel (poczynając od nauki czytania i pisania, przez naukę obsługi komputera po usieciowanie organizacji kobiecych) jako główny filar promocji roli kobiety w rozwoju krajowym.

7.6 W ramach procesu decentralizacji zarysowanego przez Komisję szczególne znaczenie mają delegacje, o których mowa w „Wytycznych dla zasad i dobrej praktyki partycypacji podmiotów niepaństwowych (24.2.2002)”. Posiadają one duży zakres uznania przy wyborze właściwych środków, a ich zadaniem jest zadbać o możliwie jak największą integrację podmiotów niepaństwowych. W wytycznych nie znajdziemy wprawdzie żadnych wyraźnych i jednoznacznych zaleceń, co do udziału i roli organizacji kobiecych, jednakże zdaniem Komitetu delegacje mogą odgrywać ważną rolę w identyfikacji związków kobiet i udziale w dialogu społecznym, tworzeniu sieci i formułowaniu strategii na rzecz zwiększania możliwości partycypacji kobiet.

Delegacjom powinna być przekazana szczególna odpowiedzialność przy promowaniu kwestii związanych z „gender mainstreaming”, zaś co najmniej jeden ich przedstawiciel powinien odbyć specjalne szkolenie na tematy dotyczące równouprawnienia.

7.7 Szczególną uwagę należy zwrócić zatem na pozyskanie informacji o zakresie i rodzaju istniejących organizacji kobiecych, gdyż często brak jest odnośnych wiadomości.

Komitet może być pomocny w poszukiwaniu europejskich związków i organizacji, które angażują się we wspieranie i partycypację kobiet w krajach AKP.

7.8 W przypadku dokumentów dotyczących poszczególnych strategii krajowych należy wyraźnie przewidzieć zarówno partycypację kobiet w ich opracowywaniu jak też działania w celu wzmocnienia związków kobiet. Komitet jest zdania, że Komisja może przy tym w pełni wykorzystać swój duży wpływ.

Komitet wzywa Komisję do wyodrębnienia specjalnej linii budżetowej dla organizacji kobiecych społeczeństwa cywilnego w krajach AKP.

7.9 Jeśli chodzi o kryteria kwalifikowania się podmiotów niepaństwowych do wsparcia i ich dostępu do środków finansowych należy generalnie stworzyć preferencyjne kanały komunikacji dla organizacji kobiecych.

7.10 Stworzone w ramach Porozumienia z Cotonou oferty edukacyjne służące wspieraniu działania organizacji i związków kobiet działających na szczeblu lokalnym mogą okazać się przydatnym instrumentem do realizacji tego porozumienia.

7.11 Komitet będzie w tym duchu popierał organizowanie seminariów służących zdefiniowaniu i pogłębieniu kwestii związanych ze statusem i partycypacją kobiet w krajach AKP.

7.12 Komitet dąży do równego uczestnictwa kobiecych delegacji w organizowanych przez siebie seminariach i spotkaniach z kobietami i ich organizacjami z krajów AKP oraz ogólnie z krajów trzecich.

7.13 Komitet ma zamiar do końca pierwszego półrocza 2005 r. zorganizować konferencję z udziałem kobiet i organizacji społeczeństwa cywilnego krajów AKP poświęconą następującym celom: wzmocnienie partycypacji kobiet w procesach decyzyjnych, identyfikowanie barier jak również koncepcje strategii przy wykorzystaniu punktów widzenia żeńskich podmiotów biorących udział w procesach rozwoju.

Bruksela, 15 września 2004 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego  
Roger BRIESCH

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Siódmy Ramowy Program Badań: Zapotrzebowanie na badania nad zmianami demograficznymi – jakość życia osób starszych oraz potrzeby technologiczne”**

(2005/C 74/09)

W dniu 29 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił wydać opinię w sprawie: „Siódmy Ramowy Program Badań: Zapotrzebowanie na badania nad zmianami demograficznymi – jakość życia osób starszych oraz potrzeby technologiczne”

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu na ten temat, przyjęła swoją opinię w dniu 14 lipca 2004 r. Sprawozdawcą była Renate Heinisch.

Na 411 sesji plenarnej w dniach 15-16 września 2004 r. (posiedzenie z dn. 15 września), Komitet stosunkiem głosów 144 do 1, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

**1. Podsumowanie**

*Uzasadnienie:*

1.1 Wobec zachodzących zmian demograficznych oraz szans i zagrożeń dla jakości życia rosnącej liczby osób starszych w Europie, Komitet wnioskuje o:

- a) włączenie „działania kluczowego” (*key action*) w tym obszarze do Siódmego Ramowego Programu Badań, oraz
- b) zastosowanie środków pomocniczych, celem stworzenia pewnych i trwałych podstaw dla planowania polityk, podejmowania decyzji i działań w odpowiednim momencie, zarówno na szczeblu wspólnotowym jak i krajowym.

Aspekty biologiczne, psychologiczne, społeczne, kulturowe, technologiczne, gospodarcze i strukturalne starzenia się są ściśle ze sobą związane. Ponadto, starzejemy się zawsze w jakimś konkretnym otoczeniu fizycznym i społecznym. W Europie otoczenie to różni się w sposób znaczący pod względem geograficznym, kulturowym i społeczno-strukturalnym. W obecnych programach badań nie uwzględniono należycie ani wielopłaszczyznowości procesu starzenia się, ani różnorodności warunków, w jakich on zachodzi. Jednakże biorąc pod uwagę zmiany w strukturze wiekowej ludności, tylko tak szeroko zakrojone i długofalowe badania mogą stworzyć solidne podstawy do planowania i podejmowania decyzji, które potrzebne są w różnych obszarach funkcjonowania społeczeństwa i na wszystkich szczeblach decyzyjnych.

W odniesieniu do punktu (a), badania potrzebne są w szczególności w poniższych dziedzinach:

- polityka gospodarczo-finansowa (4.1)
- praca i zatrudnienie (4.2)
- codzienne życie osób w starszym wieku (4.3)
- otoczenie społeczno-przestrzenne (4.4)
- kształcenie ustawiczne (4.5)
- ochrona zdrowia i potrzeby w zakresie opieki (4.6)
- nowe technologie (4.7)
- przetwarzanie i integrowanie informacji oraz poszerzanie aktualnej wiedzy (4.8)

Ze względu na wielowymiarowość procesu starzenia się, jak również zróżnicowane uwarunkowania kulturowe, ekonomiczne i strukturalne, w których proces ten zachodzi, konieczne staje się przeprowadzenie długofalowych, wielo- i interdyscyplinarnych badań naukowych.

W odniesieniu do punktu (b), za niezbędne uważane są w szczególności następujące środki pomocnicze, mające na celu zapewnienie poszanowania art. 85 Konstytucji Europejskiej, który gwarantuje wszystkim obywatelom UE w starszym wieku prawo do życia w godności oraz do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym i w procesach decyzyjnych:

- zastosowanie otwartej metody koordynacji w celu ustanowienia jednolitych procedur i klasyfikacji wskaźników jakości życia osób starszych w krajach europejskich; metoda umożliwiająca wymianę doświadczeń i dokonywanie porównań wewnątrz europejskich oraz wzajemne uczenie się, promowanie dialogu między przedstawicielami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego a właściwymi Dyrekcjami Generalnymi Komisji a także osiąganie porozumienia co do wspólnych wartości dotyczących starzejącego się społeczeństwa;
- ustanowienie wspólnej jednostki monitorowania (Observatorium Europejskiego) z myślą o utworzeniu Europejskiej Agencji ds. Starzenia się Społeczeństw oraz bazy danych dla pozyskiwania, gromadzenia i szerzenia wiedzy i informacji celem ulepszenia otwartej metody koordynacji, jak również sformułowania praktycznych wniosków dla kształtowania polityk;
- utworzenie kategorii „Starzejące się społeczeństwo” w ramach EKES; oraz
- zorganizowanie warsztatów naukowych i konferencji w celu pogłębienia wiedzy na temat zachodzących zmian demograficznych, zwrócenia uwagi na pilną potrzebę zastosowania środków zapobiegawczych i pomocniczych, zwiększenia świadomości, rozpowszechniania informacji o wynikach badań oraz wspierania wymiany między „starymi” a „nowymi” Państwami Członkowskimi.

Cel:

Stworzenie zasobów kompleksowej bazy informacji:

- które byłyby wykorzystywane w kształtowaniu polityk, celem utrzymania, a w razie konieczności, podwyższenia jakości życia obecnego i przyszłych pokoleń starszych osób,

- celem pobudzenia rozwoju gospodarczego i konkurencyjności Europy, przy uwzględnieniu potencjału, jaki przynosią zmiany demograficzne.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Zmiany demograficzne stanowią jedno z najistotniejszych, historycznych osiągnięć naszych czasów. Nigdy wcześniej żadne pokolenie nie mogło mieć zasadnych nadziei, ani oczekiwań, dożycia późnego wieku. Ten nowy etap życia daje szerokie możliwości, ale jednocześnie stawia poszczególne jednostki i społeczeństwo w obliczu całkowicie nowych zadań. W większości państw europejskich wiele osób w starszym wieku ma zapewniony wystarczający dochód oraz posiada sprawność fizyczną i umysłową, które pozwalają im na przeżycie dodatkowych lat starości w pełni samodzielnie i zadowoleniem. Wynikają z tego nowe szanse dla rozwoju gospodarczego i społecznego. W miarę starzenia się, jednakże sprawność fizyczna i umysłowa oraz procesy percepcji zmysłowej ulegają osłabieniu, nawet aż do wystąpienia ryzyka ograniczenia funkcjonowania tych zdolności. Ponadto, niektóre grupy społeczne nie dysponują odpowiednimi środkami materialnymi, ani nie mogą liczyć na pomoc społeczną, czy też wsparcie ze strony innych ludzi, co pozwalałoby im na osiągnięcie podeszłego wieku w godności. W szczególności sytuacja ta ma miejsce w przypadku starszych, samotnych kobiet. Pod tym względem zarysowują się również znaczne różnice w zależności od kraju. Co więcej, zmiany w strukturze wiekowej związane ze zwiększeniem się średniej długości życia we wszystkich krajach wymagają redystrybucji istniejących środków oraz dostosowania systemów opieki zdrowotnej i ubezpieczeń społecznych. Starzenie się ludności to problem dotykający wszystkie państwa Unii Europejskiej, choć proces ten przebiega w różnym tempie. Przewodniczący EKES w swoim raporcie dotyczącym działalności Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w latach 2000-2002, pisze (strona 69):

2.2 „Komitet zwrócił także uwagę na niepokojące prognozy demograficzne, w szczególności wskazując na takie obszary, jak zatrudnienie, służba zdrowia i systemy emerytalne.”

2.3 Przyjmując za punkt wyjścia opisany wyżej proces zmian demograficznych, w niniejszej opinii własnej w sprawie zapotrzebowania na badania w zakresie zmian demograficznych – jakości życia osób starszych i potrzeb technologicznych, postuluje się o włączenie do Siódmego Ramowego Programu Badań „działania kluczowego” („key action”) w tym obszarze. Mamy tutaj do czynienia z dwoma różnymi, wszelako ściśle powiązаныmi ze sobą aspektami: są to (i) przemiany demograficzne jako takie, spowodowane zmniejszeniem się liczby urodzin, z jednej strony, i towarzyszącymi temu zmianami w strukturze rodziny oraz zwiększeniem średniej długości życia, z drugiej; (ii) zjawisko starzenia się i podeszły wiek jako odrębny etap życia, z którym wiąże się zarówno wysoki potencjał dla innowacji społecznych, kulturowych, organizacyjnych, technologicznych i gospodarczych jak również i pewne zagrożenia. Należy prowadzić badania nad obydwoma tymi aspektami, nie tylko w wymiarze makro, w kontekście ich wpływu na całe społeczeństwo oraz środków wymaganych w ramach polityk, ale także w skali mikro, w zakresie ich implikacji w kwestii zagwarantowania jakości życia osób starszych oraz działań, które należałoby podjąć w tym względzie. Trzeba jednakże zawsze brać pod uwagę różnice uwarunkowań w sytuacji kobiet i mężczyzn.

### 3. Kontekst i uzasadnienie inicjatywy

3.1 Biorąc pod uwagę, iż przemiany demograficzne i towarzyszące im zmiany w strukturze ludności i społeczeństwa są stosunkowo nowym zjawiskiem, istnieje potrzeba pogłębienia dostępnej nam obecnie wiedzy celem dokonania oceny jego oddziaływania na ogólny rozwój społeczny oraz celem stworzenia solidnych podstaw dla odpowiedniego, pod względem czasu, planowania polityk, podejmowania decyzji i działań, zarówno na szczeblu krajowym jak i europejskim. Opinie EKES i komunikaty Komisji dotyczące takich zagadnień, jak polityka zatrudnienia<sup>(1)</sup>, integracja społeczna<sup>(2)</sup>, służba zdrowia i kształcenie ustawiczne<sup>(3)</sup> także wskazują na ten kierunek.

3.2 Wiedza taka jest warunkiem *sine qua non* dla wdrażania innowacji w sferze społecznej, kulturowej, organizacyjnej, gospodarczej i technologicznej, umożliwiających nie tylko utrzymanie odpowiedniej jakości życia osób starszych, ale także odciążenie służby zdrowia oraz systemów ubezpieczeń społecznych. Gwałtownie rosnąca liczba starszych osób a także - częściowo wynikający z tego - fakt jednoczesnej egzystencji kilku pokoleń osób starszych także wymagają stworzenia całkowicie nowych usług i form aktywności.

3.3 W tej dziedzinie odnotowano już znaczne osiągnięcia dzięki projektom realizowanym w Piątym Ramowym Programie Badań - działaniu kluczowe „Starzenie się ludności” w ramach programu tematycznego „Jakość życia a zarządzanie żywymi zasobami”. DG ds. Badań Naukowych niedawno opublikowała ocenę śródokresową osiągniętych wyników i zebranych doświadczeń w związku z tym działaniem kluczowym, które objęło swoim zasięgiem wiele dyscyplin. Wdrożenie wyników tego programu tematycznego może także pomóc w poprawie jakości życia osób starszych i niepełnosprawnych. Jednakże podejście holistyczne, czyli całościowe, w ramach wspomnianego programu tematycznego pod koniec lat dziewięćdziesiątych nie zostało jeszcze powszechnie przyjęte.

3.4 W Szóstym Ramowym Programie Badań wsparcie dla prac badawczych nad starzeniem się ludności oraz jego oddziaływaniem na jednostki i całe społeczeństwo kontynuowane jest jedynie w kilku dodatkowych obszarach działań kluczowych, tj. „Nauka o życiu, genomika i biotechnologia dla zdrowia” (Priorytet 1), „Technologie społeczeństwa informacyjnego” (Priorytet 2), „Obywatele i sprawowanie rządów (»governance«) w społeczeństwie opartym na wiedzy” (Priorytet 7) oraz

„Polityki wspierające badania i rozwój techniki (BRT) oraz przewidywanie przyszłych potrzeb naukowo-technologicznych” (Priorytet 8).

3.4.1 Najistotniejsze rezultaty, z punktu widzenia polityki, mają przynieść obecnie realizowane projekty w ramach Priorytetu 8, dotyczące prognoz demograficznych oraz kosztów i wydatków na ochronę zdrowia w kontekście starzejącego się społeczeństwa. Szczególnym, strategicznym celem Programu IST (programu technologii społeczeństwa informacyjnego) jest promowanie integracji osób starszych i niepełnosprawnych ze społeczeństwem informacyjnym. Również i w tym obszarze sformułowano szereg wniosków na podstawie prac badawczych oraz wdrożono wiele obiecujących projektów, w które zaangażowane są poważne konsorcja i przemysł. Niezależnie od tego, co zostało powiedziane wyżej w dalszym ciągu należy podejmować wysiłki, aby wypełnić istniejące luki. Starzenia się społeczeństwa nie zostało jednak włączone [do Ramowego Programu Badawczego] jako oddzielne działanie kluczowe w ramach priorytetów tematycznych.

3.5 Należy oczekiwać, że projekty medyczno-biologiczne, wspierane w ramach priorytetów FP5 oraz FP6, znacznie poszerzą naszą obecną wiedzę w zakresie fizjologicznych i biologicznych procesów starzenia się, zwalczania chorób oraz promowania ochrony zdrowia.

3.6 Rezultaty badań w tym zakresie są niewątpliwie ważne. Niestety nie rozwiązują one problemów dotyczących ludzi starszych, ani też nie pomogą nam w najbliższej przyszłości uporać się z wyzwaniem w sferze społecznej, przed jakim stoi cała Europa, jako że liczba ludzi starszych, a w szczególności tych w podeszłym wieku, nadal wzrasta. W związku z niską liczbą urodzeń, odsetek ludzi młodych (poniżej 20 roku życia) w społeczeństwach Państw Członkowskich Unii Europejskiej zmniejszył się w latach 1960-2001 z 32 % do 23 %, podczas gdy liczba osób starszych (powyżej 60 roku życia) zwiększyła się w tym samym czasie z 16 % do 22 %. Wskaźnik obciążenia demograficznego, tj. odsetek ludności w wieku 60 lat i powyżej w stosunku do odsetka ludności w wieku od 20-59 lat, wzrósł w tym okresie czasu z 29,5 % do 38,9 %. W kilku najbliższych latach udział osób starszych będzie wzrastał wskutek deficytu urodzeń w ostatnim trzydziestolecu. W roku 2020 liczba osób w starszym wieku będzie stanowić 27 % całej ludności. Oznacza to, że ponad jedna czwarta Europejczyków będzie miała wtedy 60 i więcej lat.<sup>(4)</sup> Szczególnie mocno wzrosło przy tym liczba osób w podeszłym wieku (patrz również 4.5.1). Biorąc pod uwagę sam rozmiar problemu związanego ze starzeniem się społeczeństw oraz nie dający się jeszcze przewidzieć wpływ tego zjawiska na tak wiele różnych dziedzin funkcjonowania społeczeństwa, należy rozszerzyć zakres prowadzonych prac badawczych. Samo starzenie się nie jest tylko procesem biologicznym; obejmuje ono szereg aspektów w ciągu trwającego wiele lat okresu starości i tym samym w przypadku prac badawczych nad problematyką wieku starczego i starzenia się należy zastosować podejście długofalowe, wielo- i interdyscyplinarne. Celem prac badawczych nie może być jedynie polepszenie stanu zdrowia i wydłużenie życia; ważne jest, aby wyniki takich badań przyczyniły się do poprawy jakości życia osób starszych w związku ze zwiększeniem wieku umieralności.

(1) COM(2004) 146 final; dyrektywa Rady nr 2000/78/WE z dn. 27.11.2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy; komunikat Komisji w sprawie wzmocnienia działań na rzecz realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia, załącznik nr 1, z 26.3.2004 r., (COM(2004) 239 final); [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/legis/legln\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/legis/legln_en.htm).

(2) Decyzja Rady nr 2000/750/WE z dn. 27.11.2000 r. ustanawiająca wspólnotowy program działań w zakresie zwalczania dyskryminacji (2001-2006 r.); [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm); Opinia EKES Dz. U. nr C 284 z dn. 14.09.1998 r.; broszura „EKES na lata 2000-018: praca, kształcenie i integracja społeczna: działalność europejskiego EKES”.

(3) Uchwała Rady nr 2002/C 163/01 z 27.06.2002 r., Dz. U. nr C 163 z 9.07.2002 r.; COM(2002) 678 final (listopad 2001 r.); porównaj również COM(2004) 156 final

(4) Wspólnoty Europejskie (2002). Europejska statystyka społeczna: Ludność. Eurostat Zakres tematyczny 3, Ludność a warunki społeczne. Luksemburg: Urząd Publikacji Wspólnot Europejskich



3.7 Zatem do Siódmego Ramowego Programu Badań należałoby włączyć działanie kluczowe, którego celem byłyby prace badawcze nad zachodzącymi zmianami demograficznymi. Prace takie uzupełnią prowadzone do tej pory badania, głównie o charakterze medyczno-biologicznym, gdyż obejmują one także aspekty socjo-behawioralne, społeczno-gospodarcze, kulturowe i prewencyjne w ciągu całego życia człowieka. Zastosowanie tak kompleksowego podejścia badawczego musi oznaczać podjęcie badań podstawowych jak również tych w zakresie R&D. <sup>(1)</sup> W projektach badawczych powinny uczestniczyć najbardziej reprezentatywne organizacje europejskie seniorów, zgodnie z zaleceniami wydanymi w drugim Międzynarodowym Planie Działania w kwestii Starzenia się Społeczeństw (*International Plan of Action on Ageing*) przyjętym przez Drugie Światowe Zgromadzenie na temat Starzenia się Społeczeństw (*Second World Assembly on Ageing*), w kwietniu 2002 r w Madrycie oraz strategii przyjętej przez Europejską Komisję Gospodarczą Narodów Zjednoczonych (UNECE) przy okazji konferencji ministrów, odbywającej się w Berlinie we wrześniu 2002 r. Zważywszy na długość i złożoność procesu decyzyjnego, najpilniejszą sprawą staje się promowanie tego typu badań. Poniżej przedstawiono bardziej szczegółowy opis prac badawczych wymaganych w konkretnych obszarach.

#### 4. Wyszczególnienie potrzeb w zakresie prac badawczych

Niniejsza opinia koncentruje się na obszarach, gdzie zachodzi potrzeba prowadzenia badań celem zapewnienia godnego życia społeczeństwom Europy, także w okresie starzenia się, wobec aktualnie zachodzących zmianach demograficznych. Zagadnienia, jakie mają być przedmiotem analizy obejmują procesy starzenia się i same warunki życia osób starszych, które mogą różnić się w poszczególnych krajach Europy, a także istniejące uwarunkowania społeczno-środowiskowe, w przypadku których także zachodzą znaczne różnice w zależności od kraju.

Ze zmianami demograficznymi wiąże się wiele aspektów, ale niniejsza opinia odnosi się jedynie do tych obszarów, gdzie zaznacza się szczególnie mocno potrzeba zastosowania innowacyjnych rozwiązań, a zatem przeprowadzenia interdyscyplinarnych prac badawczych.

##### 4.1 Zapotrzebowanie na badania w zakresie polityki gospodarczo-finansowej

4.1.1 Pierwszym istotnym aspektem, któremu nie poświęcono należytej uwagi w Szóstym Ramowym Programie Badań, są socjoekonomiczne perspektywy w następstwie, jak to określa Dyrekcja Generalna Komisji ds. Gospodarczych i Finansowych, poważnych skutków zachodzących zmian demograficznych. Dlatego też potrzebna jest odpowiednia baza danych, umożliwiająca powiązanie informacji o dochodach i zatrudnieniu z informacjami odnośnie stanu zdrowia i zachowań społecznych. Celem przygotowania realnych prognoz, dane statystyczne należy gromadzić systematycznie i przez dłuższy czas (za dobre przykłady w tym względzie mogą posłużyć: Angielska Analiza

Obserwacyjna na temat Starzenia się [ELSA], która także obejmuje problematykę zdrowia, oraz Amerykańskie Badania nad Zdrowiem i Systemem Emerytur [HRS]). Z powyższego wynikają następujące problemy badawcze:

- Prognozy demograficzne są w dużym stopniu niepewne, natomiast politycy muszą bardzo konkretnie planować działania w zakresie ochrony zdrowia, ubezpieczeń społecznych i emerytalnych. Jakie dane są potrzebne i jakie dane należy zebrać dla wspierania tego rodzaju polityki?
- Jakie znaczenie mają zmiany demograficzne odnośnie konsumpcji i oszczędności? Jakie są oczekiwane wzory zachowań oraz jakie zachowanie jest właściwe w związku z dłuższą przeciętną trwania życia?
- Jakie powiązanie istnieje między starzeniem się społeczeństw a wydajnością? Jaki jest wpływ na wydajność, innowacyjność oraz przedsiębiorczość?
- Jak można wykorzystać potencjalne korzyści wynikające ze zmian demograficznych, pod względem nowych produktów i usług, w interesie osób starszych, aktualnie i w przyszłości, a także celem wzmocnienia rozwoju gospodarczego Europy (w ramach inicjatywy „gospodarka oparta na wiedzy“)?
- Jakich przyszłych zachowań można oczekiwać od osób starszych z ekonomicznego punktu widzenia, biorąc pod uwagę fakt, że będą oni w dużej mierze zdrowsi, lepiej wykształceni i bardziej mobilni, aniżeli dzisiejsze pokolenie ludzi starszych, ale którzy będą gorzej usytuowani, szczególnie w przypadku, gdy reprezentują bardziej narażone grupy społeczne? (porównaj również 4.2.1 oraz 4.3.6)

##### 4.2 Zapotrzebowanie na badania w dziedzinie pracy i zatrudnienia

4.2.1 W przyszłości, zmiany w strukturze wiekowej ludności i konieczna w związku z tym redystrybucja szczerpłych zasobów, których nie da się zwiększyć proporcjonalnie do zapotrzebowania, spowodują, że przedsiębiorstwa i systemy ubezpieczeń społecznych, jak również same starzejące się społeczeństwa, będą zmuszone dłużej, niż ma to miejsce dzisiaj, polegać na zawodowych kwalifikacjach, umiejętnościach i wiedzy osób starszych. <sup>(2)</sup> Wiadomo, że ludzie w starszym wieku są generalnie mniej wydajni niż osoby młodsze, chociaż niektóre umiejętności wzrastają, podczas gdy inne słabną. Zatem istnieje potrzeba przeprowadzenia prac badawczych odnośnie następujących zagadnień:

- W jakich obszarach starsi pracownicy mogą szczególnie dobrze wykorzystywać swoje umiejętności, nawet wraz z rosnącym wiekiem?
- Jakie alternatywne możliwości pracy oraz struktury należy stworzyć, aby kontynuowanie pracy zarobkowej mogło być atrakcyjną opcją również dla osób starszych? Czy na przykład praca tymczasowa mogłaby być realnym przyszłościowym rozwiązaniem?

<sup>(1)</sup> COM(2004) 9 final; porównaj również: – COM(2002) 565 final, a w szczególności pkt 3.3 i 4.2.

<sup>(2)</sup> Porównaj również: Opinia EKES „Polityka innowacyjności”, Dz. U. nr C 10 z dn. 14.01.2004 r. (COM(2003)112 final), pkt 4.7 „Uwagi ogólne”.

- Jak można ulepszyć warunki zdrowia i higieny pracy, aby umożliwić dłuższą aktywność zawodową pracowników?
- Jak ma wyglądać miejsce i środowisko pracy a także normy, zasady i organizacja pracy, aby zapewnić osobom starszym optymalne warunki pracy? Jak może być przydatne wdrożenie rozwiązań technologii stosowanej?
- Co konkretnie można zrobić celem zatrudnienia osób bezrobotnych, pozostających długo bez pracy oraz tych, które z innych względów nie podejmowały pracy zarobkowej przez dłuższy okres czasu (np. ze względu na wychowywanie dzieci, opiekę nad członkami rodziny)?
- Dlaczego przedsiębiorstwa pozwalają odchodzić starszym pracownikom? Dlaczego wzrasta w szczególności bezrobocie wśród starszych kobiet?
- Co stanowi przeszkodę w wydłużaniu okresu aktywności zawodowej osób starszych lub ich przekwalifikowaniu oraz jak można temu zaradzić?
- Jak elastyczne mogą i muszą być uregulowania odnośnie przechodzenia z zatrudnienia pełnoetatowego na emeryturę celem zagwarantowania, że są one korzystne dla starszych pracowników, przedsiębiorstw a także systemów ubezpieczeń społecznych?
- Jak może i powinien być zorganizowany transfer wiedzy celem zagwarantowania, że umiejętności i bogate doświadczenie starszych pracowników przekazywane są młodym ludziom w sposób przynoszący im zadowolenie z wykorzystania wiedzy „starszych” i integrowania jej z „nową” wiedzą, zarówno z korzyścią dla nich samych jak i dla ich przedsiębiorstwa?
- Odnośnie kształcenia ustawicznego – porównaj 4.5.

Ze względu na coraz większy odsetek ludzi starszych w społeczeństwie, należy rozszerzyć zakres istniejących form działalności zawodowej, jak również stworzyć nowe. Brakuje jednak informacji odnośnie:

- obszarów, gdzie zauważa się pilną konieczność rozszerzenia umiejętności zawodowych celem zaspokojenia potrzeb osób starszych, a także
- obszarów, w których konieczne są nowe formy działalności oraz które dają szansę na nowe możliwości zatrudnienia.

Powyższe należy poddać analizie:

- w kontekście zmian w modelu dochodów i konsumpcji w związku z zachodzącymi przemianami demograficznymi (porównaj również 4.1.1 oraz 4.3.6);
- w kontekście słabnącej mobilności osób starszych: można byłoby tutaj rozważyć nowe usługi domowe, jak np. usługi w zakresie fryzjerstwa i pielęgnacji stóp świadczone u klienta, jak również usługi świadczone na odległość jak np. tele-shopping, tele-doradztwo i podobne usługi;
- konkretne zagadnienia w zakresie zatrudniania w usługach zdrowotnych i pielęgnacyjnych – porównaj 4.6.

#### 4.3 Zapotrzebowanie na badania w zakresie życia codziennego osób starszych

4.3.1 Starzenie się nie jest tylko procesem biologicznym, ale w szczególności społecznym. Warunki społeczne są zróżnicowane zarówno w samych państwach europejskich jak również pomiędzy nimi. Dotyczy to zarówno skali makro - historycznie powstałych systemów politycznych i społecznych – a także skali mikro – kolei życia i doświadczeń poszczególnych jednostek i ich zasobów. Z tego też powodu w poszczególnych grupach społecznych pojawiają się różnice w uwarunkowaniach, w jakich przebiega proces starzenia się oraz w jakich funkcjonują osoby starsze. Różnice te – niezależnie od tego, czy dotyczą one z osobna kobiet i mężczyzn, doświadczeń życiowych i/lub zawodowych poszczególnych jednostek, warunków materialnych itp. – trzeba uwzględnić w badaniach prowadzonych w zakresie codziennego życia osób starszych.

4.3.2 Kraje europejskie różnią się pod względem warunków klimatycznych i geograficznych, gęstości zaludnienia i form zasiedlenia, infrastruktury komunikacyjnej, świadczeń społecznych i wielu innych czynników, w istotny sposób wpływających na możliwość jednostki do samodzielnej egzystencji i aktywnego uczestniczenia w życiu społeczeństwa. Niektóre państwa gwarantują minimalny poziom emerytur, zapewniający osobom w starszym wieku wystarczające środki do życia, podczas gdy w innych nie pokrywają one nawet podstawowych potrzeb. Znaczne różnice występują zarówno pomiędzy, jak i w obrębie poszczególnych państw a także wewnątrz dużych grup ludzi starszych.

- Jaki wpływ na jakość życia osób w starszym wieku mają zróżnicowane systemy opieki społecznej w poszczególnych krajach europejskich?

- Jakie działania zapobiegawcze mogą zrekompensować ograniczenia utrudniające osobom starszym dostęp do mieszkań w rozsądnej cenie, przyzwoitych środków transportu, kultury, zdrowej żywności i/lub nowych technologii, które tym samym niekorzystnie wpływają na jakość ich życia?

- Biorąc pod uwagę redukcje wydatków na świadczenia społeczne i służbę zdrowia, w jaki sposób można utrzymać jakość życia, szczególnie w przypadku osób starszych, których funkcjonowanie, zarówno w sensie fizycznym jak i społecznym, jest zagrożone z powodu ubóstwa, przewlekłych chorób, niskiego wykształcenia, nieznamości języków i braku innych zasobów?

- W jakich warunkach żyją osoby, które nie mogą (już) wieść samodzielnego życia? Z jakich uregulowań w Państwach Członkowskich mogą te osoby korzystać i jakie działania są niezbędne celem zabezpieczenia ich interesów?

- Jakie są warunki życia osób przebywających w domach starców i innych tego typu placówkach? Jakie istnieją formy reprezentacji ich interesów?

— Jakie działania podejmują Państwa Członkowskie odnośnie zapobiegania, leczenia i opieki nad pacjentami dotkniętymi chorobą Alzheimera i innymi formami demencji? Jakie są dostępne możliwości i jakie zebrano doświadczenia odnośnie różnych form placówek w których przebywają takie osoby?

4.3.3 Samodzielność, samostanowienie i społeczna integracja stanowią ważne cele osobiste i socjopolityczne. Szereg czynników zagraża realizacji tych celów w starszym, a w szczególności w podeszłym wieku. Po pierwsze, wraz z wiekiem wzrasta ryzyko pogorszenia się stanu zdrowia. Jeżeli taka sytuacja ma miejsce, złe warunki środowiskowe oraz ograniczenia finansowe stają się dla osób starszych przeszkodą w utrzymaniu ich samodzielności i uczestniczeniu w życiu społecznym. Również normy społeczne i uprzedzenia – na przykład dyskryminujący sposób, w jaki społeczeństwo postrzega ludzi starszych – mogą także stanowić barierę i prowadzić do wykluczenia osób starszych z ważnych sfer życia społecznego. Temu negatywnemu wyobrażeniu podeszłego wieku zaprzecza fakt, iż zdecydowana większość ludzi starszych może przez wiele lat prowadzić samodzielnie i niezależne życie. Ludzie starsi odgrywają także istotną rolę w rodzinach i całym społeczeństwie, oferując międzypokoleniowe wsparcie (społeczne i finansowe) i świadcząc bezpłatnie pracę w organizacjach politycznych, związkach zawodowych i strukturach kościelnych.

4.3.4 Osoby starsze posiadają potrzebne zdolności psychologiczne, pozwalające im pokonać wiele trudności od nich niezależnych oraz ograniczeń zdrowotnych. Pojawia się jednak ryzyko, iż ta wewnętrzna równowaga ulegnie zachwianiu w momencie, gdy problemy takie zaczynają narastać.

— Jakie działania należy podjąć – oraz w jakim czasie - aby zapobiec napięciu i nadmiernemu narażeniu na stres osób starszych oraz by pomóc im w pokonywaniu krytycznych sytuacji życiowych?

— Jakie działania należy podjąć, aby zaspokoić potrzeby wykraczające poza rzeczy najniezbędniejsze, jak np. psychologiczną potrzebę poczucia bezpieczeństwa, potrzebę rodziny, czy też kontaktów międzyludzkich i integracji społecznej?

4.3.5 Ogromna większość osób starszych może w stosunkowo dobrym zdrowiu i aktywnie przeżyć okres starości, trwający około 20 do 30 lat. Zjawisko to jest stosunkowo nowe, dlatego też jak na razie zebrano zbyt mało informacji na temat wzorców kształtowania się tej fazy życia. Nie istnieją praktycznie rzetelne dane, dające się porównać w skali Europy, odnośnie dziedzin, w jakich dzisiaj aktywnie działają ludzie starsi, przyczyniając się w ten sposób do rozwoju społeczeństwa i gospodarki. Działalność taka obejmując pracę za wynagrodzeniem i wolontariat w organizacjach politycznych, kościelnych, związkach zawodowych a także wsparcie, kształcenie i szkolenie młodych ludzi itd.

— Co można zrobić w zakresie form działalności, dostępu do szkoleń, możliwości uczestnictwa i organizacji miejsc spotkań, aby pomóc poszczególnym osobom dobrze wykorzystać potencjał w okresie starości, w sposób który nadałby sens życiu takich jednostek oraz były z pożytkiem dla całego społeczeństwa?

— W jakim stopniu różnią się zainteresowania, doświadczenia, potrzeby i umiejętności starszych kobiet i mężczyzn? W jaki sposób można i należy uwzględnić te różnice?

— W jaki sposób ludzie starsi mogą być włączeni w procesy decyzyjne na szczeblu krajowym i międzynarodowym, dotyczące ich prawa do godnego i niezależnego życia oraz uczestnictwa w życiu kulturalnym, czy to bezpośrednio, czy też pośrednio poprzez reprezentujące ich organizacje, aby urzeczywistnić w praktyce zapis art. 25 Karty Praw Podstawowych?

— Do jakiego stopnia istnieje potrzeba ponadregionalnej i transgranicznej mobilności osób starszych, w szczególności wśród starszych migrantów, oraz jak można ułatwić zrealizowanie związanych z tym potrzeb (podobnie jak w przypadku pracowników)?

4.3.6 W dyskusjach na temat starzenia się społeczeństw, kwestia ta traktowana jest prawie wyłącznie w kategoriach problemu i ciężaru oraz w aspekcie rosnących kosztów społecznych i ochrony zdrowia. Dodatnie strony tego zjawiska są rzadko rozważane i brak na ich temat wystarczających informacji. Wśród takich pozytywnych aspektów można wskazać na fakt, że ludzie starsi nie są obciążeniem dla rynku pracy, natomiast jako konsumenci przyczyniają się do rozwoju gospodarczego.

— Jakie są różnice w strukturze dochodu i wzorcach konsumpcyjnych pomiędzy osobami starszymi a młodymi?

— Jakich zmian w zachowaniach konsumpcyjnych należy oczekiwać od nowych pokoleń?

— W jakich obszarach istnieje szczególnie potencjał innowacyjny, pozwalający na uwzględnienie w przyszłości szczególnych potrzeb osób starszych?

— Porównaj również 4.1.1 oraz 4.2.1

4.3.7 Toczące się obecnie dyskusje na temat problemów w służbie zdrowia, finansowania systemów emerytalno-rentowych, a w niektórych państwach również eutanazji, spowodowało, iż wiele osób starszych czuje się raczej ciężarem, aniżeli szanowanymi członkami społeczeństwa.

— W jaki sposób można bardziej wyeksponować oraz podkreślić wartość materialnego i niematerialnego wkładu wnoszonego przez osoby starsze w tak wielu sferach życia społecznego?

- Jakie działania są potrzebne w ramach polityki społecznej, aby osoby starsze nie miały podstaw sądzić, że są jedynie czymś niewiele lepszym niż „zbędnym balastem”?
- W jaki sposób można zmienić negatywny stosunek do podeszłego wieku, aby starość zdobyła większą akceptację, sprzyjając tworzeniu pozytywnej kultury starzenia się? Jak obudzić w młodych ludziach większe zrozumienie dla osób starszych oraz w jaki sposób promować dialog wewnątrz i między pokoleniami? (porównaj również 4.5.2).
- Co można zrobić, aby media prezentowały starość w sposób bardziej zróżnicowany?
- Śmierć i umieranie są w dużej mierze tematami tabu, ale jednocześnie stanowią ważny czynnik gospodarczy. Jak można uniknąć komercjalizacji śmierci, a w jej miejsce rozwijać etycznie odpowiedzialną kulturę umierania?
- Na co należy zwracać generalnie uwagę w przypadku modernizacji budynków mieszkalnych, tak aby osoby starsze mogły jak najdłużej mieszkać we własnym domu?
- Jakie prace adaptacyjne (architektoniczne i techniczne) można przeprowadzić, tak aby osoby starsze dotknięte określonymi upośledzeniami (głuchota, ślepotą, ograniczenia ruchowe, demencja) mogły jak najdłużej zachować samodzielność i niezależność?
- Jaki konkretnie może być wpływ innowacyjnych koncepcji „inteligentnego mieszkania” na możliwość prowadzenia przez osoby starsze samodzielnego życia i gospodarstwa domowego?
- Jakie są pozytywne doświadczenia w Europie odnośnie powyższych zagadnień? Czego można się z nich nauczyć?

#### 4.4 Zapotrzebowanie na badania w otoczeniu społecznym i przestrzennym

4.4.1 W najbliższych latach radykalnie zmieni się otoczenie społeczne, w jakim żyją ludzie starsi. Mniejszy wskaźnik urodzin, rodzicielstwo w coraz późniejszym wieku oraz zwiększająca się liczba rozwodów powodują rozluźnienie tradycyjnych więzi rodzinnych. Jednocześnie, w związku z rosnącą przeciętną długością życia, coraz częściej mamy do czynienia z sytuacją, gdzie w jednej rodzinie żyje jednocześnie nawet pięć pokoleń („rodziny wertykalne”).

- W jaki sposób zmiany te wpływają na społeczną integrację i uczestnictwo ludzi starszych w życiu społecznym?
- Czy nowe pokolenia będą mogły w większym stopniu polegać na więziach pozarodzinnych oraz czy więzi te będą funkcjonować również w przypadku konieczności udzielenia wsparcia?
- Zastosowanie jakich środków z zakresu polityki społecznej oraz/lub innowacji organizacyjnych i technicznych może pomóc w wspieraniu więzi rodzinnych i pozarodzinnych tak, aby stały się one bardziej odporne i trwałe?

4.4.2 Opracowania na temat wykorzystania czasu i mobilności wskazują, że w miarę starzenia się ludzie spędzają więcej czasu w domu i poświęcają odpowiednio mniej czasu na różne formy aktywności poza domem.

- W jaki sposób, przy minimalnych nakładach finansowych, można zaadaptować budynki mieszkalne - w szczególności mieszkania wynajmowane w dużych, starych kamienicach, ale także i domy jednorodzinne - aby osoby starsze miały zapewnioną samodzielność, a w razie konieczności, opiekę w domu, nawet jeżeli ich sprawność fizyczna i umysłowa oraz procesy percepcji zmysłowej ulegną osłabieniu?

4.4.3 W miarę jak osoby starsze stają się coraz słabsze, większość z nich przeraża perspektywa umieszczenia ich w domu opieki i spokojnej starości.

- Jakie są dostępne atrakcyjne alternatywne rozwiązania, w zakresie możliwości finansowych, w sytuacji, gdy własne mieszkanie staje się dla osoby starszej ciężarem i samodzielne bytowanie przestaje być możliwe?
- Jakie są doświadczenia z funkcjonowania nowych form zamieszkania, jak np. mieszkania chronione, tzn. dla osób wymagających częściowej opieki, starszych i niepełnosprawnych? Jakie podstawowe warunki decydują o sukcesie lub niepowodzeniu takiego lub innego rozwiązania?

4.4.4 Urządzenia techniczne, systemy i usługi mogą stanowić dla osób starszych dużą pomoc w pokonywaniu codziennych problemów. Często jednak nie są one dostosowane do potrzeb tych osób. Wzory urządzeń mogą być opracowywane wg zasady „design for all” („projektowanie dla wszystkich”) i powinny dać się łatwo przystosować do potrzeb różnych grup użytkowników. Zatem bezwzględnie konieczne jest włączenie przyszłych użytkowników w fazę projektowania i prac rozwojowych dla poprawy jakości produktów i usług. W celu zapewnienia stałej interakcji (społecznego audytu), której celem powinno być określenie rzeczywistych potrzeb osób w starszych, Komitet zalecałby prowadzenie konsultacji z najbardziej reprezentatywnymi organizacjami europejskimi seniorów i z samymi osobami starszymi oraz ich aktywne uczestnictwo.

- Co muszą wiedzieć producenci i projektanci na temat założeń metody „design for all” oraz na temat umiejętności, ograniczeń, potrzeb i zachowań osób starszych tak, aby urządzenia techniczne były odpowiednio dostosowane, akceptowane i lepiej wykorzystywane przez takich użytkowników?
- Jakie zmiany pojawiają się wraz z wiekiem oraz jakie zmiany mogą wystąpić w kolejnych pokoleniach osób starszych?

- W jaki sposób możliwe jest większe, niż ma to obecnie miejsce, uwzględnianie zmieniających się umiejętności i potrzeb osób starszych w kształtowaniu technologii „mainstream”? Jakie polityki można wdrożyć, aby zwiększyć zaangażowanie podmiotów w handlu i w przemyśle w realizacji celu „design for all”?
- Co można zrobić, aby efektywnie zaangażować użytkowników w projektowanie i prace rozwojowe nad urządzeniami technicznymi?

Należy także przeprowadzić bardziej szczegółowe badania, aby ustalić które urządzenia ułatwiające wykonywanie pewnych czynności są rzeczywiście potrzebne oraz jakie warunki muszą zaistnieć, aby mogły one poprawić jakość życia osób starszych?

- W jaki sposób takie urządzenia techniczne ułatwiają starszym ludziom wykonywanie przez nich codziennych czynności? W jaki sposób mogą one pomóc prywatnym opiekunom, zawodowemu personelowi pielęgnarskiemu oraz osobom świadczącym różne usługi w przypadku, gdy starsza osoba wymaga opieki lub cierpi na choroby związane z demencją?
- Na jakie aspekty etyczne należy zwracać uwagę (tzn. gdy osoby starsze stają się zdezorientowane), aby wykluczyć przypadki naruszenia prywatności, na przykład przez stosowanie urządzeń monitorujących?
- Jakie możliwości innowacyjne stwarzają nowe technologie i jaki jest długofalowy wpływ ich stosowania? Jakie działania należy podjąć na rzecz poparcia społecznego, aby nowe rozwiązania technologiczne przyczyniły się do poprawy jakości życia osób starszych i zapewnienia uczestnictwa seniorów w życiu społecznym, a nie prowadziły do izolacji społecznej ludzi starych i pogorszenia ich sytuacji?

4.4.5 Aktywność fizyczna, społeczna i kulturalna przyczyniają się do tego, że proces starzenia przebiega przy zachowaniu dobrego samopoczucia i zdrowia. Dość często jednak warunki otoczenia lub brak środków komunikacji utrudniają dostęp do danych obiektów, infrastruktury i udogodnień. Problemy takie są powszechnie znane, <sup>(1)</sup> jednak często nie udaje się wdrożyć odpowiednich środków zaradczych.

- Co konkretnie można i należałoby zrobić już teraz w zakresie planowania infrastruktury socjalnej, miejskiej i komunikacyjnej, aby obszary z zabudową mieszkaniową, infrastruktura drogowa, usługowa itd. były dostosowane do potrzeb coraz większej liczby osób starych oraz umożliwiły im zachowanie samodzielności?
- Pod jakim względem jakość infrastruktury otoczenia, w jakim żyją osoby starsze może przyczynić się do integracji ludzi starych w społeczeństwie - na przykład przez udostępnienie lokali na spotkania czy zapewnienie odpowiednich udogodnień komunikacyjnych?
- W jakich krajach i w jakich konkretnych dziedzinach uzyskano już pozytywne doświadczenia w tym względzie oraz jak można je przenieść do innych państw i dziedzin?

4.4.6 W wielu sytuacjach brak infrastruktury socjalnej, środków finansowych oraz/lub upośledzenia czynności fizycznych i zmysłów, nie pozwalają ludziom na podjęcie i zaangażowanie się w różne formy aktywności poza domem. Udział w życiu społecznym i kulturalnym byłby jednakże niezwykle istotny w przypadku takich osób, szczególnie starszych, samotnych kobiet, aby uchronić ich przez izolacją.

- Jakie środki w zakresie polityki społecznej oraz/lub jakie innowacje techniczne mogłyby pomóc potrzebującym osobom starszym w uczestniczeniu w życiu społeczności?

#### 4.5 Zapotrzebowanie na badania w zakresie kształcenia ustawicznego

4.5.1 W społeczeństwie, w którym zachodzą szybkie zmiany społeczne, kulturowe i techniczne, coraz ważniejszą rolę odgrywa kształcenie ustawiczne. W szczególności dotyczy to starszych wiekiem pracowników, których zdobyte wcześniej umiejętności nie odpowiadają już dzisiejszym wymaganiom zawodowym. Na cel utworzenia europejskiej przestrzeni kształcenia ustawicznego zwrócono już uwagę we wspólnym Komunikacie DG ds. Edukacji i Kultury oraz DG ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych, jak również w decyzji Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. <sup>(2)</sup> W tej dziedzinie także zachodzi pilna potrzeba przeprowadzenia badań:

- Jaki rodzaj doskonalenia zawodowego jest najbardziej skuteczny w przypadku starszych pracowników (pod względem programu i metodyki nauczania)?
- Co można zrobić, aby wszyscy pracownicy odnieśli taką samą korzyść z zastosowania odpowiednich środków, bez względu na ich wiek i płeć?

4.5.2 Jednakże potrzeba kształcenia ustawicznego dotyczy również tych osób, które już nie pracują zawodowo. Oni także muszą mieć możliwość dalszego rozwoju, dla dobra ich i społeczeństwa.

- Jak tworzona i rozpowszechniana jest wiedza w społeczeństwie opartym na wiedzy?
- Jak lepiej promować kształcenie ustawiczne wśród ludzi starszych niezależnie od tego, czy są zatrudnieni, czy bezrobotni? Jakie możliwości uczestnictwa w warsztatach, programach szkoleniowych i informacyjnych dotyczących tematyki zawodowej lub kulturalnej istnieją już w Państwach Członkowskich oraz jakie doświadczenia zebrano, na przykład, w wyniku organizowania uniwersytetów trzeciego wieku lub konferencji poświęconych różnym dziedzinom?

<sup>(1)</sup> Europejska Konferencja Ministrów Transportu (ECMT). (2002). Transport a mobilność populacji. Paryż Cedex: Publikacje OECD.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 678 final; decyzja Rady nr 2002/C 163/01 z dn. 27.06.2002 r., Dz. U. nr C 163 z dn.9.07.2002 r.

- Czy istnieje związek pomiędzy rodzajem pracy wykonywanej wcześniej a późniejszym doskonaleniem zawodowym? Czy można wyciągnąć jakieś wnioski na podstawie szkoleń prowadzonych w ciągu życia zawodowego odnośnie tego, jak można utrzymać motywację i chęć osób starszych do podejmowania dalszej nauki, zdobywania wykształcenia i rozwoju kulturalnego?
- W jaki sposób można zwiększyć dostęp do nauki, także w przypadku grup, które do tej pory nie były wystarczająco reprezentowane, oraz zapewnić różnorodność kulturową?
- Jaką rolę mogą odegrać media publiczne, nowe technologie oraz nauczanie przez Internet celem zapewnienia udziału ludzi w życiu społecznym, rozpowszechniania wiedzy i informacji oraz promowania kształcenia w starszym wieku?
- Jakie podstawowe umiejętności są szczególnie ważne w starszym wieku? (porównaj również 4.6.1)
- Jakie podstawowe informacje w kwestii starości i starzenia się powinny posiadać osoby i organizacje, które zajmują się problemami osób w podeszłym wieku? Jakie inicjatywy oświatowe pomagają młodym ludziom lepiej zrozumieć ludzi starszych? (porównaj również 4.3.7).
- W jaki sposób można monitorować stan realizacji wcześniej podjętych działań oraz jak można przekazywać zdobyte pozytywne doświadczenia?

#### 4.6 Zapotrzebowanie na badania nad ochroną zdrowia i potrzebami w zakresie opieki

4.6.1 Szczególnie poważnym skutkiem zachodzących przemian demograficznych, spowodowanych szybko rosnącą liczbą osób starszych, jest finansowe obciążenie systemów ubezpieczeń społecznych i służby zdrowia. Oczekuje się, że w Europie w ciągu kolejnych 15 lat, liczba osób w wieku powyżej osiemdziesięciu lat wzrośnie o 50 % (ponad 20 milionów) <sup>(1)</sup>. Liczba osób osiagających 100 lat wzrasta wykładniczo. <sup>(2)</sup> Biorąc powyższe pod uwagę, zachodzi szczególnie ważna potrzeba prowadzenia prac badawczych pod kątem działań prewencyjnych, jak również utrzymania i przywrócenia mobilności i samodzielności osób starszych.

- Jak jest długofalowe oddziaływanie pewnych stylów życia ogólnie na stan zdrowia oraz na rozwój poszczególnych chorób w szczególności? Jak promować zdrowe nawyki?
- W jaki sposób zachęcać osoby starsze do prowadzenia zdrowego trybu życia (np. przez uprawianie sportów, uczestnictwo w zajęciach artystyczno-estetycznych lub zdrowe odżywianie się)?

<sup>(1)</sup> EUROSTAT (2002). Sytuacja społeczna w Unii Europejskiej w 2002 roku. Luksemburg: Urząd Publikacji Wspólnot Europejskich.

<sup>(2)</sup> Porównaj Robine, J.M. & Vaupel, J. (2001). Pojawienie się osób w podeszłym wieku w państwach o niskiej umieralności. *The Gerontologist*, 41 (II wydanie specjalne), str. 212.

- Jakie inne działania mogą przyczynić się do zachowania sprawności fizycznej, umysłowej i czynności zmysłowych?
- Zachodzi szczególna potrzeba prowadzenia badań z zakresu epidemiologii i etiologii chorób związanych z podeszłym wiekiem, tak aby ulepszyć środki zapobiegawcze (np. w odniesieniu do upośledzeń na tle umysłowym (obłąkania), szczególnie choroby Alzheimera, oraz unikanie sytuacji grożących upadkiem, mogącym prowadzić do złamań w obrębie bioder).
- Pilna potrzeba badań istnieje również w odniesieniu do środków zapobiegawczych i ochrony zdrowia w miejscu pracy (por. 4.2.1).
- Ponadto, istnieje potrzeba badań w zakresie możliwości leczenia osób w podeszłym wieku, prowadzonych nie tylko pod kątem ogólnych chorób o cechach charakterystycznych dla wieku, lecz również chorób związanych z wiekiem. Często stwierdza się brak podstaw terapeutycznych do takiego leczenia, gdyż próby kliniczne i testy leków odbywają się w dużej mierze na młodszej grupie dorosłych. Nie można też porównać stanu zdrowia osoby starszej, ponieważ często nie choruje ona na jakąś specyficzną chorobę, lecz występują u niej, w wielu funkcjach jednocześnie, cięższe bądź lżejsze niewydolności.
- Porównaj również 4.6.3.
- 4.6.2 W związku z rosnącą liczbą osób w starszym wieku oczekuje się, że w najbliższych latach gwałtownie zwiększy się zapotrzebowanie na opiekę zdrowotną, z czym wiązać się będzie coraz większe obciążenie kosztami budżetów prywatnych i publicznych. Istnieje potrzeba przeprowadzenia badań również w tym zakresie:
- Co można i trzeba zrobić dla poprawy kwalifikacji i warunków pracy personelu pielęgniarskiego, aby zawód pielęgniarki/-rza był nadal atrakcyjny?
- Co należy zrobić w szerszym kontekście oraz pod względem personelu, celem zagwarantowania, że relacje pomiędzy opiekunem a osobą pielęgowaną rozwijają się ku zadowoleniu wszystkich zainteresowanych?
- W jaki sposób można lepiej dostosować usługi opiekuńcze do potrzeb i wymagań osób starszych potrzebujących pomocy a także co można zrobić, aby mocniej niż dotychczas wesprzeć opiekę pielęgniarską świadczoną w warunkach domowych?

- W jaki sposób nowe rozwiązania techniczne mogą odciążać opiekunów – członków rodziny i personel pielęgniarstwa – nie naruszając przy tym integralności i godności osoby pielęgnowanej?
- Jakie ekonomiczne wsparcie i formy społecznego uznania są konieczne dla odciążenia zawodowego personelu pielęgniarstwa oraz członków rodziny świadczących opiekę? W jaki konkretny sposób można wesprzeć opiekujących się członków rodziny, także w zakresie zabezpieczenia własnej emerytury?
- Jak powinna być realizowana opieka pielęgniarstwa, terapia przeciwbólowa oraz opieka paliatywna, by ludzie umierali w godności?

4.6.3 W Europie nie istnieją zharmonizowane definicje pojęć z zakresu opieki (takie jak „osoba na utrzymaniu” lub „domowa opieka pielęgniarstwa”); brak jest także jednolitych struktur różnych służb zajmujących się opieką i pielęgnacją oraz dyrektyw w zakresie kwalifikacji personelu tych służb.

- Jakie działania można podjąć celem ujednoczenia nazewnictwa w zakresie opieki stosowanego w Państwach Członkowskich, a tym samym zwiększenia przejrzystości w tym obszarze?
- Jaka wiedza i umiejętności programowe, techniczne, z zakresu geriatry oraz społeczno-psychologiczne są pożądane odnośnie kwalifikacji personelu medycznego i pielęgniarstwa w Europie?

#### 4.7 Potrzeby badawcze oraz nowe technologie

4.7.1 Szybka i postępująca technicyzacja, szczególnie w zakresie stosowania nowych technologii informatycznych i komunikacyjnych (ICT) wpływa na wszystkie wymienione wcześniej obszary (4.1 do 4.6). W sferze zatrudnienia na przykład, takie rozwiązania technologiczne często są powodem wykluczenia starszych pracowników. Z drugiej strony przeprowadzone analizy wykazały, że umiejętne dostosowanie się do nowych warunków może nawet zwiększyć wydajność starszych pracowników. Aspekt ten zatem powinien zostać uwzględniony we wszystkich wymienionych obszarach badań. W szczególności należy wziąć pod uwagę aspekty etyczne, jak również kwestię integracji osób starszych, które nie potrafią, bądź nie chcą korzystać z innowacji technicznych.

#### 4.8 Przetwarzanie i integrowanie informacji oraz poszerzanie aktualnej wiedzy

4.8.1 W wyniku prac badawczych, prowadzonych zarówno na szczeblu krajowym jak i w skali Europy, zgromadzono już dużo informacji. Odnoszą się one najczęściej do pojedynczych aspektów i dyscyplin. Tak zdobyta wiedza bywa rozproszona i często dostępna tylko w danym języku. Ze względu na stosowanie różnych metod wybierania prób i różnorodnych instrumentów badawczych, rezultaty

przeprowadzonych badań często nie są kompatybilne z wynikami uzyskanymi z innych analiz.

- Korzystne byłoby przetworzenie tych zasobów informacji w taki sposób, aby można było je ze sobą zintegrować, w sposób systematyczny porównać, ocenić i wreszcie powszechnie je udostępnić.
- Kolejnym krokiem byłoby wykonanie wtórnej analizy tak przetworzonego materiału, jak również skoordynowanie metod i instrumentów badawczych, celem podjęcia dalszych wspólnych interdyscyplinarnych prac badawczych. W tworzeniu, integrowaniu oraz rozszerzaniu takiej wiedzy pomocne okazać się mogą nowe instrumenty przewidziane w Szóstym Ramowym Programie Badań – tj. „centra doskonałości”, „sieci doskonałości” oraz „tematyczne działania koordynacyjne”.<sup>(1)</sup>
- Pożądanym byłoby również zastosowanie jednolitego podejścia do – i klasyfikacji – wskaźników jakości życia osób starszych w krajach europejskich oraz długofalowe monitorowanie i rejestrowanie tych wskaźników w europejskiej bazie danych. Zasadniczą sprawą jest także dokonywanie rozróżnienia pod względem płci, grup wiekowych, poziomu zamożności oraz regionów, gdyż wskaźniki stosowane dotychczas celem ustalenia warunków życia osób starszych są nieodpowiednie. Potrzebne są dodatkowe wskaźniki, w tym dane na temat stanu zdrowia i upośledzeń, a także informacje o systemach opieki zdrowotnej oraz specyficznych dla danego kraju wymogów. Należałoby się zastanowić nad podjęciem współpracy z EUROSTAT-em.
- Konieczne jest zebranie i porównanie danych statystycznych i innych istotnych informacji, często dostępnych już dziś na szczeblu krajowym i europejskim. Wyniki prac badawczych prowadzonych w różnych obszarach przewidzianych w Piątym i Szóstym Ramowym Programie Badań również powinny zostać przeanalizowane w całości celem sformułowania praktycznych wniosków, które można byłoby wykorzystać przy tworzeniu polityk. W ten sposób zintegrowane i przetworzone informacje należy rozpowszechniać na jak najwcześniejszym etapie.
- Prowadzenie prac badawczych i kształtowanie polityk dotyczących ludzi starszych powinno odbywać się przy udziale samych zainteresowanych. W przyszłych projektach należy w większym niż dotychczas stopniu korzystać z pomocy organizacji zrzeszających seniorów.

## 5. Cele i zalecenia

5.1 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej stanowi argument za włączeniem do Siódmego Ramowego Programu Badań kluczowego działania „Zmiany demograficzne – jakość życia osób starszych oraz potrzeby technologiczne”.

(1) Porównaj opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczącego europejskiej przestrzeni badawczej, Dz. U. nr C 204 z dn. 18.07.2000 r.

5.2 Celem jest promowanie wielo- i interdyscyplinarnych prac badawczych z udziałem społeczeństwa nad szeroko pojmowaną problematyką starzenia się.

- a) tworzenie zasobów wiedzy potrzebnej do planowania polityk i wdrażania działań w odpowiedzi na skutki zmian w strukturze wiekowej ludności w Europie, w sposób innowacyjny, sprawiedliwy i racjonalny pod względem kosztów,
- b) zapewnienie podstaw i instrumentów koniecznych do zwiększenia zrozumienia, uznania i akceptacji osób starszych w społeczeństwie.

5.3 Jak pokazują, miejmy nadzieję, opisane powyżej obszary prac badawczych – a także przykłady związanych z nimi zagadnień – istnieją ścisłe powiązania pomiędzy aspektami biologicznymi, psychologicznymi, społecznymi, kulturowymi, technologicznymi, ekonomicznymi i strukturalnymi starzenia się i starości. Starzejemy się zawsze w jakimś konkretnym otoczeniu przestrzennym i społecznym. Pod względem uwarunkowań geograficznych, kulturowych, czy społeczno-strukturalnych, otoczenie to różni się znacznie w zależności od kraju a także w ramach poszczególnych państw. Biorąc pod uwagę fakt, że proces starzenia się jest zjawiskiem wielowymiarowym oraz że dotyka on wielu dziedzin, zasadniczą sprawą staje się przyjęcie wielo- i interdyscyplinarnego podejścia w prowadzeniu badań gerontologicznych. Takie prace badawcze należy prowadzić w sposób długofalowy, aby uchwycić zachodzące zmiany i odpowiednio je uwzględnić. <sup>(1)</sup>

5.4 Biorąc pod uwagę zmiany zachodzące w strukturze wiekowej ludności, tylko tak szeroko zakrojone i długofalowe prace badawcze mogą stworzyć trwałe podstawy dla planowania i podejmowania decyzji, które potrzebne są w wielu różnych obszarach życia społecznego i na wszystkich szczeblach decyzyjnych. Starzenie się społeczeństw jest nie tylko problemem biologicznym, medycznym, technicznym, czy też gospodarczym, ale także zadaniem o charakterze społeczno-kulturowym.

5.5 Poza wymienionymi wcześniej inicjatywami badawczymi, Komitet postuluje o zastosowanie następujących środków pomocniczych:

- zorganizowanie przesłuchania w EKES na temat „Przemiany demograficzne – jakość życia w podeszłym wieku”, celem którego będzie, między innymi, przedstawienie propozycji opracowania studium wykonalności odnośnie powołania odpowiedniej agencji i ewentualnie podjęcia innej koniecznej inicjatywy;

- utworzenie wspólnej proaktywnej i prognostycznej agencji (Obserwatorium Europejskie), której zadaniem byłoby zbieranie wskaźników odnośnie jakości życia osób starszych w państwach europejskich, długofalowe monitorowanie i rejestrowanie w europejskiej bazie danych tych wskaźników, jak również wykonywanie empirycznie uzasadnionych prognoz, integrowanie i rozpowszechnianie wiedzy oraz formułowanie praktycznych wniosków, które mogłyby zostać wykorzystane w kształtowaniu polityk;
- zorganizowanie warsztatów roboczych i konferencji, celem zwiększenia wiedzy na temat zachodzących przemian demograficznych, wskazanie na pilną potrzebę zastosowania środków prewencyjnych i pomocniczych, zwiększenie świadomości społeczeństw odnośnie pozytywnego potencjału jakim dysponują osoby starsze, zwalczanie dyskryminacji ze względu na wiek, jak najszerze rozpowszechnianie rezultatów badań oraz wzmacnianie wymiany pomiędzy „starymi” a „nowymi” Państwami Członkowskimi;
- podejmowanie dalszych działań w tym obszarze w ramach otwartej metody koordynacji. Wobec złożoności i znaczenia problemu starzenia się społeczeństw oraz różnych możliwości i wyzwań z nim związanych, Komitet uważa tą metodę za właściwą w niżej wymienionych przypadkach:
  - inicjowania wymiany doświadczeń, dokonywania porównań w skali europejskiej oraz wzajemnego uczenia się,
  - promowania dialogu między przedstawicielami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego a właściwymi DG Komisji, <sup>(2)</sup>
  - definiowania wspólnych celów,
  - monitorowania realizacji Drugiego Międzynarodowego Planu w kwestii Starzenia się Społeczeństw (przyjętego w kwietniu 2002 r. w Madrycie) oraz strategii wdrożenia UNECE (przyjętej w czasie konferencji ministrów w Berlinie we wrześniu 2001 r.),
  - ustanowienia obszarów wspólnych wartości w odniesieniu do problematyki starzejącego się społeczeństwa.

5.6 Ostatecznym celem jest STWORZENIE GODNYCH WARUNKÓW ŻYCIA W EUROPIE, ZWŁASZCZA DLA LUDZI STARSZYCH. Oznacza to także stworzenie godnych warunków życia nie tylko dla tych, którzy już dzisiaj są w podeszłym wieku, lecz również dla przyszłych pokoleń ludzi młodych i starych.

Bruksela, dnia 15 września 2004 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Porównaj jeszcze raz z opiniami EKES, Dz. U. nr C 95 z dn. 23.04.2003 r. (COM(2002) 565 final).

<sup>(2)</sup> Komunikat Komisji COM(2002) 277 final.



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywy 66/401/EWG, 66/402/WE, 2002/54/WE i 2002/57/WE, w zakresie badań przeprowadzanych pod nadzorem urzędowym i równoważności materiału siewnego produkowanego w krajach trzecich**

COM(2004) 263 final – 2004/0086 CNS

(2005/C 74/10)

Dnia 29 kwietnia 2004 r. Rada, działając na podstawie art. 37 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowywanie prac Komitetu na ten temat, przyjęła swoją opinię w dniu 6 lipca 2004 r. Sprawozdawcą, pracującym bez grupy analitycznej, był **Gilbert Bros**.

Na 411 sesji plenarnej w dniach 15-16 września 2004 r. (posiedzenie z dn. 15 września), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 85 do 1 przy 3 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

## 1. Wstęp

1.1 W latach 1998 - 2003, Komisja zezwoliła Państwom Członkowskim na przeprowadzenie tymczasowego doświadczenia, polegającego na pobieraniu i badaniu próbek materiału siewnego, zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym w zakresie obrotu materiałem siewnym. Analiza wyników wykazała, że:

- w określonych warunkach możliwe było uproszczenie procedur urzędowej kwalifikacji materiału siewnego, bez znaczącego obniżenia jakości nasion w porównaniu z jakością otrzymaną w ramach systemu urzędowego pobierania próbek i badania materiału siewnego;
- kontrolą polową w ramach nadzoru urzędowego mogłyby zostać objęte wszystkie zboża do produkcji kwalifikowanego materiału siewnego;
- mogłyby zostać zmniejszona wielkość powierzchni do skontrolowania przez inspektorów urzędowych.

1.2 Przyjęto zmiany do zasad obowiązujących w przypadku nasion przeznaczonych do handlu międzynarodowego (system OECD). W związku z tym, zakres stosowania równoważności materiału siewnego UE w odniesieniu do nasion zbieranych w krajach trzecich mógłby zostać rozszerzony na wszystkie rodzaje materiału siewnego, posiadającego cechy i spełniającego wymogi badań przewidziane różnymi dyrektywami wspólnotowymi w zakresie obrotu materiałem siewnym.

1.3 Komitet pragnie rozpatrzyć propozycję Komisji, mając na względzie proponowany kierunek zmian zasad a także utrzymanie wysokich standardów jakości w odniesieniu do materiału siewnego i kwestii fitosanitarnych.

## 2. Propozycja Komisji

2.1 Komisja proponuje przedłużenie do 31 marca 2005 r., czasu trwania doświadczenia w zakresie kontroli pod nadzorem urzędowym (decyzja 98/320/WE) celem utrzymania warunków wspólnotowych odnośnie obrotu materiałem siewnym produ-

kowanym zgodnie z ww. decyzją do czasu wprowadzenia nowych postanowień (transpozycji dyrektyw).

2.2 Jednocześnie dyrektywy 66/401/EWG (obrot materiałem siewnym roślin pastewnych), 66/402/EWG (obrot materiałem siewnym zbóż), 2002/54/WE (obrot materiałem siewnym buraka) i 2002/57/WE (obrot materiałem siewnym roślin oleistych i włóknistych) powinny zostać dostosowane zgodnie z wynikami doświadczenia i zawierać następujące zmiany:

- wprowadzenie badań pod nadzorem urzędowym w przypadku różnych kategorii materiału siewnego;
- zdefiniowanie charakteru badań przeprowadzanych pod nadzorem urzędowym (kontrola polowe lub w laboratorium testującym materiał siewny, posiadającym zezwolenie organu krajowego odpowiedzialnego za kwalifikację materiału siewnego);
- pobieranie próbek dla celów kwalifikacji może być dokonywane urzędowo lub pod nadzorem urzędowym. Warunki pobierania próbek pod nadzorem urzędowym zostały określone (uprawnienia, kontrola metod pobierania próbek i zasady stosowania sankcji);
- procedurą równoważności może zostać objęty materiał siewny zebrany w krajach trzecich, odpowiadający cechom i spełniający wymogi wspólnotowe (system kontroli oraz kwalifikacja).

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Głównym celem propozycji Komisji jest uproszczenie procedur nadzoru w sektorze produkcji materiału siewnego. W wielu Państwach Członkowskich już nastąpiło przekazanie uprawnień nadzorczych. Komitet popiera zatem inicjatywę Komisji. Jednakże wskazałby na fakt, że Komisja powinna była przedłożyć nową dyrektywę, zawierającą wszystkie elementy znajdujące się w tych czterech dyrektywach, co ułatwiłoby zrozumienie zmian i zapewniłoby spójną harmonizację wspomnianych działań.

3.2 Decyzja Komisji w sprawie doświadczenia w zakresie badań pod nadzorem urzędowym traci moc 31 lipca 2004 r. Powstanie zatem luka prawna w trakcie procedury współdecydowania, przedmiotem której jest propozycja ustawodawcza Komisji. Komitet zwraca się więc do Komisji o zmianę jej decyzji nr 98/320/WE, aby uniknąć takiej luki prawnej.

3.3 Komisja proponuje również przedłużenie, do 31 marca 2005 r., czasu trwania doświadczenia w celu umożliwienia wdrożenia zmian do ww. dyrektyw. Komitet pragnie podkreślić, że termin ten jest zbyt krótki, gdy uwzględni się okres konieczny na transpozycję, czyli około dziesięć miesięcy. Dlatego Komitet proponuje wydłużenie tego terminu do 31 lipca 2005 r.

3.4 Komitet nie jest w stanie wypowiedzieć się na temat stosowności danych technicznych dotyczących warunków przeprowadzania kontroli polowej (w szczególności w odniesieniu do zmiany współczynnika pobierania próbek) lub liczby próbek wymaganej w laboratorium. Komitet pragnie jednak podkreślić, że konieczne jest ustalenie wspólnego mianownika dla wszystkich Państw Członkowskich. Z tego powodu dane wyrażone jako zakres rozpiętości należałoby zastąpić minimalnym wskaźnikiem procentowym pobierania próbek.

3.5 Przekazanie uprawnień nadzoru urzędowego osobom upoważnionym służyć będzie zwiększeniu skuteczności procedur. Komisja powinna zagwarantować skuteczność systemów nadzoru kwalifikacji. Obecnie Komisja przeprowadza badania porównawcze na szczeblu wspólnotowym i dokonuje wymiany praktyk. Biorąc pod uwagę wyznaczony cel, kwota przyznana na takie działania (0,5 - 0,6 mln euro) jest niewystarczająca. Komitet zwraca się do Komisji o przydzielenie dodatkowych funduszy na te działania, mające na celu harmonizację systemów nadzoru.

3.6 Komitet pragnie nadmienić, że podczas negocjacji akcyjnych z nowymi Państwami Członkowskimi ustalono okresy przejściowe w przypadku odmian, które nie są wyszczególnione w katalogu, ponieważ nie spełniają one kryteriów wspólnotowych. Komitet zwraca uwagę Komisji na takie odmiany, które mogą znajdować się w obrocie tylko w określonych

krajach (Cypr, Łotwa, Malta i Słowenia). Należy udzielić dodatkowych gwarancji na okres, w którym obowiązuje klauzula derogacyjna, zwłaszcza w odniesieniu do wielkości próbek i obecności „głuchego owsa” (*Avena fatua*).

3.7 Komitet zwraca uwagę Komisji na przypadki sporów dotyczących sprzedaży partii materiału siewnego o niskiej jakości w Państwach Członkowskich. Ustanowienie jednolitego rynku będzie także wiązać się z wymogiem identyfikacji pochodzenia i przemieszczania się (*traceability*) partii materiału siewnego w przypadku producentów oraz efektywnej koordynacji pomiędzy agencjami kwalifikującymi a producentami materiału siewnego.

3.8 W przypadku rozszerzenia zakresu równoważności na kraje trzecie, co skutkować będzie spełnieniem warunków OECD, Komitet podkreśla, że Komisja będzie musiała wynegocjować możliwość wzajemnej równoważności z krajami trzecimi. Równoważność ta powinna opierać się na jednakowych standardach. W podobny sposób należy wymagać równoważności systemów nadzoru w przypadku selekcji zachowawczej celem zapewnienia identycznego poziomu jakości.

#### 4. Podsumowanie

4.1 Komitet zgadza się z propozycją Komisji, która zmierza w kierunku uproszczenia procedur nadzoru, nie obniżając jednak wymaganego poziomu jakości w przypadku produkcji materiału siewnego. Komitet podkreśla jednakże, iż Komisja powinna nadal przeprowadzać analizę wydajności systemów nadzoru.

4.2 Z legislacyjnego punktu widzenia, Komitet podkreśla, że Komisja powinna była skorzystać z możliwości przedłożenia propozycji ustawodawczej, która obejmowałaby wszystkie dyrektywy dotyczące obrotu materiałem siewnym zbóż, roślin pastewnych, buraków i roślin olejnych.

4.3 Komitet uważa, że wnioskowane przedłużenie okresu do 31 marca 2005 r. nie wystarczy do transpozycji dyrektyw do ustawodawstwa krajowego. Zatem proponuje się przedłużenie tego okresu do lipca 2005 r.

Bruksela, 15 września 2004 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Roger BRIESCH

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie włączenia aspektów związanych z ochroną środowiska w normalizację europejską**

(COM(2004) 130 final)

(2005/C 74/11)

25 lutego 2004 r. Komisja postanowiła, zgodnie z artykułem 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Obszarów Wiejskich i Ochrony Środowiska, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej dziedzinie, przyjęła swoją opinię w dn. 6 lipca 2004 r. Sprawozdawcą był **Antonello Pezzini**.

Na 411 sesji plenarnej w dniach 15/16 września 2004 r. (posiedzenie z dn. 15 września 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął jednogłośnie następującą opinię:

## 1. Wstęp

1.1 Problematyka dotycząca uwzględnienia w procesie normalizacji prawa europejskiego aspektów związanych z ochroną środowiska należy do priorytetów, które Komisja określiła w 2001 roku w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej <sup>(1)</sup>, co do której Komitet miał okazję wydać w listopadzie 2001 roku swoją opinię <sup>(2)</sup>. Wspomniana strategia zmierza do wypracowania równowagi pomiędzy aspektami ekonomicznymi, społecznymi i ekologicznymi oraz do wzmocnienia zasady ustanowionej w Traktacie WE <sup>(3)</sup>, mówiącej o włączeniu wymogów w dziedzinie ochrony środowiska do pozostałych obszarów polityki Wspólnoty. W VI Wspólnym Programie Działań na Rzecz Środowiska <sup>(4)</sup> zaakcentowano w związku z tym, że w trakcie prac technicznych związanych z normalizacją prawa europejskiego powinny być uwzględniane wymagania związane z ochroną środowiska.

1.2 Ponadto normalizacja techniczna może stanowić niebagatelny wkład w dzieło urzeczywistniania idei europejskiego rynku wewnętrznego, w pełni zintegrowanego z punktu widzenia realizacji postępu technicznego przyjaznego dla środowiska: godzi ona cel stworzenia do 2010 roku najbardziej konkurencyjnego obszaru ekonomicznego na świecie z rozwijaniem lepszej gospodarki o stale wzrastającym zatrudnieniu w rozszerzonej Europie, coraz silniej jednoczącej się pod względem ekonomicznym i społecznym, jak to zostało ustalone w strategii przyjętej w 2000 roku w Lizbonie przez szefów państw i rządów UE.

1.3 Z drugiej strony normalizacja techniczna realizowana w oparciu o zasadę konsensusu wszystkich zainteresowanych stron stanowi zasadniczy element realizacji polityki Wspólnoty, a w szczególności Zintegrowanej Polityki w Zakresie Produktów (IPP), co do której Komitet już wielokrotnie się wypowiedział <sup>(5)</sup> i w której normalizację uznaje się za potencjalny instrument zmniejszania oddziaływania produktów i usług na środowisko.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 264 final.

<sup>(2)</sup> Opinia EKES 1494/2001 z 29 listopada 2001 r. i opinia EKES 661/2004 z 29 kwietnia 2004 r.

<sup>(3)</sup> Traktat WE, art. 2 i 6 (wersja skonsolidowana).

<sup>(4)</sup> Decyzja 1600/2002/WE z 22 lipca 2002 r.

<sup>(5)</sup> Opinia EKES w sprawie „Zielonej Księgi zintegrowanej polityki w zakresie produktów” (Dz.U. C 260 z 17 września 2001 r.) oraz opinia EKES 1598/2003 z 10 grudnia 2003 r. na temat komunikatu „Zintegrowana Polityka w Zakresie Produktów – Kształtowanie w oparciu o założenie ekologicznego cyklu trwałości”.

1.4 W kwestii normalizacji Rada 1 marca 2002 r. potwierdziła celowość istnienia zharmonizowanych norm w obszarach, dla których obowiązuje teraz „Nowa koncepcja”, podkreśliła znaczenie aktywnego uczestnictwa wszystkich danych zainteresowanych podmiotów i wyraziła zadowolenie z zamiaru opracowania przez Komisję dokumentu dotyczącego problemów normalizacji i ochrony środowiska.

1.5 Po tym posiedzeniu Rady Komisja określiła szereg kluczowych punktów, które zostały ujęte w dokumencie roboczym „Rola normalizacji we wspieraniu ustawodawstwa i polityki europejskiej”. Należą do nich w szczególności:

1.5.1 większy wkład normalizacji europejskiej w kształtowanie polityki i ustawodawstwa Unii w celu wzmocnienia, zgodnie z potrzebami zarówno społeczeństwa jak i przedsiębiorstw, rozszerzenia normalizacji technicznej na nowe dziedziny, takie jak usługi, technologie informacji i komunikacji, transport, ochrona konsumentów oraz ochrona środowiska;

1.5.2 zwiększanie świadomości szefów wielkich przedsiębiorstw oraz innych zainteresowanych stron, że normalizacja przynosi wiele korzyści dla świata biznesu, w szczególności ze względu na to, że mogą być podejmowane przedsięwzięcia mające na celu lepszy i łatwiejszy udział tych grup, a przede wszystkim przedstawicieli małych i średnich przedsiębiorstw, w procesie opracowywania norm;

1.5.3 zmiana obowiązujących ram prawnych normalizacji, tak aby stały się one bardziej zgodne z najnowszymi opracowaniami i wyzwaniem w dziedzinie europejskich norm technicznych, oraz upraszczanie przepisów prawnych i dążenie do „lepszego ustawodawstwa” <sup>(6)</sup> zgodnie z głównymi kierunkami polityki przemysłowej w rozszerzonej Europie <sup>(7)</sup> i priorytetami strategii na rzecz kształtowania rynku wewnętrznego na lata 2003-2006 <sup>(8)</sup>.

<sup>(6)</sup> Komunikat Komisji COM(2002) 278.

<sup>(7)</sup> Komunikat „Polityka przemysłowa w rozszerzonej Europie”, COM(2002) 714.

<sup>(8)</sup> Komunikat „Strategia rynku wewnętrznego – główne zadania na lata 2003-2006”, COM(2003) 238.

1.5.4 stworzenie stabilnych ram finansowych w celu oparcia normalizacji europejskiej na solidnych podstawach prawnych, gwarantując współfinansowanie przez Komisję i Państwa Członkowskie europejskich prac normalizacyjnych, infrastruktury europejskiej i większej synergii między CEN, CENELEC oraz ETSI;

1.5.5 wsparcie europejskich organizacji normalizacyjnych w celu wzmocnienia ich skuteczności w procesie opracowywania norm technicznych oraz popieranie opracowywania i stosowania standardów międzynarodowych w celu ułatwienia dostępu do rynków i handlu w skali światowej, uniknięcia tworzenia niepotrzebnych przeszkód w handlu i nadania normalizacji globalnego wymiaru.

1.6 Rozwijanie europejskiej kultury normalizacji technicznej ma ponadto zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania skutecznego i zrównoważonego funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej liczącej 25 Państw Członkowskich. Stąd też ważne jest, w szczególności w zakresie ochrony środowiska, podejmowanie działań zmierzających do szkolenia specjalistów oraz tworzenia i korzystania z odpowiednich banków danych, zapewniających włączenie aspektów związanych z ochroną środowiska w europejski system normalizacji, tak by nowe Państwa Członkowskie były również włączone w ten proces poprzez udział ich narodowych organizacji normalizacyjnych. Dlatego też ze względu na strukturę i wielkość przedsiębiorstw w tych państwach Komitet uważa za bezwzględnie konieczne aktywne wspieranie pełnego uczestnictwa małych i średnich przedsiębiorstw z całej rozszerzonej Unii Europejskiej w pracach standaryzacyjnych oraz przy wykorzystaniu istniejących europejskich norm technicznych.

1.7 Europejski system normalizacji technicznej, budowany w oparciu o zasadę porozumienia wszystkich zainteresowanych stron przy wypracowywaniu nowych standardów i dobrowolnego przystępowania przez nie do przyjętych norm okazał się bardzo sprawny oraz tak skuteczny i elastyczny, że można było opracowywać coraz więcej nowych norm. W 2003 roku ogólna liczba norm europejskich osiągnęła poziom około 13.500 aktów normatywnych, co ostatecznie pozytywnie odbija się na gospodarce, zmniejszając koszty transakcji handlowych, ułatwiając handel i wymianę, wnosząc wkład we wzrost konkurencyjności i większą innowacyjność. Kolejnym ważnym aspektem normalizacji jest zmniejszenie przeszkód w handlu na rynku wewnętrznym, a częściowo nawet na rynku światowym.

1.8 Zdaniem Komitetu te pozytywne cechy powinny być nie tylko utrzymane, lecz wręcz wzmocnione, co zostało już zaakcentowane w marcu 2002 roku we wnioskach Rady w sprawie normalizacji. To godne poparcia uwzględnianie aspektów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych w procesie normalizacji nie powinno jednak w żadnym wypadku, w myśl opinii Komitetu, naruszyć istoty i głównych cech normalizacji, która powinna pozostać działaniem swobodnym, dobrowolnym i zgodnym. Dopiero takie cechy czynią normalizację skutecznym narzędziem w płaszczyźnie wewnętrznej i międzynarodowej.

## 2. Zestawienie głównych elementów komunikatu

2.1 **Cele komunikatu** Komisji można streścić w następujący sposób:

- uczulenie na konieczność regularnego uwzględniania aspektów ochrony środowiska w europejskim procesie normalizacji opartym na dobrowolnym działaniu zainteresowanych podmiotów;
- podjęcie stałych rozmów ze wszystkimi uczestnikami procesu normalizacji w celu opracowania konkretnych planów działania dotyczących: 1) działań w zakresie szkolenia i podwyższania świadomości; 2) organizowania i wspierania uczestnictwa w procesie normalizacyjnym wszystkich zainteresowanych stron; 3) systematycznego wykorzystywania wszelkich dostępnych instrumentów w celu uwzględniania w normach zagadnień natury ekologicznej; 4) ponownego określenia przez Komisję pełnomocnictw do normalizacji i specjalnych upoważnień dotyczących polityki w dziedzinie środowiska naturalnego i ekologicznych aspektów produktów;
- dokonanie oceny i stała kontrola procesu uwzględniania aspektów ochrony środowiska w normach europejskich w świetle wyników uzyskiwanych w czterech wyżej wymienionych obszarach.

2.2 Aby osiągnąć te cele, Komisja proponuje następujące działania:

- **na szczeblu zainteresowanych podmiotów:** propozycje działań uczulających; wymiana wypróbowanych metod postępowania w zakresie dokształcania i podwyższania świadomości; szerokie konsultacje w celu sformułowania wymagań normalizacyjnych; określenie priorytetów zmierzających do włączenia do norm europejskich aspektów związanych z ochroną środowiska; opracowywanie wskaźników uwzględniania w normach wymagań ekologicznych; określenie i koordynacja aspektów ekologicznych, którymi zajmują się europejskie instytucje normalizacji; wspieranie przez Wspólnotę europejskich grup interesów prowadzących takie działania; okresowe przygotowywanie raportów dotyczących sposobów wykorzystywania różnych instrumentów służących celowi uwzględniania w normach wymagań ekologicznych;
- **na szczeblu Państw Członkowskich, a w szczególności państw nowoprzyjętych:** działania wspierające dokształcanie zawodowe oraz podwyższanie świadomości; zbieranie i upowszechnianie informacji przez różne instytucje normalizacyjne; wspieranie i ułatwianie zadania wszystkim zainteresowanym stronom, w szczególności przedstawicielom zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz instytucji publicznych aktywnie uczestniczących w działaniach na rzecz naturalnego środowiska, tak by mogły one w pełni uczestniczyć w procesie normalizacji; przygotowywanie raportów dotyczących działań podjętych w celu wspierania wymiany doświadczeń i dobrych praktyk;

— **na szczeblu Wspólnoty:** działania wsparcia finansowego przedsięwzięć mających na celu wspieranie projektów szkolenia i podwyższania świadomości, realizowanych przez europejskie organizacje normalizacyjne; stała obserwacja stanu w zakresie realizacji przedsięwzięć dokształcających i podwyższających świadomość; uwzględnianie, w razie potrzeby po zasięgnięciu opinii zainteresowanych stron, aspektów ochrony środowiska przy formułowaniu specyfikacji normalizacyjnych; wspieranie zainteresowanych stron na szczeblu europejskim podczas ustalania i koordynacji aspektów ochrony środowiska w europejskiej normalizacji; organizowanie spotkań w celu umożliwienia wymiany doświadczeń i dobrych praktyk, a także w celu przyjęcia wskaźników postępu w zakresie normalizacji europejskiej związanych w szczególności z ochroną środowiska naturalnego; stosowanie systemu stałej oceny postępów osiągniętych w wymienionych obszarach, przy czym metoda dokonywania oceny powinna być przynajmniej raz w roku oceniona przy udziale zainteresowanych stron.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet przychylnie ustosunkowuje się do inicjatywy Komisji dotyczącej **pogłębionej refleksji nad możliwościami, szansami i sposobami** dotyczącymi włączania w europejskie normy techniczne nie tylko odpowiednich aspektów ochrony środowiska, ale również zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz surowców niezbędnych do produkcji, wytwarzania, dystrybucji, konserwacji i ostatecznego usuwania/utylizacji wyrobów.

3.2 W związku z tym Komitet podkreśla znaczenie wdrażania **europejskiej kultury normalizacyjnej w obszarze techniki**, która gwarantowałaby skuteczne i zrównoważone funkcjonowanie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, oraz działań, w szczególności w dziedzinie środowiska naturalnego, mających na celu szkolenie ekspertów i tworzenie odpowiednich banków danych, które pozwalałyby na ocenę możliwości i sposobności uwzględniania aspektów ochrony środowiska w europejskim systemie normalizacyjnym, w tym również pod kątem nowych Państw Członkowskich.

3.3 W każdym razie zdaniem Komitetu jest rzeczą o zasadniczym znaczeniu, aby dobrowolność i takie cechy jak porozumienie, otwartość i przejrzystość procedur stosowanych dobrowolnie przez i na rzecz samych zainteresowanych, stanowiące **atuty procesu europejskiej normalizacji technicznej**, nie tylko nie straciły na znaczeniu, ale by były wręcz umacniane, również przy uwzględnieniu aspektów społeczno-ekonomicznych i ekologicznych.

3.3.1 Komitet zwraca uwagę na to, **że jest już wiele europejskich norm technicznych, które albo bezpośrednio odnoszą się do ochrony środowiska**, albo też uwzględniają związane z nią aspekty. Chodzi tu w szczególności o normy dotyczące istotnych aspektów trwałości produktów, znormalizowane metody kontrolno-pomiarowe, lecz również o normy techniczne dotyczące technologii chroniących środowisko i normy zarządzania ochroną środowiska, jak np. system EMAS, oparty na normie EN/ISO serii 14001.

3.3.2 Z drugiej strony Komitet z satysfakcją wskazuje na to, że europejskie instytucje normalizacyjne dysponują **odpowiednim instrumentarium do optymalnego uwzględniania aspektów związanych z ochroną środowiska** podczas standaryzacji norm technicznych. Przykładami mogą być

przewodnik IEC 109<sup>(1)</sup> w obszarze norm technicznych dotyczących produktów elektrotechnicznych i elektronicznych (z powodzeniem wprowadzony w 1995 r. i niedawno uaktualniony), zatwierdzona w 2002 r. norma ISO/TR 14062<sup>(2)</sup>, obowiązująca w obszarze opracowywania i rozwoju produktów, ponad 100 „Norm jakości dotyczących emisji i odporności” (ETSI/CENELEC), jak również Kodeks postępowania ISO/64 zaproponowany przez Help Desk Environment, jedną z komórek organizacyjnych Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego (CEN).

3.4 Zdaniem Komitetu, powyższe rozważania są potwierdzeniem jego przekonania, że cel jakim jest skuteczne powiązanie aspektów ochrony środowiska z procesem normalizacji technicznej - w szczególności w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw - będzie łatwiejszy do zrealizowania za pomocą **bardziej elastycznych zasad postępowania, relacji technicznych i instrumentów**, bądź też poprzez organizację kursów doskonalących oraz opracowywanie podręczników przekazujących wiedzę, dzięki którym problemy ochrony środowiska doprowadzane są do świadomości już w fazie prac rozwojowych nad nowymi produktami, nowymi metodami produkcyjnymi i nowymi usługami. W tym celu można zastosować uproszczone procedury przyjęte w przypadku EMAS lub normy bezpieczeństwa i higieny w przypadku małych i średnich przedsiębiorstwa, jak to już kilkakrotnie zostało podkreślone w opinii EKES<sup>(3)</sup>.

3.5 Komitet podkreśla z naciskiem, że należy **przeciwdziałać wszelkim utrudnieniom lub opóźnieniom w procesie normalizacyjnym**. Również **zawyżone koszty oraz zburokratyzowanie** są sprzeczne ze wspólnotowymi zasadami upraszczania norm. W związku z tym Komitet w całości podziela wniosek końcowy **Rady w sprawie normalizacji** z dnia 1 marca 2002 roku, w którym stwierdzono, że „żywotność ogólnego systemu normalizacyjnego w Europie nie jest jeszcze zapewniona, uwzględniając szybko zmieniające się uwarunkowania europejskie i międzynarodowe, a także zmiany w tradycyjnych źródłach przychodów”<sup>(4)</sup>. Zdaniem Komitetu normalizacja musi być atrakcyjniejsza i bardziej użyteczna dla przedsiębiorstw i fachowców, ponieważ to właśnie do ich kompetencji należy lepsze włączanie aspektów ochrony środowiska do prac badawczo-rozwojowych nad produktami.

3.6 W celu zapewnienia optymalnych zdolności wytwórczych przedsiębiorstw należy w dalszym ciągu rozwijać istniejące mechanizmy umożliwiające **poszerzanie wiedzy wszystkich operatorów na temat ochrony środowiska oraz zapewniające aktywny udział** wszystkich zainteresowanych już od samego początku procesu normalizacyjnego. Oprócz aspektów technicznych, ekonomicznych i społecznych uwzględniane powinny być również problemy ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i zadowolenia klientów. Szczególnie w ostatnich latach w centrum uwagi znajdowały się takie problemy jak ograniczenie i racjonalizacja zużycia zasobów naturalnych i energii, zmniejszenie ilości odpadów oraz szkodliwych emisji, a przede wszystkim **jakość** samego procesu opracowywania dobrowolnych norm technicznych, tak by zagwarantować ich przeniesienie na szczebel międzynarodowy.

<sup>(1)</sup> Przewodnik Międzynarodowej Komisji Elektrotechniki CEI/109 na temat „Aspekty ochrony środowiska – wprowadzenie do norm elektrotechnicznych”.

<sup>(2)</sup> Norma ISO/TR 14062 „Zarządzanie środowiskiem – uwzględnienie aspektów ochrony środowiska w projektowaniu i tworzeniu produktów”.

<sup>(3)</sup> Opinia EKES 560/1999 z 29 maja 1999 r. (Dz.U. nr C 209 z 22 lipca 1999 r.).

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 66 z 15 marca 2002 r.

3.7 W związku z aktualnym procesem demokratycznym, który opiera się głównie na strukturach krajowych, zdaniem Komitetu celowym byłoby **przekazanie zainteresowanym podmiotom (grupom interesów) kompetencji w określaniu sposobu umożliwiającego uwzględnianie w normach aspektów ekologicznych, również przez odwołanie się do ekspertyz i konsultacji, unikając w ten sposób podejścia typu „z góry do dołu”.**

3.8 Komitet uważa, że proces opracowywania norm technicznych nie powinien wyprzedzać **zmian w kulturze**, które są niezbędne w niektórych branżach, by **uświadomić sobie ich rolę w kontekście zrównoważonego rozwoju. Szczególnego znaczenia nabiera tutaj rola Komisji w procesie podwyższania świadomości i „prognozowania” zmian kulturowych, który należy realizować przez upowszechnianie wiedzy i dobrych praktyk.**

3.9 Wysoka jakość dobrowolnie przyjmowanych norm technicznych stanowi istotny element ich **wartości dodanej na szczeblu europejskim**; zdaniem Komitetu taka jakość może być zapewniona jedynie poprzez **aktywny udział w procesie normalizacyjnym** wszystkich zainteresowanych, to znaczy ekspertów i przedstawicieli różnych branż przemysłowych oraz małych i średnich przedsiębiorstw, pracowników, konsumentów i organizacji pozarządowych. Duża liczba osób biorących w tym udział zapewni **właściwą równowagę pomiędzy wymogami ekonomicznymi, społecznymi i ekologicznymi oraz priorytetami w dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa.**

3.10 Zgodnie z **zasadą subsydiarności** uczestnictwo takie powinno być **w pierwszej kolejności zapewnione na szczeblu krajowym**, w szczególności w przypadku nowych Państw Członkowskich. Należy wspierać nie tylko aktywne i fachowe uczestnictwo ze strony **organizacji pozarządowych**, lecz również i przede wszystkim **ze strony małych i średnich przedsiębiorstw, które szczególnie w odniesieniu do swojej struktury i wielkości** wykazują duże potrzeby w zakresie poprawy dostępu do procesu normalizacyjnego. W związku z tym należy przypomnieć, że **struktury europejskie utworzone specjalnie dla małych i średnich przedsiębiorstw, takie jak NORMAPME**, powinny zostać wzmocnione i być optymalnie wykorzystane.

3.11 Komitet podkreśla konieczność podjęcia priorytetowych kroków mających na celu wspieranie przez Wspólnotę działań w zakresie **rozwoju potencjałów**, podejmowanych przez organizacje normalizacyjne i organizacje pozarządowe w **nowych Państwach Członkowskich**, jak również **projektów** dotyczących kształcenia specjalistów oraz sugeruje **utworzenie sieci baz danych**, w pełni **zdecentralizowanej, zapewniającej współdziałanie, możliwie jak najbliżej końcowych użytkowników**. Chodzi tu przede wszystkim o zapewnienie stałego i lepszego dostępu do informacji oraz świadome uczestnictwo wszystkich przedsiębiorstw w procesie normalizacyjnym.

3.12 W odniesieniu do określania **priorytetów** w pracy nad normami Komitet wyraża pogląd, że w dalszym ciągu należy je ustalać **w ramach zgodnego i dobrowolnego postępowania, z udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów**, oraz że należy unikać priorytetów motywowanych czysto politycznymi przesłankami, nie uwzględniając szczególnych cech wyrobów oraz przedsiębiorstw, które je produkują.

3.13 Co do odwoływania się przez Komisję do obowiązkowych upoważnień w ramach „nowego podejścia”, Komitet reprezentuje pogląd, że **stosowanie norm technicznych dotyczących środowiska naturalnego** powinno być wspierane nie przez odgórne decyzje, lecz raczej powinno się opierać **na szerokiej akceptacji produktów przyjaznych dla środowiska, przy jak najlepszym ukierunkowaniu interesów i potrzeb obywateli i konsumentów.**

3.14 Komitet wyraża przekonanie, że właściwie określone upoważnienia w ramach nowego podejścia przyczyniły się do pomyślnego rozwoju europejskiego rynku wewnętrznego i że obecnie sukces ten nie powinien zostać zneutralizowany przez wykorzystanie tych upoważnień w celu przeniesienia trudnych procesów decyzyjnych o charakterze politycznym do instytucji technicznych normalizacji.

3.15 W opinii Komitetu **przeniesienie europejskich norm technicznych na szczebel międzynarodowy** nabiera zasadniczego znaczenia w celu zapewnienia rzeczywistej obecności i pełnej konkurencyjności naszych produktów na rynku światowym. Dzięki porozumieniom podpisanym w Dreźnie i Wiedniu aktualnie ponad 83 % norm Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego Elektrotechniki (CENELEC) i około 40 % norm Europejskiego Komitetu Normalizacji (CEN) wywodzi się z norm opracowanych przez międzynarodowe organizacje normalizacyjne ISO, CEI oraz UIT. W opinii Komitetu **nie należy dopuszczać do tego, aby wymogi normalizacji w obszarze ochrony środowiska były interpretowane jako bariera techniczna w handlu w ramach porozumienia TBT Światowej Organizacji Handlu**, czy też element negatywnie wpływający na konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich na rynku światowym. W tym względzie konieczne jest przyjęcie proaktywnej postawy nie tylko w dialogu transatlantyckim (TABD), lecz również w dialogu z Japonią (EJBD) i Mercosur (MEBF), tak by nie pogłębiać zróżnicowania występującego pomiędzy normami europejskimi i normami międzynarodowymi.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Uczestnictwo: należy zwrócić uwagę na to, by szeroki udział zainteresowanych nie spowolnił procesu przyjmowania i zmian norm, który trwa średnio od trzech do pięciu lat. **Zasada subsydiarności musi przy tym znaleźć pełne zastosowanie. Na szczeblu krajowym** musi być zapewnione uczestnictwo wszystkich zainteresowanych podmiotów, w szczególności przedsiębiorców i pracowników, podczas gdy **na szczeblu europejskim** przedstawiciele narodowych gremiów normalizacyjnych powinni wносить jedynie swoje ustalone już wcześniej stanowiska. Na tym poziomie musi być również zapewniony udział przedstawicieli europejskich stowarzyszeń reprezentujących interesy małych i średnich przedsiębiorstw oraz zainteresowanych organizacji pozarządowych (NGO), przy czym również i w tym przypadku przekazywane są wcześniej ustalone stanowiska poszczególnych organizacji.

4.2 Współpraca: Komitet przypisuje szczególne znaczenie **regularnej wymianie wiedzy zawodowej, tworzeniu kodeksów postępowania na bazie dobrowolnej oraz sprawdzonych przykładów dobrej praktyki**. Powinno się jednak przy tym korzystać z istniejących już instrumentów (porównaj pkt. 3.3.3), które ze względu na nowe Państwa Członkowskie powinny być wzmocniane i rozbudowywane.

4.3 Kultura: **wytworzenie europejskiej kultury normalizacyjnej w obszarze techniki** obejmującej również aspekty społeczno-ekonomiczne i ekologiczne stanowi priorytetowy cel dla przedsiębiorstw i ich zrzeszeń, a w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw, jak również organizacji pracowniczych i grup interesów. W celu zapewnienia pogłębienia swojej wiedzy na tematy związane z normalizacją techniczną oraz kompetentnego reprezentowania na różnych płaszczyznach organizacje konsumentów i ochrony środowiska wymagają wsparcia finansowego nie tylko na szczeblu krajowym, lecz także na szczeblu europejskim.

4.4 Finansowanie: **konieczność wieloletnich pozycji budżetowych, na szczeblu krajowym i wspólnotowym**, dotyczących przedsięwzięć organizowanych na rzecz dokształcania zawodowego i kształtowania świadomości. Fundusze te powinny być przydzielane w szczególności organizacjom normalizacyjnym na szczeblu krajowym i europejskim, partnerom społecznym i organizacjom reprezentującym najróżniejsze grupy społeczeństwa cywilnego.

4.5 Priorytety: określenie **priorytetów** w opracowywaniu nowych norm technicznych powinno być przekazane do swobodnej oceny wszystkich zainteresowanych, którzy są bezpośrednimi uczestnikami w procesie normalizacyjnym, ponoszącymi za to pełną odpowiedzialność. Priorytety nie mogą być narzucane odgórnymi decyzjami. Instrumenty: Systematyczne wykorzystywanie **instrumentów** – takich jak wymienione w pkt. 3.3.1 do 3.3.3 – niezbędnych do uwzględnienia aspektów ochrony środowiska w opracowywanych normach należy traktować **jako ofertę** skierowaną do uczestników dobrowolnego procesu normalizacji technicznej, a nie **jako przymus**.

4.6 Ocena: **opracowanie i ocena wyników** uzyskanych w toku realizacji przedsięwzięć zmierzających do kształtowania świadomości oraz doskonalenia zawodowego, jak również umacniania międzynarodowych i europejskich organizacji normalizacyjnych, również poprzez udział w nich kompetentnych przedstawicieli organizacji pozarządowych (NGO) oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), powinny stanowić dla Komisji, Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Komitetu Ekonomiczno-Społecznego podstawę do sporządzania **co dwa lata raportów** oraz **dokonywania co pięć lat kontroli** działań i strategii Wspólnoty w tej dziedzinie.

## 5. Podsumowanie

5.1 EKES jest przekonany o konieczności przyspieszenia procesu normalizacji we wszystkich jego aspektach, w tym dotyczących ekologii, jednak bez jego przeciążania, mając na celu zapewnienie rozwoju rynku wewnętrznego na wysokim poziomie. Chodzi o to, by proces normalizacji był skutecznym, mało kosztownym i niezbiurokratyzowanym, zaś zdolności instytucjonalne Państw Członkowskich wcześniej odpowiednio dostosowane.

5.2 Zdaniem EKES proces mający na celu włączenie aspektów ekologicznych do europejskiego systemu normalizacji powinien postępować przy pełnym poszanowaniu zasady subsydiarności, która powinna gwarantować w nim pełny udział wszystkim jego uczestnikom, a w szczególności małym i średnim przedsiębiorstwom oraz organizacjom pozarządowym, szczególnie na szczeblu krajowym/regionalnym, który jest najbliższy dla zainteresowanych stron.

5.3 Rozwój rynku światowego i otwarcie na handel światowy wielkich państw takich jak Chiny, Indie i Rosja wymuszają jako priorytet przeniesienie aktualnie obowiązujących europejskich przepisów technicznych na szczebel międzynarodowy, zgodnie z postanowieniami porozumień z Drezna i Wiednia, w celu przełożenia rozwiązań normalizacyjnych na korzyści handlowe w przypadku przedsiębiorstw europejskich.

5.4 Zdaniem EKES cel powinien polegać na osiągnięciu maksymalnej kompatybilności pomiędzy przepisami w dziedzinie ochrony naturalnego środowiska i dobrowolnymi normami technicznymi, wynikającymi ze zwiększonej wrażliwości na sprawy naturalnego środowiska i jakość.

5.5 EKES nalega na wzmocnienie platformy wymiany dobrych praktyk i dialogu w celu rozwijania wiedzy pomiędzy partnerami społecznymi: europejskimi i krajowymi instytucjami normalizacji, przemysłem, małymi i średnimi przedsiębiorstwami, przedstawicielami pracowników, organizacjami konsumentów, organizacjami pozarządowymi – wszystko w celu wspierania rozwoju procedur normalizacji zgodnie ze Strategią Lizbońską oraz zasadami zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.

5.6 W szczególności należy:

- wspierać europejską kulturę normalizacji technicznej na rzecz UE;
- zaplanować działania w zakresie szkolenia ekspertów i tworzenia odpowiednich, powszechnie dostępnych baz danych;
- integrować stopniowo europejski system normalizacji i ochronę środowiska naturalnego;
- stymulować reakcje od strony popytu (to znaczy uczuć konsumentów) w celu poprawy popytu na rynku, z zachowaniem zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych, surowców oraz wyrobów gotowych i pakowanych;
- osiągnąć odpowiednią równowagę pomiędzy obroną priorytetowych aspektów bezpieczeństwa, higieny i zdrowia oraz ogólnych aspektów związanych z ochroną środowiska naturalnego z uwzględnieniem Protokołu z Kioto;
- w pełni stosować zasadę subsydiarności, wspierając udział wszystkich zainteresowanych stron na szczeblu krajowym/regionalnym;

- wspierać bardziej elastyczne sposoby zachowań, które prowadzą do procesu normalizacji korzystnego dla naturalnego środowiska, w celu udzielania pomocy szczególnie małym i średnim przedsiębiorstwom w procesach technicznych, tak by mogły one produkować nowe produkty, wprowadzać nowe procesy i nowe usługi;
  - rozwijać platformę wymiany między Strategią Lizbońską na rzecz rynku wewnętrznego a planem działania na lata 2004-2010 na rzecz naturalnego środowiska i zdrowia,
- mając na celu upowszechnianie dialogu fachowców pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami w procesie normalizacji: CEN, CENELEC, ETSI, małymi i średnimi przedsiębiorstwami, ANEC (konsumentami), TUTB (przedstawiciele pracowników), ECOS (organizacje ekologiczne), przemysłem, dystrybucją i usługami;
  - wspierać rozwój podstawowej normalizacji technicznej w przypadku przepisów dotyczących jakości produktów i metod w dziedzinie produkcji rolnej i produkcji żywności.

Bruksela, 15 września 2004 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Roger BRIESCH

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego sprawie rolnictwa w strefach podmiejskich

(2005/C 74/12)

Dnia 17 lipca 2003 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego postanowił opinię w sprawie „rolnictwa w strefach podmiejskich”.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, uchwaliła swą opinię dnia 6 lipca 2004 r. Sprawozdawcą był Joan CABALL I SUBIRANA.

Na 411. sesji plenarnej w dniach 15-16 września 2004 r. (posiedzenie z dnia 16 września 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 132 głosami, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

### 1. Wstęp

#### 1.1 Działalność produkcyjna uwarunkowana przez sąsiedztwo miast

1.1.1 Kwestia przestrzeni podmiejskich stanowi przedmiot zainteresowania i debaty na różnych forach europejskich, w tym również w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym. Jest to bowiem problem coraz bardziej odczuwalny w wielu gminach w Unii, wynikający z rozwoju miast, przemysłu, usług, infrastruktury komunikacyjnej i transportowej itp., który to rozwój pochłania przestrzeń kosztem arealu przeznaczonego pod produkcję rolną; w rezultacie na coraz większej liczbie obszarów produkcja rolna ulega marginalizacji lub traci konkurencyjność.

1.1.2 Produkcja rolna w strefach podmiejskich jest uwarunkowana sąsiedztwem miast, w którym się rozwija i które oddziałuje na nią negatywnie, osłabiając jej opłacalność ekonomiczną. Te niekorzystne wpływy stanowią zasadniczą przyczynę degradacji środowiska naturalnego na danym obszarze i pogarszają stosunki społeczne między miastem a wsią. Jeśli powstające w ten sposób antagonizmy nie będą właściwie rozstrzygane i rozwiązywane, mogą one znacznie ograniczyć możliwości przetrwania samej produkcji rolnej.

1.1.3 Do tradycyjnych problemów obszarów rolnych w strefach podmiejskich dodać należy świeżo powstałe zjawisko,

polegające na dążeniu do ochrony wolnych przestrzeni wokół miast, pozbawionych jednak produkcji rolnej. Taka wizja tych obszarów równa się w istocie koncepcji tzw. parków tematycznych, gdzie wszystko jest sztuczne, wyrwane z naturalnego kontekstu i bezosobowe; uzasadniające ją kryteria estetyczne wywodzi się błędnie z wymogów ochrony różnorodności biologicznej oraz z koncepcji krajobrazu wiejskiego zmierzającej do zmarginalizowania rolnictwa lub zamknięcia go w skansenie.

1.1.4 Wspólna polityka rolna UE (WPR) kładzie nacisk na dywersyfikację gospodarczą przedsiębiorstw rolnych poprzez rozszerzanie działalności w sposób zapewniający rolnikom nowe źródła dochodu. Należy podkreślić, że krajobraz wiejski, tj. krajobraz z polami uprawnymi, zwierzętami, łąkami i przede wszystkim rolnikami nie może istnieć bez samego rolnictwa.

1.1.5 Wszystkie wymienione czynniki (presja sąsiedztwa miast, koncepcja rolnictwa bez rolników i reforma WPR) pociągają za sobą znaczne utrudnienia dla ciągłości i stabilności rolnictwa w strefach podmiejskich – o wiele poważniejsze niż w innych strefach rolniczych o podobnych warunkach naturalnych, co przekłada się na wyższe ryzyko zanikania działalności rolnej.



1.1.6 Obok kurczenia się areału nadającego się do uprawy wskazać należy trudności występujące w ustrojach rolnych niektórych Państw Członkowskich UE w związku z brakiem jasnych przepisów regulujących obrót ziemią i dzierżawę gruntów rolnych oraz z brakiem rynku stwarzającego możliwość nabywania gruntów nadających się do uprawy w celu założenia gospodarstwa – w przypadku młodych rolników – lub powiększenia jego powierzchni. W państwach tych wielu publicznych lub prywatnych właścicieli gruntów blokuje obrót ziemią, odmawiając udostępnienia swych gruntów rolnikom zawodowym w drodze dzierżawy. Praktyki takie, mające cele spekulacyjne, poważnie zagrażają przyszłości wielu podmiejskich obszarów rolnych; Państwa Członkowskie UE powinny zareagować na nie, wydając odpowiednie przepisy zapobiegające takiemu postępowaniu.

1.1.7 Obszary, o których mowa, nie pozostają na uboczu procesów zachodzących w ostatnich latach w branży rolnej; cechują się jednak określonymi wartościami i funkcjami, które istotnie wpływają na pomyślność lub niepowodzenie rozwijanych na nich form działalności.

## 1.2 O wiele więcej niż działalność gospodarza

1.2.1 Jako instytucja zainteresowana kwestiami rozwoju wsi i bezpośrednio zaangażowana w działania na rzecz zrównoważonego rozwoju gospodarczego, ekologicznego i społecznego obszarów rolnych Europy, EKES przypomina, że funkcja ekologiczna, społeczna i gospodarcza obszarów rolnych w strefach podmiejskich jest jeszcze ważniejsza niż na innych terenach. W strefach tych grunty rolne odgrywają rolę zielonych płuc wielkich aglomeracji. Stanowią one kluczowy element zagospodarowania przestrzennego, powstrzymując nieograniczony rozrost miast, kształtując krajobraz i czyniąc środowisko miejskie bardziej przyjaznym człowiekowi. Niemniej jednak ich rola gospodarza, zasadnicza dla utrzymania obszarów rolnych i ich perspektyw na przyszłość, jest ograniczana przez presję urbanistyczną, której są one poddane oraz przez przekonanie o ich niewielkim znaczeniu gospodarczym w gospodarce stref podmiejskich jako całości.

1.2.2 Utożsamiając się z pierwszą zasadą konferencji salzburskiej, iż nie ma rolnictwa bez żywej wsi, a żywej wsi bez rolnictwa<sup>(1)</sup>, EKES podkreśla, że prawdziwymi współtwórcami podmiejskich obszarów rolnych są i pozostać winni przede wszystkim rolnicy poświęcający się temu zawodowi w pełnym wymiarze godzin, choć nie należy bynajmniej pomijać istotnej roli, jaką odgrywają oni na wielu obszarach, zajmując się innymi rodzajami działalności w niepełnym wymiarze godzin.

## 1.3 Ograniczenia i szanse rolnictwa w niejednorodnym i stale się zmieniającym otoczeniu

1.3.1 EKES świadomy jest trudności, jakie sprawia jednoznaczne zdefiniowanie stref podmiejskich w obliczu ich niezwykle zróżnicowania i dynamiki. Obszary te są przede

<sup>(1)</sup> Dosłownie: „żywołność obszarów wiejskich jest niezbędna dla rolnictwa, gdyż działalność rolnicza niezbędna jest dla żywołności wsi” (wolne tłumaczenie - przyp. tłum.). Wnioski z II Europejskiej Konferencji Rozwoju Wsi, Salzburg 12-14 listopada 2003 r.; MEMO/03/236.

wszystkim miejscem styku świata wiejskiego *sensu stricto* i świata miejskiego: zachowując zasadnicze cechy tego pierwszego środowiska, poddają się oddziaływaniu drugiego.

1.3.2 Wspólną cechą obszarów podmiejskich jest ich niestabilność terytorialna, ekologiczna i społeczna oraz ich położenie na obrzeżach aglomeracji miejskich. Mówiąc o „rolnictwie podmiejskim”, mamy właśnie na myśli rolnictwo uprawiane zawodowo na tych terenach. Obok niego istnieją inne rodzaje działalności związane z uprawą roślin w celach rekreacyjnych, terapeutycznych, oświatowych itp. lub w celach tworzenia i zachowywania krajobrazu (architektura krajobrazu, ogrodnictwo itp.). Działalność ta miewa duże znaczenie w niektórych regionach Państw Członkowskich.

1.3.3 Obszary tego typu przeżywają szczególne i charakterystyczne problemy, które wyróżniają je spośród innych obszarów wiejskich i poważnie zagrażają ich przetrwaniu.

1.3.4 Z drugiej strony rolnictwo w strefach podmiejskich dysponuje niejednokrotnie atutami, które musi jak najlepiej wykorzystywać: należą do nich szanse, jakie stwarza bliskość dużego rynku konsumentów, ich wzrastająca wrażliwość na takie aspekty, jak jakość i bezpieczeństwo żywności oraz zapotrzebowanie społeczne na nowe formy usług (rekreacja, kształcenie, edukacja ekologiczna, ekoturystyka itp.). Tego rodzaju nowe formy dodatkowej działalności pozwalają lepiej rozłożyć ryzyko związane z prowadzeniem działalności gospodarczej i umożliwiają poprawę dochodowości gospodarstwa.

1.3.5 Art. 20 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) stanowi: „Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania mogą obejmować też inne obszary, na których istnieją pewne specyficzne utrudnienia, a na których działalność rolnicza powinna być kontynuowana w miarę potrzeb i z zastrzeżeniem niektórych warunków, w celu zachowania lub poprawy stanu środowiska, utrzymania terenów wiejskich, zachowania potencjału turystycznego tych obszarów lub w celu ochrony linii brzegowej”. Potwierdza to postulat, na którego realizację kładzie nacisk EKES, mianowicie, że podmiejskie obszary rolne, na których rozwija się rolnictwo podmiejskie, należy uznawać za „obszary, na których istnieją pewne specyficzne utrudnienia”.

1.3.6 Agenda 2000 i ostatnia reforma na półmetku WPR nadały powyższemu założeniu nowy impuls.

1.3.7 W preambule do wniosków konferencji salzburskiej podkreśla się „konieczność udzielenia rolnikom europejskim w całej Unii pomocy w pełnieniu ich różnorodnej roli - jednocześnie jako strażników obszarów wiejskich i jako producentów myślących w kategoriach rynkowych”<sup>(2)</sup>. To samo zaleca również EKES w swej opinii z inicjatywy własnej (sprawozdawca: Gilbert BROS) zatytułowanej „Drugi filar WPR: perspektywy przyjęcia polityki rozwoju obszarów wiejskich (kontynuacja wątków konferencji salzburskiej)”<sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> Zob. przypis na str. 1 (wolne tłumaczenie - przyp. tłum.).

<sup>(3)</sup> CESE 961/2004 – NAT/243.

## 2. Cele do osiągnięcia w ramach ratowania i dalszego rozwoju rolnictwa w strefach podmiejskich

2.1 Zdaniem EKES rolnictwo w strefach podmiejskich bez wątplenia napotyka na specyficzne przeszkody, których cechy charakterystyczne można jasno zidentyfikować i określić, a które powodują szczególne utrudnienia, stwarzając konieczność podjęcia konkretnych działań w kierunku zachowania, dostosowania i kształtowania stref podmiejskich, w których prowadzona jest rolnicza działalność produkcyjna. EKES proponuje w tym celu popieranie mechanizmów i narzędzi umożliwiających ochronę i rozwój podmiejskich obszarów rolnych.

2.2 Cel 1: społeczne, polityczne i administracyjne uznanie stref podmiejskich, w których prowadzona jest działalność rolnicza, za obszary wiejskie doznające szczególnych trudności

### 2.2.1 Działania na rzecz utworzenia dynamicznej i mocnej sieci miast „pośrednich”

2.2.1.1 W opinii z inicjatywy własnej pt. „Obszary metropolitalne: konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy” (\*) (sprawozdawca: Joost van IERSEL) EKES stwierdza, że „metropolizacja” przestrzeni w Europie zaznacza się coraz wyraźniej. Zjawisko to wiąże się ze wzrastającą, chaotyczną i ekstensywną urbanizacją, oraz ze stałą i nieodwracalną utratą żyznych gruntów i stanowi zasadnicze i podstawowe zagrożenie dla obszarów podmiejskich.

2.2.1.2 Zanik działalności rolnej negatywnie oddziałuje nie tylko na rolnictwo, lecz również na ochronę zasobów naturalnych, na stopę życiową mieszkańców miast oraz na równowagę zagospodarowania przestrzennego.

2.2.1.3 W perspektywie zrównoważonego i zdrowego rozwoju Europy EKES podkreśla **konieczność stworzenia warunków dla kształtowania się dynamicznej i mocnej sieci miast „pośrednich”**, rozumianych nie w kategoriach potencjału demograficznego, lecz pełnionej przez nie funkcji „pośredniczenia” między terenami wiejskimi a miejskimi położonymi w ich sąsiedztwie.

2.2.1.4 Ukształtowanie się takiej tkanki nie będzie możliwe, jeśli zabraknie wokół niej terenów rolniczych i naturalnych – czyli właśnie obszarów podmiejskich – pełniących m. in. zadania buforów między terenami zabudowanymi oraz łączników między obszarami naturalnymi, wspierając i umacniając w ten sposób tożsamość gmin i różnorodność biologiczną oraz umożliwiając opłacalną produkcję rolną.

### 2.2.2 Uznanie znaczenia rolnictwa w stosunkach miasto-wieś

2.2.2.1 Zdaniem EKES pierwszym z najważniejszych środków do tego celu jest niewątpliwie dostrzeżenie przez czynniki społeczne, polityczne i administracyjne specyfiki stref podmiejskich jako obszarów pośrednich między wsią a miastem, na których prowadzona jest działalność rolnicza i które przeżywają specyficzne trudności, jak również uznanie ich znaczenia w stosunkach miasto-wieś.

2.2.2.2 Takie zakwalifikowanie podmiejskich obszarów rolnych oraz prowadzonej na nich działalności rolnej wynikać musi przede wszystkim z rozpoznania problemów stojących przed tymi obszarami oraz przez nie stwarzanych, po drugie zaś z **pełnej analizy walorów, jakie obszary te posiadają** (wody, krajobraz, różnorodność, architektura, struktura agrarna itp.) **oraz funkcji** gospodarczych, ekologicznych i społecznych, jakie zależnie od tych walorów powinny wypełniać.

### 2.2.3 Poprawa świadomości społecznej jako narzędzie dla zrozumienia specyfiki stref podmiejskich

2.2.3.1 Konieczne jest **upowszechnienie w społeczeństwie świadomości, że ziemia stanowi wyczerpywalny zasób naturalny** i że stanowi wspólne dziedzictwo, które raz zniszczone odtworzyć się nie da. Dlatego też trzeba się zastanowić nad szansami urbanizacji skierowanej „do wewnątrz” miast poprzez realizowanie programów rewitalizacji i odbudowy zdegradowanych obszarów miejskich oraz opuszczonych terenów przemysłowych, zapobiegających marnotrawieniu coraz to nowych gruntów na zabudowę, jak również poprzez odpowiednie przepisy ograniczające tak częstą na obrzeżach wielu miast europejskich spekulację gruntami rolnymi.

2.2.3.2 Chcąc uczynić ze społecznego, politycznego i administracyjnego uznania terenów podmiejskich kwestię europejską, EKES proponuje rozpoczęcie **ogólnoeuropejskiej akcji na rzecz podmiejskich regionów rolniczych** i prowadzonej na ich obszarze działalności rolnej. Akcja ta zmierzać winna do uznania ich walorów i funkcji oraz ustanowienia trwałych podstaw umożliwiających każdemu państwu wdrożenie odpowiednich przepisów dla zapewnienia ich ochrony i rozwoju na podstawie wspólnych podstawowych kryteriów.

### 2.3 Cel 2: ochrona podmiejskich obszarów rolniczych przed urbanizacją poprzez planowanie i gospodarkę przestrzenną oraz inicjatywy samorządowe

2.3.1 EKES jest zdania, że dla zachowania podmiejskich obszarów rolniczych nie wystarczy uznanie ich specyfiki w kategoriach społecznych i politycznych, intelektualnych i emocjonalnych, lecz że konieczne jest, **by wszystkie Państwa Członkowskie posiadały i wykorzystywały narzędzia umożliwiające gospodarowanie podmiejskimi obszarami rolnymi** i powstrzymanie procesów spekulacyjnych, które powodują ich upadek.

(\*) CESE 968/2004 – ECO/120.

2.3.2 Zdaniem EKES wdrożyć należy narzędzia gospodarowania gruntami w następujących sześciu grupach:

- a) stosowanie prawnych instrumentów **planowania przestrzennego, urbanistyki** – zarówno na szczeblu europejski, jak i krajowym i regionalnym – **oraz użytkowania gruntów** na szczeblu krajowym i regionalnym, które uwzględnią gospodarowanie podmiejskimi obszarami rolnymi i politykę rolną oraz uniemożliwią przeznaczanie gruntów rolnych na inne cele;
- b) uregulowanie za pomocą przejrzystych instrumentów prawnych **czasowego przekazywania gruntów w użytkowanie** przez prywatnych i publicznych właścicieli w drodze umów dzierżawy rolnikom zawodowym w celu wykorzystania ich pod uprawy lub hodowlę i podniesienia w ten sposób dochodowości gospodarstw rolnych;
- c) niedopuszczanie do nadmiernego obciążenia fiskalnego gruntów przeznaczonych pod działalność rolną poprzez zrównywanie zasad ich opodatkowania z warunkami obowiązującymi w strefach przemysłowych i na obszarach miejskiej zabudowy mieszkalnej;
- d) **wspieranie lub stymulowanie inicjatyw samorządów lokalnych** poprzez umacnianie subsydiarności (odpowiedzialności administracji i polityków szczebla lokalnego) w gminnej gospodarce przestrzennej, prowadzonej jednak zawsze w oparciu o kryteria ustalane na szczeblu ponadgminnym i oparte na współpracy między gminami oraz na więziach terytorialnych;
- e) **nowe kryteria finansowania gmin, np. koncepcja „chronionych gruntów rolnych”**, dających ochronie ziemi uprawnej pierwszeństwo przed zabudową miejską, co pozwoli na ograniczenie zależności gminnych przychodów z podatków od innych kryteriów;
- f) wprowadzenie wiążącego obowiązku wykonywania przez organy właściwe w sprawach rolnictwa analiz oddziaływania na rolnictwo, ilekroć przewiduje się podjęcie na podmiejskich obszarach rolnych działań mogących pociągnąć za sobą utratę gruntów rolnych.

2.3.3 Generalnie chodzi tu o wykorzystanie instrumentów planowania, zagospodarowania przestrzennego, użytkowania gruntów, finansowania przez gminy oraz analiz oddziaływania na rolnictwo w celu ochrony podmiejskich obszarów rolnych przed presją w postaci nieustającego zapotrzebowania na grunty ze strony miasta (urbanizacja, rozwój przemysłu lub usług, infrastruktura transportowa i elektroenergetyczna) oraz powstrzymania procesu degradacji gruntów, mogącego służyć za pretekst dla dyskredytacji podmiejskich obszarów rolnych i za uzasadnienie dla ich likwidacji.

2.4 Cel 3: zagwarantowanie dynamicznego i zrównoważonego rozwoju rolnictwa podmiejskiego oraz obszarów, na których się ono rozwija

2.4.1 Zdaniem EKES zapewnienie dynamicznego i zrównoważonego rozwoju rolnictwa podmiejskiego i obszarów, na których jest ono prowadzone, winno być **owocem procesu, w którym kluczową rolę odgrywać będzie administracja lokalna, uwzględniająca cele międzygminne** obok polityk planowania i zagospodarowania przestrzennego funkcjonujących na wyższym szczeblu.

2.4.2 Do tego celu konieczne jest połączenie wysiłków poszczególnych regionów podmiejskich i powołanie przez nie **organu, którego zasadniczym celem będzie nie tylko obrona, lecz również dynamizacja obszarów rolniczych i działalności rolniczej poprzez plany ochrony, użytkowania i zagospodarowania gruntów tworzone na szczeblu ponadgminnym.**

2.4.3 W organie tym powinni być reprezentowani rolnicy, tak by możliwe było **nawiązanie** w nim **współpracy** na rzecz promowania ich interesów wspólnie ze społecznościami lokalnymi (obywatele i samorządowcy) i innymi zainteresowanymi podmiotami (uczelnie, ekolodzy itp.) oraz wypracowanie konsensusu w dziedzinie kształtowania obszarów rolnych.

2.4.4 Osoby sprawujące władzę w strefach podmiejskich winien cechować konserwyzm w odniesieniu do ich walorów terytorialnych oraz postępowość – w znaczeniu **pozytywnego nastawienia, wyobraźni i kreatywności** – w odniesieniu do propozycji rozbudowy funkcji podmiejskich obszarów rolnych. Powinny one również rygorystycznie kształtować zasady użytkowania gruntów. Krótko mówiąc, w pracy swej winny stosować kryteria zrównoważonego rozwoju.

2.4.5 W gospodarowaniu podmiejskimi obszarami rolnymi zasada subsydiarności stanowi kluczowy czynnik porozumienia administracji i sektora produkcji rolnej na gruncie zachowania i rozwoju przestrzeni rolnictwa podmiejskiego. Chodzi tu w istocie o **porozumienie między administracją publiczną a rolnikami na rzecz kształtowania zrównoważonego rozwoju rolnictwa.**

2.4.6 **Model zarządzania powinien być oparty o tzw. sieć współpracy** między czynnikami publicznymi i prywatnymi biorącymi udział w zarządzaniu i zorganizowanymi w rodzaj „**organu uczestnictwa i zarządzania**” dążącego do osiągnięcia wspólnych celów i realizacji wspólnych interesów oraz promującego konkretne działania dostosowane do cech obszaru i jego zasobów naturalnych (na przykład odnowienie i dynamizacja produkcji, integracja technologii teleinformatycznych, promocja edukacji ekologicznej, ochrona krajobrazu itp.). Zadaniem tego organu będzie w skrócie określenie ogólnych wymogów, dopilnowanie ich stosowania oraz promowanie działań mających na celu wsparcie i zachęćę dla obszaru podmiejskiego, który chce się zdynamizować.

2.4.7 Chodzi o to, by również w podmiejskich strefach rolnych wdrożyć rozwiązania zaproponowane na konferencji w Salzburgu, podczas której podkreślano, że „przyszła polityka winna dokonać racjonalizacji pomocy wspólnotowej dla obszarów wiejskich poprzez oddolne partnerstwa lokalne [...]. Należy przyznać większy zakres odpowiedzialności partnerstwom programowym w zakresie definiowania i wdrażania kompleksowych strategii ujętych w zestaw jasno określonych celów i wyników” (zasady 6 i 7 wniosków konferencji salzburskiej) (5).

2.4.8 Równoległe z „kontraktem na rzecz zarządzania zrównoważonym rozwojem rolnictwa” nie należy zapominać o projektach zagospodarowania w skali ponadgminnej, które ze względu na cechy terytorialne stref rolnych (obszary wiejskie/miejskie) postrzegać należy jako wspólne „wiejsko-miejskie” projekty administracji i organów zarządzających; winny one służyć ochronie i poprawie sytuacji obszarów rolnych i umożliwić podział generowanych dochodów pomiędzy miasto i wieś. Niezwykle istotne jest, by z części dochodów generowanych przez nierolnicze walory obszarów rolnych korzystała również branża rolna.

2.4.9 Projekty wiejsko-miejskie powinny być promowane przez organy uczestnictwa i zarządzania podmiejskich obszarów rolnych; muszą się one opierać na **kryteriach wielobranżowych**, łączących w sobie elementy produkcyjne, odpowiadające na zapotrzebowanie konsumentów, elementy ekologiczne, minimalizujące wpływ produkcji na środowisko oraz współtworzące i chroniące krajobraz i wreszcie elementy społeczne, odpowiadające potrzebom mieszkańców miast, jak wykorzystanie obszarów rolnych dla rekreacji na świeżym powietrzu i działalności oświatowej..

2.4.10 Opracowywanie projektów wiejsko-miejskich oraz kontraktów na rzecz zagospodarowania stref rolnych promowanych przez organ zarządzający podmiejskimi strefami rolnymi wymaga **uprzedniego** wypracowania i przyjęcia **porozumienia instytucjonalnego pomiędzy czynnikami zaangażowanymi w gospodarowanie podmiejskimi strefami rolnymi** (administracja, zwłaszcza lokalna, i branża rolna) dotyczącego konieczności wprowadzenia kompleksowego zarządzania tymi obszarami.

2.4.11 Takie porozumienie instytucjonalne między administracją szczebla podstawowego i wyższego a rolnikami może się wpisać w proces wspólnego wypracowywania zasad ogólnych w postaci **karty rolnictwa podmiejskiego**.

2.4.12 Dla utrwalenia owej karty i umocnienia wzajemnego porozumienia można ją rozszerzyć poprzez opracowanie i przyjęcie **strategicznego planu gospodarowania i zrównoważonego rozwoju**, określającego strategiczne wytyczne i konkretne zadania do realizacji w celu zachowania walorów i rozwoju funkcji podmiejskich stref rolnych.

### 3. Wnioski

3.1 Uruchomienie programów wiejsko-miejskich oraz wypracowanie wzajemnie wiążących dokumentów powinno być oparte na warunkach zawartych w **pakcie miasto-wieś** przez organy zarządzania, z uwzględnieniem uczestnictwa obywateli i sektora rolnego. Pakty te wymagają realizacji następujących celów:

- a) **Cel pierwszy:** opracowanie **terytorialnego planu ochrony i rozwoju** podmiejskich stref rolnych. Plany takie muszą być sporządzone na podstawie planów przestrzennych, urbanistycznych lub planów użytkowania gruntów, jak również odpowiednich przepisów regulujących rynek gruntów rolnych.
- b) **Cel drugi:** **stabilność podmiejskich stref rolnych**, gwarantowana przez odpowiednie instrumenty i mechanizmy, ograniczające do minimum presję miasta i formy użytkowania gruntów niezwiązane z działalnością rolną oraz ułatwiające rolnicze wykorzystanie gruntów.
- c) **Cel trzeci:** kompleksowe zarządzanie z udziałem organu zarządzającego w roli rzecznika i motoru rozwoju podmiejskich stref rolnych oraz podmiotu uświadamiającego obywatelom walory tych obszarów. Celem winno być zapewnienie dynamicznego i zrównoważonego rozwoju w drodze zobowiązania do oparcia zarządzania na **programach wiejsko-miejskich** oraz zawarcia formalnego porozumienia między obywatelami, administracją a rolnikami w postaci **kontraktu na rzecz zarządzania zrównoważonym rozwojem rolnictwa**.

3.2 Osiągnięcie tych celów wymaga:

- a) **wzmocnienia aktywnego uczestnictwa kobiet i młodzieży** w projektach terytorialnych i w kontraktach na rzecz zarządzania w rolnictwie jako gwarancji na teraźniejszość i przyszłość;
- b) **uświadomienia obywatelom**, że działalność rolna jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe, ponieważ jest ona prowadzona w sposób prawidłowy z punktu widzenia ekologicznego i społecznie użyteczny;
- c) **uczynienia z zasobów wodnych czynnika konsolidacji podmiejskich stref rolnych**. W tym celu niezbędne są odpowiednie przepisy, które – nie podważając możliwości wykorzystania wody w rolnictwie – wprowadzą nową kulturę gospodarowania zasobami wodnymi opartą na oszczędnym korzystaniu z wód powierzchniowych i podziemnych oraz powtórny wykorzystaniu w celach rolnych wód pochodzących z procesu oczyszczania ścieków;

(5) Zob. przypis na str. 1 (wolne tłumaczenie - przyp. tłum.).

- d) **umocnienia podmiejskich stref rolnych** poprzez uświadomienie społeczeństwu szczególnych warunków, w jakich muszą one funkcjonować;
- e) wypracowania narzędzi i działań na rzecz zwiększenia dochodów z rolnictwa, wzrostu wydajności infrastruktury i poprawy oferty usług dla rolnictwa;
- f) wspierania **systemów produkcji i zbytu odpowiadających potrzebom rynku**, przy zwróceniu szczególnej uwagi na zróżnicowanie oferty żywnościowej dzięki dynamizacji metod produkcji rolnej zgodnych z wymogami zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska, tożsamości kulturowej i warunków życia zwierząt;
- g) **zracjonalizowania** wykorzystania **oraz ochrony** bogactw naturalnych (zwłaszcza gleby, wód i krajobrazu).

3.3 Biorąc pod uwagę podatność podmiejskich stref rolnych i rolnictwa rozwijającego się w europejskich strefach podmiejskich na różnorodne zagrożenia, EKES uważa za niezwykle istotne powołanie **europejskiego obserwatorium rolnictwa podmiejskiego**, które oprócz wypracowania ogólnoeuropejskiej wizji podmiejskich stref rolnych i rozwijającego się na nich rolnictwa pełniłoby rolę centralnego ośrodka gromadzenia, analizy i upowszechniania danych o sytuacji europejskiego rolnictwa podmiejskiego, a także miejsca spotkań, przemyśleń i dialogu przedstawicieli administracji terytorialnej pierwszego i drugiego szczebla oraz właściwych podmiotów europejskich i proponowałoby własne inicjatywy na rzecz ochrony i rozwoju stref podmiejskich i ich rolnictwa.

Bruksela, 16 września 2004 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Roger BRIESCH

---