

Dziennik Urzędowy C 120

Unii Europejskiej

Tom 48

Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

20 maja 2005

<u>Zawiadomienie nr</u>	Treść	Strona
	I <i>Informacja</i>	
	
	II <i>Akty przygotowawcze</i>	
	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	
	412 sesja plenarna w dniach 27-28 października 2004 r.	
2005/C 120/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady o reasekuracji i zmianie dyrektyw 73/239/EWG, 92/49/EWG oraz dyrektyw 98/78/WE i 2002/83/WE COM(2004) 273 <i>final</i> . – 2004/0097 (COD)	1
2005/C 120/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu toluenu i trichlorobenzenu (dwudziesta ósma nowelizacja dyrektywy Rady 76/769/EWG) COM(2004) 320 <i>final</i> - 2004/0111 (COD)	6
2005/C 120/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zdolności przystosowawczych MSP i przedsiębiorstw społecznych do zmian wymuszanych przez rozwój gospodarczy	10
2005/C 120/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Paneuropejskich Korytarzy Transportowych	17
2005/C 120/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Szybkie połączenia internetowe dla Europy: najnowsze osiągnięcia w sektorze łączności elektronicznej COM(2004) 61 <i>final</i>	22



Cena:
26 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2005/C 120/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionej propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy bezpieczeństwa portów COM(2004) 393 <i>final</i> - 2004/0031 (COD)	28
2005/C 120/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej związanej z restrykcjami przy wprowadzaniu do obrotu i korzystaniu z pewnych policyklicznych węglowodorów aromatycznych w rozcieńczalnikach olejowych i oponach (dwudziesta siódma poprawka do dyrektywy Rady 76/769/EWG) COM(2004) 98 <i>final</i> - 2004/0036 (COD)	30
2005/C 120/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2702/1999 w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych w państwach trzecich oraz rozporządzenia (WE) nr 2826/2000 w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym COM(2004) 233 <i>final</i> - 2004/0073 CNS	34
2005/C 120/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przemian w przemyśle oraz pomocy publicznej w sektorze stalowym	37
2005/C 120/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Bezpieczeństwo sanitarne: zbiorowy obowiązek, nowe prawo	47
2005/C 120/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Komunikatu Komisji: Ustosunkowanie się do procesu refleksji na wysokim szczeblu na temat mobilności pacjentów i przemian opieki zdrowotnej w Unii Europejskiej (COM(2004) 301 <i>final</i>)	54
2005/C 120/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: — propozycji dyrektywy Rady w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich, przybywających w celu prowadzenia badań naukowych; — propozycji zalecenia Rady w sprawie ułatwienia przyjmowania obywateli państw trzecich, przybywających w celu prowadzenia badań naukowych we Wspólnocie Europejskiej; — propozycji zalecenia Rady w sprawie ułatwienia wydawania przez Państwa Członkowskie jednolitych wiz krótkiego pobytu naukowcom z państw trzecich przemieszczającym się przez terytorium Wspólnoty Europejskiej w celu prowadzenia badań naukowych (COM(2004) 178 <i>final</i> -2004/0061 (CNS))	60
2005/C 120/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Kształcenie a wydajność	64
2005/C 120/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji decyzji Rady zmieniającej decyzję nr 2002/463/WE w sprawie przyjęcia programu działania na rzecz współpracy administracyjnej w dziedzinie granic zewnętrznych, wiz, azylu i imigracji (program ARGO) COM(2004) 384 <i>final</i> - 2004/0122 (CNS)	76
2005/C 120/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Propozycja rozporządzenia Rady w sprawie Europejskiego Centrum Monitoringu Narkotyków i Narkomanii” (COM(2003) 808 <i>final</i> - 2003/0311 (CNS))	78
2005/C 120/16	Opinion Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Skuteczniejsze wdrażanie Strategii Lizbońskiej”	79
2005/C 120/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich	89
2005/C 120/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej Księgi w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji COM(2004) 327 <i>final</i>	103



2005/C 120/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 92/12/EWG w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania (COM. (2004) 227 final — (CNS)2004/0072) 111
2005/C 120/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Propozycja dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG z powodu przystąpienia Czech, Estonii, Cypru, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowenii, Słowacji i Węgier (COM(2004) 295 final) 114
2005/C 120/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności wykorzystania energii przez odbiorców końcowych oraz usług energetycznych COM(2003) 739 final — 2003/0300 (COD) 115
2005/C 120/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działań w celu zabezpieczenia niezawodności zaopatrzenia w energię elektryczną i inwestycji infrastrukturalnych COM(2003) 740 final -2003/0031 (COD) 119
2005/C 120/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy 123
2005/C 120/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Środowisko naturalne jako szansa dla gospodarki” 128
2005/C 120/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów — Modernizacja opieki społecznej w celu ukształtowania efektywnej, dostępnej i stabilnej opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej: wsparcie strategii krajowych przy użyciu „otwartej metody koordynacji” COM(2004) 304 final 135

II

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

412 SESJA PLENARNA W DNIACH 27-28 PAŹDZIERNIKA 2004 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady o reasekuracji i zmianie dyrektyw 73/239/EWG, 92/49/EWG oraz dyrektyw 98/78/WE i 2002/83/WE

COM(2004) 273 final. – 2004/0097 (COD)

(2005/C 120/01)

Dnia 10 czerwca 2004 r. Rada postanowiła, zgodnie z art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, odpowiedzialna za przygotowanie prac na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 6 października 2004 r. Sprawozdawcą był FRANK von FÜRSTENWERTH.

Na 412 sesji plenarnej w dniach 27-28 października 2004r. (posiedzenie z dn. 27 października 2004 r.) Komitet stosunkiem głosów 158 do 4, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 W chwili obecnej nie istnieją w UE żadne zharmonizowane ramy kontroli nad firmami reasekuracyjnymi. Systemy nadzoru działalności reasekuracyjnej w poszczególnych Państwach Członkowskich wykazują w związku z tym znaczne różnice.

1.2 Na tym tle w dniu 21 kwietnia 2004 r. Komisja przedłożyła projekt dyrektywy o reasekuracji i zmianie dyrektyw 73/239/EWG, 92/49/EWG oraz dyrektyw 98/78/WE i 2002/83/WE. Zasadnicze cechy propozycji dyrektywy są następujące:

- koncepcja nadzoru polegająca na zharmonizowaniu i wzajemnym uznawaniu, oparta na aktualnych regułach nadzoru ubezpieczeń bezpośrednich;
- przyspieszone procedury dzięki dyrektywie opartej na aktualnych uregulowaniach odnośnie ubezpieczeń bezpośrednich;
- system obowiązkowych zezwoleń;
- wymagania odnośnie marginesu wypłacalności zgodne z wymaganiami w stosunku do ubezpieczeń bezpośrednich z możliwością ich podwyższenia w ramach procedury komitologii;

2. Propozycje Komisji

2.1 Dyrektywa powinna tworzyć zharmonizowane ramy dla towarzystw reasekuracyjnych i towarzystw wewnętrznych (captives) ⁽¹⁾ w Unii Europejskiej.

2.2 Propozycja dyrektywy określa warunki minimalne, które są konieczne w celu uzyskania urzędowego zezwolenia. Warunkami są m.in. wymóg formy prawnej, przedłożenie planu przedsiębiorstwa i utrzymywanie minimalnego funduszu gwarantowanego. Działalność jest ograniczona do działań z zakresu reasekuracji i związanych z tym czynności. Dodatkowo przeprowadzana jest kontrola kwalifikowanego właściciela udziałów oraz kontrola prowadzenia przedsiębiorstwa. Udzielone zezwolenie dotyczy całego związku.

2.3 Celem dyrektywy jest zakazanie składania depozytów przez firmy reasekuracyjne w stosunku do ubezpieczycieli bezpośrednich, jeśli nie jest to nakazane przez narodowe ustawodawstwo Państw Członkowskich. Nie dotyczy to depozytów

⁽¹⁾ Towarzystwo *captive* prowadzące reasekurację to towarzystwo reasekuracyjne należące do danego przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw nie prowadzących działalności jako ubezpieczycieli bezpośredni czy reasekurator. Działalność towarzystw *captive* ogranicza się do oferowania ubezpieczeń reasekuracyjnych owemu przedsiębiorstwu lub grupie przedsiębiorstw.

umownych. Oprócz stworzenia sprawnego rynku wewnętrznego, zamiarem Komisji jest wyznaczenie międzynarodowego benchmarku w celu zmniejszenia w skali światowej obciążeń europejskich firm reasekuracyjnych poprzez składanie depozytów.

2.4 W ramach przepisów odnośnie wypłacalności przedsiębiorstw u podstaw działalności reasekuracji szkód powinny leżeć wymagania stosowane w stosunku do wypłacalności towarzystw bezpośrednich ubezpieczeń szkód. W ramach procedury komitologii wypłacalność może być podwyższona o 50 %. Ustalenia w stosunku do wypłacalności towarzystw ubezpieczeniowych na życie powinny bazować na ustaleniach stosowanych w przypadku wypłacalności przedsiębiorstw ubezpieczeń bezpośrednich na życie. W przypadku równoczesnej działalności w zakresie reasekuracji na życie i reasekuracji szkód wymagane jest utrzymywanie rezerwy własnych środków. Podobnie jak towarzystwa ubezpieczeń bezpośrednich również towarzystwa reasekuracji powinny utrzymywać minimalny fundusz gwarantowany w wysokości nie mniejszej niż 3 mln €. W przypadku towarzystw wewnętrznych kwota ta może być zmniejszona do 1 mln €.

2.5 W przypadku, gdy sytuacja finansowa przedsiębiorstwa ulega pogorszeniu, gdy nie zostaną utworzone odpowiednio wysokie rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe lub wypłacalność jest zbyt niska, propozycja dyrektywy zawiera konkretne uprawnienia nadzoru prawnego. Uprawnienia te są analogiczne, jak w przypadku ubezpieczeń bezpośrednich i obejmują przedłożenie planu uzdrowienia sytuacji finansowej, planu finansowego, planu uzdrowienia finansowego oraz odebranie zezwolenia.

2.6 Towarzystwa reasekuracji, które posiadały prawo lub zezwolenie na działalność reasekuracyjną przed terminem wdrożenia dyrektywy o działalności reasekuracyjnej, mogą kontynuować swoją działalność bez składania wniosku o uzyskanie zezwolenia. Podlegają materialnym przepisom dyrektywy. Państwa Członkowskie mogą jednak wprowadzić dodatkowy okres przejściowy wynoszący do dwóch lat.

2.7 W propozycji dyrektywy przenoszone są uprawnienia Komisji do technicznego przystosowania dyrektywy („komitologia”).

2.8 Do przepisów dotyczących nadzoru towarzystw reasekuracji mają zostać dostosowane uregulowania odnoszące się do dyrektyw z zakresu ubezpieczeń na życie, szkód i grup ubezpieczeniowych. Zgodnie z tym:

— nadzór nie może odrzucić umowy reasekuracyjnej z powodów, które związane są bezpośrednio z finansową wypłacalnością unijnego towarzystwa ubezpieczeniowego (reasekuracji);

— nie może obowiązywać żaden przepis, zgodnie z którym w systemie techniczno-ubezpieczeniowym rezerwy brutto i rezerwy jeszcze nie wypłaconych przypadków ubezpieczeń muszą być zabezpieczane wartościami majątkowymi (zakaz składania depozytów);

— towarzystwa ubezpieczeń bezpośrednich, zajmujące się reasekuracją, podlegają tym samym wymaganiom odnośnie wypłacalności, co towarzystwa reasekuracji;

— dyrektywa o grupach ubezpieczeniowych jest dostosowywana taki sposób, że towarzystwa reasekuracji oraz towarzystwa ubezpieczeń bezpośrednich są równouprawnione.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet popiera propozycję Komisji, która przyczynia się do wzmocnienia Europy jako centrum finansowego poprzez zapewnienie, że towarzystwa reasekuracji i towarzystwa wewnętrzne będą dysponowały wystarczającym kapitałem, aby wypełnić przejęte zobowiązania. W ten sposób trwale wzmocnienia jest pozycja europejskich towarzystw reasekuracji na międzynarodowych rynkach ubezpieczeniowych.

3.2 Komitet wyraźnie podkreśla znaczenie gospodarki ubezpieczeniowej dla Europy jako centrum finansowego. W 2002 r. całkowita kwota składek 40 największych firm reasekuracyjnych wyniosła 138.601.200.000 USD, z czego 58.544.000.000 USD przypadło na firmy reasekuracyjne w UE.

3.3 Reasekuracja dotyczy w pierwszym rzędzie stosunków pomiędzy ubezpieczycielami bezpośrednimi i firmami reasekuracyjnymi. Wypadnięcie jednej lub większej ilości firm reasekuracyjnych może mieć jednak wpływ na konsumentów, jeżeli na skutek wycofania się tych firm ubezpieczyciel bezpośredni nie może wypełnić swoich zobowiązań. Dlatego Komitet uznaje, że propozycja dyrektywy przyczynia się do podwyższenia poziomu ochrony konsumentów w UE. Komitet wskazuje równocześnie na to, że odpowiednia ochrona reasekuracyjna leży również w interesie konsumenta. Zakłada to jednak sytuację, że na Europejskim Rynku będzie istniała odpowiednia oferta reasekuracji po stosownych składkach.

3.4 Komitet pochwała założenie „fast-track”, przyjęte przez Komisję, co oznacza, że uregulowania odnośnie nadzoru nad reasekuracją mają być stworzone w oparciu o istniejące uregulowania dotyczące nadzoru nad ubezpieczycielami bezpośrednimi. W szczególności na tle obecnie trwającego projektu Solvency-II wydaje się to być właściwym założeniem.

3.5 Niezwykle ważna jest okoliczność, że rynek reasekuracji jest rynkiem zglobalizowanym. Komitet wzywa zatem Parlament, Radę i Komisję do zwrócenia szczególnej uwagi w trakcie dalszej dyskusji nad dyrektywą na międzynarodową konkurencyjność europejskich firm reasekuracyjnych.

3.6 Komitet uznaje, że również europejskie firmy reasekuracyjne po zamachach 11 września udowodniły swoją rzetelność finansową. Na tym tle każde nowe obciążenie europejskich firm reasekuracyjnych powinno zostać poddane dokładnej analizie kosztów i korzyści.

3.7 Komitet uznaje, że dotychczas w UE istniały różnorodne systemy nadzoru. Charakteryzowały się one kombinacją uregulowań odnośnie wypłacalności, lokat kapitałowych i depozytów. Na podstawie propozycji Komisji złożone zostaną przede wszystkim dotychczasowe uregulowania w zakresie składania depozytów. Przy tej okazji należy zapewnić, aby stosowne urzędy nadzoru zdobyły odpowiednie zaufanie do instrumentów nadzoru, jakimi będą w przyszłości dysponowały i rozwinęły ich jednolite stosowanie.

4. Przepisy odnośnie wypłacalności w przypadku reasekuracji na życie (artykuł 38)

4.1 Zgodnie z propozycją dyrektywy przepisy o obliczaniu marginesu wypłacalności towarzystw ubezpieczeń na życie mają być przeniesione na towarzystwa reasekuracji na życie. W przypadku reasekuracji na życie Komisja proponuje przejście reguł odnośnie wypłacalności sektora ubezpieczeń bezpośrednich w niezmienionej formie. Obliczanie wypłacalności zawiera dwa składniki, mianowicie 3% sumę ryzyka (sum at risk) i 4% rezerw matematycznych. Przez co z punktu widzenia Komitetu dochodzi do nieproporcjonalnego obciążenia europejskich towarzystw reasekuracji na życie. Propozycja Komisji:

- nie uwzględnia profilu działalności/ryzyko reasekuracji na życie i prowadzi do nieumiarkowanego „przekapitalizowania” towarzystw reasekuracji na życie;
- prowadzi do znacznego pogorszenia sytuacji europejskich towarzystw reasekuracji na życie w stosunku do ich międzynarodowych konkurentów (porównaj załącznik); należy się obawiać, że spowoduje dalszy spadek podaży reasekuracji;
- prowadzi do znacznego wzrostu ceny ochrony reasekuracyjnej;
- może przyczyniać się do destabilizacji rynków finansowych, jeżeli na podstawie wzrastających kosztów ubezpieczyciele bezpośredni zrezygnują z wykupienia reasekuracji;
- dodatkowymi kosztami obciąża tworzenie prywatnych emerytalnych funduszy kapitałowych

4.2 Towarzystwa ubezpieczeń i reasekuracji na życie w Europie różnią się od siebie w znacznym stopniu pod względem swojej struktury ryzyka. W przypadku ubezpieczeń na życie ryzyko lokat kapitałowych leży z reguły po stronie ubezpieczyciela bezpośredniego. Tylko ta różnica pokazuje, że formuła wypłacalności w przypadku ubezpieczeń kapitałowych nie może zostać odpowiednio odwzorowana.

4.3 Porównanie z metodami obliczania agencji ratingowych pokazuje, że wymagania propozycji UE mogą być zbyt wysokie. Wymagania odnośnie wypłacalności w USA bazują co prawda na sumie ryzyka, uwzględniają jednak zmienny czynnik, który jest uzależniony od wielkości danego portfela (0,8% w przypadku stanu funduszu powyżej 25 mld €). Założenia kanadyjskich urzędów nadzoru i agencji ratingowych posiadają podobną strukturę.

4.4 Podczas gdy działalność ubezpieczeń bezpośrednich, zawieranych pomiędzy ubezpieczycielem i klientem nadal odbywa się na poziomie narodowym, reasekuracja stanowi raczej biznes międzynarodowy. Wynika to z potrzeby międzynarodowej dywersyfikacji ryzyka. Dlatego konieczny jest raczej Level-Playing-Field pomiędzy oferentami w ramach Unii z międzynarodowymi konkurentami z USA, Bermudów i Szwajcarii.

4.5 Europejskie towarzystwa reasekuracji, które podlegają międzynarodowej konkurencji obawiają się, że będą w gorszej sytuacji od swoich pozaeuropejskich konkurentów, ponieważ ci drudzy podlegają mniej rygorystycznym wymaganiom pod względem kapitału własnego. Działalność reasekuracyjna może przypuszczalnie w znacznym stopniu wyemigrować do pozaeuropejskich centrów reasekuracji, takich jak Bermudy lub USA. Przeniesienie oferty reasekuracji doprowadzi do znacznego osłabienia pozycji Europy jako centrum finansowego. Zbyt wysokie wymagania nieuchronnie doprowadzą do zmniejszenia się oferty reasekuracyjnej i/lub wzrostu jej ceny. Wzrost cen reasekuracji niechybnie przeniesie się na koszt produktów ubezpieczycieli bezpośrednich, a przez to dotknie konsumentów. Wyższe ceny będą miały silny negatywny wpływ na konieczność tworzenia prywatnych emerytalnych funduszy kapitałowych.

4.6 Wszystko to, zdaniem Komitetu, nie prowadzi do wspierania europejskiego rynku wewnętrznego. Szczególnie nowe Państwa Członkowskie UE są zainteresowane sprawnym funkcjonowaniem wewnętrznego rynku reasekuracji i byłyby szczególnie dotknięte negatywnymi zmianami struktury oferty reasekuracji.

4.7 Komitet dochodzi więc do wniosku, że propozycja dyrektywy odnośnie obliczania marginesu wypłacalności w przypadku ubezpieczeń na życie może zaszkodzić konkurencyjności europejskim towarzystwom reasekuracji. Z tych powodów Komitet jest zdania, iż propozycja Komisji odnośnie wypłacalności towarzystw reasekuracji na życie powinna być znacznie zmodyfikowana.

4.8 Komitet proponuje zatem, aby w zakresie reasekuracji na życie, kierować się obliczaniem wypłacalności, takim jak w przypadku towarzystw reasekuracji szkód.

4.8.1 Pod względem ryzyka, jak i konkurencji metoda obliczania wypłacalności towarzystw reasekuracji szkód jest więcej niż wystarczająca. Formuła wypłacalności szkód odpowiada w znacznym stopniu wymaganiom odnośnie wypłacalności w międzynarodowym porównaniu, co wykluczałoby w znacznym stopniu niekorzystną pozycję konkurencyjności europejskich towarzystw reasekuracji.

4.8.2 Formuła szkód odzwierciedla w adekwatny sposób działalność towarzystw reasekuracji na życie. Przede wszystkim poprzez przejmowanie ryzyka śmierci działalność towarzystw reasekuracji odpowiada raczej działalności ubezpieczycieli szkód i reasekuracji szkód niż działalności ubezpieczycieli na życie.

4.8.3 Pojedyncze ryzyka, które nie są uwzględniane w formułach szkód, mogą być w łatwy sposób uwzględniane w ramach projektu Solvency II.

4.8.4 Formuła szkód jest pod względem techniczno-ustawowym łatwa do wdrożenia, ponieważ Komisja w projekcie propozycji do dyrektywy (rewizja 3) przedłożyła już gotowy tekst dyrektywy.

4.8.5 Formuła szkód umożliwia towarzystwom reasekuracji na życie szybkie określenie swoich wymagań odnośnie wypłacalności, ponieważ potrzebne dane istnieją już w chwili obecnej i nie muszą być dopiero pozyskiwane. W szczególności ze względu na brak informacji w działalności międzynarodowej formuła szkód wydaje się bardzo korzystna.

4.8.6 Formuła wypłacalności szkód jest szczególnie odpowiednia w przypadku Fast Track Approach. Można ją łatwo wdrożyć, gdyż nie wymaga już żadnej dodatkowej regulacji w przypadkach, w których przykładowo składane są umowne depozyty.

5. Przepisy odnośnie wypłacalności w przypadku reasekuracji szkód (artykuł 37, 55)

5.1 Propozycja dyrektywy przewiduje, że przepisy odnośnie obliczania marginesu wypłacalności ubezpieczeń szkód będą przenoszone na reasekurację szkód. Połączone ma to być z możliwością podwyższenia wymagań odnośnie wypłacalności reasekuracji szkód nawet o 50 %, w ramach tzw. procedury Lamfalussy'ego.

5.2 Komitet uważa za właściwe przeniesienie uregulowań odnośnie wypłacalności ubezpieczeń szkód na reasekurację szkód w ramach koncepcji fast-track. Komitet ma jednak poważne zastrzeżenia wobec rozszerzania procedury Lamfalussy'ego na zakres wymagań odnośnie wypłacalności.

5.3 Niniejsza dyrektywa została zaplanowana jako projekt fast-track a nie jako dyrektywa ramowa w zakresie procedury Lamfalussy'ego. Przystosowanie wymagań odnośnie wypłacalności powinno następować dopiero w ramach dalszego projektu Solvency II.

5.4 Stosowanie procedury Lamfalussy'ego nie jest również w tej sprawie uzasadnione. Wymagania w stosunku do towarzystw reasekuracji odnośnie kapitału własnego nie stanowią w żadnym przypadku działań służących wdrożeniu, dla których wydania przewidziane są odpowiednie procedury Lamfalussy'ego. Jak wynika z długotrwałych negocjacji w zakresie banków przy projekcie Bazylea II, wymagania odnośnie kapitału własnego stanowią punkt centralny systemu nadzoru a w żadnym przypadku nie są późniejszą regulacją szczegółową.

5.5 Konkretnie wymagania odnośnie kapitału własnego zdaniem Komitetu powinny wynikać z samej dyrektywy, a nie z późniejszego ustawodawstwa wspólnotowego. To rozróżnienie znajduje również poparcie w aktualnym projekcie konwentu, który domaga się, aby zasadnicze uregulowania znajdowały się w samych dyrektywach. Wskazanie Komisji na szerokie konsultacje w odpowiednim kręgu wydaje się być zatem niewystarczające.

6. Czynniki reasekuracji i retrocesja (artykuł 37, 38)

6.1 Projekt dyrektywy przewiduje, że przy obliczaniu wypłacalności retrocesje na innych reasekurantów mogą być uwzględniane wyłącznie do wysokości 50 % obciążenia szkód brutto. Jest to adekwatne do obowiązujących uregulowań dla ubezpieczycieli bezpośrednich w zakresie ubezpieczeń na życie i szkód. Przedłożona dyrektywa o nadzorze towarzystw reasekuracji powinna przyczynić się w znacznym stopniu do wzmocnienia finansowej wypłacalności branży reasekuracji w ramach Unii Europejskiej. Na tym tle Komitet uważa za uzasadnione całkowite uznawanie cesji ubezpieczycieli bezpośrednich i retrocesji reasekurantów, jeśli dokonujący cesji lub retrocesji podlega nadzorowi wewnątrz Unii Europejskiej.

6.2 Podwyższenie czynników reasekuracji i retrocesji jest, zdaniem Komitetu, zalecane również na tle wzrastających wymagań w stosunku do ubezpieczycieli w przypadku rozwiązywania problemów ogólnospołecznych, w szczególności z tego powodu, że po zamachach 11 września 2001 r. domagano się pokrycia ryzyka terroryzmu dla przemysłu i lotnictwa, natomiast ze względu na niski czynnik reasekuracji i retrocesji nie można było już po części oferować tańszych rozwiązań. W poszczególnych Państwach Członkowskich z powodu niskich czynników retrocesji nie mogły zostać rozwinięte żadne ubezpieczenia od ryzyka terroru.

7. Reguły w stosunku do funduszy (art. 34)

7.1 Komitet akceptuje założenie, zawarte w artykule 34 odnośnie jakościowych zasad nadzoru (Prudent-Person-Principle). Na podstawie specyfiki, a w szczególności międzynarodowego charakteru reasekuracji założenie to jest bardziej odpowiednie niż sztywna koncepcja ilościowa. UE wdraża niniejszym nowoczesną koncepcję, która jest zalecana również przez International Association of Insurance Supervisors (IAIS). Równocześnie Komitet uznaje jednak, że założenie jakościowe nie jest listem żelaznym, lecz wymaga od przedsiębiorstw ciągłej kontroli i udoskonalania procesu inwestycji kapitałowych.

7.2 Ponieważ na mocy dyrektywy należy ograniczyć lub uchylić istniejące dotychczas zasady nadzoru (takie jak np. składanie depozytu) zaleca się przewidzenie w niej możliwości, dzięki której Państwa Członkowskie miałyby prawo żądać od reasekuratorów działających na ich terytorium, by ci przestrzegali uzupełniających jakościowych przepisów dotyczących lokat kapitałowych. Tego rodzaju przepisy musiałyby być jednak uzasadnione w aspekcie zasady „Prudent-Person-Principle” oraz podjętych zobowiązań.

8. Okresy przejściowe (artykuł 51)

Towarzystwa reasekuracji nie podlegają w chwili obecnej w UE żadnym jednolitym ramom prawnym. Komitet zaleca zatem Komisji dokładne sprawdzenie, czy konieczne są dalsze regu-

lacje przejściowe. Mogłyby one np. dotyczyć instrumentów kapitałowych aktualnie stosowanych przez reasekuratorów, które nie są uznawane w ramach wymagań dla ubezpieczycieli bezpośrednich odnośnie własnego kapitału.

9. Wnioski końcowe

9.1 Komitet popiera w ramach wyrażonych zastrzeżeń propozycję Komisji odnośnie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady o reasekuracji i zmianie dyrektyw 73/239/EWG, 92/49/EWG oraz dyrektyw 98/78/WE i 2002/83/WE. Komitet jest zdania, że propozycja obejmuje prawie wszystkie zakresy nadzoru towarzystw reasekuracji. Całkowite wdrożenie dyrektywy przyczyni się w znacznym stopniu do wzmocnienia i ustabilizowania rynków asekuracji w Unii Europejskiej, co jest zgodne z celem Komisji.

9.2 Po sprawdzeniu propozycji Komisji Komitet odniósł się do wybranych aspektów propozycji dyrektywy, aby przekazać Komisji konkretne wskazówki i impulsy do dalszych rozważań i analiz. Komitet proponuje, aby również w zakresie reasekuracji na życie u podstaw znalazło się obliczanie wypłacalności, takie jak w przypadku reasekuracji szkód. Ponadto warunki wypłacalności nie powinny znaleźć się w zakresie stosowania procedury Lamfalussy'ego. Ponieważ Komitet uważa inicjatywę dyrektywy za ważną, opowiada się za szybką procedurą ustawodawczą.

Bruksela, dnia 27 października 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu toluenu i trichlorobenzenu (dwudziesta ósma nowelizacja dyrektywy Rady 76/769/EWG)

COM(2004) 320 final - 2004/0111 (COD)

(2005/C 120/02)

Dnia 11 maja 2004 roku Rada zgodnie z art. 95 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 swoją opinię 6 października 2004 r. Sprawozdawcą był **David Sears**.

Na swojej sesji plenarnej w dniach 27-28 października 2004 r. (posiedzenie z dn. 27 października 2004 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 165 do 1, przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Substancje „istniejące” to substancje uznane za występujące na rynku Wspólnoty Europejskiej między 1 stycznia 1971 r. a 18 września 1981 r. 100.195 takich substancji zostało zidentyfikowanych i wymienionych w Europejskim Wykazie Istniejących Substancji o Znaczeniu Komercyjnym (EINECS) opublikowanym w Dzienniku Urzędowym w 1990 r. ⁽¹⁾ Substancje wprowadzane na rynek po 18 września 1981 r. są definiowane jako „nowe” i wymagają zawiadomienia o zamiarze sprzedaży zgodnie z właściwymi przepisami Unii Europejskiej.

1.2 Zagrożenie dla zdrowia ludzi lub dla środowiska ze strony istniejących substancji oszacowano zgodnie z rozporządzeniem Rady (EWG) 793/93 ⁽²⁾. Dotychczas powstały cztery listy priorytetowe do oceny, przeznaczone do wdrożenia przez właściwe organy państw członkowskich. Ostatnia z nich pochodzi z 25 października 2000 r. ⁽³⁾. Określają one 141 substancji, w wypadku których można oczekiwać pewnego zagrożenia ze względu na specyficzne struktury tych substancji oraz znane lub przewidywane interakcje biochemiczne lub w wypadku których wytwarzanie w dużych ilościach (HPV) daje powód do zaniepokojenia.

1.3 Państwa członkowskie oceniają każdą substancję na wszystkich etapach produkcji i użycia pod względem zarówno zagrożenia, jak i narażenia na działanie substancji w celu określenia, czy rzeczywiście istnieje zagrożenie dla zdrowia i dla środowiska, a jeśli takie zagrożenie istnieje, jakie mogą być wymagane środki je ograniczające. Jeżeli zostanie ustalone, że pomimo występowania na liście priorytetowej nie stwarzają one żadnego lub stwarzają bardzo małe zagrożenie przy jakimkolwiek obecnym lub planowanym użyciu, środki kontrolne nie będą wymagane lub będą prawdopodobnie mało skuteczne zarówno pod względem działania, jak i korzyści.

1.4 Wypełnione raporty o ocenie zagrożenia (RAR) z Państw Członkowskich zostały następnie ocenione przez

Komitet Naukowy ds. Toksykologii, Ekotoksykologii oraz Ochrony Środowiska (CSTEE). Jeżeli CSTEE zgodzi się z wnioskami i zatwierdzi ogólny proces oceny, środki zmniejszenia zagrożenia, jeżeli są wymagane, mogą zostać zaproponowane jako poprawki do załącznika 1 do dyrektywy Rady w sprawie wprowadzania do obrotu i stosowania niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych 76/769/EWG ⁽⁴⁾. Obecna propozycja stanowi dwudziestą ósmą nowelizację tego typu.

1.5 Dwie substancje, o których mowa w niniejszej propozycji (toluen i trichlorobenzen), zostały ocenione zgodnie z powyższą procedurą. Obie zostały ujęte w drugiej liście substancji priorytetowych opublikowanej jako rozporządzenie Komisji WE 2268/95 z 27 września 1995 roku ⁽⁵⁾. Obie zostały przyznane Danii do przeprowadzenia procesu oceny. CSTEE zasadniczo zgodził się i poparł otrzymane w następstwie tego raporty RAR w opiniach przedstawionych na swoim 24 i 25 posiedzeniu plenarnym odpowiednio w dniu 12 czerwca 2001 roku i 20 lipca 2001 roku.

1.6 Niniejsza propozycja określa środki redukcji zagrożenia dla tych dwóch substancji, które mają być wdrożone przez państwa członkowskie w ciągu osiemnastu miesięcy od wejścia dyrektywy w życie. Komisja opublikowała propozycję w dniu 28 kwietnia 2004 roku. Po przeprowadzeniu odpowiednich procedur, oraz jeżeli zostanie osiągnięta zgoda co do wszelkich wymaganych zmian, staje się ono skuteczne w państwach członkowskich nie później niż od czerwca 2006 roku.

2. Streszczenie propozycji Komisji

2.1 Propozycja ma na celu ochronę zdrowia ludzi i ochronę środowiska, jak również ustanowienie (lub zachowanie) rynku wewnętrznego dla tych dwóch substancji. Uważa się, że może to być osiągnięte przy niewielkich lub żadnych kosztach, gdyż użycie w określonych zastosowaniach zostało już obniżone, a produkty zastępcze są łatwo dostępne.

⁽¹⁾ Dz.U. C 146A z 15.06.1990 r.

⁽²⁾ Dz.U. L 84 z 5.04.1993 r.

⁽³⁾ Dz.U. L 273 z 26.10.2000 r.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 262 z 27.09.1976 r.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 231 z 28.09.1995 r.

2.2 W wypadku toluenu, uznanego za uniwersalną substancję HPV używaną jako zasadniczy surowiec do syntezy chemicznej oraz jako rozpuszczalnik w wielu zastosowaniach przemysłowych i konsumenckich, mają być wprowadzone ograniczenia na wszelkie użycia w stężeniach powyżej 0,1 % wagowo w klejach i farbach do malowania natryskowego przeznaczonych do powszechnej sprzedaży. Nie odnosi się to do jakichkolwiek zastosowań przemysłowych i ma na celu ochronę zdrowia konsumentów.

2.3 W wypadku trichlorobenzenu, o bardziej ograniczonym użyciu jako półproduktu dla niektórych herbicydów i jako rozpuszczalnika w procesach produkcyjnych w systemach zamkniętych, mają być wprowadzone ograniczenia na wszelkie użycia w stężeniach powyżej 0,1 % wagowo za wyjątkiem użycia jako półproduktu. To ogranicza wszelką możliwą sprzedaż dla ludności i zapewnia dodatkową ochronę zdrowia w miejscach pracy.

2.4 Dwa produkty, do których odnosi się niniejsza nowelizacja, są zdefiniowane poprzez ich numery CAS 108-88-3 i 120-82-1 w załączniku do projektu. Ograniczenia użycia będą dodane do załącznika 1 do dyrektywy 76/769/EWG.

2.5 Państwa członkowskie będą miały jeden rok na opublikowanie przepisów prawnych koniecznych do zachowania zgodności z niniejszą dyrektywą, przy kontrolach uruchomionych w ciągu dalszych sześciu miesięcy. To ma nastąpić licząc od daty wejścia w życie niniejszej propozycji, po wymaganych, zgodnie z artykułem 95 Traktatu, konsultacjach z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym (EKES) i po procedurze podejmowania decyzji wspólnie z Parlamentem Europejskim.

3. Uwagi ogólne

3.1 Tak jak w wypadku dwudziestej szóstej nowelizacji dyrektywy Rady 76/769/EWG (ograniczenia we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu nonylofenolu, oksyetylenów nonylofenolu i cementu)⁽¹⁾, w sprawie której EKES przedstawił swoją opinię w marcu 2003 roku⁽²⁾, ta propozycja zajmuje się substancjami nie związanymi ze sobą, które, dla zachowania jasności, będą omówione osobno. (Kolejna, dwudziesta siódma nowelizacja, dotycząca wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w rozcieńczalnikach olejowych i oponach, została opublikowana lecz nadal jest przeglądana).

4. Toluen

4.1 Toluen jest przezroczystą, bezbarwną cieczą o charakterystycznym zapachu. Znany również pod nazwą metylobenzenu, ma jako drugi po benzenie, najprostszą strukturę aromatyczną – sześćoatomowy pierścień węglowy z dołączonym

jednym członem łańcucha węglowego (alkil). Występuje naturalnie w ropie naftowej, w niektórych roślinach i drzewach oraz wydzielany jest w trakcie erupcji wulkanicznych i pożarów lasów, a także może być celowo wyprodukowany w bardzo dużych ilościach z węgla i ropy naftowej.

4.2 Według źródeł branżowych, światowe zapasy i poziomy produkcji dla celowo wyprodukowanego toluenu w 2002 roku wyniosły odpowiednio 20 milionów ton i 14 milionów ton. 75 % tej wielkości jest zlokalizowane w USA, Azji i Japonii. W opinii CSTEEO produkcja Unii Europejskiej w 1995 roku oszacowana jest na 2,6 miliona ton. Dużo większe ilości wynikają z rutynowej produkcji benzyny i przyczyniają się do ogólnego narażenia na kontakt, lecz nie są ujęte w tych oszacowaniach⁽³⁾.

4.3 Toluen jest używany jako surowiec w systemach zamkniętych do celowej produkcji benzyny, pianek uretanowych i innych produktów chemicznych oraz, w dużo mniejszych ilościach, jako nośnik rozpuszczalnikowy w farbach, atramentach, klejach, produktach farmaceutycznych i kosmetykach. Jego wpływy na zdrowie ludzi i środowisko zostały szeroko zbadane i ogólnie zaakceptowane przez wszystkich zainteresowanych. Istnieje wyraźna potrzeba minimalizacji wszelkiego rzeczywistego lub teoretycznego niekontrolowanego kontaktu, w szczególności gdy istnieją produkty alternatywne o podobnej zdolności rozpuszczania.

4.4 Dwa zastosowania końcowe określone w niniejszej propozycji zaliczają się do tej ostatniej kategorii. Użycie toluenu jako rozpuszczalnika w klejach i farbach do malowania natryskowego przeznaczonych do sprzedaży powszechnej nie jest konieczne ani nie jest popierane przez producentów w Europie. Obecnie, rzeczywistą sprzedaż dla tych dwóch zastosowań końcowych uważa się za niską lub żadną. Z tego powodu jest to głównie środek ostrożności, o małym przypuszczalnym wpływie na koszty produkcji albo na możliwości wyboru lub zdrowie konsumentów.

4.5 EKES uznaje, że podstawowym wymaganiem jest zapewnienie, aby było możliwe bezpieczne postępowanie z toluenem w dużych ilościach w systemach zamkniętych w miejscach pracy. Ta propozycja gwarantuje, że członkowie społeczności, poza kontrolowanymi środowiskami pracy, będą odpowiednio chronieni, zarówno teraz jak i w przyszłości, przed zbędnym kontaktem z toluenem. EKES popiera więc tę część propozycji.

5. Trichlorobenzen

5.1 W przypadku trichlorobenzenu sytuacja różni się znacznie od powyższej, toteż projekt wymaga pewnych poprawek i wyjaśnień.

⁽¹⁾ Dz.U. L 178 z 17.07.2003 r.

⁽²⁾ Dz.U. C 133 z 06.06.2003 r.

⁽³⁾ Dane pochodzą z APA (Stowarzyszenie Producentów Związków Aromatycznych), członka CEFIC (Europejskiej Rady Przemysłu Chemicznego)

5.2 Trichlorobenzen jest celowo produkowanym związkiem chemicznym, który nie występuje w naturze w inny sposób niż w rezultacie degradacji innych chlorowanych związków aromatycznych. Istnieją trzy różne izomery, zależnie od lokalizacji atomów chloru wokół sześciociekłowego pierścienia węglowego. Każdy z nich ma (minimalnie) różne właściwości fizyczne i oddziaływania biochemiczne, na przykład, przy pomiarze ich wartości LD50. Każdy ma inny numer CAS i EINECS. Dodatkowo, w obu rejestrach istnieje dla trichlorobenzenu wpis ogólny. Wszystkie są dostępne w handlu w USA i wszędzie indziej. Uważa się, że 1,3,5-trichlorobenzen nie jest już produkowany w Europie. Szczegóły wykazów są następujące (1):

Numer EINECS	201-757-1	204-428-0	203-686-6	234-413-4
Numer CAS	87-61-6	120-82-1	108-70-3	12002-48-1
Izomer	1,2,3-	1,2,4-	1,3,5-	-
Postać	Białe płatki	Klarowny płyn	Białe płatki	Klarowny płyn
Punkt topnienia °C	52-55	17	63-65	-
Doustnie, dawka LD50 mg/kg	1830	756	800	-
Numer UN	2811	2321	2811	-

5.3 RAR i opinia CSTEE odnoszą się w szczególności do 1,2,4-trichlorobenzenu, o numerach EINECS i CAS jak wyżej. Obecny projekt potwierdza ten pojedynczy numer CAS (a w rezultacie ten jeden izomer, który został przestudiowany) w załączniku, lecz nie w tytule lub tekście.

5.4 Produkowane są różne izomery o wysokim stopniu czystości jako półprodukty do syntezy w systemach zamkniętych pewnych herbicydów, pestycydów, barwników i innych specjalistycznych produktów chemicznych. Gdy określona struktura izomeryczna jest mniej ważna, w systemach zamkniętych może być użyta mieszanina izomerów jako nośnik rozpuszczalnikowy do barwników, jako regulator procesu lub jako ośrodek do przenoszenia ciepła, w farbach do malowania natryskowego jako inhibitor korozji oraz w płynach do obróbki metali.

5.5 W krajach UE (i w innych) wykorzystywany jest głównie 1,2,4-trichlorobenzen (1,2,4-TCB) o różnych stopniach czystości. Uważa się, że od lat osiemdziesiątych (1980) produkcja stale maleje. Dane przedstawione Komisji OSPAR w odniesieniu do ochrony środowiska morskiego szacowały w 1994 roku produkcję 1,2,4-TCB na pomiędzy 7 a 10 tysięcy ton; 1,2,3-TCB na mniej niż 2 tysiące ton oraz 1,3,5-TCB na mniej niż 200 ton (2). W czerwcu 2000 roku OSPAR dołączyła wszystkie trzy izomery jako indywidualne wpisy do swojej listy substancji niebezpiecznych w celu wdrożenia działania priorytetowego. Opinia CSTEE z lipca 2001 roku również wymienia 7 tysięcy ton produkcji w Europie w latach 1994-95. Poziom produkcji ciągle spadał i obecnie uważa się, że spadł do około połowy poprzedniego, przy większej części przeznaczony na eksport (3).

5.6 Obecnie uważa się, że pozostał tylko jeden producent w regionie UE/OSPAR. Mówi się, że sprzedaż ogranicza się do

izomerów 1,2,4-TCB i 1,2,3-TCB do użycia wyłącznie jako półprodukty, co zostało potwierdzone w pisemnych oświadczeniach o wykorzystaniu składanych przed dostawą przez każdego klienta.

5.7 Ograniczona liczba zastosowań w systemach zamkniętych jest znana i rozpoznana przez Komisję i CSTEE, na przykład, jako rozpuszczalniki w procesach produkcyjnych bez uwalniania do środowiska zewnętrznego. Jako, że niniejsza propozycja ma na celu umożliwić istotną produkcję, poza ostrym ograniczeniem emisji spowodowanej użyciem w sposób otwarty, wydaje się być rozsądnym dodanie tego do dozwolonych zastosowań w załączniku do projektu.

5.8 EKES jest przekonany, że, po uwzględnieniu uwag wniesionych powyżej, niniejszy projekt powinien zapewnić zwiększoną ochronę w miejscach pracy oraz wyeliminować łącznie wszelkie ryzyka kontaktu poza miejscami pracy. Wydaje się, że producenci i użytkownicy trichlorobenzenu oraz produktów konkurencyjnych w większości zaakceptowali tę propozycję. Z tego powodu, powinien wystąpić tylko nieznaczny wpływ na koszty producentów i użytkowników. Tak więc, EKES popiera tę część propozycji.

6. Uwagi szczegółowe

6.1 EKES zwraca uwagę, jak powyżej, że niniejszy projekt musi być oparty na stosownym RAR oraz opinii CSTEE i dlatego musi odnosić się wyłącznie do 1,2,4-TCB. Musi być to jasno stwierdzone w tytule i w tekście. Na szczęście, wpływ ograniczeń na użycie pozostanie taki sam, jako że ten izomer jest głównym składnikiem mieszaniny izomerów TCB poprzednio sprzedawanych w celu użycia w rozpuszczalnikach lub farbach do malowania natryskowego.

(1) Strona Europejskiego Biura ds. Chemikaliów (<http://ecb.jrc.it>)

(2) Dane pochodzą od Eurochlor, członka CEFIC.

(3) Opinie CSTEE są dostępne na stronie DG SANCO.

6.2 Inne zastosowania w systemach zamkniętych powinny być dozwolone, przez dodanie słów „lub w innych systemach zamkniętych, gdzie żadne uwolnienie do środowiska nie jest możliwe” do konkluzji odnośnego ograniczenia.

6.3 Jak w wypadku poprzednich nowelizacji dyrektywy Rady 76/769/EWG, EKES wyraża żal z powodu połączenia niezwiązanych ze sobą produktów w pojedynczym tekście, co może wymagać specyficznych i ciągłych zmian, w celu dostosowania do realiów zewnętrznych. To nie pomaga w dobrym i sprawnym zarządzaniu. Jeżeli wynika to z ograniczonych możliwości w trakcie końcowego i krytycznego etapu uzgadniania konkretnych środków zmniejszenia ryzyka, to ograniczenia te powinny zostać przewyciężone tak szybko jak tylko jest to możliwe.

6.4 EKES zwraca uwagę, że ostatnia lista substancji priorytetowych do oceny była opublikowana w październiku 2000 roku. EKES wyraża żal, że to postępowanie zdaje się być zaniechane na długo przed wdrożeniem innych procedur takich jak REACH. Taka utrata rozmachu nie cieszy.

6.5 EKES zwraca uwagę na kluczową rolę odgrywaną przez CSTE w przeszłości i ufa, że zostały podjęte odpowiednie kroki, aby tak było również w przyszłości, pomimo ostatnio zapowiedzianych zmian w organizacji i w zakresach obowiązków komitetów naukowych.

6.6 EKES podziela powszechnie wyrażane zaniepokojenie czasem potrzebnym do oceny substancji w ramach obecnego systemu. W odniesieniu do tych dwóch produktów upłynie blisko 11 lat zanim stosowne przepisy prawne wejdą w życie. Z tego upłynie pięć lat po uznaniu przez CSTE raportów RAR za zadowalające. Kiedy przepisy prawne wejdą w życie, zasadniczo nie wynikną z tego koszty – albo wymierne korzyści dla zdrowia lub środowiska – dla kogokolwiek z zainteresowanych. Przy braku dalszych informacji, nie można powiedzieć czy jest to dobre (tj. rynek dostosował się pod naciskiem ciągłych oszacowań ryzyka) lub złe (proces dał bardzo niewiele, przy znacznych kosztach dla wszystkich zainteresowanych) – albo jak wprowadzić jakiegokolwiek pożądane ulepszenia.

6.7 EKES uważa więc, że w uzupełnieniu do innych propozycji takich jak REACH oraz w celu zagwarantowania, że rzeczywiście raczej pomogą one niż zaszkodzą istniejącym procesom, przyczyny tego powolnego postępu winny zostać niezwłocznie ocenione. Powinno to odbywać się równolegle do innych obecnie trwających studiów, mających na celu pomiar skuteczności działania, kosztów i korzyści dla wszystkich udziałowców tych procesów, mających przynieść korzyści w zakresie ochrony zdrowia i ochrony środowiska, w ramach odnoszącej sukcesy i konkurencyjnej, opartej na wiedzy gospodarki europejskiej.

Bruksela, 27 października 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zdolności przystosowawczych MSP i przedsiębiorstw społecznych do zmian wymuszanych przez rozwój gospodarczy

(2005/C 120/03)

Pismem z dnia 27 kwietnia 2004 r. wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Loyola de PALACIO zwróciła się w imieniu Komisji do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o wydanie opinii rozpoznawczej na następujący temat: Zdolności przystosowawcze MSP i przedsiębiorstw społecznych do zmian wymuszanych przez rozwój gospodarczy

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, sporządziła swą opinię 6 października 2004 r. Sprawozdawcą była Lucia FUSCO.

Na 412. sesji plenarnej w dniach 27-28 października 2004 r. (posiedzenie z dnia 27 października 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 169 do 2 przy 5 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

Uwaga wstępna

Zgodnie z zamysłem stojącym za wnioskiem Komisji Europejskiej, celem niniejszej opinii jest zbadanie tematu pod kątem istniejących i możliwych interakcji pomiędzy MSP (w tym również mikroprzedsiębiorstwami) a przedsiębiorstwami społecznymi (zwanymi dalej PS) oraz rozpatrzenie różnych rodzajów narzędzi i wzorów, jakich dostarczają PS, a które mają lub mogą mieć podstawowe znaczenie dla wspomnianej zdolności przystosowawczej zarówno dla MSP, jak i PS.

1. Cele i ramy prawne

1.1 Komisja Europejska zwróciła się do EKES-u o sporządzenie niniejszej opinii rozpoznawczej, uznając rolę MSP i PS za szczególnie istotną z punktu widzenia strategii lizbońskiej i proponując opracowanie elementów pozwalających ustalić, jakich przepisów i jakiej formy pomocy potrzebować mogą te podmioty.

1.2 Wniosek ten wpłynął do EKES-u po ogłoszeniu przez Komitet opinii z inicjatywy własnej w sprawie roli MSP i PS w dywersyfikacji gospodarczej państw przystępujących do UE, uchwalonej jednomyślnie 1 kwietnia 2004 r. W opinii tej oba typy podmiotów traktowano już łącznie, podając ich definicje i wspominając o ich znaczeniu dla całej UE, wyrażającym się w ich udziale w gospodarce, w zatrudnieniu i spójności społecznej, a także o zachodzących między nimi głębokich interakcjach i efektach synergii. W opinii tej stwierdzono również, że pojęcie przemian gospodarczych ma znacznie szerszy zasięg od pojęcia restrukturyzacji. Wspomniano w niej o raporcie grupy na wysokim szczeblu powołanej przez Komisję Europejską pt. „Zarządzanie zmianami” (tzw. raport Gyllenhammera), który kładzie nacisk na tworzenie miejsc pracy, podkreślając jednocześnie wartość strategii opierającej się na benchmarkingu, innowacyjności i spójności społecznej. Zaproponowano w niej dziesięciopunktowy kompleksowy program promowania MSP i PS w ramach dywersyfikacji

gospodarczej krajów przystępujących do UE; natchnieniem dla tego programu były w dużym stopniu dobre praktyki zaobserwowane w szeregu PS działających w Unii Europejskiej.

1.3 Dobre praktyki unijnych PS mogą istotnie służyć za podstawę interakcji i synergii między PS a MSP; otwierają bowiem szereg możliwości innowacji z racji cechującego PS ducha współpracy, innowacyjności i dynamicznego działania oraz znacznych możliwości wykorzystania tego dorobku przez MSP z bardzo korzystnymi konsekwencjami dla ich ekspansji; praktyki te z racji swej własnej struktury sprzyjają na ogół współpracy, reprezentatywności i niezbędnemu zaufaniu między podmiotami.

1.4 W marcu 2000 r. Rada Europejska przedstawiła tzw. strategię lizbońską, wyznaczającą jako cel przekształcenie Europy w najbardziej dynamiczną i konkurencyjną w świecie gospodarkę opartą na wiedzy. Rada podkreśliła jednocześnie potrzebę stworzenia przyjaznego klimatu dla powstawania i rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw, w szczególności MSP, dodając, że konkurencyjność i dynamika przedsiębiorstw wynika bezpośrednio z otoczenia prawnego sprzyjającego inwestycjom, innowacjom i przedsiębiorczości⁽¹⁾. Na tej podstawie Rada Europejska w Feirze w dniach 19-20 czerwca 2000 r. zatwierdziła Europejską Kartę Małych Przedsiębiorstw, która stwierdza: „Małe przedsiębiorstwa są podstawą gospodarki europejskiej. Stanowią one główne źródło miejsc pracy i bazę dla pomysłów związanych z działalnością gospodarczą”⁽²⁾. W strategii lizbońskiej mówi się ponadto, iż wzrost gospodarczy stanowi kluczowy warunek spójności społecznej w Europie. Komisja stwierdziła później, że zadania wynikające ze strategii lizbońskiej obejmują konieczność zwiększenia podaży miejsc pracy oraz stopy zatrudnienia, poprawy umiejętności technicznych pracowników i zapewnienia sprawnego przepływu siły roboczej z rolnictwa i przemysłu do usług bez pogłębiania nierówności między regionami w państwach członkowskich⁽³⁾.

⁽¹⁾ Konkluzje prezydencji – Lizbona, 23-24 marca 2000 r., punkt 14.

⁽²⁾ The European Charter for Small Enterprises, Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities, 2002. Komisja utrzymuje, że Karta została uznana w Mariborze 23 kwietnia 2002 r. (zob. http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/sme-package/index.htm). Komitet, podobnie jak Parlament, nieustannie apelują o nadanie Kartie mocy prawnej oraz o wpisanie jej do rozdziału o przemyśle Konwentu Europejskiego.

⁽³⁾ „Strategia na rzecz pełnego zatrudnienia i lepszej jakości miejsc pracy dla wszystkich”, COM(2003) 006 final.

1.5 Małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP) – pojęcie to obejmuje również mikroprzedsiębiorstwa, podmioty o odrębnej specyfice – to przedsiębiorstwa spełniające ściśle określone kryteria ilościowe, określone przez Komisję Europejską w sposób następujący⁽¹⁾:

Kategoria przedsiębiorstwa	Liczba zatrudnionych	Obroty	lub	Suma bilansowa
Średnie	< 250	≤ 50 mln €		≤ 43 mln €
Małe	< 50	≤ 10 mln €		≤ 10 mln €
Mikro	< 10	≤ 2 mln €		≤ 2 mln €

1.6 Przedsiębiorstwa społeczne (PS) obejmują cztery formy prawne: spółdzielnie, towarzystwa wzajemne, stowarzyszenia i fundacje. Ich wyróżnikiem jest prymat celu społecznego nad maksymalizacją zysku, co często wiąże je silnie z terytorium macierzystym i z rozwojem lokalnym. Do ich podstawowych wartości należą solidarność, spójność społeczna, odpowiedzialność społeczna, demokratyczne podejmowanie decyzji, udział społeczny i niezależność⁽²⁾.

1.7 Większość PS wpisuje się w standardową definicję MSP obowiązującą w UE⁽³⁾. Te natomiast, które nie mieszczą się w niej ze względu na swoje rozmiary, na ogół wykazują pewne wspólne cechy z MSP, na przykład niewielką stopę inwestycji zewnętrznych, fakt, że nie są one notowane na giełdzie, ściśle kontakty z właścicielami/wspólnikami i ściśle związki ze społecznością lokalną.

1.8 Instytucje europejskie stworzyły już ramy normatywne dla polityki wobec MSP. Do roku 2005 obowiązuje wiążący akt dotyczący MSP jako takich; jest to decyzja Rady z 20 grudnia 2000 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (2001-2005). Program ten, którego realizacja również służy osiągnięciu celów wyznaczonych w Europejskiej Karcie Małych Przedsiębiorstw, ma następujące zamierzenia:

- umocnić rozwój i konkurencyjność przedsiębiorstw;
- upowszechnić przedsiębiorczość;
- uprościć administracyjne i prawne otoczenie przedsiębiorstw;

⁽¹⁾ Zalecenie 2003/361/WE, zastępujące zalecenie 96/280/WE (Dz.U. L 124 z 20 maja 2003 r., str. 36), wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2005 r.. Podane tu definicje pozostają bez zmian w obu wersjach zalecenia. Zmieniają się tylko kwoty obrotów lub sumy bilansowej.

⁽²⁾ B. Roelants (coord): Dossier préparatoire de la Première Conférence de l'Economie Sociale dans les Pays de l'Europe Centrale et Orientale, 2002, str. 34. Wyliczone tu wspólne wyróżniki wynikają z definicji zaproponowanych przez Komisję Europejską, Komitet Regionów, CEP-CMAF (Europejską Konferencję Spółdzielni, Towarzystw Ubezpieczeń Wzajemnych, Stowarzyszeń i Fundacji) oraz FONDA (związaną z organizacjami, które rozwinęły koncepcję przedsiębiorczości społecznej).

⁽³⁾ McIntyre et al: Small and medium enterprises in transitional economies, Houndmills: MacMillan, str. 10.

- poprawić warunki finansowania przedsiębiorstw;
- ułatwić przedsiębiorstwom dostęp do pomocy, programów i sieci wspólnotowych.

1.9 Dnia 21 stycznia 2003 r. Komisja przedstawiła w swym komunikacie [COM (2003) 26 final] pięć raportów na temat polityki UE wobec MSP: dwa dotyczące realizacji Europejskiej Karty Małych Przedsiębiorstw w UE i w krajach przystępujących do UE, jeden poświęcony działaniom podejmowanym przez UE na rzecz MSP, raport pełnomocnika Komisji ds. kontaktów z MSP (SME Envoy); zieloną księgę w sprawie przedsiębiorczości. Raport o działaniach podejmowanych przez UE na rzecz MSP wśród zadań, które należy podjąć, wymienia większe zaangażowanie UE, m.in. poprzez wykorzystanie funduszy strukturalnych, wspomniany wyżej program wieloletni i szósty program ramowy. Na podstawie zielonej księgi powstał wspólnotowy plan działania na rzecz przedsiębiorczości i konkurencyjności przedsiębiorstw (2006-2010).

1.10 Komisja Europejska wypracowała również warunki prawne dla przedsiębiorstw społecznych. Najważniejszym z nich – spółdzielniom – poświęcony został komunikat w sprawie spółdzielni w Europie z dnia 23 lutego 2004 r. W komunikacie tym proponuje się nadanie większego rozgłosu działalności spółdzielni i poprawę zrozumienia ich specyfiki oraz działanie na rzecz zbliżania ram prawnych ich działania w krajach UE⁽⁴⁾. Wymienia się w nim podstawowe normy dotyczące tego typu przedsiębiorstw, zgodne z zaleceniem MOP w sprawie promocji spółdzielczości, uchwalonym w czerwcu 2002 r. na szczelbu ogólnosiwiatowym, między innymi przez przedstawicieli rządów 25 państw członkowskich UE i większości krajowych organizacji pracodawców i pracowników; zalecenie to powołuje się również na główne międzynarodowe normy pracy, zaznaczając, że obowiązują one w całości w odniesieniu do pracowników spółdzielni. Komisja Europejska ogłosiła ponadto niedawno – 3 października 2003 r. – dokument roboczy w sprawie spółek wzajemnych pt. „Spółki wzajemne w rozszerzonej Europie”, zawierając w nim normy dotyczące tego typu PS⁽⁵⁾.

2. Kontekst społeczno-gospodarczy

2.1 Komisja uznała, że małe przedsiębiorstwa są podstawą gospodarki europejskiej, gdyż zapewniają 66 % całkowitego zatrudnienia i wytwarzają 60 % całkowitej wartości dodanej UE poza rolnictwem. Regiony będące dużymi skupiskami MSP, jak Emilia Romagna, Badenia-Wirtembergia czy Jutlandia, wykazują również najwyższe wskaźniki zatrudnienia i PKB na mieszkańca⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Między innymi w ramach wdrażania rozporządzenia w sprawie spółdzielni europejskiej. Por. rozporządzenie Rady (WE) nr 1435/2003 z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (SEC).

⁽⁵⁾ Komisja Europejska: Dokument roboczy – Spółki wzajemne w rozszerzonej Europie, 3 października 2003 r., str. 5.

⁽⁶⁾ Komisja Europejska (2004): Nowe partnerstwo na rzecz spójności – zbieżność, konkurencyjność, współpraca : trzeci raport o spójności gospodarczej i społecznej, str. 5 i 8.

2.2 W opinii w sprawie „Przedsiębiorczość społeczna a jednolity rynek”⁽¹⁾ EKES podkreślił społeczno-gospodarcze znaczenie PS, zaznaczając, iż odgrywają one wielką rolę w pluralizmie przedsiębiorczości i dywersyfikacji gospodarki⁽²⁾. Fakt ten uznała sama Komisja, między innymi w komunikacie w sprawie spółdzielni w Europie oraz w dokumencie roboczym pt. „Spółki wzajemne w rozszerzonej Europie”, wspomnianym już wyżej w punkcie 1.10. Społeczne i gospodarcze znaczenie przedsiębiorstw i innych form przedsiębiorczości społecznej w UE nieustannie wzrasta; zatrudniają one bezpośrednio około 9 milionów osób (w przeliczeniu na pełne etaty), czyli 7,9 % ogółu cywilnych pracowników najemnych⁽³⁾. Ponadto zaangażowana jest w nie znaczna część społeczeństwa obywatelskiego: według Komisji Europejskiej spółdzielnie liczą ogółem 140 mln członków, a spółki wzajemne – 120 mln. Jak się ocenia, ponad 25 % obywateli UE należy do PS i odgrywa w ich ramach konkretną rolę społeczno-gospodarczą – producentów, konsumentów, oszczędzających, lokatorów, ubezpieczonych, studentów, wolontariuszy itp. PS działają we wszystkich branżach, a w szczególności w usługach użyteczności publicznej i powszechnych⁽⁴⁾, jak opieka zdrowotna, ochrona środowiska, usługi socjalne i edukacja⁽⁵⁾. Odgrywają również istotną rolę w budowaniu kapitału społecznego, zapewnianiu zatrudnienia dla osób w trudnej sytuacji życiowej, opiece społecznej, ożywianiu lokalnego życia gospodarczego oraz modernizacji lokalnych sposobów gospodarowania. Niektóre z nich wypracowały systemy „bilansów społecznych”, pozwalające na ocenę ich oddziaływania na tkankę społeczną i środowisko naturalne.

2.3 MSP i PS stanowią istotne źródło zatrudnienia i powrotu do pracy w warunkach trwających głębokich przemian strukturalnych, ułatwiając przepływ pracowników z branż schyłkowych i redukujących zatrudnienie do branż tradycyjnych (rzemiosła i wytwórczość ludowa) oraz do innych rozwijających się gałęzi gospodarki, jak usługi dla przedsiębiorstw, nowe technologie informacyjne i komunikacyjne, branże o zaawansowanej technologii, budownictwo i inwestycje publiczne, usługi lokalne (w tym zdrowotne) i turystyka.

2.4 Zarówno MSP, jak i PS stoją jednak w obliczu szczególnych zagrożeń. Jak stwierdza się w Europejskiej Karcie Małych Przedsiębiorstw, PS są bardziej wrażliwe na zmiany w otoczeniu przedsiębiorstw. W swej zielonej księdze w sprawie przedsiębiorczości Komisja Europejska przyznaje, że w związku z faktem, iż PS dla osiągnięcia swych celów społecznych i środowiskowych muszą stosować zasady przedsiębiorczości

⁽¹⁾ Opinia CES 242/2000, Dz.U. C 117 z 26/04/2000.

⁽²⁾ W niedawno opublikowanym opracowaniu OECD uściśla, że tzw. przedsiębiorczość społeczne to pojęcie szersze niż sektor „non-profit” – nie jest ono bowiem tak silnie związane imperatywem „non-distribution constraint”, zgodnie z którym podlegające mu podmioty nie mają prawa rozdzielać wypracowanych nadwyżek pomiędzy właścicieli (OECD 2003, „The non-profit sector in a changing economy”, Paris, str. 299).

⁽³⁾ Liczby te nie uwzględniają pośrednio tworzonych miejsc pracy, np. niezależnych pracowników rolnych, a także np. MSP będących członkami spółdzielni. CIRIEC 2000: „The enterprises and organisations of the third system: strategic challenge for employment”, Université de Liège.

⁽⁴⁾ Tang i in., 2002, str. 44.

⁽⁵⁾ Por. karta CEP-CMAF (Europejskiej Konferencji Spółdzielni, Towarzystw Ubezpieczeń Wzajemnych, Stowarzyszeń i Fundacji).

i spełniać wymogi wydajności ekonomicznej, mają one szczególnie utrudniony dostęp do finansowania, kształcenia w dziedzinie zarządzania oraz doradztwa⁽⁶⁾.

2.5 MSP i PS mogą na różne sposoby uczestniczyć w sposób znaczący w przemianach społeczno-gospodarczych, oferując liczne przykłady dobrych praktyk. Wymienić tu można: zatrudnianie osób wkraczających po raz pierwszy na rynek pracy; wspieranie innowacyjności mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw; ponowne zatrudnianie bezrobotnych – byłych pracowników branż zmuszonych do redukcji zatrudnienia lub zaprzestania działalności; tworzenie towarzystw ubezpieczeń wzajemnych zapewniających zabezpieczenie społeczne; tworzenie nowych przedsiębiorstw w branżach rozwojowych; rozwój usług i podwykonawstwa; przejmowanie przedsiębiorstw przeżywających trudności przez zespoły pracownicze; wspieranie powstających mikroprzedsiębiorstw i osób podejmujących samodzielną działalność; przemiany jakościowe w ramach danej branży. Mogą one ponadto wnieść pewien szczególny wkład w owe przemiany, zarówno dzięki wykazanym już zdolnościom kształcenia przedsiębiorców, jak i promowanym przez siebie wartościom: społecznej odpowiedzialności biznesu, demokracji i uczestnictwie obywateli, powszechnemu – w tym również finansowemu – zaangażowaniu pracowników w działalność przedsiębiorstw, integracji społecznej, zainteresowaniu rozwojem lokalnym i rozwojem zrównoważonym.

2.6 W UE mamy do czynienia z silnymi wzajemnymi współzależnościami między typowymi MSP a PS i ogromnymi możliwościami dalszego rozwoju tych interakcji. Przybierają one obecnie co najmniej trzy następujące formy:

- a) MSP szeroko korzystają z usług świadczonych przez niezależne od nich PS. Tak na przykład banki spółdzielcze popierają projekty uruchamiania i rozwoju „konwencjonalnych” MSP.
- b) MSP we wzajemnej współpracy korzystają ze struktur będących firmami społecznymi: tworzą w ten sposób różne formy organizacji przedsiębiorstw (sieci, grupy, wspólne jednostki pomocnicze), uzyskują oszczędności skali (spółdzielnie zaopatrzenia i zbytu MSP), a także np. tworzą mechanizmy wzajemnego gwarantowania kredytów bankowych. Struktury te pozwalają im znacznie zwiększyć konkurencyjność.
- c) Niektóre rodzaje PS (np. fundusze ubezpieczeń wzajemnych, usługi użyteczności publicznej, sieci tzw. sprawiedliwego handlu – ang. *fair trade* itp.) mogą służyć za wzory i inspirację dla rozwoju MSP.

⁽⁶⁾ Komisja Europejska: Zielona księga – przedsiębiorczość w Europie, COM(2003) 27 final, punkt C ii.

3. Rodzaje dobrych praktyk mogących służyć za inspirację dla polityki publicznej i zasługujących na pogłębioną analizę

3.1 Uwagi ogólne

3.1.1 Komisja nagłaśniała przykłady dobrych praktyk w różnych opracowaniach dotyczących akcji BEST w ramach programu wieloletniego; są to praktyki, „które zdają się dobrze ilustrować zasługujące uwagę i zainteresowanie praktyków podejścia do bieżących tendencji pomocy dla przedsiębiorców”⁽¹⁾. Nie chodzi tu koniecznie o tzw. najlepsze praktyki (*best practice*); celem jest zainspirowanie zmian i poprawy praktyk (*better practice*), a w rezultacie wypracowanie koncepcji i kierunków dla polityki unijnych.

3.1.2 EKES ma świadomość faktu, że w ciągu ostatnich lat wiele już zrobiono w dziedzinie wzorców dobrych praktyk w sektorze MSP (por. wyżej wspomniany program BEST). Opisane niżej rodzaje dobrych praktyk dotyczą wyłącznie istniejących lub możliwych interakcji między MSP a PS. W załączniku przedstawiono tytułem ilustracji konkretne przykłady, które pokazują również możliwości przystosowania tych wzorów do konkretnych warunków oraz ich ewolucyjny charakter w obliczu ciągłych zmian gospodarczych w warunkach jednolitego rynku i globalizacji.

3.1.3 Przydatna tu może być ekstrapolacja w ramach poszczególnych typów; może ona pozwolić na sformułowanie propozycji polityki publicznej służącej umacnianiu dynamiki rozwoju MSP i PS w perspektywie strategii lizbońskiej. Są to przykłady dobrych praktyk w stosunkach między PS, które mogą zostać wykorzystane przez MSP, lub w stosunkach między MSP a PS, w których bezpośrednie korzystanie przez MSP z usług PS może przynieść istotne korzyści.

3.1.4 Jako hipotezę roboczą – w niektórych wypadkach już częściowo zresztą udowodnioną – przyjęto, że każdy z tych wzorów oznacza znaczny koszt alternatywny (*opportunity cost*)⁽²⁾ lub wręcz korzyść netto dla budżetu publicznego w średnim terminie.

3.2 Typologia dobrych praktyk

3.2.1 Tworzenie i ochrona zatrudnienia miejsc pracy poprzez zakładanie i restrukturyzację przedsiębiorstw: Doświadczenia PS w różnych krajach UE zdają się świadczyć o tym, że wprowadzenie w życie systemów finansowania pomagających pracownikom, którzy tracą swe miejsce pracy, w ponownym uruchomieniu swej firmy lub w rozpoczęciu nowej działalności

(w połączeniu z odpowiednim wsparciem merytorycznym) może nie tylko pozwolić na uratowanie lub stworzenie miejsc pracy oraz na rozwój aktywności gospodarczej, ale również umożliwia państwu względnie innym dawcom środków na odzyskanie w stosunkowo krótkim czasie całości wyłożonych kwot, niekiedy wręcz z nadwyżką⁽³⁾.

3.2.2 *Systemy i klastry przedsiębiorstw promujące rozwój, innowacyjność i konkurencyjność*: Niektóre PS tworzą zbiorowości, tzw. klastry (ang. *clusters*) regionalne, które na dalszym etapie łączą się w sieci lub grupy na zasadzie horyzontalnej lub równorzędnej. Ruch ten, istniejący m.in. w północnych Włoszech i w Kraju Basków w Hiszpanii, uczynił z tych przedsiębiorstw (w większości małych i średnich rozmiarów) czołowych graczy gospodarczych na skalę regionalną, przyczyniając się do powstania przodujących ośrodków innowacji w dziedzinie technologii i zarządzania.

3.2.3 *Oszczędności skali osiągnęte dzięki połączeniu zasobów*: W szeregu krajów europejskich znaczna część „konwencjonalnych” MSP w określonych branżach, nie wyłączając mikroprzedsiębiorstw i osób prowadzących samodzielną działalność (np. handel detaliczny we Włoszech, fryzjerzy i rzeźnicy we Francji, piekarze w Niemczech) zorganizowana jest w grupach, przyjmujących na ogół formę spółdzielni, w celu wspólnego realizowania zaopatrzenia, zbytu lub świadczenia usług. Każde z tych MSP – zachowując pełną niezależność – może dzięki temu poprawić swą konkurencyjność, utrzymać i rozszerzyć rynek zbytu, zrezygnować z podwykonawców i pośredników i wreszcie uzyskać oszczędności skali. Z punktu widzenia społeczności lokalnej system taki jest gwarantem utrzymania zatrudnienia i rozwoju lokalnego⁽⁴⁾.

3.2.4 *Dostęp do finansowania i ograniczanie ryzyka*: Wzajemne udzielanie gwarancji umożliwia uzyskanie dostępu do kredytu tym MSP (a także mikroprzedsiębiorstwom i osobom prowadzącym samodzielną działalność), które nie dysponują dostatecznymi zabezpieczeniami. Powoływany do tego celu podmiot (często w postaci spółki wzajemnej) udziela gwarancji wyłącznie na korzyść kredytodawcy. W razie niespłacenia pożyczki ponosi on ciężar gwarancji, czerpiąc z funduszu gwarancyjnego zasilanego ze składek zrzeszonych MSP. Wspólne środki PS bywają inwestowane w przedsięwzięcia związane z zakładaniem, restrukturyzacją lub rozwojem przedsiębiorstw, podwyższając w ten sposób zaufanie i wiarygodność w oczach banków i doprowadzając do zwiększenia kwoty kredytów⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ DG Enterprise (2002): Helping business grow – „a good practice guide” for business support organisations, s. 11.

⁽²⁾ Kosztem alternatywnym nazywamy przychód lub zysk utracony wskutek wykonania określonej decyzji w warunkach ograniczonych zasobów lub wyboru między dwoma nawzajem wykluczającymi się rozwiązaniami. Na przykład kosztem alternatywnym wybudowania fabryki na działce jest przychód, który można by uzyskać, gdyby na tymże miejscu postawiono budynek biurowy. Analogicznie kosztem alternatywnym postawienia budynku biurowego jest przychód utracony w związku z niewybudowaniem w tym samym miejscu zakładu produkcyjnego. Koszty alternatywne stanowią ważny czynnik decyzyjny, choć przedstawiają one wielkości nie ujmowane w ewidencji księgowej firmy (wg: Oxford Dictionary of Finance and Banking. Oxford, Oxford University Press, 1997, str. 252).

⁽³⁾ Por. również system tzw. jednorazowej wypłaty (*pago único*) funkcjonujący w Hiszpanii. Polega on na tym, iż pracownicy pragnący założyć spółdzielnię lub spółkę pracowniczą (*sociedad laboral*) czy przyłączyć się do istniejących tego typu podmiotów na prawach członka-pracownika mogą otrzymać jednorazowo wypłatę zasiłku dla bezrobotnych za dwa lata, o ile przed utratą pracy przepracowali w przedsiębiorstwie co najmniej 12 miesięcy.

⁽⁴⁾ Zob. np. stronę internetową Fédération Française des Coopératives et Groupements d'Artisans (Francuska Federacja Spółdzielni i Zespołów Rzemieślników) – <http://www.ffcca.coop> – czy Associazione Nazionale Cooperative fra Dettaglianti (włoskie Krajowe Zrzeszenie Spółdzielni Handlu Detalicznego) – <http://www.ancd.it/>.

⁽⁵⁾ Zob. m.in. fundusz SOCODEN tworzony przez francuskie spółdzielnie produkcyjne – <http://www.scop-entreprises.com/outils.htm>.

3.2.5 *Usługi dla społeczności lokalnych:* PS okazują się ważnym graczem w dziedzinie usług socjalnych, zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalnych; wykazują to m.in. w ramach prywatyzacji, łącząc w swej działalności przedsiębiorczość z dbałością o interes wspólny, który leży u podstaw tych usług. Przypadki takie udowadniają, że przedsiębiorstwa te często zapewniają świadczenia lepszej jakości po niższych kosztach niż państwo. Niekiedy usługi takie świadczone bywają w ramach lokalnych partnerstw publiczno-prywatnych między PS a samorządami lokalnymi w dziedzinie usług użyteczności publicznej – agencji zatrudnienia, ośrodków opieki zdrowotnej, pomocy w domu pacjenta itp.

3.2.6 *Sieci producentów i handlu produktami wysokiej jakości oraz produkcji i handlu etycznego:* Niektóre PS specjalizują się w obrocie produktami gwarantowanej wysokiej jakości, a także towarami, których proces produkcyjny gwarantuje spełnienie wymogów etycznych (brak wyzysku pracowników, przestrzeganie prawa pracy, uczciwe wynagrodzenie itp.).

4. Zalecenia dotyczące programu badań i działań na rzecz sformułowania długofalowej polityki promowania MSP i PS w drodze wzajemnej interakcji między tymi sektorami

4.1 Uwagi ogólne

4.1.1 Walne znaczenie MSP i PS dla gospodarki europejskiej oraz dla wdrażania strategii lizbońskiej, a także wielkie możliwości wzajemnie korzystnej współpracy między tymi dwoma rodzajami podmiotów dzięki wykorzystaniu wzorów i struktur PS wskazuje na zasadność udzielenia im pomocy i promowania ich poprzez nowe wspólne przedsięwzięcia na szczeblu UE.

4.1.2 EKES wziął pod uwagę istniejące programy wsparcia przeznaczone w szczególności dla MSP, pragnie jednak zwrócić również uwagę na niewystarczające struktury wsparcia dla PS oraz na potrzebę promowania inicjatyw sprzyjających współpracy między MSP a PS.

4.1.3 Pragnie ponadto zauważyć, że brak do tej pory solidnych, wyczerpujących, ogólnoeuropejskich i interdyscyplinarnych opracowań udowadniających i kwantyfikujących koszt alternatywny dobrych praktyk sprzyjających wzmocnieniu zarówno MSP, jak i PS dzięki wzajemnej między nimi interakcji.

4.1.4 Brak ten poważnie ogranicza możliwości formułowania polityk promujących MSP i PS w drodze tej współpracy. Aby można bowiem było te polityki kształtować, niezbędny jest regularny monitoring i analiza kosztów i korzyści w tym względzie.

4.2 Zalecenia szczegółowe

4.2.1 Powołanie Europejskiego Ośrodka Badań nad Przedsiębiorstwami Społecznymi i uruchomienie wieloletnich badań nad interakcjami PS-PS i MSP-PS

4.2.1.1 EKES proponuje powołanie Europejskiego Ośrodka Badań nad Przedsiębiorstwami Społecznymi, który prowadziłby analizy nie tylko samych PS i aktualnych lub potencjalnych interakcji między MSP a PS, ale również podstawowego znaczenia, jakie interakcja taka może mieć dla rozwoju gospodarczego MSP i PS oraz dla promocji społecznej odpowiedzialności biznesu i walki z wykluczeniem społecznym.

4.2.1.2 Ośrodek taki byłby wspierany przez Komisję Europejską i rządy 25 państw członkowskich UE. Wymagałby on również zaangażowania ze strony organizacji PS oraz ośrodków badań nad PS na wyższych uczelniach. Ścisłe współpracowałby również z ośrodkiem badań nad MSP.

4.2.1.3 EKES proponuje również uruchomienie przez ów ośrodek trzyletniego programu ogólnoeuropejskich badań interdyscyplinarnych, których zadaniem byłoby zebranie dobrych praktyk z udziałem systemów PS przyczyniających się do rozwoju MSP lub praktyk służących za wzór dający nowy potencjał rozwoju MSP, w szczególności w dziedzinach wymienionych w sekcji 3.

4.2.1.4 Celem badań będzie ustalenie kosztu alternatywnego w oparciu m.in. o kalkulację:

- bezpośrednich kosztów i korzyści mikroekonomicznych;
- kosztów i korzyści w poprzednich i następnych ogniwach łańcucha gospodarczego;
- wartości dóbr niematerialnych;
- kosztów i korzyści społecznych – w drodze audytu społecznego;
- efektów mnożnikowych;
- różnicy kosztów, jaka wystąpiłaby w sytuacji braku danego modelu („kosztem braku spółdzielczości” byłby np. dodatkowy koszt, który musiałoby ponieść państwo i samorząd w razie nagłego zaprzestania działalności przez spółdzielnię).

4.2.1.5 Poważnego wysiłku wymagałoby upowszechnianie wyników badań Europejskiego Ośrodka Badań nad Przedsiębiorstwami Społecznymi, aby docierały one do instytucji europejskich, rządów państw członkowskich i ogółu obywateli.

4.2.1.6 EKES dbać będzie o prawidłowy rozwój badań w Ośrodku, a po upływie trzech lat dokona oceny ich wyników, ustalając ich ewentualne implikacje dla polityki Komisji Europejskiej wobec MSP i PS.

4.2.2 Pełny udział MSP i PS w europejskich programach pomocy dla przedsiębiorstw

4.2.2.1 EKES apeluje do Komisji, by zapewniła PS możliwość wzięcia udziału na równych prawach w nowym wieloletnim programie na rzecz przedsiębiorczości na lata 2006-2010 oraz by wspierała inicjatywy sprzyjające interakcjom między MSP a PS, w tym wykorzystania PS jako narzędzi współpracy pomiędzy MSP.

4.2.2.2 EKES domaga się również, aby zwiększenie poziomu udziału MSP i PS w unijnych programach na rzecz dostępu do badań, innowacji i rynków światowych stało się jednym z priorytetów polityk europejskich.

4.2.2.3 EKES sądzi, że należy utrzymać udział projektów na rzecz MSP w ramach funduszy strukturalnych i zwiększyć znaczenie projektów na rzecz PS i współdziałania między PS a MSP, zwłaszcza gdy projekty takie sprzyjają powstawaniu nowych miejsc pracy i rozwojowi obszarów wiejskich. Dostęp do funduszy strukturalnych nie może być uzależniany od rodzaju sektora, w którym dane przedsiębiorstwo prowadzi działalność.

4.2.3 Uwzględnienie konkluzji konferencji ministrów OECD na temat MSP w Stambule i rozszerzenie ich na PS

4.2.3.1 EKES proponuje również Komisji powrót do konkluzji politycznych konferencji ministrów OECD w sprawie MSP ze Stambułu i rozciągnięcie ich na PS. Wnosi zatem o bardziej odpowiednie potraktowanie potrzeb i szczególnych cech MSP i PS, w tym między innymi:

— o ułatwienie dostępu MSP i PS do finansowania w sytuacji usztywniania kryteriów bazylejskich dotyczących kredytuowania przedsiębiorstw niedokapitalizowanych lub wysokiego ryzyka;

— o wspieranie tworzenia partnerstw, sieci i tzw. klastrów MSP i PS;

— o aktualizowanie i stałe uwzględnianie danych empirycznych o sytuacji MSP i PS;

— o obniżanie barier w dostępie do rynków światowych dla MSP i PS, w szczególności poprzez zmniejszanie biurokratycznych i prawnych utrudnień, przed jakimi stoją te podmioty;

— o zapobieganie kryzysom i upadkom przedsiębiorstw oraz działania ratunkowe, gdy do takich sytuacji dojdzie;

— o wspieranie edukacji i rozwoju zasobów ludzkich;

— o promowanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych⁽¹⁾.

4.2.4 Rozwój dialogu społecznego na szczeblu samorządu terytorialnego, krajowym i wspólnotowym

4.2.4.1 W szeregu krajów UE, w tym w niektórych nowych państwach członkowskich, MSP nie są dostatecznie reprezentowane w krajowych organach dialogu społecznego. EKES jest zdania, że ich reprezentację należy zwiększyć, choćby tylko w trosce o skuteczność publicznej polityki promocji i regulacji tych przedsiębiorstw oraz po to, by sektor MSP mógł wyrażać swoje opinie na równi z dużymi przedsiębiorstwami.

4.2.4.2 W większości krajów UE, podobnie jak i na szczeblu wspólnotowym, PS nie są w ogóle reprezentowane w dialogu społecznym. EKES uważa, że organizacje reprezentujące PS, zarówno na szczeblu wspólnotowym jak i w poszczególnych państwach UE, powinny się nadal rozbudowywać i umacniać i że powinny one zostać włączone do struktur dialogu społecznego zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i na szczeblu państw członkowskich. Należy też w większym stopniu brać pod uwagę punkt widzenia tych organizacji przy wypracowywaniu aktów normatywnych dotyczących przedsiębiorstw⁽²⁾.

⁽¹⁾ Por. : Cordis Focus N° 247, 14 czerwca 2004 r., str.14.

⁽²⁾ Tj. norm prawnych, zasad rachunkowości itp.

4.2.5 Poszukiwanie sposobów zwiększenia udziału pracowników w podejmowaniu decyzji w przedsiębiorstwie i w jego kapitale

4.2.5.1 PS mają szczególny dorobek w dziedzinie udziału pracowników w systemie decyzyjnym oraz w kapitale przedsiębiorstw, w których są zatrudnieni. Część spółdzielni wypracowała m.in. model spółdzielczości pracy⁽¹⁾, zgodnie z którym ogół lub przynajmniej większość członków spółdzielni jest w niej jednocześnie zatrudniona i na odwrót. Każdy członek-pracownik ma wówczas prawo głosu w podejmowaniu decyzji niezależnie od wysokości jego udziału finansowego w przedsiębiorstwie; udziały są zresztą imienne i niezbywalne. Ta forma organizacyjna to jedna z głównych przyczyn powodzenia wielu przykładów dobrych praktyk. Wymaga ona bowiem od pracowników wzięcia bezpośredniej odpowiedzialności za losy ich firmy, umożliwiając im jednocześnie pełny udział w kształtowaniu strategii jego rozwoju. We współczesnym świecie, który coraz powszechniej uznaje tzw. kapitał ludzki za podstawowy zasób przedsiębiorstwa, zwłaszcza w kontekście „gospodarki opartej na wiedzy”, do której tworzenia wzywa strategia lizbońska, ten rodzaj spółdzielczości zaczyna ukazywać się w nowym świetle – jako koncepcja nowoczesna i innowacyjna.

4.2.5.2 EKES proponuje Komisji, by zarówno w organizowanych przez nią seminariach tematycznych, jak i w pracach

wyżej wspomnianego Ośrodka Badań, poddano tę formę spółdzielczości analizie pod kątem:

- jej kosztu alternatywnego – w celu ustalenia, w jakim stopniu i z jakimi ewentualnymi korektami można ją wykorzystać w odniesieniu do „konwencjonalnych” MSP;
- rozwiązań prawnych i regulacyjnych.

5. Wnioski

5.1 MSP stanowią podstawę gospodarki i zatrudnienia w Europie i z tego tytułu na nich w pierwszym rzędzie spoczywa odpowiedzialność za osiągnięcie celów strategii lizbońskiej. PS odgrywają coraz większą rolę w spójności społecznej i rozwoju lokalnym. Potencjał interakcji między MSP a PS, w szczególności w drodze wykorzystania PS przez MSP na szeroką skalę z pożytkiem dla obu rodzajów podmiotów, pozostaje wciąż w znacznym stopniu niewykorzystany.

5.2 EKES proponuje zatem Komisji, by dokonała przeglądu istniejących i potencjalnych interakcji między MSP a PS oraz wykazała, że interakcje te sprzyjają rozwojowi obu tych typów przedsiębiorstw w obliczu głębokich przemian, jakie pociągają za sobą rozwój gospodarczy między innymi w politykach rozwoju regionalnego, spójności społecznej i innowacji.

Bruksela, 27 października 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Po angielsku *cooperative worker ownership*. Główne zasady tej szczególnej formy zatrudnienia określa *World Declaration of Cooperative Worker Ownership* (luty 2004 r.) wypracowana przez Międzynarodową Organizację Spółdzielni Przemysłowych, Artystycznych i Usługowo-Produkcyjnych (CICOPA) po półtorarocznych konsultacjach z należącymi do niej spółdzielniami z całego świata. Zasady te, odnoszące się konkretnie do spółdzielni pracy (ang. *worker cooperatives*), mają charakter uzupełniający w stosunku do ogólnych zasad spółdzielczości zawartych w „Deklaracji tożsamości spółdzielczej” (*Statement on the Cooperative Identity*) Międzynarodowego Związku Spółdzielczego oraz w zaleceniu 193/2002 MOP (Zalecenie dotyczące promocji spółdzielczości).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Paneuropejskich Korytarzy Transportowych

(2005/C 120/04)

Dnia 23 stycznia 2003 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, działając na podstawie art. 29 ust. 2 swojego regulaminu, opracować opinię w sprawie: Paneuropejskich Korytarzy Transportowych

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 5 października 2004 r. Sprawozdawcą była **Karin Alleweldt**.

Na 412 sesji plenarnej w dniach 27-28 października 2004 r. (posiedzenie z dnia 27 października 2004 r.) Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 164 do 2 przy 9 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Stała grupa analityczna podjęła ponownie prace w styczniu 2003 r., po rozszerzeniu zakresu tematycznego⁽¹⁾ na wszystkie sprawy związane z paneuropejskimi korytarzami transportowymi. W grudniu 2002 r., Zgromadzenie Plenarne zostało poinformowane o działaniach prowadzonych w trakcie poprzedniej kadencji i wyraziło dla nich zdecydowane poparcie. Równoległe z kontynuowaniem i rozwojem zadań związanych z korytarzami, w latach 2003-2004 Komisja Europejska podjęła nowe, istotne decyzje w zakresie budowy transeuropejskich sieci infrastruktury transportowej (TEN-T), które dotyczą również 10 korytarzy ustanowionych w Helsinkach (1997). Rozszerzenie Unii Europejskiej w maju 2004 r. oraz perspektywa przystąpienia państw Europy Południowo-Wschodniej zmieniają także ogólne ramy wspólnej polityki infrastrukturalnej i współpracy w odniesieniu do korytarzy.

1.2 Celem tej opinii z własnej inicjatywy jest nie tylko sporządzanie informacji dotyczących działalności i stanowiska Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie paneuropejskich korytarzy transportowych w ciągu ostatnich dwóch lat, lecz również ustalanie, jakie dalsze kroki powinny podjąć zainteresowane strony i w jaki sposób Komitet może służyć pomocą.

2. Nowe ogólne ramy w paneuropejskiej polityce infrastruktury transportowej

2.1 Komisja rozpoczęła przegląd TEN-T w połowie 2003 r., od sprawozdania **grupy ekspertów pod kierownictwem Karela van Mierta**. W jej wyniku poszerzono listę projektów priorytetowych z 1996 r. oraz zaproponowano nowe możliwości finansowania przez UE i nową formę lepszej koordynacji⁽²⁾. Przedstawiono także plany włączenia koncepcji korytarzy transportowych do polityki wspólnotowej w zakresie infrastruktury, z zamiarem skoncentrowania się w

przyszłości na priorytetach dotyczących pewnych głównych linii komunikacyjnych, zamiast na ogólnej, wspólnotowej polityce w zakresie infrastruktury. To podejście grupy van Mierta nie zyskało poparcia.

2.2 EKES omówił szczegółowo kwestię **Przyszłości TEN-T**, w czasie spotkania sekcji w Rzymie we wrześniu 2003 r. z Komisją V ds. dużych projektów i sieci infrastrukturalnych przy włoskiej Radzie ds. Gospodarki i Pracy (CNEL). Wydano wspólne oświadczenie⁽³⁾, w którym wezwano do wzmocnienia zaangażowania w realizację zintegrowanej sieci transportowej, obejmującej nowe Państwa Członkowskie, ale jednocześnie wychodzącej poza ich zasięg. Na pierwszym planie powinny znaleźć się takie aspekty, jak intermodalność i zachowanie długookresowej trwałości (*sustainability*); należałoby także wspólnie zwiększyć finansowanie i ewentualnie wesprzeć je, przy pomocy europejskiego funduszu na rzecz transeuropejskich sieci transportowych.

2.3 Włoska prezydencja zwróciła się do EKES z wnioskiem o przygotowanie opinii z własnej inicjatywy celem pogłębienia dyskusji zainicjowanej w Rzymie. Komitet przedstawił w zarysie swoje aktualne, zasadnicze poglądy na temat europejskiej polityki infrastruktury transportowej w dokumencie zatytułowanym *Przygotowanie infrastruktury transportowej do przyszłych potrzeb: planowanie i kraje sąsiednie – trwała mobilność – finansowanie*⁽⁴⁾. EKES zaproponował wypróbowanie w przyszłości nowych form i środków finansowania, przyznanie większego priorytetu kwestiom ochrony środowiska naturalnego, długookresowej równowagi ekologicznej i trwałości społecznej oraz w zakresie planowania i realizacji paneuropejskiej sieci transportowej, a także kontynuowanie prac przynoszących pozytywne wyniki w odniesieniu do korytarzy helsińskich i zastosowanie innowacyjnych metod w odpowiedzi na nowe wyzwania.

2.4 Jako główny priorytet, Unia Europejska wyznaczyła sobie pokojową odbudowę **regionu Europy Południowo-Wschodniej**, stale kładąc nacisk na przywrócenie sprawnej infrastruktury transportowej. W uzupełnieniu do istniejących już korytarzy o znaczeniu regionalnym (X, V, VII, IV i VIII) oraz w oparciu o Deklarację Helsińską z 1997 r.

⁽¹⁾ Uchwała Prezydium z dn. 23 października 2002 r.

⁽²⁾ Więcej szczegółów – w opinii EKES, Dz.U. C 10 z 14.01.2004, str. 70.

⁽³⁾ CESE 1043/2003 fin – znajduje się w sekretariacie sekcji TEN.

⁽⁴⁾ Dz. U. C 108 z 30.4.2004, str. 35.

i doświadczenia związane z procesem TINA⁽⁵⁾, opracowano koncepcję w zakresie transportu dla Europy Południowo-Wschodniej. Obejmuje ona intermodalną sieć infrastruktury, tak zwaną Sieć Transportową Regionów Centralnych Europy Południowo-Wschodniej (*South East Europe Core Regional Transport Network*), która powinna zostać zrealizowana w drodze wspólnych, skoordynowanych działań. Zainteresowane państwa⁽⁶⁾ przygotowały Protokół Ustaleń, który między innymi wyraźnie odnosi się do współpracy między grupami interesów społeczno-gospodarczych w tym regionie i stałą grupą analityczną EKES.

2.5 Koordynacja prac komitetów sterujących w zakresie 10 korytarzy helsińskich⁽⁷⁾ i 4 obszarów transportowych (PETRA)s⁽⁸⁾ przybrała nowy kształt. Mniej więcej raz do roku Komisja zaprasza przewodniczących i kierowników sekretariatów ds. korytarzy transportowych oraz innych przedstawicieli instytucji europejskich lub instytucji UE, w celu omówienia dokonanego postępu prowadzonych prac i ich przyszłych perspektyw. Była grupa robocza ds. transportu G-24 powinna zostać zastąpiona przez mniejszą i bardziej efektywną strukturę. Jednocześnie osoby odpowiedzialne w Komisji rozumieją, że tylko sama Komisja jest w stanie zapewnić pewne aspekty koordynacji i wsparcia na płaszczyźnie techniczno-organizacyjnej. Ostatnie spotkania miały miejsce w czerwcu 2003 r. i 15 marca 2004 r. Najważniejsze wnioski wynikające z tych spotkań zostały uwzględnione w punktach 3 i 4 poniżej.

2.6 Rozszerzenie i nowa polityka sąsiedztwa UE mają także pewien wpływ na przyszłe planowanie polityki transportowej w Europie i poza nią. W czerwcu odbyło się wspólne posiedzenie strategiczne Komisji i Parlamentu Europejskiego, na które zaproszono przedstawicieli europejskiego sektora transportu, w tym z nowych państw sąsiadujących z UE. Postanowiono stworzyć grupę roboczą wysokiego szczebla, której zadaniem będzie opracowywanie umów w dziedzinie rozbudowy głównych transeuropejskich linii komunikacyjnych, przede wszystkim w kierunku krajów sąsiadujących na wschodzie, Federacji Rosyjskiej, regionu Morza Czarnego i Bałkanów. W odniesieniu do regionu Morza Śródziemnego, zainicjowano projekt mający na celu stworzenie sieci transportowej Europa – Morze Śródziemne. W przypadku Turcji, w chwili obecnej badane jest zapotrzebowanie w zakresie infrastruktury transportowej.

3. Ukierunkowanie prac stałej grupy analitycznej

3.1 Nowe prace i kontynuowane zadania: informacje i przejrzystość

3.1.1 Trwający już siedem lat proces wdrażania Deklaracji Helsińskiej i wzmacniania współpracy poprzez komitety sterujące, a także ogólne zaangażowanie Komisji Europejskiej, nie wpłynęły znacząco na poprawę przejrzystości i ścisłości

⁽⁵⁾ *Transport-Infrastructure-Needs-Assessment*, czyli ocena potrzeb infrastruktury transportowej (TINA), planowanie infrastruktury w krajach kandydackich w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych.

⁽⁶⁾ Albania, Bośnia-Hercegowina, Chorwacja, Serbia-Czarnogóra, Macedonia.

⁽⁷⁾ Dokładna mapa korytarzy znajduje się w Sekretariacie Grupy TEN.

⁽⁸⁾ Programy PETRA obejmują 4 obszary transportowe, zgodnie z Deklaracją Helsińską z roku 1997: Morze Barentsa-Euro-Arktyka – basen Morza Czarnego – basen Morza Śródziemnego – Morze Adriatyckie/Morze Jońskie.

powiązanie różnych procesów planowania. Nowe wytyczne TEN-T, korytarze i obszary transportowe, Sieć Transportowa Regionów Centralnych Europy Południowo-Wschodniej, prace Europejskiej Konferencji Ministrów Transportu (ECMT) i Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych (UN-ECE) oraz różne regionalne inicjatywy na rzecz wzmocnionej współpracy nadal pozostają domeną wąskiego kręgu ekspertów.

3.1.2 Brak przejrzystości silniej zaznacza się na poziomie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Jednym z kluczowych zadań stałej grupy analitycznej jest i będzie pełnienie funkcji łącznika przekazującego informacje nie tylko pomiędzy organami rządowymi, ale i do zainteresowanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Komisja pracuje nad systemem informacji geograficznej (*Geographical Information System - GIS*), który miałby być ogólnie dostępny w celu planowania i analiz wyników. Obecnie system ten jest przeznaczony jedynie na potrzeby wewnętrzne, ale mógłby on zostać rozbudowany o dane społeczno-gospodarcze, tym samym stając się bardziej użytecznym dla EKES. Sprawa ta powinna zostać przedyskutowana z Komisją.

3.2 Wykorzystanie procesu konsultacji: „europejskie” drogi transportowe wymagają „europejskiego konsensusu”

3.2.1 Wyniki prac grupy van Mierta wyraźnie zwróciły uwagę na trudności, powodujące lukę pomiędzy ambitnymi planami europejskimi a ich realizacją, na którą to bardzo trudno jest oddziaływać. Słusznie wskazano na potrzebę przyjęcia bardziej transgranicznego podejścia, w zakresie procedur planowania, oraz zwiększenia udziału grup interesów społeczeństwa obywatelskiego celem poprawy przyszłych wyników. Kwestie te zostały także uwzględnione w nowych wytycznych TEN.

3.2.2 Udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego stanowi klucz do zrównoważonego rozwoju, biorącego pod uwagę interesy lokalne i regionalne i warunkującego efektywność funkcjonowania i eksploatacji dróg transportowych. Projekty infrastrukturalne o oddziaływaniu ogólnoeuropejskim spełniają swoją funkcję tylko wtedy, gdy są w interesie trwałości. Dla osiągnięcia tego celu konieczne jest zapewnienie udziału stowarzyszeń gospodarczych, przedsiębiorstw transportowych, związków zawodowych, organizacji ochrony środowiska i konsumentów, działających ponad granicami na poziomie europejskim. Warunkiem utrzymania impulsu do wdrożenia inicjatywy „europejskich” dróg transportowych jest ukształtowanie w społeczeństwie świadomości „europejskiej” i osiągnięcie konsensusu, uwzględniającego rzeczywistość społeczno-gospodarczą. EKES wielokrotnie proponował swoje wsparcie celem osiągnięcia tego konsensusu, co wymaga systematycznego organizowania przesłuchań, czy też debat informacyjnych, na szczeblu europejskim. EKES zaleca jednak, by przesłuchania nie były traktowane jako działanie o charakterze obowiązkowym bez późniejszego wzięcia pod uwagę ich wyników. Przesłuchanie na temat procesu TINA, przeprowadzone w 1998 r. we współpracy z Komisją UE, nie zostało uwzględnione w raporcie końcowym, mimo dużego zainteresowania i sformułowania jasnych wniosków.

3.3 Od konsultacji do współpracy koncepcyjnej i praktycznej

3.3.1 W ciągu wielu lat prowadzenia prac przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny nad paneuropejską polityką transportową, przez długi okres czasu w formułowanych przez siebie wnioskach nawoływał on do uczestnictwa i konsultacji. Aktualnie problematyka ta w dużym stopniu została podjęta przez różne strony w całej Europie, a EKES w tym obszarze nawiązał dobre kontakty robocze. Komitet może słusznie domagać się udziału w pracach komitetów sterujących i innych organów, przedstawiając swoje koncepcje oraz poprzez praktyczne formy współpracy.

3.3.2 Podstawę merytoryczną współpracy koncepcyjnej stanowi najnowsza opinia z własnej inicjatywy *Przygotowanie infrastruktury transportowej do przyszłych potrzeb*, która wyraźnie definiuje zasady europejskiej polityki transportowej z punktu widzenia Komitetu. Trzy podstawowe kwestie to: cel trwałości, koncepcje usprawnienia finansowania i ukierunkowanie infrastruktury transportowej na potrzeby ogólnoeuropejskie. Opinia formułuje także priorytety działania w odniesieniu do rozbudowy korytarzy transportowych. Z uwagi na ich znaczenie jako wytycznych dla prac stałej grupy analitycznej, zostały one pokrótce przedstawione poniżej^(?):

- Należy dokonać oceny lepszych powiązań pomiędzy obszarami gospodarczymi.
- Należy zwiększyć intermodalność w oparciu o jasne kryteria.
- Należy usprawnić połączenia z śródlądowymi drogami wodnymi.
- Należy zintegrować transport morski na krótkie odległości.
- Odnotowano już pewne osiągnięcia w zakresie współpracy w dziedzinie transportu kolejowego, która powinna być dalej wzmocniana.
- Należy poświęcić więcej uwagi połączeniom pomiędzy regionalnymi i lokalnymi sieciami transportowymi a głównymi szlakami transportowymi.
- W pracach nad korytarzami transportowymi należy systematycznie uwzględniać cele w odniesieniu do rozwoju w aspekcie jakościowym i w zakresie eksploatacji (bezpieczeństwo, interesy konsumentów, kwestie społeczne, przede wszystkim w międzynarodowym transporcie drogowym, jakość usług, oddziaływanie na środowisko).
- Należy w dużym stopniu utrzymać koncepcję korytarza i rozszerzyć ją na większy obszar.

3.3.3 Cele te zostały częściowo uwzględnione przez Komisję w zrewidowanych wytycznych TEN. Teraz zasadniczą sprawą

jest doprowadzenie do ich spójnej realizacji w praktyce w ramach współpracy transgranicznej. EKES ma możliwość przyczynienia się do osiągnięcia tychże celów, podejmując konkretne działania, przy uwzględnieniu praktycznych zagadnień.

3.4 Połączenie korytarzy w sieć i współpraca regionalna

3.4.1 Prace w ramach komitetów sterujących prowadzone są w mniej więcej tym samym tempie w odniesieniu do wszystkich korytarzy transportowych. Jednocześnie zauważa się istnienie połączeń regionalnych, co oznacza iż na dzień dzisiejszy mamy do czynienia raczej z siecią korytarzy, aniżeli pojedynczymi liniami komunikacyjnymi. W podejściu do problematyki obszarów transportowych, coraz bardziej widoczny jest regionalny aspekt współpracy, na przykład w Europie Południowo-Wschodniej w przypadku korytarzy IV, V, VII i X, lub w obszarze Morza Bałtyckiego w korytarzach I i IX. Natomiast obserwuje się niską aktywność w obrębie oficjalnie wyznaczonych obszarów transportowych (PETRAs).

3.4.2 Obydwa podejścia, a więc tworzenie głównych linii komunikacyjnych i rozbudowa na dużą skalę połączeń regionalnych, wzajemnie się uzupełniają. W przyszłości stała grupa analityczna powinna skoncentrować się bardziej na koncepcjach rozwoju regionalnego. Istotnym aspektem prac EKES w ramach jego sekcji, jest powiązanie ze sobą polityki transportowej, tematyki rozwoju regionalnego i priorytetów w zakresie jego stosunków zewnętrznych (wschodnie państwa sąsiednie, Wymiar Północny, Europa Południowo-Wschodnia).

3.5 Zadanie na przyszłość: tworzenie nowych połączeń

3.5.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt zorganizowania spotkania Komisji i PE w czerwcu 2004 r., jako że zawsze podkreślał, iż inicjatywa UE na rzecz realizacji europejskich dróg transportowych nie powinna ulegać osłabieniu w miarę poszerzania Wspólnoty. W liście skierowanym do EKES, Komisja zapewnia, że wspomniane spotkanie stanowi początek szerszego i bardziej otwartego procesu koordynacji, w którym mogą uczestniczyć wszystkie strony. Osiągnięcie to jest decydujące dla powodzenia i trwałości planowania w dziedzinie transportu na szczeblu europejskim.

3.5.2 Dotychczasowe doświadczenia, w szczególności zaś prace komitetów sterujących, stanowią ważną i nieodzowną podstawę nowego planowania. Wkład wniesiony przez EKES, przedstawiony w niniejszej opinii i wynikający z doświadczeń zebranych na przestrzeni wielu lat, mógłby zostać teraz wykorzystany na wczesnym etapie planowania infrastruktury. Szansą tą należy wykorzystać.

^(?) Dz. U. C 108 z 30.04.2004, str. 35, ust 1.8.1 do 1.8.8

4. Działania stałej grupy analitycznej w odniesieniu do poszczególnych korytarzach transportowych

4.1 W przypadku **korytarza II** ⁽¹⁰⁾, została właśnie utworzona grupa robocza związków zawodowych. Jej pierwsze posiedzenie odbyło się w dn. 10-11 kwietnia 2003 r. w Moskwie. EKES wziął również udział w oficjalnym posiedzeniu komitetu sterującego w dn. 15-16 maja 2003 r. w Berlinie. Obydwa spotkania wskazują na obiecujące perspektywy dla naszych dalszych prac. Problem związany z korytarzem II spowodowany jest utrudnioną współpracą z Białorusią. W międzyczasie pojawiła się tendencja do omijania trasą północną Białorusi, a zatem także sporej i dobrze rozbudowanej części korytarza. Przyczyną tego stanu rzeczy są trudności na granicy. Aktualnie zacieśnia się współpracę ze spółkami przewozu kolejowego. Niedawno zaproponowano rozszerzenie korytarza do Jekatierinburga. Szczególnie ważne jest znalezienie sposobów rozwiązania problemów z ruchem drogowym i procedurami na przejściach granicznych oraz skorzystanie z pomocy EKES w tym względzie.

4.2 Zwiększono udział w pracach w ramach **korytarza IV** ⁽¹¹⁾. Na posiedzeniu komitetu sterującego w Sopron/Węgry w dn. 20-21 maja 2003 r. spotkali się także przedstawiciele przedsiębiorstw kolejowych i związków zawodowych kolejarzy w korytarzu IV. Przeprowadzili oni owocną dyskusję na temat wsparcia dla transportu kolejowego, która miała być kontynuowana. Stało się tak na ostatnim posiedzeniu w dn. 10-11 listopada 2003 r. w Dortmundzie. Głównym tematem dalszych rozmów były przeszkody techniczno-organizacyjne i propozycje rozwiązań dotyczące przejść granicznych. W celu zachowania ciągłości tej tematyki, w posiedzeniach komitetu sterującego będzie uczestniczyć na zasadzie obserwatora, przedstawiciel współpracy związkowej pracowników kolei. Obecnie należałoby podjąć tematy związane z aspektami gospodarczymi, społecznymi, technicznymi i organizacyjnymi w dziedzinie drogowego transportu towarowego w odniesieniu do korytarza IV.

4.3 Komitetowi szczególnie zależy na wspieraniu **korytarza X** ⁽¹²⁾. W tym celu, zacieśniono kontakty z właściwymi komitetami sterującymi. Podjęto bardziej konkretne kroki wobec potencjalnych działań EKES, w czasie posiedzenia komitetu sterującego w dn. 18-19 lipca 2003 r. w Słowenii. 3 listopada 2003 r. EKES zorganizował bardzo udaną konferencję w Belgradzie, mającą charakter dialogu, która zakończyła się wystosowaniem wspólnego oświadczenia ⁽¹³⁾. Spowodowało to podjęcie dalszych kroków w celu wzmocnienia współpracy, przede wszystkim w dziedzinie transportu kolejowego. Kontakty robocze w Sarajewie oraz współpraca z komitetem sterującym Sieci Transportowej Regionów Centralnych Europy Południowo-Wschodniej to kolejne zagadnienia, stanowiące przedmiot tych prac. Mając na względzie zagwarantowanie zrównoważonej polityki w zakresie portów morskich i włączenia ich do systemów dróg komunikacyjnych w głębi lądu, **korytarz V** ⁽¹⁴⁾ stanowi ważną linię komunikacyjną.

⁽¹⁰⁾ Niemcy – Polska – Białoruś – Rosja

⁽¹¹⁾ Niemcy – Republika Czeska – Austria – Słowacja – Węgry – Rumunia – Bułgaria – Grecja – Turcja

⁽¹²⁾ Austria – Chorwacja – Serbia – FYROM – Słowenia – Węgry – Serbia – Bułgaria

⁽¹³⁾ Patrz załącznik.

⁽¹⁴⁾ Włochy – Słowenia – Węgry – Ukraina – Słowacja – Chorwacja – Bośnia-Hercegowina

4.3.1 Na początku listopada 2004 r. ma zostać zorganizowana inicjatywa celem promowania lepszych usług transportu kolejowego, wspólnie z ARGE Xline – związkiem pracowników kolei. Zaplanowany jest przejazd specjalnego pociągu pokazowego oraz imprezy w Villach (Austria), Zagrzebiu (Chorwacja) i Sarajewie (Bośnia-Hercegowina). ⁽¹⁵⁾

4.4 W celu wspierania żeglugi śródlądowej i **korytarza VII** ⁽¹⁶⁾, Dunaj, EKES opracował szereg propozycji. ⁽¹⁷⁾ Ostatnie posiedzenie komitetu sterującego odbyło się w lipcu 2004 r. Obecnie pod kierunkiem stałej grupy analitycznej prowadzone są dyskusje, przedmiot których stanowią utrudnienia w rozwoju żeglugi śródlądowej w korytarzu VII i odpowiednie regulacje zmierzające do usunięcia tych przeszkód. Omawiane są także opcje i potrzeby inwestycje celem lepszej integracji w ramach multimodalnego systemu transportowego. ⁽¹⁸⁾

4.4.1 W opinii *Przygotowanie infrastruktury transportowej do przyszłych potrzeb*, uchwalonej 28 stycznia 2004 r. ⁽¹⁹⁾ EKES podkreślił następujące wymogi: „szczególne wspieranie korytarza żeglugi śródlądowej VII, Dunaj, powiązanie z liniami transportu kolejowego oraz odpowiednie regulacje dotyczące aspektów technicznych i społecznych transgranicznej żeglugi śródlądowej”.

4.4.2 Ponadto dla zoptymalizowania pełnionej przez Dunaj roli paneuropejskiego korytarza transportowego Wspólny Komitet Konsultacyjny UE-Rumunia (Bukareszt 23-24/5/02) zaproponował podjęcie działań na rzecz zwiększenia wsparcia finansowego dla żeglowności tej rzeki i połączenia z Morzem Czarnym.

4.5 Od konferencji dotyczącej **korytarzy III** ⁽²⁰⁾ i **VI** ⁽²¹⁾ w Katowicach w 2001 r., EKES nie podejmował żadnych działań w odniesieniu do tych korytarzy. Jednakże w sierpniu 2004 r. sekretariat ds. korytarza transportowego III wystosował pismo, w którym zaprasza do uczestnictwa w dalszych pracach poprzez przygotowanie propozycji programu prac na lata 2003/2004.

4.6 W ciągu ostatnich 1-2 lat, szczególnie wsparcie EKES uzyskał ze strony tworzącej się właśnie współpracy związków zawodowych pracowników sektora transportu wzdłuż korytarzy transportowych i w całej Europie, zorganizowanych w Europejskiej Federacji Pracowników Transportu (ETF). Obejmujący wszystkie sektory transportu i zawierający istotny wkład koncepcyjny i praktyczny projekt ETF przyczynił się w znacznym stopniu do sukcesu działań EKES i będzie on wzmacniał współpracę również w przyszłości.

⁽¹⁵⁾ Szczegóły tej inicjatywy są w trakcie przygotowywania i dlatego też nie zostały ujęte w niniejszej opinii; można je uzyskać z sekretariatu sekcji TEN.

⁽¹⁶⁾ „W kierunku paneuropejskiego systemu żeglugi śródlądowej”, Dz. U. C 10 z 14.01.2004, str.49.

⁽¹⁷⁾ Niemcy – Austria – Słowacja – Węgry – Chorwacja – Serbia – Bułgaria – Mołdawia – Ukraina – Rumunia

⁽¹⁸⁾ Dalsze rozważania na ten temat, patrz dokument roboczy LEVAUX, który można otrzymać za pośrednictwem sekretariatu sekcji TEN

⁽¹⁹⁾ Patrz przypis 4.

⁽²⁰⁾ Niemcy – Polska – Ukraina

⁽²¹⁾ Polska – Słowacja – Republika Czeska

4.7 Należy również wspomnieć, że przewodniczący stałej grupy analitycznej, we współpracy z sekretariatem TEN i przy wsparciu odpowiednich działów Komisji Europejskiej, sporządził zestawienie danych w sprawie każdego z korytarzy. Są one dostępne w sekretariacie sekcji TEN w siedzibie EKES. ⁽²⁾

5. Zalecenia dotyczące przyszłych działań

5.1 Nowe, opisane wyżej cele paneuropejskiej polityki transportowej zostały przyjęte przez stałą grupę analityczną i uwzględnione w planach regionalnych, praktycznych i koncepcyjnych. Jak nigdy dotąd siła EKES polega na jego zdolności godzenia interesów i przedstawiania praktycznych propozycji. Akcentować należy organizowanie działań i obecność na miejscu.

5.2 Zainteresowane strony, zarówno wewnątrz jak i poza Komitetem, mają do swojej dyspozycji stałą grupę analityczną, która jest swego rodzaju punktem wymiany informacji i kontaktów. W zakresie kompetencji stałej grupy analitycznej przede wszystkim leży prowadzenie i koordynacja działań EKES i rozpowszechnianie informacji na temat takiej działalności. Odgrywa ona także istotną rolę w globalnej koordynacji na poziomie europejskim. Grupa ta może korzystać z doświadczeń zebranych w ciągu 13 lat aktywnego uczestnictwa EKES w tworzeniu paneuropejskiej polityki transportowej.

5.3 W ciągu kolejnych dwóch lat EKES powinien w swoich działaniach skupić się praktycznej współpracy i uczestnictwie organizacji społeczeństwa obywatelskiego na miejscu. Cel polega na umożliwieniu właściwym organizacjom zaangażowania się w realizację celów polityki transportowej, wymienionych w punkcie 3.3.2, poprzez dokonywanie ocen, przekazy-

wanie uwag i sugestii wprowadzenia usprawnień w odniesieniu do poszczególnych korytarzy, regionów czy projektów infrastrukturalnych.

5.4 Powinno wzmocnić się współpracę EKES z komitetami sterującymi korytarzy oraz Komisją Europejską. Stała grupa analityczna powinna podjąć się nowej roli, pomagając w realizacji Sieci Transportowej Regionów Centralnych Europy Południowo-Wschodniej (patrz punkt 2.4).

5.5 Stała grupa analityczna musi zastanowić się nad sposobami zagwarantowania, iż w większym zakresie uwzględnione zostaną operacyjne aspekty działalności transportowej w ramach realizacji paneuropejskich korytarzy. W szczególności możliwe powinno być zdefiniowanie konkretnych aspektów polityki w zakresie korytarzy transportowych odnoszących się do intermodalności, ochrony środowiska naturalnego, bezpieczeństwa, uwarunkowań społecznych i efektywności.

5.6 W kontekście europejskiej polityki sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy - ENP*), w obecnej chwili planuje się nowe korytarze. Stała grupa analityczna powinna wnieść swój wkład, odpowiadając na apel Komisji Europejskiej o otwartość w tym procesie.

5.7 Prace Komisji Europejskiej i komitetów sterujących w zakresie korytarzy i transportu powinny być ze sobą bardziej powiązane. Komisja Europejska ma do odegrania istotną rolę poprzez koordynację i udzielanie wsparcia technicznego i organizacyjnego. Pożądanym byłoby umożliwienie szerszej, wspólnej koordynacji, przez wszystkie strony, różnych działań podejmowanych na szczeblu europejskim, oraz większego uczestnictwa Parlamentu Europejskiego.

Bruksela, 27 października 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽²⁾ Patrz załącznik nr 2 – są to nieoficjalne dane, które mogą ulec zmianie.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Szybkie połączenia internetowe dla Europy: najnowsze osiągnięcia w sektorze łączności elektronicznej

COM(2004) 61 final

(2005/C 120/05)

Dnia 29 marca 2004 r. Komisja Europejska, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, podjęła decyzję o zasięgnięciu opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 5 października 2004 r. Sprawozdawcą był Thomas McDonogh.

Na 412. sesji plenarnej w dniach 27-28 października 2004 r. (posiedzenie z dn. 27 października 2004 r.) Komitet stosunkiem głosów 163 do 1, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem analizę i zalecenia zawarte w komunikacie Komisji COM(2004) 61 final - „Szybkie połączenia internetowe dla Europy: najnowsze osiągnięcia w sektorze łączności elektronicznej”. Jest to przenikliwe sprawozdanie na czasie; wyrażono w nim łącznie wizję strategiczną i wolę działania na rzecz ukierunkowania europejskiego sektora łączności elektronicznej w kolejnej fazie jego rozwoju.

1.2 W niniejszej opinii, która wyraża poparcie dla przeprowadzonej analizy i zasadniczych założeń komunikatu, skoncentrowano się także na dziedzinach będących przedmiotem szczególnej troski Komitetu.

2. Kontekst

2.1 W dniu 3 lutego 2004 r. Komisja przyjęła komunikat „Szybkie połączenia internetowe dla Europy: najnowsze osiągnięcia w sektorze łączności elektronicznej”. Komunikat stanowił odpowiedź na wniosek Rady Europejskiej z wiosny 2003 r. o sporządzenie sprawozdania dotyczącego najnowszych osiągnięć w przedmiotowym sektorze na posiedzenie Rady wiosną 2004 r. Dokument stanowi podsumowanie aktualnej sytuacji w sektorze łączności elektronicznej w Europie i jego wpływu na realizację strategii lizbońskiej, w tym zawiera analizę podstawowych czynników wpływających na przyszły rozwój. Stanowi on zarazem wezwanie do udzielenia politycznego poparcia działaniom niezbędnym do wspierania przyszłego rozwoju sektora.

2.2 W ramach strategii lizbońskiej technologie informatyczne i komunikacyjne (TIK) uznawane są za podstawowe motory wzrostu oraz zwiększania wydajności i konkurencyjności. Przyczyniają się one do poprawy zarówno wyników gospodarczych, jak i spójności społecznej. Komunikat podkreśla znaczenie sektora łączności elektronicznej - obejmującego zarówno segment usług, jak i wyposażenia - dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki europejskiej oraz jego kluczową rolę we wzroście wydajności. Sektor ten odgrywa tak istotną rolę ze względu na swoje rozmiary, dynamikę oraz wpływ na prawie wszystkie pozostałe obszary działalności gospodarczej. Najnowsze dane wskazują, że miał

on największy udział we wzroście europejskiej wydajności pracy.

2.3 Pomimo żywiołowego wzrostu na początku lat dziewięćdziesiątych oraz ambicji strategii lizbońskiej, Europa znalazła się za USA i niektórymi państwami azjatyckimi, jeżeli chodzi o tempo wytwarzania oraz wykorzystanie technologii informatycznych i komunikacyjnych (TIK) ⁽¹⁾ i ten niedostateczny poziom inwestycji w sektorze TIK niekorzystnie wpływa na europejską konkurencyjność. Rozwój sektora łączności elektronicznej w najbliższych 18 miesiącach ma kluczowe znaczenie dla pomyślnej realizacji planu działania e-Europa 2005 oraz bardziej długofalowych celów strategii lizbońskiej. Sektor ten znajdował się w fazie szybkiego wzrostu pod koniec lat dziewięćdziesiątych, po czym nastąpiło gwałtowne załamanie w latach 2000 i 2001, które spowodowało, że Rada i Komisja zaczęły z uwagą śledzić rozwój sytuacji w sektorze komunikacji oraz sporządziły sprawozdanie na szczyt Rady Europejskiej wiosną 2003 r.

2.4 Po dwóch latach konsolidacji w sektorze, aktualne warunki zdają się sprzyjać powrotowi wyższego tempa rozwoju. Zdaniem Komisji, do takich warunków można zaliczyć lepszą sytuację finansową operatorów oraz stały wzrost dochodów z usług. Jednakże koniecznym warunkiem utrzymania stałego wzrostu sektora jest ożywienie wydatków kapitałowych oraz dalszy rozwój nowych, innowacyjnych usług.

2.5 Od tzw. „pęknięcia internetowej bańki mydlanej” operatorzy telekomunikacyjni obniżali wydatki kapitałowe w ramach realizacji planów konsolidacji. Aby cały sektor mógł ponownie wkroczyć na drogę wzrostu, konieczne jest ożywienie wydatków kapitałowych. Na poziom inwestycji będą wpływać poczynania rządów: stosowanie nowych ram regulacyjnych zapewni większą pewność prawną w zakresie inwestycji; stosowanie krajowych strategii w dziedzinie łączy szerokopasmowych zapewni szerszą dostępność; promowanie nowych usług i dostępność innowacyjnych treści pobudzi popyt, a usunięcie barier prawnych i technicznych ułatwi wprowadzenie na rynek sieci 3G (trzeciej generacji).

⁽¹⁾ Van Ark, B. and Mahony, O. (2003), *EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective*, http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/competitiveness/doc/eu_competitiveness_a_sectoral_perspective.pdf.

Dlatego w komunikacie wyróżniono cztery priorytetowe dziedziny działania:

a) *Uregulowanie kwestii prawnych.* Spóźniona lub niewłaściwa transpozycja nowych ram prawnych w zakresie łączności elektronicznej przez Państwa Członkowskie hamuje konkurencję i wprowadza niepewność. Przeciwno wielu Państwom Członkowskim toczy się obecnie postępowanie o naruszenia z powodu niedopełnienia obowiązku transpozycji nowych aktów prawnych. Zapewnienie pełnej i efektywnej implementacji tych przepisów, zarówno przez obecne, jak i nowe Państwa Członkowskie, pozostaje priorytetowym celem na rok 2004. Należy także zadbać o to, by nowe przepisy były stosowane w jednolity sposób przez krajowe władze regulacyjne. Szczególne znaczenie będą tutaj odgrywać wspólne wytyczne dotyczące środków zaradczych, jakie można nałożyć na operatorów mających istotny wpływ na rynek, których przyjęcie przewidziano w późniejszym okresie tego roku. Powinny one pomóc instytucjom regulacyjnym w tworzeniu odpowiednich zachęt inwestycyjnych oraz w zapobieganiu nakładaniu na wschodzące rynki nieodpowiednich obowiązków.

b) *Zwiększanie dostępności łączy szerokopasmowych na obszarach o niedostatecznym zasięgu sieci.* Zgodnie z planem działania e-Europa, Państwa Członkowskie zobowiązały się do opublikowania krajowych strategii w dziedzinie łączy szerokopasmowych i wszystkie Państwa UE15, jak również szereg nowych państw przystępujących, to zrobiły. Szczególny nacisk należy położyć na określenie tych obszarów, które mogą znaleźć się na bocznym torze społeczeństwa informacyjnego ze względu na to, że nie występuje na nich popyt, który by – według stosowanych przez operatorów kryteriów opłacalności – uzasadniał wprowadzenie usług szerokopasmowego dostępu do Internetu. Pomocna może okazać się pomoc finansowa UE towarzysząca działaniom na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Dostępne są wytyczne na temat możliwych sposobów wykorzystywania funduszy strukturalnych na takich obszarach. Wymianę najlepszych praktyk i nowatorskich rozwiązań ułatwi stworzenie, w późniejszym okresie tego roku, forum na temat „przepaści cyfrowej” (ang. Digital Divide). Komisja przedstawi tego lata sprawozdanie na temat krajowych strategii.

c) *Pobudzanie popytu.* Chociaż większość gospodarstw domowych w UE może uzyskać dostęp do szerokopasmowego łącza, zdecydował się na to tylko niewielki procent z nich. Jak się wydaje największym problemem na rynku szerokopasmowych łączy nie jest wprowadzenie usługi ale jej późniejsze wykorzystywanie. Doświadczenia państw, gdzie szerokopasmowe łącza są najbardziej rozpowszechnione, wskazują na znaczenie efektywnej, opartej na sieciach konkurencji dla obniżenia cen i promowania innowacyjnych usług on-line. Znaczenie mogą mieć także działania podejmowane przez Państwa Członkowskie na rzecz pobudzenia popytu. Polegają one na promowaniu wykorzystania TIK w

coraz większej liczbie podstawowych usług - administracji lokalnej i centralnej, służbie zdrowia i edukacji - i przekształcenie ich w usługi świadczone on-line. Muszą temu towarzyszyć dalsze działania - na rzecz bezpieczeństwa, zarządzania prawami do danych cyfrowych oraz interoperacyjności poszczególnych usług i urzędów. Śródkresowy przegląd planu działania e-Europa 2005, który ma być ukończony tego lata, stwarza okazję do podjęcia dalszych działań wspierających.

d) *Pomyślnie wprowadzenie mobilnej łączności trzeciej generacji (3G)* W sprawozdaniu platformy mobilnej łączności i technologii (złożonej z najważniejszych podmiotów w sektorze) przedstawiono strategiczną wizję przyszłości usług mobilnej łączności, wskazując na szereg wyzwań natury handlowej i regulacyjnej. Ten konwergentny świat 3G, oparty na wymianie danych, będzie bardziej skomplikowany niż świat GSM oparty na użyciu głosu. Jeśli jego rozwój zostanie dobrze pokierowany, może to zapewnić dostęp do wielu atrakcyjnych usług oraz znaczące zwiększenie wydajności w UE. Komisja określiła swoje podejście do sektora łączności mobilnej w komunikacie z 30 czerwca br. ⁽¹⁾ i będzie nadal współpracować z zainteresowanymi podmiotami na rzecz określenia strategicznych priorytetów badawczych w dziedzinie mobilnej łączności.

2.6 Na szczycie Rady telekomunikacyjnej w dniach 8-9 marca 2004 r. w Brukseli, Rada podkreśliła polityczne zaangażowanie w realizację wynikających ze strategii lizbońskiej celów zrównoważonego wzrostu, tworzenia miejsc pracy i spójności społecznej, poprzez poparcie wezwań do działania zawartych w komunikacie [COM(2004) 61 final] oraz komunikacie e-Europa: *śródkresowe sprawozdanie* [COM(2004) 108 final].

Komentarze

3. Uwagi ogólne

3.1 Komunikat dotyczy szerokiej i skomplikowanej dziedziny o kluczowym znaczeniu dla wizji lizbońskiej - przemysłu łączności elektronicznej. W poprzednich latach Komitet wydał wiele opinii dotyczących różnych aspektów polityki w tym sektorze ⁽²⁾. Obecnie z zadowoleniem przyjmujemy możliwość przedstawienia uwag dotyczących ogólnego rozwoju przemysłu łączności elektronicznej, udostępniania szerokopasmowych łączy, rozwoju sektora mobilnej łączności oraz nowych ram regulacyjnych dla tego przemysłu.

3.2 Komisja wykonała doskonałą pracę, pomagając w opracowaniu i realizacji polityki wspierania rozwoju sektora łączności elektronicznej. Dzięki zdecydowanym działaniom podmiotów gospodarczych i społecznych realizujących swoje własne cele oraz przy silnym wsparciu politycznym ze strony Rady Ministrów, rządów krajowych i władz regionalnych, dziedzina ta stale i w szybkim tempie ewoluuje.

⁽¹⁾ COM(2004) 447 final *Mobilne usługi szerokopasmowe*.

⁽²⁾ Zob. Dz. U. C 169 z 16.06.1999, s. 30; Dz. U. C 368 z 20.12.1999, s. 51; Dz. U. C 14 z 16.01.2001, s. 35; Dz. U. C 123 z 25.04.2001, s. 61; Dz. U. C 123 z 25.04.2001, s. 36; Dz. U. C 139 z 11.05.2001, s. 15; Dz. U. C 311 z 07.02.2001, s. 19; Dz. U. C 48 z 21.02.2002, s. 33; Dz. U. C 48 z 21.02.2002, s. 27; Dz. U. C 221 z 17.09.2002, s. 22; Dz. U. C 241 z 07.10.2002, s. 119; Dz. U. C 61 z 14.03.2003, s. 32; Dz. U. C 61 z 14.03.2003, s. 184; Dz. U. C 220 z 16.09.2003, s. 33; Dz. U. C 220 z 16.09.2003, s. 36; Dz. U. C 80 z 30.03.2004, s. 66 i inne.

3.3 Komitet uważa, że ze względu na skomplikowany i dynamiczny charakter omawianej kwestii oraz jej znaczenie dla gospodarczego i społecznego rozwoju Unii, istotne jest stworzenie wszystkim zainteresowanym stronom możliwości regularnego wyrażania swojej opinii, co pozwoli na implementację bardziej kompletnej i zintegrowanej polityki. Komitet popiera zamiar Komisji, aby kontynuować współpracę z zainteresowanymi podmiotami na rzecz kształtowania polityki w takich dziedzinach jak: prawo własności intelektualnej, zarządzanie prawami do danych cyfrowych, kwestie zaufania i bezpieczeństwa, interoperacyjność i standaryzacja, zarządzanie zakresem częstotliwości oraz objęcie zasięgiem obszarów peryferyjnych i wiejskich. Komitet będzie nadal aktywnie interesował się tym sektorem i wszystkimi powyższymi kwestiami.

3.4 Komitet szczególnie popiera uwagi, jaką Komisja przywiązuje do potrzeby zapewnienia interoperacyjności i otwarcia na różnych poziomach technologii i usług: między urządzeniem a siecią, urządzeniem a urządzeniem, siecią a siecią oraz między treścią i/lub aplikacjami. Bez odpowiedniej interoperacyjności i otwarcia platform, rozwój masowego rynku nowych technologii będzie poważnie utrudniony.

3.5 Jak zaznaczono w pkt. 1.1, Komitet popiera komunikat oraz gratuluje Komisji doskonałej pracy, jaką wykonuje w tej dziedzinie. Dostrzegamy, że rozległe badania i konsultacje pozwoliły Komisji osiągnąć dobre rozpoznanie w sektorze łączności elektronicznej oraz opracować politykę wspierającą silny i zrównoważony rozwój- dlatego wyrażamy stanowcze poparcie dla Planu działania e-Europa 2005 i popieramy realizację działań zalecanych w komunikacie COM(2004) 61 final.

3.6 Pragniemy podkreślić, że Komitet jest szczególnie zainteresowany kilkoma dziedzinami:

3.6.1 Ramy regulacyjne

3.6.1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje nowe ramy regulacyjne dotyczące łączności elektronicznej, zapewniające większą przewidywalność, spójność i bardziej harmonijne podejście do sposobu funkcjonowania rynków w Unii. Większa pewność i przejrzystość wynikające z tych ram będą zachęcały do inwestowania w sektorze łączności elektronicznej oraz przyspieszą tempo konkurencji i wprowadzanie nowych, innowacyjnych usług.

3.6.1.2 Zgadza się z Komisją, że dla stworzenia żywiołowego i konkurencyjnego rynku, kluczowe znaczenie ma takie podejście do rozwoju opartej na infrastrukturze konkurencji po stronie podażowej sektora łączności elektronicznej, które charakteryzować będzie neutralność technologiczna, otwartość norm i koordynacja. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że nowe ramy regulacyjne zachęcają do uczciwej konkurencji między różnymi technologiami dostępowymi (łącza szerokopasmowe, 3G, telewizja cyfrowa etc.). Takie podejście obniży koszty sieci oraz ceny usług, a także oznaczać będzie łatwiejsze

korzystanie i większą mobilność dla klientów. Technologicznie neutralne i oparte na otwartej platformie podejście do sektora będzie także znacząco pobudzać popyt na usługi.

3.6.1.3 Dlatego z zadowoleniem przyjmujemy technologicznie neutralne podejście przyjęte w nowych ramach regulacyjnych w celu odzwierciedlenia konwergencji pomiędzy usługami stacjonarnymi a mobilnymi, treściami dostępnymi on-line a emitowanymi oraz całym wachlarzem różnych platform dostępowych. Pragniemy, by Komisja dopilnowała, aby wdrożenie interoperacyjnych platform nastąpiło zgodnie z dyrektywą ramową 2002/21/WE.

3.6.1.4 Warunkiem istnienia naprawę konkurencyjnego rynku usług jest konkurencja cenowa w zakresie usług przyłączenia domu lub lokalu klienta (pętla lokalna). Obecnie na większości rynków przeszkodę we wprowadzaniu nowych usług i obniżaniu cen stanowi fakt, że pętla lokalna kontrolowane są przez dominujących operatorów. Dlatego Komisja powinna stale sprawdzać, czy ramy regulacyjne są na wszystkich rynkach odpowiednie dla celów uwolnienia lokalnych pętli spod kontroli dominujących operatorów.

3.6.1.5 Komitet z ubolewaniem przyjmuje fakt, że Komisja zmuszona była do wszczęcia przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości postępowań o naruszenie przeciwko Państwowemu Członkowskim, ponieważ nie implementowały one nowych ram regulacyjnych. Wzywamy Komisję, by nadal czuwała nad pełną implementacją ram regulacyjnych we wszystkich Państwach Członkowskich, także nowo przyjętych.

3.6.1.6 Popieramy niedawno zawarte porozumienie Grupy Operatorów Europejskich w zakresie sposobu stosowania środków mających zaradzić problemom związanym z konkurencją na nowo otwartych rynkach łączności elektronicznej⁽¹⁾. Uznając, że celem ram regulacyjnych jest uproszczenie regulacji i wspieranie konkurencji, Komitet wzywa Komisję do zagwarantowania, że ramy będą implementowane w sposób, który pobudzi wschodzące rynki i usługi i nie przeszkodzi w ich rozwoju. Wzywamy Komisję do zbadania, czy środki zaradcze stosowane w przypadku naruszeń są właściwe i stosowane w sposób spójny w Państwach Członkowskich.

3.6.2 Rozwój połączeń szerokopasmowych

3.6.2.1 Powszechna, bezpieczna infrastruktura szerokopasmowa jest niezbędna dla rozwoju oraz świadczenia usług i używania aplikacji takich jak eHealth (e-Zdrowie), eBusiness (e-Biznes), eGovernment (e-Rząd) i eLearning (e-Kształcenie), co sprawia, że szerokopasmowy dostęp ma decydujące znaczenie dla europejskiego rozwoju i jakości życia w nadchodzących latach. Szerokopasmowy dostęp jest dobrem publicznym - medium, do którego dostęp powinien być prawem wszystkich obywateli UE. Zalecamy, by Komisja rozważyła dodanie dostępu szerokopasmowego do listy usług o charakterze powszechnym.

⁽¹⁾ http://erg.eu.int/doc/whatsnew/erg_0330rev1_remedies_common_position.pdf.

3.6.2.2 Plan działania e-Europa 2005 zawiera wezwanie do zapewnienia powszechnego dostępu do łączy szerokopasmowych i ich wykorzystywania do roku 2005 r., jednak mamy opóźnienia w realizacji naszych ambitnych celów. Jeżeli tempo wprowadzania łączy szerokopasmowych, zwłaszcza poza miejskimi centrami, nie ulegnie zwiększeniu, Unia nie osiągnie celów wyznaczonych w Barcelonie ⁽¹⁾.

3.6.2.3 Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Państwa Członkowskie UE15 przedstawiły krajowe strategie wprowadzania łączy szerokopasmowych i odnotowuje, że nowe Państwa Członkowskie przedstawią własne strategie do końca 2004 r. Odnotowujemy, że Komisja wstępnie pozytywnie ocenia strategie ⁽²⁾ i oczekujemy na bardziej szczegółowe sprawozdanie w tej sprawie w czerwcu.

3.6.2.4 Jednakże nasze wątpliwości budzi definicja „łączy szerokopasmowego” używana w różnych opracowaniach i sprawozdaniach (np. łącze zapewniające połączenie z prędkością zaledwie 144 kbs jest określane jako „szerokopasmowe” w COCOM04-20 FINAL - sprawozdaniu, o którym mowa poniżej, to samo sprawozdanie zalicza także łączy 3G do ogólnej puli łączy szerokopasmowych we Włoszech, czego nie czyni w stosunku do pozostałych Państw Członkowskich). Wspomniany brak dokładnej definicji zmniejsza przejrzystość i użyteczność pojęcia „łączy szerokopasmowe” dla wszelkich rozważań. Wzywamy Komisję do ustanowienia precyzyjnej i wąskiej definicji prawnej pojęcia „łączy szerokopasmowe”, która będzie obowiązywać w Unii.

3.6.2.5 Nasze wątpliwości budzi także fakt, że statystyki zasięgu łączy szerokopasmowych nie obejmują jakości udostępnianych łączy. Wzywamy Komisję do uwzględnienia minimalnego standardu jakości połączenia w precyzyjnej definicji „łączy szerokopasmowego”. Dopiero w takim przypadku statystyki dotyczące łączy szerokopasmowych będą miarodajne.

3.6.2.6 Komitet zdaje sobie w pełni sprawę z potrzeby zasypania cyfrowej przepaści dzielącej Europę i szkodzącej jednostkom najmniej uprzywilejowanym i powszechności dostępu do sieci. Jakkolwiek uwzględniamy fakt, że Rada Ministrów poparła przesunięcie ciężaru działań z zapewniania połączeń na rozwój i efektywne wykorzystanie innowacyjnych usług, wyrażamy zaniepokojenie z powodu niewielkiego rozmachu i zasięgu działań na rzecz wprowadzania połączeń szerokopasmowych. Nasz szczególnie niepokój budzą nierówności pomiędzy niektórymi państwami i regionami wynikające z najnowszych statystyk dotyczących upowszechnienia łączy szerokopasmowych, przedstawionych przez komitet ds. łączności Komisji ⁽³⁾. W UE15, 20 % populacji europejskiej jest obecnie pozbawiona dostępu do łączy szerokopasmowych ze względu na niedostateczny zasięg sieci. Przyjmujemy z zadowoleniem fakt, że Komisja podkreśla w komunikacie potrzebę wprowadzania połączeń szerokopasmowych na obszarach o

niedostatecznym zasięgu odpowiedniej sieci. Wzywamy także Komisję, by podczas szczegółowego przeglądu krajowych strategii łączy szerokopasmowych, zwróciła szczególną uwagę na potrzebę zwiększenia zasięgu sieci szerokopasmowych, tak aby w krótkim czasie pokryły one całą Unię, oraz wskazywała w przyszłych sprawozdaniach obszary, na których występują braki w tej dziedzinie.

3.6.2.7 Popieramy inicjatywę Quick-Start („szybki start”) oraz udostępnienie funduszy strukturalnych na zapewnianie dostępu na obszarach wiejskich lub mniej atrakcyjnych z punktu widzenia opłacalności, jednakże pragniemy by Komisja ściśle czuwała nad implementacją krajowych strategii łączy szerokopasmowych Państw Członkowskich oraz koncentrowała się na tempie ich rozwoju, zasięgu i jakości.

3.6.2.8 Komitet wyraża ubolewanie, że komunikat Komisji traktuje tylko o geograficznej „przepaści cyfrowej” (obszary zaniedbane pod względem digitalizacji), a nie wspomina o finansowej „przepaści cyfrowej” (brak środków na opłacenie dostępu do sieci). Argument Komisji głoszący, że usługi szerokopasmowe polepszają warunki życia poprzez zmniejszanie odległości i ułatwienie dostępu do opieki zdrowotnej, oświaty i usług użyteczności publicznej, odnosi się nie tylko do obywateli odizolowanych geograficznie, lecz także do najbardziej ubogich.

3.6.2.9 Komitet uważa twierdzenie Komisji, iżby wszelka interwencja rządu zmierzająca do przeciwstawienia się „przepaści cyfrowej” musiała być przeprowadzana zgodnie z zasadami i prawami konkurencyjności, za błędne: mamy do czynienia z „przepaścią cyfrową”, ponieważ rynek nie jest zainteresowany populacją docelową. Niezbędne są zatem zlecenia na świadczenie usług publicznych, których udziela się oficjalnie i w których jasno podaje się, jakiego rodzaju są zobowiązania wynikające ze świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym.

3.6.3 Wprowadzenie i rozwój mobilnej łączności trzeciej generacji (3G)

3.6.3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie przez Komisję w październiku ubiegłego roku platformy mobilnej łączności i technologii, która skupia podmioty reprezentujące operatorów sieci komórkowych, producentów urządzeń i części oraz dostawców treści. Przyjmujemy także z zadowoleniem pierwsze sprawozdanie tej grupy ⁽⁴⁾, które zawiera 20 zaleceń w sprawie środków, jakie należy podjąć w celu wspierania i podtrzymywania procesu wprowadzania mobilnych sieci i usług w Europie - w tym działania dotyczące badań, norm, treści, bezpieczeństwa, zakresu częstotliwości, współpracy i regulacji międzynarodowej.

⁽¹⁾ COM(2002) 263 final eEurope 2005: Powszechne społeczeństwo informacyjne.

⁽²⁾ IP/04/626 Szybkie połączenia dla Europy: Komisja ocenia krajowe strategie w dziedzinie łączy szerokopasmowych.

⁽³⁾ COCOM04-20 FINAL, dokument roboczy komitetu ds. łączności: Szerokopasmowy dostęp w UE: Sytuacja na dzień 1 stycznia 2004 r.

⁽⁴⁾ IP/04/23 3rd Wave Mobile for Europe.

3.6.3.2 Przyjmujemy z zadowoleniem fakt, że zarówno w sprawozdaniu mobilnej platformy, jak i w deklaracjach Komisji, w odniesieniu do 3G nacisk kładzie się na zapewnienie bezpiecznego i zorientowanego na konsumenta środowiska, które pomoże uzyskać „zawsze i wszędzie” szybki dostęp do danych i usług rozrywkowych przy użyciu całego wachlarza urządzeń przystosowanych do korzystania z szerokopasmowego połączenia.

3.6.3.3 Komitet w pełni podziela pogląd wyrażony przez wszystkie strony, że przyjętym celem są otwarte, wzajemnie połączone sieci i interoperacyjność aplikacji i usług, oraz z zadowoleniem przyjmuje fakt, że mobilna platforma podjęła się przygotowania strategicznego programu badań na rzecz przyszłego bezprzewodowego świata w ramach 7. Ramowego Programu Badań.

3.6.3.4 Komitet chciałby, aby Komisja wykorzystwała wszystkie możliwe formy nacisku, by wprowadzenie nowych sieci 3G było łatwiejsze i bardziej rentowne. W szczególności Państwa Członkowskie muszą pomagać w szybkim pokonaniu przeszkód związanych z planowaniem i ochroną środowiska, które hamują wprowadzenie tej nowej, istotnej platformy.

3.6.3.5 Wyrażamy zaniepokojenie w związku z faktem, że uzyskanie koncesji na 3G w niektórych Państwach Członkowskich wiąże się ze znacznymi wydatkami po stronie operatorów, co może negatywnie wpłynąć na przyszłą strategię tych ostatnich. Pragnęlibyśmy, by Komisja przedstawiła w sposób szczegółowy swoją opinię w tej kwestii oraz zaproponowała środki, które mogłyby równoważyć negatywny wpływ tej sytuacji na strategię Unii w zakresie wprowadzania i wykorzystywania TIK.

3.6.3.6 W interesie konsumentów i efektywnego wykorzystania zasobów UE, chcielibyśmy, by Komisja rozważyła możliwość nałożenia na operatorów 3G, w stosownych przypadkach, obowiązku wzajemnego udostępniania posiadanej infrastruktury. Taka polityka umożliwiłaby szybsze uzyskanie dostępu, pozwoliła zmniejszyć negatywny wpływ na środowisko oraz obniżyłaby koszty świadczenia usługi. Odnotowujemy, że Komisja uważa, że niektórzy znacniejsi operatorzy sprzeciwiają się dzieleniu infrastruktury z przyczyn konkurencyjnych, jednakże uważamy, że interesy Unii jako całości powinny przeważać nad wąskimi, komercyjnymi motywami kilku operatorów.

3.6.3.7 Odnotowujemy, że mobilna platforma uważa, iż konieczne jest opracowanie nowych, ogólnych ram politycznych, aby odpowiednio rozstrzygnąć wszelkie kwestie związane z 3G. Grupa ma zebrać się ponownie w czerwcu i będziemy oczekiwać na obiecany przez Komisję komunikat w odpowiedzi na rezultaty czerwcowego posiedzenia.

3.6.4 Nowe usługi i pobudzenie popytu

3.6.4.1 Komisja wskazuje, że nawet na obszarach, gdzie dostępność łączności szerokopasmowej wynosi 90 %, popyt jest niski (średnio 12 %) i ma tendencję spadkową. Przyczyną są wysokie ceny, niska jakość i brak odpowiednio bogatej treści - klienci nie są wystarczająco zainteresowani korzystaniem z dostępu szerokopasmowego.

3.6.4.2 Wzbogacenie treści i zakresu usług w celu pobudzenia popytu na łącza szerokopasmowe postrzegane jest jako niezbędny warunek zwiększenia popytu na TIK, a tym samym konkurencyjności, wzrostu wydajności i zatrudnienia w Unii Europejskiej. W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje niedawny projekt Komisji dotyczący programu eContent-plus (2005-2008) ⁽¹⁾, którego celem jest stworzenie warunków dla szerszej dostępności i wykorzystywania danych cyfrowych.

3.6.4.3 Komitet uznaje, że pobudzenie popytu na łącza szerokopasmowe i sieci 3G, zapotrzebowanie na nowe, innowacyjne usługi, konkurencja i wprowadzanie sieci są ze sobą powiązane. Postęp w jednej dziedzinie wspiera postęp w innej. Mieliliśmy już okazję podjąć powyżej problemy dotyczące strony podaźowej; przyjmujemy także z zadowoleniem wszelkie inicjatywy ze strony Komisji, mające na celu promowanie rozwoju nowych i innowacyjnych usług, które pobudzają popyt ze strony konsumentów oraz pozwalają wykorzystać możliwości, które stwarzają nowe technologie i sieci.

3.6.4.4 Komitet uważa, że interoperacyjność sieci, platform i urządzeń stanowić będzie silny bodziec dla adaptacji i rozwoju usług. Wzywamy Komisję, by dążyła do interoperacyjności zarówno w dziedzinie ram regulacyjnych, jak i stosunkach z zainteresowanymi podmiotami w sektorze łączności elektronicznej.

3.6.4.5 Popieramy wezwanie Komisji skierowane do Państw Członkowskich, by utrzymały obecny rozmach we wprowadzaniu rządowych e-usług (w tym usług typu e-Zdrowie, e-Kształcenie etc.) oraz uznajemy, że to sektor publiczny będzie w największym stopniu napędzał popyt na wczesnym etapie rozwoju tych nowych usług informatycznych.

⁽¹⁾ COM(2004) 96 final, Projekt decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady: ustanowienie wieloletniego programu na rzecz zwiększenia dostępności, możliwości wykorzystania i użyteczności danych cyfrowych. Opinia EKES: Dz. U. C 117 z 30.04.04, s. 49.

3.6.4.6 Przyjmujemy ze szczególnym zadowoleniem zaangażowanie Komisji we współpracę z przemysłem na rzecz przezwyciężenia trudności, które zostały uznane za bariery w rozwoju nowych usług - systemów zarządzania prawami cyfrowymi (ang. DRM systems), mikropłatności (ang. micropayments), płatności za pomocą telefonu komórkowego (ang. m-payments) etc. W tym kontekście z zadowoleniem przyjmujemy niedawny komunikat⁽¹⁾ oraz proces konsultacyjny dotyczący praw własności intelektualnej i pragniemy zwrócić uwagę Komisji na opinię Komitetu dotyczącą praw własności intelektualnej z 2003 r.⁽²⁾

3.6.4.7 Komitet podkreśla znaczenie, jakie dla rozpowszechnienia się nowych usług wśród konsumentów mają kwestie bezpieczeństwa. Zaufanie klientów do nowych technologii i usług będzie zależeć do tego, czy klientom zostanie zagwarantowana ochrona ich interesów

3.6.4.8 Komitet wzywa Komisję, by nadal prowadziła warsztaty z udziałem operatorów, dostawców usług internetowych, dostawców treści, nadawców i przedstawicieli przemysłu rozrywkowego w ramach których zdobywają oni wiedzę o tym, jak dzięki nowym formom partnerstwa dostosować swoją działalność do tworzenia nowych wzorców biznesowych i usług dla konwergentnej i mobilnej Unii.

Bruksela, 27 października 2004 r.

3.6.4.9 Przyjmujemy także z zadowoleniem wspieranie B&R w ramach 6. Programu Ramowego Badań i Rozwoju Technologicznego. Podkreślamy potrzebę, by w sektorze technologii łączności elektronicznej, podobnie jak we wszystkich innych dziedzinach rozwoju technologicznego w Europie, inwestowano w B&R oraz innowacje, zgodnie z założeniami, które przyjęliśmy w strategii lizbońskiej. Uwzględniając fakt, że w sektor przeszedł okres konsolidacji i redukcji inwestycji, Komitet wzywa obecnie wszystkie zainteresowane strony - UE, Państwa Członkowskie i sektor prywatny, by ponownie zaangażowały się w inwestowanie w przyszłość łączności poprzez znaczne zwiększenie skali i tempa działań w dziedzinie B&R.

3.7 Uwagi końcowe

Na koniec Komitet stwierdza, że z zadowoleniem przyjmuje także opublikowanie *Planu działania e-Europa 2005: śródkresowe sprawozdanie* [COM(2004) 108 final] oraz potwierdzenie, że cele e-Europy 2005 obowiązują nadal, także w kontekście rozszerzenia UE do 25 członków. Obecnie z niecierpliwością oczekujemy na dokonanie przeglądu skorygowanego planu działania e-Europa 2005 oraz przedstawienie uwag na jego temat przed czerwcowym szczytem Rady.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ COM(2004) 261 final Zarządzanie prawami autorskimi i pokrewnymi w ramach rynku wewnętrznego.

⁽²⁾ COM(2003) 46 final Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków i procedur mających zapewnić egzekwowanie praw własności intelektualnej. Opinia EKES: Dz. U. C 32 z 05.02.2004, s.15.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionej propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy bezpieczeństwa portów

COM(2004) 393 final - 2004/0031 (COD)

(2005/C 120/06)

Dnia 21 kwietnia 2004 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 80, ust. 2 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, przyjęła swą opinię dnia 5 października 2004 r. Sprawozdawczynią była dr Anna Bredima-Savopoulou.

Na 412 sesji plenarnej w dniach 27 i 28 października 2004 r. (posiedzenie z dn. 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny większością 169 głosów, przy 8 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Od czasu ataków terrorystycznych z 11 września 2001 r. i 11 marca 2004 r. świat przekonał się, iż wojna z terroryzmem będzie trwać bardzo długo. Już na wczesnym etapie komisarz Loyola De Palacio zwróciła się do EKES o przygotowanie opinii rozpoznawczej w sprawie bezpieczeństwa transportu. EKES opracował zestaw wytycznych⁽¹⁾ dla przyszłej polityki UE w sprawie bezpieczeństwa transportu i z zadowoleniem przyjął fakt, że zostały one wszystkie przyjęte przez Komisję.

1.2 W nawiązaniu do Komunikatu UE w sprawie bezpieczeństwa transportu morskiego oraz Rozporządzenia w sprawie poprawy bezpieczeństwa statków i obiektów portowych, EKES sporządził opinię⁽²⁾ dotyczącą bezpieczeństwa terminali portowych.

1.3 Dnia 30 czerwca 2004 r. EKES przyjął kolejną opinię⁽³⁾ dotyczącą proponowanej dyrektywy w sprawie poprawy bezpieczeństwa portów. Proponowana dyrektywa stanowi uzupełnienie środków bezpieczeństwa wprowadzonych rozporządzeniem w sprawie poprawy bezpieczeństwa statków i obiektów portowych poprzez zapewnienie, że w rezultacie ich wdrożenia cały port będzie objęty systemem bezpieczeństwa.

2. Propozycja Komisji

2.1 W następstwie dyskusji w Radzie nad projektem dyrektywy w sprawie poprawy bezpieczeństwa portów, Komisja proponuje⁽⁴⁾ zmianę w artykule 7, według której, na podstawie oceny ryzyka danego obiektu, plan bezpieczeństwa portu zapewni, aby właściwe władze krajowe przeprowadzały odpowiednie kontrole bezpieczeństwa samochodów osobowych i ciężarowych, które mają płynąć na pokładzie statków prowadzących również transport pasażerski.

2.2 Propozycja ta dotyczy statków typu ro-ro w żegludze krajowej i międzynarodowej. Przy czym w tym drugim przypadku, Państwa Członkowskie, których to dotyczy, będą współpracowały ze sobą przy ocenie ryzyka.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES stanowczo popiera wyważone stanowisko, które zapewni bezpieczeństwo bez uszczerbku dla wolnego handlu. EKES rozumie więc zaniepokojenie Komisji wyrażone w nowym wywodzie ósmym proponowanej dyrektywy.

3.2 Zgodnie ze swoimi poprzednimi opiniami, EKES w pełni zgadza się z proponowaną zmianą w projekcie dyrektywy w sprawie poprawy bezpieczeństwa portów. Mimo że nigdy nie będzie można osiągnąć pełnego bezpieczeństwa, EKES powtarza, że środki bezpieczeństwa muszą objąć całą strukturę transportu i wyeliminować wszystkie słabe ogniwa. Pierwszeństwo należy dać transportowi pasażerskiemu, gdzie konsekwencje ataku terrorystycznego byłyby największe z uwagi na zagrożenie życia ludzkiego.

3.2.1 Statki typu ro-ro są szczególnie zagrożone atakami terrorystycznymi, a zwłaszcza, gdy statki te prowadzą przewóz pasażerski. Samochody wjeżdżające na pokład statku ro-ro mogą bowiem stać się współczesnymi „końmi trojańskimi” w kontekście bezpieczeństwa.

3.2.2 Należy przedsięwziąć odpowiednie kroki, aby zapewnić bezpieczny przewóz samochodów osobowych i ciężarowych na pokładzie statków typu ro-ro. Kroki te powinny być podjęte w porcie lub na jego granicach przed załadowaniem statku w sposób minimalizujący utrudnienia w płynności ruchu.

⁽¹⁾ Dz.U. C61 z dn. 14.3.2003 r., s. 174

⁽²⁾ COM(2003)229 final - Dz.U. C 32 z 5.2.2004, str. 21.

⁽³⁾ COM(2004)76 final - Dz.U. C 241 z 28.9.2004.

⁽⁴⁾ COM(2004) 393 final

3.2.3 Kontrola bezpieczeństwa samochodów osobowych i ciężarowych, które mają zostać załadowane na pokład promu pasażerskiego typu ro-ro stanowi problem z uwagi na charakter ładunków przewożonych w tych pojazdach. Długie doświadczenie pokazuje, że kontrolę zawartości pojazdów najlepiej przeprowadzić na terenie portu przed załadowaniem na statek, aby można było wykorzystać zaawansowane urządzenia zabezpieczające, jak również właściwie wyszkolony personel.

3.3 EKES pragnie zwrócić uwagę na kwestię odpowiedzialności wynikającą ze wspomnianych kontroli. Oczywiście odpowiedzialność za kontrole bezpieczeństwa winna leżeć po stronie odpowiednich władz, a nie po stronie statku, na pokład którego mają zostać załadowane te pojazdy.

3.4 W kwestii identyfikacji żeglarzy i personelu portu zajmującego się kontrolami bezpieczeństwa, wymagania powinny być stosowane w sposób praktyczny, aby niepotrzebnie nie utrudniać działań komercyjnych.

3.5 EKES zauważa, że w rezultacie proponowanej zmiany Komisja, we współpracy z władzami państwowymi, sześć

miesiący po dacie wejścia w życie proponowanej dyrektywy rozpocznie kontrole w celu sprawdzenia środków monitorujących wdrażanie przyjętych planów narodowych zgodnie z dyrektywą. EKES podkreśla potrzebę natychmiastowego przygotowania portów Państw Członkowskich, jak i portów państw nie będących członkami UE do stosowania nowych środków bezpieczeństwa (Międzynarodowy Kodeks Ochrony Statków i Obszarów Portowych) w terminalach portowych, które weszły w życie 1 lipca 2004 r.

3.6 EKES ponagla wreszcie, aby gospodarczy wymiar bezpieczeństwa portów znalazł wkrótce rozwiązanie na szczęblu Unii Europejskiej oraz aby opracować jednolite stanowisko celem uniknięcia zniekształceń konkurencji pomiędzy poszczególnymi portami i rodzajami transportu, w szczególności na niekorzyść transportu ro-ro. EKES zachęca Komisję do przeprowadzenia całościowego badania finansowych następstw polepszenia bezpieczeństwa portów oraz do stworzenia unijnego planu finansowania wdrażanych środków bezpieczeństwa, tam, gdzie to konieczne.

Bruksela, 27 października 2004 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej związanej z restrykcjami przy wprowadzaniu do obrotu i korzystaniu z pewnych policyklicznych węglowodorów aromatycznych w rozcieńczalnikach olejowych i oponach (dwudziesta siódma poprawka do dyrektywy Rady 76/769/EWG)

COM(2004) 98 final – 2004/0036 (COD)

(2005/C 120/07)

Dnia 22 marca 2004 r. Rada postanowiła, zgodnie z art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, odpowiedzialna za przygotowanie prac na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 21 września 2004. Sprawozdawcą był **David Sears**.

Na 412 sesji plenarnej w dniach 27-28 października 2004 r. (posiedzenie z dn. 27 października 2004 r.) Komitet stosunkiem głosów 154 do 3, przy 7 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię.

1. Wstęp

1.1 Policykliczne węglowodory aromatyczne są naturalnie występującymi substancjami, tworzonymi zawsze gdy związki zawierające węgiel są spalane w niskich temperaturach w niekontrolowanych warunkach. Ma to miejsce w czasie pożarów lasów i erupcji wulkanów; w czasie działań człowieka takich jak palenie; przy ogrzewaniu pomieszczeń mieszkalnych, generowaniu energii elektrycznej i prowadzeniu pojazdów, napędzanych paliwami kopalnymi; w czasie gotowania i palenia odpadów; oraz w wielu procesach przemysłowych. Policykliczne węglowodory aromatyczne występują naturalnie w ropie naftowej i węgla, a tworząc się łatwo i cechując się stabilnością, akumulują się we wczesnych etapach krakowania i destylacji.

1.2 Ten proces częściowego utleniania skutkuje powstaniem mieszanki związków, połączonych z pięcio- i sześciowęglowymi pierścieniami, które mogą się powtarzać w dowolnym kierunku. Zidentyfikowano około 600 struktur; zaledwie kilka zostało scharakteryzowanych lub wyizolowanych do użytku jako półprodukty. Żadna z nich nie była celowo produkowana w znaczących ilościach. Dalsza oksydacja skutkuje tworzeniem się sadzy (tzn. nieoczyszczonych cząsteczek węgla), z którą często kojarzone są policykliczne węglowodory aromatyczne.

1.3 Ponieważ zawsze występują one w niezróżnicowanych grupach, indywidualna charakterystyka policyklicznych węglowodorów aromatycznych nie może być z łatwością określona (a z tego samego powodu jest ona w dużej mierze nieistotna). Jednakże, ponieważ niektóre z nich są rakotwórcze dla zwierząt, sensowne jest sklasyfikowanie tych mieszanek jako mogących spowodować raka u ludzi. Stąd oleje i inne preparaty, które zawierają policykliczne węglowodory aromatyczne wymagają oznakowania informującego o zagrożeniu i bezpieczeństwie oraz odpowiedniego obchodzenia się w celu zapewnienia bezpieczeństwa w miejscu pracy. Procesy jakie mogą uwalniać policykliczne węglowodory aromatyczne do środowiska powinny, gdy jest to możliwe, podlegać kontroli lub należy ich unikać.

1.4 Jednym z takich procesów jest zastosowanie rozcieńczalników olejowych w oponach samochodów, aut dostawczych, motocykli, samochodów wyścigowych i samolotów. Oleje stanowiące aż 28 % bieżnika nadają mu konieczne cechy elastyczności i przyczepności, które w bardziej sztywnych ścianach bocznych nie są wymagane. Jeżeli bieżnik nie pracuje prawidłowo lub nie umożliwia harmonicznej pracy, wtedy bezpieczeństwo i osiągi są gorsze. Powoduje to oczywiste konsekwencje dla kierowców i pojazdów.

1.5 Pod względem technicznym, oleje muszą umożliwić rozpuszczenie naturalnej i syntetycznej gumy i innych materiałów, używanych w oponach; muszą być długotrwałe i stabilne; muszą się dobrze rozprowadzać i pozostawać związane z gumową formą; muszą funkcjonować w różnych warunkach temperaturowych i różnej wilgotności; muszą być bezpieczne w produkcji i użytkowaniu. Oleje muszą być również: dostępne w dużych ilościach, produkowane zgodnie z powszechnie uzgodnionymi specyfikacjami przez wielu konkurujących ze sobą dostawców, przy kosztach poniżej cen gumy aby zredukować ogólny koszt opon.

1.6 Wysoce aromatyczne oleje, które spełniają te specyfikacje są tradycyjnie dostarczane przez wiodących producentów olejów, jako destylowane ekstrakty aromatyczne (DAE). Wymagana zdolność rozpuszczania zależy od obecności znaczących poziomów policyklicznych węglowodorów aromatycznych. Wraz z niszczeniem się bieżnika opony należy założyć, że policykliczne węglowodory aromatyczne są uwalniane do środowiska. Tak czy owak uwolnienia te są znaczące w porównaniu do innych uwolnień jakie są przedmiotem dyskusji. Jednakże w Europie trwa proces zamiany na inne oleje i istnieje potrzeba jego pomyślnego zakończenia.

1.7 Jest to przede wszystkim ważne, gdyż światowa podaż DAE staje się również ograniczona, podczas gdy unowocześnione rafinerie koncentrują się obecnie na produkcji wyższej jakości produktów w pełni uwodornionych (tzn. z niską aromatywnością i zdolnością rozpuszczania) oraz na 'czystej' benzynie i produktach paliwowych.

1.8 Zważywszy, że około 300 milionów opon jest produkowanych co roku w Europie, a światowy rynek rozcieńczalników olejowych i olejów specjalnych dla przemysłu oponiarskiego wynosi niemal 1 milion ton, dokonanie tego w oszczędny sposób, jednocześnie prowadząc działania mające na celu bezpieczeństwo i wysokie osiągi przy niskich lub możliwych do zaakceptowania kosztach, jest głównym wyzwaniem zarówno dla dostawców olejów, producentów opon jak i urzędów regulacyjnych.

1.9 Dotąd zaproponowano dwa wzory olejów, które nie są rakotwórcze. Wymagają one zróżnicowanego stopnia inwestycji ze strony dostawców oleju i różnych zmian we wzorach ze strony firm z branży oponiarskiej. Są one znane odpowiednio jako słaby solwat ekstrakcyjny (MES) i oczyszczony destylat ekstraktu aromatycznego (TDAE). Inne oleje mogą być opracowane przez innych dostawców poza Europą.

1.10 Na tyle, na ile można to określić (gdyż na bardzo konkurencyjnym rynku opon szczegóły nie są publicznie dostępne), dokonano już pewnych zastąpień – na przykład w oponach zimowych i w przypadku samochodów ciężarowych, gdzie elastyczność bieżnika jest mniej ważna. Jednakże powszechnie wiadomo, że przekształcenie opon letnich o wyższych parametrach zajmie więcej czasu, nie wspominając już o oponach do samochodów wyścigowych i samolotów. Nie ma też gotowych zdolności produkcyjnych dla MES i TDAE, poza już wspomnianą ograniczoną dostępnością DAE.

1.11 W celu dokonania pożądaných zmian, terminowo i zgodnie z innymi przepisami legislacyjnymi UE zarówno odnośnie konkurencji jak i zdrowia i bezpieczeństwa, przedstawiciele sektorów przemysłu (CONCAWE, IISRP i BLIC) podjęli pracę z Komisją i innymi organami nadzorującymi, w celu uzgodnienia odpowiedniego podejścia ze strony producentów i uzgodnienia odpowiednich ram regulacyjnych. Wciąż do wykonania pozostają testy w celu określenia, które oleje są akceptowalne do użytku w Europie oraz testy dla importowanych opon, które mają udowodnić, że akceptowalne oleje o niskim poziomie policyklicznych węglowodorów aromatycznych są używane w gotowych artykułach.

2. Streszczenie propozycji Komisji

2.1 W lipcu 2003 r. Komisja zaproponowała ogólne restrykcje dla metali ciężkich i policyklicznych węglowodorów aromatycznych w powietrzu. EKES przedłożył swoją opinię odnośnie tej pierwszej propozycji w lutym 2004 r. Obecny projekt, opublikowany również w lutym 2004 r., stara się stworzyć Wewnętrzny Rynek, jak również zapewnić wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego, umieszczając pewne policykliczne węglowodory aromatyczne w załączniku 1 dyrektywy 76/769/EWG. Zawarte na liście policykliczne węglowodory aromatyczne nie są substancjami o wysokim poziomie produkcyjnym (HPV) i nie pojawiały się one na żadnej z czterech list priorytetowych dla oceny istnieją-

cych substancji. Niemniej jednak są one uważane za grupę stanowiącą Stałe Zanieczyszczenia Organiczne (POP) zgodnie z odpowiednim Protokołem i Konwencją UN ECE.

2.2 Jeden konkretny policykliczny węglowodór aromatyczny (PAH), benzo(a)piren (BaP, numer CAS 50-32-8) został sklasyfikowany w ramach dyrektywy 67/548/EWG, jako rakotwórczy mutagenny oraz mający toksyczny wpływ na rozrodczość w Kategorii 2. W niniejszym dokumencie proponuje się, żeby był on ilościowym i jakościowym znacznikiem obecności innych policyklicznych węglowodorów aromatycznych.

2.3 Rozcieńczalniki olejowe nie mogą być wprowadzane na rynek i używane do produkcji opon, jeżeli zawierają więcej niż 1mg/kg BaP lub ponad 10mg/kg sumy wszystkich umieszczonych na liście policyklicznych węglowodorów aromatycznych.

2.4 Komisja przyznaje, że należy wciąż rozwiązać wiele problemów technicznych. Dlatego też data ogólnego zastosowania przepisów dyrektywy wyznaczona została na 1 stycznia 2009 r. Opony samochodów wyścigowych zostaną objęte przepisami dyrektywy od 1 stycznia 2012 r., a opony samolotów w późniejszym terminie, który zostanie jeszcze określony. Brak stosowanych zharmonizowanych metod prowadzenia testów na zawartość policyklicznych węglowodorów aromatycznych w rozcieńczalnikach olejowych i oponach, np. zgodnych z CEN lub ISO, nie powinien opóźnić wprowadzenia w życie dyrektywy.

2.5 Komisja pragnie zwrócić uwagę, że przeprowadziła konsultacje z Komitetem Naukowym ds. Toksyczności, Ekotoksyczności i Środowiska (CSTEE) odnośnie odkryć naukowych związanych z niekorzystnym wpływem na zdrowie policyklicznych węglowodorów aromatycznych.

2.6 Państwa Członkowskie opublikują przepisy prawa, konieczne do spełnienia wymogów niniejszej dyrektywy w ciągu jednego roku. Termin ten obowiązuje od daty wejścia w życie niniejszej propozycji, po konsultacjach, wymaganych zgodnie z art. 95 Traktatu, z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym (EKES) oraz po realizacji procedury współdecydowania z Parlamentem Europejskim.

3. Uwagi ogólne

3.1 Niniejsza propozycja, która uzupełnia inne kontrole policyklicznych węglowodorów aromatycznych, oparta jest o raporty na temat rzekomych wpływów na zdrowie i środowisko naturalne wywieranych przez odpady opon z niemieckiego Umweltbundesamt (UBV) z dnia 18 marca 2003 r. i Państwowego Inspektoratu Środków Chemicznych Szwecji (KEMI) z dnia 27 marca 2003 r. Policykliczne węglowodory aromatyczne zostały zbadane przez Komisję Naukową d/s Toksyczności, Toksyczności Ekologicznej i Środowiska (CSTEE), zgodnie z przedłożoną opinią przyjętą w czasie 40 sesji plenarnej w dniach 12-13 listopada 2003 r.

3.2 CSTEEO uzgodniło, z powyżej podanych powodów, że policykliczne węglowodory aromatyczne, jako grupa, powinny być uważane za prawdopodobne czynniki rakotwórcze dla człowieka oraz, że policykliczne węglowodory aromatyczne są emitowane do środowiska w wyniku zużycia opon. Dało to jednak zaledwie częściowe poparcie dla zastosowania BaP jako ilościowego i jakościowego znacznika dla innych policyklicznych węglowodorów aromatycznych i poważnie poddało w wątpliwość ogólny wpływ tej drogi emisji.

3.3 Podsumowując, emisje PAH pochodzące ze zużytych opon stanowią mniej niż 2% całkowitego wpływu na człowieka, podczas gdy środki wymienione w pkt. 1.1 stanowią pozostałe 98+%. Jest to zgodne z kolejną oceną Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), z której wynika, że główną przyczyną zanieczyszczenia powietrza i związanych z tym chorób, łącznie z rakiem, jest palenie oraz spalanie drewna i węgla w celu ogrzewania i przygotowywania posiłków. Dlatego też CSTEEO zdecydowała, że „ograniczenie policyklicznych węglowodorów aromatycznych w oponach nie wpłynie znacząco na stężenie policyklicznych węglowodorów aromatycznych w powietrzu i osadach”.

3.4 Wynika z tego, że stwierdzenie, iż dyrektywa „przyniesie korzyści pod względem zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia człowieka i środowiska” nie może być potwierdzone. Rozcieńczalniki olejowe są już oznakowane i można obchodzić się z nimi bezpiecznie w miejscu pracy, zgodnie z istniejącą legislacją dotyczącą Substancji Niebezpiecznych. Stąd, propozycja ta nie przyniesie żadnych korzyści w miejscach pracy a przyniesie minimalne korzyści dla środowiska.

3.5 Należy również zwrócić uwagę, że niniejszy projekt, podobnie jak dwudziesta szósta poprawka do dyrektywy Rady 76/769/EWG jest próbą ograniczenia stężenia naturalnie występującego chromu VI w cemencie i odnośnie której EKES przedłożył swoją opinię w marcu 2003 r., a także poszerza zakres dyrektywy do lub powyżej jej planowanych ograniczeń. Policykliczne węglowodory aromatyczne nie są ani celowo wytwarzane ani wprowadzane na rynek jako takie. Zostało to uwzględnione w załączniku – gdzie ograniczenia prawidłowo dotyczą produktów zawierających policykliczne węglowodory aromatyczne – ale nie w tytule, wobec czego należy wnieść poprawki.

3.6 Tytuł i tekst są również mylące, odwołując się do „pewnych policyklicznych węglowodorów aromatycznych” jako konkretnej i znaczącej grupy. Biorąc pod uwagę to, na co zwraca uwagę CSTEEO, bardzo niewiele policyklicznych węglowodorów aromatycznych zostało scharakteryzowanych, a nawet mniejsza liczba z nich okazała się mało prawdopodobnym czynnikiem rakotwórczym, należy wnioskować, że cała klasa stanowi zagrożenie w przypadku gdy może mieć miejsce oddziaływanie na ludzi. Zatem restrykcje w zakresie wprowadzania do obrotu i korzystania powinny dotyczyć „olejów bogatych w policykliczne węglowodory aromatyczne używane w produkcji opon, i opon zawierających te oleje”.

3.7 Biorąc pod uwagę powyższe oraz zbieżność z poprzednimi propozycjami Komisji w zakresie metali ciężkich i policyklicznych węglowodorów aromatycznych w powietrzu, można utrzymywać, że dyrektywa ta jest niepotrzebna i powinna być wycofana. Rynek uległ podzieleniu i przynajmniej dwa produkty potrzebne są do zastąpienia jednego używanego uprzednio. Brak jest wystarczającej wydajności produkcyjnej aby sprostać wymaganiom. Wciąż istnieją obawy odnośnie bezpieczeństwa zastępczych rozwiązań; jeżeli bieżniki produkowane z niską zawartością olejów z zawartością policyklicznych węglowodorów aromatycznych zawiodą w użytku, rzeczywiste zgony zastąpią hipotetyczne zgony, wykorzystywane do uzasadnienia działań zapobiegawczych.

3.8 EKES zdaje sobie sprawę z tych obaw, ale, biorąc pod uwagę wszystkie aspekty, uważa że dyrektywa musi być kontynuowana, w ścisłej konsultacji z przemysłami, na jakie ma ona wpływ, w celu dokonania udanego przejścia do powszechnego stosowania rozcieńczalników olejowych o niskim poziomie policyklicznych węglowodorów aromatycznych w produkcji opon na całym świecie. Dlatego też utworzenie efektywnego, konkurencyjnego i niezawodnego Rynku Wewnętrznego dla tych produktów w Europie jest wystarczającą i odpowiednią przesłanką dla tej propozycji.

3.9 Czas wprowadzenia umowy dotyczącej testów, jakie mają być stosowane w celu określenia, które oleje mogą być dopuszczone do użytku jest bardzo ważny. Obecny załącznik sugeruje przeprowadzanie testów na obecność pojedynczych policyklicznych węglowodorów aromatycznych. Jest to nieadekwatne w przypadku ciągłego funkcjonowania rafinerii działających na dużą skalę, gdzie rzeczywiste chemiczne składniki konkretnych strumieni są zróżnicowane przy przetwarzaniu ropy naftowej. Inne testy, takie jak IP-346, pochodzący z Instytutu Ropy Naftowej (który kontroluje całkowitą zawartość policyklicznych węglowodorów aromatycznych poprzez pomiar ilości w zakresie od trój- do pięciopierścieniowych policyklicznych węglowodorów aromatycznych podlegających wyekstrahowaniu przez solwent DMSO) są już stosowane w branżach naftowej, gumowej i oponiarskiej, w świetle dyrektywy 67/548/EWG. Badania przeprowadzane przez CONCAWE dla branży naftowej podtrzymują opinię CSTEEO, według której pojedynczy pomiar BaP daje słabą współzależność z całkowitym potencjalnym działaniem rakotwórczym. Zatem, zdecydowanie rekomendowane jest stosowanie IP-346 w celu zdefiniowania i testowania różnych rozcieńczalników olejowych.

3.10 W celu ochrony przemysłu oponiarskiego w Europie – oraz środowiska naturalnego, jeżeli będzie to dla niego korzystne – musi istnieć podobny test dla olejów używanych w importowanych oponach. Szkic standardu pochodzący z Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej (ISO TC 45/SC 3 N z dnia 29 października 2003 r.) proponuje, w celu przeprowadzenia kontroli i przedłożenia komentarzy, metodę testową służącą określeniu typu oleju w mieszkankach gumowych. Sfinalizowanie tej pracy powinno zakończyć się sukcesem przed wdrożeniem tej dyrektywy.

3.11 Zważywszy na powyższe, powinno być możliwe usunięcie obecnych restrykcji w dostawach, w szczególności odnośnie TDAE, który wymaga wyższych nakładów inwestycyjnych niż MES. Niemniej jednak, wszystko to jest czasochłonne, a obecne wymagania ukończenia zmian dla wszystkich opon ogólnego zastosowania do 1 stycznia 2009 r. wydają się być coraz bardziej nierealistyczne. Uwzględniając, że korzyści tej propozycji będą prawdopodobnie minimalne, a koszty i zagrożenia nieudanych zmian są znaczące, EKES proponuje, aby końcowy termin został wydłużony o 12 miesięcy, do 1 stycznia 2010 r. Nawet w tym przypadku pociągnie to za sobą znaczące negocjacje pomiędzy różnymi zainteresowanymi stronami, które są konkurencyjne wobec siebie. Komisja nadal odgrywać będzie kluczową rolę w ułatwianiu tego procesu, w ramach ograniczeń jakie niesie ze sobą prawo UE i ostatecznie w doprowadzeniu go do pomyślnego zakończenia.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 W świetle powyższego, tytuł niniejszego projektu i kolejne sformułowania powinny być zgodne z ogólnym celem wprowadzenia restrykcji w dopuszczaniu do obrotu i korzystaniu „z olejów bogatych w policykliczne węglowodory aromatyczne, używanych w produkcji opon, oraz restrykcji w dopuszczaniu do obrotu i korzystaniu z oponach zawierających te oleje”.

4.2 Powinno to być odzwierciedlone w załączniku poprzez nałożenie ograniczeń dla wprowadzania do obrotu i korzystania z olejów używanych w produkcji opon, mających więcej niż 3 % DMSO, ulegających wyekstrahowaniu według IP-346 i dlatego też klasyfikowanych jako rakotwórcze w świetle dyrektywy 67/548/EWG. Wszelkie odniesienia do BaP jako znacznika oraz do innych indywidualnych policyklicznych węglowodorów aromatycznych powinny zostać usunięte.

4.3 Należy opracować międzynarodową metodę testów w celu charakteryzacji olejów w mieszankach gumowych, w konkretnych oponach i uwzględnić ją w tej dyrektywie.

4.4 Należy przeznaczyć odpowiedni czas dla przemysłu gumowego i oponiarskiego w celu ukończenia prowadzonych prac wdrażających zmiany oraz dla przemysłu naftowego w celu dokonania inwestycji i dostarczenia wymaganych surowców. Obecnie uważa się, że wszystkie strony mogą spełnić te wymagania do dnia 1 stycznia 2010 r. Data ta powinna być zatem uwzględniona w tym projekcie jako termin początkowy. Derogacje dla opon w samochodach wyścigowych, samolotach i innych końcowych zastosowaniach o wysokich parametrach powinny być uzgodnione z zainteresowanymi stronami. W związku z tym trudno jest dojrzeć jakiegokolwiek wymierne korzyści z tych zmian, wobec oczywistego ryzyka jakie płynie z niewypełnienia ich, dla wszystkich branż pod uwagę stron.

Bruksela, 27 października 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2702/1999 w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych w państwach trzecich oraz rozporządzenia (WE) nr 2826/2000 w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym

COM(2004) 233 final – 2004/0073 CNS

(2005/C 120/08)

Dnia 21 kwietnia 2004 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 36 i 37 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Obszarów Wiejskich i Środowiska, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 września 2004 r. Sprawozdawcą był **Leif E. NIELSEN**.

Na 412. sesji plenarnej w dniach 27-28 października 2004 r. (posiedzenie z dnia 27 października 2004 r.) Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 171 do 1, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Informacje ogólne

1.1 Współfinansowanie przez Unię Europejską kampanii informacyjnych i działań promocyjnych dotyczących produktów rolnych na terenie UE i poza nią odbywało się do roku 1999 w ramach różnych programów wspólnej organizacji rynku. Następnie na podstawie rozporządzeń (WE) nr 2702/1999 i (WE) nr 2826/2000 dotyczących państw trzecich i rynku wewnętrznego przepisy sektorowe zostały zastąpione bardziej horyzontalną strategią mającą na celu wspieranie własnych działań promocyjnych państw członkowskich i przedsiębiorstw. Pierwsze z tych rozporządzeń wygaśnie pod koniec 2004 r., o ile nie zostanie przedłużone. Zgodnie z wymogami zapisanymi w tych rozporządzeniach Komisja w marcu 2004 r. przedstawiła szczegółowe sprawozdanie w sprawie ich stosowania, w którym znajdują się propozycje dotyczące uproszczeń i ulepszeń.

1.2 Jeśli chodzi o rynek wewnętrzny UE, to skandale związane z gąbczastym zwyrodnieniem mózgu u bydła, dioksynami i listeriozą podkreśliły potrzebę zwiększenia zaufania do europejskiej żywności i rozpowszechniania informacji dotyczących systemów kontroli mających na celu zagwarantowanie jakości i identyfikowalności. Dlatego też duże znaczenie przypisuje się kwestii informowania o takich aspektach jak: prawdziwość odnosząca się do jakości, bezpieczeństwa, etykietowania, identyfikowalności, systemy chronionych oznaczeń geograficznych, oznaczeń pochodzenia, świadectwa o szczególnym charakterze oraz o produkcji ekologicznej i produkcji zintegrowanej, a wszystko to w celu polepszenia obrazu europejskich produktów w oczach konsumentów.

1.3 Co do państw trzecich, to aktualny system ma również na celu rozpowszechnianie informacji na temat wysiłków, które Unia Europejska wkłada w zapewnienie jakości i bezpieczeństwa, jak również właściwości produktów pochodzących z określonych regionów oraz wymogów dotyczących jakości produktów ekologicznych. Zarówno na terytorium UE jak i w państwach trzecich środki używane w tym celu obejmują kampanie informacyjne, działania z zakresu public relations, działania promocyjne i reklamę, jak również udział w targach i

wystawach, które mogą przygotować grunt dla kampanii krajowych i prywatnych mających na celu zwiększenie udziału rynkowego własnych produktów.

1.4 Wkład UE w programy promocyjne stanowi z reguły 50 %; właściwe stowarzyszenia zawodowe i międzyzawodowe wnoszą 30 %, a państwa członkowskie 20 %, przy czym w przypadku dwóch ostatnich mogą zostać do tego celu wykorzystane opłaty parafiskalne. Wydatki poniesione przez państwa członkowskie traktowane są jako interwencje i są refundowane przez Komisję.

1.5 Organizacje europejskie lub krajowe powinny we własnym zakresie podjąć inicjatywy dotyczące programów, natomiast Państwa Członkowskie są odpowiedzialne za zarządzanie, kontrolę i płatności. Dla ochrony wymiaru europejskiego pierwszeństwo mają programy przedkładane wspólnie przez co najmniej dwa Państwa Członkowskie i organizacje zawodowe. Jednakże programy te w praktyce napotykać na całą serię przeszkód, które wynikają z różnic w przepisach i procedurach administracyjnych, jak również z braku zaangażowania ze strony niektórych państw członkowskich. Ponadto koordynacja, kontrola i administracja wymagają od podmiotów składających propozycje poświęcenia dużej ilości czasu i środków.

1.6 Propozycje, o których mowa, mają na celu zmniejszenie niedogodności istniejących ze względu na złożoność przepisów administracyjnych i biurokracji, jak to Komisja szczegółowo wyjaśnia w swoim sprawozdaniu. Proponowane zmiany mają poza tym zapewnić, by programy, co do swojej istoty, odznaczały się przesłaniem o rzeczywistym znaczeniu europejskim.

2. Uwagi ogólne

2.1 Reforma wspólnej polityki rolnej i zwiększenie konkurencji na rynkach potwierdza potrzebę systemu, o którym tutaj mowa. Podobnie wsparcie udzielane przez konkurujące ze sobą państwa kampaniom informacyjnym i promocyjnym na rynkach wywozu uzasadnia utrzymanie systemu wspólnotowego zarówno na terytorium Unii jak i poza nią.

2.1.1 Istnieje jednakże znacząca potrzeba uproszczenia i udoskonalenia systemu. Po zasięgnięciu opinii organizacji zawodowych i innych zainteresowanych stron Komisja opracowała wyczerpującą propozycję aktualizacji, o której tutaj mowa, w celu uproszczenia procedur administracyjnych oraz zapewnienia możliwie najbardziej zadowalającego funkcjonowania systemu.

2.2 Jak wskazuje Komisja, za wcześnie jest jeszcze, aby oceniać funkcjonowanie nowego systemu. Stopniowe jego wdrożenie rozpoczęło się dopiero w 2001 r. dla państw trzecich oraz w 2002 r. dla rynku wewnętrznego. W 2003 r. system został po raz pierwszy zastosowany w całości. Dlatego też, jak proponuje Komisja, niezbędne jest sporządzenie pod koniec 2006 r. nowego sprawozdania, które przeanalizuje funkcjonowanie systemu po reformie, co umożliwi dodatkowo ocenę jego wdrożenia w nowych państwach członkowskich UE

2.3 Z tego względu wiele organizacji dopiero teraz zapozna się z przepisami i wymogami administracyjnymi systemu. Część przedstawionych propozycji programów ma jednak, jak zauważa Komisja, jedynie ograniczone znaczenie z europejskiego punktu widzenia. Dlatego też należy kłaść większy nacisk z jednej strony na programy, których zakres jest znaczący w kontekście Unii Europejskiej, zaś z drugiej strony na konieczność zapewnienia współdziałania między działaniami na poziomie krajowym i działaniami na poziomie wspólnotowym.

2.4 W trosce o przejrzystość Unia Europejska powinna szczególnie po rozszerzeniu starać się opracować możliwie jak najprostsze przepisy ramowe. Chociaż programy wewnętrzne i zewnętrzne różnią się pod względem celów i treści, podział na dwa rozporządzenia wynika z ich historii. W trosce o dalsze uproszczenie zasad należy, kiedy tylko stanie się to możliwe, połączyć te rozporządzenia w jedno rozporządzenie wspólne, tak by zapewnić jeszcze łatwiejsze z nich korzystanie. Przepisy zawarte w obu aktach są w znacznej części identyczne, a różnice najczęściej nieuzasadnione. Propozycje zmian rozporządzeń, o których mowa, są również identyczne pod względem przedstawienia propozycji programów, podejmowania decyzji i kontroli.

2.5 Pomoc dla działań informacyjnych, promocyjnych i reklamowych w odniesieniu do produktów rolnych i środków spożywczych przyznawana jest ponadto na podstawie przepisów dotyczących rozwoju obszarów wiejskich, odmiennych od uregulowań, o których tu mowa. Pomijając fakt, że ostatnio sprecyzowano dokładniej różnicę między zakresami zastosowania każdego z systemów, Komisja powinna już teraz podjąć się oceny, co należy uczynić w celu uniknięcia dublowania działań. Nie ma więc żadnego powodu, aby dalej odkładać dyskusję, jak to proponuje Komisja.

2.6 Współfinansowanie przez UE powinno przebiegać w takich samych warunkach jak do tej pory, a uwzględniając rozszerzenie oraz przyszłe potrzeby należałoby zwiększyć środki budżetowe. System może zatem przyczynić się do integracji i ustanowienia jednolitego rynku dla różnych obszarów produktów z uwzględnieniem odmienności i różnorodności

gastronomicznej. Dlatego europejskie organizacje zawodowe powinny bardziej angażować się we wdrażanie kampanii informacyjnych, które dostarczą informacji o jakości produktów i różnorodności upodobań konsumentów na terytorium UE. Rynki państw trzecich powinny być traktowane priorytetowo przy jednoczesnym stopniowym wycofywaniu dopłat do eksportu i przy uwzględnianiu rzeczywistych możliwości wdrożenia skutecznych programów.

2.7 Fakt, że aktualny system wykorzystywany jest jedynie w ograniczonym zakresie na rynkach państw trzecich, jest spowodowany m.in. wymogiem, według którego programy powinny jedynie dotyczyć ogólnych kampanii. Konsekwencją tego jest, że najbardziej znaczące przedsiębiorstwa będące członkami organizacji zawodowych powstrzymują się od działania i nie chcą uczestniczyć w finansowaniu programów. Wykluczone jest przyznanie wsparcia konkretnym markom i w konsekwencji konkretnym przedsiębiorstwom. Aby jednak środki mogły mieć dostrzegalny wpływ na rynki eksportowe, Komisja powinna wykazać pewną elastyczność w kampaniach i podobnych działaniach i zaakceptować dopuszczenie wyważonej liczby marek jako integralnej części kampanii ogólnej, tak by możliwe było ustalenie związku pomiędzy przesłaniem kampanii a produktami dostępnymi na rynku, starając się pogodzić względy ogólne i jednostkowe, aby wywołać efekt synergii. W żaden sposób nie wpłynie to na zmianę przesłania kampanii, ułatwi natomiast nabywcom i klientom znaleźć na rynku produkty prezentowane w jej ramach. Coraz większą wagę przywiązuje się również do pochodzenia produktów na terytorium Unii Europejskiej. Jeżeli jednak rynek jest już zdominowany przez marki, działania promocyjne Unii Europejskiej mają ograniczoną wartość dodaną, gdyż w takich przypadkach prywatne znaki firmowe konkurują ze sobą nawzajem, przeznaczając wysokie budżety na reklamę w celu zwiększenia swojego udziału w rynku.

2.8 Nie ma powodu, dla którego należałoby zmieniać stawki współfinansowania Państw Członkowskich oraz organizacji zawodowych. Problem polega na tym, iż niektóre Państwa Członkowskie wykazują brak zaangażowania lub mają trudności ze spełnieniem warunków współfinansowania. Oznacza to, że organizacje zawodowe z tych krajów są pozbawione możliwości korzystania z systemów, chyba że finansowanie zapewnione zostanie przez opłaty parafiskalne. Dla uproszczenia administracji należałoby znieść aktualne degresywne stawki współfinansowania dla programów wieloletnich i ustalić stopę współfinansowania przez Unię Europejską na 50 %.

2.9 Traktowanie opłat parafiskalnych jako środka finansowania implikuje już samo w sobie, że niektóre organizacje pokrywają w rzeczywistości 50 %. Taką możliwość powinno się zachować. Oznacza to jednakże, że należałoby złagodzić reguły dotyczące obowiązkowego 20 % udziału państw członkowskich w taki sposób, by państwa członkowskie mogły podejmować indywidualne decyzje o wysokości finansowania, które chcą przyznać danemu programowi. Wobec powyższego minimalny – powiedzmy 20 % – wkład ze strony organizacji powinien być obowiązkowy.

2.10 Komitet jest zdania, że powinna istnieć możliwość wspierania promocji kwiatów i roślin na rynkach krajów trzecich tak samo, jak się to robi na rynku wewnętrznym.

2.11 Podporządkowanie zasad regulujących wysokość finansowania Państw Członkowskich w ramach tego systemu postanowieniom traktatowym w zakresie pomocy publicznej stanowi administracyjne utrudnienie i nie służy żadnemu obiektywnemu celowi. Zatem proponowane odstępstwo od procedury notyfikacji powinno stosować się od samego początku w taki sam sposób, jak w przypadku środków na rzecz rozwoju regionalnego.

2.12 Uwzględniając potrzebne nakłady administracyjne i znaczną liczbę programów o mniejszym znaczeniu, które nie mają żadnego wpływu na rynki, o których tu mowa, wskazane byłoby ustalenie minimalnego i maksymalnego budżetu dla wybranych programów. Należy dać pierwszeństwo tym programom, których czas trwania jest wystarczająco długi, a budżet odpowiednio wysoki, mogły one rokować optymalne wyniki.

2.13 W przypadku produktów ekologicznych na rynku UE istnieje potrzeba włączenia w jak najszerszym zakresie krajowych i prywatnych procedur certyfikacji i nadzoru do wspólnego systemu Unii Europejskiej stosowanego do takich produktów. Proces ten został już zapoczątkowany i należy go w miarę możliwości wspierać poprzez kampanie informacyjne, w celu ustanowienia autentycznego rynku wewnętrznego produktów ekologicznych, który zastąpi systemy krajowe i prywatne. Na dzień dzisiejszy efekty organizowanych w państwach trzecich kampanii informacyjnych dotyczących produktów ekologicznych pochodzących z UE są niewielkie. Ustanowienie rynku wewnętrznego produktów ekologicznych stanowi zasadniczy warunek wstępny wprowadzenia tych produktów na rynki krajów trzecich. Do tej pory pojawiały się problemy dotyczące wzajemnego uznawania różnych systemów, na przykład między UE a Stanami Zjednoczonymi.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Należy rozważyć możliwość podjęcia bardziej radykalnych działań, niż określone w propozycji, w odniesieniu do wewnętrznego podziału kompetencji i odpowiedzialności między państwami członkowskimi a Komisją. Tak samo istnieje potrzeba uproszczenia i bardziej przejrzystego podziału zadań i kompetencji, wzięwszy pod uwagę dużą liczbę komitetów i organów zaangażowaną w ustanawianie zasad oraz w proces wyboru, wdrażania, nadzorowania i kontroli. Proponuje się zatem stworzyć grupy robocze ad hoc, składające się z przedstawicieli Państw Członkowskich i/lub ekspertów posiadających specjalistyczną wiedzę w dziedzinie promocji i reklamy, którzy potrafią odpowiednio doradzać Komisji przy formułowaniu strategii funkcjonowania systemu i ustanawianiu środków wykonawczych potrzebnych do jego stosowania.

3.2 Proponowana zmiana dotycząca wyboru organów wykonawczych stanowi znaczne uproszczenie. W zależności od charakteru kampanii właściwe organizacje muszą same wykonywać pewne zadania w ramach programu, a organ wykonawczy może zostać wybrany dopiero podjęciu decyzji przez Komisję.

3.3 Proponowane zmiany są w pewnym stopniu odpowiedzią na różne krytyczne uwagi, dotyczące zwłaszcza czasu, jaki dzieli złożenie wniosku od ostatecznej decyzji, poziomu szczegółowości wymaganego na tym wczesnym etapie, jak również braku przejrzystości decyzji. Jednocześnie należy także rozważyć złagodzenie uciążliwych wymogów w zakresie sprawozdawczości.

3.4 Z zadowoleniem przyjmuje się proponowaną elastyczność, pozwalającą Komisji na inicjowanie kampanii informacyjnych i działań promocyjnych w celu zapewnienia bardziej równego udziału różnych sektorów produkcji, biorąc pod uwagę przewagę wniosków z branży owocowo-warzywnej oraz fakt, że inne sektory są całkowicie zaniedbywane lub przyciągają niewielką uwagę. Jednakże praktyczne zastosowanie tej koncepcji nasuwa szereg pytań; dotyczy to m.in. wzmianki o załącznikach ograniczających wykaz krajów i produktów mogących korzystać z unijnej promocji.

3.5 W przypadku produkcji ekologicznej, we wszelkich działaniach informacyjnych i promocyjnych logo UE powinno być wyraźnie wyeksponowane celem zwiększenia poziomu świadomości i wiedzy na temat wspólnotowego systemu certyfikacji i nadzoru oraz celem promowania harmonizacji systemów krajowych. Logo to przedstawia m.in. dwanaście gwiazdek i symbolizuje Unię Europejską. Z tego też powodu należy złagodzić wymóg prezentacji flagi UE w materiałach promocyjnych według konkretnie określonych zasad. Stosowanie obecnych wymogów prowadzi do sytuacji, w której w tych samych materiałach promocyjnych pojawiają się różne loga UE. Równocześnie załączane są loga produktów ekologicznych poszczególnych krajów oraz symbole miejsca pochodzenia, wskutek czego przekazywany komunikat traci swoją wyrazistość. Na przykład w kampaniach wspierających program LIFE używa się logo LIFE, które przedstawia również dwanaście gwiazdek, ale nie flagę Unii Europejskiej.

3.6 Obowiązujący obecnie wymóg, zgodnie z którym zamieszczanie krajowego logo produkcji ekologicznej jest dopuszczalne jedynie w przypadku, gdy w grę wchodzi dalej idące przepisy krajowe, ma charakter dyskryminujący i sprzeczny z zasadą harmonizacji. W projekcie europejskiego planu działania w zakresie żywności i produkcji ekologicznej⁽¹⁾ proponuje się zatem stosowanie logo krajowego jednocześnie z logo UE.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego: Europejski plan działania w zakresie żywności i produkcji ekologicznej, COM(2004) 415 final.

3.7 EKES wzywa Komisję do sporządzenia objaśniającego procedurę vademecum dla podmiotów gospodarczych; vademecum takie będzie użyteczne nie tylko dla nich, ale i dla organów publicznych, którym pomoże również w ich działaniach kontrolnych, przyczyniając się w rezultacie do powodzenia całokształtu nowej polityki promocji produktów wspólnotowych.

3.8 Przedmiotowe rozporządzenia obowiązują od niedawna, można już jednak ustalić istotne potrzeby, które należy uwzględnić na przyszłość. W szczególności mamy na myśli

dbałość, z jaką Komisja winna koordynować różnorodne działania, aby uniknąć dublowania prac i sprzecznych komunikatów, które mogą tylko pogorszyć skuteczność promocji.

4. Podsumowanie

4.1 Propozycja Komisji powinna zostać przyjęta z uwzględnieniem powyższych uwag dotyczących konieczności dalszych uproszczeń.

Bruksela, 27 października 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przemian w przemyśle oraz pomocy publicznej w sektorze stalowym

(2005/C 120/09)

W dniu 29 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił zgodnie z art. 29 ust. 2 swojego Regulaminu wewnętrznego wydać opinię w sprawie *przemian w przemyśle oraz pomocy publicznej w sektorze stalowym*.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, która była odpowiedzialna za prace Komitetu na ten temat, przyjęła opinię w dniu 9 września 2004 r. Sprawozdawcą był **Göran Lagerholm**, a współsprawozdawcą **Albrecht Emil Kormann**.

Na 412 sesji plenarnej w dniach 27-28 października 2004 r. (posiedzenie z dnia 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 154 do 3, przy 11 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię.

1. Wprowadzenie do opinii, jej cele i zakres; definicje pojęć

1.1 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej koncentruje się na relacji pomiędzy przemianami w przemyśle a pomocą publiczną, co zilustrowane zostało na przykładzie sektora stalowego.

1.2 Autorzy niniejszej opinii z inicjatywy własnej pod terminem „przemiany w przemyśle” rozumieją normalny, ustawiczny proces w danym sektorze przemysłowym polegający na aktywnym reagowaniu na dynamiczne trendy w danej gałęzi gospodarki w celu zapewnienia jego konkurencyjności i możliwości rozwoju.

1.3 Europa nie może pozostać na uboczu obecnych przekształceń w sektorze przemysłowym. W świetle narastającej globalizacji rynków struktury gospodarcze prędzej czy później będą musiały funkcjonować zgodnie z wydarzeniami na rynku światowym. W tym kontekście Unia Europejska musi spróbować odegrać aktywną rolę w definiowaniu ramowych warunków międzynarodowych.

1.4 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej została opracowana ze względu na następujące czynniki:

- wygaśnięcie traktatu EWWiS w 2002 r.;
- prywatyzację i restrukturyzację przemysłu stalowego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, związane z procesem przystąpienia tych krajów do UE;
- negocjacje prowadzone przez OECD w sprawie międzynarodowego Porozumienia w sprawie Subwencji w Przemysle Stalowym (SSA);
- najnowsze wydanie tzw. tabeli pomocy publicznej w UE („EU's State Aid Scoreboard”);
- komunikat Komisji Europejskiej zatytułowany „Wspieranie przekształceń strukturalnych: polityka przemysłowa dla poszerzonej Europy” (COM(2004) 274 final) z kwietnia 2004 r.; oraz
- raport Komisji skierowany do Rady oraz Parlamentu Europejskiego zatytułowany: „Pierwszy raport nt. monitoringu restrukturyzacji przemysłu stalowego w Republice Czeskiej i w Polsce” (COM(2004) 443 final) z 7 lipca 2004 r.

Niniejsza opinia z własnej inicjatywy analizuje na przykładzie przemysłu stalowego, jaki wpływ może mieć pomoc publiczna na proces niezbędnych przemian strukturalnych.

1.5 Przedsiębiorstwa, które nie otrzymują pomocy publicznej, dzięki której mogą chronić swoją konkurencyjność, są często w gorszej sytuacji niż przedsiębiorstwa, które ją otrzymują; negatywne skutki dla rozwoju takich przedsiębiorstw mogą być bardzo poważne i grożą nawet wyparciem ich z rynku. Pomimo doświadczeń zgromadzonych przez kilka dekad restrukturyzacji, przykład europejskiego przemysłu stalowego pokazuje, że politycznym decydom często trudno powstrzymać się od udzielania subwencji wielkim przedsiębiorstwom, zatrudniającym bardzo dużą liczbę pracowników i zagrożonym zamknięciem. Ogólnie rzecz biorąc oznacza to, że niewykorzystane moce produkcyjne i nieekonomiczne działania są sztucznie „podtrzymywane przy życiu” bez uwzględniania mechanizmów rynkowych. Natomiast niezbędne procesy dostosowawcze wdrażane są bardzo powoli.

1.6 Pomimo tego kręgi polityczne, gospodarcze oraz związki zawodowe są zgodne co do nieuchronności przemian w sektorze przemysłowym oraz potrzeby kształtowania tych przemian w drodze międzynarodowych porozumień ramowych (np. WTO, OECD, MOP). Przekonanie to wynika z wielu dekad przemian, których doświadczył już przemysł stalowy i węglowy. Restrukturyzację i konsolidację wraz z towarzyszącym im dialogiem społecznym uznaje się obecnie za warunki wstępne względnie ramy konieczne do zapewnienia konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich na coraz bardziej zintegrowanych rynkach.

1.7 W komunikacie w sprawie polityki przemysłowej wydanym pod koniec kwietnia 2004 r. ⁽¹⁾ Komisja Europejska zwróciła uwagę na fakt, że przemian w sektorze przemysłowym nie można utożsamiać z całkowitą deindustrializacją, która charakteryzuje się równoczesnym spadkiem zatrudnienia, produkcji i produktywności. Skutkiem całkowitej deindustrializacji jest utrata miejsc pracy o niskiej wydajności na rzecz krajów rozwijających się i nowo uprzemysłowionych, gdzie koszty siły roboczej są niższe. Głównym powodem takiego przepływu miejsc pracy jest fakt, że porównywalne struktury kosztów stały się korzystniejsze dla krajów spoza UE.

1.8 W swojej analizie polityki przemysłowej Komisja Europejska dochodzi jednak do wniosku, że deindustrializacja dotyczy obecnie obok przemysłu wydobywczego jedynie kilku innych sektorów (branży włókienniczej, odzieżowej, przemysłu skórzanego, stocznioowego, koksowniczego, przemysłu rafineryjnego oraz produkcji i przetwarzania paliw jądrowych oraz materiałów rozszczepialnych). O ile przemiany strukturalne są niewątpliwie bolesne dla poszczególnych regionów, to z ekonomicznego punktu widzenia są one korzystne dla ogółu, pod warunkiem, że są właściwie przewidziane, rozpoznane i że udzielone jest im odpowiednie wsparcie.

1.9 Proporcjonalny spadek udziału przemysłu w ogólnej aktywności gospodarczej jest wyrazem długotrwałego procesu

strukturalnego. O ile większość sektorów przemysłu, takich jak przemysł żelaza i stali, znacznie zredukowało liczbę zatrudnianych pracowników przez ostatnie kilka dziesięcioleci, to odnotowały one jednocześnie znaczny wzrost wartości dodanej ich produktów oraz wydajności siły roboczej.

1.10 Wzrost społecznego znaczenia sektora usług jest często uważany przez społeczeństwo za dowód tego, że proces przemian strukturalnych odbywa się kosztem przemysłu. Zmianę tę należy jednak rozpatrywać w aspekcie wzrastającej współzależności pomiędzy tymi dwoma sektorami. Przez ostatnich kilka dekad sektor przemysłu przetwórczego zlecał wykonanie niektórych usług (transport, logistyka, przetwarzanie danych itd.) dostawcom zewnętrznym. Konieczna jest zatem niezmierną ostrożność w interpretacji statystyk, dotyczących przemian w sektorze przemysłowym. Niewłaściwe wnioski, oparte na powierzchownych analizach lub politycznie motywowane półprawdy mogą szybko przynieść fatalne konsekwencje dla przemysłu.

1.11 W opartej na wiedzy Unii Europejskiej wartość dodana produkowana przez przemysł jest bardzo istotnym czynnikiem. Biorąc pod uwagę całkowitą wartość dodaną wypracowaną dla przemysłu przez inne sektory gospodarki, jasne się staje, że od początku lat 90 przemysł był nadal sprawą ogromnej wagi dla Unii Europejskiej. Dla przykładu w Niemczech przemysł nadal stanowi dobre 40 % wartości dodanej brutto – wliczając w to świadczenia pośrednie.

1.12 W obliczu blisko trzydziestoletnich, często bolesnych doświadczeń na polu prywatyzacji i restrukturyzacji przemysłu Komisja Europejska proponuje, by przyszłe działania restrukturyzacyjne (podejmowane w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w sektorze stalowym i innych sektorach) opierały się na doświadczeniu zdobytym przez unijny sektor stalowy przy wdrażaniu działań dostosowawczych.

1.13 W ostatnich dziesięcioleciach nastąpiły znaczne zmiany w środowisku politycznym, technicznym i gospodarczym, w którym funkcjonuje przemysł stalowy. Kryzysy naftowe, powstanie wspólnotowego rynku wewnętrznego, rozszerzenie Unii Europejskiej, a także globalizacja miały ogromny wpływ na ten sektor, który jest bardzo ważny dla innych sektorów przemysłu. Pomimo wszystkich wahań koniunkturalnych i strukturalnych, które miały miejsce od czasu pierwszego kryzysu w 1975 roku, poziom produkcji stali w UE jest zasadniczo stabilny. Stal, również obecnie, produkowana jest właściwie we wszystkich 15 Państwach Członkowskich starej UE. Jednakże dziś, dzięki postępowi technicznemu, do tej produkcji potrzeba jedynie około jednej trzeciej liczby pracowników z roku 1975. Udział procentowy przedsiębiorstw w sektorze stalowym unijnej Piętnastki, w których dominujący udział ma państwo spadł z 53 % w 1985 roku do niecałych 10 % obecnie. Ponadto, przedsiębiorstwa państwowe i prywatne w sektorze stalowym podlegają tym samym warunkom ekonomicznym.

⁽¹⁾ COM(2004) 274: komunikat ten jest obecnie analizowany w opinii CCMi 017, sprawozdawca: **Joost van Iersel**, oraz w opinii z inicjatywy własnej CCMi 014 w sprawie zmian siedziby firm, sprawozdawca: **José Isaias Rodríguez Garcia-Caro**.

1.14 Z uwagi na powyższe, Komisja ds. Przemian w Przemśle Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego podejmuje się analizy roli, jaką pomoc publiczna odgrywa w ogóle w kontekście przemian strukturalnych oraz roli, jaką pomoc państwowa odgrywała w odniesieniu do europejskiego przemysłu stalowego. Na potrzeby niniejszej opinii z inicjatywy własnej termin „sektor stalowy” oznaczać będzie wszelkie działania przemysłowe, związane z produkcją i zbytem stali oraz jego kluczową rolę w sektorach wykorzystujących stal w UE.

2. Pomoc publiczna i jej oddziaływanie

2.1 Pomoc państwa to wybiórcze dotacje, których udzielają instytucje państwowe wybranym gałęziom produkcji, a w efekcie również określonym grupom. Aby ustalić, czy dane działania stanowią pomoc publiczną, należy dokonać rozróżnienia pomiędzy działaniami, których celem jest udzielenie wsparcia niektórym przedsięwzięciom lub produkcji pewnych towarów zgodnie z art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego WE a działaniami ogólnymi, które są także stosowane w Państwach Członkowskich, ale których celem jest przyniesienie korzyści gospodarce w ogóle. Działania, które należą do tej drugiej kategorii, nie są uznane za pomoc publiczną w rozumieniu art. 87 ust. 1, są natomiast ogólnymi działaniami polityki gospodarczej stosowanymi w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw (np. ulgi podatkowe na cele inwestycyjne).

2.2 Powinno się jednakże mieć na uwadze, że w gospodarce rynkowej, działania gospodarcze są warunkowane popytem i popytem, a koordynowane przez mechanizm cenowy. Wszelkie działania, które stanowią zagrożenie dla roli ceny w dostarczaniu informacji, wskazówek i bodźców, mogą być szkodliwe.

2.3 Pomoc publiczna może długotrwale zagrażać wolnej konkurencji, uniemożliwiać skuteczną alokację zasobów, a także szkodzić wspólnotowemu rynkowi wewnętrznemu. Unia Europejska uznaje zatem, że chronienie wolnej i niezakłóconej konkurencji jest jedną z podstawowych zasad Wspólnoty.

2.4 Poszczególne przypadki alokacji pomocy państwowej (pomoc finansowa lub ulgi podatkowe) mogą być uzasadnione tylko wówczas, jeżeli rynek nie funkcjonuje w pełni i jeżeli istnieje realna szansa, że udzielenie subwencji przyniesie lepsze ekonomicznie skutki. W przypadku nieefektywności rynku, interwencja państwa w formie pomocy finansowej może pomóc w uniknięciu niewłaściwych alokacji subwencji. Państwo jednakże rzadko kiedy posiada wiedzę, dzięki której mogłoby zapewnić, że w przypadku nieefektywności rynku nastąpi właściwa dawka zastrzyku kapitału publicznego. Przedsiębiorstwa, które walczą o pomoc państwa, nie zawsze są wiarygodnym źródłem informacji.

2.5 Kolejnym problemem jest fakt, że rynek podlega ciągłym zmianom. Pomoc publiczna, która początkowo była

uzasadniona może, z biegiem czasu, okazać się ekonomicznie niekonieczna, ale jednak nadal jest ona udzielana ze względu na opieszałość procesu politycznego lub wynik wpływu wywieranego przez regionalne i sektorowe grupy interesów.

2.6 Udzielenie pomocy państwa przynosi często zmiany w zachowaniu uczestników rynku. Kiedy otrzymują subwencje, maleje ich gotowość do przeprowadzania działań dostosowawczych koniecznych do odzyskania lub ponownego ustanowienia konkurencyjności przedsiębiorstwa; w subsydiowanych przedsiębiorstwach może się także rozwinąć „mentalność subwencyjna”.

2.7 Przynajmniej średnioterminowo pomoc państwa może doprowadzić do zwiększenia obciążeń podatkowych. Redukcje w udzielaniu pomocy państwa są nie tylko ważne jako sposób osiągnięcia długotrwałej konsolidacji budżetowej, ale także z przyczyn ekonomicznych i prawnych. Zmiana strukturalna jest niemożliwa, jeżeli w ramach subwencji stosuje się niewłaściwe metody.

2.8 Po licznych posiedzeniach Rady Ministrów UE, z nadzieją na redukcję w ogólnej ilości pomocy publicznej, zaczęto apelować o zmianę kierunku udzielania wsparcia. Zamiast wspierać poszczególne przedsiębiorstwa lub gałęzie przemysłu, powinny zostać osiągnięte horyzontalne cele wspólne dla wszystkich, łącznie z celami spójności. Pomoc publiczna udzielana na cele osiągnięcia celów horyzontalnych zmierza najczęściej do tego, by zrekomensować niewydolność rynku i przeważnie przynosi mniej zakłóceń konkurencji niż pomoc sektorowa i pomoc udzielana na konkretne cele. Większość pomocy tego drugiego rodzaju udzielana jest na cele ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorstw, które mają kłopoty.

2.9 Do głównych celów horyzontalnych, które powinny być objęte finansowaniem publicznym należą:

- badania i rozwój,
- ochrona środowiska naturalnego,
- oszczędność energii,
- wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- tworzenie nowych miejsc pracy,
- promocja szkoleń.

Wpływ państwa na europejski przemysł stalowy

2.10 Państwo od zawsze wywierało znaczny wpływ na przemysł stalowy; względy militarne i bezpieczeństwa odgrywały niebagatelną rolę w tej dziedzinie. Aby zilustrować, jak wielki był wpływ Państwa, wystarczy zauważyć, że w 1980 roku około 60 % światowej produkcji stali powstawało nadal w przedsiębiorstwach, które były pod pośrednią bądź też bezpośrednią kontrolą państwa.

2.11 Państwowa własność przedsiębiorstw produkujących stal sprawia, że poniesione straty są często anulowane przez państwo; w ten sposób praktycznie udziela się im gwarancji przetrwania. Z punktu widzenia skutecznej konkurencji sytuacja ta jest tak samo niezdrowa jak udzielanie pomocy państwowej w celu wzmocnienia konkurencyjności przedsiębiorstw lub wprowadzenie działań zapobiegających nieuchronnemu zamknięciu przedsiębiorstw nie należących bezpośrednio do państwa. Oprócz działań ekonomicznych podejmowanych w celu zapobieżenia takim zamknięciom realizowane są dodatkowo posunięcia polityczne w tym zakresie. W rezultacie ciężar działań dostosowawczych spychany jest na bardziej konkurencyjne przedsiębiorstwa. Takie działania mogą być zaczątkiem całej serii interwencji.

2.12 Oprócz pomocy udzielanej przedsiębiorstwom, które kończą działalność, jedyną pomoc, która nadal może być udzielana europejskiemu przemysłowi stalowemu to pomoc horyzontalna. Z uwagi na fakt, że proces przemian strukturalnych postępował niezmiernie wolno aż do lat 90, europejski przemysł stalowy uznał w końcu potrzebę zmiany formy pomocy z sektorowej i doraźnej na pomoc horyzontalną. Europejski przemysł stalowy posunął się na tyle daleko odnośnie systemu pomocy publicznej, że rezygnuje również z pomocy regionalnej ⁽¹⁾.

2.13 W Unii Europejskiej szczególną wagę kładzie się na monitorowanie wszelkich wydatków krajowych. Komisja Europejska musi zapewnić, by polityka pomocy publicznej oparta była na tak przejrzystym monitoringu i wykorzystaniu pomocy państwa, jak ma to już obecnie miejsce w przypadku sektora stalowego.

2.14 Komisja Europejska jest obecnie w trakcie rewidowania ogólnych zasad i podstawowych przepisów regulujących pomoc publiczną. Muszą one być określone w prostszy i jaśniejszy sposób. Wszelkie rozbieżności należy usunąć. Komisja priorytetowo potraktuje następujące działania: nowelizacja przepisów, regulujących pomoc państwa udzielaną na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw zagrożonych; reformę postanowień UE regulujących pomoc regionalną po rozszerzeniu UE; opracowanie nowych podstawowych przepisów regulujących ocenę tego, co stanowi względnie małe sumy pomocowe; oraz wyjaśnienia dotyczące usług leżących w ogólnym interesie ekonomicznym.

2.15 Nadchodzący w przeciągu następnych lat rozwój ogólnego systemu pomocy UE musi uwzględniać kontekst międzynarodowy, a zwłaszcza wielostronne zobowiązania. Pomoc w stosunku do produktów i towarów nierolnych podlega Porozumieniu o Subwencjach i Środkach Wyrównawczych Światowej Organizacji Handlu.

⁽¹⁾ Ostatnie odstępstwo od ogólnego zakazu pomocy państwa miało miejsce w stosunku do subwencji na inwestycje regionalne dla greckich producentów stali i upłynęło w roku 2000.

3. Polityka pomocy UE i jej znaczenie dla przemian przemysłowych w sektorze stalowym

Obchodzenie ogólnego zakazu EWWiS dotyczącego pomocy

3.1 Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z 1952 r. zawierał jasne zasady dotyczące tego, czy Państwom Członkowskim wolno udzielać pomocy przedsiębiorstwom w przemyśle stalowym i węglowym: „Wymienione poniżej uznaje się za niezgodne ze wspólnym rynkiem węgla i stali i w konsekwencji za zakazane w granicach Wspólnoty, jak przewidziano w niniejszym Traktacie: ... subwencje lub pomoc udzielana przez państwo, niezależnie od ich postaci”. Ten zakaz udzielania pomocy przedsiębiorstwom przez poszczególne państwa, określony w art. 4c, był logiczną konsekwencją likwidacji wszelkich narodowych środków ochronnych w ramach Wspólnego Rynku.

3.2 Po ustanowieniu wspólnego rynku bardzo szybko stało się oczywiste, że bez pomocy państwowej w Europie nie będzie możliwe zabezpieczenie ani zaopatrzenia w energię ani produkcji żelaza czy stali w oparciu o rodzime zasoby węgla. Poszukiwanie rozwiązania, które nie wymagałoby zmian w Traktacie ustanawiającym EWWiS doprowadziło do tego, że polityczni decydenci zaproponowali, by pewne formy pomocy państwa mogły być interpretowane jako pomoc wspólnotowa, która co do zasady była dozwolona. Wykorzystano art. 95, czyli postanowienia przyjęte na wypadek nieprzewidzianych okoliczności w momencie podpisania traktatu. Pozwala on na interwencję Wspólnoty w przypadkach, gdzie konieczne było osiągnięcie jednego lub większej liczby celów Traktatu.

3.3 Utrzymanie przemysłu wydobywczego, a zwłaszcza związanych z nim miejsc pracy, było jednym z takich celów. Od tego czasu pomoc wypłacana przedsiębiorstwom przemysłu wydobywczego przez Państwa Członkowskie w zamian za bezpieczne dostawy energii i stali uważana była za pomoc wspólnotową.

3.4 W latach 70 wiele Państw Członkowskich nawet nie próbowało wykorzystać tej formalnej lukę na pomoc, której udzielały przedsiębiorstwom przemysłu stalowego. Zamiast tego, bez napotykania jakiegokolwiek sprzeciwu, wypłacały miliony, początkowo by wspomóc rozwój względnie funkcjonowanie należących w większości do państwa przedsiębiorstw w sektorze stalowym. Jeszcze na początku lat 80 ówczesny Dyrektor Generalny ds. Konkurencji na posiedzeniu Komisji otwarcie określił zakaz pomocy w Traktacie ustanawiającym EWWiS jako przestarzały.

3.5 Od roku 1978 prywatne firmy przemysłu stalowego, które znacznie ucierpiały wskutek zakłóceń konkurencji będących wynikiem „wyścigu o pomoc”, zaczęły odnosić coraz większe sukcesy w swoich próbach o przywrócenie zakazu subwencji.

3.6 Kodeksy subwencji dla przemysłu stalowego, opierając się na art. 95, stawiały od roku 1980 warunek, że pomoc dla przedsiębiorstw przemysłu stalowego może być udzielana wyłącznie w ściśle określonych okolicznościach. Jednakże formy początkowo dozwolonej pomocy obejmowały niemal całą pomoc, którą Państwa Członkowskie i tak wypłacały swoim przedsiębiorstwom. Można więc uznać, że pierwszy kodeks subwencji służył jedynie legalizacji istniejących praktyk. Dopiero później stopniowo zostały zakazywane całkowicie formy pomocy najbardziej zagrażające konkurencji, takie jak pomoc doraźna, pomoc na działalność czy pomoc inwestycyjny.

3.7 Od drugiej połowy lat 80 według kodeksu subwencyjnego dozwolona była już tylko pomoc na cele badawczo-rozwojowe, ochronę środowiskę i na zamykanie zakładów. Pomimo tego niektóre przedsiębiorstwa przemysłu stalowego należące do państwa nadal otrzymywały finansową pomoc państwa aż do połowy lat 90; była ona przeznaczona na cele odciążenia i restrukturyzacji w oparciu o kolejne derogacje określone art. 95.

3.8 W końcu udzielanie wszelkiej „pomocy wspólnotowej” zostało uzależnione od zasadniczej redukcji mocy produkcyjnych. Wreszcie Państwa Członkowskie osiągnęły porozumienie, zgodnie z którym nie ma żadnych więcej wyjątków od zakazu subwencjonowania, poza tymi, które przewidziano w kodeksie subwencji.

3.9 Te surowe uregulowania dotyczące pomocy dla przemysłu stalowego, które był już zamysłem sygnatariuszy Traktatu ustanawiającego EWWiS i odpowiedzialność, którą wzięła na siebie Komisja, kiedy traktat wygasł w 2002 roku, zostały osiągnięte w dużej mierze dzięki długotrwałym wysiłkom politycznym i działaniom prawnym podejmowanym przez sam przemysł stalowy. Nawet jeżeli sprawy, który trafiały do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie zawsze prowadziły do wycofania zapisu o możliwości udzielenia pomocy państwa, który był zaskarżony, to przyczyniły się do dokładnego określenia i ograniczenia prawnych wyjątków od zakazu subwencji dla przemysłu stalowego.

3.10 Całkowita kwota przekazana przedsiębiorstwom przemysłu stalowego EWWiS była znacząca: ponad 70 miliardów € od roku 1975! Kwotę tą można podzielić następująco:

— pomiędzy 1975 r. a 1980 r., kiedy kodeks pomocy wszedł w życie, około 12 miliardów € pomocy publicznej było wypłacone w UE;

— pomiędzy 1980 r. a 1985 r. – czyli w okresie, kiedy bez żadnych większych ograniczeń dozwolone były subwencje w zamian za zmniejszenie mocy produkcyjnych, Komisja Europejska zezwoliła na udzielenie finansowej pomocy publicznej na kwotę 41 miliardów €;

— pomiędzy 1986 r. a 1995 r. kolejne 17 miliardów € zostało wypłacone, z czego 7 miliardów € było wypłacone w samym tylko roku 1994 po wydaniu decyzji „pierwszy i ostatni raz” na podstawie art. 95.

3.11 Według najnowszego raportu o pomocy publicznej w UE, wydanego przez Komisję Europejską, udział przemysłu stalowego w całkowitej pomocy UE wynosi obecnie mniej niż dwie tysięczne. Pomoc ta jest przeznaczana niemal wyłącznie na ochronę środowiska. Dzisiejsze ustawodawstwo i praktyczne procedury dotyczące pomocy dla przemysłu stalowego są zdecydowanie bardziej surowe niż uzgodnienia dotyczące pomocy WE w innych sektorach przemysłu.

Jak wykształciła się „mentalność pomocy publicznej” w sektorze stalowym w latach 70?

3.12 W latach 60 i pierwszej połowie lat 70 światowe zużycie stali wykazywało duży i stabilny wzrost, średnio ponad 5 % rocznie. W 1974 roku produkcja stali surowej w ówczesnej Dziewiątce Wspólnoty Europejskiej osiągnęła rekordowy poziom niemal 156 milionów ton, co stanowiło 87 % całkowitego wykorzystania zdolności produkcyjnej.

3.13 Jednak rok później, w roku 1975, kryzys naftowy spowodował nagły spadek produkcji stali, i w konsekwencji produkcja w WE zmniejszyła się w ciągu jednego roku o 30 milionów ton (19 %). Odpowiadający mu spadek cen stali przerósł nawet spadek produkcji. Jednocześnie przedsiębiorstwa przemysłu stalowego EWWiS musiały zmierzyć się ze wzrostem rynkowym importu, któremu towarzyszył również spadek ich własnego eksportu. Spadek zapasów stali spowodował dalsze zmniejszenie się wykorzystania stali na rynku wewnętrznym.

3.14 Początkowo wyglądało to jak szczególnie nasilona recesja cyklu koniunkturalnego. Wszyscy eksperci uważali zatem, że szybko po tym nastąpi okres wzrostu. Instytuty ekonomiczne konsultowane przez Komisję Europejską potwierdziły, że ożywienie będzie znaczne i długotrwałe. Długoterminowa prognoza Komisji *Cele ogólne 1985*, opracowana wraz z producentami, konsumentami i przedstawicielami handlu, przewidywała, że produkcja stali osiągnie nie mniej niż 188 milionów ton w dziewięciu państwach WE w 1985 roku. Wyprodukowano jednak 120 milionów ton. Średnio- i długoterminowe plany inwestycyjne były zatem oparte na całkowicie niewłaściwych parametrach; gromadzone były nadwyżki produkcyjne, a rozbieżność między popytem a podażą zwiększała się coraz bardziej.

3.15 Działalność inwestycyjna konsumentów na rynku stali zmniejszyła się drastycznie ze względu na ogólnoswiatowe zmniejszenie się wzrostu gospodarczego, co niekorzystnie wpłynęło na wykorzystanie stali; około dwie trzecie ogólnego wykorzystania stali w wysoko rozwiniętych i uprzemysłowionych państwach związana jest z działalnością inwestycyjną.

3.16 Innym kluczowym powodem stagnacji w ogólnosiwiatowym popycie na stal od 1975 r. jest to, że mniej stali wykorzystywana jest na cele specjalne, ponieważ obecnie wykorzystuje się ją w dużo wydajniejszy sposób. Utrzymująca się tendencja polegająca na odchodzeniu od wzrostu ilościowego na rzecz zwiększania jakości oraz ekspansja rynku usług również doprowadziły do spadku popytu na stal w Europie.

3.17 Pomimo zmniejszającego się wykorzystania stali od roku 1975, produkcja stali ponownie bardzo się zwiększyła. Nominalna światowa wydajność produkcji surowej stali wzrosła o 150 milionów ton w samym okresie 1974-1983 a w tym samym okresie ogólnosiwiatowy popyt na stal spadł o 44 miliony ton. Jednocześnie, produkcja w „nowych” krajach produkujących stal i w krajach bloku wschodniego wzrosła wyjątkowo gwałtownie. W porównaniu do rzeczywistego wykorzystania stali, nominalna nadprodukcja w 1974 roku wynosiła 130 milionów ton w skali światowej, i niemal potroiła się w ciągu dziesięciu lat (343 milionów ton).

3.18 Ponieważ załamanie popytu w tym czasie było nadal uważane jako zjawisko czysto koniunkturalne, zdolności produkcyjne były utrzymywane pomimo działań kryzysowych. Działania te nie zdołały powstrzymać presji podażowej, zapobiec wojnom cenowym na europejskim rynku stali i zmniejszyć spadek cen. Przedsiębiorstwa o dużych kosztach produkcyjnych i z niewielkimi zapasami stały w obliczu poważnych trudności. Apelowały one o wsparcie państwa i przeważnie otrzymywały je od swoich rządów krajowych. Problemy poszczególnych firm stały się zatem problemami całego sektora. System dobrowolnych ograniczeń przyjęty przez członków nowo powstałej Europejskiej Konfederacji Przemysłu Żelaznego i Stalowego „Eurofer” w końcu upadł, kiedy już wszystkie bardziej znaczące przedsiębiorstwa przestały być jej członkami.

Przymusowa regulacja rynku (1980-1985)

3.19 Po upadku dobrowolnego systemu, jesienią 1980 roku, Komisja była zmuszona do ogłoszenia kryzysu i wprowadzenia obowiązkowego systemu kwot produkcyjnych (rozporządzenie o kwotach obowiązkowych) dla wszystkich zakładów w WE. Od tego momentu kwoty produkcyjne były ustalane przez Komisję w systemie kwartalnym. System przewidywał możliwość wprowadzenia sankcji w przypadku niezastosowania się do ustalonych kwot. Ponadto ustalono ceny minimalne dla poszczególnych produktów. Głównymi założeniami przyjętego podejścia były również stabilizacja cen oraz redukcje produkcji, będące do przyjęcia zarówno z regionalnego jak i społecznego punktu widzenia. Kwoty produkcyjne i kwoty dostaw na wspólny rynek były uzgodnione dla każdego przedsiębiorstwa produkującego stal w WE. Dobrowolne porozumienia ograniczające zostały również zawarte z 15 krajami importującymi. W obliczu niskich cen produktów stalowych na rynku światowym ważną sprawą było uniknięcie strat eksportowych, które wymagałyby dodatkowych subwencji od WE na warunkach

systemu kryzysowego. We wczesnych latach 80 około 70 % europejskiej produkcji stali podlegało systemowi kwot.

3.20 Jednak polityczny cel stopniowego zmniejszania mocy produkcyjnych nie został początkowo osiągnięty. Nadzieje przedsiębiorstw na ożywienie popytu i eliminację konkurencji, jak również pomoc publiczną i kontrolowaną podaż, zahamowały zmniejszenie mocy produkcyjnych przez najmniej konkurencyjne przedsiębiorstwa. Zmniejszenie zdolności produkcyjnych zaczęło następować stopniowo dopiero w momencie wprowadzenia drugiego kodeksu subwencji, który stanowił, że wdrożenie programu restrukturyzacyjnego będzie warunkiem do udzielenia pomocy. Rozporządzenie o kwotach obowiązkowych, które początkowo miało obowiązywać do 1981 roku, musiało być po raz kolejny przedłużone ze względu na problem konkurencji.

3.21 W celu przeforsowania niezbędnych redukcji mocy produkcyjnych Komisja uznała, że wykorzysta subwencje państwowe zakazanie na mocy Traktatu ustanawiającego EWWiS jako środek wywierania presji i zalegalizowała wprowadzając kodeks subwencji nielegalne dotychczas praktyki, jednocześnie Komisja zażądała jednak również stworzenia systemu przyznawania licencji, uwarunkowanych wymogiem zmniejszania mocy produkcyjnych. Ten etap w polityce sektora stalowego trwał do końca 1985 roku. W odpowiedzi na zatwierdzenie pomocy publicznej na zasadzie obowiązujących dotychczas uregulowań kwotowych zredukowano 44 miliony ton surowej stali i 32 miliony ton stali walcowanej na gorąco.

Stopniowa liberalizacja rynku (od roku 1985)

3.22 Tylko pomiędzy rokiem 1983 a 1985 około 15 miliardów € pomocy państwa zostało przeznaczone dla przedsiębiorstw przemysłu stalowego. Zamiast ujednolicić przepisy dotyczące konkurencji, polityczni decydenci niedostatecznie wykorzystali okazję do narzucenia zamknięcia odpowiedniej części produkcji w finansowo silnych przedsiębiorstwach. W efekcie opóźnili już dawno wymaganą przez rynek redukcję zbyt dużej mocy produkcyjnych.

3.23 W 1985 roku, zapewniając, że wyraźny kryzys już minął, Komisja Europejska w końcu zaapelowała o radykalną zmianę polityki sektora stalowego WE. Tuż po tym, jak udzielono pomocy publicznej w wysokości 15 miliardów €. Częścią działań mających na celu uelastycznienie systemu kwot i następnie pełną liberalizację rynku, powinna być wymuszona przez rynek redukcja zbyt dużej mocy produkcyjnych, coś, czego nie udało się osiągnąć interwencyjnymi działaniami z Brukseli. Jednak podczas tej nagłej zmiany kierunku, Komisja zignorowała fakt, że miliardy, które poświęciła na pomoc do końca roku 1985 przyczynią się do konkurencji dopiero w latach kolejnych. Do końca 1986 roku Komisja drastycznie zredukowała udział produktów objętych regulacją.

3.24 Pomimo dostosowania wydajności produkcji o około 40 milionów ton i zlikwidowaniu dziesiątek tysięcy miejsc pracy, nadmierny potencjał produkcyjny w wysokości 25 milionów ton nadal wywierał presję na ówczesny rynek.

3.25 Krótkotrwały wzrost popytu po roku 1987 stanowił poparcie argumentu Komisji, że kryzys w przemyśle stalowym należy do przeszłości. Działania regulacyjne, takie jak certyfikaty produkcyjne i obowiązkowe zapisy na dostawy zostały zniesione. Presja na rządy krajowe i Komisję była coraz większa, więc wydany został trzeci (1985), czwarty (1989) i piąty (1992) kodeks subwencji, aby ostatecznie zamknąć bezkę z subwencjami wspólnotowymi. W przyszłości pomoc w państwach członkowskich będzie mogła być udzielana wyłącznie na cele badawczo-rozwojowe, ochronę środowiska i na likwidację określonych zakładów⁽¹⁾, przy czym pomoce te udzielane były wyłącznie ze środków funduszu EWWiS finansowanych w ramach repartycji.

3.26 Po krótkotrwałym wyżu w 1990 roku popyt na stal znów się obniżył; ceny stali również spadły o około 20%. W 1992 roku, ponownie pojawiły się coraz częstsze apele o dalszą interwencję Komisji. Dotyczyły one zwłaszcza kwartalnej produkcji i szacowanych dostaw poszczególnych produktów, uproszczenia fuzji przedsiębiorstw, ochrony importu w stosunku do Europy Wschodniej i pomocy restrukturyzacyjnej. W celu zmniejszenia zbytnich mocy produkcyjnych, zaproponowano stworzenie kartelu na wypadek kryzysu strukturalnego, system podziału obciążenia pomiędzy przedsiębiorstwami oraz trwałe 20% obniżenie mocy produkcyjnych do roku 1996, przy redukcji zatrudnienia o 50 tysięcy pracowników.

3.27 Komisja jednak odrzuciła ideę kartelu na wypadek kryzysu strukturalnego i nowego systemu kwot produkcyjnych; w 1993 roku przedstawiła swój własny wniosek składający się wyłącznie ze środków pośrednich. Środki przeznaczone na wstępne finansowanie przez Komisję redukcję mocy produkcyjnych, wspieranie fuzji przedsiębiorstw i współpracy w zakresie produkcji, tymczasowej ochrony rynku stali przed importem z Europy Wschodniej, zwiększenie przejrzystości rynku przez informowanie UE na temat produkcji i podaży oraz na dodatkowe działania społeczne, które byłyby zachętą do zmniejszenia mocy produkcyjnych. Wprowadzono proces restrukturyzacyjny, podczas którego zdolności produkcyjne zostały zmniejszone o następne 19 milionów ton, a 100 tysięcy ludzi zostało zwolnionych we wspólnotowym przemyśle stali i żelaza. Nie wykorzystano modelu wstępnego finansowania, który został przyjęty przez Radę Ministrów.

3.28 Wbrew piątemu kodeksowi subwencyjnemu w grudniu 1993 roku na wniosek Komisji - w zamian za zmniejszenie zdolności produkcyjnych - Rada Ministrów UE jednogłośnie zgodziła się na dalszą pomoc państwową wynoszącą niemal 7 miliardów € na rzecz kilku europejskich producentów stali, podkreślając jednakże jednorazowy charakter tego rodzaju pomocy.

⁽¹⁾ Obok tych form pomocy istniały jeszcze sporadycznie regionalne subwencje inwestycyjne ograniczające się jednak do terytorium takich państw jak Portugalia i Grecja wzgl. do terytorium byłej NRD.

Podsumowanie:

3.29 Traktat ustanawiający EWWiS, w artykule 4c wprowadził rygorystyczny zakaz pomocy publicznej. Jednak zakaz ten tylko w ograniczonym stopniu przyczynił się do powstrzymania państw od wspierania rodzimego przemysłu stalowego, przy pełnej aprobacie na najwyższym szczeblu europejskim. Ponad 70 miliardów € z pieniędzy podatników, wypłacone do momentu wygaśnięcia Traktatu ustanawiającego EWWiS, opóźniło niezbędne działania dostosowawcze w zakresie przemian w przemyśle, ale nie powstrzymało ich do końca. Komisja Europejska również podtrzymała wypróbowaną zasadę udzielania zgody na przyznawanie pomocy państwowej w zamian za zmniejszenie wydajności produkcji w latach 90 również w odniesieniu do restrukturyzacji przemysłu stalowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w ramach ich przygotowań do przystąpienia do UE.

3.30 W 1982 roku Państwa Członkowskie UE - omijając zasadę rynkową - osiągnęły polityczne porozumienie w sprawie równomiernego rozłożenia niezbędnych redukcji zdolności produkcyjnych. Jest to naruszenie art. 2 Traktatu ustanawiającego EWWiS, który stanowi, że stal powinna być produkowana tam, gdzie koszt produkcji jest najkorzystniejszy. Zamiast popierać - z odpowiednią osłoną socjalną - eliminowanie z rynku nierentownych przedsiębiorstw i w ten sposób umożliwiając szybkie odzyskanie równowagi pomiędzy popytem a popytem, Państwa Członkowskie UE i Komisja Europejska wykorzystwały instrumenty przewidziane w Traktacie ustanawiającym EWWiS do sytuacji kryzysowych, co niekoniecznie było korzystne dla całego sektora stalowego. Z powodów społecznych, regionalnych i polityki dystrybucji, wspierano nierentowne moce produkcyjne, zaś produkcja rentowna, przeważnie w sektorze prywatnym, została zniszczona, wraz z miejscami pracy, które w porównaniu z innymi powinny być stosunkowo bezpieczne.

3.31 Niemniej jednak nie można zaprzeczyć, że przemysł stalowy UE był, w jakimś stopniu, zdolny do przetrwania takiego kryzysu. W końcu producentom stali udało się uzyskać wystarczającą konkurencyjność zgodnie z międzynarodowymi standardami. Proces ten, który można było zakończyć tylko dzięki dialogowi pomiędzy partnerami społecznymi, odbył się wysokim kosztem: 550 tysięcy osób straciło pracę, chociaż i tak najpoważniejszych społecznych konsekwencji udało się uniknąć. Patrząc z perspektywy ekonomicznej, Państwa Członkowskie UE mogły wydać tę kwotę 70 miliardów, którą przeznaczyły na cały ten proces, w bardziej rentowny sposób.

Pomoc w zakresie badań i rozwoju promuje konkurencyjność

3.32 Wiele technicznych innowacji, które przekształciły europejski przemysł stalowy zostało zrealizowanych względnie zainicjowanych w dużej mierze dzięki programowi badawczemu EWWiS finansowanemu przez repartycje tej organizacji. Traktat ustanawiający EWWiS miał na celu udostępnienie zasobów badawczych Wspólnocie, aby wspierać konkurencyjność przemysłu w ogóle i poprawić bezpieczeństwo pracy.

3.33 Pierwszy program badawczy EWWiS rozpoczął się już w 1955 roku. Od tego czasu, naukowcy i inżynierowie działający w sferze innowacji technologicznych coraz bardziej dostosowywali swoją pracę do europejskiego modelu opartego na współpracy. Przemysł stalowy, a wraz z nim społeczeństwo europejskie, korzystało z tego rodzaju badań opartych na współpracy; podejmowane próby były koordynowane, wysiłki były wspólne, a ich wyniki były udostępniane wszystkim zainteresowanym. Innowacja w przemyśle przebiegała zatem szybko i w drodze ciągłych ulepszeń.

3.34 Badania EWWiS mogły osiągać znaczące wyniki w dziedzinie środowiska naturalnego, tak bardzo ważnego dla społeczeństwa. Emisję dwutlenku siarki obniżono o 70 % a emisję sadzy o 60 %. Produkcja dwutlenku węgla zmniejszyła się o połowę w stosunku do danych z początku lat 80. Europejscy producenci stali wykorzystują dziś o 40 % mniej energii na tonę stali niż 20 lat temu.

3.35 Początkowo tylko 7 milionów € rocznie przyznano na badania wspólnotowe w budżecie EWWiS na rok 1955. W latach 90 w unijnej Piętnastce cyfra ta wzrosła do około 50 milionów € rocznie. Program badawczy EWWiS wsparł działania badawcze w projektach wspólnotowych mających na celu poprawę procedur, materiałów i środowiska o 60 %. W roku 1983, dodatkowe 40 % pomocy zostało przyznane na projekty pilotażowe i badawcze.

3.36 W ten sposób, każde Euro zainwestowane w badania dało średnio 13 €. Dlatego nie dziwi fakt, że po wygaśnięciu Traktatu ustanawiającego EWWiS, Państwa Członkowskie UE jednogłośnie zgodziły się wykorzystać pozostałe zasoby, zebrane ze składek przedsiębiorstw sektora stalowego i węglowego, wyłącznie na cele badawcze w tymże sektorze. Przyjęte wskazówki mają na celu wykorzystanie odsetek z kapitałowej EWWiS w wysokości około 60 milionów € rocznie wyłącznie na cele badawcze w sektorze stalowym i węglowym, a jeśli chodzi o stal zwłaszcza na:

- dalszy rozwój produkcji i metod przetwarzania,
- rozwój i wykorzystanie materiałów,
- poprawę wykorzystania zasobów,
- ochronę środowiska naturalnego,
- bezpieczeństwo i higiena pracy.

Konkurencyjny przemysł stalowy na początku XXI wieku

3.37 Przemysł stalowy w rozszerzonej UE jest dobrze przygotowany do stawienia czoła konkurencji globalnej. Przez ostatnie kilka lat europejski przemysł stalowy umocnił swoją pozycję nie tylko pod względem technicznym i ekono-

micznym, ale także z punktu widzenia środowiska naturalnego. Niektóre przedsiębiorstwa, które należały wcześniej do państwa, wykorzystały otrzymane wsparcie finansowe na konkretne cele i dzięki dostosowaniu technologicznemu oraz usprawnionym strukturom osiągnęły czołową pozycję na rynku światowym.

3.38 W przemyśle stalowym udało się sprostać wymogom globalizacji i stałego rozwoju. Europejski przemysł stalowy z pewnością wyciągnął wnioski z kryzysów, które przeszedł w latach 70 80 i 90. Obecnie sektor stalowy jest tak konkurencyjny, że nawet w gorszej sytuacji gospodarczej będzie generalnie w stanie przynosić zyski.

3.39 Duże zapotrzebowanie na stal na rynku wewnętrznym UE podkreśla wysiłek, jaki producenci stali w UE włożyli w to, by ich produkcja była opłacalna przy zachowaniu wysokiej jakości oraz bliskiego kontaktu z klientem. Dzięki fuzjom i przejściom przedsiębiorstw oraz zwiększaniu efektywności i zmniejszaniu kosztów producenci stali UE stworzyli podwaliny dla konkurencyjnego przemysłu stalowego w XXI wieku. Takie pojęcia jak „pomoc na ratowanie przedsiębiorstwa” lub „pomoc na restrukturyzację” zniknęły ze słownika producentów stali. Jasno opowiadając się za utrzymaniem surowych zasad regulujących pomoc państwa nawet po wygaśnięciu Traktatu ustanawiającego EWWiS przedsiębiorstwa produkujące stal podkreślały, że erę mentalności subwencji i zakłóceń konkurencji chcą uznać za zakończoną.

3.40 Natomiast procesy konsolidacji i przemian w sektorze przemysłowym nie są bynajmniej zakończone. Niektóre przedsiębiorstwa planują już transkontynentalne związki. Coraz większe znaczenie Chin jako partnera przemysłowego ma obecnie ogromny wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw. Rosnące zapotrzebowanie na stal w Chinach zaostrza sytuację popytu na międzynarodowych rynkach towarowych. Chiński import na przykład żelaza i jego odpadów powoduje, że na rynkach światowych panuje niedobór tych towarów, czego skutkiem są horrendalne ceny surowców i frachtu.

3.41 Również w nowych Państwach Członkowskich przyspiesza się obecnie tempo przemian strukturalnych w przemyśle stalowym. Wyzwania, przed którymi stoją te państwa, w zakresie restrukturyzacji ich przemysłu stalowego są podobne do tych, które Europa Zachodnia doświadczyła 25 lat temu, chociaż od tego czasu rynki stały się dużo bardziej zglobalizowane. W świetle tego bardzo istotne jest, by także partnerzy z Europy Środkowo-Wschodniej wykorzystali doświadczenia w zakresie restrukturyzacji przemysłu stalowego i dialogu społecznego zdobyte w Europie Zachodniej.

3.42 W zamian za otrzymanie specjalnej pomocy (podczas okresu karencji) już na mocy Układów Europejskich z wczesnych lat 90 w stosunku do państw Europy Środkowo-Wschodniej zastosowano wymóg wprowadzenia skutecznych działań restrukturyzacyjnych, znacznej redukcji zbyt dużej mocy produkcyjnych oraz wykazanie, że przedsiębiorstwa, które otrzymują pomoc publiczną stały się bardziej samodzielne. W celu zapewnienia swobodnej i wolnej konkurencji na rynku stali w UE również po rozszerzeniu, nowe Państwa Członkowskie są zobowiązane na mocy traktatów akcesyjnych do przestrzegania istniejących przepisów UE (np. dyrektyw i decyzji ramowych w dziedzinie konkurencji, pomocy publicznej, podatków, środowiska, pomocy społecznej itd.). Komisja Europejska musi dokładnie monitorować sytuację czuwając, by pomoc publiczna udzielana przez rządy narodowe państw Europy Środkowo-Wschodniej była zgodna z ustalonym, rygorystycznym systemem pomocy publicznej w UE oraz by nieefektywne moce produkcyjne były redukowane zgodnie z planem, uwzględniając rzeczywisty popyt.

4. Obecny system pomocy dla sektora stalowego w UE – modelem dla międzynarodowych porozumień pomocowych?

4.1 W Stanach Zjednoczonych, konsekwencją trudnej sytuacji na światowym rynku stali było wprowadzenie przez amerykańską administrację - wbrew postanowieniom Światowej Organizacji Handlu - tymczasowych ceł przywzozowych w marcu 2002 na mocy art. 201 Ustawy Handlowej USA w celu ochrony krajowego rynku stali. W obliczu znacznej niestabilności handlu stałą, spowodowanej niewydajnymi nadmiernymi mocami produkcyjnymi na całym świecie, administracja Georga Busha również ogłosiła, że jest gotowa wesprzeć międzynarodowe negocjacje dotyczące likwidacji niewydajnych mocy produkcyjnych i powstrzymania pomocy publicznej dla przemysłu stalowego na skalę światową.

4.2 Państwa Członkowskie UE i Komisja Europejska oferują swoje wsparcie wszelkim próbom zmierzającym do osiągnięcia większej dyscypliny w odniesieniu do udzielania pomocy przemysłowi stalowemu na całym świecie. Początek wielonarodowych negocjacji pod egidą OECD w Paryżu w grudniu 2002 dał UE okazję zaproponowania, by jej wypróbowany system pomocy dla przemysłu stalowego stanowił podstawę międzynarodowego Porozumienia w sprawie Subwencji w Przemysle Stalowym (SSA).

4.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera działanie Komisji Europejskiej, mimo iż przedstawiciele przemysłu stalowego w UE mają poważne wątpliwości co do prawdziwych zamiarów innych państw i regionów, jeśli chodzi o redukcję subwencji dla przemysłu stalowego i - co za tym - idzie podpisanie obowiązującego Porozumienia w sprawie Subwencji w Przemysle Stalowym, które obejmuje obowiązek notyfikowania i sankcje. Komitet wyraża poza tym niepokój, że zagadnienia pomocy i zdolności produkcyjnych nie są omawiane równocześnie z instrumentami obrony handlu, z

których korzysta się często bez żadnego uzasadnienia i które często prowadzą do zakłóceń konkurencji.

4.4 Europejscy producenci stali są zainteresowani szerszym zakresem stosowania ewentualnego Porozumienia w sprawie Subwencji w Przemysle Stalowym niż ma to miejsce w przypadku większości reprezentantów krajowych przy OECD. Podczas negocjacji OECD producenci stali z UE żądają jednoznacznie wydania (w ramach Porozumienia w sprawie Subwencji w Przemysle Stalowym) zakazu udzielania jakiegokolwiek pomocy publicznej, pozwalającej na zwiększanie lub podtrzymywanie nierentownych mocy produkcyjnych. Zatem żądanie to nie odnosi się tylko do konkretnej pomocy ograniczonej do wybranych producentów stali, lecz również do tzw. pomocy ogólnej.

4.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podziela opinię producentów stali w UE, że na pomoc publiczną powinno się zezwalać pod warunkiem, że nie ma ona szkodliwego wpływu na rozwój zdolności produkcyjnych, uczciwej konkurencji i przepływu handlu. Mając to wszystko na uwadze w negocjacjach z OECD Komitet popiera poniżej wymienione wyjątki:

- Pomoc na definitywne zamknięcie danego zakładu produkcyjnego. Obejmuje ona pomoc na demontaż, przywrócenie terenu do stanu pierwotnego oraz złagodzenie społecznych konsekwencji zamknięcia.
- Ograniczona i ściśle określona pomoc na cele badawczo-rozwojowe, ochrony środowiska naturalnego, łącznie z ulgami podatkowymi na cele energetyczne i ekologiczne. W odniesieniu do pomocy na ochronę środowiska należy zaznaczyć, że nie wolno zezwalać na pomoc publiczną przeznaczoną na dopełnienie wymogów zgodności z obowiązkowymi standardami ekologicznym - takiej pomocy nie żąda zresztą nawet sam unijny przemysł stalowy. Jednakże ograniczona pomoc może być udzielana na cele dobrowolnych inwestycji, tak by zachęcić przedsiębiorstwa, by swoich działaniach chciały wyjść poza minimalne wymogi unijne dotyczące środowiska.

4.6 W ramach porozumień o subwencjach należy poza tym uwzględnić, że niektóre kraje rozwijające się mają już w pełni konkurencyjny przemysł stalowy. Producenci stali w krajach rozwijających się lub wschodzących są w korzystnej sytuacji ze względu na niskie koszty siły roboczej, dostęp do surowców, niższe standardy środowiskowe i ochrona wysokich ceł przywzozowych. Pomoc państwa dla przedsiębiorstw stalowych w tych gospodarkach wchodziłaby w rachubę tylko pod warunkiem, że:

- jest udzielana na zasadzie indywidualnej, w zależności od sytuacji w przedsiębiorstwie i kraju; wykorzystanie funduszy musi być monitorowane mając na uwadze odpowiedzialne cele;
- podlega ściśle określonym okresom obowiązywania;

- stosowana jest w kontekście przyjętego planu restrukturyzacyjnego zapewniającego długotrwałą samodzielność przedmiotowego przedsiębiorstwa;
- w normalnych okolicznościach jej skutkiem jest zmniejszenie mocy produkcyjnych – w żadnym wypadku nie mogą one prowadzić to zwiększania tego rodzaju mocy.

5. Wnioski

5.1 Doświadczenia z restrukturyzacji europejskiego przemysłu stalowego pokazują, że pomoc publiczna udzielana przedsiębiorstwom ma swoje plusy i minusy: korzyści odnoszą tylko niektóre przedsiębiorstwa i skutkiem może być też przydzielenie jej niewłaściwemu przedsiębiorstwu, przez co w kategoriach średnioterminowych podtrzymuje się nierentowne zdolności produkcyjne. Z drugiej strony pomoc państwa -jeżeli jest częścią wynegocjowanego programu restrukturyzacyjnego - może łagodzić trudne sytuacje społeczne i w ten sposób wspierać akceptację i konsekwencje przemian w sektorze przemysłowym. W praktyce sprawdzila się zasada sterowania tym procesem poprzez dialog społeczny.

5.2 Powstaje również pytanie, czy ogromne sumy płacone przez podatników nie mogłyby być przeznaczone na co innego, bardziej pożytecznego - np. na szkolenia czy badania.

5.3 Innym problemem jest to, że w latach, kiedy miał miejsce kryzys przemysłu stalowego mimo jasnej sytuacji prawnej (art. 4c Traktat ustanawiający EWWiS jednoznacznie zabraniał subwencji państwowych) różne kodeksy subwencyjne, decyzje Rady Ministrów i orzeczenia sądowe odbiegały

od ustalonego sposobu postępowania, sprawiając że stał się on nieprzewidywalny. Firmy produkujące stal skarżyły się dlatego na brak stabilnych danych ramowych oraz na niemożność długofalowego planowania.

5.4 W kontekście przystąpienia dziesięciu lub dwunastu nowych Państw Członkowskich, tym bardziej ważne jest ściśle przestrzeganie jednoznacznych przepisów dotyczących pomocy dla przemysłu stalowego oraz wyciąganie konsekwencji z ich naruszeń, tak jak to miało miejsce np. w przypadku USS Kosice.

5.5 Nie wolno na przyszłość powtarzać błędów popełnionych w unijnej Piętnastce.

5.6 Zerwane w międzyczasie negocjacje w ramach OECD mają sens tylko wówczas, jeżeli doprowadzą do trwałej poprawy obecnej sytuacji, tzn. jeśli:

- nie będzie się pozwalać na nadmierne ustępstwa w odniesieniu do gospodarek rozwijających się, wschodzących i przejściowych, takich jak Chiny,
- nie będzie zakazu niezbędnych uregulowań w obrębie UE dotyczących badań i rozwoju, posunięć w zakresie środowiska naturalnego (np. górne granice obciążeń ponoszonych przez przedsiębiorstwa w celu zapobieżenia zakłóceń konkurencji wskutek działań środowiskowych) oraz likwidowania nierentownych mocy produkcyjnych;
- nie będzie ceł wyrównawczych na eksport wyrobów ze stali ze względu na takie zwolnienia.

Bruksela, 27 października 2004 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Bezpieczeństwo sanitarne: zbiorowy obowiązek, nowe prawo

(2005/C 120/10)

Procedura

Dnia 28 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego postanowił sporządzić opinię w następującej sprawie: Bezpieczeństwo sanitarne: zbiorowy obowiązek, nowe prawo.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, sporządziła swą opinię 22 września 2004 r. Sprawozdawcą był Adrien BEDOSSA.

Na 412. sesji plenarnej w dniach 27-28 października 2004 r. (posiedzenie z dnia 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 164 do 3, przy 7 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Bezpieczeństwo sanitarne obywateli europejskich, stanowiące jedną z podstawowych dziedzin zdrowia publicznego, wymaga zwiększenia obowiązków właściwych władz (nawet gdy chodzi o bioterroryzm) oraz – na tej podstawie – umożliwienia obywatelom korzystania z nowego przysługującego im prawa do uzyskiwania przejrzystych informacji o decyzjach tych władz.

1.2 Bezpieczeństwo i system opieki zdrowotnej to dwa pojęcia, które zwykle kojarzy się ze sobą, choć nie wprost, podczas gdy pojęcie zdrowia publicznego wciąż jeszcze zderza się z bezwładnością socjologiczną i z przyzwyczajeniami medycznymi nastawionymi na skuteczność diagnostyczną i indywidualną terapię.

1.3 Wstrząsy, jakie przeżywała ostatnio Europa, ukazują jasno, że zagrożenie sanitarne wyszło poza domenę ściśle medyczną, wkraczając z całą mocą w sferę społeczną i polityczną. Nakreślenie strategii zdrowotnej dającej poczucie bezpieczeństwa staje się więc wspólnym obowiązkiem wszystkich, w szczególności przywódców politycznych; obywatele powinni mieć pewność, że dysponują takimi gwarancjami.

1.4 Bezpieczeństwa sanitarnego nie tworzy się od zera; wzbogaca ono i uzupełnia tradycyjne dziedziny zdrowia publicznego, w szczególności epidemiologię, oparte jest na refleksji i systemach kontroli leków; jego potrzeba staje się coraz bardziej oczywista w miarę odkrywania jatrogeennych skutków wszelkich praktyk medycznych.

1.5 Sposób postępowania w dziedzinie bezpieczeństwa sanitarnego nie różni się zasadniczo od działania lekarza. Jest to działanie etapowe – ciąg wyborów podejmowanych w danym momencie na podstawie prawdopodobnych przesłanek oraz dyktowanych oceną korzyści, kosztów i zagrożeń. Jakość bezpieczeństwa sanitarnego jest odbiciem jakości systemu opieki zdrowotnej.

1.6 Bezpieczeństwo sanitarne opiera się na działaniu typu medycznego i wymaga również pilnie metodologii bezpieczeństwa sanitarnego i rzeczywistego zaangażowania w działanie

publiczne. Zakres bezpieczeństwa sanitarnego jest oczywiście o wiele szerszy, ponieważ jego rozwój postępuje równoległe do ciągłych innowacji w medycynie.

1.7 Pojęcie bezpieczeństwa sanitarnego ma siłą rzeczy charakter ewolucyjny; w szczególności w sytuacji zagrożenia na przykład działaniami bioterrorystycznymi nie można zadowalać się ustalonymi rozwiązaniami, należy poszukiwać pośredniej drogi między dążeniem do nieosiągalnego bezpieczeństwa absolutnego a całkowitym zaniechaniem lub wstrzymaniem się od działania. Wzrost skuteczności systemu opieki zdrowotnej rodzi konieczność bezpieczeństwa sanitarnego, przy czym nie należy zapominać tu o porównaniu z krajami najbiedniejszymi, w przypadku których jedynym występującym aktualnie problemem jest zbudowanie najpierw podstaw systemu zdrowia publicznego.

1.8 W Unii Europejskiej, bogatszej i przywiązanej do technik rozkładania ryzyka na większą liczbę podmiotów, wyzwaniem chwili jest wytworzenie instytucjonalnej świadomości bezpieczeństwa sanitarnego. W celu omówienia decyzji dotyczących bezpieczeństwa sanitarnego, a w szczególności nadania im charakteru publicznego, należy użyć wszelkich dostępnych środków, aby zaoferować obywatelom Unii Europejskiej inne alternatywy niż panika czy zatajanie informacji; tylko w ten sposób Unia Europejska stanie się dojrzałą demokracją w dziedzinie zdrowia publicznego.

2. Rys historyczny działań Unii Europejskiej

2.1 Przed Traktatem o Unii Europejskiej podpisanym w Maastricht 7 lutego 1992 r. prawo wspólnotowe jedynie marginalnie poruszało zagadnienia polityki zdrowotnej. Traktat z 25 marca 1957 r. ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) zawierał postanowienia szczególne dotyczące ochrony zdrowia ludności przed zagrożeniami promieniowania jonizującego.

2.2 Natomiast w Traktacie Rzymskim z 25 marca 1957 r. „ochrona zdrowia” pojawiła się tylko w art. 36 o następującym brzmieniu:

2.2.1 „Postanowienia artykułów 30 i 34 nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych, uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej. Zakazy te i ograniczenia nie powinny jednak stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między Państwami Członkowskimi.”

2.3 Wprowadzenie przez Jednolity Akt Europejski w 1986 r. artykułu 118A rozszerzyło kompetencje instytucji wspólnotowych, umożliwiając Komisji Europejskiej formułowanie propozycji w dziedzinie zdrowia przy założeniu „wysokiego poziomu ochrony”.

2.4 O kwestie ochrony zdrowia zatrąca również nie wprost art. 130r Traktatu Rzymskiego, dodany w Jednolitym Akcie Europejskim, który stanowi, że działania Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego mają w szczególności na celu „przyczynianie się do ochrony zdrowia ludzkiego”.

2.5 Perspektywy integracji europejskiej w dziedzinie zdrowia poważnie zmienił Traktat o Unii Europejskiej, który wprowadził Tytuł X „Zdrowie publiczne”, stanowiący iż „Wspólnota przyczynia się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony ludzkiego zdrowia”. Art. 129 ust. 4 stanowi, że Rada może dla realizacji swoich celów stosować albo zachęty przewidziane w art. 189B, albo zalecenia.

2.6 Pojęcie ochrony zdrowia pojawia się również w innych artykułach Traktatu o Unii Europejskiej: art. 129a, poświęcony ochronie konsumentów, mówi m.in. o ochronie zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów.

2.7 Rozwinięcie działalności w dziedzinie zdrowia publicznego umożliwią instytucjom europejskim szczegółowe ramy prawne, które udoskonalić może art. 179 projektu europejskiego Traktatu Konstytucyjnego:

„1. Przy określaniu i realizacji wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego.

2. Działanie Unii, które uzupełnia polityki krajowe, nakierowane jest na poprawę zdrowia publicznego, zapobieganie chorobom i dolegliwościom ludzkim oraz usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia fizycznego i umysłowego. Działanie to obejmuje zwalczanie epidemii poprzez wspieranie badań nad ich przyczynami, sposobami ich rozprzestrzeniania się oraz zapobiegania im, jak również informacji i edukacji zdrowotnej...”

2.8 Nowo powołane struktury (Europejska Agencja Oceny Leków itp.) mogą wywrzeć tym większy wpływ, że instytucje europejskie prowadzą politykę intensywnej współpracy z krajami trzecimi i wielkimi organizacjami międzynarodowymi – w szczególności ze Światową Organizacją Zdrowia, Radą Europy, Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Międzynarodową Agencją Energii Atomowej (w dziedzinie ochrony radiologicznej), Biurem Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Zapobiegania Przemocności (w dziedzinie narkomanii). Polityka ta powinna być kontynuowana i umacniana.

3. Zasady bezpieczeństwa sanitarnego

3.1 Decyzja sanitarna

3.1.1 Decyzje medyczne podejmuje się w warunkach niepewności co do rozpoznania patologii, skutków leczenia i związanych z jednym i z drugim zagrożeń; niepełnej informacji medycznej na temat pacjenta, niepewności co do wyboru dodatkowych badań, niedoskonałego wyposażenia sanitarnego, niedokładności wywiadu lekarskiego, zdominowanego przez emocje lub niepokój, jak również badania klinicznego, które ze swej natury ma charakter przybliżony.

3.1.2 Czynność medyczna bywa często wynikiem szeregu decyzji podejmowanych na zasadzie rachunku prawdopodobieństwa w sytuacji niepewności: im większej liczby wyborów i decyzji wymaga diagnoza lub leczenie, tym wyższe jest ryzyko – a nawet prawdopodobieństwo – popełnienia pomyłki, przy czym pomyłka ta nie musi wcale być zawiniona.

3.1.3 Każda decyzja lub czynność medyczna zawiera w sobie element nie podlegający ocenie, element przypadku niemożliwego do opanowania przy aktualnym stanie wiedzy, nieuniknione ryzyko statystyczne nierozzerwalnie związane z medycyną.

3.1.4 U źródła braku bezpieczeństwa sanitarnego leży czynnik ludzki – błąd lub pomyłka nie wynikająca z winy lekarza – oraz przyczyny materialne – ryzyko znane, ale statystycznie nieuniknione przy aktualnym stanie wiedzy, oraz ryzyko nieznanne, zawsze możliwe.

3.1.5 Nie sposób mówić o bezpieczeństwie sanitarnym, nie wspominając o tych podstawowych cechach charakterystycznych decyzji lekarskiej. Gdy zdrowie lub życie jest zagrożone, trudno jest często pogodzić się z myślą, że można żądać tylko tego, co możliwe. Bez ryzyka nie ma jednak działalności medycznej, ponieważ nie ma bez niego i życia.

3.2 Stosunek korzyści do ryzyka

3.2.1 Stwierdzenia dotyczące decyzji medycznych zachowują swą wagę w odniesieniu do decyzji sanitarnych; wstrzymanie się od działania jest taką samą decyzją jak działanie i może łączyć się z winą.

3.2.2 Należy rozważyć zarówno ryzyko terapeutyczne, jak i ryzyko spontanicznego rozwoju sytuacji. Irracjonalne odrzucanie ryzyka w dziedzinie zdrowia jest dowodem takiej samej nieodpowiedzialności, jak zaniedbanie.

3.2.3 Rozumowanie w kategoriach stosunku korzyści do ryzyka jest obce społeczeństwu europejskiemu, któremu udało się znacznie ograniczyć zagrożenia naturalne.

3.2.4 Dla oceny bezpieczeństwa sanitarnego czynności lub produktu posłużyć się skalą ryzyka umożliwiającą określenie minimalnego ryzyka, a nie ryzyka zerowego. Przy wyważaniu korzyści i ryzyka uwzględnić należy pięć kryteriów:

- stopień,
- realność,
- częstość,
- czas trwania,
- konieczność.

3.2.5 Zadaniem władz publicznych, które podlegają zbieżnym lub sprzecznym naciskom opinii publicznej i służby zdrowia, jest dokonanie wyboru w warunkach niepewności i przyjęcie albo hipotezy najbardziej pesymistycznej w kategoriach zdrowia publicznego (a zatem wymagającej najdalej posuniętych działań ochronnych), albo hipotezy najbardziej prawdopodobnej.

3.2.6 Co więcej, decyzje sanitarne trzeba niekiedy podejmować w sytuacji kryzysowej. Władze muszą wówczas stawiać czoło mnożącym się jednocześnie problemom, zakłóceniom funkcjonowania pewnych systemów oraz głębokim rozbieżnościom poglądów co do decyzji, którą należy podjąć.

3.2.7 Aby w sytuacji nagłego zagrożenia uniknąć improwizowania, należy mieć możliwość skorzystania z wcześniej ustalonych i wypróbowanych procedur oceny, kontroli i działania; stąd konieczność przemyślenia dotychczasowych kryzysów i wypracowania metodologii bezpieczeństwa sanitarnego.

3.2.8 Bez względu na gwarancje naukowe i medyczne, ocena relacji korzyści do ryzyka w ostatecznym rozrachunku zależy często w dużej mierze od osobistego, wewnętrznego przekonania.

4. Medyczne czynniki bezpieczeństwa sanitarnego

Należy tu wymienić pięć podstawowych czynników.

4.1 Stan nadzoru sanitarnego

4.1.1 Ponieważ nadzór epidemiologiczny jest zasadniczą składową ochroną zdrowia publicznego, należy zapewnić prowadzenie przez odpowiedni europejski ośrodek specjalnego nadzoru sanitarnego w celu zagwarantowania bezpieczeństwa sanitarnego (por. punkt 6.3.).

4.1.2 Zadaniem tego nadzoru jest wykrywanie wypadków medycznych i patologii jatrogennych, identyfikowanie nieprzewidzianych lub niepożądanych skutków wykorzystywania protokołów terapeutycznych, przeprowadzanie kontroli i analizowanie ustaleń kontrolnych, ocena skuteczności systemów interwencji sanitarnej; wszystkie te zadania nadzoru mają zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa sanitarnego.

4.1.3 Nadzór sanitarny rozwija się w skali międzynarodowej: mechanizmy wymiany informacji i wzajemnego ostrzeżenia zostały wdrożone pod egidą WHO i Unii Europejskiej.

4.1.4 Wielostronne uzgodnienia stwarzają podstawę organizacji współpracy na wszystkich szczeblach, we wszystkich dziedzinach, na wszystkich kontynentach. Umożliwia to bezzwłoczne podejmowanie środków sanitarnych pozwalających na zagwarantowanie maksymalnego bezpieczeństwa sanitarnego.

4.2 Wybór strategii leczenia

4.2.1 Jakość i bezpieczeństwo wybranej strategii leczenia zależy w pierwszej kolejności od stanu nauki, a zatem i od wiedzy lekarza.

— Pierwszym czynnikiem podnoszenia tej wiedzy są oczywiście badania medyczne i farmaceutyczne oraz wynikający z nich postęp w terapii lub diagnostyce.

— Drugim kluczowym czynnikiem bezpieczeństwa sanitarnego w dziedzinie wyboru strategii leczenia są studia medyczne nadążające za postępami nauki, oraz dostosowane do organizacji systemu opieki zdrowotnej.

— Trzeci czynnik to ustawiczne kształcenie medyczne: podobnie jak we wszystkich dziedzinach związanych z zagrożeniami i zaawansowanymi technologiami, przyswajanie sobie najświeższej wiedzy należy do decydujących czynników bezpieczeństwa.

— Ostatni element warunkujący bezpieczeństwo decyzji terapeutycznych to ocena medyczna, która spaja w jedno badania naukowe, kształcenie i codzienną praktykę pracowników służby zdrowia.

— Ocenę medyczną zdefiniować można jako ogół procedur kontroli jakości systemu opieki zdrowotnej.

- Ocena technik i strategii diagnozowania i leczenia obejmuje ocenę narzędzi oddanych do dyspozycji pracowników służby zdrowia – technologii medycznych, metod diagnostycznych, leków, ogółu procedur i świadczeń.
- Ocena jakości tych narzędzi, a w rezultacie i ocena jakości opieki zdrowotnej definiowana jest przez WHO w sposób następujący:

„Działanie umożliwiające zagwarantowanie każdemu pacjentowi takiego zestawu czynności diagnostycznych i terapeutycznych, który zapewni mu jak najlepsze efekty zdrowotne zgodne z aktualnym stanem nauki, z zapewnieniem przy tym wyniku możliwie najniższego kosztu, jak najmniejszego ryzyka jatrogennego, oraz ku jak największemu zadowoleniu pacjenta z procedur, wyników i kontaktów międzyludzkich w obrębie systemu opieki zdrowotnej”.

- Ocena powinna wreszcie prowadzić do określenia wzorców odniesienia, to jest do wypracowywania zaleceń służących osiągnięciu wskazówek postępowania, a opartych na węższym lub szerszym konsensusie w obrębie zespołu lekarzy lub stowarzyszeń naukowców (tzw. *consensus conferences*).

4.3 Sposób wykonywania świadczeń zdrowotnych i czynności medycznych

4.3.1 Przestrzeganie obowiązków jest kontrolowane przez wszystkie władze, a bogate i jednolite orzecznictwo określa dokładnie obowiązki pracowników służby zdrowia oraz pojęcie opieki sumiennej, starannej i zgodnej z aktualnym stanem wiedzy naukowej.

4.3.2 Oczywiście, wykonywanie czynności medycznych zależy od ustrojów bezpieczeństwa sanitarnego, które bywają bardzo różne w zależności od charakteru czynności i występujących zagrożeń „naturalnych”.

4.3.3 Już samo porównanie trudności nieodłącznie związanych z wykonywaniem tych czynności – w tym również ryzyka możliwego do uniknięcia ze statystycznego punktu widzenia, choćby i marginalnego – pozwala na ustalenie warunków bezpieczeństwa sanitarnego, jakich należy przestrzegać. Mamy tu do czynienia ze swoistą oceną stosunku korzyści do ryzyka, pozwalającą na ustalenie normalnego poziomu bezpieczeństwa sanitarnego, który się akceptuje i którego się oczekuje.

4.4 Organizacja i funkcjonowanie struktur opieki zdrowotnej

- Bezpieczeństwo sanitarne uwarunkowane jest w znacznym stopniu jakością organizacji i funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej.
- Wymaga ono bowiem od wszystkich placówek publicznych i prywatnych podejmowania starań przewidzianych odpow-

wiednimi przepisami i podlegających specjalnym zezwoleniom. System opieki zdrowotnej powinien być w stanie spełniać oczekiwania ludności i zapewniać opiekę w jak najlepszych warunkach bezpieczeństwa.

4.5 Używanie środków medycznych

4.5.1 Produkty medyczne i sprzęt medyczny używane w profilaktyce, diagnozowaniu i leczeniu podlegają ścisłym i szczegółowym przepisom prawnym dotyczącym:

- leków,
- urządzeń medycznych używanych w medycynie,
- substancji leczniczych pochodzenia ludzkiego,
- odczynników laboratoryjnych,
- podstaw prawnych wykorzystania substancji i części ciała ludzkiego używanych do celów terapeutycznych.

4.5.2 Zasady bezpieczeństwa sanitarnego dotyczące tych substancji i urządzeń tworzą prawdziwy łańcuch bezpieczeństwa.

5. Propozycje – zalecenia EKES-u

5.1 Administracyjne czynniki bezpieczeństwa sanitarnego

5.1.1 Organy zdrowia publicznego krajów Unii Europejskiej nie uwzględniły jeszcze zasad bezpieczeństwa sanitarnego.

5.1.2 Bezpieczeństwo sanitarne nie jest ani wynikiem równania ani stosowania gotowych recept; wymaga ono kierowania się ostrożnością i zasadą kontrydktoryjności.

5.1.3 Bezpieczeństwo sanitarne wymaga rozwijania powszechnej świadomości i działań transgranicznych. Nie ma co liczyć na możliwość schronienia się za jakąś linią Maginota; kolejna epidemia przełamie ją z łatwością. Zagrożenia sanitarne są zmienne i nieskończenie zróżnicowane, na ogół nie sposób ich przewidzieć. Zachowania w obliczu choroby zmieniają się, wirusy ulegają mutacjom, czynniki zakaźne odnawiają się lub ulegają utajeniu.

5.2 Jasne określenie kompetencji

5.2.1 W obliczu braku instrumentów prawnych wyraźnie regulujących ochronę zdrowia publicznego w niektórych krajach Unii Europejskiej pojawia się tendencja do używania określonych lub wątpliwych dróg – w tym w szczególności nadużywania przepisów dotyczących ubezpieczenia społecznego, co prowadzi do pomieszania zagadnień zdrowotnych i ekonomicznych. O ile uzasadniona jest ocena kosztu zdrowia i dążenie do jak najbardziej racjonalnego wykorzystania przeznaczonych na nie (a ograniczonych) zasobów, o tyle mieszanie tych dwóch problematyk staje się niebezpieczne.

5.2.2 Czym innym jest ocena skuteczności, jakości i bezpieczeństwa produktu lub leczenia, a czym innym decydowanie o ich refundacji przez system ubezpieczeń społecznych. Trudności związane z podejmowaniem decyzji w dziedzinie zdrowia publicznego pogłębia fakt, że w dziedzinie tej zbiegają się kompetencje szeregu organów.

5.2.3 Ustalenie kompetencji oznacza zarazem określenie odpowiedzialności, a zatem określenie, kto sprawuje władzę w dziedzinie bezpieczeństwa sanitarnego i kto bierze na siebie ciężar związanej z tym odpowiedzialności moralnej, administracyjnej lub sądowej. Odpowiedzialność można w pełni ponosić tylko jeżeli nie ma w przepisach luk ani niejasności prowadzących do konfliktów lub do działań zagrażających prawidłowości dokonywanych wyborów.

5.3 Legitymizacja organów sanitarnych

5.3.1 Organy zdrowia publicznego na szczeblu europejskim są niewystarczająco rozbudowane, a ich podstawy prawne są bardzo słabe. Brak im również legitymizacji medycznej z racji niedostatecznych środków. Wszystko to powinno ulec poprawie.

5.3.2 Działanie organów publicznych jest skuteczne tylko wtedy, gdy posiadają one rzeczywistą legitymizację; organy ochrony zdrowia mogą w pełni spełniać zadania w dziedzinie bezpieczeństwa sanitarnego tylko mając podwójną legitymizację – ze strony nadzorujących je władz każdego kraju Unii Europejskiej oraz oczywiście ze strony opinii publicznej, to znaczy konsumentów.

5.3.3 Naukowa i medyczno-techniczna wiarygodność wymaga zwiększenia środków, zatrudniania wysoko wykwalifikowanych specjalistów, ale również współpracy wszystkich instytucji europejskich i krajowych.

5.3.4 Wyróżnić można pięć podstawowych funkcji: formułowanie zaleceń, nadzór, kontrola, ekspertyzy i ocena.

5.3.5 Wdrażanie europejskiej sieci zdrowia publicznego świadczy o woli wszystkich europejskich władz publicznych, by połączyć organy zdrowia publicznego i poprawić spójność i skuteczność istniejących w każdym kraju UE instrumentów nadzoru sanitarnego.

5.4 Konieczność korzystania z niezależnej wiedzy fachowej

5.4.1 Bez względu na doskonałość techniczną i naukową służb bezpieczeństwa sanitarnego w wykonywaniu zadań z dziedziny bezpieczeństwa sanitarnego należy bezwzględnie przestrzegać tradycyjnej i godnej szacunku zasady kontrydycyjności.

5.4.2 Korzystanie z niezależnych ekspertów stanowi odpowiedź na konieczność zapewnienia władzom europejskim pomocy najlepszych i najbardziej wyspecjalizowanych fachowców; pozwala również na doskonalenie i uzupełnianie

w drodze dialogu informacji, na podstawie których podejmuje się decyzje.

5.4.3 W dziedzinach najbardziej wrażliwych lub najbardziej zaawansowanych wręcz niezbędne wydaje się korzystanie z wiedzy fachowej wybitnych specjalistów zagranicznych o światowej sławie. Takie międzynarodowe otwarcie może umożliwić osiągnięcie konsensusu możliwego do zaakceptowania przez wszystkie zainteresowane kraje i uniknięcie opóźnień, które są szkodliwe dla wszystkich (zarówno dla chorych, jak i dla wszelkich innych zainteresowanych podmiotów).

5.4.4 Może ono również pozwolić na przełamanie partykularyzmów związanych ze zwyczajami panującymi w poszczególnych administracjach służby zdrowia i z różnorodnością warunków kształcenia lekarzy w różnych krajach.

5.5 Rozdzielenie funkcji eksperta, decydenta i zarządzającego

5.5.1 Uprawnienia władzy sanitarnej, które faktycznie należą do kompetencji decydentów (wydawanie lub niewydawanie zezwoleń lub zakazów), wykonywać można w sposób w pełni uzasadniony tylko wtedy, gdy uwzględnia się wszystkie aspekty związane z danym problemem zdrowia publicznego.

5.5.2 Zawsze wymaga to oceny relacji korzyści do ryzyka. Ocena ta nie może mieć wyłącznie charakteru naukowego, nie powinien jej też narzucać menedżer ani podmiot mający materialny lub intelektualny interes w jej upowszechnieniu.

5.5.3 Rozdzielenie ról eksperta i decydenta zapewnia przejrzystość związków między ekspertami a zarządzającymi. Należy wprowadzić i ugruntować rygorystyczny kodeks etyczny eksperta i przestrzegać go w praktyce. Nie zawsze mamy do czynienia z oczywistymi sytuacjami; zwłaszcza w przypadku bardzo trudnych problemów kompetentnych ekspertów jest niewielu i często bywają oni powiązani z zainteresowanymi instytucjami i przedsiębiorstwami.

5.5.4 Przejrzystość, jaka powinna cechować podejmowanie decyzji w dziedzinie bezpieczeństwa sanitarnego, wymaga, by każdy ekspert deklarował przed władzami sanitarnymi, jakie związki łączy go ewentualnie z instytucjami, przedsiębiorstwami lub osobami, których dotyczy ma ekspertyza.

5.5.5 Wspólnota Europejska rozpoczęła definiowanie takich procedur: upowszechnianie procedur przejrzystości, której pragną skądinąd sami eksperci, to najlepsza gwarancja obiektywizmu ekspertyz.

5.6 Przejrzyste procedury decyzyjne

5.6.1 Nowe zagrożenia sanitarne – podobnie jak wszystkie nowości – burzą i podważają zwykle dotychczasowe przekonania i przyzwyczajenia.

5.6.2 Należy wobec nich przyjąć stałą postawę intelektualną – „nasłuchiwać ciszy”.

5.6.3 Bez względu na jakość działającego systemu nadzoru zapobiegawczego nie można wykluczyć możliwości zbiorowego zaślepienia.

5.6.4 Publiczna debata jest koniecznością. Pacjenci i lekarze spoza kręgu ekspertów powinni mieć możliwość wypowiedzania się, zadawania nurtujących ich pytań, wszczynania alarmu.

5.6.5 Tę możliwość wypowiedzi należy ująć w pewne ramy organizacyjne, aby uniknąć niepotrzebnego niepokoju.

5.6.6 Tak rozumiany „pluralizm sanitarny” – niezbędny dla jak najlepszego zabezpieczenia się przed nowymi tragediami – wymaga większej przejrzystości procedur decyzyjnych. Z zastrzeżeniem ochrony tajemnicy lekarskiej czy tajemnicy przemysłowej, wyniki ekspertyzy – a także uzasadnienia decyzji sanitarnych – powinny być podawane do publicznej wiadomości.

5.7 *Etyka komunikacji społecznej w dziedzinie bezpieczeństwa sanitarnego*

5.7.1 Pomimo jej niezwykle szerokiego zasięgu społecznego, polityka informacyjna w dziedzinie zdrowia publicznego wykazuje pewne cechy szczególne, które z jeszcze większą mocą ujawniają się w sferze bezpieczeństwa sanitarnego.

5.7.2 W dziedzinie tej polityka informacyjna wiąże się często z przekazywaniem informacji o chorobie lub śmierci. W organizowaniu tej trudnej funkcji systemu ochrony zdrowia zachować należy przejrzystość i umiar.

5.7.3 Przejrzystość jest niezbędna dla zapewnienia zaufania i uniknięcia niepokoju, jaki wzbudza informacja podana do publicznej wiadomości, a której sensacyjny charakter wynika z poczucia tajemnicy, jaka ją otaczała.

5.7.4 Jest ona obowiązkiem władz i instytucji sanitarnych, podobnie jak obowiązkiem lekarza, jest udzielanie informacji pacjentowi. W obliczu zagrożeń, które mogą dotyczyć zdrowia każdej jednostki, mówienie prawdy jest obowiązkiem.

5.7.5 Ale temu zobowiązaniu moralnemu towarzyszy również obowiązek umiaru. Ponieważ informacje tego typu często przekazuje się w sytuacji zagrożenia, należy je formułować w sposób zrozumiały i naukowy, unikając sensacyjności i budzenia paniki. Wymaga to ustalenia właściwych reguł współpracy między mediami, pracownikami służby zdrowia, stowarzyszeniami pacjentów i władzami publicznymi. Alternatywa „straszyć ludzi czy ukrywać prawdę” nie jest prawdziwa.

5.8 *Rutynowe przekazywanie informacji*

5.8.1 Informacje z dziedziny zdrowia zawsze mogą liczyć na szczególną uwagę pacjentów.

5.8.2 Należy zatem rozróżnić informację przeznaczoną dla lekarzy i informację przeznaczoną dla społeczeństwa.

5.8.3 Ta pierwsza bazuje na wiedzy naukowej, jaką dysponują grupy, do których jest adresowana. Ma ona swoje własne nośniki: wykłady, konferencje, kongresy, zrzeszenia zawodowe i przemysłowe.

5.8.4 Informacja przeznaczona dla społeczeństwa nie może zakładać posiadania wiedzy medycznej niezbędnej do oceny jej treści; inaczej rodzi ryzyko niewłaściwego zrozumienia lub wywołania paniki. Należy dbać o zachowanie równowagi między koniecznością informowania o nowych lub tradycyjnych sposobach leczenia a zagrożeniami związanymi z niewłaściwą interpretacją tych wiadomości.

5.8.5 Przekazane informacje mogą wzbudzać w społeczeństwie niepotrzebny lub przesadny niepokój lub przeciwnie rodzić nieuzasadnione nadzieje na skuteczniejszą terapię. Informowanie społeczeństwa należy do edukacji zdrowotnej, która bezpośrednio wpływa na skuteczność polityki na rzecz higieny, zapobiegania zagrożeniom i szybkiego reagowania na problemy przez system opieki zdrowotnej.

5.9 *Przekaz informacji w sytuacjach kryzysowych*

5.9.1 W sytuacji kryzysu sanitarno-epidemiologicznego lub poważnego zagrożenia zdrowia publicznego przekazywanie informacji spełniać musi trzy wymogi:

— Należy przede wszystkim ściśle dostosować informację do zagrożenia zdrowia.

— Po drugie, informacja ma służyć nie tylko podniesieniu wiedzy ludzi, ale również zmianie zachowań. Celem jej winno być zatem zapobieżenie zdarzeniu lub ograniczenie jego zasięgu bez wzbudzania niepotrzebnego niepokoju, zapewniając jednak obywatelom prawo do wiedzy o tym, co się dzieje i nakłaniając prasę do przestrzegania etycznego obowiązku niepublikowania alarmistycznych, sensacyjnych informacji.

— Po trzecie wreszcie istotne informacje podawać należy z uwzględnieniem różnych grup ludności, do których powinny trafić, i kolejności, w której powinny do nich docierać.

5.9.2 Rola prasy jest w każdym przypadku decydująca dla powodzenia przekazu informacji w sytuacji kryzysowej. Media powinny czasami akceptować sytuację, że informacja nie może rozpowszechniana w społeczeństwie, dopóki nie zostaną w pełni poinformowani pracownicy służby zdrowia. Wynika stąd więc potrzeba kształcenia wyspecjalizowanych dziennikarzy zdolnych zrozumieć zagadnienia bezpieczeństwa sanitarnego i poprawnie o nich informować.

5.9.3 Jest to rzecz niełatwa, ponieważ – na przykład – kwantyfikacja niepożądanych skutków, określenie ich przyczyny, wpływ mediów na liczbę zgłoszeń, ogólna ocena zagrożenia wymagają trudnej i złożonej analizy, podczas gdy opinia publiczna oczekuje natychmiastowej informacji przekazanej prostym i emocjonalnym językiem.

6. Wniosek

6.1 Mając świadomość wielu epidemii i klęsk, które wstrząsały światem w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci (wybuch epidemii AIDS, sprawa zakażonej krwi, kryzys związany z epidemią SARS, tzw. legionelloza, obawy przed użyciem węgla przez terrorystów), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny proponuje regularne organizowanie europejskich kongresów zdrowia publicznego na wysokim szczeblu.

6.2 Celem tych kongresów byłoby omawianie działań zbiorowych, jakie należy podejmować, udzielanie dokładnych informacji na temat tych sytuacji kryzysowych, udzielanie skoordynowanych odpowiedzi, ocena zagrożeń zewnętrznych, pomoc w szybkim formułowaniu diagnoz i właściwe reagowanie w tej dziedzinie.

6.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaleca nadanie już teraz przyszłemu Europejskiemu Ośrodkowi Nadzoru Sanitarnego w Sztokholmie szerokich uprawnień w celu ustanowienia stałych, specjalistycznych kontaktów w dziedzinie zdrowia publicznego i spowodowania podjęcia przez

kraje Unii Europejskiej niezbędnych działań z poszanowaniem zasady subsydiarności.

6.4 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że stanowi szczególnie odpowiednie forum uwrażliwiania i ostrzegania europejskiego społeczeństwa obywatelskiego.

6.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zwraca się do wszystkich zainteresowanych podmiotów o przyjęcie aktywnej postawy w kwestii zdrowia publicznego. W czasach, gdy sytuacje kryzysowe w dziedzinie zdrowia publicznego nabierają wymiaru globalnego, całościowe na nie spojrzenie umożliwi wymianę doświadczeń.

6.6 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że należy rozwijać szeroką politykę informacyjną na skalę europejską, łącznie ze szkoleniem wszystkich zainteresowanych podmiotów i wszystkich organów prasowych mających szczególną odpowiedzialność w tej dziedzinie.

6.7 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przypomina, że jego zalecenia mają charakter komplementarny i że ich wdrożenie wymaga silnej woli ze strony krajów Unii Europejskiej. Niezbędne jest między innymi:

- wzmocnienie potencjału administracyjnego łącznie ze strukturami transgranicznymi oraz powszechne uznanie kompetencji właściwych organów;
- właściwe uprawnienia oparte na odpowiednich przepisach;
- przejrzyste procedury decyzyjne oraz ugruntowanie i powszechne przestrzeganie zasad etycznych w dziedzinie przekazywania informacji na temat bezpieczeństwa sanitarnego;
- wzmocnienie współpracy i połączenie w światową sieć wszystkich organów nadzoru (Unia Europejska, Światowa Organizacja Zdrowia, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Rada Europy i wielkie organizacje krajowe, jak Center of Diseases w Atlancie w USA).

Bruksela, 27 października 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Komunikatu Komisji: Ustosunkowanie się do procesu refleksji na wysokim szczeblu na temat mobilności pacjentów i przemian opieki zdrowotnej w Unii Europejskiej

(COM(2004) 301 final)

(2005/C 120/11)

Procedura

Dnia 20 kwietnia 2004 r. Komisja postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 22 września 2004 r. Sprawozdawcą był Adrien BEDOSSA.

Na 412 sesji plenarnej w dniach 27-28 października 2004 r. (posiedzenie z dn. 27 października 2004 r.), Komitet stosunkiem głosów 170 do 3, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

Z jednej strony obecne systemy i polityki opieki zdrowotnej w Państwach Członkowskich UE są coraz bardziej ze sobą powiązane, z drugiej – krajowe władze, przed podjęciem decyzji, przeprowadzają niewystarczającą analizę wzorcową, w każdym takim wypadku niestety nie wspominając o tym, porównując je z systemami funkcjonującymi w Europie lub poza nią.

1.1 Istnieje wiele, wzajemnie z sobą powiązanych, przyczyn tych przeobrażeń:

- po pierwsze w całej Europie, jak również poza nią, oczekiwania ogółu społeczeństwa rosną;
- niedawne rozszerzenie Unii Europejskiej zmusi nowych członków UE do zapewnienia swoim obywatelom coraz bardziej nowoczesnych systemów opieki zdrowotnej;
- dzięki istotnym innowacjom technologicznym wprowadzane są nowe metody terapeutyczne i praktyki lecznicze umożliwiające poprawę jakości usług medycznych;
- nowe techniki informacyjne, które umożliwiają obywatelom UE niemal natychmiastowe porównanie procedur diagnostycznych i metod leczenia w różnych krajach Unii Europejskiej i które mogą, z jasnych i zrozumiałych powodów, pociągnąć za sobą wymagania w kwestii środków mające na celu osiągnięcie najlepszych rezultatów w leczeniu.

1.2 To w sposób nieunikniony spowoduje problemy w dziedzinie polityki zdrowotnej, czy to w odniesieniu do jakości bądź dostępności transgranicznych usług medycznych, czy też do potrzeb informacyjnych pacjentów, pracowników służby zdrowia i polityków.

1.3 Konieczna jest zatem już teraz ewaluacja krajowych polityk, które muszą uwzględnić wszystkie te potrzeby z

uwagi na związane z UE zobowiązania, które stopniowo się sumują i z których wyrastają nowe prawa dla obywateli Unii.

1.4 Ta nowa sytuacja zmienia obecnie perspektywę sporu między zwolennikami tezy głoszącej, że ta nowa swoboda doprowadzi do niebezpiecznej destabilizacji istniejących systemów opieki zdrowotnej, ponieważ ograniczenie mobilności pacjentów pozwala na lepszą kontrolę systemów pod względem kosztów i priorytetów – a tymi, którzy bronią idei mobilności pacjentów argumentując, że pozwala ona na interoperacyjność systemów, wykorzystanie tych samych wskaźników, wymianę najlepszych praktyk oraz mądrzejszy podział środków. Należy bez wątpienia rozwinąć ten drugi tok rozumowania, wyciągając z niego wszystkie właściwe wnioski w kwestii harmonizacji systemów krajowych.

2. Fakty

2.1 W opinii z inicjatywy własnej wydanej przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny dnia 16 czerwca 2003 r. (1) zdrowie nazwano „wartością o podstawowym znaczeniu społecznym”, które „jest równie ważne dla każdego obywatela, rodziny i dla całego narodu”. Komitet doszedł do wniosku, że jego zamiarem jest „podejmowanie odpowiednich działań w zakresie opieki zdrowotnej, przy jednoczesnym poszanowaniu istniejących wspólnotowych ram prawnych i politycznych”.

2.2 W opinii tej Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przedstawił argumenty i propozycje podejścia i metod analizy, które Komisja Europejska podjęła w wydanych niedawno dwóch komunikatach (z dnia 20 kwietnia 2004) skierowanych do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów.

(1) Opinia z inicjatywy własnej w sprawie *ochrony zdrowia*. Sprawozdawca: Adrien Bedossa, Dz.U. C 234 z 30.09.2003

2.3 Potrzeba wydania takiego komunikatu spowodowana była opublikowaniem (dnia 9 lutego) najnowszej propozycji dyrektywy w sprawie usług. Niestety jej podejście do usług społecznych i zdrowotnych wywołało wiele krytyki, gdyż jej brzmienie pozostawia zbyt wiele miejsca na interpretację. Potrzeba zatem precyzyjniejszych definicji w tych rozdziałach dyrektywy, aby w odpowiedni sposób uwzględnić szczególnie charakter tych usług, które dotyczą bezpieczeństwa i równouprawnienia pacjentów.

2.4 Wydane przez Komisję dwa komunikaty związane są z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, począwszy od orzeczenia w sprawie Kohll, z dnia 28 kwietnia 1998, poprzez inne, aż do orzeczenia w sprawie Leichtle z dnia 18 marca 2004 r., zgodnie z którym obywatele Unii Europejskiej mają prawo do korzystania z opieki zdrowotnej w innych krajach Unii Europejskiej. Orzeczenie to wyjaśnia również zasady zwrotu kosztów za usługi medyczne.

2.5 Od dnia 1 czerwca 2004 r. obywatele Unii Europejskiej uprawnieni są do dokumentowania swych uprawnień za pomocą przyszłej Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego (!), która zastępuje formularz E-111.

2.6 Różnice w warunkach opieki zdrowotnej oraz środowisko w różnych krajach UE może sprzyjać poszukiwaniu najbardziej efektywnych systemów przez pacjentów, powodując nagłe wąskie gardła lub blokując europejskie centra referencyjne. Istnieje zagrożenie, że systemy ochrony socjalnej nie poradzą sobie z nieregularnym napływem pacjentów z innych państw. W tym kontekście, nowe rozporządzenie 1408/71 może przyczynić się do powstawiania nowych i problematycznych sytuacji.

2.7 Dlatego stworzenie polityki europejskiej, która pozwoli na wprowadzenie konstruktywnych celów, nawet przy zmianie, jeżeli okaże się to absolutnie konieczne, prerogatyw krajowych systemów opieki zdrowotnej, stanowi poważne wyzwanie.

2.8 Głębsza analiza opinii z własnej inicjatywy przyjętej przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w dniu 16 lipca 2003 r. wykazuje, że dotyczy ona tej samej tematyki co proces refleksyjny wysokiego szczebla zainicjowany przez Komisję Europejską oraz, że zawarte w zaleceniach Komisji punkty zawarte są i poddane analizie we wspomnianym projekcie opinii: Współpraca na poziomie europejskim, informowanie pacjentów, środowisk zawodowych i polityków, zapewnienie wysokiej jakości opieki zdrowotnej, pogodzenie krajowej polityki zdrowotnej ze zobowiązaniami europejskimi itp.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komunikat w sprawie mobilności pacjentów zawiera szereg konkretnych propozycji w wielu dziedzinach. Przedsta-

wione propozycje umożliwią włączenie do polityki wspólnotowej zawartych w Traktatach celów zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia.

3.2 Prawo wspólnotowe uprawnia obywateli do korzystania z opieki zdrowotnej w innych Państwach Członkowskich oraz otrzymywania zwrotu poniesionych wydatków. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości oraz projekt dyrektywy w sprawie usług w ramach rynku wewnętrznego jasno określają warunki zwrotu kosztów za opiekę medyczną w Państwie Członkowskim innym niż państwo, w którym pacjent jest ubezpieczony. Jednakże często w praktyce trudno jest skorzystać z tych uprawnień.

3.3 Z tego względu niezbędne wydaje się opracowanie strategii europejskiej w celu:

3.3.1 promowania współpracy europejskiej, która prowadziłaby do lepszego wykorzystania środków:

- prawa i obowiązki pacjentów: Komisja Europejska podejmie środki w celu dalszego zbadania możliwości spowodowania, aby na poziomie europejskim prawa i obowiązki pacjenta, zarówno społeczne jak i indywidualne, były rozumiane w ten sam sposób;
- udostępnianie niewykorzystanych możliwości oraz opieka zdrowotna na poziomie ponadnarodowym: Komisja Europejska zapewni środki w celu przeprowadzenia oceny istniejących projektów transgranicznych w zakresie opieki zdrowotnej, w szczególności *Euregio*, oraz rozważy jak połączyć istniejące projekty w celu upowszechniania najlepszej praktyki.

3.3.2 W celu stworzenia jasnych i przejrzystych zasad płatności za opiekę zdrowotną, z których mogłyby skorzystać właściwe organy w Państwach Członkowskich przy zawieraniu wzajemnych umów, Komisja Europejska zwróci się z prośbą o udostępnienie informacji w sprawie istniejących rozwiązań i przedstawi stosowne propozycje.

— Pracownicy służby zdrowia: Komisja Europejska wzywa Państwa Członkowskie, aby dostarczyły kompletne i aktualne dane na temat przepływu pracowników w ramach wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych. Komisja będzie również kontynuowała, wraz z Radą oraz Parlamentem Europejskim, prace nad prostymi i przejrzystymi zasadami uznawania.

— Komisja będzie również kontynuowała współpracę z Państwami Członkowskimi w celu zapewnienia satysfakcjonującej poufności wymiany informacji w sprawie swobodnego przepływu pracowników służby zdrowia.

(!) Patrz opinia EKES w sprawie wprowadzenia europejskiej karty ubezpieczenia zdrowotnego. Sprawozdawca: G. Dantin, Dz.U. C 220 z 16.09.2003

- Komisja zwróci się do Państw Członkowskich, aby rozważyły kwestie związane z brakiem personelu medycznego w Unii, zarówno w chwili obecnej jak i w przyszłości.
- Europejskie centra referencyjne: przed sporządzeniem projektów, Komisja Europejska ogłosi przetarg w ramach programu zdrowia publicznego w celu sporządzenia listy centrów referencyjnych.
- Ocena technologii zdrowia: Komisja wprowadzi mechanizm koordynacji w celu oceny technologii zdrowia oraz przedstawi w tym celu szczegółowe propozycje.
- lepsze włączenie celów zdrowotnych do europejskiej polityki i działań: Komisja Europejska będzie współpracować z Państwami Członkowskimi w celu zgromadzenia informacji odnośnie funkcjonowania różnych sposobów zapewnienia dostępu do opieki zdrowotnej w innych Państwach Członkowskich oraz ich skutków, ze szczególnym uwzględnieniem sposobów, które wynikają z zasad obowiązujących na poziomie europejskim;
- Komisja przewiduje również projekty w zakresie oceny wpływu na zdrowie w celu zapewnienia, że skutki przedstawianych w przyszłości przez Komisję projektów w zakresie zdrowia i ochrony zdrowia uwzględniane będą w ocenie ogólnej;

3.3.3 Zaspokojenie zapotrzebowania na informacje ze strony pacjentów, personelu medycznego oraz polityków:

- Strategia informacyjna w zakresie systemu ochrony zdrowia: w oparciu o program zdrowia publicznego Komisja Europejska stworzy ramy dostarczania informacji na temat zdrowia na poziomie unijnym, w drodze określenia zapotrzebowania na informacje ze strony polityków, pacjentów i personelu medycznego oraz środki dostarczania informacji, z uwzględnieniem osiągnięć Światowej Organizacji Zdrowia i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w tym zakresie;
- stworzenie odpowiednich mechanizmów w celu wspierania współpracy w dziedzinie usług medycznych i opieki zdrowotnej; w odpowiedzi na wniosek o wprowadzenie stałego mechanizmu na poziomie UE w celu wspierania współpracy w zakresie ochrony zdrowia i monitorowania wpływu UE na systemy opieki zdrowotnej, Komisja Europejska ustanowiła Grupę Wysokiego Szczebla ds. Usług Medycznych i Opieki Medycznej.
- Uzasadnienie i zakres transgranicznej opieki zdrowotnej: w celu ustalenia powodów, które sprawiają, że pacjenci korzystają z opieki zdrowotnej w innych krajach, jak również dziedzin specjalizacji, których zjawisko to dotyczy oraz charakteru porozumień dwustronnych itp. Komisja Europejska zamierza przeprowadzić szczegółową analizę w ramach programu zdrowia publicznego. Sprawa ta zostanie uwzględniona również w ramach projektu badawczego „Europa dla pacjentów”;
- 3.3.5 W odpowiedzi na rozszerzenie – wzrost inwestycji w zdrowie i infrastrukturę medyczną.
- Ochrona danych: Komisja Europejska będzie współpracować z Państwami Członkowskimi oraz krajowymi organami ochrony danych w celu podniesienia świadomości w zakresie ochrony danych w dziedzinie ochrony zdrowia;
- 3.3.5.1 W ramach procesu refleksyjnego zaproszono Komisję, Państwa Członkowskie oraz państwa przystępujące do rozważenia w jaki sposób sprawić, aby inwestycje w zdrowie, rozwój infrastruktury medycznej oraz rozwijanie kompetencji zostały priorytetowymi obszarami inwestycyjnymi w ramach istniejących instrumentów finansowych Wspólnoty, w szczególności w ramach Celu 1. Unia faktycznie wspiera już inwestycje w dziedzinie zdrowia w obecnych Państwach Członkowskich, w przypadku gdy dziedzina ta została uznana za priorytetową przez odnośne państwa i regiony. Przyjmowanie tego zalecenia zależy więc od tego, czy regiony i państwa określą inwestycje w zdrowie i infrastrukturę medyczną jako obszary priorytetowe w ramach wsparcia europejskiego. Komisja będzie pracować z Państwami Członkowskimi w ramach Grupy Wysokiego Szczebla ds. Usług Medycznych i Opieki Medycznej oraz w ramach struktur odpowiednich dla właściwych instrumentów finansowych w celu zapewnienia, że w opracowaniu ogólnych planów zdrowiu nadano należną mu wagę. Potrzebę zapewnienia inwestycji w infrastrukturę medyczną na poziomie europejskim należy również uwzględnić w ramach opracowywania nowej perspektywy finansowej Unii po roku 2006.
- eZdrowie: Komisja Europejska, do której zwrócono się o rozważenie stworzenia europejskich zasad odnośnie kompetencji i odpowiedzialności w kontekście świadczenia usług medycznych przez internet (eZdrowie), rozważy tą kwestię w ramach ogólnego planu odnośnie eZdrowia, zgodnie z komunikatem *eZdrowie – poprawa ochrony zdrowia obywateli europejskich: plan działania w dziedzinie europejskiego eZdrowia*.

3.3.4 Wzmacnianie roli Unii w realizacji celów związanych z ochroną zdrowia:

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Ze swobodnym przepływem pacjentów pomiędzy Państwami Członkowskimi związane jest kilka kwestii, których skutki należy oszacować, ocenić, poddać analizie i uwzględnić w praktyce. Pierwsza z nich to pełne zrozumienie różnych, istniejących systemów ochrony społecznej, co idealnie oznaczałoby wymienienie kryteriów ich tworzenia w ramach dynamicznego procesu, tzn. w świetle obecnych i przewidywanych tendencji.

4.2 Bez wątplenia jednym z priorytetów jest prewencja, gdyż umożliwi osiągnięcie znacznych oszczędności i jest najlepszym sposobem podejścia do polityki zdrowotnej, przy czym zalety dobrej polityki prewencyjnej w zakresie wypadków drogowych, rozprzestrzeniania się AIDS czy też spożycia tytoniu są oczywiste. Ogólne skutki prewencji w tym zakresie są imponujące.

4.3 Do tej listy, która na pewno nie jest wyczerpująca, dodać można chociażby środki profilaktyczne, które obecnie przyciągają uwagę wszystkich zainteresowanych stron, personelu medycznego, mediów oraz decydentów politycznych, a dotyczą nadużywania środków odurzających (narkotyków, alkoholu, leków), zdrowego stylu życia (ćwiczenia, właściwe odżywianie, odpoczynek), wypadków w miejscu pracy, chorób zawodowych itp.

4.4 Ocena ryzyka zagrożenia indywidualnego, społecznego i rodzinnego pozwala na oszacowanie przedwczesnych śmierci, których można uniknąć, jak również kosztów z tym związanych.

4.5 Postęp technologiczny w medycynie lub technikach badawczych nieuchronnie prowadzi do efektywnego zastępowania starych technologii nowymi.

4.6 Przede wszystkim konieczne jest poszukiwanie większej efektywności, mimo ograniczeń wynikających z interesów społecznych, kulturowych i/lub ze strony przedsiębiorstw. W ostateczności przynosi to społeczeństwu większe oszczędności.

4.6.1 Wskazane jest promowanie poszukiwania bardziej szczegółowych i skutecznych środków, które stymulowałyby inicjatywy podejmowane przez środowiska społeczno-zawodowe w celu poprawy wspólnej polityki zdrowotnej.

4.7 Jeżeli sprawdzą się przewidywania odnośnie mobilności pacjentów, Unia Europejska będzie musiała zagwarantować, aby pacjenci udający się za granicę w celu skorzystania z opieki zdrowotnej mieli dostęp do najlepszych ośrodków medycznych i szpitalnych, które niekoniecznie są skoncentrowane w bogatych państwach, które zainwestowały znaczące środki w opiekę zdrowotną. W tym celu Unia Europejska powinna wspierać

opracowanie systemów oceny, certyfikacji i zatwierdzania nowych technologii i sposobów leczenia, a efektywność systemów szpitalnych i wszelkich innych ośrodków zdrowia musi opierać się na procedurach zatwierdzania i certyfikacji.

4.8 Taka kampania na rzecz jakości powinna pozwolić Unii Europejskiej na stworzenie obejmującej całą UE sieci instytucji, które gromadzą zarówno naukowców jak i wysoce wykwalifikowanych specjalistów, tak ważnych dla istnienia centrów referencyjnych. Niebezpiecznym jest mieć nadzieję, że takie centra pojawią się w najbliższym czasie w niektórych państwach poszerzonej Unii Europejskiej obejmującej 25 państw, w szczególności jeżeli Unia wprowadzi mechanizmy monitorowania, analizy oraz wymiany informacji na temat polityki narodowej, przy jednoczesnym poszanowaniu podstawowych zasad zawartych w Traktatach, w tym subsydiarności i zakresu kompetencji krajowych.

4.9 Z tych samych powodów należy pamiętać o harmonizacji wskaźników zdrowia publicznego. Harmonizacja pomocna jest w poprawie stanu informacji na temat celów Unii Europejskiej w dziedzinie zdrowia, a podstawowe wskaźniki śmiertelności, zapobiegania śmiertelności, zapadalności na choroby i zapobiegania chorobom nie są powszechnie przyjęte we wszystkich Państwach Członkowskich UE.

4.10 Z istniejących różnic wynika, że wyniki można poprawić poprzez dostosowanie poziomu opieki zdrowotnej do państwa najlepszego w tej dziedzinie. Obecnie wskaźnik określający ilość pacjentów, którzy pozostają przy życiu przez pięć lat po nowotworze płuc we Francji i w Polsce nie jest taki sam. Leczenie chorób krwi, takich jak białaczka nie jest równie skuteczne w Wielkiej Brytanii i we Francji, w zależności od zastosowanych metod leczenia.

4.11 Informowanie pacjentów, środowisk zawodowych i polityków jako najważniejszy cel polityki Komisji Europejskiej.

4.12 Jeżeli chodzi o informowanie pacjentów, edukacja w dziedzinie zdrowia poprawia zrozumienie zdrowia przez obywateli europejskich, np. jeżeli chodzi o ich oczekiwania i postępowanie. Obecnie zdrowie jest postrzegane jako dobro absolutne i w każdym wypadku powinno być chronione przez właściwe organy. Sprostanie tym oczekiwaniom powoduje wzrost środków przeznaczanych na cele zdrowotne w zakresie leczenia, ale często także zwiększenie prewencji i uwagi poświęconej czynnikom środowiskowym; w innym wypadku systemy ochrony socjalnej będą ciągle paraliżowane i podważane.

4.13 Ochrona zdrowia stała się prawem i jako takie stanowi nowonabyte uprawnienie obywateli Unii Europejskiej⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Przygotowywana opinia z własnej inicjatywy *bezpieczeństwo zdrowia: zobowiązanie zbiorowe i nowe prawo*. Sprawozdawca: Adrien Bedossa (SOC/171)

4.14 Technologia, ochrona prywatności, udostępnianie dokumentacji medycznej, swoboda dostępu do informacji oraz ochrona danych to sprawy, które należy poddać dyskusji w sposób jak najbardziej transparentny, w celu uwrażliwienia na te kwestie zainteresowanych stron. Potrzeba debaty występuje w sposób nieprzerwany, ponieważ z szybkim tempem rozwoju łączy się konieczność szybkiego podejmowania trudnych decyzji. Każdy z tych czynników ma duże znaczenie dla trzech grup podmiotów związanych z opieką zdrowotną.

4.15 Pogodzenie celów narodowych za zobowiązaniami nakładanymi przez Unię Europejską: analiza porównawcza systemów opieki zdrowotnej wiąże się z trudnymi kwestiami o charakterze strategicznym, mającymi zastosowanie w celu promowania współpracy na poziomie europejskim w sferze ochrony zdrowia oraz monitorowania wpływu, jaki Unia Europejska wywiera na systemy opieki zdrowotnej. Na przykład konieczna jest bliższa analiza zagadnień horyzontalnych, które mogą wywołać poważne skutki, takich jak: stosowanie zasad dobrej praktyki i wydajność w sektorze zdrowia, w zakresie opieki zdrowotnej i opieki nad ludźmi starszymi, zdrowie w nowych Państwach Członkowskich UE oraz ocena oddziaływania różnych czynników w dziedzinie zdrowia.

4.16 Należy również jak najszybciej zanalizować sposoby stworzenia pewności prawnej poprzez zapewnienie praw pacjenta do korzystania z wysokiej jakości usług medycznych w którymkolwiek z Państw Członkowskich UE. W dziedzinie tej UE musi przedstawić stosowne propozycje (aby ułatwić stosowanie orzecznictwa, uprościć zasady koordynowania systemów opieki socjalnej oraz ułatwić współpracę wewnątrz-wspólnotową).

4.17 Najbardziej nieoczekiwana, a zarazem cenna wiadomość, którą Komisja zawarła w wydanym komunikacie dotyczącego wykorzystania Funduszu Spójności i Funduszy Strukturalnych UE do promowania inwestycji w sferze zdrowia oraz rozwoju infrastruktury medycznej oraz kompetencji medycznych, które zostały priorytetowymi celami wsparcia przez finansowe instrumenty Wspólnoty.

4.18 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża silne poparcie dla tej decyzji: w ten sposób otwiera się nowe pole działania sprzyjające rozwojowi i sukcesowi Unii Europejskiej, szczególnie w kontekście Strategii Lizbońskiej.

4.19 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zasadniczo popiera również pozycję Komisji w kwestii personelu medycznego. Rozwój systemów ochrony zdrowia zależy od rozwoju umiejętności zawodowych i wiedzy. W zakresie służby zdrowia niezbędny jest dobrze przygotowany i wysoce wykwalifikowany personel oraz nieustające podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

4.20 Zadaniem Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego jest promowanie świadomości odnośnie tych kwestii, mających zasadnicze znaczenie dla opieki zdrowotnej oraz wywierających wpływ na Unię Europejską, jej spójność i zdolność do przekształcenia się w gospodarkę opartą na wiedzy.

4.21 Istnieje konieczność analizy i zapobiegania problemom w celu promowania mobilności zawodowej, jednak bez naruszenia stabilności systemów krajowych. W związku z tym, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża przekonanie, że dyrektywa w sprawie kwalifikacji i umiejętności, która ma być przyjęta, jest cennym dokumentem o fundamentalnym znaczeniu, niezbędnym w celu wprowadzenia rynku wewnętrznego.

4.22 Przewidziane środki są praktyczne i stosowne do wymagań. Ponadto Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża przekonanie, że również bardzo użyteczne będzie zharmonizowanie kodeksów dobrej praktyki dla wszystkich pracowników służby zdrowia i że zostanie on dobrze przyjęty.

4.23 Wszystkie wspomniane środki przyjęto ze względu na spodziewaną w najbliższych latach niedostateczną ilość pracowników służby zdrowia. Inwestycje w zawody medyczne są cenne, opłacalne i celowe, jeżeli celem jest zapewnienie obywatelom UE wysokiej jakości usług medycznych.

4.23.1 Poprawa zdrowia i opieki zdrowotnej za pomocą informacji i technologii komunikacyjnych.

4.24 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża przekonanie, że najmocniejsze argumenty na rzecz reformowania systemów opieki zdrowotnej i poprawy ich jakości w Unii Europejskiej wynikają właśnie z tej dziedziny. Niektóre z nich są już znane.

— Wspólne kartoteki w formie elektronicznej pozwalają na zapewnienie każdemu obywatelowi prawa do ochrony socjalnej, zdrowia oraz lepszego zrozumienia potrzeb zdrowotnych. Ponadto system ten pozwala zapobiegać nadużyciom i nadmiernym kosztom, pozwala na kontrolowanie interakcji leków oraz „nomadyzmu medycznego”, jak również usprawnia procedury informowania pacjentów, rejestracji i zapisów.

— E-medycyna wydaje się być bardzo obiecującą dziedziną, jeżeli chodzi o udzielanie konsultacji na odległość przez specjalistów oraz innych pracowników służby zdrowia oraz udzielanie informacji, do których uzyskania pacjenci są uprawnieni.

— Karty ubezpieczenia zdrowotnego pozwolą na natychmiastowe sprawdzenie uprawnień pacjenta oraz jego sytuacji w zakresie ubezpieczenia społecznego.

— Wspomnieć należy również wszystkie aplikacje, funkcjonujące już obecnie, lub których uruchomienie planowane jest w przyszłości, a które mogą być wykorzystane w celu poprawy zarządzania systemami, rozwoju strategii w zakresie zdrowia i zdrowia publicznego, stworzenia skutecznych baz danych, oceny produktywności dostawców oraz uzyskania szczegółowych informacji na temat wzorów konsumpcyjnych.

4.25 Obecnie działają już sieci informacyjne, zgodne z wnioskami zgłoszonymi przez organizacje pacjentów. Jednocześnie należy zapewnić ochronę tajemnicy zawodowej w stosunkach między lekarzem a pacjentem.

5. Propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

5.1 W opinii z dnia 16 lipca 2003 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uznał, że polityka w tym zakresie ma kluczowe znaczenie oraz przedstawił propozycje, które najwyraźniej zostały już uwzględnione przez Komisję Europejską, gdyż argumenty Komisji opierają się na tej właśnie myśli przewodniej.

5.2 Współpraca między Państwami Członkowskimi musi opierać się na jasno wytkniętych wspólnych celach, które prowadzą do stworzenia planów narodowych, natomiast właściwie dobrane wskaźniki pozwolą na dokładne monitorowanie polityki zdrowotnej prowadzonej przez wszystkie państwa Unii Europejskiej.

5.3 Komitet pragnie podkreślić, że nieodzowne jest ustanowienie obserwatorium lub agencji w celu zbierania komentarzy, analiz oraz wymiany opinii w zakresie narodowej polityki zdrowotnej, przy jednoczesnym zapewnieniu ścisłej zgodności z Traktatami oraz zasadą pomocniczości i zakresem kompetencji krajowych, ze szczególnym uwzględnieniem procesu poprawy jakości ochrony zdrowia, wysiłków władz publicznych oraz kadry kierowniczej, mających na celu wzmocnienie efektywności wszystkich podmiotów służby zdrowia, zarówno prywatnych jak i państwowych oraz stworzenie sieci wzorcowych centrów na terenie całej Unii Europejskiej, zarówno w bogatych jak i w biednych regionach.

5.4 Należy kontynuować energiczną i trwałą politykę zatrudnienia, aby zapobiec brakowi personelu medycznego, a nie wolno czekać na wzrost zapotrzebowania w tym zakresie.

5.5 Konieczne jest promowanie polityki informacyjnej w oparciu o wyniki programów opieki zdrowotnej; określenie potrzeb informacyjnych zainteresowanych stron, tj. pacjentów, pracowników służby zdrowia oraz władz publicznych, jak również uwzględnienie informacji ze źródeł takich jak Światowa Organizacja Zdrowia i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

5.6 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny może jedynie wyrazić swe zadowolenie wobec zamiaru Komisji

wdrożenia otwartej metody koordynacji (patrz opinie EKES z lipca 2003 r.), określając z góry zasadę działania i szczegóły techniczne. Metoda ta ma dotyczyć następujących kwestii o zasadniczym znaczeniu:

- wymiana w zakresie zasad dobrej praktyki (akredytacja), normy w zakresie jakości, równoważność kwalifikacji zawodowych, wzajemne uznawanie praktyk o określonym skutku obniżającym koszty, ze względu na duże rozbieżności pomiędzy systemami narodowymi;
- odpowiednie wskaźniki określające stosowane struktury i praktyki;
- poprawa dostępności produktów medycznych, uwzględniająca potrzeby innowacyjne, zwalczanie epidemii w zakresie zdrowia publicznego, takich jak AIDS, gruźlica czy malaria w najbardziej zagrożonych krajach oraz wysiłki mające na celu zmniejszenie marnotrawstwa;
- koordynacja systemów narodowych w celu zapobiegania wszelkim efektom dumpingowym wynikającym z utraty kwalifikacji na rzecz innych państw;
- konieczność zakończenia tworzenia rynku wewnętrznego w zakresie leków.

6. Wnioski

6.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest świadomy, że ostatnie trzy komunikaty Komisji są owocem dyskusji pięciu właściwych Dyrekcji Generalnych.

6.2 Świadczy to o zrozumieniu Komisji Europejskiej implikacji polityki zdrowotnej dla tworzenia rynku wewnętrznego i rozszerzenia UE.

6.3 W pierwszej kolejności połączenie woli politycznej, umiejętności i zasobów pięciu Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej, w celu zapewnienia różnym krajom UE środków umożliwiających koordynację polityki zdrowotnej i socjalnej, korzystnej dla wszystkich obywateli UE.

6.4 Z tego względu Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny pragnie powołania nieformalnej stałej grupy roboczej w celu monitorowania polityki w tym zakresie oraz umożliwiającej Komitetowi udział w przeprowadzanych przez nią analizach, ekspertyzach i korzystanie ze zgromadzonego doświadczenia w tej niezwykle ważnej a jednocześnie delikatnej dla wszystkich obywateli UE dziedzinie.

Bruksela, 27 października 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

- propozycji dyrektywy Rady w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich, przybywających w celu prowadzenia badań naukowych;
- propozycji zalecenia Rady w sprawie ułatwienia przyjmowania obywateli państw trzecich, przybywających w celu prowadzenia badań naukowych we Wspólnocie Europejskiej;
- propozycji zalecenia Rady w sprawie ułatwienia wydawania przez Państwa Członkowskie jednolitych wiz krótkiego pobytu naukowcom z państw trzecich przemierzającym się przez terytorium Wspólnoty Europejskiej w celu prowadzenia badań naukowych

(COM(2004) 178 final -2004/0061 (CNS))

(2005/C 120/12)

Dnia 7 kwietnia 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, przyjęła opinię dnia 22 września 2004 r. Sprawozdawczynią była **Brenda King**.

Na 412 sesji plenarnej w dniach 27-28 października 2004 r. (posiedzenie w dniu 27 października 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 181 do 1, przy 3 wstrzymujących się przyjął następującą opinię.

1. Zarys dokumentu Komisji

1.1 Przedmiotem omawianego komunikatu jest propozycja dyrektywy i dwie propozycje zaleceń w sprawie przyjmowania obywateli państw trzecich, przybywających w celu prowadzenia badań naukowych we Wspólnocie Europejskiej.

1.2 Propozycje te stanowią część wyznaczonego Unii Europejskiej w Lizbonie strategicznego celu, jakim jest rozwój badań w celu przekształcenia Unii do roku 2010 w najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarkę świata opartą na wiedzy. Jak wynika z obliczeń, aby zrealizować ten cel, Unia Europejska potrzebuje będzie dodatkowych 700 000 naukowców. Określono następujące, ściśle powiązane między sobą środki:

- zainteresowanie młodzieży szkolnej naukami ścisłymi;
- poprawa perspektyw zawodowych naukowców w Unii Europejskiej; oraz
- poszerzenie możliwości w zakresie szkoleń i mobilności.

1.3 Chociaż przy realizacji celu pozyskania 700 000 dodatkowych naukowców zostaną uwzględnieni głównie obywatele UE, uznaje się, że realizacja tego celu będzie wymagała pozyskania także naukowców z państw trzecich. Dlatego komunikat Komisji koncentruje się w szczególności na przyjmowaniu w Europie wysoce uzdolnionych talentów naukowych z państw trzecich dzięki:

- ułatwianiu wjazdu i pobytu naukowcom z państw trzecich; oraz
- usuwaniu przeszkód dla ich mobilności w Europie.

1.4 Komisja uznaje także potrzebę wzmocnienia mobilności europejskich naukowców do innych części świata, ponieważ

ich mobilność stanowi element kluczowy dla zdobywania i przekazywania wiedzy.

2. Uwagi ogólne

2.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem komunikat w sprawie przyjmowania obywateli państw trzecich przybywających w celu prowadzenia badań naukowych we Wspólnocie Europejskiej.

2.2 Ponieważ przy realizacji celu Komisji, jakim jest pozyskanie dodatkowych 700 000 naukowców do roku 2010, zostaną uwzględnieni głównie obywatele UE, EKES pragnie odesłać Komisję do swojej wcześniejszej opinii⁽¹⁾ przyjętej w odpowiedzi na komunikat Komisji w sprawie problemów dotyczących zawodowych naukowców w Europejskiej Przestrzeni Badawczej oraz propozycji i inicjatyw do nich skierowanych⁽²⁾.

2.3 W odniesieniu do ściśle powiązanych między sobą środków mających na celu „zainteresowanie młodzieży szkolnej naukami ścisłymi” opinia podkreśla, że programy szkolne nie odzwierciedlają w wystarczający sposób znaczenia nauk ścisłych, oraz zaleca położenie większego nacisku na nauczanie w szkołach przedmiotów ścisłych, techniki i matematyki oraz podkreśla znaczenie prezentowania tych przedmiotów w sposób atrakcyjny dla uczniów. Istotne jest także poświęcenie uwagi dziewczętom, ponieważ nie są one na ogół dostatecznie reprezentowane w tych dziedzinach. Wiele wskazuje na to, że uczniowie pragnący podjąć studia wyższe wybierają obecnie przedmioty humanistyczne, co może zagrozić zdolności Wspólnoty do osiągnięcia dużej liczby naukowców, o ile kwestia ta nie zostanie niezwłocznie i dokładnie zbadana.

⁽¹⁾ Dz.U. C 110 z 30.04.2004 r., s. 3, sprawozdawca: Gerd Wolf.

⁽²⁾ COM(2003) 436 final.

2.4 W odniesieniu do drugiego ściśle powiązanego środka mającego na celu „poprawę perspektyw zawodowych naukowców w Unii Europejskiej”, wcześniejsza opinia omawia dylemat, przed którym stają naukowcy pracujący na uniwersytetach lub w instytucjach naukowych finansowanych ze środków publicznych, gdyż otrzymują zwykle wynagrodzenie zgodnie ze skalą wynagrodzeń sektora publicznego, natomiast pozbawieni są gwarancji stałego zatrudnienia czy innych przywilejów przynależnych innym zawodom sektora publicznego, takim jak urzędnicy czy nauczyciele. W rzeczywistości naukowcy mają bardzo niewielką lub żadną pewność stałego zatrudnienia, jako że często zatrudniani są na podstawie serii umów na czas określony, zawieranych przy każdej zmianie pracy lub szczebla kariery.

2.5 Ostatnie odesłanie do swojej wcześniejszej opinii, które EKES pragnie poczynić, dotyczy mobilności europejskich naukowców. EKES dostrzega, że wykonywanie zawodu naukowca w Europejskiej Przestrzeni Badawczej wymaga mobilności i elastyczności na obszarze UE. Nie powinno się to jednak odbywać kosztem osobistych i rodzinnych warunków życia czy też przywilejów socjalnych. Ponadto Komisja musi przeciwdziałać jednokierunkowemu „drenażowi mózgow”, w wyniku którego najlepsi młodzi naukowcy wyjeżdżają z UE, przede wszystkim do USA. Obecne problemy związane z uzyskaniem wiza w USA będą miały prawdopodobnie charakter krótkotrwały, zwłaszcza, że środowisko akademickie w USA wzmaga już presję na rząd USA w kierunku przyspieszenia procedur udzielania zezwoleń na wjazd, by umożliwić zatrudnianie większej ilości cudzoziemców.

2.6 Wracając do obecnego komunikatu Komisji w sprawie zezwalania obywatelom państw trzecich na wjazd w celu prowadzenia badań naukowych we Wspólnocie Europejskiej, Komitet zgadza się, że usunięcie przeszkód w mobilności naukowców z państw trzecich ma znaczenie kluczowe, jeżeli Unia Europejska ma stać się bardziej atrakcyjna dla naukowców z całego świata, zwłaszcza zaś, jeżeli zamierza skutecznie brać udział w globalnej rywalizacji o najzdolniejszych naukowców.

2.7 Komitet zgadza się ze stwierdzeniem Komisji, że globalizacja gospodarki, w coraz większym stopniu opartej na wiedzy, stale powiększa znaczenie międzynarodowego wymiaru nauki. Jednakże, EKES uważa, że do kwestii globalizacji należało w komunikacie odnieść się bardziej jednoznacznie, w szczególności przez uwzględnienie w nim danych porównawczych odnośnie poziomu zasobów, jakie państwa takie jak Japonia i USA przeznaczają na wspieranie szkoleń, mobilności i rozwoju zawodowego naukowców.

2.8 EKES wyraża także istotne zaniepokojenie strukturą wiekową obecnych naukowców UE. Wiele osób w tej grupie zbliża się obecnie do progu wieku emerytalnego, natomiast niewielu jest naukowców dostatecznie zachęconych lub przekonanych do ich zastąpienia. Bez przyjęcia do wiadomości tego

faktu i podjęcia pilnych działań niemożliwa będzie realizacja celu, jaki UE sobie wyznaczyła. Wynika to także z sytuacji panującej obecnie w Europie, gdzie populacja starzeje się a obniżeniu ulega stopa urodzeń. Dodatkowo wobec szeregu państw UE prognozowane jest zmniejszanie się populacji po roku 2010. Sprawia to, że cel pozyskania 700 000 dodatkowych naukowców do roku 2010 jest bardzo śmiały, nawet przy uwzględnieniu naukowców z państw trzecich.

2.9 EKES przyjmuje, że komunikat skupia się głównie na zezwoleniach na wjazd i dlatego naukowcy z krajów trzecich, którzy już przebywają w Unii Europejskiej, a wśród których są liderzy w swoich dziedzinach, nie są uwzględniani w proponowanej dyrektywie i zaleceniach. EKES sugeruje jednakże, by w przyszłej dyrektywie podjęto szczególny problem dostępu tej grupy do miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji, ponieważ pomogłoby to osiągnąć cel pozyskania 700 tys. dodatkowych naukowców. Niektórzy z tych badaczy mają w UE status uchodźcy, a ich talent i wkład jest, smutno to powiedzieć, niedostatecznie wykorzystywany. Nie przewidziano żadnego innego systematycznego środka pomocy tym naukowcom poza grantami przyznawanymi przez organizację dobrowolne lub charytatywne. W przypadku zapewnienia takim osobom skromnego dofinansowania, prawdopodobne będzie zwiększenie liczby naukowców w UE przynajmniej o 40 tys. (!). Dlatego Komitet usilnie zaleca, by Komisja rozpoczęła procedurę umożliwiającą wyłonienie takich osób i uznanie ich za naukowców, jak również ułatwienie im dostępu do pracy jako badacze.

2.10 Komitet odnotowuje definicję naukowca przedstawioną przez Komisję i pragnie ponownie przywołać definicję zalecaną w swojej wcześniejszej opinii 305/2004, pkt. 5.1.1.7: „Specjaliści biorący udział w formułowaniu lub tworzeniu nowej wiedzy, produktów, procesów, metod i systemów oraz w zarządzaniu odpowiadającymi im projektami dzięki kwalifikacjom wynikającym ze zdobytego wykształcenia i doświadczenia.” Zaletą tej definicji jest to, że uznaje ona wszelkie umiejętności naukowca w dziedzinie zarządzania.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Propozycje zgodne z Europejską Polityką Badawczą

3.1.1 EKES uważa, że stworzenie specjalnego zezwolenia na pobyt dla naukowców z państw trzecich nie jest jedyną kwestią, którą należy się zająć. Inne kwestie dotyczą statusu migracyjnego naukowców, jak również statusu naukowców w Unii Europejskiej, omawianego w opinii EKES nr 305/2004. Komitet uważa także, że kluczową dziedziną jest przemieszczanie się naukowców na terytorium Wspólnoty. Naukowcy muszą mieć także możliwość poszukiwania pracy niezależnie od ich statusu migracyjnego.

(!) Ta dana liczbowa opiera się na szacunkach wynikających z dostępnych bieżących informacji statystycznych.

3.1.2 Komitet zauważa, że pozwolenia na pobyt wydawane naukowcom mogłyby zastąpić pozwolenia na pracę i przyjmuje z zadowoleniem wysiłki na rzecz uproszczenia procedury ich wydawania.

3.2 Propozycje w zakresie uzupełnienia instrumentów wspólnotowej polityki imigracyjnej

3.2.1 Z zadowoleniem przyjmuje się zalecenia Komisji w sprawie ponownego kontrolowanego otwarcia kanałów imigracyjnych, przy uwzględnieniu szczegółowych parametrów i kategorii imigrantów. Komitet wnioskuję jednakże, by te ostatnie były jednoznaczne i szczegółowe. Niektórym naukowcom, którzy uzyskali zgodę na wjazd, potrzebne będzie przyznanie azylu i ochrony zgodnie z Konwencją Genewską z 1951 r. Po przybyciu mogą oni pragnąć uzyskania, obok statusu imigranta, także statusu uchodźcy. Komitet jest świadomy, że Komisja nie może obecnie przedstawić jasnego stanowiska w tych kwestiach, jednakże z zadowoleniem przyjąłby ich rozstrzygnięcie w najbliższej przyszłości.

3.2.2 EKES zgadza się z zaleceniami dotyczącymi wprowadzenia krótkoterminowych wiz, umożliwiających swobodne przemieszczanie się naukowców na obszarze Schengen. Zgadza się także, że długookresowi rezydenci z państw trzecich, którzy przez pięć lat legalnie przebywali w jednym z Państw Członkowskich UE, powinni mieć prawo pobytu na całym terytorium UE.

3.2.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt uznania przez Komisję, że kluczowym aspektem w kwestii mobilności jest przyznanie naukowcom z państw trzecich prawa do prowadzenia swojej rodziny.

3.2.4 EKES zauważa, że kwestia ta regulowana jest przez odrębną dyrektywę 2003/86 w sprawie prawa do łączenia rodzin i że komunikat uzupełnia propozycję COM(2002) 548 w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu odbycia studiów, szkoleń zawodowych lub wolontariatu.

3.3 Istotna rola organizacji badawczych

3.3.1 EKES jest świadomy, że umowa o przyjmowaniu inspirowana francuskim protokołem dotyczącym przyjmowania. Komitet zauważa, że podział ról pomiędzy organizacje badawcze i władze imigracyjne Państw Członkowskich mógłby z jednej strony ułatwić wjazd do UE wysoce wykwalifikowanym obywateli państw trzecich, a z drugiej pozwolić na spełnienie wymogów bezpieczeństwa Państw Członkowskich UE.

3.3.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że do kompetencji Państw Członkowskich należy sprawdzenie, czy umowa

o przyjmowaniu spełnia wymogi art.5 ust.2, ponieważ powinno to zapobiec nadużyciom.

3.4 Przyjęcie odpowiedzialności przez organizacje badawcze

3.4.1 Komitet uważa, że przyjęta przez Komisję definicja „organizacji badawczej” jest niekompletna. Powinna ona zostać rozszerzona, tak żeby objęła organizacje publiczne lub prywatne, które przydzielają granty, jak i te, które prowadzą badania.

3.4.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje przywołanie na nowo zobowiązania Rady Europejskiej w Barcelonie, dotyczącego zwiększenia inwestycji na badania i rozwój techniczny do 3 % PKB do roku 2010, zgodnie z którym to zobowiązaniem dwie trzecie tych inwestycji ma pochodzić z sektora prywatnego.

3.4.3 Komitet usilnie zaleca Komisji skonsultowanie się w kwestii tej propozycji z sektorem prywatnym w sposób ogólny oraz szczegółowo w sprawie zalecanego powierzenia organizacji badawczej zadania opracowania umowy o przyjmowaniu, która ureguluje procedurę przyjęcia naukowca w Państwie Członkowskim.

3.5 Szeroka wykładnia pojęcia „naukowiec”, dostosowana do potrzeb Unii Europejskiej.

3.5.1 EKES zgadza się z zaleceniem Komisji, by nie ograniczać procedury do osób, które posiadają już status naukowca w kraju pochodzenia.

3.5.2 EKES nie aprobuje jednak ograniczenia dotyczącego celu przyjęcia. Wynika to z tego, że występują przypadki, gdy dane osoby spełniają minimalne wymogi wobec naukowców przewidziane w dyrektywie, jednakże pierwotnym celem ich przyjęcia w Państwie Członkowskim nie była realizacja projektu badawczego. Naukowcy ci mogli uzyskać kwalifikacje w UE i mogą dążyć do uzyskania odpowiedniego stanowiska.

3.5.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wymogi w zakresie kwalifikacji osób, które mają być przyjęte oraz wartości naukowej planowanych badań są czytelne i jednoznaczne. Jakkolwiek temat ten wykracza poza dziedzinę, której dotyczy komunikat, EKES uważa za niezbędne pozostawienie pewnego pola manewru w ocenie naukowców, by UE mogła w sposób elastyczny reagować na przemiany w dziedzinie wymogów badawczych. Przyczyną takiego rozwiązania jest to, że stale rozwijane są nowe technologie i UE musi dążyć do zatrudniania naukowców zdolnych do ich tworzenia i ulepszenia.

3.5.4 Komitet zwraca Komisji uwagę na swoją wcześniejszą opinię ⁽¹⁾ wyróżniającą istnienie kolejnej przeszkody dla mobilności, to znaczy braku przejrzystości w kwalifikacjach i kompetencjach. W rezultacie odnotowano liczne przykłady braku uznania kwalifikacji, zwłaszcza tych uzyskanych w krajach rozwijających się. Naukowcy zmuszeni są do przekwalifikowania się lub ponownego uzyskiwania kwalifikacji postdoktoranckich, by móc zostać naukowcami w UE. Komitet sugeruje, by w kwestii tej wykorzystać Plan Działania Komisji ⁽²⁾ mający na celu ułatwienie mobilności w obrębie UE; to znaczy wdrożenie i rozwój instrumentów wspierających przejrzystość i możliwość przenoszenia kwalifikacji oraz ustanowienie pojedynczej strony informacyjnej na temat mobilności europejskiej.

3.6 Pozwolenie na pobyt nie związane ze statusem naukowca

3.6.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję zapewnienia naukowcom jednolitego statusu na obszarze UE.

3.6.2 Z zadowoleniem przyjmuje także zalecenie, by naukowcy przyjmowani na podstawie umowy o pracę zwolnieni byli z obowiązku uzyskania pozwolenia na pracę w Państwach Członkowskich.

3.7 Mobilność naukowców w Unii Europejskiej

3.7.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje zalecenie Komisji dotyczące uproszczenia procedury przyjęcia dla wspierania mobilności, tak, aby obywatele państw trzecich mogli realizować projekty badawcze w szeregu Państw Członkowskich, nie napotykając przeszkód przy przyjmowaniu.

3.7.2 EKES zauważa także, że dotyczyć to będzie także obywateli państw trzecich, będących rezydentami długookresowymi.

3.8 Wybór podstawy prawnej dla proponowanej dyrektywy

3.8.1 EKES akceptuje wybraną podstawę prawną, z żalem przyjmując fakt, że nie wiąże ona Danii ani Wielkiej Brytanii. EKES odnotowuje decyzję przyjętą przez Irlandię o przystąpieniu do tej dyrektywy i wyraża nadzieję na podjęcie takiej samej decyzji przez Wielką Brytanię. EKES jest mocno przekonany, że kwestia ta powinna zostać ponownie rozpatrzona przez oba państwa, jako że ich baza badawcza, zwłaszcza w przypadku Wielkiej Brytanii, jest na tyle istotna, że bez ich udziału działania podejmowane przez UE na rzecz przyciągnięcia naukowców w wymaganej liczbie będą znacznie utrudnione.

3.9 Inne kwestie

3.9.1 EKES uważa, że kwestia przyciągnięcia uzdolnionych naukowców do UE musi zostać dostrzeżona, a problem „drenażu mózgow” z niektórych państw trzecich poddany szczegółowemu badaniu. Nie są to kwestie od siebie niezależne. Szczególnej uwagi wymaga kwestia szkolenia naukowców w Wielkiej Brytanii. Niektórzy potencjalni naukowcy mogą potrzebować dodatkowego szkolenia lub okresu studiów. W wielu przypadkach mogliby szybko po ich zakończeniu ubiegać się o stanowisko badawcze w UE. Należy mieć to na uwadze przy rozpatrywaniu dyrektywy.

3.9.2 Komitet wyraża duży niepokój w sprawie konsekwencji „drenażu mózgow” z krajów rozwijających się i uważa, że należy wszcząć szczegółową debatę dotyczącą sposobów zwiększenia liczby naukowców na całym świecie. Należy zauważyć, że niektóre rządy zachęcają badaczy do wyjazdu za granicę i zdobywania doświadczeń, które będą z korzyścią dla kraju pochodzenia. Odnotowuje się, że prezydencja holenderska jest gospodarzem konferencji zorganizowanej w Hadze na temat „Drenaż mózgow - instrumenty”. Kwestia wpływu „drenażu” czy też „pozyskiwania” mózgow na kraje rozwijające się jest przedmiotem obrad konferencji i Komisja opracowuje na koniec bieżącego roku sprawozdanie na ten temat. EKES uważa, że stanowi to punkt wyjścia do podjęcia bardzo istotnej kwestii.

3.9.3 Jednym z tematów poprzedniego komunikatu Komisji w sprawie naukowców (COM(2003) 436 final), który Komitet pragnie wyróżnić, jest kwestia płci. Należy podkreślić, że kobiety-naukowcy nie mają wystarczającego udziału w obszarze stanowisk, zwłaszcza menedżerskich i kierowniczych. Tak jest przede wszystkim w przypadku naukowców pochodzących z państw trzecich. Komitet pragnie przywołać ponownie zalecenie Komisji w sprawie stworzenia kodeksu postępowania w sprawach rekrutacji naukowców, opartego na najlepszych praktykach, szczególnie w dziedzinie równości szans. Komitet stanowczo uważa, że mamy do czynienia z ogromną nierównością w traktowaniu na niekorzyść kobiet-naukowców, ponieważ niedostateczna ilość kobiet wysuwa swoją kandydaturę na stanowisko, a nawet w przypadku, gdy to czynią, wymaga się od nich zajmowania niższych stanowisk niż te, do których podjęcia posiadają kwalifikacje. Istnieje potrzeba poprawy przejrzystości procedury rekrutacyjnej i zwiększenia proporcji kandydatek.

Bruksela, 27 października 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Opinia EKES nr 658/2004 z 28.04.2004 r. Sprawozdawca: Gerard Dantin.

⁽²⁾ COM(2002) 72 final.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Kształcenie a wydajność

(2005/C 120/13)

Pismem ministra ds. europejskich Atzo Nicolai z 22 kwietnia 2004 r. prezydencja holenderska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii na temat: Kształcenie a wydajność.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 września 2004 r. Sprawozdawcą był **Christoforos Koryfidis**.

Na 412. sesji plenarnej (posiedzenie z dnia 28 października 2004 r.) Komitet stosunkiem głosów 81 do 1, przy 1 głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

1. Kontekst opinii

1.1 W odpowiedzi na wniosek prezydencji holenderskiej skierowany do EKES, treść niniejszej opinii jest określona następującymi czynnikami:

- programem prezydencji holenderskiej, zwłaszcza rozdziałem *Europa społeczna i jej otwartość na zmiany* ⁽¹⁾;
- decyzją Rady Europejskiej na szczycie w Brukseli ⁽²⁾ (25-26 marca 2004 r.), by sprostać lizbońskim wyzwaniom, a zwłaszcza propozycją, by EKES „przeanalizował sposoby skuteczniejszego wdrożenia strategii lizbońskiej” ⁽³⁾;
- poszukiwaniem w drugiej połowie roku 2004 porozumienia pomiędzy 25 państwami członkowskimi w sprawie nowej agendy polityki społecznej na lata 2006-2010 ⁽⁴⁾;
- omówieniem i włączeniem do tego porozumienia celów z Lizbony i Göteborga ⁽⁵⁾;
- poszukiwaniem, identyfikacją i przedstawieniem przyczyn problemów związanych z wdrożeniem polityk kształcenia się przez całe życie oraz sposobów poprawy skuteczności polityk ustawicznego kształcenia zawodowego.

1.1.1 Ogólny kontekst zagadnień polityki społecznej i zatrudnienia proponowanych przez prezydencję holenderską omawiany będzie na konferencji wysokiego szczebla na temat: Więcej zatrudnionych: polityka aktywizowania europejskiego potencjału siły roboczej (More People at Work: Policies to Activate Europe's Labour Potential), która odbędzie się w Amsterdamie w dniach 25-26 października 2004 r.

⁽¹⁾ Patrz: program prezydencji holenderskiej.

⁽²⁾ Patrz: konkluzje prezydencji – rozdział III.

⁽³⁾ Patrz: punkt 45 konkluzji.

⁽⁴⁾ Komisja przedstawi nową agendę polityki społecznej w pierwszej połowie 2005 roku.

⁽⁵⁾ Śródkresowa ocena strategii lizbońskiej spodziewana jest na wiosennym szczycie Rady Europejskiej (marzec 2005).

1.1.2 Celem konferencji będzie omówienie zmian strukturalnych, których trzeba dokonać w czterech głównych dziedzinach polityki ⁽⁶⁾, zwiększając jednocześnie stopień uczestnictwa i utrzymując spójność społeczną.

1.1.3 Prezydencja holenderska zwróciła się do EKES-u o zwrócenie szczególnej uwagi na następujące zagadnienia:

- Jakie są główne przeszkody we wdrażaniu krajowych i wspólnotowych polityk ustawicznego kształcenia zawodowego w każdym państwie członkowskim z osobna i w UE jako całości, i jak można je pokonać?
- Jakie są najskuteczniejsze sposoby wspierania ustawicznego kształcenia zawodowego?
- Jak wpływa na organizację i powodzenie ustawicznego kształcenia zawodowego sposób podziału obowiązków pomiędzy poszczególnych uczestników zaangażowanych w kształcenie zawodowe (np. rząd, partnerzy społeczni jak również pracownicy i pracodawcy)? Jaki jest najskuteczniejszy sposób przydzielania ról i obowiązków i jak można go osiągnąć?

2. Wprowadzenie

2.1 EKES przywiązuje szczególną wagę do wniosku prezydencji holenderskiej o opracowanie opinii, a zwłaszcza do jej treści i zakresu, które odzwierciedlają szersze cele i główne problemy UE w dziedzinie zrównoważonego rozwoju, w szczególności zatrudnienia, wydajności i wzrostu gospodarczego.

⁽⁶⁾ Prezydencja holenderska apelowała o zmiany w czterech dziedzinach polityki, takich jak skuteczne określenie na nowo relacji pomiędzy życiem zawodowym a rodzinnym i społecznym, uruchomienie systemu ochrony społecznej, promowanie zmian w świecie pracy, **kształcenie i wydajność**.

2.2 Nie tracąc z oczu obowiązku skoncentrowania się na pytaniach zadanych przez prezydencję holenderską, EKES sądzi, że odpowiedź na te pytania osadzić należy w szerszym kontekście⁽¹⁾ analizy wszystkich zagadnień związanych z ogólnym postępowaniem UE we wspomnianych sektorach w kontekście określonych okoliczności.

3. Definicje pojęć⁽²⁾

3.1 Pojęcie **kształcenie** (zawodowe) oznacza „nabywanie, odświeżanie lub uaktualnianie (przez jednostkę) wiedzy lub umiejętności o charakterze głównie zawodowym”.

3.2 **Wstępne kształcenie i szkolenie zawodowe** odnosi się do etapu nabywania podstawowej wiedzy i umiejętności związanych z zawodem, jaki dana osoba będzie wykonywać. Wstępne kształcenie i szkolenie zawodowe jest w wielu państwach członkowskich wspierane przez **przyuczanie do zawodu**, które łączy w sobie różne formy nauki z doświadczeniem pracy w przedsiębiorstwie.

3.3 **Ustawiczne kształcenie i szkolenie zawodowe/dalszy rozwój zawodowy oznaczają** naukę umiejętności istotnych dla rynku pracy lub konkretnej firmy w oparciu o zdobyte już umiejętności i doświadczenie w celu uaktualnienia i poszerzenia wiedzy i kompetencji oraz zdobycia umiejętności niezbędnych w nowych dziedzinach pracy i zadaniach operacyjnych. Ustawiczne kształcenie i szkolenie zawodowe dotyczy przede wszystkim obywateli, którzy aktywnie pracują zawodowo, tzn. uzyskali wstępne wykształcenie (w niektórych przypadkach jako pracownicy przyuczeni bez żadnych formalnych kwalifikacji) i pozostają w stosunku pracy lub są zarejestrowani jako bezrobotni (i w związku z tym biorą udział w programach kształcenia ustawicznego lub w szkoleniach przekwalifikowujących). Ponadto wszyscy mogą brać udział w wielu rodzajach oferowanych programów szkoleniowych, ogólnych i związanych z pracą, które dostępne są w wielu różnych formach zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym.

3.4 Europejskie systemy szkolenia zawodowego różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, wykazują znaczne różnice w obrębie każdego państwa i ulegają ciągłemu dostosowaniu do wymogów rynku pracy. Nieustannym wyzwaniem jest znalezienie dokładnej i bezpośrednio przekładalnej definicji kształcenia zawodowego zarówno w kategoriach semantycznych, jak i językowych. Wszakże bardzo ważnym aspektem jest

rozdzielenie oferowanych szkoleń zawodowych pomiędzy ośrodki szkolenia zawodowego i ośrodki kształcenia w przedsiębiorstwach. Ta proporcja może okazać się różna w zarówno we wstępnym, jak i ustawicznym kształceniu i szkoleniu zawodowym, w zależności od poziomu umiejętności, sektora przemysłu czy branży pracy. To samo dotyczy oferowanych typów szkoleń, które mogą obejmować seminaria, moduły i kursy o różnym czasie trwania, jak również poszerzone kursy studiów związane z daną pracą. Ponadto systemy szkoleń zawodowych i systemy kwalifikacji, a wreszcie także ośrodki kształcenia i pracodawcy uznają nieoficjalne i nieformalne procesy uczenia się⁽³⁾.

3.5 Pojęcie **kształcenie się przez całe życie** (ang. lifelong learning) oznacza „wszelkie działania związane z nauką podejmowane przez całe życie, które służą polepszaniu wiedzy, umiejętności i kompetencji w perspektywie osobistej, obywatelskiej, społecznej lub zawodowej”⁽⁴⁾. Skutkiem konkluzji Rady Europejskiej w Lizbonie kształcenie się przez całe życie nabrało wyjątkowego znaczenia politycznego. Zostało bowiem uznane za kluczową drogę do osiągnięcia celu, jakim jest odnowienie europejskiego modelu kształcenia jako elementu przejścia do społeczeństwa i gospodarki opartej na wiedzy⁽⁵⁾. Odpowiedni i konsekwentny dalszy rozwój/transformacja struktur, sposobów działania oraz metod nauczania i uczenia się w obecnych systemach kształcenia ogólnego i zawodowego ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów strategii lizbońskiej. W konsekwencji nowa generacja programów działania Wspólnoty w dziedzinie szkoleń i kształcenia ogólnego i zawodowego będzie od roku 2007 połączona pod jednym hasłem kształcenia się przez całe życie⁽⁶⁾.

3.5.1 W wielu aspektach kształcenie się przez całe życie nie zostało jeszcze w praktyce i kompleksowo urzeczywistnione, zarówno pod względem struktur podaży, możliwości dostępu i popytu społecznego, jak i procentowego udziału ludności w całym projekcie. Europejskie agencje Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego CEDEFOP i Europejska Fundacja ds. Szkoleń ETF zrobiły wiele, by umożliwić państwom członkowskim w ogólności, a konkretniej różnym zainteresowanym stronom i właściwym podmiotom w dziedzinie szkoleń, wymianę pomysłów, informacji i doświadczeń⁽⁷⁾. W praktyce jednak nadal brak odpowiedzi na wiele istotnych pytań:

— w jaki sposób kształcenie się przez całe życie ma objąć wszystkie inne (formalne i nieformalne) procesy uczenia się;

⁽¹⁾ To podejście do problemów – tzn. rozpatrywanie konkretnych problemów w ogólnym kontekście – stanowi charakterystyczną cechę prac EKES. Dobrymi tego przykładami są ostatnie opinie Dz.U. C 110 z 30.4.2004. (Hornung-Draus-Greif) i Dz.U. C 117 z 30.4.2004 (Ribbe-Ehnmark).

⁽²⁾ Więcej szczegółowych informacji o definicjach w dziedzinie kształcenia zawodowego można znaleźć w publikacjach Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (CEDEFOP); por. w szczególności Glosariusz CEDEFOP, jak również raporty dotyczące badań w zakresie szkolenia zawodowego i polityki w zakresie szkolenia zawodowego (www.cedefop.eu.int i www.trainingvillage.gr). Ich uzupełnieniem jest załącznik do opinii.

⁽³⁾ Definicje – patrz SEC(2000) 1832 (Memorandum w sprawie kształcenia się przez całe życie) oraz COM(2001) 678 final (Jak stworzyć europejski obszar kształcenia się przez całe życie).

⁽⁴⁾ COM (2001) 678 final.

⁽⁵⁾ Definicje zob.: SEC(2000) 1832 oraz komunikat Komisji Europejskiej (1997) „Ku Europie opartej na wiedzy”.

⁽⁶⁾ COM(2004) 156 final.

⁽⁷⁾ Por. publikacje CEDEFOP na ten temat pod zbiorczym tytułem *Getting to work on lifelong learning* (www.trainingvillage.gr) oraz analizy i raporty ETF dotyczące sytuacji nowych państw członkowskich i krajów kandydujących (www.etf.eu.int).

- w jaki sposób może ono być połączone z budowaniem społeczeństwa i gospodarki opartych na wiedzy;
- w jaki sposób można je powiązać z rozwojem zrównoważonym i współczesnymi wyzwaniami globalizacji;
- w jaki sposób może się ono stać instrumentem lokalnego rozwoju produkcji, życia społecznego i kulturalnego;
- jak utworzyć europejski obszar kształcenia się przez całe życie;
- jak będzie można wykorzystać i zatwierdzać jego efekty;
- i wreszcie jak można to wszystko sfinansować.

3.5.2 W kontekście przedstawionych wyżej działań legislacyjnych w dziedzinie kształcenia się przez całe życie, istnieje potrzeba określenia nowego podziału ról i obowiązków oraz nowych ram współpracy na wszystkich szczeblach, szczególnie na szczeblu lokalnym, gdzie z uwagi na dążenie do osiągnięcia celów strategii lizbońskiej istnieje jasna potrzeba aktywnej współpracy między organami publicznymi, partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim w ogólności.

3.6 Z formalnego punktu widzenia według Komisji **wydajność pracy** ⁽¹⁾ oznacza ilość pracy koniecznej do wyprodukowania danej jednostki. Z makroekonomicznego punktu widzenia wydajność pracy mierzona jest Produktem Krajowym Brutto (PKB) danego państwa na czynną zawodowo osobę ⁽²⁾. Podnoszenie wydajności jest najważniejszym źródłem wzrostu gospodarczego ⁽³⁾.

4. Polityka Unii Europejskiej w zakresie szkoleń zawodowych

4.1 „Unia realizuje politykę kształcenia zawodowego, która wspiera i uzupełnia działania Państw Członkowskich, w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treść i organizację kształcenia zawodowego” ⁽⁴⁾. Decyzje kopenhaskie z roku 2002 przyniosły istotny postęp jakościowy w rozwoju tej polityki, przyczyniając się do jej spójności i bardziej efektywnego powiązania z celami strategii lizbońskiej w dziedzinie

⁽¹⁾ Patrz SCADPlus: *Productivité: la clé de la compétitivité des économies et des entreprises européennes* (Wydajność: klucz do konkurencyjności w gospodarkach i przedsiębiorstwach europejskich). Oprócz pojęcia „wydajność pracy” stosowane są również inne terminy o nieco innych znaczeniach. Są to: wydajność gospodarki, wydajność przedsiębiorstwa, wydajność krajowa, wydajność indywidualna, wydajność kapitału itd.

⁽²⁾ Patrz: COM(2002) 262 final (streszczenie) oraz SCADPlus: *Productivité: la clé de la compétitivité des économies et des entreprises européennes*.

⁽³⁾ Patrz: COM(2002) 262 final (streszczenie) oraz SCADPlus: *Productivité: la clé de la compétitivité des économies et des entreprises européennes*.

⁽⁴⁾ Artykuł III-183 projektu konstytucji. Obowiązki Unii w zakresie kształcenia zawodowego określa zdanie: „Unia **realizuje** politykę kształcenia zawodowego”. W odniesieniu do edukacji projekt konstytucji stanowi, że „Unia **przyczynia się** do rozwoju edukacji o wysokiej jakości (...)”.

kształcenia ogólnego i zawodowego na okres do roku 2010 ⁽⁵⁾. Kolejny krok we właściwym kierunku stanowi wspólny raport okresowy Rady i Komisji z realizacji szczegółowego programu prac nad monitoringiem celów w dziedzinie systemów edukacji i kształcenia w Europie (kwiecień 2004 r.) ⁽⁶⁾.

4.1.1 Europejskie agencje CEDEFOP i ETF wspierają w szczególności rozwój kształcenia i szkolenia zawodowego, uczestnicząc w realizacji kierunków europejskiej polityki w zakresie szkoleń zawodowych poprzez tworzenie, rozpowszechnianie i wymianę informacji, doświadczeń i przykładów dobrej praktyki w drodze zlecenia analiz i raportów oraz przygotowania i analizy prac badawczych w tej dziedzinie i sprawozdań z praktycznych doświadczeń. Europejska sieć informacyjna Eurydice ⁽⁷⁾ łączy systemy i uczestników systemu kształcenia ogólnego w podobny sposób. Te trzy organizacje konstruktywnie ze sobą współpracują, a wraz ze wzrostem znaczenia kształcenia się przez całe życie, ta współpraca się zwiększa; efektem tego jest coraz większa współpraca pomiędzy sektorem kształcenia ogólnego a sektorem kształcenia zawodowego.

4.1.2 Program Leonardo da Vinci ⁽⁸⁾ ma na celu wprowadzanie w życie unijnej polityki w zakresie kształcenia zawodowego. Przyczynia się „do promowania Europy opartej na wiedzy poprzez rozwój europejskiego obszaru współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego” oraz wspiera „politykę Państw Członkowskich w kwestii kształcenia trwałego przez całe życie oraz zdobywania wiedzy, umiejętności i kompetencji sprzyjających aktywnemu udziałowi w życiu obywatelskim oraz wzrostowi zdolności zatrudnienia” ⁽⁹⁾. Za realizację tego programu odpowiedzialne są państwa członkowskie.

4.1.3 W kontekście rozwoju i wdrażania koncepcji kształcenia się przez całe życie należy zwrócić szczególną uwagę na działanie „Grundtvig” w ramach aktualnie realizowanego programu Socrates II, poświęcone promowaniu kompleksowego podejścia do edukacji w całej branży kształcenia dorosłych ⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ http://europa.eu.int/comm/education/copenhagen/copenhagen_declaration_en.pdf.

⁽⁶⁾ Zob. dokument „Education and training 2010: Key Messages from the Council and the Commission to the European Council” (2004/C 104/01).

⁽⁷⁾ www.eurydice.org

⁽⁸⁾ Wcześniejsze programy szkolenia zawodowego to Comett (lata 1986-1989 i 1990-1994), Iris (lata 1988-1993 i 1994-1998), Petra (lata 1988-1991 i 1992-1994), Eurotecnet i Force.

⁽⁹⁾ Art. 1 ust. 3 decyzji Rady w sprawie wspólnotowego programu działań w dziedzinie kształcenia zawodowego (programu Leonardo da Vinci).

⁽¹⁰⁾ http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/grundtvig/overview_en.html

4.2 Krajowe systemy kształcenia i szkolenia ogólnego i zawodowego zostały utworzone i rozwinięte, by sprostać konkretnym potrzebom, które na przestrzeni czasu w danych sytuacjach wywoływał rynek pracy. W efekcie ich rozwój przechodził przez okresy nasilenia i spowolnienia, w zależności od tego, w jakiej fazie był wówczas rynek pracy. Z tego samego powodu istnieją między nimi znaczne różnice. Powodują one pojawianie się problemów z koordynacją, wdrażaniem stosownych najlepszych praktyk i wzajemnym rozumieniem każdorazowo używanych pojęć i kategorii.

4.3 W 2004 roku wydatki Unii Europejskiej na kształcenie zawodowe wynoszą 194 533 900 €, z czego 162 mln € przeznaczono na program Leonardo da Vinci. Dla porównania wydatki przeznaczone na szeroko pojętą kulturę na wszystkich szczeblach – z wyłączeniem kształcenia i szkoleń – wynoszą 268 848 500 €; całkowity budżet Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury to 783 770 054 €, przy ogólnym budżecie Unii Europejskiej wynoszącym 92 370 071 153 € na rok 2004 ⁽¹⁾.

4.3.1 Ta niewielka w porównaniu do znaczenia kształcenia i szkolenia zawodowego kwota budżetowa ma swoje odzwierciedlenie na szczeblu państw członkowskich. Kluczowi decydenci wszystkich szczebli zgodni są co do tego, że całkowite kwoty dostępne na cele sektora edukacji są niewspółmierne do wyznaczonych mu celów.

4.4 Należy ponadto nadmienić, że średni odsetek obywateli UE korzystających z ustawicznego kształcenia zawodowego jest niski (8,4 %) ⁽²⁾. Celem Unii na rok 2010 jest podniesienie tego wskaźnika do 12,5 % ludności potencjalnie czynnej zawodowo (grupa wiekowa 25-64) ⁽³⁾.

4.5 Skuteczne, zwrócone ku przyszłości ciągle kształcenie i szkolenie zawodowe jest integralną częścią udanej praktycznej implementacji idei kształcenia się przez całe życie. Oczywiście jest, że obecne systemy wraz z ich procesami uczenia się i

⁽¹⁾ Budżet DG Edukacji i Kultury stanowi 0,85 % całkowitego budżetu UE. Kwoty przeznaczone na szkolenie zawodowe stanowią 0,25 % budżetu tej DG i 0,02 % całości budżetu Unii (0,003 % dla wszystkich rodzajów i szczebli edukacji; wszystkie wyliczenia na podstawie ogólnego budżetu UE na rok 2004).

⁽²⁾ W badaniu sondażowym przeprowadzonym na ten temat przez Eurostat (CVTS 2/Data 1999/EDITION 2002) zawarto niezmiernie istotne uwagi dotyczące ilościowych i jakościowych elementów szkolenia na szczeblu sektorальnym w kilku wybranych Państwach Członkowskich.

⁽³⁾ Początkowa propozycja Komisji brzmiała następująco: „Do roku 2010 średni poziom udziału w kształceniu się przez całe życie w skali UE powinien wynosić przynajmniej 15 % dorosłych w okresie aktywności zawodowej (grupa wiekowa 25-64), a w żadnym państwie nie powinna być niższa niż 10 %”. Propozycja ta została w końcu zmieniona przez Radę dnia 5 maja 2003 r. i otrzymała postać przedstawioną powyżej (źródło: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c11064.htm>).

wynikami nie spełniają wymagań ani pod względem ilościowym, ani jakościowym. Ten ogólny sąd w żadnym razie nie wyklucza możliwości istnienia wyjątków w niektórych branżach, gdzie ma miejsce ciągłe kształcenie i szkolenie zawodowe na wysokim poziomie. Przykładem mogą być kursy organizowane w konkretnych przedsiębiorstwach służące ich konkretnym potrzebom; innym są możliwości szkolenia w konkretnym sektorze ⁽⁴⁾ wypracowane przez europejskich partnerów społecznych lub we współpracy z nimi.

5. Polityka Unii Europejskiej w zakresie podnoszenia wydajności

5.1 Wszelkie analizy prowadzone w ostatnich latach przez Komisję Europejską pokazują, że zmiany, które pojawiają się w dziedzinie wydajności, są negatywne dla Unii. „W drugiej połowie lat 90., po okresie znacznego spowolnienia gospodarczego, w Stanach Zjednoczonych nastąpiło przyspieszenie zarówno wzrostu wydajności pracy (ze średnio 1,2 % w latach 1990-1995 do 1,9 % w latach 1999-2001), jak i wzrostu zatrudnienia (z 0,9 % do 1,3 %). W UE wzrost wydajności pracy obniżył się (ze średnio 1,9 % w pierwszej połowie dekady do 1,2 % w okresie 1995-2001), ale wskaźnik zatrudnienia wzrósł znacznie (od spadku o 0,6 % w pierwszej połowie dekady do 1,2 % w latach 1995-2001)” ⁽⁵⁾.

5.2 Oczywiście, że różnice wskaźników wydajności pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi UE są znaczne. Komisja europejska w komunikacie pt. „Wydajność kluczem do konkurencyjności przedsiębiorstw i gospodarek europejskich” ⁽⁶⁾ stara się pokazać przyczyny tego zjawiska i jego implikacje dla realizacji strategii lizbońskiej. Opiszawszy i objaśnawszy znaczne różnice zachodzące w tej dziedzinie między poszczególnymi państwami członkowskimi, Komisja zaznacza: „wzrost gospodarczy zwiększy się, jeśli zwiększy się wydajność. Poprawa wydajności przedsiębiorstw zależy w dużej mierze od postępu w technologiach informacyjnych i komunikacyjnych i od dostosowania siły roboczej do wymogów przemysłu” ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Szkolenie na poziomie sektorальnym wydaje się mieć szczególne znaczenie dla nabywania międzynarodowych umiejętności i kompetencji. Podmioty zaangażowane na tym poziomie są blisko problemów i wyzwań wynikających z globalizacji i rozwoju nowych technologii, i łatwiej im jest zaproponować i opracować rozwiązania (Leonardo da Vinci – EAC/11/04, III).

⁽⁵⁾ COM(2002) 262 final, punkt 2 (drugi ustęp).

⁽⁶⁾ COM(2002) 262 final.

⁽⁷⁾ Por. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/n26027.htm> (Konkluzje).

5.3 EKES uważa, że większa wydajność w Unii jest kluczem do jej przyszłości. Jest również zdania, że wszelkie próby zwiększenia wydajności muszą mieć miejsce w ramach europejskiego modelu społecznego i przy jego wsparciu. Próby te muszą być skierowane do wszystkich obywateli europejskich, dostosowane do rozwoju średnio- i długoterminowego, a także być systematyczne i określone przez połączenie polityki i działania opartych na wiedzy. Wreszcie Komitet jest przekonany, że współpraca pomiędzy partnerami społecznymi, społeczeństwem obywatelskim i władzami państwowymi – zwłaszcza na poziomie lokalnym – odgrywa ważną rolę w realizacji tych działań.

6. Związek między kształceniem a wydajnością

6.1 Mówiąc ogólniej, zdaniem EKES w omawianej kwestii wyjaśnić należy, że:

- wiedza zasadniczy, lecz tylko częściowy wpływ na wydajność: „Zagadnienia takie jak polityki uczestnictwa, poziom inwestycji, organizacja miejsca pracy, tworzenie środowisk pracy stymulujących innowacje, nowe formy współpracy pomiędzy uczelniami a przedsiębiorstwami, nowe formy udostępniania kapitału podwyższonego ryzyka, powinny być częścią szerszego podejścia do zagadnienia wydajności w Unii Europejskiej”⁽¹⁾. Wzrost wydajności osiąga się zatem nie tylko przez doskonalenie systemu kształcenia.
- W dzisiejszych realiach szkolenie zawodowe może mieć skuteczny wpływ na wydajność – a przez to przyczynić się do poprawy konkurencyjności i osiągnięcia celów strategii lizbońskiej. Dlatego też musi ono stać się częścią szerszych i bardziej ogólnych ram polityki kształcenia⁽²⁾. Ramy te muszą obejmować podstawowy, ale dobrze funkcjonujący wewnętrzny system komunikacji (na poziomie regionalnym, krajowym i wspólnotowym), muszą uwzględniać wszystkie formy kształcenia i szkolenia oraz elementy kształcenia się przez całe życie i wreszcie muszą być pod względem celów i treści dostosowane do społeczeństwa o dużym stopniu mobilności⁽³⁾.
- Wydajność i kształcenie muszą być rozpatrywane i łączone na poziomie praktycznym, tzn. na bazie istniejących problemów i przez osoby, które doświadczają tych problemów na co dzień, korzystając z instrumentów, którymi rzeczywiście lub potencjalnie dysponują. Ponadto należy je rozpatrywać i łączyć we wspólnym wysiłku, nawet jeśli na

pierwszy rzut oka problemy te wydają się być różnej natury.

- W każdym razie wsparcie ze strony Unii dla regionów, które są niedostatecznie rozwinięte pod względem nowoczesnych form szkolenia, a zwłaszcza dla nowych państw członkowskich, jest niezmiernie ważne.

6.2 W takiej sytuacji *wstępne kształcenie i szkolenie zawodowe, a tym bardziej ustawiczne kształcenie/rozwój zawodowy* nie może skutecznie funkcjonować w takim kształcie jak dziś. Z tego powodu osiągnane wyniki są niewspółmierne do podejmowanych starań i środków⁽⁴⁾.

6.2.1 Dziś stworzenie nowoczesnego systemu uaktualniania wiedzy, umiejętności i kwalifikacji wymaga bezprecedensowego połączenia wytycznych, wiedzy, celów, ram operacyjnych i zachęt. W szczególności konieczne jest:

- zapoznanie się z nowymi aspektami globalnymi (łącznie z planowaniem i czynnikami gospodarczymi, technologicznymi, kulturowymi oraz demograficznymi);
- posiadanie gruntownej wiedzy ogólnej i specjalistycznej dostosowanej do zasad i metod pracy na rynku globalnym i nowych form globalnych rządów politycznych i gospodarczych;
- takie podejście do potrzeb społeczeństwa i gospodarki opartej na wiedzy, które umożliwi pewną elastyczność i przyznanie pierwszeństwa atrakcyjnym i nowatorskim programom;
- uświadomienie sobie nowych słabych punktów, które przejawia nowy globalny system produkcji, i potrzeba opracowania odpowiednich środków zaradczych;
- zdefiniowanie na nowo formy i struktury konkurencji jako drogi do mobilności i innowacji, zarówno w ramach Unii, jak i poza nią;
- zdefiniowanie na nowo zachęt do uczestnictwa w szkoleniach, zwłaszcza przez określenie, jak mogłaby być rozpowszechniana wartość dodana wytworzona przez szkolenia;
- uświadomienie sobie trzech wymiarów pojęcia zrównoważoności i jego przełożenia na życie osobiste i zbiorowe³⁵.

⁽¹⁾ Patrz punkt 4.4 opinii Dz.U. C 85 z 8.4.2003 (Sirkeinen-Ehnmark).

⁽²⁾ Patrz Dz.U. C 311 z 7.11.2001 – zwłaszcza punkt 3.4.1. (Koryfidis – Rodriguez Garcia Caro – Rupp).

⁽³⁾ Głównym problemem europejskich systemów kształcenia i szkolenia zawodowego jest dziś to, że zupełnie nie są one dostosowane do obecnych czasów. Świat jest bardzo mobilny, a systemy te funkcjonują, jak gdyby nic się nie zmieniło.

⁽⁴⁾ W celu uzyskania dalszych szczegółów patrz: Eurostat Continuing vocational training survey (CVTS2) **Data 1999**. Zob. też dane zamieszczone we wspólnym raporcie okresowym Rady i Komisji z realizacji szczegółowego programu prac nad monitoringiem celów systemów edukacji i szkolenia w Europie (2004/C 104/01).

6.2.2 Warunków wspomnianych powyżej nie można spełnić w przypadku wszystkich form i typów czy to wstępnego, czy ustawicznego kształcenia zawodowego. Są one częścią systematycznych działań edukacyjnych⁽¹⁾, na które wpływ ma kilka aspektów i które są tak zaprojektowane (uczenie się + nauczanie), by w dalszej perspektywie doprowadziły do powstania kultury kształcenia (socjalizacji), w której wiedza jest siłą napędową postępu, a synergia skutecznym sposobem osiągnięcia zrównoważonego rozwoju.

6.3 Zdaniem Komitetu właściwa odpowiedź na pierwsze dwa pytania prezydencji holenderskiej byłaby następująca:

6.3.1 Obecna natura i sposób funkcjonowania systemów kształcenia zawodowego, na etapie wstępnym, a tym bardziej w ustawicznym kształceniu zawodowym, nie mogą spełnić warunków rozwoju gospodarczego. Problemy, w obliczu których stoją te systemy, to na przykład:

— **Założenia ogólne:** systemy te były i są w dużej mierze dostosowane do rozwiązywania konkretnego rodzaju problemów środowiska gospodarczego o małej mobilności.

— **Płaszczyzna działań:** ze względu na wspomniane wyżej założenia ogólne, europejskie systemy kształcenia i szkolenia zawodowego nie wykształciły nigdy kultury włączania konkretnych problemów w obręb problemów ogólnych jako część całościowej wizji, której wymaga obecnie globalizacja gospodarki.

— **Mobilność systemowa:** założenia i płaszczyzna działania tych systemów stanowią blokadę dla wszelkiej mobilności, zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej, w zakresie szerzenia nowych idei, rozwoju sieci, wspierania innowacji i kształtowania polityk odpowiednich do realnych problemów.

— **Kontakt z aktualną wiedzą:** niezależnie od chłonności i elastyczności konkretnego zespołu szkoleniowego systemy te są wolne od obowiązku przyswajania nowych dokonań w dziedzinie nauki, technologii, produkcji czy jakiegokolwiek innej.

— **Kontakt z rynkiem pracy:** systemy kształcenia i szkolenia zawodowego nie odpowiadają potrzebom rynku pracy, ponieważ rzadko uwzględniają niektóre świeżo powstałe specjalności oraz bardziej ogólne umiejętności o charakterze społecznym i interpersonalnym.

(1) Patrz pkt 7.2.3.

— **Koordynacja:** w wielu państwach członkowskich koordynacja systemów odpowiada wyłącznie logice wertykalnej, związanej z administracją i zarządzaniem. Oznacza to, że każdy system ustawicznego kształcenia i szkolenia zawodowego funkcjonuje niezależnie od pozostałych części systemu kształcenia, od swoich odpowiedników w Unii Europejskiej oczywiście w oderwaniu od otoczenia społeczno-gospodarczego.

6.3.2 Ponadto istnieje wiele braków w strategicznych celach, narzędziach i praktykach edukacyjnych, które paraliżują europejskie systemy kształcenia i szkolenia zawodowego. W tym kontekście należy tu przede wszystkim stwierdzić, że:

— należy bezzwłocznie wdrożyć kształcenie się przez całe życie na wszelkich możliwych płaszczyznach polityki i praktyki;

— silniejsza spójność społeczna i większa mobilność są najważniejszymi celami europejskiego systemu kształcenia i powinny mieć pierwszeństwo w praktycznym wdrażaniu przez odpowiedzialne organy i podmioty;

— wiele kursów szkoleniowych nie ma praktycznego zastosowania, co w konsekwencji odbija się na zdolności zatrudnienia;

— treść kursów szkoleniowych jest często za bardzo dostosowana do krótkoterminowych sytuacji na rynku i dlatego prowadzi na dłuższą metę do błędów w ocenie potrzeb rynku pracy;

— między państwami członkowskimi nadal istnieją poważne bariery mobilności ze względu na nieuznawanie świadectw szkoleń zawodowych i kwalifikacji oraz niewystarczającą znajomość języków obcych.

7. Problemy i oceny dotyczące walki o wydajność w Europie

7.1 Wymienione spostrzeżenia prowadzą do sformułowania oceny, że starania podejmowane w walce o wydajność w Europie miały miejsce w niewłaściwym miejscu i czasie. Powinny one być skupić się na podstawowym kształceniu i szkoleniu zawodowym mającym na celu osiągnięcie *kluczowych kompetencji*⁽²⁾, a jednocześnie kłaść stale ten sam nacisk na kształcenie się przez całe życie⁽³⁾, jak to zostało określone powyżej (punkt 3.5).

(2) Patrz opinia – Załącznik.

(3) *Kluczowe kompetencje:* umiejętności, które stanowią uzupełnienie dla umiejętności podstawowych i umożliwiają łatwiejsze zdobywanie nowych kwalifikacji, przystosowywanie się do zmieniającej się sytuacji w zakresie organizacji i technologii i/lub osiągnięcie mobilności na rynku pracy, również dzięki rozwojowi zawodowemu (źródło: Drugi raport z badań w dziedzinie kształcenia zawodowego w Europie – podsumowanie – publikacja CEDEFOP).

7.2 Następujące propozycje odnoszą się do całej struktury kształcenia i stanowią element jednolitego podejścia, którego wymogiem jest opracowanie skoordynowanej kampanii na dużą skalę, dzięki której wszystkie europejskie systemy kształcenia ogólnego i zawodowego zostałyby możliwie szybko dostosowane do aktualnych warunków światowych i europejskich. Proponowane są w szczególności:

7.2.1 Bardziej całościowe i krytyczne podejście do struktur i powiązań między europejskimi systemami kształcenia ogólnego i zawodowego. Podejście takie będzie sprzyjać rozwojowi komunikacji i współpracy pomiędzy podsystemami różnych form kształcenia, tak że będą one mogły skutecznie sprostać wyzwaniom globalizacji i wynikającej stąd mobilności. Przyjęcie takiej postawy będzie wymagało uświadomienia sobie przez Europę jej roli jako globalnego partnera w nowych formach globalnego ładu politycznego i gospodarczego.

7.2.1.1 Podkreśla się ze szczególnym naciskiem, że to nowe podejście nie może niszczyć klasycznego, humanistycznego wymiaru europejskiej tożsamości oświatowej i kulturowej. Przeciwnie, musi ten wymiar pielęgnować i wspierać.

7.2.1.2 W kontekście tego nowego, krytycznego podejścia kształcenie zawodowe nie powinno stanowić zagadnienia niezależnego od innych aspektów, ani też oczywiście być rozważane osobno. Tak jak związane z nim dziedziny, nieoficjalne i nieformalne procesy uczenia się, kształcenie to będzie musiało stać się częścią kształcenia się przez całe życie. Byłby to system, który spełniałby potrzeby obywateli i ogólne zapotrzebowanie na kształcenie ogólne i zawodowe i który byłby bezpośrednio i nieograniczenie połączony z wielkim celem, jakim jest rozwój zrównoważony.

7.2.2 Drugie stanowisko EKES dotyczy europejskiej perspektywy i udziału w wyżej wymienionym procesie krytycznego przeglądu nowych struktur i powiązania europejskich systemów kształcenia ogólnego i zawodowego.

7.2.2.1 EKES uważa, że skala problemów, ich pilność, a w szczególności znaczny koszt ich rozwiązania, wymaga podjęcia natychmiastowych działań i badań na poziomie europejskim.

7.2.2.2 Celem tych działań i badań z pewnością nie może być żadna forma interwencji Unii odnosząca się do struktur istniejących w europejskich systemach kształcenia ogólnego i zawodowego – należy wspierać ich różnorodność jako źródło nieocenionego bogactwa.

7.2.2.3 Omawiane badania i środki działania mogą oferować alternatywne rozwiązania i najlepsze praktyki służące zaznajomianiu europejskich systemów kształcenia ogólnego i zawo-

wego z nowymi warunkami, a w szczególności pilotażowe zastosowania i nowatorskie programy w celu dostosowania systemów kształcenia do celów strategii lizbońskiej, do innych ważnych celów Unii oraz do sposobów udostępniania, dociekania, promowania i wykorzystywania nowej powszechnej wiedzy.

7.2.2.4 W tym kontekście, zwłaszcza w odniesieniu do wydajności i korzyści, które z niej wynikają, Unia ma określoną rolę, oczywiście opartą na *acquis communautaire*, rolę, którą musi podkreślać i promować, szczególnie na poziomie lokalnym i regionalnym.

7.2.2.5 Udział Unii w krytycznym przeglądzie nowych struktur i powiązań między europejskimi systemami kształcenia ogólnego i zawodowego stanowi kolejny, niezmiernie istotny wymiar. Może on w znacznym stopniu zmniejszyć koszty potrzebne do poszukiwania, identyfikacji i promowania odpowiednich nowych dobrych praktyk, przy współpracy z państwami członkowskimi oraz w ich imieniu. W końcu, stosując metodę koordynacji, może on nadać większą mobilność i dynamizm wszelkim staraniom zmierzającym mającym na celu osiągnięcie wspólnych celów.

7.2.3 Trzecie stanowisko EKES dotyczy sposobu, w jaki proces uczenia się, niezależnie od typu, ma być powiązany z trwałością polityki gospodarczej, społecznej i środowiska. To stanowisko EKES jest najbardziej złożone, a jednocześnie najbardziej namacalne. Podparte jest stosownym doświadczeniem i może być uznane za dobrą praktykę (!).

7.2.3.1 Stanowisko to oparte jest na zasadzie, że trudne problemy, takie jak problem przetrwania i zrównoważony rozwój, wydajność, konkurencyjność czy stworzenie społeczeństwa opartego na wiedzy, nie mogą być rozwiązywane w sposób nieliczący się z rzeczywistością i za pomocą wyżej wymienionych środków działania i decyzji podejmowanych w izolacji. Nie mogą być również traktowane jak oddzielne problemy, które rozwiązać można fragmentarycznymi działaniami. Problemy te powinno rozwiązywać społeczeństwo, wykazując podejście zintegrowane i zaangażowanie ze strony ogółu i poszczególnych osób. Dlatego zasadnicza propozycja EKES dotycząca wydajności, poza poziomem europejskim, krajowym i sektoralnym wskazuje na szczebel lokalny, na zintegrowane polityki zrównoważonego rozwoju i aktywne wzmocnienie wszelkich form współpracy między partnerami społecznymi (?) i – szerzej rzecz ujmując – między zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim a lokalnymi władzami, zmierzającej do osiągnięcia wspólnych celów (?).

(!) Rada Europejska na szczycie w dniach 25-26 marca 2004 r. zawarła w swoich konkluzjach następującą uwagę (punkt 39): „Rada uznaje, że kształcenie ustawiczne wywiera pozytywny wpływ na wydajność i podaż siły roboczej; popiera przyjęcie zintegrowanego programu unijnego w roku 2005 oraz wprowadzenie w życie krajowych strategii we wszystkich państwach członkowskich do roku 2006.”

(?) W celu uzyskania dalszych szczegółów patrz: załączony plan działania na rzecz lokalnego wielofunkcyjnego ośrodka uczenia się, kształcenia i rozwoju zrównoważonego.

(?) Typowym pozytywnym przykładem są priorytety wyznaczone przez partnerów społecznych na szczeblu europejskim w marcu 2002 r. w kontekście ich starań o upowszechnianie rozwoju umiejętności i kwalifikacji przez całe życie; tego typu inicjatywy ze wszech miar zasługują na wsparcie.

7.2.3.2 Propozycja ta podkreśla rolę wiedzy ogólnej i fachowej oraz innowacji, które powinny zapewnić spójną współpracę oraz realizację wspólnych celów.

7.2.3.3 Siłą napędową sukcesu tej propozycji są zrównoważoność na poziomie indywidualnym i korporacyjnym, znajomość aktualnych działań na poziomie światowym, a także, co szczególnie ważne, wzajemne wsparcie dla indywidualnych i zbiorowych wysiłków rozwojowych.

7.2.3.4 Idealnym narzędziem realizacji tej propozycji byłoby ustanowienie kształcenia się przez życie jako instytucji rozwijającej się poza sztywnymi systemami kształcenia państwowego i z dala od jakichkolwiek polaryzacji wynikających z samej natury wewnętrznego systemu produkcji zorientowanego na konkurencyjność.

7.2.3.5 W każdym razie i niezależnie od tego, co kształcenie się przez całe życie może zaoferować teraz i w przyszłości jako całościowy system uczenia się i nauczania, należy niezwłocznie stworzyć system zachęt i wpływów (politycznych i społecznych), tak aby europejskie systemy kształcenia i szkolenia zawodowego mogły nadal dostosowywać swoje cele do celów strategii lizbońskiej⁽¹⁾. Cele te powinny być szczególnie dostosowane do:

- potrzeb gospodarki opartej na wiedzy, nowej ekonomii i zglobalizowanego rynku;
- potrzeb rynku pracy, określanych i zmieniających się pod wpływem rozwoju nauki i technologii;
- potrzeby wspierania przedsiębiorczości, zbiorowego myślenia kategoriami wydajności, jak też społecznej akceptacji i urzeczywistnienia innowacji w ogóle i innowacyjnych działań produkcyjnych w szczególności.

7.2.3.6 Powyższe działania zachęcające powinny stworzyć sprzyjającą atmosferę dla kształcenia się przez całe życie - atmosferę konkretnego wspierania współpracy pomiędzy instytucjami kształcenia i, przede wszystkim, pomiędzy instytucjami kształcenia, przedsiębiorstwami, społeczeństwem obywatelskim i władzami lokalnymi w promowaniu procedur i działań zmierzających do osiągnięcia celów strategii lizbońskiej.

⁽¹⁾ Rada Europejska podczas szczytu, który odbył się w dniach 25-26 marca 2004, zawarła w swoich Konkluzjach następujące stwierdzenie (punkt 43): „Opowiadanie się za zmianami i wspieranie ich musi wychodzić poza poziom rządowy. W celu uzyskania tego wsparcia Rada Europejska wzywa Państwa Członkowskie do tworzenia Partnerstw na rzecz Reform, angażujących partnerów społecznych, społeczeństwo obywatelskie i władze państwowe zgodnie z przepisami i tradycjami danego państwa.”

8. Podział kompetencji i problem finansowania

8.1 **Podział kompetencji** jako część wielostronnego procesu osiągania wspólnych celów – zwłaszcza w kontekście globalizacji – jest złożonym zagadnieniem obejmującym zarówno czynniki obiektywne, jak i subiektywne. Są to:

- określenie i akceptacja ram działania przez strony;
- określenie i akceptacja wspólnych celów i potrzeby ich osiągnięcia;
- warunki mające wpływ na osiągnięcie tych celów i równowagę całego procesu;
- działania zachęcające do osiągnięcia konkretnych celów;
- szanse powodzenia całego projektu.

8.1.1 W tym świetle, udział osób fizycznych, przedsiębiorstw i lokalnych społeczności w procesie kształcenia zawodowego, wstępnego lub ustawicznego – a tym bardziej kształcenia się przez całe życie – zależy od tego, jak zostaną określone cele, środki i działania zachęcające. Kompetencje nie są zatem przydzielone wyłącznie podmiotom w dziedzinie kształcenia. Mają one również skutki polityczne i społeczne i mogą być przydzielone w następujący sposób:

8.1.1.1 **Kompetencje polityczne** dotyczą przede wszystkim stworzenia sprawnych i przejrzystych ram działania odnoszących się do warunków i ograniczeń działalności gospodarczej, społecznej i każdej innej. Do kompetencji takich należą również: opracowanie odpowiedniej polityki zapobiegawczej, wzmocnienie wybranych form porządku politycznego i gospodarczego oraz finansowanie tych polityk.

8.1.1.2 **Kompetencje społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych oraz władz lokalnych i regionalnych** w promowaniu całościowej polityki kształcenia się przez całe życie są również bardzo znaczące. Są to przede wszystkim kompetencje obejmujące popularyzację celów, dróg i środków utworzenia środowiska uczenia się. Odnosi się to również do opracowywania konkretnych typów współpracy i wszelkich koniecznych związanych tym działań. W końcu, są to również kompetencje formułowania i dostarczania zachęt do udziału w realizacji wybranych polityk i działań, wspólnie uzgodnionych w konkretnych przypadkach.

8.1.1.3 **Kompetencje przedsiębiorstw** mają wymiar gospodarczy i społeczny. To właśnie do przedsiębiorstw należy zadanie określenia warunków i ograniczeń rentowności ich działalności. Prowadząc specjalistyczne programy szkoleniowe, indywidualnie i we współpracy z innymi uczestnikami, przedsiębiorstwa powinny również dokonywać stałej oceny swoich potrzeb pod względem umiejętności i wiedzy. Odnosi się to oczywiście przede wszystkim do małych i średnich przedsiębiorstw, które mają bliższy kontakt ze środowiskiem, w którym funkcjonują, i muszą szukać rady i wsparcia ze strony środowiska społecznego i gospodarczego; jest im bowiem trudniej opracowywać na własną rękę działania dotyczące kształcenia. Ta uwaga ilustruje również aspekt społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Wymiar ten jest tym bardziej ważny w kontekście globalizacji gospodarczej, zarówno jeśli chodzi o skuteczność samych przedsiębiorstw, jak i ich środowiska społecznego.

8.1.1.4 W końcu, **osoby fizyczne** ponoszą znaczną odpowiedzialność w zakresie ich angażowania się w procesy kształcenia się przez całe życie. Wpływa ona na zmiany punktów widzenia, sposobów postrzegania aktualnych faktów i wydarzeń, związków z nauką i wiedzą oraz na zmiany w sposobie życia jako takim i w organizacji i wykorzystaniu czasu wolnego. W konsekwencji, zwłaszcza w przypadku starszych ludzi pracujących, ich odpowiedzialności za uczestnictwo w procesach kształcenia się przez całe życie towarzyszyć muszą konkretne obowiązki i bardziej znaczące zachęty. Ta kombinacja obowiązków z pewnością obejmuje wykorzystanie wolnego czasu przez osoby fizyczne, jak również ich udział w wartości dodanej powstałej dzięki innowacjom i nowym technologiom.

8.2 **Kwestia finansowania** kształcenia i, przede wszystkim, finansowania kształcenia się przez całe życie jest również złożona.

8.2.1 Zgodnie z artykułem 14 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, każdy obywatel Unii ma „prawo do nauki i dostępu do ustawicznego kształcenia zawodowego”. Stworzenie warunków gwarantujących te prawa jest zatem obowiązkiem państwa – wszystkich jego szczebli i organów. Istotną częścią tego zadania jest również zagwarantowanie niezbędnych środków finansowych na ten cel.

8.2.2 Jednak poza tym obowiązkiem państwa, siłą napędową dla skuteczności będzie, ogólnie rzecz biorąc, pochodząc przede wszystkim z konkurencyjności gospodarki – szczególnie względem zagranicy – oraz z utworzonych w jej ramach partnerstw.

8.2.2.1 Odpowiedzialność władz publicznych za finansowanie edukacji w żadnym razie nie wyklucza wspólnej odpowiedzialności pracodawców i przedsiębiorstw. Owa wspólna odpowiedzialność nie odnosi się ogólnie do dziedziny kształcenia zawodowego, ani też do kursów kwalifikacji i ustawicznego szkolenia, lecz do kursów szkoleniowych oferowanych w

przedsiębiorstwach i nastawionych na przekazanie umiejętności konkretnie przydatnych w każdym z nich. Firmy muszą zapewnić ustawiczne szkolenia dla swoich pracowników, tak aby mogli oni sprostać przemianom technicznym i organizacyjnym oraz potrzebie ekspansji. Należy w tym celu zapewnić zarówno firmom, jak i pracownikom odpowiednie wsparcie oraz zachęty uzgadniane i proponowane przez partnerów społecznych. O zachętach takich wspominali już partnerzy społeczni w swym drugim wspólnym raporcie monitorującym z roku 2004, w kontekście wysiłków na rzecz upowszechniania koncepcji rozwoju umiejętności i kwalifikacji przez całe życie. W drugim punkcie pierwszego rozdziału tego raportu czytamy: „Krajowe raporty przedstawiają różnorodne przykłady narzędzi używanych przez partnerów społecznych w celu mobilizowania środków na wspieranie skutecznych inwestycji w rozwój kompetencji przez całe życie. Niektóre z tych instrumentów uruchamiane bywają we współpracy z władzami publicznymi – europejskimi lub krajowymi (wykorzystanie funduszy unijnych, zachęt podatkowych, zakładanie nowych funduszy itp.). Inne z kolei nastawione są raczej na indywidualne wspieranie rozwoju kompetencji”.

8.2.2.2 Tak czy inaczej, inwestycje w związane z konkurencyjnością uczenie się i zdobywanie wiedzy należy rozpatrywać w kontekście długofalowego, owocnego partnerstwa między podmiotami i organami lokalnymi, regionalnymi, krajowymi i sektoralnymi. Inwestycje takie nie ograniczają się do wsparcia wydatków publicznych, wnoszą bowiem całą gamę środków różnego pochodzenia. Wzięte razem, wszystkie alokacje środków, wydatki i działania przyczyniają się do długofalowego procesu podnoszenia kwalifikacji.

8.2.3 Podstawowe zadanie państwa w zakresie kształcenia, które odnosi się również do kształcenia zawodowego, wymaga zastosowania zróżnicowanego, indywidualnego podejścia. Po pierwsze, pewne regiony i grupy ludności UE potrzebują konkretnego wsparcia gospodarczego; po drugie, niektóre sektory i gałęzie przemysłu – zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa – zasługują na szczególną uwagę.

8.2.3.1 Dla organów, które finansują kształcenie na wszystkich poziomach, ważne powinno być wspieranie innowacji i rozwijanie zwiększonej wrażliwości na realia funkcjonowania, zwłaszcza gdy chodzi o małe i średnie przedsiębiorstwa.

8.2.3.2 Takie zindywidualizowane podejście do finansowania kształcenia się przez całe życie, w praktyce oczywiście powinno przestrzegać zasadę przejrzystości i rozpoczynać się na właściwym poziomie, tzn. przy współpracy i za zgodą partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego.

8.2.4 EKES podkreśla pilną potrzebę bardziej racjonalnego gospodarowania zasobami w odniesieniu do finansowania edukacji i kształcenia się przez całe życie. Odnosi się to zarówno do sposobu alokacji zasobów, jak i do ich skuteczności jako inwestycji.

8.2.4.1 EKES proponuje opracowanie raportu na wysokim szczeblu, opartego na odpowiednich badaniach i obejmującego:

- listę zasobów finansowych oraz środków na szkolenie i kształcenie się przez całe życie na wszystkich poziomach;
- ocenę ich jakości;
- ocenę ich powiązań z publicznymi systemami szkolnictwa;
- analizę i porównanie ich skuteczności jako inwestycji.

8.2.4.2 Badania te będą również służyć ujawnieniu problemów, które są obecnie ukryte. Z pewnością ujawnią one również przykłady dobrych praktyk, dzięki którym mogłyby powstać lista ogólnych wytycznych dotyczących rozwoju systemów kształcenia, której spójnym celem byłoby dążenie do kompleksowego systemu kształcenia się przez całe życie.

9. Przykład dobrej praktyki: kompleksowy proces rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym

9.1 ADEDY – związek zawodowy państwowych urzędników greckich – niedawno przeprowadził program dotyczący kształcenia się przez całe życie, zatytułowany *Kształcenie się przez całe życie jako prawo jednostki w kontekście europejskiego modelu społecznego XXI wieku*. Program ten, współfinansowany przez Dyрекcję Generalną ds. Edukacji i Kultury, odbywał się na przestrzeni dwóch lat, został ukończony w styczniu 2004 roku i wprowadzony w życie w trzech geograficznie różnych okręgach administracyjnych w Grecji (Kozani, Kalamata/Messinia i Chalkida/Evia).

9.2 Inicjatywa miała na celu zwiększenie świadomości regionalnych władz związku zawodowego i ogólnie rzecz biorąc, regionalnych członków organizacji społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych, w zakresie potrzeby utworzenia lokalnych form współpracy w osiąganiu celów strategii libońskiej, przy czym kształcenie się przez całe życie byłoby środkiem ich realizacji.

9.3 Co się tyczy rezultatów tej inicjatywy, we wszystkich trzech przypadkach zostały jednomyślnie przyjęte wspólne plany działania ⁽¹⁾, a cechowały się one:

- Uznanie nowych politycznych, technologicznych, społecznych i kulturowych ram funkcjonowania, które

⁽¹⁾ W celu uzyskania dalszych szczegółów patrz: badanie przeprowadzone przez Federację Greckiego Przemysłu, dotyczące wymagań stosowanych wobec przedsiębiorstw na lata 2005-2007, które zostało opublikowane w czerwcu (<http://www.fgi.org.gr>).

dzień po dniu powstawały wskutek globalizacji gospodarczej i współczesnego postępu technologicznego;

- Uznanie, że współpraca na poziomie lokalnym oraz pomiędzy administracjami szczebla lokalnego i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim jest podstawą rozwiązania problemów funkcjonowania, które pojawiły się wraz z nowymi warunkami, oraz wspólnego osiągnięcia uzgodnionych konkretnych i realistycznych celów rozwoju zrównoważonego;
- Wykorzystaniem instytucji kształcenia się przez całe życie jako narzędzia do osiągnięcia rozwoju zrównoważonego (w kategoriach gospodarczych, społecznych i środowiskowych) oraz jako instrumentu tworzenia i zdobywania wiarygodnej wiedzy globalnej;
- Założeniem i uruchomieniem w tym celu Wielofunkcyjnego Ośrodka Uczenia Się, Rozwoju Zrównoważonego czy Edukacji (w zależności od przypadku).

10. Zalecenia

10.1 EKES, w kontekście swoich ogólniejszych poglądów na temat istoty problemu wydajności w dzisiejszych czasach, swojego rozumienia ograniczeń kształcenia i szkolenia zawodowego, ale również swojej świadomości tego, co jest obecnie wykonalne, pragnie zwrócić uwagę prezydencji holenderskiej na następujące zagadnienia z dziedziny ustawicznego kształcenia zawodowego:

10.1.1 W teorii ustawiczne kształcenie zawodowe jest przeznaczone dla dorosłych. Jeszcze kilka lat temu z powodzeniem pokrywało ono zapotrzebowanie na podstawowe umiejętności w okresach i w sektorach, gdzie zachodziły odpowiednie zmiany technologiczne. Wyjaśnia to, dlaczego ta forma kształcenia rozwinęła się bardziej we wtórnym sektorze produkcji.

10.1.2 W obecnej sytuacji gospodarczej rozwój technologii i innych dziedzin postępuje dużo szybciej, ma większy zakres i zasięg. Monitorowanie i asymilacja tego rozwoju wymaga nie tylko umiejętności, ale również zdolności ⁽²⁾. Dlatego dalsze kształcenie w takiej formie, jak to ma miejsce dziś, jest niewłaściwe i nieskuteczne, a starania podejmowane w jego ramach są nieodpowiednie.

⁽²⁾ Ostatni plan działania, z regionu Evvia (Chalkida), znajduje się w załączniku (wyłącznie w greckiej i angielskiej wersji językowej). Pozostałe dwa plany działania są bardzo podobne pod względem treści.

10.1.3 Wraz z postępem przemian technologicznych ich zasięg zrodził nowoczesne wymagania kształcenia zawodowego dla pracowników w znacznie szerszym przedziale wiekowym i we wszystkich sektorach produkcyjnych. Próbowano sprostać tym wymaganiom częściowo dzięki praktykom kształcenia z lat poprzednich, ale bez większych efektów, ponieważ nie spełniały one obiektywnych potrzeb dzisiejszych czasów. Wyjątkiem były tylko niektóre działania partnerów społecznych na poziomie sektorальnym.

10.1.4 System kształcenia ustawicznego w Europie znajduje się zatem obecnie w tym punkcie, tj. w sytuacji, w której usilnie domaga się on rozwoju, lecz nie można tych potrzeb spełnić z powodów infrastrukturalnych, kulturowych lub braku dobrych praktyk i doświadczenia w tej dziedzinie.

10.1.5 Rozwiązanie wyżej wymienionych problemów wymaga nowego podejścia do następujących kwestii:

- co oznacza dziś kształcenie ustawiczne;
- kogo ono dotyczy (grupy wiekowe i sektory);
- jak można je skuteczniej rozwinąć;
- jak można je finansować.

10.1.5.1 Odpowiedzi na pierwsze dwa pytania są natury teoretycznej i zostały już udzielone w kontekście strategii lizbońskiej, kształcenia się przez całe życie i celu, jakim jest osiągnięcie społeczeństwa i gospodarki opartych na wiedzy. Jednak na trzecie pytanie jak dotąd nie znaleziono odpowiedzi. Rada Unii Europejskiej⁽¹⁾ wielokrotnie podejmowała decyzje mające na celu wywołanie mobilizacji niezbędnej do wypełnienia – niejednokrotnie bardzo szczegółowych – zobowiązań, ale nie przyniosło to żadnych znaczących efektów.

10.1.6 Ogólnoeuropejskie usieciwienie wielu przedsiębiorstw oraz mobilność pracowników wymagają nadania polityce zatrudnienia wymiaru europejskiego. Pomimo wszystkich różnic istniejących między ich systemami edukacyjnymi Państwa Członkowskie muszą być uznane za jedną „przestrzeń kształcenia”. Następujące zagadnienia są szczególnie ważne dla EKES:

- uwzględnienie kształcenia ustawicznego jako procesu uczenia się po ukończeniu szkoły, w zintegrowanym programie kształcenia się przez całe życie UE do niezwołczego zastosowania⁽²⁾, w oparciu o zdefiniowanie europej-

skich celów kształcenia, które przy jednoczesnym poszanowaniu różnych kompetencji mogą dawać impuls dalekowszerecznym reformom krajowych systemów kształcenia zawodowego, biorąc pod uwagę wspieranie zdolności do zatrudnienia; głównym celem powyższego programu musi być wspieranie europejskiego wymiaru kształcenia ustawicznego i łączenie podstawowej edukacji zawodowej z potrzebą ciągłego uaktualniania wiedzy;

- funkcjonalne i twórcze powiązanie oraz włączenie wspomnianego programu w realizację najważniejszego celu, jakim jest zrównoważony rozwój;
- sprawienie, by powiązanie to było możliwie najbardziej zdecentralizowane i zindywidualizowane, w kontekście wytycznych europejskich, odnośnych strategii krajowych i, przede wszystkim, współpracy pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a władzami państwowymi, jak również całym światem edukacji;
- maksymalne wykorzystanie partnerów społecznych, a szczególnie odnośnych porozumień o współpracy pomiędzy nimi na poziomie europejskim, ogólnokrajowym, lokalnym i sektorальnym;
- wzmocnienie i maksymalne wykorzystanie odnośnej współpracy na podstawowym poziomie lokalnym pomiędzy władzami państwowymi a społeczeństwem obywatelskim;
- dostosowanie treści kursów szkoleniowych do niektórych nowo pojawiających się specjalności, spełniających przyjęte wymogi rynku pracy, oraz zadbanie o to, by treść szkoleń była możliwie najszersza;
- ułatwienie kształcenia się przez całe życie poprzez określenie celu edukacji – zdolności uczenia się, która jest najlepszą gwarancją zdolności do zatrudnienia;
- przekazywanie wiedzy gospodarczej w większym zakresie już na poziomie szkolnictwa średniego oraz edukacja kształtująca pełną osobowość, a zwłaszcza odpowiedzialność, krytycyzm i samodzielność;
- zwiększenie zdolności zatrudnienia poprzez praktyki zawodowe (praktyczną naukę, np. w przedsiębiorstwach);
- intensyfikacja na wszystkich szczeblach nauki języków obcych w celu ułatwienia mobilności i wymiany pomiędzy Państwami Członkowskimi;

⁽¹⁾ Zdolności: udowodniona zdolność osoby do maksymalnego wykorzystania swojej wiedzy fachowej i ogólnej, umiejętności lub kwalifikacji w celu skutecznego radzenia sobie zarówno z nowymi, jak i znanymi sytuacjami i wymaganiami zawodowymi (źródło: Drugi raport z badań w dziedzinie kształcenia zawodowego w Europie – podsumowanie – publikacja Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego CEDEFOP).

⁽²⁾ Typowe zdanie znajduje się w punkcie 10 Konkluzji Rady Unii Europejskiej ze szczytu, który odbył się w dniach 25-26 marca 2004: „Rada Unii Europejskiej zgadza się, że kluczowym zadaniem jest teraz skuteczniejsze wdrożenie zobowiązań, które już zostały podjęte”.

— dostosowane do sytuacji szkolenie kadr zajmujących się zasobami ludzkimi – zwłaszcza osób starszych – pod kątem dobrego kierowania firmą i personelem, poprzez tworzenie planów szkolenia zawodowego i ustawicznego kształcenia w przedsiębiorstwie;

— większe starania w celu harmonizacji i zapewnienia wzajemnego uznawania świadectw kształcenia zawodowego i kwalifikacji zawodowych.

10.1.7 Powyższa perspektywa wzmocnionej współpracy europejskiej w dziedzinie edukacji, mająca na celu w sposób kompleksowy i jednorodny stawić czoło opóźnieniom w realizacji celów z Lizbony, wymaga dokonania konkretnych wyborów politycznych; w szczególności zakłada:

— zdobycie wystarczających środków na całą gamę odpowiednich pracowników i cały zakres kształcenia, których wymaga obecna koniunktura;

— znalezienie niezbędnego potencjału ludzkiego w europejskim sektorze edukacji;

— stworzenie środowiska i ram nowoczesnego uczenia się;

— uwrażliwienie, aktywną obecność i uczestnictwo administracji wszystkich szczebli, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego w ogóle;

— bardziej przejrzyste określenie ról i kompetencji, jakie przypadają beneficjentom i wykonawcom inicjatyw edukacyjnych, lecz także mechanizmom kontroli wszelkich takich działań na szczeblu lokalnym, krajowym i europejskim;

— i w końcu, silna mobilizacja do wspierania całej inicjatywy i konsekwencji jej treści i celów.

10.1.8 W opinii EKES, najtrudniejsze problemy dotyczące wprowadzenia w życie tej inicjatywy odnoszą się do finansowania i mobilizacji struktur lokalnych (władz państwowych i społeczeństwa obywatelskiego).

10.1.8.1 W jednej ze swoich poprzednich opinii EKES stwierdził, że „inwestycje w interesie ogólnoeuropejskim, zmierzające do realizacji celów wyznaczonych w Lizbonie, powinny być wyłączone z kalkulacji deficytu publicznego”⁽¹⁾. W powyższym kontekście fundusze przeznaczone na kształcenie się przez całe życie będą zdaniem EKES miały pozytywny wpływ zarówno na budowanie Europy opartej na wiedzy, jak i na promowanie rozwoju zrównoważonego.

10.1.8.2 Przesunięcie punktu ciężkości kształcenia się przez całe życie i rozwoju zrównoważonego na szczebel lokalny uwolni nową energię, wywoła większą mobilizację i sprawi, że cały proces będzie bardziej przejrzysty.

10.1.8.3 Bardziej kompleksowa, skuteczniejsza, lepiej uzgodniona procedura kształtowania, promowania i monitorowania implementacji i efektywności decyzji europejskich dotyczących edukacji, może doprowadzić do wielkiego postępu w nadrobianiu opóźnień Unii w dziedzinie wydajności oraz realizacji strategii lizbońskiej.

10.1.8.4 Postęp ten przyspieszą również większe wykorzystanie i lepsza koordynacja tradycyjnych płaszczyzn działań edukacyjnych – rodziny, szkoły i pracy; przyspieszenie takie jest absolutnie niezbędne dla sprostania wielkiemu wyzwaniu, jakim jest przekształcenie Europy do roku 2010 w najbardziej dynamiczną gospodarkę opartą na wiedzy.

Bruksela, 22 września 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Konkluzje z tego samego szczytu Rady Unii Europejskiej zawierają następujące stanowisko: „Rada uznaje, że kształcenie się przez całe życie ma pozytywny wpływ na wydajność i podaż siły roboczej; wspiera również przyjęcie zintegrowanego programu UE w roku 2005 i wprowadzenie w życie strategii krajowych we wszystkich Państwach Członkowskich do roku 2006.”

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji decyzji Rady zmieniającej decyzję nr 2002/463/WE w sprawie przyjęcia programu działania na rzecz współpracy administracyjnej w dziedzinie granic zewnętrznych, wiz, azylu i imigracji (program ARGO)

COM(2004) 384 final - 2004/0122 (CNS)

(2005/C 120/14)

Dnia 10 czerwca 2004 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Socjalnych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 22 września 2004 r. Sprawozdawcą był Luis Miguel Pariza Castaños.

Na 412 sesji plenarnej w dniach 27-28 października (posiedzenie z dn. 27 października 2004 r.), Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 172 do 2, przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię

1. Wprowadzenie

1.1 Traktat Amsterdamski włączył nowy filar polityki wspólnotowej, w oparciu o ustanowienie europejskiego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, który obejmuje polityki wspólnotowe w zakresie granic zewnętrznych, spraw wizowych, azylu i imigracji.

1.2 W październiku 1999 r., w czasie spotkania Rady Europejskiej w Tampere, przygotowano szereg propozycji w zakresie wspólnej polityki migracyjnej i azylowej.

1.3 Jedną z propozycji ze spotkania w Tampere było wzmocnienie współpracy i zwiększenie wzajemnej pomocy technicznej pomiędzy służbami straży granicznej poszczególnych Państw Członkowskich; propozycja ta została ponownie wysunięta w czasie szczytów Rady w Sewilli (w roku 2002) i Salonikach (w roku 2003).

2. Propozycja Komisji

2.1 Program ARGO wspiera współpracę administracyjną w sprawach związanych z granicami zewnętrznymi, wizami, azylem i imigracją. Został on przyjęty przez Radę 13 czerwca 2002 r., w tym samym dniu, kiedy Rada zatwierdziła plan zarządzania zewnętrznymi granicami Państw Członkowskich UE.

2.2 Program ma na celu promowanie współpracy i jednolitego stosowania prawa wspólnotowego, usprawnienie wdrażania w życie zasad wspólnotowych, zagwarantowanie, że w ramach organizacji agencji krajowych uwzględniony zostanie wymiar wspólnotowy, a także wspieranie środków, służących zwiększeniu przejrzystości działań podejmowanych przez te agencje.

2.3 Dla realizacji tych celów, wyznaczono cztery obszary działań: granice zewnętrzne, politykę wizową, azylową i imigracyjną.

2.4 Granice: w tym zakresie celem jest przeprowadzanie kontroli zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego, w szczególności z poszanowaniem układu z Schengen (tzw. *acquis* z Schengen); ujednoczenie kryteriów nadzoru i ochrony na granic

cach; a także wzmocnienie efektywności istniejących instrumentów.

2.5 Wizy: tutaj celem jest zagwarantowanie, aby procedury wydawania wiz były zgodne z przepisami prawa wspólnotowego a także ujednoczenie środków kontroli i bezpieczeństwa przy wydawaniu wiz; harmonizacja procedur rozpatrywania wniosków wizowych; harmonizacja wymogów wizowych i dopuszczalnych odstępstw od generalnego systemu wizowego, przy jednoczesnym wzmocnieniu współpracy konsularnej.

2.6 Azyl: w sprawach azylowych, przewiduje się wspieranie działań na rzecz wspólnego systemu celem ustanowienia jednolitego statusu uchodźców; utworzenie, poprzez właściwe procedury, systemu określającego które państwo jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl; harmonizację prawodawstwa krajowego oraz określenie minimalnych standardów procedur azylowych.

2.7 Imigracja: w tej dziedzinie cel polega na określeniu wspólnych zasad dotyczących wjazdu i pobytu dla obywateli krajów trzecich oraz na ustanowieniu statutu europejskiego dla osób, których pobyt jest długoterminowy. Należy otworzyć kanały prawne dla imigracji z przyczyn ekonomicznych oraz trzeba prowadzić walkę z nielegalną imigracją.

2.8 Rada Europejska zebrana w Sewilli poprosiła Komisję o rozpatrzenie spraw odnoszących się do kwestii podziału kosztów zarządzania granicami zewnętrznymi. Komisja uważa, iż właściwe rozwiązanie kwestii alokacji takich obciążeń finansowych musi poczekać na przyjęcie perspektyw finansowych na okres po roku 2006. Zatem uważa, iż proponowana modyfikacja programu ARGO stanowi jedynie działanie krótkoterminowe, zastosowane do czasu uchwalenia przyszłych ram budżetowych.

2.9 W swojej ocenie programu ARGO w ciągu pierwszego roku jego funkcjonowania (2003), Komisja odnotowała, iż efekty realizacji tej inicjatywy są gorsze niż zakładano. Wykorzystano mniej niż 50 % dostępnych środków ze względu na trudności, jakie napotkały administracje krajowe w trakcie współpracy z innymi Państwami Członkowskimi nad przygotowaniem projektów, które miały być wspierane i finansowane przez ARGO.

2.10 Proponowana zmiana programu ARGO ma umożliwić wsparcie finansowe dla **projektów krajowych** w zakresie granic zewnętrznych, skierowanych na wyeliminowanie słabości strukturalnych w strategicznych punktach granicznych, zidentyfikowanych w oparciu o obiektywne kryteria (ocena ryzyka), które będą określone w rocznym programie prac sporządzonym przez Komisję wraz z Komitetem ARGO.

2.11 Komitet ARGO będzie dysponował budżetem w wys. 46,1 mln EUR do roku 2006, przy czym wydatkowanie 21,3 mln EUR skoncentruje się w roku 2004.

2.12 Interes wspólnotowy zagwarantowany jest w art. 62, 63 i 66 Traktatu oraz w układzie z Schengen. Wielka Brytania oraz Irlandia przyjmą odpowiednią decyzję zgodnie z Traktatem.

3. Uwagi

3.1 EKES jest zdania, że proponowana zmiana programu ARGO powinna zagwarantować, iż fundusze w ramach programu zostaną przeznaczone na finansowanie krajowych projektów w dziedzinie granic zewnętrznych, ale pragnie podkreślić, iż strategiczny charakter projektów musi zostać uzgodniony z Komitetem ARGO, na wniosek Komisji, poprzez przeprowadzenie oceny ryzyka w oparciu o obiektywne kryteria uzgodnione przez większość Państw Członkowskich.

3.2 Problemy, jakie napotkały krajowe administracje w trakcie współpracy i przy podejmowaniu wspólnych działań w ramach programu ARGO, są dowodem na brak współpracy pomiędzy Państwami Członkowskimi w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi.

3.3 EKES sądzi, iż w przyszłości będziemy musieli wyjść poza współpracę administracyjną i stworzyć system solidarności wspólnotowej w dziedzinie granic zewnętrznych, wiz, azylu oraz imigracji, w ramach wspólnej polityki. To podejście powinno zostać uwzględnione w perspektywach finansowych po roku 2007.

3.4 EKES nie rozumie dlaczego Rada miała tak znaczne opóźnienia i problemy z ustanowieniem wnioskowanej Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych⁽¹⁾.

3.5 EKES zwraca się do władz o zapewnienie, by w ramach współpracy administracyjnej dotyczącej granic zewnętrznych, spraw wizowych, azylu i imigracji, wszystkie osoby były traktowane w sposób humanitarny i z poszanowaniem godności, zgodnie z Kartą Praw Podstawowych UE i międzynarodowymi konwencjami praw człowieka.

3.6 Opinia Komitetu⁽²⁾ w sprawie regulaminu wewnętrznego Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych zawierała poniższe uwagi, które zostały włączone do niniejszej opinii:

3.6.1 EKES pragnie podkreślić, iż skuteczne kontrole graniczne nie mogą zagrażać prawu do azylu. Wiele osób potrzebujących ochrony międzynarodowej dostaje się na granice zewnętrzne w sposób nielegalny. Władze muszą zapewnić, aby te osoby mogły ubiegać się o ochronę oraz by ich wnioski zostały rozpatrzone zgodnie z międzynarodowymi konwencjami oraz prawem wspólnotowym i krajowym. Do czasu zakończenia procedur administracyjnych i sądowych w przypadku osób ubiegających się o azyl, osoby te nie mogą być usuwane i należy je objąć odpowiednią ochroną.

3.6.2 Brak skutecznych kontroli na granicach zewnętrznych jest często wykorzystywany przez zorganizowane grupy przestępcze zajmujące się przemytem ludzi, które nie mają żadnych skrupułów z powodu narażania na poważne niebezpieczeństwo życia ludzkiego celem zwiększenia nielegalnych zysków. W opinii w sprawie pozwoleń na pobyt krótkoterminowy wydanych osobom poszkodowanym w wyniku działań, mających pomóc w nielegalnej imigracji lub przemyśle ludzi,⁽³⁾ EKES wskazał na fakt, iż właściwe władze muszą chronić osoby poszkodowane, w szczególności te najbardziej narażone, jak np. dzieci i ofiary przemytu w celach wykorzystania seksualnego, z taką samą energią, z jaką zwalczają siatki przestępcze przemycające i wyzyskujące ludzi.

3.6.3 EKES stwierdził we wcześniejszych opiniach, że skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi wymaga ścisłej współpracy pomiędzy organami właściwymi do spraw granic w poszczególnych Państwach Członkowskich a także organami publicznymi krajów pochodzenia i krajów tranzytowych poprzez służby kontaktowe.

Bruksela, dnia 27 października 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ COM(2003) 687 final -2003/0122 (CNS)

⁽²⁾ Zobacz opinia EKES dotycząca propozycji rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych z dn. 29 stycznia 2004 r. (Dz.U. C 108 z 30.4.2004. Sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños

⁽³⁾ Zobacz Dz.U. C 221 z 17.9.2004. Sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Propozycja rozporządzenia Rady w sprawie Europejskiego Centrum Monitoringu Narkotyków i Narkomanii”

(COM(2003) 808 final – 2003/0311 (CNS))

(2005/C 120/15)

Dnia 23 września 2004 r., działając na podstawie art. 152 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w następującej sprawie wspomnianej powyżej

Na sprawozdawcę generalnego Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył **Jana Olssona**.

Na 412 sesji plenarnej w dniach 27-28 października 2004 r. (posiedzenie z dn. 27 października 2004 r.), Komitet stosunkiem 159 głosów za, przy jednym głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

1. Istota propozycji Komisji

1.1 Komisja proponuje znulizować rozporządzenie Rady (EWG) nr 302/93 w sprawie utworzenia Europejskiego Centrum Monitoringu Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA).

1.2 Proponowane zmiany dotyczą m.in.:

— wzmocnienia roli Centrum: przede wszystkim należy uwzględnić nowe praktyki dotyczące używania narkotyków, szczególnie wśród młodzieży, która coraz częściej kombinuje substancje nielegalne z używkami legalnymi, takimi jak alkohol; poza tym Centrum powinno zająć się opracowaniem wskaźników pozwalających na ocenę unijnych posunięć i strategii dotyczących walki z narkotykami.

— adaptacji wynikających z rozszerzenia: planuje się stworzenie zarządu, który będzie wspierał Komisję Administracyjną EMCDDA; poza tym proponuje się zrewidowanie składu Komisji Naukowej Centrum;

— wyeliminowania pewnych niepewności występujących w ramach stosowania pierwotnego rozporządzenia. W szczególności należy zwrócić uwagę na to, że placówki referencyjne sieci REITOX zastępują centra specjalistyczne.

2. Uwagi ogólne

2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stwierdza z przykrością, że Rada pozostawiła mu bardzo niewiele czasu na opracowanie opinii dotyczącej propozycji rozporządzenia przedłożonej przez Komisję już w grudniu 2003 r.

2.2 Celem Centrum jest zaopatrywanie Wspólnoty i Państw Członkowskich w obiektywne, wiarygodne i porównywalne na szczeblu europejskim informacje dotyczące problematyki narkotyków i narkomanii.

2.3 Dlatego też Komitet jak najbardziej popiera propozycję rozporządzenia mającego na celu wzmocnienie roli EMCDDA, modyfikacji sposobu działania jego organów roboczych oraz wyeliminowanie niektórych niepewności występujących w ramach stosowania pierwotnego rozporządzenia. Odpowiada to stanowisku wyrażanym przez Komitet w jego wcześniejszych opiniach dotyczących prewencji i ograniczania niebezpieczeństw związanych z uzależnieniem od narkotyków⁽¹⁾.

3. Uwagi szczególne

3.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny apeluje o zaangażowanie odpowiednich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w prace EMCDDA. Dlatego też Komitet w pełni popiera opcję wymienioną w art. 5 ust. 5 propozycji rozporządzenia, w myśl której „(...) Centrum może posiłkować się dodatkowymi ekspertyzami i źródłami informacji, w szczególności oferowanymi przez transgraniczne sieci zajmujące się problematyką narkotyków i narkomanii”.

3.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny proponuje utworzenie w Centrum komisji łącznikowej składającej się z przedstawicieli działających na tym polu sieci europejskich, które mogłyby uzupełniać informacje przekazywane przez narodowe punkty referencyjne o dodatkowe dane⁽²⁾.

⁽¹⁾ — Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie planu działań Unii Europejskiej w zakresie walki z narkotykami (2000-2004)”, sprawozdawca: Jillian Hassett-Van Turnhout, Dz.U. C 51 z dnia 23.2.2000 r. i

— Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Propozycji zalecenia Rady w sprawie prewencji i ograniczania niebezpieczeństw związanych z uzależnieniem od narkotyków”, sprawozdawca: An Le Nouail-Marlière, Dz. U. C 61 z dnia 14.3.2003 r.

⁽²⁾ Narodowe punkty referencyjne są częścią Europejskiej Sieci Informacyjnej ds. Narkotyków i Uzależnień od Narkotyków (REITOX) będącej do dyspozycji Centrum.

3.3 Z uwagi na finansowe wsparcie narodowych punktów referencyjnych przez Unię Komitet apeluje o:

— możliwie ścisłą koordynację pozyskiwania danych statystycznych przez Państwa Członkowskie – w oparciu o przykład Eurostat – w celu zapewnienia większej rzetelności i porównywalności danych. Dlatego też należy odpowiednio wzmocnić w tym kierunku art. 5 ust. 5 projektu rozporządzenia;

— szerokie zaangażowanie działających na tym polu narodowych sieci społeczeństwa obywatelskiego w prace narodowych punktów referencyjnych.

3.4 Komitet podda uważnej analizie nowy plan działań Komisji Europejskiej w zakresie walki z narkotykami, który ma zostać opublikowany na początku 2005 r.

Bruksela, 27 października 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinion Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Skuteczniejsze wdrażanie Strategii Lizbońskiej”

(2005/C 120/16)

W dniach 25/26 marca 2004 roku we wnioskach prezydencji Rada Europejska zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską zwróciła się z prośbą do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o przeanalizowanie sposobów i środków pozwalających na: Skuteczniejsze wdrażanie Strategii Lizbońskiej

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, na podstawie prac Grupy Sterującej Strategii Lizbońskiej, przyjęła swoją opinię w dniu 7 października 2004 r. Sprawozdawcą był Bruno Veer; współsprawozdawcami byli Ernst Ehnmark i John Simpson.

Na 412 sesji plenarnej w dniach 27 i 28 października 2004 r. (posiedzenie z dn. 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 169 do 4, przy 8 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje do wiadomości fakt, że Rada Europejska na posiedzeniu w dniach 25 i 26 marca 2004 r. zwróciła się do niego z prośbą o przeanalizowanie sposobów i środków pozwalających na skuteczniejsze wdrażanie Strategii Lizbońskiej, która jest obecnie w połowie zakładanego okresu realizacji.

1.2 Komitet przypomina, że mandat lizboński z dnia 24 marca 2000 r. od początku:

— podkreślał potrzebę aktywnego włączania partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego do strategii, stosując różnorodne formy partnerstwa;

— zakładał, że jego sukces będzie w pierwszym rzędzie zależał od sektora prywatnego oraz od partnerstw publiczno-prywatnych.

— czuwał nad równomiernym rozwojem swoich trzech głównych wątków, mianowicie wzrostu gospodarczego, spójności społecznej i trwałości środowiska, stymulując konkurencyjność europejską i tworzenie miejsc pracy i jednocześnie opierając się na odpowiednich formach polityki ekologicznej;

1.3 W ramach debat, przesłuchań i opinii w latach ubiegłych Komitet stale podkreślał wagę Strategii Lizbońskiej dla gospodarczej i społecznej przyszłości Unii oraz wzywał wszystkich interesariuszy społecznych i zawodowych do odgrywania w niej aktywnej roli. W szczególności Komitet przyjął ostatnio opinie w sprawie konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich⁽¹⁾, strategii zrównoważonego rozwoju, poprawy europejskiego ładu gospodarczego i środków wspierania zatrudnienia⁽²⁾. Komitet wciąż podkreśla, że cele Strategii Lizbońskiej nie będą osiągnięte bez pełnego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego.

⁽¹⁾ Dz.U. 117 30/4/2004

⁽²⁾ Dz.U. 110 30/4/2004

1.4 W odpowiedzi na prośbę Rady Europejskiej Komitet, odnosząc się do swojego niedawnego stanowiska dotyczącego Strategii Lizbońskiej:

- zaangażował do tego zadania wszystkie swoje sekcje;
- poprosił o opinie doradcze rady gospodarczo-społeczne z Państw Członkowskich oraz głównych europejskich organizacji reprezentujących zorganizowane społeczeństwo obywatelskie;
- zorganizował w tym celu przesłuchanie w Brukseli w dniach 9 i 10 września.

2. Ogólna ocena

2.1 Strategia Lizbońska jest powszechnie znana, w wersji skróconej, jako przedsięwzięcie zmierzające do uczynienia Europy najbardziej dynamiczną, konkurencyjną i opartą na wiedzy gospodarką na świecie.

2.2 Powyższy skrócony opis Strategii Lizbońskiej jest co prawda często powtarzany, jednak nie zawsze ze zrozumieniem jej celów oraz wszystkich konsekwencji.

2.3 Strategia Lizbońska jest bardzo ambitną wizją dla całej społeczności Unii Europejskiej. Sformułowanie tej strategii jest nowym ujęciem podstawowych celów Unii liczącej obecnie po rozszerzeniu 25 Państw Członkowskich.

2.4 Strategia Lizbońska nie jest:

- koncepcją wyłącznie dla zawodowych ekonomistów;
- wyrazem ambicji „establishmentu brukselskiego” działającego na własną rękę;
- wąską perspektywą odnoszącą się tylko do zmian gospodarczych;
- przejawem ambicji nie przystającej do idei zrównoważonego rozwoju;
- koncepcją, która ignoruje społeczne konsekwencje wzrostu gospodarczego.

2.5 Strategia Lizbońska, właściwie przedstawiona i rozumiana, to:

- sposób kształtowania przyszłości Europy;
- strategia dążąca do utrzymania i polepszenia jakości życia obywateli Europy;
- potrzeba szukania nowych szans gospodarki opartej na wiedzy;
- uświadomienie sobie faktu, że utrzymywanie zatrudnienia oraz polepszanie standardów życia z jednej strony i konkurencyjności z drugiej wymaga nowych, dynamicznych rozwiązań;
- strategia zmierzająca do zapewnienia synergii między działaniami w sferze gospodarczej, społecznej i ekologicznej;

— strategia budowania na bazie poprzednich osiągnięć Unii Europejskiej.

— gospodarka zdolna do wytworzenia trwałego rozwoju gospodarczego z większą liczbą lepszych miejsc pracy i o obszarem gospodarczym o większej spójności.

2.6 Rozwijanie Strategii Lizbońskiej oznacza dążenie do konkurencyjności i wzrostu, co jest podstawowym zagadnieniem przy tworzeniu większego dobrobytu gospodarczego, miejsc pracy, zapewnianiu jakości życia, jak również polepszaniu standardów życiowych. Z kolei wyższy standard życia, poprawa warunków socjalnych oraz równowaga ekologiczna mogą również generować wzrost. W harmonii z postępowaniem gospodarczym osiągniętym przez Lizbonę możliwe będzie wspieranie tych części społeczeństwa Europy, które żyją poniżej granicy ubóstwa przy jednoczesnym poszerzaniu zasady integracji społecznej i uwzględnianiu aspektu trwałości tych osiągnięć dla następnych pokoleń.

2.7 Argumentowanie, że Strategia Lizbońska dotyczy jedynie konkurencyjności, oznacza mylne zrozumienie jej sensu.

2.8 Komitet stwierdza w pierwszym rzędzie, że Strategia Lizbońska w przeciągu ostatnich pięciu lat umożliwiła już szereg pozytywnych działań, do których zaliczają się m.in.:

- uświadomienie sobie potrzeby reformy bez względu na tradycyjne podziały;
- przyspieszony rozwój technologii informatycznych i procesów innowacyjnych;
- większe wsparcie dla nowo założonych przedsiębiorstw oraz finansowanie MŚP;
- poświęcanie większej uwagi zrównoważonemu rozwojowi w celu obniżenia deficytu publicznego, przywrócenie stabilności budżetowej w zakresie ochrony socjalnej oraz ochrony środowiska;
- inicjatywy ze strony partnerów społecznych w ramach reformy społecznej;
- środki, chociażby o ograniczonym zakresie przedmiotowym, w celu uproszczenia procedur prawnych i administracyjnych.

2.9 Pomimo tych pozytywnych aspektów nasuwa się wniosek, że z punktu widzenia ambitnych zamierzeń narysowanych w Lizbonie rzeczywistość ostatnich pięciu lat jest raczej rozczarowująca. Europa, znajdująca się w trudnym położeniu między uprzemysłowionymi konkurentami i wzrastającymi gospodarkami o niskich kosztach produkcji, które w wyższym stopniu wykorzystują nowe technologie, musi zmierzyć się ze wzrastającymi wyzwaniami konkurencyjnymi. Powodem do zaniepokojenia są takie wskaźniki, jak np.:

— słaby popyt wewnętrzny, niski poziom inwestycji i słaby wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej utrzymujący się na poziomie średnio około 1 % rocznie w latach 2001-2003;

- niespełnianie celów zatrudnienia, pogarszająca się jakość zatrudnienia i utrata poczucia bezpieczeństwa miejsca pracy pogarszająca się jakość zatrudnienia i utrata poczucia bezpieczeństwa miejsca pracy;
- wzrost tendencji polegających na likwidacji europejskich zakładów pracy i przenoszeniu europejskich ośrodków produkcji;
- znaczny odpływ za granicę młodych absolwentów uczelni wyższych oraz naukowców do krajów trzecich;
- utrzymywanie się, lub nawet wzrost, deficytu publicznego w kilku Państwach Członkowskich;
- bardzo zróżnicowane przepisy fiskalne i stopy podatkowe dla przedsiębiorstw;
- rosnące koszty systemów ochrony socjalnej, postępujące starzenie się społeczeństwa i rosnąca bezbronność niektórych grup społeczeństwa.
- tendencja w kierunku specjalizacji w produktach, która nie odpowiada oczekiwaniom wobec gospodarki opartej na wiedzy.

2.10 Jednocześnie realizacja reform lizbońskich wykazuje opóźnienia:

2.10.1 Na szczeblu europejskim 25 Państw Członkowskich zobowiązało się wprowadzić stworzyć jednolity rynek w kilku dziedzinach (energia, usługi, zamówienia publiczne, sieci trans-europejskie, przystosowanie usług publicznych), państwa te ociągają się jednak w wdrażaniu koniecznych ku temu posunięć w planowanych ramach czasowych;

2.10.2 Na szczeblu narodowym wyniki są różne, przy czym braki dotyczą głównie następujących dziedzin:

- skomplikowanych procedur prawnych i administracyjnych mających strukturalne źródła;
- utrzymującego się rozdziewu pomiędzy popytem i podażą miejsc pracy;
- zbyt wysokiego odsetka przedwczesnych emerytur wbrew przeciwnym ustaleniom;
- systemów edukacyjnych;
- niewystarczających możliwości kształcenia ustawicznego;
- wydatków na badania, których ogólny poziom dalej się obniżył, zamiast zwiększania do zakładanego celu lizbońskiego wynoszącego 3 % PKB;
- niedostatecznego uwzględnienia problemów społecznych wynikających z potrzeby innowacji.

2.10.3 Nowe Państwa Członkowskie muszą często pokonywać dodatkowe przeszkody wynikające z opóźnień rozwoju na przykład w dziedzinie szkolenia zawodowego, zatrudnienia, technologii lub w zakresie ochrony środowiska naturalnego, chociaż z drugiej strony należy stwierdzić, że te opóźnienia są czasem niwelowane przy pomocy bardziej radykalnych metod niż w dotychczasowych 15 państwach członkowskich UE.

Spśród tych ostatnich północne kraje członkowskie dokonały generalnie rzecz biorąc większego postępu w tym zakresie niż kraje leżące na południu UE. Ta ogólna obserwacja ma również zastosowanie w odniesieniu do Państw Członkowskich, którym udało się zrównoważyć budżet państwowy, w przeciwieństwie do tych, które dopuściły do wzrostu deficytu. Nawet te bardziej rozwinięte Państwa Członkowskie Unii odnotowują pewne opóźnienia w niektórych dziedzinach w porównaniu z prężnymi krajami trzecimi. Celem reformy nie jest tylko osiąganie lepszych wyników niż miało to miejsce w przeszłości, lecz osiąganie lepszych wyników od tych osiągniętych w innych regionach.

2.11 Tak więc Strategia Lizbońska utknęła w błędnym kole: niska stopa wzrostu utrudnia wdrażanie reform, a opóźnienia we wdrażaniu reform są przyczyną spowolnienia wzrostu i zatrudnienia. Reformy przeprowadzone do tej pory dotyczyły głównie podaźowej strony gospodarki. Nie zostały one uwieńczone sukcesem, gdyż po drugiej stronie zabrakło odpowiedniego popytu.

2.12 Podczas szczytów wiosennych Państwa Członkowskie najwidoczniej wolą ponownie debatować na temat celów sformułowanych w Lizbonie – nawet jeśli oznacza to mnożenie istniejących zaleceń – niż zająć się rygorystyczną oceną reform realizowanych na bieżąco i konsekwencją w działaniu wyrażoną egzekwowaniem terminów realizacji nie wykonanych zadań. Debatujący często nie są w stanie jasno wytłumaczyć w Brukseli działań podejmowanych w ich krajach ojczystych lub wyjaśnić, w jakich dziedzinach nie udało im się zrealizować postanowień uzgodnionych w Brukseli. Mnożenie celów reformy, zobowiązań oraz krajów uczestniczących osiągnęło ten sam poziom, co niedociągnięcia pod względem współodpowiedzialności, wdrażania i koordynacji oraz odpowiadający im wpływ na gospodarkę i na liczbę miejsc pracy.

2.13 Istnieje zatem ryzyko zbyt słabego zaangażowania na rzecz realizacji koniecznych reform przy jednoczesnej wierze w powodzenie strategii. Ta złudna lizbońska „bańka mydlana” pękłaby prawdopodobnie jeszcze przed 2010 r.

2.14 Postawiony w Lizbonie cel polegający na poprawie pozycji konkurencyjnej drogą ukierunkowanych reform połączony z zadaniem stałego trwałego wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym tworzeniu miejsc pracy i wzmocnieniu spójności społecznej jest nadal aktualny w Europie, która znajduje się obecnie pod tym względem na rozdrożu, gdyż:

- z jednej strony, jest ona wiodącym światowym eksporterem oraz największym na świecie rynkiem wewnętrznym (w kategoriach PKB) oraz posiada zdolność przeprowadzania dynamicznych projektów, co zostało wykazane poprzez wprowadzenie euro oraz rozszerzenie Unii;

- z drugiej strony, pozostaje ona w tyle pod względem wzrostu gospodarczego, jest osłabiana przez przenoszenie się przedsiębiorstw poza jej obszar oraz czuje się zdeorientowana i zagrożona obniżaniem się konkurencji na rynkach światowych.

2.15 Cel Lizbony jest o tyle wyważony, że łączy w odpowiedni i interaktywny sposób cele gospodarcze dotyczące konkurencyjności z wymogami socjalnymi (zatrudnienie, szkolenie zawodowe, spójność społeczna, warunki życia i pracy) oraz, jak to podkreślano na szczycie w Göteborgu, z wymogami ochrony środowiska naturalnego.

2.16 Sposoby realizacji Strategii Lizbońskiej są nadal aktualne, opierają się one o:

- wieloletni harmonogram, podzielony na wyraźne etapy aż do roku 2010, w którym ma być zakończony proces tworzenia jednolitego rynku;
- wspólną ocenę na corocznych szczytach wiosennych;
- otwartą metodę koordynacji z Państwami Członkowskimi w sprawie wspólnych celów, popieranie sprawdzonych praktyk mogących stanowić pożyteczne uzupełnienie metod wspólnotowych w dziedzinach—leżących w gestii władz krajowych;
- podkreślanie głównej roli sektora prywatnego, partnerstw publiczno-prywatnych, zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego poprzez władze publiczne oraz dialog pomiędzy partnerami społecznymi.

2.17 Do chwili obecnej współpraca z wykorzystaniem metody otwartej koordynacji była domeną międzyrządową. Brakowało jej demokratycznego wsparcia ze strony parlamentów krajowych. W każdym Państwie Członkowskim należy rozpocząć poważną debatę parlamentarną nad Strategią Lizbońską.

2.18 W wielu Państwach Członkowskich występuje zauważalny brak tak przecież ważnego zaangażowania i wspierania podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Ten poważny deficyt jest wielkim mankamentem wdrażania Strategii Lizbońskiej tłumaczącym w dużym stopniu wyrażane zastrzeżenia oraz występujące niedociągnięcia, czego konsekwencją są utrzymujące się trudności w zakresie porozumiewania się i partnerskiej współpracy.

2.18.1 Deficyty w zakresie porozumiewania się są ewidentne. Ani Państwa Członkowskie, ani media nie komunikują się z opinią publiczną w kwestii Strategii Lizbońskiej, pomimo toczących się debat narodowych na temat zatrudnienia, szkolenia zawodowego, ochrony socjalnej, relokacji przedsiębiorstw oraz konkurencji technologicznej. Większość obywateli Europy konfrontowanych ze sformułowanym w Lizbonie zadaniem zwiększania konkurencyjności nie potrafi zrozumieć ani jego celu, ani zakresu. Wiele osób uważa, że przekształcenie Unii w „najbardziej konkurencyjną (...) gospodarkę świata” jest albo nierealne, albo wróży koniec europejskiego modelu społecznego, spowoduje bowiem obniżenie standardów do poziomu mniej rozwiniętych krajów tego regionu. Reakcje te pokazują, że należy wyjaśnić to zadanie,

uzmysławiając społeczeństwu fakt, że w celu wygrania zmagania ze światową konkurencją musimy po części wyeliminować nasze słabości, a po części zniwelować ich wpływ przez lepsze wykorzystywanie zasobów.

2.18.2 Wielu ludzi w Europie stwierdza obecnie, że mimo iż poddaje się wątpliwość różne osiągnięcia socjalne, to korzyści pod względem zatrudnienia oraz stabilnej ochrony socjalnej, które miałyby wynikać z ich ograniczenia, pozostają niejasne. Społeczeństwo niepokoi szczególnie:

- rosnąca liczba firm przenoszących się do państw konkurencyjnych, charakteryzujących się niskimi kosztami produkcji;
- rosnąca presja na zatrudnienie oraz warunki pracy oraz utrata poczucia bezpieczeństwa swojego miejsca pracy;
- trudności związane z restrukturyzacją w regionach i sektorach, które są najbardziej dotknięte bezrobociem;
- osłabienie systemu ochrony socjalnej (bezrobocie, choroby, zabezpieczenie finansowe na starość).

2.18.3 Zbyt wielu obywateli Europy ma wrażenie, że nie mają nic do powiedzenia w sprawie reform, które przecież bezpośrednio ich dotyczą ze względu na niebezpieczeństwo utraty nabytych zabezpieczeń i korzyści socjalnych. Ponadto raporty napływające z Komisji i z Państw Członkowskich zawierają, ogólnie rzecz ujmując, mało informacji o ustaleniach dotyczących konsultacji oraz angażowania społeczeństwa obywatelskiego lub o partnerstwie z różnymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego (o roli sektora prywatnego, partnerów społecznych, partnerstw publiczno-prywatnych, organizacji pozarządowych itp.), mimo że to właśnie do tych kwestii Strategia Lizbońska przywiązuje szczególnie duże znaczenie.

3. Wzmacnianie konkurencyjności

3.1 Kładzenie nacisku na konkurencyjność uzmysławia potrzebę osiągnięcia długofalowej konkurencyjności w warunkach otwartej i globalnej gospodarki poprzez szersze stosowanie nowych technologii i skuteczniejszych metod szkolenia zawodowego, wysokie kwalifikacje pracowników oraz zwiększanie produktywności. Koncepcja jakości (jakości towarów, usług, uregulowań prawnych, administracji, zatrudnienia, stosunków społecznych oraz środowiska naturalnego) jest głównym elementem tej strategii.

3.2 Optymalną metodą osiągnięcia tych celów byłoby stworzenie uczciwszych i skuteczniejszych międzynarodowych warunków ramowych dotyczących handlu i płac.

3.3 Oprócz nowych uregulowań na szczeblu międzynarodowym gospodarka europejska musi obecnie uprościć swoje wewnętrzne przepisy, i to zarówno na poziomie innym, jak i krajowym. Rozwinięta biurokracja zniechęca do podejmowania inicjatyw, które są potrzebne dla konkurencyjności.

3.4 EKES, w odróżnieniu od Rady i Komisji, ocenia, że wyłącznie zasadnicza zmiana orientacji polityki gospodarczej, a w szczególności makroekonomicznej, pozwoliłaby wyeliminować przeszkody stojące przed trwałym i owocnym ożywieniem gospodarczym, niosącym za sobą dobrą koniunkturę w UE. UE musi liczyć na własne siły, jeśli ma wprowadzić europejską politykę gospodarczą na drogę wzrostu i pełnego zatrudnienia. Będzie to wymagało zrównoważonej polityki makroekonomicznej idącej w kierunku: celów Strategii Lizbońskiej, w szczególności pełnego zatrudnienia; wzmocnienia konkurencyjności; oraz rzeczywistego rozważenia zobowiązania co do trwałego rozwoju, zgodnie z wnioskami ze szczytu w Goeteborgu.

3.5 Celem polityki pieniężnej w każdym razie powinno być ustalenie równowagi pomiędzy stabilizacją cen, wzrostem ekonomicznym a zatrudnieniem. Kierunki polityki gospodarczej zalecane przez Radę nie obejmują jednak jasnego nakazu skierowanego do EBC, aby ten podjął się odpowiedzialności za gospodarkę realną (wzrost gospodarczy i zatrudnienie). Byłoby zasadne zmobilizowanie EBC do postawienia za cel stabilizacji „w szerokim sensie”, idącego nie tylko w kierunku stabilizacji cen, ale także stabilności wzrostu, pełnego zatrudnienia i systemu spójności społecznej. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wielokrotnie zwracał się z wnioskiem, aby polityka pieniężna przyczyniała się do realizacji celów takich jak wzrost i pełne zatrudnienie (na przykład w uchwale Komitetu z dnia 19 września 2002 r. do Konwentu Europejskiego).

3.6 Należy zintensyfikować politykę wspierania nowych i działających już przedsiębiorstw; w tym celu należy między innymi doprowadzić do skrócenia czasu niezbędnego na rozpoczęcie działalności oraz obniżenia związanych z tym kosztów, ułatwiać dostęp do kapitału wysokiego ryzyka, zapewnić większą ilość programów szkoleniowych dla przedsiębiorców oraz gęstszą sieć usług wspierających małe przedsiębiorstwa.

3.7 Możliwość kształcenia się przez całe życie powinna być dostępna dla wszystkich obywateli, w każdym wieku, we wszystkich Państwach Członkowskich. Należałoby przy tym zachęcać społeczeństwo do korzystania z tej oferty.

3.8 Należy uwolnić potencjał jednolitego rynku. Unia Europejska powinna w zasadzie czerpać obecnie korzyści z rynku, który jest większy niż w USA czy Chinach, lecz:

- zbyt wiele dyrektyw nie zostało jeszcze w pełni przetransponowanych do prawa krajowego;
- nie dokonano wystarczających postępów odnośnie gwarantowania standardów oraz wzajemnej uznawalności w zakresie świadczenia usług;

- nastąpiły opóźnienia w procesie liberalizacji rynków (nie wyłączając dziedzin sektora publicznego);
- pojawiły się trudności dotyczące uzgodnienia wspólnych i nadających się do zastosowania w praktyce europejskich praw własności intelektualnej;
- istnieją zakłócenia spowodowane przez różnice fiskalne.

3.9 Pomoc wspólnotowa powinna być w przyszłości uwarunkowana wykazaniem odpowiednich postępów w tych Krajach Członkowskich, gdzie niedobory „strukturalne” hamują transpozycję.

3.10 Handel i obrót płatności powinien zostać ułatwiony poprzez wzmocnienie współpracy administracyjnej pomiędzy Komisją i Państwami Członkowskimi w takich dziedzinach, jak procedury celne, zlecenia publiczne oraz ponadnarodowe usługi publiczne.

3.11 Ponadto Państwa Członkowskie mają opóźnienia w następujących sektorach:

- koordynacja i modernizacja infrastruktury transportowej, co utrudnia realizację projektów sieci transeuropejskich;
- dostęp do kapitału wysokiego ryzyka dla MŚP;
- deficyty budżetowe w niektórych krajach;
- wydatki na badania, które ogólnie rzecz biorąc uległy raczej zmniejszeniu niż zwiększeniu w odniesieniu do PKB (1,9 % PKB w stosunku do 2,6 % w USA) i które utknęły na poziomie o wiele niższym niż docelowe 3 %;
- wysoki odsetek osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę wbrew zobowiązaniom podjętym w roku 2002 w Barcelonie;
- system edukacyjny, który nadal nie uwzględnia realiów gospodarczych i przyszłych perspektyw zatrudnienia.

3.12 Ze swej strony przedsiębiorstwa europejskie wykazują opóźnienia w następujących dziedzinach:

- badania i rozwój: w 2002 r. sektor prywatny w Stanach Zjednoczonych przeznaczył na badania o 100 miliardów euro niż ten sam sektor w Europie. Lizbońska Rada Europejska ustaliła jako cel przeznaczanie 3 % PKB na badania i rozwój, z czego 2/3 muszą pochodzić z sektora prywatnego. Obecnie wnosi on tylko 56 %.
- Kształcenie ustawiczne: od zainicjowania Strategii Lizbońskiej stopa udziału dorosłych w ustawicznej edukacji i kształceniu zawodowym wzrosła tylko o 0,5 punktu procentowego, dając w sumie 8,5 %. Ta zmiana wróży niepowodzenie w osiągnięciu ustalonego w Lizbonie celu 12,5 % do roku 2010.

4. Uwzględnienie wymiaru społecznego

4.1 Potrzebna jest wyraźna strategia w celu wspierania konkurencyjności oraz utrzymania spójności społecznej, co mogłoby stanowić nowy układ dla polityki społecznej. Tego rodzaju ramy strategiczne powinny powstać we współpracy między partnerami społecznymi, Komisją i rządami Państw Członkowskich. Wymiar społeczny Strategii Lizbońskiej powinien być w pełni pojmowany jako kluczowy czynnik pomagający w osiągnięciu dobrobytu, produktywności oraz integracji społecznej, w związku z czym należy go uaktualnić w nadchodzących pięciu latach Strategii Lizbońskiej.

4.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa rządy Państw Członkowskich do zdania relacji z postępów w odniesieniu do środków niezbędnych do powodzenia Lizbony w celu wspierania pożądanego rozwoju gospodarczego. Jest to wysoce wskazane w celu wypracowania Nowego Układu dla Społeczeństwa Europejskiego. Należy zwrócić specjalną uwagę na cztery obszary. Są to:

- więcej lepszych i stabilniejszych miejsc pracy!
- osoby starsze a aktywność zawodowa;
- bardziej aktywna polityka integracji społecznej;
- opieka zdrowotna i związek pomiędzy zdrowiem a środowiskiem naturalnym.

4.3 Potrzebny jest także wspólny wysiłek ze strony partnerów społecznych, organizacji pozarządowych oraz rządowych w celu rozwoju koncepcji i form finansowania dokształcania zawodowego na znacznie wyższym poziomie niż ma to miejsce obecnie oraz dla wiele większej niż dotychczas grupy osób poszukujących pracy, szczególnie w sektorach, gdzie istotne są bardziej zaawansowane umiejętności oparte na wiedzy fachowej.

4.4 Partnerzy społeczni muszą podejmować wspólne wysiłki w celu polepszenia środowiska pracy i organizacji pracy, aby powiązać ze sobą wzrost produktywności ze wzrostem wartości dodanej na pracownika. W celu złagodzenia niektórych problemów związanych ze starzeniem się siły roboczej (oraz ze zmniejszającą się liczbą młodych ludzi wkraczających na rynek pracy) tego typu problemy demograficzne powinny być podejmowane przez rządy, przedsiębiorstwa i związki zawodowe.

4.5 Ponieważ niektóre aspekty reform dotyczą osób negatywnie dotkniętych procesem przemian, potrzebne są wytyczne do ustanowienia bardziej aktywnej polityki integracji społecznej.

4.6 Nadal ważne są (abstrahując od niewielkich zmian) ogólne cele polityki społecznej sformułowane w ramach Strategii Lizbońskiej. Z drugiej strony, w ciągu ostatnich czterech lat znacznie zmienił się charakter i wymiar wyzwań globalnych. Pojawienie się szybko rozwijających się gospodarek Chin

i Indii ma bezpośredni wpływ na Strategię Lizbońską: coraz więcej produktów i zaawansowanych technicznie usług jest oferowanych na rynku po bardzo atrakcyjnych cenach. Utrzymujący się wysoki wzrost produkcji w Stanach Zjednoczonych oznacza, że Strategia Lizbońska musi niejako nadążyć za szybko poruszającymi się celami. Dane statystyczne wskazują na to, że przewaga, jaką notowała Europa nad USA w latach dziewięćdziesiątych w dziedzinie przyrostu wydajności (na godzinę), jest już przeszłością.

4.7 Ważnym czynnikiem jest rozszerzenie Unii Europejskiej. Nowe Państwa Członkowskie oznaczają niezwykle istotny wzrost rynku wewnętrznego, siły nabywczej oraz wykwalifikowanych zasobów ludzkich. Państwa Członkowskie to jednak równocześnie nowe wyzwania dla integracji społecznej. Pracobiorcy w tych państwach muszą mieć szerszy dostęp do edukacji i szkolenia zawodowego w dziedzinie zaawansowanych technologii, tak, jak jest to w przypadku piętnastki dotychczasowych Państw Członkowskich.

4.8 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) rozważył korzyści ewentualnego ustanowienia Karty Zrównoważonego Rozwoju Społecznego obejmującej wszystkie wyżej wymienione dziedziny polityki społecznej i odpowiednie podstawowe prawa obywateli. EKES proponuje na bazie tych rozważań, aby Karta Zrównoważonego Rozwoju Społecznego została włączona do programu pracy na polu polityki społecznej. Karcie musiałby towarzyszyć program działania UE zmierzający do koordynowania różnorodnych posunięć i wspierający Państwa Członkowskie w definiowaniu obszarów priorytetowych.

5. Zrównoważony rozwój

5.1 Strategia UE dla zrównoważonego rozwoju jest obecnie uaktualniana, decyzja w sprawie wyników tego procesu spodziewana jest na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu 2005 roku. Strategia dla zrównoważonego rozwoju obejmuje wzajemnie się uzupełniające działania na polu gospodarczym, społecznym i ekologicznym.

5.1.1 Strategia Lizbońska w wyniku posiedzenia Rady Europejskiej na wiosnę 2002 roku obejmuje równoległe działania na polu gospodarczym, społecznym i ekologicznym. Aspekt ochrony środowiska naturalnego został dodany decyzją Rady Europejskiej w Göteborgu.

5.2 Błędem byłoby pojmowanie Strategii Lizbońskiej oraz zasad leżących u podstaw strategii zrównoważonego rozwoju jako celów ze sobą konkurujących. Strategia Lizbońska ma wyraźnie określone ramy czasowe sięgające do roku 2010. Strategia zrównoważonego rozwoju ma nieograniczone ramy czasowe i zajmuje się sprawami dotyczącymi relacji międzypokoleniowych.

5.3 Mając na uwadze fakt, że Rada Europejska zamierza w marcu 2005 r. poddać analizie obydwie strategie, należy uzmysłowić sobie trzy następujące kwestie:

- Strategia Lizbońska, termin realizacji której upływa już za pięć lat, musi zacząć zajmować się sprawami, których ramy wykraczają poza rok 2010. W aspekcie takich spraw i działań konieczne jest dokonanie ocen według kryteriów stosowanych w strategii zrównoważonego rozwoju. Poprzez takie podejście Strategia Lizbońska pozwoliłaby na rozpoczęcie konkretnej realizacji projektów, które jednocześnie mogłyby być charakteryzowane jako działania w ramach strategii zrównoważonego rozwoju.
- Jest rzeczą ważną, by zrewidowana strategia zrównoważonego rozwoju przy określaniu długoterminowych celów i działań brała pod uwagę także intencje przyświecające Strategii Lizbońskiej, koordynując w razie potrzeby odpowiednie działania i programy.
- Strategia Lizbońska charakteryzuje się być może mnogością celów i działań; w przypadku strategii zrównoważonego rozwoju zakres celów i działań będzie siłą rzeczy jeszcze szerszy. Będą one jednak następować krok po kroku. W obydwu przypadkach ważne jest to, żeby decydującą rolę odgrywały szczeble narodowe i lokalne. Żadna z tych dwóch strategii nie może funkcjonować głównie na zasadzie narzucania z góry. Obie strategie muszą opierać się na działaniu oddolnym.

6. Partnerstwa

6.1 Ambitne propozycje dotyczące bardziej dynamicznego wdrażania procesu lizbońskiego odnoszą się do różnych tematów. Wprawdzie żaden obszar polityki ani żaden plan działania nie odgrywa naczelnej roli, lecz jednak jedno zagadnienie wysuwa się na pierwszy plan. Skuteczne wdrażanie Strategii Lizbońskiej wymaga ogólnowspólnotowej akceptacji i współdziałania wielu osób, rządów, agencji, organizacji oraz instytucji europejskich.

6.2 Z pozytywnego punktu widzenia ta nowa dynamika działania zależy od wielopoziomowego „partnerstwa na rzecz zmian”. Taka koncepcja partnerstwa odzwierciedlałaby fakt, że cele Lizbony ani nie są narzucane z góry, ani nie są zbyt odległe od spraw mających wpływ na codzienne życie obywateli.

6.3 Komitet podkreśla, że zasadniczą słabością wdrażania Strategii Lizbońskiej jest zbyt słabe zaangażowanie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, pomimo sugestii wyrażonych w tym zakresie w treści Strategii. Ten słaby punkt może mieć fatalne konsekwencje dla powodzenia strategii. Komitet z zadowoleniem przyjmuje do wiadomości fakt, że dnia 24 marca 2004 r. Rada Europejska poparła rozwiązanie tego problemu w formie partnerstw dla reformy. Komitet wyraził gotowość wniesienia wkładu w tym zakresie w postaci planu działania:

6.4 Komitet zamierza współdziałać z radami gospodarczo-społecznymi Państw Członkowskich oraz wszystkimi partnerami z grup społeczno-zawodowych, którzy pragną współpracować w dziedzinie utworzenia sieci inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego mającej celu wspieranie reform.

6.5 Będzie to sieć interaktywna i zdecentralizowana, która skupi razem strony internetowe uczestników umożliwiając:

- przygotowywanie społeczno-zawodowych inicjatyw - zarówno bieżących, jak i planowanych - które pomogłyby nadać rozpęd reformom Strategii Lizbońskiej na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym;
- przedstawianie sprawdzonych praktyk w tych dziedzinach, łącznie z kwestiami transgranicznymi;
- dzielenie się przydatnymi doświadczeniami i wynikami analiz między podmiotami społeczeństwa obywatelskiego;
- organizowanie forów konsultacyjnych i debat o reformach.

6.6 W celu wspierania tych inicjatyw należy zdefiniować określone wzorce postępowania, które byłyby stosowane przez partnerów współpracujących w ramach takiej sieci.

6.7 W okresie poprzedzającym szczyty wiosenne należy organizować doroczne konferencje z uczestnictwem partnerów sieci w celu sporządzenia bilansu aktualnych inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego.

6.8 Komitet zamierza pełnić rolę europejskiego forum dialogu o „partnerstwie na rzecz reform” wykorzystując doświadczenia krajowe i europejskie.

6.9 Dzięki takiemu kanałowi komunikacyjnemu z organami reprezentacji narodowej będzie można przedstawić sprawdzone doświadczenia, co pozwoli na bardziej efektywny wkład EKES w doroczną analizę strategii w ramach wiosennych spotkań Rady.

7. Warunki skutecznego wdrażania Strategii Lizbońskiej

7.1 Podkreślając potrzebę uzgodnienia reform lizbońskich z europejskim społeczeństwem obywatelskim, Komitet uważa, że nowe przemyślenia niezbędne do skutecznego wdrożenia Strategii Lizbońskiej muszą spełnić cztery wymogi:

7.2 Przede wszystkim wdrażania Strategii Lizbońskiej nie wolno odkładać na jutro. Konkurencja na arenie międzynarodowej przybiera na sile z dnia na dzień. W wyniku tego przedsiębiorstwa dokonują relokacji swoich siedzib, co odbija się na coraz większej liczbie regionów i branż, które muszą konkurować z tzw. wschodzącymi rynkami, charakteryzującymi się z jednej strony tanią siłą roboczą i niskimi kosztami produkcji, wykorzystującymi jednak z drugiej strony najnowocześniejsze i najbardziej nowatorskie technologie. Skuteczne, długoterminowe posunięcia pozwalające na przywrócenie konkurencyjności Europy jako miejsca lokalizacji przemysłowej nie mogą się opóźniać.

7.3 Strategia lizbońska jest koncepcją strategiczną. W tym sensie jest ona porównywalna z poprzednimi koncepcjami strategicznymi, które zdecydowanie przyspieszyły integrację. W takich przypadkach Komisja i Państwa Członkowskie ściśle współpracują w celu ustalenia planu złożonego z kilku ściśle określonych etapów z wiążącą datą końcową. Pod koniec lat sześćdziesiątych dotyczyło to unii celnej, realizacja której była zapisana w Traktacie. Sukces strategii „Europa '92” to także wynik podobnego planowania. Kolejnym przykładem jest powodzenie unii walutowej. W wymienionych przypadkach albo udało się zastosować z powodzeniem metodę wspólnotową – tak jak stało się to w przypadku unii celnej i projektu „Europa 92” – albo też konstruktywna współpraca państw członkowskich zaowocowała osiągnięciem przez nie pilnego celu, jakim był udział w UGW. Problem polega na tym, że nie obecnie zachodzi żadna z tych dwóch sytuacji. Zadawalający postęp zależy obecnie wyłącznie od woli politycznej.

7.4 Po drugie, Strategia Lizbońska nie jest w stanie odnieść sukcesu bez uregulowań międzynarodowych. Europejscy pracodawcy i pracownicy nie chcą zmagać się z nieograniczoną konkurencją i niekontrolowaną spiralą obniżania kosztów nie uwzględniającą kwestii zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska oraz wyważonego i trwałego rozwoju. Tak więc, reformy lizbońskie mogą się zakończyć powodzeniem tylko wtedy, gdy Unia będzie wywierać odpowiednie naciski w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO), Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF), Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (WIPO), MOP oraz innych organizacji międzynarodowych w celu ustalenia warunków ramowych globalizacji opartych na bardziej sprawiedliwych i skutecznych zasadach. Dlatego podstawowe znaczenie ma ustanowienie uznawanej na arenie międzynarodowej ramy odniesień dla konkurencyjności, ustalenie minimalnych wymogów dotyczących konkurencji, bezpieczeństwa, norm jakościowych, praw socjalnych, ochrony dzieci, ochrony środowiska naturalnego oraz własności intelektualnej. Bez tego rodzaju minimalnych gwarancji nie ma co liczyć na wsparcie europejskiej opinii publicznej.

7.5 Po trzecie, wdrażanie Strategii Lizbońskiej nie może kolidować z modelem społecznym UE, w końcu chodzi o to, aby wyleczyć pacjenta, a nie wpuścić go do grobu.

7.5.1 Niezwykle ważne jest poza tym rozwianie obaw związanych ze skalą i społecznymi kosztami reform. Należy uzmysłwić obywatelom, że te reformy są nieodzowne dla stabilności europejskiego modelu rozwoju będącego częścią składową otwartej gospodarki. Kluczowym celem Strategii Lizbońskiej musi być zapewnienie długotrwałego funkcjonowania przyjętego przez obywateli unijnego europejskiego modelu społecznego, tak jak jest to ujęte w Karcie Praw Podstawowych oraz równoczesne dostosowanie tego modelu do wymogów konkurencyjności.

7.5.2 Strategia Lizbońska musi także zająć się szeroko pojętymi problemami środowiska naturalnego. Zobowiązania podjęte w Göteborgu w roku 2001 jasno potwierdzają i podkreślają wyrażony w Lizbonie zamiar pogodzenia wymogów gospodarki konkurencyjnej z należytą jakością życia.

7.6 Po czwarte, oczywiste jest, że powodzenie Strategii Lizbońskiej jest uwarunkowane silniejszymi partnerstwami europejskimi, krajowymi i regionalnymi, zarówno między państwami, jak i reprezentantami grup interesów społeczno-zawodowych oraz partnerami społecznymi. W pierwszych latach wdrażania Strategii Lizbońskiej zbyt wiele państw nie potrafiło włączyć w pełni partnerów społecznych w kształtowanie i wdrażanie reform, rzadko się z nimi konsultując i wymieniając ich jedynie na marginesie rocznych sprawozdań o postępach. W ciągu pięciu lat, które pozostały do realizacji celów lizbońskich, nie wolno powtórzyć tego rodzaju błędów. Nie uda się osiągnąć założonego celu bez społeczeństwa obywatelskiego, które jest poinformowane, świadome niebezpieczeństw, zaangażowane w działanie i autentycznie zmobilizowane.

8. Osiem priorytetowych propozycji EKES w celu skuteczniejszego wdrażania Strategii Lizbońskiej

Na podstawie analiz oraz przeprowadzonych w szerokim zakresie konsultacji EKES pragnie przedłożyć w odpowiedzi na wnioski Rady Europejskiej następujących 8 propozycji:

8.1 Państwa Członkowskie muszą się bardziej utożsamiać ze Strategią

8.1.1 Rządy państw członkowskich muszą przejąć bardziej wyraźną i aktywną odpowiedzialność za wdrażanie programu roboczego Strategii Lizbońskiej. Jest rzeczą ważną, by strategia „weszła w krew” państwom członkowskim, i ich rządów i parlamentom krajowym. Państwa Członkowskie powinny dostarczyć precyzyjnych planów z harmonogramem proponowanych działań w celu osiągnięcia celów Lizbony uzgodnionych na kolejnych po szczycie w Lizbonie spotkaniach na szczycie.

8.1.2 Strategia Lizbońska musi być pojmowana jako coś, czym naprawdę jest, czyli jako bardzo ambitny program tworzenia społeczeństwa europejskiego opartego na dobrobycie gospodarczym i społecznym, konkurencyjności, integracji społecznej i wysokiej świadomości ekologicznej. Mając to na uwadze, potrzebny jest aktywniejszy dialog z partnerami społecznymi i ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim. Dotychczas Strategia Lizbońska postrzegana była bowiem zbyt mocno jako program o charakterze stricte gospodarczym.

8.1.3 Otwarta metoda koordynacji powinna być bardziej dynamiczna. Coroczne analizy porównawcze muszą być bardziej szczegółowe, a Państwa Członkowskie powinny wykazywać w bardziej jednoznaczny sposób, czy istnieją jakieś strukturalne, względnie inne przeszkody na drodze do osiągnięcia wspólnie uzgodnionych celów.

8.2 Działania na rzecz wzrostu i spójności

8.2.1 Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu musi się przekształcić w instrument wzrostu i poprawy produktywności, koncentrujący się raczej na stabilizacji w kompletnych cyklach makroekonomicznych niż w poszczególnych latach. W celu pobudzenia popytu konieczny jest wolny od napięć kompleks instrumentów makroekonomicznych.

8.2.2 Europejski Bank Centralny (EBC) powinien przykładać większą wagę do szerszych konsekwencji gospodarczych swoich decyzji oraz - w ramach pola manewru określonego obowiązkiem ograniczania inflacji - wspierać działania na rzecz realizacji celów Lizbony.

8.2.3 Uzgadniając politykę gospodarczą pomiędzy Państwami Członkowskimi i wewnątrz nich, rządy powinny stawiać sobie cele wydajności i monitorować kluczowe wskaźniki pozwalające na wykazywanie ich wyników.

8.2.4 Działania w zakresie polityki spójności muszą być prowadzone tak, aby aktywnie wzmacniać optymalizację konkurencyjności, bo to z kolei pomoże ograniczyć różnice w skali dochodów występujące wewnątrz Wspólnoty. W aspekcie polityki spójności należałoby poza tym określić rodzaj dopuszczalnych praktyk pomocy państwowej.

8.3 Skuteczniejsza realizacja rynku wewnętrznego

8.3.1 Szczególną uwagę należy poświęcić programowi wdrażania rynku wewnętrznego obejmującego po rozszerzeniu 25 Państw Członkowskich. Komisja Europejska powinna dołączać do corocznych ocen Strategii Lizbońskiej szczegółowy raport na temat nie rozwiązanych jeszcze kwestii związanych wdrażaniem zasad rynku wewnętrznego.

8.3.2 Należy natychmiast zająć się następującymi opóźnieniami w zakresie realizacji rynku wewnętrznego: rozporządzeniem w sprawie zniesienia podwójnego opodatkowania w obrębie rynku wewnętrznego; szybko dostępnym, prostym, efektywnym i rozsądnym pod względem kosztów patentem wspólnotowym; ponownymi działaniami w celu ukończenia prawdziwego i zrównoważonego rynku wewnętrznego w zakresie usług.

8.4 Promowanie innowacji i jakości

8.4.1 EBI i EFI powinny zintensyfikować działania dotyczące definiowania, ustalania priorytetów i organizacji projektów i programów inwestycyjnych, zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne, we współpracy z Komisją i Państwami Członkowskimi. EFI powinien w dalszym ciągu zajmować się celem wysokiego wzrostu i innowacji w MSP poprzez operacje związane z kapitałem wysokiego ryzyka i uprawnienia MSP oraz poprzez aktywniejsze promowanie możliwości finansowania przez EBI.

8.4.2 Koncepcja jakości (jakości towarów, usług, uregulowań, administracji, zatrudnienia, stosunków społecznych oraz środowiska naturalnego) ma zasadnicze znaczenie dla wdrażania Strategii i powinna być integralnym elementem corocznej oceny postępów dokonanych na poziomie krajowym i unijnym.

8.5 Reforma polityki socjalnej

8.5.1 Potrzebne jest zrozumienie faktu, że polityka socjalna warunkuje konkurencyjność oraz produktywność i vice versa.

Należy na nowo sformułować agendę polityki socjalnej dla rozszerzonej Unii Europejskiej. Powinna ona przyjąć formę Karty Zrównoważonego Rozwoju Socjalnego obejmującej kluczowe obszary polityki socjalnej oraz podstawowe prawa obywateli.

8.5.2 Cztery obszary polityki socjalnej odgrywają w ramach wspierania konkurencyjności szczególnie ważną rolę - są to: polityka zatrudnienia, udział osób starszych w aktywności zawodowej, bardziej aktywna polityka integracji społecznej oraz opieka zdrowotna uwzględniająca powiązania pomiędzy zdrowiem, ochroną socjalną a środowiskiem naturalnym. Istnieje potrzeba nowych inicjatyw we wszystkich tych dziedzinach, połączonych ze ścisłą konsultacją pomiędzy UE, rządami krajowymi oraz partnerami społecznymi.

8.5.3 Budowanie społeczeństwa opartego na intensywnej wiedzy wymaga znacznych nakładów na edukację podstawową, na doszkalanie oraz na szkolenie zawodowe. Kształcenie ustawiczne we wszystkich okresach życia jest co prawda spotykane we wszystkich Państwach Członkowskich, koncepcję tę należy jednak dalej rozwijać, nie zapominając przy tym o kształceniu się przez całe życie również na bardziej zaawansowanych poziomach. Komisja Europejska powinna - w konsultacji z partnerami społecznymi - zbadać możliwości uchwalenia ogólnoeuropejskiej karty kształcenia ustawicznego, uwzględniając przy tym alternatywne opcje finansowe.

8.5.4 W myśl postanowień szczytów Rady Europejskiej w Tampere i w Salonikach Unia Europejska musi opracować bardziej aktywną wspólną politykę imigracyjną. W następnych latach w Europie przyrost imigracji pozostanie kluczowym zagadnieniem ze względów demograficznych, gospodarczych i socjalnych. Do realizacji Strategii Lizbońskiej w Europie konieczne są: przejrzyste przepisy prawne dotyczące przyjmowania legalnych imigrantów, polityka imigracyjna odpowiednio zharmonizowana z polityką zatrudnienia oraz nowa polityka dotycząca integracji i zwalczania dyskryminacji.

8.6 Promowanie partnerstw prywatno-publicznych dotyczących badań

8.6.1 Zarówno badania podstawowe, jak i stosowane stanowią główny filar społeczeństwa opartego w dużym stopniu na wiedzy. Przedsiębiorstwa w UE pozostają w tyle, zamiast osiągać założone cele zwiększenia wydatków na badania. To samo dotyczy rządów. Ewentualnym źródłem pozyskiwania dodatkowych środków na ten cel mogą być partnerstwa publiczno-prywatne ukierunkowane na badania. Europa potrzebuje aktywnej polityki mającej na celu zachęcenie do przyjazdu zagranicznych naukowców i nakłonienie powrotu badaczy europejskich pracujących na innych kontynentach.

8.6.2 Komisja Europejska powinna przedstawić plan zwiększenia inwestycji na badania, lepszego koordynowania programów krajowych i unijnych oraz plan utworzenia Europejskiej Rady Badawczej.

8.6.3 Transfer wiedzy między sektorem badawczym a zastosowaniami przemysłowymi jest w Unii Europejskiej w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi mało skuteczny i powolny. Komisja Europejska powinna przedstawić konkretny plan działań wspierających transfer wiedzy do zastosowań przemysłowych.

8.6.4 Szczególnie małe i średnie przedsiębiorstwa potrzebują dostępu do badań naukowych oraz wsparcia przy wprowadzaniu zaawansowanych rozwiązań technologicznych. EBI powinien, wraz z Komisją Europejską, opracować sposoby i środki dalszego wspierania tego rodzaju transferu wiedzy.

8.7 Aktywniejsza ochrona środowiska

8.7.1 Strategia Lizbońska opiera się również na trzecim filarze odnoszącym się do środowiska naturalnego. Dlatego należy bardziej aktywnie wspierać rozwój technologii przyjaznych dla środowiska. Sektor publiczny powinien we współpracy z sektorem prywatnym rozszerzać wspólne działania w zakresie zaopatrywania w energię oraz w dziedzinie komunikacji. Długofalowo dzięki sektorowi środowiska naturalnego będzie można osiągnąć znaczne efekty synergii.

8.7.2 Zrównoważony rozwój jest siłą rzeczy integralną częścią Strategii Lizbońskiej na następne pięć lat; kwestia zrównoważonego rozwoju będzie jednak odgrywać długofalową rolę również po formalnym upływie okresu obowiązywania Strategii Lizbońskiej. Zrewidowana strategia zrównoważonego rozwoju powinna obejmować konkretne posunięcia dopasowane do drugiej części Strategii Lizbońskiej.

8.8 Zabieganie o wsparcie obywateli

8.8.1 Strategię Lizbońską należy ponownie oddać w ręce obywateli Europy! Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie oraz partnerzy społeczni muszą odgrywać wyraźniejszą i większą rolę we wdrażaniu Strategii Lizbońskiej. EKES wyraża swoje pełne poparcie dla oświadczeń wydanych w tym kontekście przez Radę Europejską.

8.8.2 Jeśli Unia chce, by cele Lizbony były realnie osiągalne, to musi ona przedłożyć spójną, dynamiczną i postępową koncepcję dotyczącą zarówno jej zadań, jak i dynamiki instytu-

cyjonalnej. Cele te najlepiej chyba odzwierciedla nowy Europejski Traktat Konstytucyjny, który musi być przekonująco wyjaśniony, przyjęty przez Państwa Członkowskie i który musi uzyskać poparcie obywateli Europy.

8.8.3 EKES zaleca więc zastosowanie do tej „nowej wersji” Strategii Lizbońskiej metody zastosowanej w strategii „Europa '92”. Jeśliby się oprzeć na istniejącej praktyce, to będzie to oznaczać, że raporty o kierunkach polityki gospodarczej, wewnętrznym rynku, zatrudnieniu i strategii lizbońskiej zostaną zsyntetyzowane w ramach jednego planu strategicznego zawierającego szczegółowe etapy i harmonogram działań oraz że plan ten jasno określi, w ramach jakiego procesu decyzyjnego jakie jest oczekiwane działanie, z czyjej strony (Komisja, Rada, Państwa Członkowskie) i w którym momencie.

8.8.4 Na szczeblu narodowym bardzo ważną rolę odegrać mogą gospodarcze i społeczne organy doradcze wspólnie z partnerami społecznymi oraz różnorodnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Wdrażanie Strategii Lizbońskiej może nadać tym organom doradczym szczególną rolę.

8.8.5 Na szczeblu unijnym EKES gotowy jest do przejścia aktywnej odpowiedzialności za wspieranie wdrażania oraz nadzorowanie wdrażania Strategii Lizbońskiej - w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na poziomie europejskim.

8.8.6 Konieczne jest informowanie obywateli Europy na temat Strategii Lizbońskiej! W ramach akcji informacyjnej należy podkreślać, że głównym celem strategii jest zbudowanie Europy opartej na dobrobycie gospodarczym i społecznym, cechującej się wysoką konkurencyjnością i dbającej o kwestie związane ze środowiskiem naturalnym. Wdrażanie Strategii ma szansę na sukces tylko przy aktywnym udziale obywateli. EKES zamierza aktywnie włączyć się do tej akcji informacyjnej.

8.8.7 Wdrażanie Strategii Lizbońskiej wymaga jasnej i spójnej polityki zarówno na poziomie unijnym, jak i narodowym. Trzy filary Strategii zapewniają niepowtarzalną szansę uzyskania gospodarczych, społecznych i ekologicznych efektów synergii. Reaktywując proces lizboński należy wspólnie prowadzić spójną politykę uwzględniającą jego trzy główne filary.

Bruksela, 27 października 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich

(2005/C 120/17)

W dniu 20 lutego 2004 r., Romano PRODI, Przewodniczący Komisji Europejskiej, zwrócił się w imieniu Komisji do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opinię rozpoznawczą w sprawie *wyzwanie konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich*.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, odpowiedzialna za przygotowywanie prac Komitetu na ten temat, przygotowała swoją opinię dnia 20 września 2004 r. Sprawozdawcą był Bruno VEVER, a współsprawozdawcą Susanna FLORIO.

Na 412. sesji plenarnej w dniach 27-28 października (posiedzenie z dnia 27 października 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął niniejszą opinię stosunkiem głosów 105 do 3, przy 2 głosach wstrzymujących się.

1. Streszczenie

1.1 Europa stoi przed rosnącymi wyzwaniami swojej konkurencyjności i znalazła się pod presją swoich wielkich uprzemysłowionych partnerów i wschodzących gospodarek, o niskich kosztach produkcji. Sytuacji tej towarzyszy porównywalny deficyt wzrostu gospodarczego, oraz opóźnione inwestycje w kształcenie, badania naukowe i nowe technologie, przy coraz częstszym przenoszeniu przedsiębiorstw europejskich w obliczu większej konkurencji międzynarodowej.

1.2 Jednak Europie, przy jej modelu społecznym przywiązującym dużą wagę do stosunków społecznych, nie brakuje atutów konkurencyjności w przypadku jej przedsiębiorstw:

- jej handel międzynarodowy świadczy o jej silnym zaangażowaniu w globalizację;
- jej rozszerzony rynek wewnętrzny jest obecnie największym rynkiem światowym;
- jej unia walutowa, pomimo istniejących ograniczeń, stanowi osiągnięcie, nie mające nigdzie swojego odpowiednika;
- jej obecny program lizboński zawiera reformy gospodarcze, społeczne i ekologiczne, które mają w szczególności na celu trwałe odbudowanie jej konkurencyjności.

1.3 Podczas gdy pewne atuty są bardziej procesami w toku niż nieodwracalnymi osiągnięciami, Europa ma również słabe strony, mające negatywny wpływ na jej przedsiębiorstwa i przyczyniające się do słabych wyników w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a mianowicie:

- otoczenie prawne i administracyjne w Europie nie wspiera w wystarczającym stopniu przedsiębiorczości;
- na jednolitym rynku, którego budowa nie została jeszcze ukończona, występuje zbyt wiele przeszkód;
- mimo istniejącej unii walutowej nie doszło jeszcze do rzeczywistej unii gospodarczej;

— następują również opóźnienia w realizacji lizbońskiej strategii dotyczącej konkurencyjności.

1.4 W celu odbudowania konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich Komitet podkreśla cztery nierozłącznie ze sobą powiązane wymogi:

1.4.1 Pierwszy priorytet to odbudowa zaufania u uczestników życia gospodarczego poprzez:

- bardziej przejrzystą wizję projektu europejskiego w jego ogólnym otoczeniu;
- uproszczenie przepisów, na szczeblu europejskim i krajowym, dających więcej przestrzeni do samoregulacji i współregulacji społeczno-zawodowych;
- działania ułatwiające tworzenie i rozwój przedsiębiorstw — kapitał obciążony ryzykiem, szkolenia dla przedsiębiorców, usługi wspierające małe i średnie przedsiębiorstwa;
- większe wsparcie dla innowacyjnych inicjatyw europejskich przedsiębiorstw i aktywnego udziału innych uczestników społeczno-gospodarczych;
- więcej programów szkolenia, zdobywania kwalifikacji i zmiany profilu zawodowego pracowników, w szczególności najstarszych.

1.4.2 Innym priorytetem jest zapewnienie sfinalizowania zasadniczych postanowień jednolitego rynku, co nie powinno wykroczyć poza termin ustalony w Lizbonie na 2010 r. — chociaż niezbędne będą dalsze procesy dostosowawcze. Zakłada to:

- większy rygor transpozycji dyrektyw UE, rządy bardziej świadome swojej odpowiedzialności w tej dziedzinie. Pomoc UE dla Państw mających opóźnienia, która może w razie potrzeby zostać przekierowana na nadrobienie ich opóźnień w transpozycji;

- decyzje, zbyt długo oczekiwane przez przedsiębiorstwa, w celu zniesienia podwójnego opodatkowania, uproszczenia europejskiego systemu VAT, opracowanie uproszczonego statutu spółki europejskiej, otwartej dla małych i średnich przedsiębiorstw, rozwiązanie kwestii patentu europejskiego;
- pewniejsze i bardziej elastyczne funkcjonowanie wymiany handlowej poprzez intensywniejszą współpracę administracyjną, wspólnotowe kontrole jednolitego rynku, połączone urzędy celne na granicach zewnętrznych UE, większą skuteczność i wzajemną współpracę służb publicznych, mogące w pewnych przypadkach uzasadniać rozważenie rozwoju usług w interesie ogólnym w skali europejskiej.

1.4.3 Konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich oznacza również, uzgodnione na 2010 r., rozwijanie dynamicznej unii gospodarczej wokół euro, zdolnej do stymulowania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, dzięki odpowiedniej polityce monetarnej. Niezbędne do tego jest:

- stopniowe rozszerzanie, ale bez nieuzasadnionych opóźnień, unii walutowej z nowymi Państwami Członkowskimi;
- wspólnotowa ocena a priori, a nie a posteriori, projektów ustaw o finansach Państw;
- zbliżanie systemów podatkowych na warunkach zgodnych z gospodarką otwartą na wymianę handlową oraz atrakcyjnych dla inwestorów, w razie potrzeby poprzez zacieśnioną współpracę;
- działania wspierające bezpośrednio działalność ekonomiczną i wzrost gospodarczy w Europie: rozwijanie partnerstwa publiczno-prywatnego w celu finansowania nowej infrastruktury transeuropejskiej na szczeblu rozszerzonej Unii, określenie europejskiego stanowiska wobec przemysłu przyczyniającego się do realizacji inwestycji w nowe technologie, badania naukowe i kształcenie, oraz ukierunkowanie polityki konkurencji i polityki handlowej, mobilizowanie europejskich środków technologicznych w wielkie projekty we wspólnym interesie strategicznym, w tym w dziedzinie bezpieczeństwa;
- większy budżet wspólnotowy, odpowiadający priorytetom tej wspólnej polityki gospodarczej.

1.4.4 Realizacja reform strukturalnych Strategii Lizbońskiej wymaga wreszcie większej determinacji i spójności, poprzez:

- wyraźniejszą ocenę rzeczywistego stanu porównawczego reform gospodarczych i inwestycji (otwarcie rynków, dostęp do środków finansowych, zintensyfikowanie badań naukowych), reform społecznych (kształcenie, rynek pracy, ochrona społeczna, inwestycje przedsiębiorstw w kapitał ludzki), administracyjnych (zmniejszenie deficytu finansów publicznych, uproszczenie przepisów) i związanych z środowiskiem naturalnym;
- zapewnienie lepszej koordynacji tych reform celem, między innymi, osiągnięcia konkurencyjności przy zwiększonym udziale instytucji wspólnotowych i uproszczeniu procesu koordynacji;
- większe podkreślanie roli partnerów społecznych przy przygotowywaniu projektów reform, ich realizacji i wspieraniu, oraz w dziedzinie atrakcyjności inwestycji.

1.5 Podsumowując, Komitet stwierdza, że braki w zakresie konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich reprezentują cenę płaconą obecnie przez Europę niewystarczająco przedsiębiorczą, ospale podejmującą decyzje i wolno dostosowującą się do zmian międzynarodowych, której konstrukcja nie została jeszcze w wielu dziedzinach ukończona, często niezdecydowaną, czasami niespójną, która sama działa na swoją niekorzyść. W celu zaradzenia temu, wymagane jest określone działanie. Aby osiągnąć sukces potrzeba podejścia zorientowanego na rozwój, który poniesie zarówno popyt, jak i podaż w bardziej płynnym i efektywniejszym rynku wewnętrznym UE. Komitet popiera w szczególności zachętę ze strony ostatniego Szczytu Wiosennego do wspierania nowego partnerstwa na rzecz reformy, zarówno na szczeblu krajowym jak i europejskim, przy ściślejszych związkach z partnerami społecznymi. Komitet podkreśla konieczność utrzymania stałego kursu na termin 2010 r., który powinien obejmować zarówno realizację reform lizbońskich jak i ukończenie budowy jednolitego rynku i zbudowanie rzeczywistej unii gospodarczej, konkurencyjnej, wykorzystującej w pełni unię walutową, przy całkowitym spełnieniu wymogów zrównoważonego rozwoju.

2. Wprowadzenie

2.1 Niniejsza opinia została przygotowana na wniosek Przewodniczącego Komisji Europejskiej, Romano PRODIGIO, który zwrócił się 20 lutego 2004 r. do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o sporządzenie analizy i zaleceń dotyczących zagadnień konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich. Chodzi w szczególności o identyfikację największych trudności dla przedsiębiorstw, przeszkód tworzonych w środowisku, w którym one działają, oraz alternatywnych propozycji zaradzenia tej sytuacji, w kontekście naszego modelu społecznego.

2.2 Wiele ostatnich analiz, jak np. raport Sapira z lipca 2003 r., podkreśla coraz większe wyzwanie, jakim konkurencyjność jest dla Europy, znajdującej się pod presją swoich wielkich uprzemysłowionych partnerów, jak Stany Zjednoczone i Japonia, i wschodzących gospodarek o niskich kosztach produkcji, jak Chiny i Indie, wykorzystujących coraz więcej nowych technologii, a także inwestujących w kształcenie zawodowe, oświatę i infrastrukturę. Dane statystyczne (np. eksport, rachunek obrotów bieżących, zyski przedsiębiorstw...) dowodzą, że gospodarka europejska i przeważająca większość przedsiębiorstw europejskich są w dużym stopniu konkurencyjne. Jednak jest wiele wskaźników, które biją na alarm: niski wzrost gospodarczy, niedostateczny poziom zarówno inwestycji jak i popytu, pogorszenie ilościowe zatrudnienia, a czasami też jakościowe (niepewny charakter), zamykanie europejskich zakładów produkcyjnych, odpływ naukowców, zwiększanie się deficytu finansów publicznych, rosnące koszty ubezpieczeń społecznych, przy przyspieszonym starzeniu się ludności, będące przyczyną coraz większych problemów finansowania.

2.3 W celu zrekompensovania wysokich kosztów w Europie (siła robocza, podatki, przepisy) wiele przedsiębiorstw optuje za automatyzacją (produkcji, zarządzania) lub na mniejszą lub większą skalę przenoszeniem przedsiębiorstw do tańszych i mniej zbiurokratyzowanych państw trzecich, w szczególności do gospodarek wschodzących.

2.4 Byłoby z pewnością iluzoryczne utrzymywanie, że można przeciwdziałać tym strategiom poprzez arbitralne decyzje. Gospodarka europejska stanowi integralną część coraz bardziej zglobalizowanej gospodarki. Jest to proces nieodwracalny i sprzyja zarówno rozwojowi poszczególnych państw, które biorą w nim udział, jak i stabilizacji międzynarodowej, o ile jest wystarczająco wspierany w celu generowania rzeczywistego postępu gospodarczego i społecznego.

2.5 W świetle tych warunków ogólnych zarysowują się następujące wymogi:

2.5.1 Bardziej niż kiedykolwiek konieczne jest stworzenie międzynarodowych ram globalizacji w postaci skuteczniejszych i sprawiedliwszych zasad. Wyzwaniu konkurencyjności nie może więc towarzyszyć niekontrolowana spirala wzmożonego obniżania kosztów, bez uwzględniania warunków zdrowotnych, bezpieczeństwa i postępu społecznego, zrównoważonego i trwałego rozwoju, ochrony środowiska naturalnego. Wręcz przeciwnie, wyzwanie konkurencyjności powinno znaleźć się w ramach, uznanych międzynarodowo, obejmujących minimalne wsparcie, warunków dotyczących konkurencji, bezpieczeństwa, jakości, praw socjalnych oraz środowiska naturalnego. Oznacza to interwencję międzynarodowych instytucji regulacji i rozwoju — takich jak: Światowa Organizacja Handlu, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Międzynarodowa Organizacja Pracy — aktualnie jeszcze niezbyt skutecznych, zbyt odizolowanych w swych działaniach, i zdaniem niektórych, zbyt mało przejrzystych i wykazujących zbyt mało

zaangażowania w swoim sposobie funkcjonowania. W tym celu, Komitet wezwał do stworzenia, a następnie poparł agendę WTO z Doha, obecnie jest jednak zaniepokojony wolnym postępowaniem w negocjacjach.

2.5.2 Staje się także sprawą pilną wzmocnienie konkurencyjności obszaru Europy w obliczu konkurencji, na warunkach zapewniających jego rozwój gospodarczy i społeczny, jego spójność, zatrudnienie, ochronę jego środowiska naturalnego. Oznacza to, w ramach europejskiego modelu stosunków społecznych, lepsze wykorzystanie atutów przedsiębiorstw w Europie i zaradzenie ich trudnej sytuacji, lub rekompensowanie ich strat poprzez lepszą jakość oraz wyższą wydajność, gdy ich sytuacja jest nie do naprawienia (różnice kosztu robocizny pomiędzy Europą i krajami rozwijającymi się).

2.5.3 Nie jest ani realistyczne, ani też pożądane, aby Unia Europejska starała się konkurować cenowo i kosztowo z wyraźnie gorzej rozwiniętymi gospodarkami, kiedy nie może ona skompensovować różnicy poprzez zwiększoną wydajność. W niektórych sektorach wydaje się niemożliwe, by Unia Europejska mogła konkurować z niskimi kosztami produkcji znacznie słabiej rozwiniętych obszarów gospodarczych. Gospodarka europejska nie ma zatem innego wyboru, jak tylko stale ulepszać i zwiększać konkurencyjność głównie poprzez podnoszenie wydajności pod względem jakości, jak i ilości oraz poprzez innowacje. Oznacza to proporcjonalny wzrost inwestycji w kapitał ludzki, jak również inwestycji technologicznych, przemysłowych i finansowych.

3. Przewagi konkurencyjne przedsiębiorstw europejskich

3.1 Silne zaangażowanie w globalizację

3.1.1 Europa jest aktualnie głównym partnerem handlowym na świecie, największym światowym importerem i największym światowym eksporterem. Jej przedsiębiorstwa utrzymują konkurencyjność w eksporcie wbrew międzynarodowej konkurencji poprzez podnoszenie wydajności w celu optymalizacji kosztów, włączając koszty wynagrodzeń, poprzez gwarantowaną jakość produktów i usług oraz poprzez innowacje w celu lepszego dostosowania do rynków. Są one obecne w większości sektorów działalności gospodarczej, a w szczególności w sektorach następujących:

- rolno-spożywczym, w którym przodują w światowym handlu;
- głównych branżach przemysłowych — samochodowej, lotniczej i kosmicznej, chemicznej, budowlanej, robót publicznych, telekomunikacyjnej, itp. — w których przedsiębiorstwa europejskie są również jednymi z najsilniejszych;
- produkcji i dystrybucji energii — ropa naftowa, energia atomowa, gaz, energie alternatywne — i technologie związane z środowiskiem naturalnym;

— usługi, w których przedsiębiorstwa europejskie często przodują na świecie — handel, finanse, ubezpieczenia, transport, inżynieria, oprogramowanie informatyczne, turystyka, służba zdrowia itp.-

3.1.2 Przedsiębiorstwa europejskie inwestują również dużo w świecie, przyczyniając się do wzrostu gospodarczego wielu regionów świata, w szczególności wschodzących gospodarek Azji. O ile gospodarki te w wielu sektorach konkurują z Europą, to są one również niezbędnymi partnerami przemysłowymi i handlowymi gospodarki europejskiej i jej przedsiębiorstw, zarówno jako dostawcy jak i wspólnicy, dystrybutorzy, podwykonawcy i klienci.

3.1.3 Przedsiębiorstwa europejskie, z racji bardzo ważnej roli, jaką odgrywają w krajach rozwijających się, powinny służyć przykładem rozwijania norm społecznych w tych krajach, szczególnie we wdrażaniu podstawowych praw socjalnych określonych przez MOP. Komitet nadal będzie angażował się i uczestniczył w odpowiednich inicjatywach, aby promować to niezbędne uwzględnienie wymiaru socjalnego w międzynarodowej wymianie handlowej.

3.1.4 Handel i inwestycje międzynarodowe przedsiębiorstw europejskich są wspierane przez Unię Europejską, która zorganizowała się w celu jednomyślnej obrony, poprzez Komisję Europejską, ich interesów podczas negocjacji międzynarodowych, w szczególności w ramach WTO.

3.2 Wielki rynek kontynentalny

3.2.1 Jednolity rynek jest pierwszym atutem przedsiębiorstw europejskich, zbudowanym na wspólnych regułach wraz z ogólną zasadą wzajemnego uznawania, uzupełnionych przez wiele przykładów harmonizacji w ramach około 1 500 dyrektyw, 300 rozporządzeń i około 20 000 wspólnych norm. Większość przepisów ustawodawczych dotyczących działalności przedsiębiorstw ma w nich swoje źródło. Wciąż aktualne pozostają atuty gospodarcze i przewagi w zakresie zatrudnienia, podkreślone już w raporcie Cecchiniego pod koniec lat 80 mimo faktu, iż nie udało się potwierdzić prognoz raportu przed wyznaczonym terminem w roku 1992 z uwagi na wzbudzoną gospodarkę i nieukończony program wspólnotowy.

3.2.2 Ten wewnętrzny rynek europejski jest aktualnie pierwszym rynkiem świata, z 25 Państwami Członkowskimi, ścisłym stowarzyszeniem z innymi krajami europejskimi, jak Szwajcaria i Norwegia, i perspektywą dodatkowego rozszerzenia. Ten jeden wielki rynek wewnętrzny tworzy ponad pół miliarda Europejczyków, i jest on większy niż rynek amerykański czy chiński. To bardzo budujące stwierdzenie powinno być bardziej podkreślane w stosunku do Europejczyków.

3.2.3 Przyczyniając się do spójności Europy, swobody te umożliwiły przedsiębiorstwom rozwijanie handlu, współpracy, restrukturyzacji i fuzji, nadając wielu z nich wymiar międzynarodowy. Małe i średnie przedsiębiorstwa skorzystały również z podwykonawstwa europejskiego, oraz ze zniesienia formalności wewnątrzspółnotowych. Infrastruktura rozwijała się wraz z transeuropejskimi sieciami transportowymi, energetycznymi i telekomunikacyjnymi. Wielkie programy przemysłowe (Airbus, Agencja Kosmiczna) wspierały badania naukowe i wynalazczość w przedsiębiorstwach wszystkich rozmiarów. Oprócz zatrudnienia, jednolity rynek sprzyjał mobilności aktywów, naukowców i studentów — ponad milion z nich skorzystało z programu Erasmus.

3.2.4 Należy również wspomnieć o otwarciu, jakie się dokonało lub właśnie się dokonuje, monopoli państwowych istniejących wcześniej na jednolitym rynku, w związku z kilkoma dyrektywami dotyczącymi transportu, energii, poczty, itp. Komisja w odpowiedni sposób czuwa również, aby nie podważano koncepcji usług w interesie ogólnym, która odgrywa podstawową rolę w europejskim rozwoju społeczno-ekonomicznym, wychodząc poza konieczną liberalizacją związaną z wymogami jednolitego rynku.

3.3 Unia walutowa

3.3.1 Wprowadzenie euro było najbardziej znaczącym etapem jednolitego rynku i oznaczało ogromny postęp dla konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich. Utworzenie jednej waluty dla dwunastu Państw Członkowskich, liczących 300 milionów Europejczyków, spowodowało, że euro wyeliminowało wszelkie ryzyko kursu walutowego w strefie euro, zneutralizowało koszty transakcji w handlu, i zapewniło stałą przejrzystość danych ekonomicznych. Euro jest również walutą międzynarodową. O ile jej aktualnie zbyt wysoki kurs w stosunku do dolara jest niekorzystny dla eksportu — ułatwiający jednocześnie import, w szczególności ropy naftowej i surowców — kurs wymiany, który wykazywał tendencje w kierunku przeciwnym jeszcze kilka lat temu będzie się stale zmieniał w przyszłości.

3.3.2 Ta unia walutowa, nie mająca obecnie swojego odpowiednika w świecie, wykazała również zdolność Europy do pomyślnego sfinalizowania wielkiego nowatorskiego i mobilizującego projektu, mającego olbrzymi wpływ na jej obywateli i przedsiębiorstwa. Wzmocniła ona znacznie widoczność Europy z zewnątrz, jak również jej pozycję w negocjacjach międzynarodowych na korzyść jej przedsiębiorstw.

3.3.3 Pakt stabilizacji i wzrostu towarzyszący euro ma na celu osiągnięcie minimum konwergencji gospodarczej, które ograniczy deficyt finansów publicznych i inflację. Zapewnia on przedsiębiorstwom lepszą przewidywalność w stabilnych warunkach, sprzyjających ich konkurencyjności. Stanowi on również pierwszy stopień do rzeczywiście zintegrowanej unii gospodarczej. Jest w gruncie rzeczy jasne, że nie można liczyć na trwałą unię walutową bez postępu w innych dziedzinach, w tym konkurencyjności przedsiębiorstw, które stanowią główną część Strategii Lizbońskiej.

3.4 Lizbona: ambicje reformatorskie

3.4.1 Rada Europejska w Lizbonie w marcu 2000 r. podjęła decyzję o rozpoczęciu, zarówno na szczeblu krajowym jak i europejskim, szerokiego programu reform gospodarczych, społecznych i administracyjnych, aby uczynić z Europy, do 2010 r., gospodarkę opartą na wiedzy, najbardziej dynamiczną i najbardziej konkurencyjną na świecie, zdolną do zrównoważonego rozwoju z większą ilością lepszych miejsc pracy oraz większą spójnością społeczną. Strategia ta stanowi dla gospodarki europejskiej przepustkę do zjednoczenia jej sił w obliczu globalizacji, w bardziej konkurencyjnym obszarze Europy.

3.4.2 Reformy są celowe i dotyczą zasadniczych wyzwań konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich. Mają one na celu:

- łatwiejszy dostęp do finansowania, w tym do venture capital, w szczególności w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw i przedsiębiorstw innowacyjnych;
- zmniejszenie podatkowego obciążenia pracy, w szczególności pracy mało wykwalifikowanej i źle opłacanej, tak by jej koszty były mniej wygórowane;
- zmniejszenie deficytu finansów publicznych, związanego ze stabilnością cen i umiarem podatkowym;
- wspieranie wynalazczości, od której zależą zdolności technologiczne przedsiębiorstw europejskich;
- dostosowanie edukacji i kształcenia, aby lepiej stawiać czoła nowym wyzwaniom ekonomicznym, zawodowym i technologicznym;
- zmiany na rynku pracy, ułatwiające lepsze dopasowanie podaży i popytu na pracę, wyższy poziom zatrudnienia, poprawę jakości i warunków pracy przy zapewnieniu szerszego wykorzystania wyposażenia z korzyścią dla większej wydajności.

- skuteczną i trwałą ochronę społeczną, w obliczu problemów jakie stwarza wzrost wydatków związanych w szczególności ze starzeniem się ludności;
- uproszczenie przepisów, zarówno na szczeblu krajowym jak i europejskim;
- oraz, w związku ze szczytem w Göteborgu w czerwcu 2001 r., lepszą integrację ochrony środowiska naturalnego i wymogi zrównoważonego rozwoju.

3.4.3 Celowe są również metody Strategii Lizbońskiej, obejmujące:

- nowy harmonogram kończenia budowy jednolitego rynku, z etapami pośrednimi;
- coroczną ocenę na wiosennym szczycie europejskim;
- „metodę otwartej koordynacji” nad osiąganiem wspólnych celów, promującą dobre praktyki;
- główną rolę sektora prywatnego i współpracy władz państwowych ze społeczeństwem;
- podkreślenie znaczenia dialogu pomiędzy partnerami społecznymi.

3.4.4 Strategia Lizbońska umożliwiła już osiągnięcie pierwszych pozytywnych wyników:

- świadomość istnienia potrzeb reform, ponad tradycyjnymi podziałami;
- przyspieszone upowszechnianie technologii informacyjnych i procesów wynalazczych;
- większe wsparcie dla zakładania przedsiębiorstw i finansowania małych i średnich przedsiębiorstw;
- lepsza troska o zrównoważony rozwój, przy działaniach mających na celu poprawę skuteczności służb publicznych, przy jednoczesnym obniżaniu deficytu finansów publicznych, umacnianie ochrony społecznej przy jednoczesnym zrównoważeniu jej wydatków, wprowadzanie przepisów i technologii w dziedzinie energetyki i przemysłu przy lepszej ochronie środowiska naturalnego;
- zaangażowanie partnerów społecznych w reformy społeczne;
- uproszczenie ustawodawstwa i procedur administracyjnych, nawet w ograniczonym zakresie.

3.4.5 Ambicje związane z konkurencyjnością Strategii Lizbońskiej nie byłyby realistyczne bez odnowy ram instytucjonalnych Unii. Takie zadania otrzymał Konwent Europejski, którego nowatorski skład objął oprócz przedstawicieli państw i instytucji Unii również przedstawicieli krajów kandydujących, parlamentów narodowych, i obserwatorów ze strony społeczeństwa obywatelskiego. Konwent zaproponował połączenie traktatów umożliwiające zmianę ram instytucjonalnych, uproszczonych i lepiej dostosowanych do rozszerzenia na dużą skalę, bardziej czytelne i atrakcyjne dla opinii publicznej. Chodzi również o zapisanie w traktacie zasług europejskiego modelu społecznego, w którym dążenie do konkurencyjności idzie w parze z waloryzacją zatrudnienia i postępu społecznego. Nowy Traktat przyjęty przez 25 Państw Członkowskich wymienia wśród celów Unii bardzo konkurencyjną społeczną gospodarkę rynkową, mającą na celu pełne zatrudnienie i postęp społeczny, oraz wysoki poziom ochrony i poprawy stanu środowiska. Komitet popiera te wymogi ogólnej spójności, łączące konkurencyjność z innymi celami postępu społecznego i jakościowego, stwierdzając jednocześnie, że są one jeszcze aktualnie dalekie od spełnienia, z powodu wielu słabych stron, które w dalszym ciągu osłabiają europejską konkurencyjność.

4. Słabe strony konkurencyjności przedsiębiorstw

4.1 Niewystarczające wspieranie przedsiębiorczości

4.1.1 Podczas gdy pewne atuty konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw są jeszcze bardziej procesami w toku niż nieodwracalnymi osiągnięciami, to słabe strony wpływają niekorzystnie na konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich i przyczyniają się do dotychczasowych słabych wyników w zakresie wzrostu i zatrudnienia.

4.1.2 Ostatnie dyskusje na temat przedsiębiorczości, w związku z Zieloną Księgą przedstawioną przez Komisję, potwierdziły, że przedsiębiorstwa różnej wielkości twierdzą, że napotykać w większości państw europejskich na codzienne problemy z powodu:

- nadmiernej liczby przepisów, zarówno na szczeblu krajowym jak i europejskim;
- na ogół wysokich obciążeń podatkowych i socjalnych;
- częstych problemów ze znalezieniem środków finansowych;
- niewystarczającego wsparcia dla osób podejmujących ryzyko działalności — w tym często braku drugiej szansy, gdy pierwsze przedsięwzięcie się nie powiodło;
- braku równowagi pomiędzy ofertami pracy ze strony przedsiębiorstw a kwalifikacjami zawodowymi.

4.1.3 Należy również podkreślić stosunkowo niski poziom zatrudnienia w Europie, w szczególności w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi. Sytuacja ta ma negatywny wpływ na konkurencyjność europejską, jej ogólnie wysoki poziom obciążeń podatkowych, oraz na równowagę systemów ubezpieczeń społecznych.

4.1.4 Wśród wielu przedsiębiorców przeważa odczucie, że Unia stara się raczej mnożyć raporty analityczne dotyczące europejskich opóźnień w dziedzinie konkurencyjności niż podejmować konkretne działania prowadzące do weryfikowalnych wyników — tak jak to potrafili zrobić nasi główni konkurenci, od Stanów Zjednoczonych po Chiny.

4.1.5 Komitet stwierdza, że partnerzy społeczni są w stanie podjąć takie działania operacyjne, wspierające konkurencyjność i przedsiębiorczość. Wiele przykładów potwierdza, że odrywają oni w tym wypadku dość często ważną rolę, która zasługiwałaby na podkreślenie w Zielonej Księdze Komisji.

4.1.6 EKES podkreśla również, że podmioty działające w ramach tzw. gospodarki społecznej często napotykać zarówno przeszkody wymienione powyżej, a dotyczące np. opodatkowania, jak również kilka innych, jak przepisy zamówień publicznych i zasady konkurencji. EKES uważa, że konkretne rozwiązania mogłyby doprowadzić do znacznej poprawy gospodarki i zatrudnienia w UE.

4.2 Niekończący się gąszcz przeszkód

4.2.1 Mimo swoich osiągnięć, jakie przyniósł jednolity rynek, nie odnotowano wystarczającego postępu w kilku dziedzinach. Chodzi tu w szczególności o sektor usług, stanowiący 70 % działalności ekonomicznej, ale w którym harmonizacja i wzajemne uznawanie pozostają na poziomie dużo poniżej potrzeb. Wiele opóźnień dotyczących otwarcia rynku występuje również w sektorze publicznym:

- przeszkody dotyczące sektorów, w niektórych krajach, w których monopole w dalszym ciągu się utrzymują, takich jak transport, energetyka, poczta oraz, aktualnie już w mniejszym stopniu, telekomunikacja;
- przetargi publiczne ograniczone do rynku krajowego (zaledwie 10 % spośród nich dotyczy przedsiębiorstw nie krajowych);
- ograniczenia administracyjne, podczas gdy zarządzanie jednolitym rynkiem wymaga zwiększonej współpracy w wielu dziedzinach (podatki, cło, policja, wymiar sprawiedliwości, konkurencja, zwalczanie przestępstw podatkowych i celnych, środowisko naturalne itp.).

4.2.2 Oprócz otwarcia, które się dokonało, aktualnie się dokonuje, bądź jest przewidywane oraz oprócz opóźnień, jakie można niekiedy stwierdzić w tej dziedzinie, sprawa statusu usług w interesie ogólnym w obrębie jednolitego rynku pozostaje jeszcze do jasnego określenia. Specyficzna rola usług w interesie ogólnym, już wpisana w kilku dyrektywach dotyczących otwarcia branżowego, została zapisana ogólnie w Traktacie Amsterdamskim i Nicejskim. Komisja przygotowuje instrument międzysektorowy, w celu lepszego określenia roli usług w interesie ogólnym na jednolitym rynku. Należy jednak stwierdzić, że debata ograniczyła się na dzień dzisiejszy do roli krajowych służb publicznych na jednolitym rynku europejskim, nie podejmując w ogóle zagadnienia potencjalnego znaczenia rozwoju ukierunkowanego na usługi w interesie ogólnym i jego warunków w skali europejskiej. Jednak zagadnienie to nie może być pominięte w debacie na temat przyszłości rozszerzonego jednolitego rynku i konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich.

4.2.3 Oprócz tworzenia przepisów wspólnotowych, w dalszym ciągu tworzone są przepisy przez same Państwa Członkowskie na warunkach mogących komplikować, a nawet krępować jednolity rynek w przypadku przedsiębiorstw. Wprowadzono procedurę uprzedniego zawiadomienia Komisji (dyrektywa 83/189), ale Komisja, zajęta rozlicznymi zadaniami, może skutecznie reagować tylko w najbardziej rażących przypadkach, a rozszerzenie jeszcze skomplikuje jej pracę.

4.2.4 Dyrektywy są zresztą jeszcze niewystarczająco przenieśniane przez wszystkie Państwa Członkowskie, a stopień zaległości wynosi na ogół 10 %, a w pewnych sektorach nawet 25 %. Zbyt wiele jest również naruszeń — Komisja zajmuje się obecnie około 1500 takimi przypadkami.

4.2.5 Konwergencja podatkowa w obrębie jednolitego rynku jest zdecydowanie niewystarczająca, co spowodowane jest także wymogiem jednomyślności w Radzie. W szczególności pozostaje do zniesienia podwójne opodatkowanie, ujednoczenie podstawy opodatkowania przedsiębiorstw i uproszczenie wewnątrzspółnotowego systemu VAT.

4.2.6 Złożoność i koszt uzyskania europejskiej ochrony własności intelektualnej stanowi również słabość przedsiębiorstw europejskich, co ilustruje utrzymujące się opóźnienie (30 lat !) i przewidywalny koszt patentu europejskiego.

4.2.7 Należy również wymienić opóźnienia różnych projektów sieci transeuropejskich w rozszerzonej Europie, na które trzeba znaleźć fundusze publiczne, prywatne lub mieszane.

4.2.8 Opóźnienia w zakończeniu budowy jednolitego rynku bezpośrednio wpłynęły na bardzo niezadowolającą sytuację w dziedzinie zatrudnienia i rynku pracy. Rozszerzenie Unii Euro-

pejskiej z 15 do 25 Państw Członkowskich podnosi ważne kwestie poprawy w dziedzinie zatrudnienia (kształcenie, mobilność zawodowa i geograficzna, jakość zatrudniania, przekwalifikowanie, itp.).

4.2.9 Należy również stwierdzić, że zasada swobodnego przemieszczania się osób i swobody osiedlania się w obrębie jednolitego rynku została tymczasowo ograniczona wraz z rozszerzeniem, z racji wielu odstępstw dochodzących nawet do siedmiu lat, dotyczących obywateli nowych Państw Członkowskich. Ograniczenia te stoją w sprzeczności z wolnym funkcjonowaniem rynku pracy w rozszerzonej Europie i mogą zaszkodzić wysiłkom kształcenia i dostosowania zawodowego podjętym w nowych Państwach Członkowskich. Przeszkody istnieją także w przypadku osób z nowych państw członkowskich, które chcą podjąć własną działalność gospodarczą w krajach byłej Unii 15 państw.

4.3 Brak unii gospodarczej

4.3.1 Unii walutowej nie towarzyszył dynamiczny wzrost gospodarczy, jakiego mogła ona sprzyjać. Zasadniczym powodem jest to, że nie towarzyszy jej jeszcze rzeczywista unia gospodarcza. Zaczątek, jakim jest Pakt Stabilności i Wzrostu, sam nastroczył ostatnio problemów. Nie jest on przestrzegany przez kilka Państw Członkowskich, w tym Niemcy i Francję, które przekroczyły 3 % deficytu finansów publicznych. Ponadto, pojawiły się pytania, co do wpływu paktu (którego element stabilizacyjny jest wyraźniej określony niż element wzrostu) na osłabienie działalności gospodarczej. Aby wyrównać ograniczenia paktu, należałoby opracować bardziej zintegrowane podejście ekonomiczne, co nie ma aktualnie miejsca przy minimalnej jeszcze koordynacji Ogólnych Wytucznych Polityki Gospodarczej (OWPG).

4.3.2 Eurogrupa składająca się z Państw strefy euro ma jeszcze ciągle słabą strukturę i jest zasadniczo międzyrządowa, w porównaniu z Europejskim Bankiem Centralnym zorganizowanym na wzór federalny. Daleko jest jeszcze do zapoczątkowania europejskiego rządu ekonomicznego.

4.3.3 Radzie ds. Gospodarki i Finansów daleko jest jeszcze do bycia ekonomicznym rządem Unii, ponieważ jej członkowie przedstawiają chętnie swoje interesy narodowe, wspierane przez szeroko stosowaną praktykę jednomyślności. Stanowi to przypadek braku podatkowej harmonizacji Europy.

4.3.4 Wreszcie, utworzona kilka lat temu Rada ds. Konkurencyjności nie jest w szczególności powiązana z Radą ds. Gospodarki i Finansów i ma problemy ze skutecznym pełnieniem wielopłaszczyznowego zadania dotyczącego wszystkich form Rady.

4.3.5 Należy również wyrazić ubolewanie, że nowy Traktat Konstytucyjny wykazuje brak postępów i innowacji w kierunku pogłębienia unii gospodarczej, w przeciwieństwie do wielu przepisów z innych dziedzin. Dla spójności i zbieżności w dziedzinie konkurencyjności gospodarki europejskiej lepiej byłoby przekazać Komisji uprawnienia do składania propozycji, a nie jedynie zaleceń w sprawach OWPG oraz deficytów finansów publicznych.

4.4 *Niedobór reform strukturalnych*

4.4.1 W czasie wiosennych spotkań na szczycie Państwa Członkowskie wydawały się raczej preferować ponowne debaty nad celami już ustalonymi w Lizbonie, nawet jeśli oznaczało to dodawanie nowych przepisów, zamiast dokonać oceny porównawczej reform krajowych. Zbyt wiele Państw zaniedbało również pełne włączenie partnerów społecznych w określanie i realizację reform, ani zbyt często z nimi nie konsultowało, jak również nie wymieniało przy okazji raportów o stanie postępów.

4.4.2 Powściągliwość Państw w sprawach reform idzie w parze z opóźnieniami:

4.4.2.1 na szczeblu europejskim, 25 państw uzgodniło zakończenie tworzenia jednolitego rynku w kilku dziedzinach (energia, usługi, przetargi publiczne, sieci transeuropejskie, dostosowanie służb publicznych), ale odmówiło przyjęcia niezbędnych działań w wyznaczonym terminie.

4.4.2.2 na szczeblu krajowym, wyniki są nierówne. Nawet Państwa Członkowskie wykazujące największe postępy w realizacji reform mają opóźnienie w porównaniu z bardziej aktywnymi krajami trzecimi, a ogólnie Europa wykazuje brak konkurencyjności. Zresztą, reformy polegają nie tylko na tym, aby robić lepiej, ale również na tym, aby robić lepiej niż gdzie indziej. Należy zauważyć w szczególności:

4.4.2.2.1 w odniesieniu do otwarcia rynków, zanotowano duży postęp w sektorze telekomunikacji, i, w mniejszym stopniu, energii — gaz, elektryczność — gdzie ceny są jeszcze często zbyt wysokie. Otwarcie rynku usług pocztowych następuje jeszcze bardzo wolno w niektórych krajach, jego cel jest jeszcze tylko częściowo realizowany, zgodnie z kolejnymi etapami ustalonymi do 2009 r. W przypadku infrastruktury transportu występują opóźnienia we wzajemnych połączeniach i modernizacji, co w szczególności wpływa na realizację projektów sieci transeuropejskich.

4.4.2.2.2 w odniesieniu do dostępu do środków finansowych, integracja europejskiego rynku finansowego, wspierana wprowadzeniem euro, jest w toku. Podjęto różne działania w celu ułatwienia finansowania przedsiębiorstw rozpoczynających działalność gospodarczą oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Ale dostęp do kapitału obciążonego ryzykiem jest

ciągle niewystarczający. Ponadto, ujednoczenie rynku finansowego jest zbyt uzależnione od przepisów, podczas gdy lepiej byłoby wspierać współregulację społeczno-zawodową, zdefiniowaną i unormowaną przez porozumienie pomiędzy instytucjami UE w dniu 16 grudnia 2003 r.

4.4.2.2.3 w odniesieniu do deficytu finansów publicznych, sytuacja jest bardzo różna w zależności od kraju: niektóre Państwa potrafiły osiągnąć dodatnie saldo swoich finansów publicznych (Dania, Finlandia, Luksemburg, Szwecja), podczas gdy inne osiągają lub przekraczają limity wyznaczone paktem stabilności (Niemcy, Francja, Włochy, Portugalia). Kraje o nadmiernym deficycie to jednocześnie kraje mające największe opóźnienia w realizacji reform strukturalnych.

4.4.2.2.4 w odniesieniu do wspierania wynalazczości, wydatki na badania naukowe są niewystarczające. Stanowią one 1,9 % PKB, przy 2,6 % w Stanach Zjednoczonych, a inwestycje przedsiębiorstw są dwa razy wyższe w Stanach Zjednoczonych niż w Unii Europejskiej 15 państw. Daleko nam jeszcze do osiągnięcia celu z Lizbony ustalającego na 3 % PKB wydatki na badania naukowe i rozwój, z czego dwie trzecie powinien finansować sektor prywatny. Są one również zbyt słabo skoordynowane ze sobą oraz ze wspólnotowym programem ramowym badań naukowych. Brak wspólnej polityki dla Europy w dziedzinach strategicznych ma negatywny wpływ na inwestycje technologiczne. Liczba patentów zgłaszanych w Europie, zwłaszcza w dziedzinie nowych technologii, jest o wiele niższa w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi czy Japonią, między innymi z powodu przedłużającego się braku skutecznego i niedrogiego patentu wspólnotowego.

4.4.2.2.5 w odniesieniu do poprawy rynku pracy, sytuacja jest różna w zależności od kraju: w niektórych krajach ogólny poziom zatrudnienia jest wysoki podczas gdy inne stoją w obliczu bezrobocia strukturalnego. Przeprowadzane są ważne reformy w celu poprawy funkcjonowania rynku pracy, jego uelastycznienia i zrównoważenia ofert pracy i wniosków o pracę. Jeśli jednak Strategia Lizbońska ma spotkać się z uznaniem wśród Europejczyków, konieczne jest, aby te reformy prowadziły do zrównoważonego wzrostu ilościowego i jakościowego w zakresie kształcenia i zatrudnienia wraz z właściwym stosowaniem prawa lub zbiorowych układów pracy. W szczególności brakuje jeszcze wystarczających inwestycji, zwłaszcza w dziedzinie kształcenia, w zatrudnienie i kwalifikacje zawodowe, ukierunkowane na zwiększenie konkurencyjnej jakości. Konsultacje z partnerami społecznymi, i negocjacje prowadzone z nimi i między nimi, mają w szczególności na celu zapewnienie, aby nowe regulacje rzeczywiście poprawiły zatrudnienie i warunki pracy w obliczu wyzwań międzynarodowej konkurencyjności. Raport Koka również podkreślał priorytety do realizacji w celu trwałej poprawy sytuacji.

4.4.2.2.6 w odniesieniu do wypłacalności systemów ubezpieczeń społecznych, ma miejsce wiele reform w celu przywrócenia ich równowagi finansowej, w związku z postępującym starzeniem się ludności w całej Europie. Chodzi w szczególności o dostosowanie okresu płacenia składek do wydłużającej się średniej długości życia oraz zachęcanie do korzystania z dodatkowych systemów ubezpieczeń i funduszy emerytalnych. Reformy te, mimo postępów w ich realizacji, napotykać na duże opóźnienia związane z ubezpieczeniami społecznymi w systemach dodatkowych, oraz na problemy związane z realizacją i skutecznością, wśród których szczególnie wymienić należy wysoką liczbę osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę, mimo zobowiązań podjętych w 2002 r. w Barcelonie. Chodzi w szczególności o czuwanie nad tym, aby reformy systemów ochrony społecznej były przeprowadzane w odpowiedni sposób, w celu uniknięcia tworzenia nowych sytuacji wykluczenia, które miałyby negatywny wpływ na gospodarkę europejską nie tylko z punktu widzenia społecznego, ale również gospodarczego.

4.4.2.2.7 w odniesieniu do edukacji i kształcenia, kraje europejskie mają w większości przypadków wydajne i ogólnie dobrze rozwinięte systemy, ale czasami zbyt oderwane od rzeczywistości gospodarczej, o często zbyt selektywnym dostępie, aby mogły zapewnić skuteczne oparcie przez całe życie. Rozwijane są programy wymiany, w celu zintensyfikowania tych relacji i rozwijania form nauczania zawodu. Upowszechnienie się dostępu do Internetu przyczynia się również do intensyfikacji edukacji.

4.4.2.2.8 w odniesieniu do upraszczania przepisów, oprócz poprawy ich jakości i skuteczności, chodzi o wspólną potrzebę wszystkich państw europejskich, nawet jeśli niektóre z nich podjęły wcześniej niż inne działania w celu zaradzenia temu. Na ogół priorytetem jest uproszczenie procedur w przypadku tworzenia przedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, w związku z ich wpływem na działalność gospodarczą i zatrudnienie. Powinno się także udzielić większego wsparcia przedsiębiorstwom przy opracowywaniu i stosowaniu procedur operacyjnych, ponieważ ograniczają one nieskuteczność i niewydolność oraz wspomagają wzrost produktywności, przyczyniając się do zwiększenia konkurencyjności.

4.4.2.2.9 w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju, prowadzone są działania krajowe dotyczące stosowania porozumień z Kyoto, z różnym skutkiem. Ochrona środowiska naturalnego jest tradycyjnie bardziej zakorzeniona w krajach Północy, ale inne kraje podejmują nowe działania, a wymiana dobrych praktyk pozwala zainspirować się udanymi doświadczeniami (dobrowolne kodeksy, karty, znaki jakości, wydawanie zezwoleń na emisje, itp.). Konieczne wydaje się czuwanie nad tym, aby strategia konkurencyjności Unii służyła polityce troszczącej się o ochronę naturalnego środowiska i zobowiązania podjęte w tej dziedzinie, oraz aby nie stanowiła ona w żaden sposób przeszkody dla tej polityki.

4.4.3 Ogólnie, bilans reform jest jeszcze bardzo niejednorodny. Mimo nagromadzenia raportów na temat spadku konkurencyjności, i wielu „procesów” lub strategii przywrócenia konkuren-

cyjności (Luksemburg, Cardiff, Kolonia, Lizbona, Göteborg, Barcelona, itp.), Unia ma problemy z realizacją zadeklarowanych celów (jednolity rynek, obszar finansowy, gospodarka oparta na wiedzy, doskonały stan środowiska itp.).

4.4.4 Jednocześnie sytuacja gospodarcza i stan zatrudnienia w Europie pogarszają się stale od czasu dobrej koniunktury szczytu w Lizbonie w 2000 r. zarówno ze względu na niewystarczającą ilość inwestycji jak i niedobór popytu na skutek restrykcyjnej polityki monetarnej i finansowej, jak również z różnych innych, sumujących się powodów, związanych z klimatem niepewności generowanym przez zamachy terrorystyczne, napięcia międzynarodowe, perturbacje finansowe i giełdowe, ceny ropy naftowej, co negatywnie wpływa na zaufanie oraz aktywność gospodarczą przedsiębiorców. Wskaźniki wzrostu spadły z 3,5 % w 2000 r. do 1,6 % w 2001 r., i zaledwie 1 % od 2002 r. Sytuacja w zatrudnieniu uległa pogorszeniu, stopa bezrobocia ponownie przekroczyła próg 8 %. Ten spadek koniunktury gospodarczej i społecznej w Europie kontrastuje z aktualną dynamiką wzrostu gospodarczego w Stanach Zjednoczonych (prawie 5%), nawet jeśli jest to efektem wyjątkowo szczególnej sytuacji (kurs dolara, deficyt budżetowy, wydatki na zbrojenie).

4.4.5 Strategia Lizbońska znalazła się w błędnym kole: brak wzrostu komplikuje realizację reform, których opóźnienie się ma negatywny wpływ na ponowne osiągnięcie wyższego wzrostu i zatrudnienia. W obliczu dużej liczby celów i reform, zobowiązań oraz Państw w niej uczestniczących, stwierdza się tyle samo braku współodpowiedzialności, realizacji, koordynacji a więc braku wpływu na gospodarkę i zatrudnienie. Istnieje ryzyko stwarzania sobie złudzeń, bez rozpoczynania wymaganych reform z niezbędną determinacją, że w strategii dokonuje się postęp. Taka „bańka lizbońska” nie będzie czekać do 2010 r., aby pęknąć.

5. Zalecenia Komitetu

5.1 Przywrócić zaufanie uczestników życia gospodarczego

5.1.1 Konkurencyjność Europy powinna wpisywać się w ramy ogólnego projektu, zarówno politycznego, jak i gospodarczego i społecznego, mogącego wzbudzić szerokie poparcie i udział uczestników życia społeczno-zawodowego. Nowy traktat musi przyczynić się do spełnienia tych oczekiwań.

5.1.2 Wydaje się szczególnie ważne, aby ten projekt europejski był lepiej postrzegany, co do jego ogólnego otoczenia, zarówno w jego relacjach z sąsiadami jak i różnymi partnerami międzynarodowymi. Zagadnienie atrakcyjności obszaru Europy i jego dostosowania do zmian strukturalnych powinno być lepiej dyskutowane i lepiej określane, w szczególności w związku z inwestycjami międzynarodowymi, zakładaniem przedsiębiorstw w Europie i przenoszenia ich do innych regionów świata. Komitet spodziewa się w szczególności, że obecne trwające w ramach WTO przyczynią się do ustanowienia lepszych międzynarodowych zasad zarządzania handlem i inwestycjami na skalę światową.

5.1.3 Podobnie jak nowe zasady są wymagane na szczeblu międzynarodowym, gdzie wyraźnie widać ich niedobór w Europie, w której występuje nadmiar przepisów i procedur administracyjnych, należy dokonać uproszczenia przepisów. W tym celu należałoby:

- dokonać zmian we wstępnej analizie oddziaływania, z gwarancjami samodzielności analizy, regularnymi testami badania alternatyw dla klasycznych przepisów, sprawdzeniem wpływu projektu na uproszczenie i na konkurencyjność, regularną publikacją analizy z projektami przepisów;
- przewidzieć uzasadnienie wszystkich poprawek, które mogłyby być przeszkodą dla zgodności analizy oddziaływania;
- włączyć przedsiębiorstwa i innych użytkowników w upraszczanie przepisów (komitety SLIM raczej a priori niż a posteriori);
- wspierać europejskie samoregulacje i współregulacje społeczno-zawodowe, w szczególności w usługach;
- zachęcać Państwa do równoległego upraszczania przepisów krajowych oraz ich kompatybilności z prawem wspólnotowym;

5.1.4 Prowadzona powinna być polityka mająca na celu bardziej zdecydowane wspieranie tworzenia i rozwijania przedsiębiorstw, z lepszym dostępem do kapitału obciążonego ryzykiem — co uzasadniałoby rozszerzenie interwencji Europejskiego Banku Inwestycyjnego w tej dziedzinie — większej liczby programów szkolenia przedsiębiorców przez innych przedsiębiorców, oraz gęstsza sieć usług pomocniczych dla małych przedsiębiorstw we wszystkich Państwach Członkowskich, koordynowaną na szczeblu europejskim.

5.1.5 Należałoby również, ogólnie, zachęcać przedsiębiorstwa, zrzeszenia zawodowe i różne podmioty społeczeństwa obywatelskiego, do podejmowania większej liczby inicjatyw w skali europejskiej, czyniąc większy użytek z nowych wolności współpracy i wymiany, jakie zapewnił im postęp w integracji Europy. Ich inicjatywy w terenie, podobnie jak nowe działania oczekiwane ze strony instytucji europejskich lub ze strony Państw, odegrają decydującą rolę w celu zapewnienia tego, by toczące się w Europie procesy przywracania konkurencyjności wywarły rzeczywisty wpływ i dały pozytywny wynik, i aby różne przeszkody zostały wreszcie usunięte. Budowa Europy skuteczniejszej w działaniu i bardziej konkurencyjnej będzie w ostatecznym rozrachunku zależała od wdrażania i wzajemnego wspierania przedsiębiorstw i zrzeszeń, które europejskie władze publiczne, władze krajowe i regionalne powinny w szczególności ułatwiać i którym winny stworzyć korzystne środowisko konkurencyjne.

5.2 Zakończyć budowę jednolitego rynku

5.2.1 Już najwyższa pora na szybkie zakończenie budowy jednolitego rynku, rozszerzonego aktualnie z 15 do 25 Państw Członkowskich. Nie należy przekraczać terminu ustalonego w Lizbonie na 2010 r. Cel taki wydaje się aktualnie niezbędny, nie zapominając jednocześnie o konieczności stałego utrzymania i regulowania tego jednolitego rynku w przyszłości.

5.2.2 Pierwszym warunkiem jest zapewnienie skutecznej transpozycji dyrektyw do systemów prawa krajowego w terminach, ustalonych na wiosennym szczycie europejskim. Zakłada to większą odpowiedzialność rządów w tej dziedzinie, przy przekierowaniu w razie potrzeby pomocy UE przyznanej krajom notującym opóźnienia, z przeznaczeniem jej na cel lepszej transpozycji. Ponadto, z uwagi na wyższość dyrektyw można by się szerzej odwoływać do bezpośredniego i jednolitego stosowania rozporządzeń wykonawczych, ułatwiających tę lepszą transpozycję.

5.2.3 Co do priorytetów harmonizacji dotyczących konkurencyjności, należy wymienić:

- rozporządzenie znoszące podwójne opodatkowanie na jednolitym rynku, które zastąpiłoby ogromną liczbę zagniatanych oraz niekompletnych umów dwustronnych pomiędzy Państwami Członkowskimi;
- uproszczony statut spółki europejskiej otwarty dla małych i średnich przedsiębiorstw, o który Komitet występował kilkakrotnie — który dałby im nowe możliwości rozwoju, współpracy i podwykonawstwa w skali europejskiej, zaczynając od stref przygranicznych;
- szybkie udostępnienie skutecznego i niedrogiego patentu europejskiego, który z racji utrzymujących się opóźnień w jego przyjęciu upoważnia do stwierdzenia strukturalnej niezdolności Europy do wykonywania swoich zobowiązań co do konkurencyjności;
- rzeczywiste ukończenie budowy rynku wewnętrznego usług⁽¹⁾, przy aktywnym udziale sektorów, których to dotyczy.

5.2.4 Zniesienie izolacji administracyjnej jest również niezbędnym warunkiem wzmocnienia jednolitego rynku, i należałoby ją wspierać w formie bardziej bezpośredniej pomocy, niż ma to miejsce obecnie. Powinno ono dotyczyć:

- lepszej współpracy europejskiej z administracjami krajowymi, które są aktualnie odpowiedzialne za współzarządzanie jednolitym rynkiem 25 Państw Członkowskich;
- kontroli wspólnotowych w Państwach Członkowskich, połączonych ze sporządzaniem raportów ukazujących ewentualne niewłaściwe funkcjonowanie i środki zaradcze w takiej sytuacji;

⁽¹⁾ Jest przygotowywana opinia EKES w tej sprawie.

- połączenia urzędów celnych na granicach zewnętrznych w związku z rozszerzeniem, którego pierwszy etap powinien obejmować utworzenie wspólnego trzonu kształcenia oraz intensyfikację szkoleń i wymiany celników na szczeblu europejskim;
- publikowania porównań europejskich dotyczących faktycznie przeprowadzonych przetargów publicznych;
- lepszej koordynacji ponadnarodowej służb publicznych, co może w miarę potrzeby przygotować grunt pod przyszłe takie służby na skalę europejską w odpowiednich dziedzinach.

5.3 Rozwijanie unii gospodarczej

5.3.1 Bardziej realistyczna unia gospodarcza jest kluczowym elementem konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich oraz warunkiem zapewnienia pełnej zdolności rozwoju unii walutowej. Chodzi w szczególności o to, by Europa była zdolna do bardziej odpowiedniej i bardziej stabilnej reakcji makro-ekonomicznej w obliczu ryzyka związanego z koniunkturą międzynarodową, zarówno w przypadku polityki wspierania podaży jak i popytu. Niezbędne wydaje się rozwijanie tej wspólnej polityki zgodnie z terminem konkurencyjności 2010 r., ustalonym w Lizbonie. Zakłada to:

- rozszerzenie strefy euro na nowe państwa UE, jak tylko będą one w stanie w sposób trwały wypełniać wymagane kryteria;
- wykorzystywanie zalet metod wspólnotowych (raporty i propozycje Komisji, głosowanie większościowe w Radzie) odnośnie wszystkich spraw mających rzeczywiste wspólne znaczenie w dziedzinie gospodarczej;
- przestrzeganie paktu stabilizacji i wzrostu na warunkach uwzględniających także wyzwania konkurencyjności, np. poprzez stwarzanie warunków do inwestowania zamiast poprzez wydatki administracyjne.

5.3.2 Wśród działań, które umożliwiłyby w znacznym stopniu postęp na drodze unii gospodarczej należy wymienić:

- wcześniejszą, a nie a posteriori, opinię wspólnotową dotyczącą krajowych projektów ustaw finansowych, zapewniającą ich zgodność z Ogólnymi Wytocznymi Polityki Gospodarczej (OWPG);
- ściślejszy związek wytycznych w dziedzinie zatrudnienia z OWPG, wychodzący poza ich zwykłe zestawienie;
- przyspieszenie tworzenia europejskiego obszaru finansowego, w tym przez samoregulację i współregulację społeczno-zawodową.

5.3.3 Warunkiem unii gospodarczej jest zbliżenie systemów podatkowych, w szczególności postawy wymiaru podatku, na

warunkach dających się pogodzić z gospodarką otwartą na wymianę i atrakcyjną dla inwestorów. Dowolność stawek podatkowych mogłaby być włączona w pewne ramy w przypadku dziedzin dotyczących bezpośrednio jednolitego rynku. Niezbędne byłyby ulgi podatkowe związane z zatrudnieniem. Przy braku jednomyślności zacieśniona współpraca pomiędzy Państwami, pragnącymi dokonać postępu na tej drodze umożliwiłaby już pierwsze postępy.

5.3.4 Celami lepiej skoordynowanej polityki gospodarczej powinno być:

- rozwijanie polityki wzrostu, na korzyść działalności gospodarczej i stanu zatrudnienia, tak jak to stwierdziły ostatnie szczyty europejskie: zakłada to, oprócz dodatkowych interwencji Europejskiego Banku Inwestycyjnego, którego odczuwalny wpływ pozostanie jednak ograniczony, nadanie nowego wymiaru partnerstwu publiczno-prywatnemu, w szczególności przy finansowaniu nowej infrastruktury transeuropejskiej w skali rozszerzonej Unii;
- wykazanie bardziej aktywnego podejścia do przemysłu, jasno przedstawiającego interesy europejskie, przy kompatybilnej polityce konkurencyjności, polityce handlowej bardziej opartej na obronie tych interesów, wspieranie wielkich wspólnych projektów i budżetu wspólnotowego;
- zapewnianie niezbędnego rozwoju nowatorskich inwestycji i badań naukowych przez przedsiębiorstwa, szczególnie w celu wzmocnienia konkurencyjności europejskiej na płaszczyźnie jakościowej;
- zapewnianie, w szczególności, niezależności Europy w przypadku technologii mających kluczowe znaczenie dla jej bezpieczeństwa (w razie potrzeby zacieśniona współpraca, przy preferencyjnym otwarciu odpowiednich rynków publicznych);
- skoncentrowanie wspólnej polityki w dziedzinie badań naukowych i rozwoju na wspólnych projektach, przy eurokompatybilnym podejściu krajowym.

5.3.5 Nowa agenda budżetowa na lata 2007-2013 powinna być ukierunkowana na wyzwanie konkurencyjności Europy. W tym celu należałoby:

- bardziej wyprzedzać przemiany gospodarcze, przemysłowe, regionalne i społeczne, i wspierać dostosowania;
- kontynuować reformę polityki rolnej z danymi środowiskami, mając na celu konkurencyjny europejski przemysł rolno-spożywczy, wymogi w dziedzinie naturalnego środowiska i bezpieczeństwa konsumentów, zrównoważony rozwój obszarów wiejskich;

- wzmacniać obecność międzynarodową Unii, poprzez poprawę skuteczności pomocy na rzecz rozwoju, rozwijanie partnerstwa, wspieranie inwestycji przedsiębiorstw europejskich na rynkach trzecich o dużych możliwościach wzrostu;
- dostosowywać warunki pomocy wspólnotowej, to znaczy: rozszerzać uwarunkowania pomocy, (w szczególności w dziedzinie konwergencji gospodarczej, ale również transpozycji dyrektyw), uzyskiwać większą wzajemność ze strony Państw beneficjentów (konkurencyjne środowisko dla przedsiębiorstw, uproszczenia administracyjne, usuwanie przeszkód), kontrolować zgodność pomocy wspólnotowej z zasadami konkurencji, tak jak w przypadku pomocy publicznej (kontrolować szkodliwy brak równowagi i zaburzenia mogące wynikać ze sztucznych przemieszczeń siedziby) i raczej bardziej rozwijać korzystanie z pożyczek, na lepszych warunkach, niż koncentrować zasadniczą pomoc na subwencjach.
- zapewnić wzajemne połączenie sieci telekomunikacyjnych, energetycznych i transportu, na warunkach optymalizacji kosztów, jakości i bezpieczeństwa;
- przyspieszyć integrację europejskiego rynku finansowego przy pogodzeniu płynności, harmonizacji, bezpieczeństwa, konkurencji i samoregulacji;
- osiągnąć postępy w wydajności, z jednej strony bezpośrednio w przedsiębiorstwach — organizacja pracy, informatyka i nowe technologie — a z drugiej strony poprzez zwiększoną efektywność ekonomiczną i społeczną transferów publicznych, w tym poprzez ekonomie skali — otwarcie sektora publicznego, współpraca służb publicznych na szczeblu europejskim — ułatwiające likwidację deficytu finansów publicznych;
- zapewnić zgodność budżetu na badania naukowe z celem ustalonym przez Unię: 3% PKB, z czego dwie trzecie powinny być finansowane przez sektor prywatny, oraz zgodność programów krajowych ze wspólnotowymi programami badawczo-rozwojowymi;

5.4 Konsekwentna realizacja reform strukturalnych

5.4.1 Wiarygodność mandatu lizbońskiego powinna być bardziej zakorzeniona wśród Europejczyków. Należy rozwiewać obawy, co do jej znaczenia i jej kosztu społecznego. Reformy te warunkują przyszłość naszego rozwoju w otwartej gospodarce. Chodzi o zapewnienie trwałości europejskiego modelu społecznego, do którego Europejczycy są przywiązani, tak jak jest on wyrażony w Karcie Praw Podstawowych, godząc go jednocześnie z celem konkurencyjności.

5.4.2 Dobrze byłoby, aby sam cel konkurencyjności został lepiej wyjaśniony. Zdaniem Komitetu, nie chodzi o to abyśmy byli najbardziej konkurencyjni na świecie w sensie maksymalnego zmniejszania kosztów we wszystkich dziedzinach: taki cel byłby iluzoryczny i niewykonalny, a z kilku względów zgubny i nietrwały z racji jego kosztów jakościowych, społecznych i środowiskowych. Zdaniem Komitetu, chodzi o to, aby zapewnić nam wszelkie środki do osiągnięcia pełnej i trwałej konkurencyjności w gospodarce otwartej i zglobalizowanej, w szczególności przez opanowanie nowych technologii oraz bardziej nowatorską organizację pracy i wydajność, przy utrzymaniu stałej troski o zachowanie i umacnianie naszego modelu społecznego rozwoju Europy.

5.4.3 Należy rozpocząć lepszą koordynację, z jednej strony w przypadku reform gospodarczych, społecznych, administracyjnych, związanych z naturalnym środowiskiem, a z drugiej strony pomiędzy Państwami Członkowskimi. Trzeba będzie zapewnić porównywalność i wzajemne wspieranie się. W związku z aktualną sytuacją reform strukturalnych w Państwach Członkowskich należałoby przed wszystkim:

- stymulować nauczanie zawodu i kształcenie na przemian w szkole i w miejscu pracy, czynić je bardziej dostępnymi i rozwijać na jeszcze większą skalę europejskie programy wymiany;
- wspierać lepszą kompatybilność osób poszukujących pracy poprzez zindywidualizowane programy szkolenia i wspierania integracji rynku pracy;
- zachęcać również osoby poszukujące pracy, w tym kobiety pozostające w domu, osoby w dojrzałym wieku oraz młodzież, do rozwijania samodzielnej działalności gospodarczej przez ułatwianie procedur administracyjnych i nie obciążając ich pod kątem systemu ubezpieczeń społecznych;
- zapewnić wypłacalność ochrony społecznej, będącą gwarancją jej trwałości, z uwzględnieniem starzenia się ludności Europy, przy jednoczesnym podejmowaniu działań odstraszających od pracy nielegalnej i jej zwalczaniu;
- uprościć przepisy i procedury — zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw — przy jednoczesnym skutecznym zwalczaniu szarej strefy, jak to powiedziano poprzednio;
- dawać pierwszeństwo nowo zakładanym firmom oraz wspierać przedsiębiorczość poprzez przepisy podatkowe i administracyjne;
- umacniać trwałe rozwój i wspierać nowe technologie w tej dziedzinie — które otwierają nowe rynki w skali światowej dla przedsiębiorstw europejskich — przy większej wymianie dobrych praktyk, które byłyby bardzo korzystnym przedmiotem baz danych.

5.4.4 Na szczeblu europejskim koordynacja ta powinna być wspierana:

- poprzez nadanie przewodniczącemu Komisji Europejskiej, wraz z jego wszystkimi współpracownikami, specjalnych uprawnień do uwzględniania wyzwań konkurencyjności UE, uzasadniających specjalne inicjatywy z tym związane w polityce Komisji — przy czym jeden z członków Komisji mógłby być wyznaczony przez przewodniczącego do pomocy przy tym zadaniu;
- poprzez sporządzanie porównawczego zestawienia stanu realizacji reform lizbońskich, podkreślając rolę nie tylko władz publicznych, ale również społeczeństwa obywatelskiego;
- przy większym ukierunkowaniu pomocy UE w zależności od celów lizbońskich i podsumowując to nadawanie spójności w dorocznych sprawozdaniach.

5.4.5 Głównym wymogiem jest aktualnie wzmocnienie motywacji Europejczyków do budowy struktury europejskiej i celu konkurencyjności, jaki ona sobie założyła. Zakłada to bardziej klarowną wizję celów i ram budowanej Europy, oraz ogólnych ram gospodarczych i społecznych, w które wpisują się reformy strukturalne. Oznacza to w szczególności lepsze postrzeganie przyszłości europejskiego modelu stosunków społecznych.

5.4.6 Większa konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich oznacza w szczególności podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników, stymulowanie ich udziału w organizacji pracy, wzmocnianie spójności społecznej w przedsiębiorstwie w oparciu o ściślejsze i lepsze relacje społeczne.

5.4.6.1 Inwestycja przedsiębiorstwa w ludzi wydaje się być czynnikiem decydującym: siła robocza przedsiębiorstwa stanowiąca jego kapitał ludzki jest bowiem zasadniczym czynnikiem wydajności. Od tej inwestycji, w szczególności od szkolenia, zależy motywacja pracowników i ich zdolności produkcyjne.

5.4.6.2 Podczas gdy szkolenie i kształcenie ustawiczne stały się głównym elementem europejskiej polityki na rzecz zatrudnienia, zaniepokojenie budzi odsetek pracowników uczestniczących w szkoleniach i kształceniu: przy średniej 14 % osób w wieku 25-29 lat, systematycznie zmniejsza się on wraz z wiekiem, i stanowi tylko 5 % w przedziale wiekowym 55-64 lata.

5.4.6.3 W systemie produkcji, w którym miejsca pracy wymagają coraz większej wiedzy technicznej i know-how, sytuacja ta staje się niepokojąca w przypadku europejskiej konkurencyjności. Dobrze byłoby zmienić tę sytuację, a nawet byłoby to konieczne. W tym celu przedsiębiorstwa powinny włączyć do swojej strategii szkolenia jako inwestycję średnio- i długoterminową, a nie jako działanie uzasadniające szybki, jeśli nie natychmiastowy zwrot z inwestycji.

5.4.6.4 Jednak szkolenie zawodowe, ustawiczne kształcenie i edukacja nie powinny być traktowane oddzielnie. Powinny one być elementem kierowania karierą pracowników. Chodzi o zapewnienie, poprzez szkolenie, motywacji w każdym wieku do podnoszenia umiejętności i nadawania dynamiki karierze zawodowej. Z tego punktu widzenia, wszystkie umiejętności, dorobek, są narzędziami, które powinny być doskonalone w ramach indywidualnych planów zawodowych łączących się z planami przedsiębiorstwa.

5.4.7 Komitet chciałby również podkreślić rolę gospodarki społecznej, która była już przedmiotem wielu jego opinii. Komitet przypomina, że gospodarka społeczna może posłużyć za model zwiększenia konkurencyjności, a mianowicie na bazie współpracy jednostek ludzkich z przedsiębiorstwami i jej zdolności do zaspokajania potrzeb ludzi i rozwijania ludzkiego kapitału

5.4.8 Oprócz przedsiębiorstw i ich pracowników, partnerzy społeczni odgrywają priorytetową rolę w określaniu relacji społecznych. W Strategii Lizbońskiej wskazano na zasadniczą odpowiedzialność przedsiębiorstw, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego za powodzenie reform. Komitet bardzo ubolewa, że to odniesienie nie zostało docenione już przez pierwsze szczyty wiosenne, zarówno w raportach Państw Członkowskich, jak i w debatach i podsumowaniu Rady Europejskiej.

5.4.9 Sytuacja ta zaczyna ulegać poprawie wraz ze spotkaniami, w przeddzień szczytów wiosennych, partnerów społecznych z Prezydencją Rady i Komisji. Agenda wieloletnia dialogu społecznego 2003-2005 ustalona przez partnerów społecznych (UNICE, CEEP, UEAPME i Europejską Konfederację Związków Zawodowych) przyczyniła się również do ich szerszego włączenia w realizację strategii reform. Oparta na trzech częściach (zatrudnienie, aspekty społeczne rozszerzenia, mobilność), ta agenda wspólnych uzgodnień i inicjatyw akcentuje w szczególności intensyfikację szkolenia i podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Przyczynia się ona w ten sposób do określenia europejskiego modelu społecznego łączącego lepszą konkurencyjność gospodarczą przedsiębiorstw i silniej podkreślone treści społeczne.

5.4.10 Ci partnerzy społeczni już podjęli w Państwach Członkowskich najważniejsze reformy, zarówno jeśli chodzi o kształcenie, rynek pracy czy też ochronę społeczną. Sprawą zasadniczą jest wspieranie ich współodpowiedzialności za reformy, przez podkreślanie ich inicjatyw i ich porozumień ze szczytami wiosennymi, i włączając ich w wymianę dobrych praktyk. Komitet jest gotowy do upowszechnienia informacji w postaci bazy danych na temat udziału uczestników społeczno-gospodarczych w reformach.

6. Wnioski

6.1 Komitet stwierdza, że niedostatki w konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich stanowią cenę płaconą za Europę niezbyt przedsiębiorczą, której budowa ciągle nie została zakończona w wielu dziedzinach, mającą opóźnienia w przeprowadzaniu reform, wykorzystującą swoje atuty w sposób niewystarczający, często niezdecydowaną, czasami niespójną, która sama działa na swoją niekorzyść. Stwierdzenie to jest potwierdzone czterema głównymi zaburzeniami funkcjonowania:

- niewystarczające wspieranie przedsiębiorczości mimo istnienia swobód europejskich;
- nieukończona budowa rynku wewnętrznego mimo jego rozszerzenia;
- brak unii gospodarczej mimo unii walutowej;
- niedostateczna realizacja reform strukturalnych mimo ich zaplanowania.

6.2 Zarządzenie tym zaburzeniom funkcjonowania wymaga zbiorowej odpowiedzialności, w celu zapewnienia lepszej spójności pomiędzy Europą i jej Państwami, przez wykorzystanie komplementarności. Komitet jest zadowolony, że ostatni europejski szczyt wiosenny:

- zachęcił Państwa Członkowskie do wspierania partnerstwa na rzecz reform, angażującego partnerów społecznych, społeczeństwo obywatelskie i władze państwowe;
- wsparł wolę europejskich partnerów społecznych zwiększenia ich zaangażowania przez nowe partnerstwo europejskie na rzecz zmian.

6.3 Komitet uważa, że takie partnerstwo, zarówno na poziomie europejskim jak i krajowym, powinno natychmiast zająć się tworzeniem warunków sprzyjających odrodzeniu się konkurencyjności w Europie, i przyczynić się w szczególności do:

- przyspieszenia optymalnej organizacji rynku wewnętrznego;
- rozwoju unii gospodarczej na miarę unii walutowej;
- włączenia w reformy wszystkich danych środowisk;
- podejmowania w tym celu wszelkich nowatorskich inicjatyw, zarówno publicznych, jak i prywatnych oraz inicjatyw stowarzyszeń;
- oceny na przyszłych szczytach wiosennych postępu w dziedzinie tego partnerstwa.

6.4 Komitet podkreśla konieczność dotrzymania terminu w 2010 r., który powinien obejmować zarówno realizację reform lizbońskich, jak i zakończenie budowy wspólnego rynku oraz osiągnięcie rzeczywistej unii gospodarczej, konkurencyjnej, wykorzystującej w pełni unię walutową, przy jednoczesnym pełnym włączeniu wymogu trwałego rozwoju.

6.5 Komitet zauważa wreszcie, że silny wzrost gospodarczy znacznie przyspieszyłby przeprowadzenie niezbędnych reform. UE powinna bezzwłocznie przedsięwziąć kroki w celu wsparcia jednolitego rynku poprzez stymulowanie podaży i popytu, a poprzez to stworzyć trwałe warunki wzrostu inwestycji, handlu, konsumpcji oraz zatrudnienia.

Bruksela, 27 października 2004 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej Księgi w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji

COM(2004) 327 final

(2005/C 120/18)

Dnia 30 kwietnia 2004 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Komisja Europejska postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *Zielonej Księgi w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji*

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, uchwaliła swą opinię dnia 8 września 2004 r. Sprawozdawcą był **Philippe Levaux**.

Na 412 sesji plenarnej w dniach 27 i 28 października 2004 r. (posiedzenie z dn. 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 96 do 2, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Komisja opublikowała Zieloną Księgę w sprawie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP) w dniu 30 kwietnia 2004 r. Jej celem jest wszczęcie debaty na temat stosowania prawa wspólnotowego w odniesieniu do koncesji/PPP.

1.2 EKES w swojej opinii z własnej inicjatywy z października 2000 r. ⁽¹⁾ sporządził zalecenia, które są ciągle jeszcze aktualne. PPP cieszy się coraz większym zainteresowaniem oraz nadal ma strategiczne znaczenie dla Europy w obliczu jej rozszerzenia jak również przyjęcia nowych dyrektyw z dnia 30 kwietnia 2004 r. ⁽²⁾

1.3 W międzyczasie szereg krajów poczyniło już doświadczenia z projektami partnerstwa publiczno-prywatnego. Doświadczenia te są bardzo różne. Dlatego też warto byłoby przeprowadzić systematyczną analizę tych doświadczeń z punktu widzenia różnych kryteriów takich jak na przykład koszty, dostęp do świadczeń, jakość świadczeń, wpływ na warunki zatrudnienia itd. W szczególności należałoby zbadać, czy i w jakim stopniu partnerstwa PPP przyczyniają się do utrzymania konkurencyjności Europy wobec reszty świata i jakie mają one zalety i wady w porównaniu z tradycyjnymi formami realizacji tych świadczeń.

2. W Europie można zaobserwować znaczny rozwój przepisów prawa krajowego oraz realizacji projektów w ramach PPP

2.1 Wszystkie państwa europejskie stosują — albo przynajmniej stosowały w przeszłości — system PPP i koncesji. Jednakże do dnia dzisiejszego Komisji nie udało się stworzyć odpowiedniej statystyki takich posunięć. EBI posiada częściowe dane dotyczące około setki projektów. Nie zapomnijmy, że „pierwsza Europa” — cesarstwo rzymskie — stosowała system

koncesji już dwa tysiące lat temu. W XIX wieku europejska sieć kolejowa została zbudowana w oparciu o umowy koncesyjne. Były one szeroko stosowane nie tylko w odniesieniu do dróg kolejowych, ale również w odniesieniu do publicznych usług komunalnych, takich jak woda, gaz, elektryczność, wywóz śmieci itd.

2.2 Od dawna już w skali światowej zawiera się umowy globalne pozwalające na podejmowanie, wykonywanie, wykorzystywanie i rozłożenie w czasie finansowania nie tylko projektów dotyczących autostrad i parkingów, ale również posunięć odnoszących się do wodociągów, muzeów, lotnisk, tramwajów lub metra, zagospodarowania miejskiego, remontów szkół i szpitali itd.

2.3 **Wiele państw wydało nowe przepisy prawne dotyczące PPP.** Poniższe opisy ograniczają się do spostrzeżeń poczynionych w kilku wybranych krajach, takich jak Włochy, Hiszpania, Wielka Brytania i Francja.

2.3.1 Włochy

2.3.1.1 Ustawa ramowa z 1994 r. (akt Merloniego) określa pojęcie **koncesji na budowę i eksploatację**. Ta forma koncesji charakteryzuje się tym, iż koncesjonariusz wykonuje pracę za pomocą swoich własnych środków, odzyskując wyłożony kapitał poprzez **wykorzystanie gospodarcze** zrealizowanego projektu (art. 19 ust. 2 ustawy nr 109/94) ⁽³⁾.

Program nadrabiania zaległości w sferze infrastruktury ma na celu realizację 220 projektów uważanych za strategiczne:

- na lata 2002 do 2011 przewiduje się i inwestycje w wysokości 125 miliardów euro;
- połowa środków pochodzi od państwa, a druga część z sektora prywatnego .

⁽¹⁾ Dz.U. C 14 z 16.1.2001

⁽²⁾ Dz.U. L 134 z 30.4.2004

⁽³⁾ Ustawa ramowa (L 109/94) (G.U. nr 41 z dnia 19.2.1994) zmieniona ustawą z dnia 2 czerwca 1995 r. nr 216 (G.U. nr 127 z 2.6.1995)

Ustawa przewidziała odpowiednie ramy prawne definiując pojęcie generalnego wykonawcy, koncesjonariusza, dzierżawcy i dewelopera.

W celu uniknięcia opóźnień terminów oddawania projektów do użytku i w celu zwiększenia efektywności robót budowlanych ustawa przewidziała koncepcję „**generalnego wykonawcy**”. Przekazuje on do użytku gotowy projekt i zapewnia jego utrzymanie. Ponadto we własnym zakresie zapewnia jego wstępne finansowanie.

2.3.1.2 Koncesjonariusz

Koncesja na budowę i eksploatację jest alternatywą dla koncepcji generalnego wykonawcy: w przypadku braku niezbędnych środków finansowych zwykle stosuje się ten instrument polegający na całkowitym lub częściowym finansowaniu przez użytkownika, bowiem w przypadku „wykonawcy generalnego” sfera budżetowa musi dokonywać płatności w określonych czasowo ratach.

2.3.1.3 Dzierżawa lub koncesja na zarządzanie

Koncesje są także stosowane w odniesieniu do zarządzania istniejącymi już obiektami, takimi jak szpitale, szkoły czy więzienia. Odpowiednie zalecenie ministerstwa finansów w tym zakresie powinno umożliwić skierowanie uwagi administracji na jej pierwotne zadania oraz skorzystanie z innowacyjnych rozwiązań sektora prywatnego.

2.3.1.4 Umowa deweloperska

W ramach trzyletniego programu inwestycji różnych instytucji publicznych każdy podmiot ma możliwość złożenia oferty na wykonanie danego projektu. Administracja ma prawo wyboru, czy zajmie się zaproponowanym projektem, czy nie. W przypadku pozytywnej decyzji organizowany jest przetarg. Deweloper ma prawo do pierwokupu i sporządza umowę.

We Włoszech zauważa się silny rozwój opcji deweloperskiej:

- 1163 projektów przedstawionych w ciągu trzech i pół roku (styczeń 2000-czerwiec 2003 r.);
- 660 pochodzi od deweloperów (koncesje z prywatnej inicjatywy, aż 302 w 2003 r.);
- 503 koncesje z inicjatywy publicznej.

2.3.2 Hiszpania

2.3.2.1 W Hiszpanii to ustawa nr 13/2003 z 23 maja 2003 r. reguluje kwestię umów koncesyjnych na prace publiczne. Ustawa ta znowelizowała ustawę o umowach zawieranych przez organy administracji publicznej, której tekst skonsolidowany został przyjęty królewskim dekretem z mocą ustawy nr 2/2000 z 16 czerwca 2000 r., wprowadzającą nowy tytuł do przepisów dotyczących różnych rodzajów umów

administracyjnych („umowę koncesji na prace publiczne”), który określa podstawy prawne wspomnianej umowy, już powszechne, uwzględniając jej specyfikę oraz w duchu tradycji prawa hiszpańskiego.

2.3.2.2 Nowa definicja umowy koncesyjnej obejmuje cztery charakterystyczne elementy tego rodzaju umowy: „prace publiczne”, „ryzyka związane z koncesjonariuszem”, „równowaga ekonomiczna koncesji” oraz „dywersyfikacja finansowania”.

2.3.3 Wielka Brytania

2.3.3.1 W latach 1993 — 1994 rząd prowadził politykę delegowania usług publicznych i prac budowlanych w ramach tzw. „Private Finance Initiative” (PFI). Mechanizm ten powierza przedsiębiorstwu prywatnemu w ramach „całościowego” zlecenia daną instytucję użyteczności publicznej; zlecenie to obejmuje następujące aspekty: „projektowanie-finansowanie-budowę-eksploatację-utrzymanie”. Od momentu wprowadzenia PFI:

- zainicjowano ponad 650 projektów PPP, z czego 45 szpitali i ponad 200 szkół;
- realizuje się 400 projektów;
- zaangażowano środki finansowe w wysokości 48 miliardów funtów (60 mld euro);
- oczekuje się jeszcze jednego programu;
- wykorzystano rocznie około 12 % narodowych środków budżetowych przeznaczonych na inwestycje.

2.3.3.2 Brytyjski skarb państwa oparł się na dwóch zasadniczych argumentach uzasadniających korzyść PFI: „sektor prywatny musi rzeczywiście wziąć na siebie ryzyko” oraz „sektor publiczny powinien otrzymywać możliwie tanio jak najlepsze usługi” (wg zasady „Best Value for Money”); Filozofia ta ma na celu optymalizację kosztów użytkowania, ponieważ inwestor, który sam będzie odpowiedzialny za eksploatację danego obiektu, zadba o to, by obiekt ten zaplanowano i wykonano w oparciu o wysokie standardy jakościowe oraz by charakteryzował się on jak najniższymi kosztami eksploatacyjnymi i możliwością długotrwałego użytkowania.

2.3.3.3 Bieżące kontrakty dotyczą praktycznie wszystkich dziedzin: wodociągów, kanalizacji, transportu publicznego, ośrodków wojskowych, szpitali, szkół, budynków publicznych, dróg, autostrad itd.

2.3.3.4 Ze względu na dużą ilość projektów PPP w Wielkiej Brytanii, także tam zebrano kompleksowe doświadczenia, które są bardzo różne. Należałoby podjąć systematyczną analizę i ocenę tych doświadczeń i wykorzystać je w dalszym rozwoju wydarzeń

2.3.4 Francja

2.3.4.1 Prawo dotyczące zawierania umów koncesyjnych polegających na finansowaniu przez użytkownika zostało uregulowane przez ustawę z dnia 29.01.1993 r. zwaną ustawą Sapina; tego rodzaju umów koncesyjnych są szczególnie rozpowszechnione:

- w odniesieniu do usług komunalnych, takich jak zaopatrywanie w wodę, wywóz śmieci, utrzymywanie czystości, transport publiczny itd.
- w odniesieniu do dużych projektów infrastrukturalnych, takich jak autostrady, mosty, duże stadiony, tunele itd.

2.3.4.2 Umowy PPP finansowane przez budżet są we Francji bardzo rozpowszechnione.

2.3.4.2.1 Ustawa z dnia 5 stycznia 1988 r. ustanowiła we Francji długoterminowe kontrakty dzierżawcze finansowane przez budżet, tzw. Baux Emphytéotiques Administratifs. Kontrakty te zawierane są w odniesieniu do budynków publicznych, w szczególności szkół, jako swego rodzaju odmiana leasingu, który jest stosowany również przez państwo francuskie⁽¹⁾. Ponadto państwo ma od pewnego czasu do dyspozycji instrument tzw. Locations avec Options d'Achat (wynajęcie z możliwością zakupu), który upowszechnił się w szczególności w dziedzinie budownictwa i infrastruktury (ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. w odniesieniu do policji i z początku 2003 r. w odniesieniu do wojska).

2.3.4.2.2 Ustawa z dnia 2 lipca 2003 r. przewidziała wydanie rozporządzeń odnośnie umów długoterminowych obejmujących cały kompleks projektowania, budowy, finansowania i eksploatacji przy udziale środków publicznych. Pierwsze z rozporządzeń dla sektora szpitalnego zostało opublikowane we wrześniu 2003 r., drugie zostało wydane dla państwa francuskiego i władz komunalnych. Chodzi o *rozporządzenie dotyczące umów o partnerstwie z dnia 17 czerwca 2004 r.*⁽²⁾

2.3.5 Niemcy

2.3.5.1 W Niemczech, tak jak i w innych Państwach Członkowskich, istnieje szczegółowe prawo dotyczące zawierania umów koncesyjnych obejmujące zlecenia publiczne (na prace budowlane), w których mogą uczestniczyć przedsiębiorstwa publiczne i prywatne, jak również PPP, bez obawy przed dyskryminacją.

2.3.5.2 Należy to zasadniczo odróżnić od procedur zapewniania świadczenia usług w zaspokajaniu potrzeb bytowych. Gminy w wielu wypadkach wybierają w Niemczech partnerstwa publiczno-prywatne (PPP), aby zapewnić świadczenie takich usług w ogólnym interesie gospodarczym, na przykład w dziedzinie zaopatrzenia i odprowadzania, a więc w obszarach takich jak energia, woda/ ścieki i odpady. Odbywa się to na mocy wszystkich możliwych form umów. Obok rozpowszechnionych koncesji na świadczenie usług występują zlecenia publiczne, na przykład na zaopatrzenie w energię elektryczną, jak również zinstytucjonalizowane PPP w gminach. PPP tego rodzaju przyczyniają się do zapewniania miejsc pracy i do wzrostu gospodarczego w danym regionie.

2.3.5.3 Takie PPP opierają się na zapisanym w Konstytucji prawie gmin do swobodnego podejmowania decyzji w sprawie sposobu i organizacji świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym w ramach koncesji. Mogą one wybrać pomiędzy założeniem własnego przedsiębiorstwa, realizacją PPP z odpowiednimi partnerami lub przekazaniem świadczenia tych usług podmiotom prywatnym. Takie PPP nie podlegają prawu dotyczącemu zawierania umów koncesyjnych.

2.4 Uwagi dotyczące umowy deweloperskiej

2.4.1 Ten coraz bardziej popularny w Europie system wywodzi się z europejskiej tradycji koncesji. Można się zastanowić, czy potrzebna jest jego harmonizacja ramowa lub też umocowanie w prawie unijnym.

2.4.2 Francja i Hiszpania przyjęły ten system w okresie późniejszym niż Włochy, gdzie przepisy prawne w tym względzie są bardzo szczegółowe. We Włoszech właściwy organ publiczny wzywa do składania ofert odnoszących się do wstępnego — ew. poprawionego przez ten organ — projektu dewelopera oraz do jego planu finansowego (proponowany czas trwania, niezbędne opłaty za użytkowanie itd.).

2.4.3 Na podstawie procedury negocjacyjnej dany organ przyznaje koncesję albo deweloperowi albo jednej z dwóch najlepszych ofert proponowanych w trakcie przetargu. Deweloper i inni oferenci muszą wnieść wadium w wysokości 2,5 % wartości całości inwestycji.

2.4.4 Jeżeli organ publiczny nie zdecyduje się na wybór oferty dewelopera, tenże otrzymuje kwotę wadium wniesioną przez oferenta wygrywającego w ramach wyrównania poniesionych kosztów, włączając prawa własności intelektualnej. Jeżeli koncesja zostanie zaś przyznana deweloperowi, jego wadium w wysokości 2,5 % zostaje przekazane pozostałym dwóm oferentom (60 % dla najlepszego i 40 % dla drugiego).

2.4.5 Podobnie jak ma to miejsce w przypadku możliwości zastrzeżenia niektórych zleceń dla organizacji/zakładów, których większość stanowią pracownicy niepełnosprawni (art. 19 dyrektywy Parlamentu Europejskiego 2004/18/WE i Rady z dnia 31 marca 2004 r. dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na prace budowlane, dostawy i usługi), EKES uważa, iż w ramach realizacji tej formy partnerstwa publiczno-prywatnego uwzględnienie pewnych kryteriów społecznych przez dewelopera wzgl. jednej ze strony kontraktu powinny działać na jego/jej korzyść.

⁽¹⁾ Budowa Ministerstwa Finansów w Bercy (Paryż) została częściowo wykonana za pomocą tego instrumentu finansowego.

⁽²⁾ Zarządzenie dotyczące umowy o partnerstwie nr 2004-559, opublikowane w Dz.U. z dnia 19.6.2004

2.5 Państwa, w których PPP i koncesje są słabo rozwinięte. Poniższe opisy ograniczają się do spostrzeżeń poczynionych w kilku wybranych krajach.

2.5.1 Belgia

2.5.1.1 Pojęcie koncesji określone jest w art. 24 i 25 ustawy z dnia 24 grudnia 1993 r. oraz w art. 123 i następujących uchwały królewskiej z dnia 8 stycznia 1996 r. ⁽¹⁾ Poza pojęciem wykonania i ewentualnej koncepcji prac, artykuły te przewidują eksploatację projektu przez koncesjonariusza. **Natomiast umowa deweloperska nie jest w prawie belgijskim specjalnie rozwinięta.**

2.5.1.2 Umowa deweloperska ⁽²⁾ charakteryzuje się połączeniem finansowania, wykonania oraz czasami również koncepcji projektu; zleceniodawca natomiast płaci za prawo do korzystania z budynku w formie czynszu ⁽³⁾.

2.5.2 Portugalia

2.5.2.1 Kraj ten w celu polepszenia stanu sieci dróg wdrożył umowę SCUT, czyli system delegowania zadań publicznych pozwalający prywatnemu przedsiębiorcy budowlanemu na pobieranie opłat publicznych. SCUT wzoruje się na systemie tzw. „myta wirtualnego” („shadow toll”) stosowanego na drogach brytyjskich. Przetargi odnoszące się do umów SCUT odbyły się w 1997 r. Aktualnie są raczej rzadko stosowane.

2.5.3 Węgry

2.5.3.1 Nie istnieje specjalne prawo regulujące projekty PPP, jednakże uregulowania dotyczące zobowiązań finansowych państwa wymienione są w uchwale nr 2098/9003 (V29).

2.5.3.2 W 1997 r. kraj ten zainicjował program współpracy z sektorem prywatnym dotyczący rozwoju parków przemysłowych, których liczba na początku 2004 r. wynosiła 165. Jak należy zdefiniować pojęcie koncesji i PPP?

3. Jak należy zdefiniować pojęcie koncesji i PPP?

3.1 Prawo europejskie nie było w stanie zaproponować odpowiadających rzeczywistości i użytecznych definicji PPP oraz koncesji. W prawie europejskim albo w ogóle brak jest

definicji PPP i koncesji na roboty budowlane i usługi publiczne albo — jeśli takowe już są — wywołują one negatywne opinie. Krytyka aktualnej definicji dotyczy następujących kwestii:

— ujęcia koncesji tylko w połączeniu ze zleceniami na roboty publiczne (ust. 3.1.1);

— braku rozróżnienia między długoterminowymi i krótkoterminowymi umowami, które stanowi kryterium finansowania zewnętrznego (a nie ze środków administracji publicznej) a tym podstawę do delegowania danych zleceń na inne podmioty (ust. 3.1.2);

— braku uwzględnienia własnych propozycji sektora prywatnego dotyczących koncesji (pkt. 3.1.3).

3.1.1 Powiązanie PPP i koncesji ze zleceniami na roboty publiczne

3.1.1.1 Zagadnienie koncesji uregulowane jest w prawie wspólnotowym z jednej strony w zasadach i postanowieniach Traktatu, z drugiej strony zaś w dyrektywach dotyczących ich realizacji.

3.1.1.2 Dyrektywy opracowane przez Unię mają na celu zapewnienie przejrzystych zasad konkurencji odnośnie całego spektrum zamówień publicznych; ich zakres stosowania jest jednak **czasami** nie do końca jasny, jeśli chodzi o kompleksowe umowy koncesyjne lub partnerstwa publiczno-prywatnego.

3.1.1.3 Jedynie dyrektywa 93/37 ⁽⁴⁾ dotycząca koordynacji procedur udzielania zleceń na roboty publiczne określa w art. 1 lit. d) definicję umowy koncesyjnej na roboty publiczne. Niestety odnosi się do tylko prostych zleceń roboty publiczne ⁽⁵⁾. **Dyrektywa 92/50** ⁽⁶⁾ w sprawie koordynacji procedur udzielania zleceń publicznych na usługi nie zawiera żadnej definicji koncesji. Wreszcie **dyrektywa 93/38** ⁽⁷⁾ też nie zajmuje się kwestią definicji wzgl. udzielania koncesji, reguluje ona bowiem tylko udzielanie wszelkiego rodzaju zleceń publicznych w tzw. sektorach szczególnych, zastępując przez to inne dyrektywy. EKES krytykuje to lakoniczne i nierealistyczne podejście, które zostało niestety utrzymane w dyrektywach 2004/17 i 2004/18 ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Ustawa z dnia 24/12/93 r. - zamówienia publiczne - Monitor belgijski z dnia 22.1.1994, uchwały królewskie z 8 i 10.01.1996 - Monitor belgijski z dnia 26.1.1996, uchwała królewska odnosząca się do zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i koncesji na usługi .

⁽²⁾ Idem.

⁽³⁾ Ustawa z dnia 24.12.1993 (art. 9) - uchwała królewska z dnia 8.1.1996. (art. 21) - uchwała królewska z dnia 26.1.1996 Maurice André Flamme. Ustawa z dnia 24.12.1993, Dziennik Sądowy 1994 r. System budowlany.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 199 z 09.8.1993

⁽⁵⁾ „Koncesja na roboty publiczne” jest kontraktem posiadającym takie same cechy jak te, które określono w lit. a), z wyjątkiem faktu, iż zapłata za pracę będzie polegała bądź jedynie na prawie wykorzystania projektu, bądź na prawie doboru ceny.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 209 z 24.7.1992

⁽⁷⁾ Dz.U. L 199 z 09.8.1993

⁽⁸⁾ Dz.U. L 134 z 30.4.2004

3.1.1.4 Komisja świadoma rosnącego odwoływania się do PPP opublikowała w kwietniu 2000 r. **Komunikat w sprawie interpretacji kwestii koncesji w prawie unijnym dotyczącym zamówień publicznych** ⁽¹⁾. Komunikat ten miał na celu wyeliminowanie podstawowych niejasności prawnych związanych z brakiem precyzyjnych definicji koncesji i PPP w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych. Należy przypomnieć, iż obecnie obowiązujące prawa narodowe regulują koncesje i PPP w sposób bardzo różny.

3.1.1.5 EKES jest zdania, iż brak jest takich definicji koncesji i umów PPP wzgl. delegowania zadań na inne podmioty, które wyraźnie określałyby ich znaczenie i zakres. Pojęcia koncesji czy szeroko pojętego delegowania zadań nie można bowiem sprowadzić tylko do jednego kryterium — ryzyka względnie płatności —, zastosowanego pierwotnie w dyrektywie 93/37 a następnie w Komunikacie w sprawie interpretacji; na koncepcję koncesji składa się bowiem szereg różnych elementów.

3.1.1.6 Jak można dokładniej zdefiniować pojęcie koncesji czy PPP?

3.1.1.6.1 Umowa lub akt jednostronny, na mocy którego organ władzy publicznej przyznaje stronie trzeciej określone uprawnienia w zakresie projektowania, budowania, finansowania, utrzymywania i eksploataowania danej infrastruktury lub usługi na długi i określony okres czasu:

- jest koncesją, jeżeli strona ta otrzymuje wynagrodzenie w większości opłacane przez użytkowników;
- jest umową w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, jeżeli wynagrodzenie to pochodzi w większości ze środków budżetu publicznego.

3.1.1.6.2 W oparciu o te definicje należy skoncentrować uwagę na dwóch kryteriach, które muszą być spełnione w przypadku tego rodzaju umów:

- konieczność **przekazania odpowiedzialności** ze strony władzy publicznej na zleceniobiorcę;
- pojęcie **globalnej umowy**, która obejmuje liczne aspekty (budowę, finansowanie, wykorzystanie, utrzymanie itd.) w kategoriach długoterminowych (średni przedział czasu od 10 do 75 lat).

3.1.1.6.3 EKES uważa, iż nie ma powodów do definiowania umowy (koncesyjnej) jedynie w aspekcie podjęcia ryzyka eksploatacyjnego, jak ma to miejsce w Komunikacie w sprawie interpretacji z kwietnia 2000 r.; byłoby to bowiem zbyt płytkie i uproszczone podejście do tej formy umów.

⁽¹⁾ Dz.U. C 121 z 29.4.2000

3.1.2 Konieczność odmiennego traktowania kontraktów krótko- i długoterminowych.

3.1.2.1 Po opublikowaniu Zielonej Księgi przez Komisję Europejską w listopadzie 1996 r. ⁽²⁾ EKES wydał opinię w dniu 28 maja 1997 r. ⁽³⁾, w której zwrócił do Komisji z prośbą o ponowne przemyślenie jej podejścia w kwestii koncesji oraz o ich większe uniezależnienie od definicji zleceń na roboty publiczne: *Kwestia koncesji powinna stanowić przedmiot dokładnego rozpatrzenia z uwzględnieniem podstawowego wymogu polegającego na tym, iż ich udzielenie musi się opierać o przejrzyste i obiektywne kryteria. Istnieje podstawowa różnica między koncesją a zleceniem dotycząca przedmiotu i czasu trwania umowy, warunków finansowania oraz zakresu odpowiedzialności cywilnej. W celu propagowania tego rodzaju kontraktów Komisja Europejska dokonać analizy dotyczącej sporządzenia odpowiedniego instrumentu prawnego pozwalającego na ich implementację* ⁽⁴⁾.

3.1.2.2 EKES uważa za konieczne, by w ramach definiowania i klasyfikowania kontraktów uwzględniać ich specyficzne funkcje:

3.1.2.3 Umowa koncesyjna lub PPP nie może sprowadzać się — bez podania okresu trwania — do definicji przeniesienia ryzyka eksploatacyjnego, bowiem w ramach takiej umowy chodzi przede wszystkim o przekazywanie wybranemu kandydatowi odpowiedzialność za planowanie, budowę, finansowanie, zarządzanie oraz utrzymanie/udostępnianie danego projektu lub usługi.

3.1.3 **W kontekście wyżej wymienionych umów deweloperskich** szereg państw ustanowiło specjalne przepisy prawa otwierające podmiotom prywatnym możliwość proponowania projektów odpowiedzialnym władzom publicznym. Ta powszechna we Włoszech praktyka powinna być propagowana również w pozostałych państwach członkowskich, które aktualnie nie posiadają podobnych procedur.

3.2 Różna praktyka stosowania prawa europejskiego powoduje różnice prawne.

3.2.1 Ponieważ koncepcje kontraktów publicznych nie są w Europie jednolite, więc w jednym państwie kontrakt taki definiuje się jako umowę, a w innym jako koncesję. W odniesieniu do tego samego kontraktu obowiązują zatem w zależności od państwa dwa różne systemy zawierania kontraktów/udzielania zleceń. Wielka Brytania, przywiązująca mniejszą uwagę do klasyfikacji kontraktów niż kraje o tradycji prawa rzymskiego z rozbudowanym prawem administracyjnym, zawsze traktowała PPP jako zwykle zamówienia publiczne, chociaż równie dobrze można by je zakwalifikować jako koncesje na roboty publiczne.

⁽²⁾ COM(96) 583 final

⁽³⁾ Dz.U. C 287, z 22.9.1997

⁽⁴⁾ Inne punkty opinii godne wymienienia:

„W wielu krajach rozwija się metody finansowania projektów publicznych przez sektor prywatny. Chodzi przy tym o kontrakty długoterminowe przewidujące użycie środków finansowych podmiotów prywatnych, co je wyraźnie wyróżnia od zamówień publicznych”.

„EKES zaleca, aby udzielenie koncesji stanowiło przedmiot specjalnych uregulowań, w szczególności w odniesieniu do sieci transeuropejskich”.

„EKES proponuje, aby Komisja Europejska popierała promowanie nowych metod kontraktowych, w ramach których infrastruktury publiczne mogłyby być finansowane przez podmioty prywatne”.

3.2.2 Pojawienie się w wielu państwach osobnego prawa dotyczącego PPP wskazuje na to, że mamy tu do czynienia ze specyficzną formą umów znajdującą się na granicy zarządzania administracyjnego i kontraktu, co *a priori* utrudnia jakiegokolwiek przepisy.

3.3 *Czy prawo unijne może poprzestać na klasyfikowaniu kontraktów tylko w perspektywie ich zawierania, pozostawiając w niejasności kwestię delegowania zadań publicznych w rozumieniu instytucjonalnym? Czy system udzielania kontraktów ma aż takie znaczenie?*

3.3.1 Zakres dyrektywy znacznie wykracza poza harmonizację procedur przydzielania kontraktów publicznych. Definicje zawarte w tych dyrektywach zostały w całości przejęte przez ustawodawstwo różnych państw członkowskich, co doprowadziło do powstania jednolitych koncepcji kontraktów w wielu państwach Europy.

3.3.2 Ale dyrektywy 2004/17 i 2004/18 pozostawiają regulowanie systemu prawnego dotyczącego kontraktów narodowych ustawodawstwu krajowemu, które definiuje procedury ich realizowania. Powstaje zatem pytanie dotyczące miejsca przyznanego sektorowi prywatnemu w zarządzaniu publicznymi projektami.

3.4 *Hierarchia norm na podstawie porządku rynkowego przypisuje szczególne znaczenie zadaniom związanym z zaspokojeniem potrzeb bytowych oraz wymiarowi społecznemu.*

3.4.1 EKES podkreśla:

- że zgodnie z przyszłą Konstytucją uchwaloną przez Radę cele te obejmują trwały rozwój na bazie zrównoważonego wzrostu gospodarczego i stabilności cen, wysoce konkurencyjnej socjalnej gospodarki rynkowej, która zmierza do pełnego zatrudnienia i ochrony socjalnej, jak i — w dużym stopniu — do ochrony środowiska i poprawy jego jakości;
- jeśli tworzone będą partnerstwa publiczno-prywatne, to muszą one przyczynić się do realizacji celów Unii;
- że w strategii przyjętej na szczycie w Lizbonie potwierdzono zasadę otwartej gospodarki rynkowej uzupełniając ją o cel silnego rozwoju Europy uwzględniającego wymiar społeczny (edukacja, kształcenie zawodowe, zatrudnienie itd.).

3.4.2 Przy poszanowaniu zasady pomocniczości w celu osiągnięcia celu otwartej gospodarki rynkowej kompetentny organ publiczny musi uwzględnić możliwości konkurencji i wybrać najlepsze rozwiązanie.

3.4.3 Bez względu na wybraną koncepcję umowy wszelkie rozwiązania muszą się opierać na zasadzie przestrzegania norm socjalnych danego kraju i jakości świadczeń ustalonych w kontrakcie. W przypadku nieprzestrzegania wymogów socjalnych lub jakościowych muszą obowiązywać klauzule rozwiązania kontraktu.

4. Propozycje mające na celu ulepszenie i sprecyzowanie przepisów prawa dotyczących PPP i koncesji

4.1 W celu stworzenia zharmonizowanych ram na poziomie europejskim EKES uważa za pożądane, by rozwojowi tego rodzaju kontraktów towarzyszyło raczej wydanie jednego wzgl. kilku komunikatów w sprawie ich interpretacji, aktualnie uwzględniających różnorodność i złożoność tego zjawiska, niż natychmiastowe opracowanie jakiejś dyrektywy, która szybko mogłaby się okazać niedoskonałą.

4.2 Poza tym EKES apeluje do Komisji o traktowanie zagadnienia PPP w sposób kompleksowy oraz do sporządzenia w ramach jej komunikatów (po przeprowadzeniu odpowiednich badań w państwach członkowskich) wykazu kryteriów, które władze publiczne mogłyby uwzględniać w odniesieniu do aspektów społecznych i ekologicznych. Władze publiczne mogłyby, uzupełniając na podstawie tych kryteriów istniejące ustawodawstwo, wprowadzić je tym samym do katalogu warunków niezbędnych przy realizacji kontraktów.

4.3 EKES uważa, że:

- PPP jest elastycznym i dynamicznym instrumentem ekonomicznym, który może służyć jako katalizator integracji określonych celów gospodarczych, społecznych i ekologicznych, takich jak zrównoważony rozwój, zatrudnienie i integracja społeczna;
- PPP umożliwia wymianę wzajemnej wiedzy między partnerami publicznymi i prywatnymi.

4.4 Dyrektywa 2004/18 reguluje kilka istotnych kwestii dotyczących zawierania kontraktów publicznych, które mogą się odpowiednio stosować do PPP i koncesji, a mianowicie takie kryteria jak dialog konkurencyjny i poufność ofert. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na następujące punkty:

4.4.1 Utrzymanie otwartego podejścia do koncesji

4.4.1.1 Otwarte podejście dyrektywy 2004/18 powinno być utrzymane tym bardziej, że nie wszystkie Państwa Członkowskie stosują metodę koncesji.

4.4.2 Przedstawienie zharmonizowanej na szczeblu unijnym definicji prawnej koncesji i PPP

4.4.2.1 Niezbędne jest ujednoczenie definicji tych obu form kontraktów w Państwach Członkowskich. Definicja proponowana przez EKES (patrz pkt. 3.1.1.6) umożliwia podkreślenie szczególnego miejsca, jakie te kontrakty zajmują na styku rynku z administracją publiczną.

4.4.3 Poszanowanie dla innowacji

4.4.3.1 Rozporządzenia wspólnotowe dotyczące koncesji na wykonanie robót nie zobowiązują udzielającego koncesji do określenia w ogłoszeniu przetargowym, czy będzie on akceptował warianty alternatywne.

4.4.3.2 EKES uważa za pożądane, aby w ramach procedury przetargowej odnoszącej się do tego rodzaju kontraktów przyjmowane były wszelkie warianty alternatywne, z preferencją dla innowacji.

4.4.3.3 Kandydat mający otrzymać koncesję może bowiem ewentualnie przedstawić oryginalną propozycję znaczących i istotnych innowacji w aspekcie technicznym, finansowym czy komercyjnym, która może też zostać wykorzystana do poprawy socjalnych i ekonomicznych warunków życia i pracy konsumentów i pracobiorców, których ona dotyczy.

4.4.3.4 Takie zachęcanie kandydatów do inwestowania kosztownego potencjału intelektualnego w ramach procedur przetargowych, umożliwiającego tego rodzaju innowacje, jest zgodne z duchem Strategii Lizbońskiej. Należy poza tym unikać sytuacji, w których własność intelektualna pierwotnych propozycji tych uczestników przetargu mogła zostać wykorzystana przez innych konkurentów. Jest to kwestia etyki oraz zachęcania do innowacji i powinna ona jako nowa procedura, tzw. „dialogu konkurencyjnego”, zostać wprowadzona do krajowych ustawodawstw Państw Członkowskich.

4.4.4 Procedura negocjacyjna

4.4.4.1 Propozycja umowy koncesyjnej musi co prawda odpowiadać celowi usługi określonej przez udzielającego koncesję, ale powinna ona przy tym dawać maksymalną wolność w zakresie sposobu realizacji danego celu, czyli odnośnie planowania projektu, podziału na poszczególne fazy, podejmowania ryzyka technicznego itd. EKES proponuje, by po przekazaniu propozycji przez jednego lub kilku kandydatów nastąpiło nawiązanie dialogu między stroną udzielającą koncesję a potencjalnymi koncesjonariuszami w celu ostatecznego uregulowania umowy koncesyjnej lub PPP w oparciu o potrzeby zgłoszone przez organ władzy publicznej. Wcześniejsza dyrektywa 94/37 przewidywała wykorzystanie procedury negocjacyjnej w jedynie w przypadkach wyjątkowych. W przyszłości w przypadku dialogu konkurencyjnego obowiązywać będzie zasada negocjowania w odniesieniu do tzw. kontraktów kompleksowych.

4.4.4.2 Przyjęta procedura dialogu konkurencyjnego powinna zatem:

— jasno określać, że przypadki, w których można rozpocząć taką procedurę (trudności w ocenie rozwiązania zaproponowanego przez sektor prywatny lub dokładnych potrzeb wzgl. kwestii finansowych), są ujęte w rozumieniu bardzo szerokim i liberalnym.

— potwierdzać, że każde przedsiębiorstwo może przedstawić swoją własną propozycję oraz że własność intelektualna każdego konkurenta będzie chroniona.

4.4.4.3 Wreszcie należy przypomnieć, iż między organem władzy publicznej udzielającym koncesji a koncesjonariuszem niezbędne jest zawarcie kontraktu definiującego obowiązki każdej ze stron zgodnymi z uregulowaniami przewidywanymi w prawie narodowym państw, z którymi związane są dane strony kontraktu.

4.4.5 Ustalenie ogólnych zasad

4.4.5.1 Konieczność odpowiednich ram prawnych odnoszących się do koncesji i PPP musi się odzwierciedlać w praktyce, w szczególności poprzez przyjęcie zasad dotyczących wykonania umów koncesyjnych lub PPP.

4.4.5.2 Możliwość zawarcia umów o partnerstwie zależy w decydujący sposób od tego, czy możliwe jest osiągnięcie równowagi między stronami umowy, która utrzyma się przez dłuższy okres czasu.

4.4.5.3 EKES zaleca, aby Komisja poparła w komunikacie w sprawie interpretacji zrównoważone rozłożenie ryzyka pomiędzy udzielającym koncesji a koncesjonariuszem, pozostawiając każdemu państwu ustalenie odpowiednich ku temu środków oraz ich ew. adaptację w miarę upływu czasu. Mając na uwadze ten cel komunikat taki powinien uwzględnić następujące kwestie:

— ryzyko koncesji dotyczącej infrastruktury lub koncesji PPP powinno być zdefiniowane, wyrażone ilościowo i przydzielone tej stronie, która jest najlepiej w stanie je ponosić;

— w przypadku wyjątkowego ryzyka, np. nieprzewidywalnych okoliczności pociągających za sobą wzrost kosztów kontraktu (nieoczekiwana zmiana wymogów ze strony państwa, nieprzewidywalne warunki techniczne przy wykonywaniu robót, krótkofalowe zmiany w zachowaniu konsumenta itd.), między udzielającym koncesji a koncesjodawcą powinno najpierw dojść do odpowiedniego, zgodnego z kontraktem porozumienia w sprawie podziału ryzyka);

— koncesjonariusz winien gwarantować wypłatę odszkodowania w razie naruszenia postanowień kontraktu;

— podobnie jak w każdym przypadku zawarcia umowy w ramach prawa prywatnego, koncesjonariusz przejmujący finansowanie musi być w stanie oprzeć się na fakcie, że mimo zmiany natury prawnej i podatkowej dokonanej na szczeblu ustawodawczym, nie została naruszona treść obowiązujących kontraktów;

- należy przewidzieć bezzwłoczne odszkodowanie na rzecz posiadacza kontraktu w przypadkach wysunięcia nowych żądań przez zleceniodawcę bez zmiany pierwotnych warunków kontraktu;
- koncesjonariusz powinien mieć wystarczającą swobodę w zakresie wykonywania zadań postawionych mu przez zleceniodawcę, przy czym udzielający koncesji zastrzega sobie pełne stosowanie kompetencji w zakresie praw suwerennych oraz porządku publicznego.

4.4.5.4 Wprowadzenie systemu koncesji jako formy efektywnego połączenia zarządzania prywatnego i prywatnego finansowania z inwestycjami publicznymi w celu realizacji zadań związanych z usługami użyteczności publicznej dla swojego powodzenia wymaga odpowiednich ram prawnych i księgowych, dostosowanych do szczególnej struktury koncesji. Znaczące inwestycje i wydatki, które przedsiębiorstwo prywatne musi ponieść w ciągu pierwszych lat swojej działalności w celu rozbudowy infrastruktury, muszą zostać rozdzielone w ciągu całego czasu trwania koncesji na okresy sprawozdawczości. W swojej obecnej formie projekt zharmonizowania sprawozdawczości na szczeblu europejskiej uniemożliwia istnienie systemu koncesji. Rachunkowość w Hiszpanii — szczególnie w wypadku nowych koncesji — mogłaby służyć za przykład, na który należałoby zwrócić uwagę przy tworzeniu partnerstw publiczno-prawnych w ramach projektów budowlanych lub związanych z świadczeniem usług w Unii Europejskiej.

5. Ustalenie jaśniejszych reguł konkurencji między jednostkami publicznymi wzgl. parapublicznymi a podmiotami prywatnymi

5.1 Często spółkom mieszanym przyznaje się w sposób bezpośredni koncesje lub prawa specjalne wzgl. wyłączne; w niektórych wypadkach mogą one w drodze zwykłej zmiany statutu rozszerzać swój zakres działania na obszary nieprzewidziane podczas ich tworzenia. Z powyższego wynika, iż konkurencja, jeżeli takowa ma w ogóle miejsce, jest czasami zakłócona. W takich wypadkach winny one prowadzić odrębną księgowość, umożliwiającą sprawdzenie, czy nie stosują one zakłócającego konkurencję subsydiowania skrośnego.

5.2 EKES proponuje wyjaśnienie reguł w następujący sposób:

5.2.1 Przed utworzeniem jednostki mieszanej właściwy organ władzy musi uwzględnić warunki konkurencji na rynku i zdecydować, które z rozwiązań jest najbardziej racjonalne.

5.2.2 W trosce o przejrzystość i wydajność o procedurach mających na celu utworzenie jednostek mieszanych należy zawiadomić przed ogłoszeniem przetargu publicznego i wyraźnie zwrócić uwagę konkurentom prywatnym na możli-

wości ewentualnego uczestnictwa w tworzeniu spółek parapublicznych. Poza tym organ władzy publicznej składając lokalnej jednostce mieszanej zlecenie na nowe świadczenie musi zapewnić, że:

- w razie rozszerzenia przez tę jednostkę działalności poza pierwotny zakres działania zostanie ona zobowiązana do prowadzenia odrębnej księgowości, umożliwiającej sprawdzenie, czy nie stosuje ona zakłócającego konkurencję subsydiowania skrośnego;
- przestrzegane są procedury wspólnotowe, włączając procedury związane z subwencjami państwowymi;
- respektowane są warunki uczciwej konkurencji wobec sektora prywatnego (opodatkowanie i koszty produkcyjne przedsiębiorstwa mieszanego).

6. Wnioski

EKES stwierdza, iż w wielu państwach pojawiają się obecnie specjalne przepisy prawne dotyczące PPP oraz że z uwagi na dotychczasowe doświadczenia należałoby:

- umożliwić rozwój różnych form PPP przez kilka lat,
- postulować systematyczne przekazywanie przez Państwa Członkowskie informacji o różnych formach PPP i napotkanych trudnościach (zalety i wady w stosunku do form tradycyjnych);
- stworzyć wraz z przedstawicielami państw, Komisji i społeczeństwa obywatelskiego, w tym EKES, ośrodek monitorujący rozwój PPP (mając na celu ocenę doświadczeń w zakresie różnych kryteriów, takich jak koszty, dostęp do świadczeń, wpływ na stosunki zatrudnienia, konkurencyjność, środowisko itd.);
- podkreślić, że odnośnie PPP i koncesji obowiązują europejskie progi (na roboty i usługi); poniżej tych progów każde państwo stosuje swoje własne przepisy w celu uniknięcia niepotrzebnego nakładu administracyjnego,
- opublikować przed 2007 r. komunikat w sprawie interpretacji dotyczący:
 - definicji koncesji i PPP,
 - pozycji konkurencyjnej jednostek mieszanych lub parapublicznych,
 - dialogu konkurencyjnego i procedury dotyczącej publikacji,
 - sposobu traktowania „dewelopera”, który popiera innowację;
 - znaczenia pomocy państwa dla jednostek mieszanych lub parapublicznych.

Bruksela, 27 października 2004 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 92/12/EWG w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania

(COM. (2004) 227 final — (CNS)2004/0072)

(2005/C 120/19)

Dnia 2 kwietnia 2004 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac na ten temat, przyjęła swoją opinię w dniu 7 października 2004 r. Sprawozdawcą był **Clive Wilkinson**.

Na 412 sesji plenarnej (posiedzenie z dn. 27 października 2004 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 84 do 11, przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Zanim zaczął funkcjonować rynek wewnętrzny, istniały duże różnice w zakresie systemów oraz stawek stosowanych wobec towarów podlegających podatkom akcyzowym, wynikające z różnic historycznych i kulturowych między Państwami Członkowskimi. Dyrektywa 92/12/EWG uzgodniła harmonizację ogólnych warunków dla wyrobów objętych podatkiem akcyzowym⁽¹⁾, a także przechowywania, przepływu oraz kontrolowania takich wyrobów⁽²⁾.

1.2 Art. 27 tej dyrektywy wymagał, aby przed dniem 1 stycznia 1997 r., Rada ponownie rozpatrzyła przepisy art. 7, 8, 9 i 10 oraz przyjęła wszelkie niezbędne zmiany⁽³⁾. Wytoczony termin ostateczny dnia 1 stycznia 1997 r., okazał się być zbyt wczesny, aby wydać zasadną opinię dotyczącą problemów, które były i są nadal napotykanane w stosowaniu tych artykułów.

1.3 Od chwili wejścia w życie dyrektywy, zainteresowanie przepływem wyrobów podlegających opłacie akcyzowej, za które już zapłacono podatek, uregulowanym przez art. 7-10 tej dyrektywy, znacząco wzrosło. Doprowadziło to, na

⁽¹⁾ Tymi towarami są wyroby tytoniowe, oleje mineralne oraz napoje alkoholowe

⁽²⁾ Ogólnie, wyroby przepływają wewnątrz UE na zasadzie „zawieszenia podatku akcyzowego” pomiędzy „składami podatkowymi” w Państwach Członkowskich, zgodnie z uzgodnioną dokumentacją. Podatek akcyzowy uiszczany jest w Państwach Członkowskich, w których te wyroby są w legalny sposób dopuszczane do konsumpcji.

⁽³⁾ Towary objęte podatkiem akcyzowym, już odpuszczone do konsumpcji w danym Państwie Członkowskim, zatem od których podatek akcyzowy został w tym państwie zapłacony, także mogą się przemieszczać w granicach UE. Taki przepływ regulują przepisy art. 7-10.

żądanie podmiotów gospodarczych, do wprowadzenia przez niektóre Państwa Członkowskie pewnych uproszczonych procedur. Napłynęło także wiele skarg od osób prywatnych na temat sposobu, w jaki stosowano przedmiotowe artykuły.

1.4 Komisja uznaje, iż w chwili obecnej zrozumienie problemów pojawiających się w różnych uwzględnionych kategoriach przepływu⁽⁴⁾ jest na tyle dostateczne, że pozwala na sformułowanie propozycji niezbędnych zmian.

2. Uwagi ogólne

2.1 Funkcjonowanie jednolitego rynku w odniesieniu do towarów objętych podatkiem akcyzowym okazało się skomplikowane w zakresie jego szczegółowych uregulowań, z konsekwencją w postaci niepewności, jak w pewnych przypadkach należy stosować obowiązujące przepisy, i nałożyło znaczące obciążenia administracyjne na zainteresowane przedsiębiorstwa. Propozycje Komisji obejmują transakcje handlowe, sprzedaż osobom fizycznym i sprzedaż na odległość. Mają na celu doprecyzowanie, uproszczenie i zharmonizowanie istniejących zasad dotyczących przepływu w ramach UE, w przypadku którego podatek akcyzowy za dane wyroby został już pobrany w jakimś Państwie Członkowskim, oraz liberalizację takiego przepływu celem zagwarantowania konsumentom UE większych korzyści wynikających z rynku wewnętrznego. Komitet popiera te dwa cele.

2.2 Z uwagi na wartość przychodów Państw Członkowskich z podatków akcyzowych⁽⁵⁾ a także ze względu na różnice w sposobach stosowania właściwych przepisów przez Państwa Członkowskie, Komisja miała trudności z uzgodnieniem treści

⁽⁴⁾ Do tych kategorii należą wyroby przemieszczane pomiędzy Państwami Członkowskimi w celach handlowych (innych niż „sprzedaż na odległość”), które określane są jako cele inne niż do użytku osobistego przez osoby fizyczne, wyroby nabywane bezpośrednio przez osoby fizyczne do ich własnego użytku oraz sprzedaż na odległość.

⁽⁵⁾ Całkowita wartość w PKB Państw Członkowskich UE w 2001 r. (15 PC) przekroczyła 8,8 miliardów EUR, natomiast średnie przychody UE z podatku akcyzowego jako odsetek PKB wyniosły 2,72 %.

zmian z Państwami Członkowskimi. Odnotowano, że 10 „nowych” Państw Członkowskich nie uczestniczyło w dyskusjach z Komisją, które doprowadziły do opracowania tych propozycji. Komitet uznaje, że Państwa Członkowskie muszą korzystać z podatków akcyzowych jako źródła ich przychodów, ale wątpi, że te propozycje zmienią zwyczajnie konsumentów do tego stopnia, iż będą miały one faktyczny wpływ na wielkość przychodów całkowitych.

2.3 W odniesieniu do towarów objętych podatkiem akcyzowym, na ceny płacone przez konsumentów często olbrzymi wpływ mają zastosowane stawki podatkowe. Dzieje się tak zwłaszcza w przypadku wyrobów tytoniowych oraz napojów alkoholowych⁽¹⁾. Nastąpiło pewne zmniejszenie różnic pomiędzy stawkami podatku akcyzowego stosowanymi w Państwach Członkowskich od początku ustanowienia jednolitego rynku; jednakże dopóki obowiązujące stawki nie staną się przynajmniej przedmiotem znaczącej harmonizacji, dopóty w tej dziedzinie będzie istniała motywacja do poszukiwania okazji oraz prowadzenia zorganizowanej działalności przestępczej.

2.4 Obywatele UE oczekują od jednolitego rynku możliwości odnoszenia różnego rodzaju pożytków, jednak prawo do nabywania dowolnych wyrobów w obrębie UE po cenach lokalnych, stanowi istotną korzyść. Odmówienie obywatelom tego prawa nie zachęca ich do postrzegania UE w pozytywnym świetle.

2.5 Jak wskazuje Komisja, ten rodzaj przepływu produktów podlegających akcyzie, do którego stosują się wspomniane artykuły, dotyczył głównie osób fizycznych lub drobnych podmiotów gospodarczych, nie dysponujących pokaźnymi środkami pieniężnymi lub infrastrukturą handlową. Ważne jest, aby wszystkie uzgodnione środki były jasne, proste do zrozumienia oraz, w miarę możliwości, nieskomplikowane w zastosowaniu. Muszą być one także realistyczne i nadające się do wykonania.

2.6 Na prawdziwym rynku wewnętrznym, przepisy dotyczące wyrobów tytoniowych także powinny zostać zliberalizowane. Jednakże, Komitet uznaje, że podejmując decyzję, które towary należy objąć zmienioną dyrektywą, Państwa Członkowskie będą musiały w pełni rozważyć wszelkie możliwe implikacje oraz że analizy takie mogą skłonić je do wyłączenia niektórych produktów.

2.7 Komisja zauważa także, że oleje mineralne rzadko podlegają przepływowi w innym celu niż handlowy. Tym samym jasne jest, że tak sformułowane propozycje miałyby przede wszystkim wpływ na przepływ napojów alkoholowych.

(1) Ceny sklepowe wyrobów tytoniowych są około 3,7 razy wyższe w najwyższym opodatkowanym Państwie Członkowskim niż w najniższym opodatkowanym. Stawki podatku akcyzowego stosowane dla napojów alkoholowych różnią się pomiędzy Państwami Członkowskimi o najwyższych i najniższych podatkach 15,9 razy dla piwa oraz „produktów pośrednich” oraz 9,2 razy dla napojów spirytusowych. Nie można w ten sposób porównać wyrobów winnych, ponieważ wino nie jest w ogóle opodatkowane w 12 z 25 Państw Członkowskich, a minimalny podatek w wys. 2 eurocenty za butelkę stosowany jest w 2 innych Państwach Członkowskich.

2.8 Komitet z dużym zadowoleniem przyjmuje fakt, że wiele z tych propozycji opiera się na poradach i wnioskach skierowanych przez organizacje przedsiębiorców zaangażowanych w tę problematykę oraz że uwzględniają one skutki dla mniejszych przedsiębiorstw.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 **Artykuł 7.** Artykuł ten zasadniczo odnosi się do takich spraw, jak osoby zobowiązane do uiszczenia podatków akcyzowych w różnych okolicznościach, formalności administracyjne, sprzedaż dla pasażerów statków i samolotów podróżujących w obrębie UE oraz sposób traktowania strat towarów od których zapłacono akcyzę, mającymi miejsce podczas transportu w granicach UE.

3.1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wyjaśnienia oraz harmonizację, jakie przyniosą propozycje Komisji. Z dużym zadowoleniem przyjmuje także stwierdzenie potrzeby ograniczenia olbrzymiej ilości pracy administracyjnej wymaganej celem osiągnięcia pełnej zgodności z obowiązującymi przepisami. Komitet popiera fakt zwrócenia się przez Komisję do Państw Członkowskich o umożliwienie wprowadzenia uproszczonych procedur poprzez proste dwustronne umowy administracyjne zawierane pomiędzy Państwami Członkowskimi.

3.2 **Artykuł 8.** Artykuł ten dotyczy wyrobów nabywanych przez osoby fizyczne do ich własnego użytku. Główną problematyczną kwestią w tym zakresie jest obowiązek przewozu osobiście przez takie osoby fizyczne danych produktów.

3.2.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji co do liberalizacji obecnie stosowanego systemu w przypadku zakupów na odległość dokonywanych przez osoby fizyczne, tak aby nie istniała potrzeba osobistego transportu nabytych towarów.

3.2.2 Komitet rozumie, że nowa propozycja, zgodnie z którą osoby fizyczne osobiście organizowałyby dostawę towarów do innego Państwa Członkowskiego (a różne formalności z tym związane nie mogłyby zostać załatwione przez sprzedawcę) jest zgodna z aktualnymi przepisami VAT stosowanymi w przypadku zakupów na odległość. Jednakże trudno sobie wyobrazić, jak procedurę tę można byłoby zastosować w praktyce. Przykładowo, sprzedawcy mogliby polecać miejscowych agentów, którzy organizowaliby transport, tym samym spełniając wymóg prawny, zabraniający im zajmowania się taką organizacją; jednak skutek byłby ten sam. Należy wyjaśnić, że na mocy zmienionej dyrektywy tego rodzaju doradztwo nie stanowiłoby naruszenia przepisów.

3.3 Komitet popiera propozycję zniesienia „indykatywnych ograniczeń”⁽¹⁾, jako możliwego dowodu na to, czy towary służą do użytku osobistego czy handlowego. Ogólnie rzecz biorąc, społeczeństwo postrzega te wielkości jako ograniczenia ilościowe, a zbyt często limity takie są za bardzo restrykcyjnie interpretowane w niektórych Państwach Członkowskich. Komitet uznaje, że usunięcie tych limitów może utrudnić zwalczanie działalności przemytniczej, niemniej jednak ograniczenia takie nigdy nie były stosowane jako coś więcej niż jeden ze sposobów na wskazanie, czy przepływ produktów został dokonany bardziej do celów handlowych niż osobistych; nie są one same w sobie dostatecznym dowodem z prawnego punktu widzenia.

3.3.1 Jednakże, Komitet sugeruje, że nie byłoby niewłaściwe stosowanie niektórych ograniczeń ilościowych w przypadku zakupów na odległość (tzn. gdy towary nie są osobiście przewożone przez zainteresowane osoby).

Bruksela, 27 października 2004 r.

3.4 **Artykuł 9.** Propozycje obejmujące przepływ olejów mineralnych dla użytku osobistego wydają się nie stwarzać istotnych problemów.

3.5 **Artykuł 10.** Komitet z zadowoleniem przyjmuje proponowane doprecyzowanie, gdzie należy płacić podatek akcyzowy.

4. Podsumowanie

4.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycje przedstawione przez Komisję w odniesieniu do dziedziny o tak wielu złożonych i delikatnych aspektach.

4.2 Propozycje są realistyczne: popiera się doprecyzowanie różnych kwestii i uproszczenia, konieczna jest harmonizacja a liberalizacja zostanie przyjęta z entuzjazmem przez obywateli UE, ponieważ zwiększy ona korzyści płynące z jednolitego rynku.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Ograniczenia indykatywne to obecnie 800 papierosów, 10 litrów spirytusu, 90 litrów wina oraz 110 litrów piwa

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Propozycja dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG z powodu przystąpienia Czech, Estonii, Cypru, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowenii, Słowacji i Węgier

(COM(2004) 295 final)

(2005/C 120/20)

30 czerwca 2004 r. Rada postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Mając na uwadze pilny charakter zadania, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił na swojej 412. sesji plenarnej w dn. 27-28 października 2004 r. wyznaczyć **Antonello Pezziniego** jako sprawozdawcę generalnego i stosunkiem głosów 121 do 0, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 W ramach „Wiedeńskiej strategii dla Europy” wiedeńska Rada Europejska z dn. 11-12 grudnia 1998 r. zaleciła, by państwom członkowskim, którego tego pragnęły, wolno było stosować na zasadzie eksperymentu zredukowaną stawkę VAT na usługi wymagające dużego nakładu siły roboczej, tak aby sprawdzić efekty takich redukcji dla tworzenia miejsc pracy i walki z szarą strefą⁽¹⁾.

1.2 W nawiązaniu do tego zalecenia Rada przyjęła 22 października 1999 r. dyrektywę *ad hoc* (1999/85/WE) o czasie obowiązywania równym 4 lata (2000-2003). Dziewięć państw członkowskich: Belgia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Luksemburg, Holandia, Portugalia i Zjednoczone Królestwo, skorzystały z tej możliwości.

1.3 W odpowiedzi na raporty zawierające ewaluację efektów tych działań, Komisja przedstawiła propozycję dyrektywy mającej na celu uproszczenie i racjonalizację zredukowanych stawek VAT⁽²⁾. Z powodu licznych rozbieżności Rada nie mogła jeszcze przyjąć projektu dyrektywy. Ponadto przyjęcie dyrektywy w tej dziedzinie wciąż niestety wymaga jedności.

1.4 W konsekwencji, zważywszy na ryzyko niepewności prawnej w państwach członkowskich stosujących zredukowane stawki, Komisja w porozumieniu z Radą zaproponowała przedłużenie terminu obowiązywania dyrektywy 1999/85/WE do 31 grudnia 2005 r.

Bruksela, 28 października 2004 r.

2. Uwagi ogólne

2.1 EKES już kilkakrotnie poparł zasadę stosowania zredukowanych stawek VAT na usługi wymagające dużego nakładu siły roboczej⁽³⁾.

2.2 W swoich opiniach EKES pozytywnie ocenił efekty tych działań na tworzenie miejsc pracy i walkę z szarą strefą.

2.3 EKES sformułował ponadto wiele sugestii dotyczących objęcia zredukowanymi stawkami VAT innych sektorów, takich jak usługi restauracyjne czy restauracja budynków historycznych i religijnych oraz prywatnych budynków należących do dziedzictwa kulturalnego i architektonicznego.

2.4 EKES zatem popiera zasadę, by do 31 grudnia 2005 r. — zgodnie z dyrektywą 1999/85/WE — pozwolić tym nowym państwom członkowskim, które o to poproszą, na stosowanie zredukowanych stawek VAT na usługi wymagające dużego nakładu siły roboczej.

2.5 EKES jednak wyraża ubolewanie, że Rada nie mogła dojść do porozumienia w kwestii propozycji Komisji Europejskiej w sprawie dyrektywy upraszczającej i racjonalizującej system VAT.

2.6 EKES kilkakrotnie wyrażał swoje przekonanie, że zasada jedności w wielu aspektach spraw podatkowych jest prawdziwą przeszkodą dla postępów Unii.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ W tym czasie bezrobocie w UE wynosiło blisko 10 %. Nadzwyczajna Rada Europejska w Luksemburgu (1997) skoncentrowała swoje działania na walce z bezrobociem. Badania Akademii Europejskiej w Avignon wykazały, że szara strefa w UE sięga 28 %. Zob. także opinię EKES w sprawie szarej strefy (Dz. U. C nr 101 z dn. 12.04.1999, s. 30).

⁽²⁾ COM(2003) 397 final z dn. 23 lipca 2003 r.

⁽³⁾ Dz.U. C 209 z dn. 22.07.1999 r.
Dz.U. C 32 z dn. 05.02.2004 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności wykorzystania energii przez odbiorców końcowych oraz usług energetycznych

COM(2003) 739 final — 2003/0300 (COD)

(2005/C 120/21)

Dnia 23 stycznia 2004 r. Rada postanowiła, zgodnie z art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 5 października 2004 r. Sprawozdawcą była Ulla Birgitta Sirkeinen.

Na 412 sesji plenarnej w dniach 27-28 października 2004 r. (posiedzenie z dn. 28 października 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 117 do 10, przy 14 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Polityka energetyczna UE w ciągu ostatnich lat koncentrowała się wokół trzech głównych zagadnień:

- tworzenie skutecznych otwartych rynków elektryczności i gazu,
- zapewnianie bezpieczeństwa dostaw energii,
- osiąganie rygorystycznych celów związanych z ochroną środowiska, a w szczególności ze zwalczaniem zmian klimatycznych.

Najważniejsze ustawodawstwo przyjęte w tych dziedzinach obejmuje poprawione dyrektywy w sprawie rynku gazu i elektryczności, które otwierają rynki dla odbiorców instytucjonalnych w połowie roku 2004 i dla wszystkich konsumentów w roku 2007. W 2001 roku, w sprawie bezpieczeństwa dostaw elektryczności wydana została Zielona Księga, która podkreślała zarządzanie popytem jako jedno z kluczowych działań zarówno dla bezpieczeństwa dostaw jak i zwalczania zmian klimatycznych.

1.2 Niezawodne dostawy energii za rozsądną cenę są ważnym warunkiem wzrostu gospodarczego i dobrobytu obywateli w Europie. Dlatego, EKES w swoich opiniach wspierał cele i stanowisko Komisji.

1.3 Komisja zaprezentowała projekt dyrektywy w sprawie efektywności wykorzystania energii przez odbiorców końcowych oraz usług energetycznych jako część pakietu propozycji odnoszących się do infrastruktury energetycznej i bezpieczeństwa dostaw. Komisja wykazuje, że w tym kontekście nie można zapominać o kwestii równowagi między popytem a popytem. Podłożem zwiększonego nacisku na sieci jest wzrost popytu, czemu zapobiec może właśnie zarządzanie popytem.

1.4 Efektywność wykorzystania energii przez odbiorców końcowych i oszczędzanie energii były przez długi czas uważane za bardzo istotny element rynku energetycznego. Mniejsze zużycie energii przynosi oszczędności finansowe oraz bezpośrednie przyczynia się zarówno do bezpieczeństwa dostaw, jak i do redukcji gazów cieplarnianych poprzez zmniejszanie potrzeb generowania i inwestowania w nową produkcję, przesył i dystrybucję.

1.5 Istnieje duży potencjał lepszej efektywności energetycznej. Komunikat odnosi się do analiz, w których na ogół wynika, że końcowe zużycie energii w UE mogłoby zostać zmniejszone przynajmniej o 20 %, i nie zmniejszyłoby to ani komfortu, ani nie przysporzyło żadnych dodatkowych kosztów. Potencjał efektywności zużycia energii elektrycznej jest na ogół niższy od tej wartości, jednak dla pozostałych form energii jest on wyższy.

1.6 W komunikacie towarzyszącym pakietowi energetycznemu, Komisja stwierdza, że dzięki zarządzaniu popytem, będziemy mogli wpłynąć na ograniczanie wzrostu zapotrzebowania na energię w przyszłości. Uważa się, że niektóre nowe inwestycje potrzebne są po prostu do odnowienia zakładów, które kończą swoją działalność. Komisja oczekuje, że wiele z tych inwestycji przyjmie formę odnawialnych źródeł energii oraz małych lokalnych źródeł kogeneracyjnych (elektrociepłowni).

1.6.1 Komitet nie może się zgodzić z tym opisem przyszłych trendów i potrzeb w sektorze energetycznym. W komunikacie dotyczącym bezpieczeństwa dostaw, oczekuje się dużo jaśniejszej i bardziej realistycznej informacji o przyszłych trendach i potencjale. Zwłaszcza kiedy dostępne są dokładniejsze dane ilościowe i scenariusze, łącznie z materiałem opracowanym przez samą Komisję. Nikomu nie służy unikanie jasnych i rzeczywistych informacji podstawowych, nawet jeśli dla wielu byłyby one niekorzystne.

1.6.2 Nawet ogólna kalkulacja może wskazać na ogromną skalę problemu i ilość dostępnych rozwiązań. Obecnie, zapotrzebowanie na energię wzrasta rocznie o 1-2 %. Cel UE, tj. zwiększenie produkcji elektryczności z odnawialnych źródeł energii, jest możliwe przy rocznym wzroście zapotrzebowania niższym niż 1 %. Zaproponowany pułap efektywności energetycznej obniżyłby roczny wzrost o 1 %. Odnawialne źródła energii i poprawa efektywności mogłyby zatem zrekompenzować wzrost zapotrzebowania, a dodatkowo zastąpić istniejące moce wytwórcze w mniej niż 1 % rocznie. Elektrownie funkcjonują przez 30-50 lat, co oznacza, że zastąpienia te teoretycznie powinny następować w średniorocznym tempie 3 %. Międzynarodowa Agencja Atomowa (IEA) zauważa potrzebę nowych elektrowni w UE o mocy ponad 200 000 MW w ciągu najbliższych 20 lat.

2. Propozycja Komisji

2.1 Celem propozycji Komisji jest zapewnienie, że każdego roku 1 % więcej energii, wcześniej wykorzystanej w każdym Państwie Członkowskim, będzie zaoszczędzony dzięki zwiększonej efektywności energetycznej. 1 % energii, który będzie zaoszczędzony, obliczono na podstawie średniego rocznego zużycia energii w Państwach Członkowskich w ostatnich pięciu latach. Doprowadzi to do oszczędności energii na poziomie 6 % w roku 2012. Zgodnie z postanowieniami dyrektywy, Państwa Członkowskie będą zobowiązane do kontrolowania, czy ta ilość energii została zaoszczędzona każdego roku do roku 2012, oraz do sporządzania sprawozdań na ten temat. Wykorzystanie energii w Państwach Członkowskich może nadal wzrastać, jednak już nie w takim tempie, jak miałyby to miejsce bez zastosowania tych środków.

2.2 Projekt dyrektywy popiera działania mające na celu zwiększenie efektywności energetycznej i dąży do promowania rynku usług energetycznych, takich jak usługi oświetleniowe, grzewcze, wentylacyjne, dostawy ciepłej wody itp. Państwa Członkowskie byłyby zobowiązane do respektowania dwóch głównych celów związanych z oszczędnością energii oraz do zapewnienia, że dostawcy energii zaoferują usługi energetyczne na lata 2006-2012.

2.3 Pułap 1 % ogólnych oszczędności końcowego rocznego zużycia energii oznacza 1 % średniej ilości energii dystrybuowanej lub sprzedawanej klientom końcowym w ostatnich pięciu latach. Oszczędności te będą musiały być rejestrowane w poszczególnych sektorach: gospodarstwa domowe, rolnictwo, sektor handlowy i publiczny, transport oraz przemysł. Transport morski i powietrzny są wyłączone z powodów pomiarowych. Wyłącza się również energochłonne gałęzie przemysłu, które objęte są już dyrektywą dotyczącą handlu emisjami oraz dyrektywą dotyczącą Zintegrowanego Zapobiegania Zanieczyszczeniom i ich Kontroli (IPPC). Wszystkie rodzaje energii zostaną uwzględnione: od elektryczności i gazu ziemnego do usług ciepłowniczych i chłodzenia, paliw grzewczych, węgla i węgla brunatnego, produktów energetycznych rolnictwa i leśnictwa oraz paliw transportowych.

2.4 Pułap sektorowy ustanowiony jest dla sektorów publicznych Państw Członkowskich, które muszą zaoszczędzić 1,5 % energii rocznie, przede wszystkim dzięki zamówieniom publicznym sprzyjającym efektywności energetycznej. Oszczędności te przyczynią się do ogólnego rocznego celu oszczędności w wysokości 1 %.

2.5 Dostawcy energii zostaną zobowiązani do zaoferowania usług energetycznych. Dystrybutorzy energii i/lub przedsiębiorstwa zajmujące się detaliczną dostawą będą musiały włączyć usługi energetyczne w swoją działalność dystrybucji i sprzedaży energii, dopóki usługi te nie obejmą 5 % odbiorców. Jako alternatywę proponowane będą audyty energetyczne.

2.6 Nowa metoda obliczania pozwala na uwzględnienie działań podjętych wcześniej. Państwa Członkowskie mogą dokonywać pomiaru i weryfikacji wpływu istniejących już usług energetycznych i działań dążących do efektywności, które nie zostały wprowadzone przed 1991 r. Można również uwzględnić podatki od energii oraz kampanie informacyjne dotyczące oszczędności energii, jeżeli tylko są możliwe do wyliczenia i zweryfikowania.

2.7 Państwa Członkowskie zdecydują, których sektorów powinno to dotyczyć i w jakiej skali każdy z nich powinien przyczynić się do osiągnięcia krajowego celu oszczędności, jednakże wszystkim odbiorcom uprawnionym należy zaoferować jakąś formę usług energetycznych, program lub działania efektywności energetycznej.

2.8 Oszczędności zostaną obliczone jako kwota zmierzonych lub oszacowanych redukcji zużycia energii przez odbiorców końcowych, które wynikają z wprowadzenia usług energetycznych, programów efektywności energetycznej i innych uprawnionych działań. Państwa Członkowskie będą składać regularne sprawozdania z postępów w osiąganiu ustalonych celów. Przykłady uprawnionych usług energetycznych i wytycznych efektywności energetycznej, niezbędnych do dokonywania pomiarów i weryfikacji oszczędności energetycznych, przedstawione są w propozycji.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES już kilkakrotnie podkreślał znaczenie oszczędzania energii i ulepszonej efektywności energetycznej przez odbiorców końcowych dla osiągnięcia celu zrównoważonego rozwoju, a zwłaszcza dla zwalczania zmian klimatycznych. EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji, by poważnie skoncentrować się na tym zagadnieniu i zdecydowanie popiera cel efektywności energetycznej oraz niektóre wnioski w projekcie dyrektywy, jednak proponuje również własne poprawki.

3.2 W wielu Państwach Członkowskich zostały podjęte działania w tym zakresie i obecnie istnieje szeroka gama środków polityki energetycznej, praktycznych wyników i doświadczeń. Prawdopodobnie najbardziej rozpowszechnioną formą działalności w tej dziedzinie, co widać również na niektórych przykładach sektorowych na skalę UE, jest działalność dobrowolna odbywająca się w formie niezorganizowanej lub w oparciu o porozumienia.

3.3 Na szczeblu UE istnieją wymogi dotyczące oznaczania artykułów gospodarstwa domowego i innych oraz dyrektywa w sprawie zużycia energii w budynkach. Inne regulacje, takie jak dyrektywa w sprawie projektów urządzeń wykorzystujących energię, są nadal przygotowywane. Wiele innych polityk UE również popiera energooszczędność, co widać na przykładzie dyrektywy IPPC⁽¹⁾ i dyrektyw dotyczących podatków od energii. Niestety, polityki te zawierają działania, które znacznie zwiększają koszt energii. Uznaje się zatem, że wspierają one oszczędzanie energii, jednak wady wynikające z wyższych kosztów dla gospodarstw domowych oraz z obniżonej konkurencyjności przemysłu, przewyższają pozytywne skutki.

3.4 Działania mające na celu poprawę efektywności energetycznej różnią się od siebie ze względu na różne uwarunkowania lokalne i podjęte do tej pory działania. Skutki tych działań w odniesieniu do rynku wewnętrznego wydają się być ograniczone. W tym świetle ważne jest, by zgodnie z zasadą subsydiarności, dodatkowe działania na poziomie UE oferowały rzeczywistą wartość dodaną.

3.5 W swojej propozycji Komisja próbuje uwzględnić różnice i różnorodność działań. Jednak ze względu na istniejące przepisy krajowe i unijne, a zwłaszcza działania dobrowolne, zdaniem EKES, propozycja wymaga kilku modyfikacji w celu osiągnięcia optymalnej wartości dodanej w istniejących działaniach. Powinno się również określić spójność z innymi istotnymi wymogami, na przykład tymi, które zostały określone w dyrektywie w sprawie budownictwa.

3.6 Potencjał lepszej efektywności energetycznej został poddany wielu analizom. EKES w ogromnym stopniu zgadza się z Komisją w odniesieniu do prezentowanych liczb. Potencjał ten jest znaczny, ale należy spojrzeć na niego krytycznie uwzględniając realia ekonomiczne. Rentowność inwestycji przeznaczonych na efektywność została obliczona na podstawie porównania okresu zwrotu inwestycji, w stosunku do czasu jej trwania, co w praktyce często nie jest skuteczne. Na przykład, jeżeli dodatkowy koszt bardziej efektywnego systemu ogrzewania w domu jednorodzinnym ma okres zwrotu równy okresowi życia tego urządzenia, czyli dziesiątki lat, to jego potencjalny nabywca raczej nie uzna go za rentowną inwestycję. Podobnie, w małej firmie o ograniczonym budżecie na inwestycje wymiana wciąż działającej maszyny na urządzenie bardziej energooszczędne nie będzie miała pierwszeństwa nad przedsięwzięciem, które zwiększy ogólną produkcję i obrót.

(1) Zintegrowane Zapobieganie Zanieczyszczeniom i ich Kontrola

3.7 W świetle tego, określony w dyrektywie cel wzrostu efektywności energetycznej o 1 % rocznie jest bardzo ambitny, ale możliwy do osiągnięcia. Pułap 1,5 % w sektorze publicznym, który odnosi się głównie do zużycia energii w budynkach, może być bardzo kosztowny i trudny do osiągnięcia w niektórych Państwach Członkowskich w zaproponowanych ramach czasowych.

3.8 Głównym argumentem za ustanowieniem pułapu obowiązkowego jest jego silna rola motywacyjna. Istnieje jednak wiele argumentów przeciwko ustalaniu wiążącego pułapu.

3.8.1 Ze względu na różnice w minionych i obecnych działaniach jeden pułap oznaczałby różne koszty dla odbiorców energii w różnych Państwach Członkowskich. Pułapy ustalane indywidualnie dla poszczególnych Państw Członkowskich nie są możliwe do ustalenia ze względu na brak informacji, które można by porównać i użyć jako bazy obliczeniowej.

3.8.2 Kolejnym argumentem jest to, że ustalony pułap byłby postrzegany jako „kij”, a nie jako „marchewka”, co byłoby niewłaściwą informacją. Możliwości i korzyści wynikające z poprawy efektywności energetycznej powinny być przekazywane w sposób pozytywny i motywujący.

3.8.3 Baza danych dotycząca obecnego zużycia energii, efektywności energetycznej oraz skutków obecnych działań jest bardzo uboga w wielu Państwach Członkowskich. Metody obliczania oszczędności przedstawione w projekcie dyrektywy nie są wystarczająco dobrze określone. Elastyczność w tym zakresie może stanowić zaletę, jednak rezultaty są porównywalne i wiarygodne w stosunku do zamierzonego celu tylko wówczas, gdy zarówno dane bazowe, jak i metody obliczeniowe są wiarygodne i porównywalne.

3.8.4 EKES obawia się również, że suboptymalizacja, w tym przypadku efektywności energetycznej poprzez ustanawianie wiążących celów, nie służy dobrze optymalizacji celów ogólnych, takich jak całościowa efektywność gospodarki czy redukcja emisji gazów cieplarnianych w optymalny sposób.

3.9 Z wyżej wymienionych powodów, EKES nie popiera ustanawiania wiążącego pułapu oszczędności energii dla Państw Członkowskich. Minimalnym wymogiem, po którego spełnieniu będzie można ustanowić pułap, jest określenie w pełni zadawalających i wykonalnych metod obliczeniowych.

3.9.1 Zamiast ustanawiania optymalnych dla poszczególnych państw i wiążących pułapów, EKES proponuje, by Państwa Członkowskie były zobowiązane do stworzenia nowych bądź też zaktualizowania istniejących programów efektywności energetycznej, wraz z mechanizmami kontrolnymi. Zamierzone cele 1 % i 1,5 % dla sektora publicznego powinny dać się zastosować w przeciętnym Państwie Członkowskim.

3.10 Państwa Członkowskie muszą mieć swobodę podejmowania decyzji dotyczących celów i działań w różnych sektorach i rodzajach energii. Istotne jest jednak, by uwzględnić i włączyć wszystkie sektory i rodzaje energii stosownie do ich potencjału.

3.11 Postanowienia zawarte w projekcie dyrektywy dotyczące dokumentacji, weryfikacji i monitoringu (art. 4.5) oznaczają nakłady pracy, które mogą nie być proporcjonalne w stosunku do oczekiwanych korzyści. Rzetelność oceny tej pracy jest wątpliwa, ponieważ trudno jest jednoznacznie powiązać konkretny rodzaj działania z daną ilością zaoszczędzonej energii. Potrzebna jest metoda prostsza, bardziej jednoznaczna i niezawodna.

3.12 Te same rezultaty, do których zmierzają te działania obowiązkowe, osiągnąć można dzięki rozwiązywaniu podstawowych problemów informacyjnych i finansowych w bardziej bezpośredni sposób. Działania w tym kierunku określone są postanowieniami art. 8, dotyczącego ustanawiania właściwych systemów kwalifikacji, akredytacji i/lub certyfikacji usług energetycznych. Postanowienia te powinny być rozwijane i poszerzane. Należy rozwijać bardziej innowacyjne metody finansowania, takie jak niskooprocentowane pożyczki, które mogłyby stanowić pomoc w przypadkach długiego okresu zwrotu inwestycji, jak w przykładzie opisanym w punkcie 3.6.

3.13 Przewidziane powinny być również środki mające na celu wsparcie i rozwój istniejących i odnoszących skutek działań dobrowolnych. Zgodnie z art. 12, przykładami działań, które przynoszą dobre rezultaty i powinny być promowane przez Komisję, są: informacja na temat audytów energetycznych i ich dostępność, opracowanie audytów energetycznych dla małych i średnich przedsiębiorstw lub konkretnych typów działalności oraz wspieranie kształcenia ludzi tak, by mogli spełniać rolę zarządców energii.

3.14 Zamiast zajmować się szeroko zakrojoną sprawozdawczością, Komisja mogłaby wesprzeć Państwa Członkowskie w ich staraniach osiągnięcia lepszej efektywności energetycznej, pomagając im stworzyć lepszą bazę informacyjną, zarówno w Państwach Członkowskich, jak i na użytek własny. Należałoby również sporządzić dogłębną analizę barier, które obecnie stoją na przeszkodzie większej efektywności energetycznej. Komisja mogłaby także promować współpracę i wymianę dobrych praktyk pomiędzy Państwami Członkowskimi.

3.15 Taka propozycja, wpływająca na rynki i koszty dla użytkowników, powinna zostać poddana należytej ocenie oddziaływania. Ponieważ ocena taka nie została dokonana na etapie przygotowawczym, EKES wzywa do niezwłocznego wykonania takiej oceny, zanim zostaną podjęte decyzje w Radzie i Parlamencie.

3.16 Komisja przedstawia propozycję wprowadzenia na późniejszym etapie systemu tzw. białych certyfikatów. Taki system mógłby funkcjonować wyłącznie, jeżeli wprowadzone zostałyby wiążące zobowiązania do oszczędzania energii lub osiągnięcia efektywności energetycznej. EKES nie popiera wprowadzania wiążących zobowiązań dla osiągnięcia tego celu, i dlatego nie może również poprzeć wprowadzenia białych certyfikatów. Ponadto, funkcjonowanie zarówno handlu emisjami i handlu zielonymi certyfikatami powinno być dokładnie monitorowane i ocenione, zanim pojawią się jakiegokolwiek projekty nowych planów działań na już wystarczająco skomplikowanym rynku energii.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 W artykule 3, tj. w definicjach, pojęcie usług energetycznych powinno być określone bardziej jednoznacznie. Należy również ponownie przemyśleć próg 50 GWh w definicji „małych dystrybutorów i przedsiębiorstw zajmujących się detaliczną sprzedażą energii”, gdyż z praktycznego punktu widzenia może on być zbyt niski.

4.2 Artykuł 4 powinien zostać poprawiony zgodnie z Uwagami Ogólnymi niniejszej opinii.

4.3 Artykuł 6 lit. a) i 10 lit. b): Pożądana jest coraz większa ilość usług energetycznych. EKES jednakże nie zgadza się ze zdaniem Komisji na ten temat, że usługi te powinny być świadczone wyłącznie przez dystrybutorów energii i przedsiębiorstwa zajmujące się sprzedażą detaliczną energii, oraz że ich koszt powinien być zawarty w cenach dystrybucji i sprzedaży, dopóki nie nastąpi pewna penetracja rynku. Już teraz usługi energetyczne świadczone są także przez przedsiębiorstwa innego rodzaju, takie jak przedsiębiorstwa konserwatorskie, konsultanci i dostawcy usług energetycznych (Energy service companies- ESCO) — a rynek tych usług musi być otwarty dla każdego na równych zasadach. Propozycja zaoferowania nieodpłatnie usług 5 % odbiorców kosztem wszystkich odbiorców jest niesprawiedliwa wobec konsumentów oraz dyskryminuje innych dostawców.

4.4 W art. 7 należy sprecyzować pojęcie „odbiorcy uprawnionego”.

4.5 Art. 10 lit. a): Trudno jest stwierdzić, jak należy ustalić taryfy przesyłu energii, by promowały efektywność energetyczną. Trudno jest również zrozumieć odnośne mechanizmy przykładów przytoczonych w tym ustępie.

4.6 Wymogi pomiarowe, o których mowa w art. 13, mogą okazać się bardzo kosztowne, a koszty te ostatecznie zawsze będzie ponosił odbiorca. Należy zatem z rozwagą podchodzić do działań dotyczących ewidencji zużycia energii.

Bruksela, 28 października 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działań w celu zabezpieczenia niezawodności zaopatrzenia w energię elektryczną i inwestycji infrastrukturalnych

COM(2003) 740 final -2003/0031 (COD)

(2005/C 120/22)

W dniu 23 stycznia 2004 r. na mocy art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Rada 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, przyjęła swą opinię dnia 5 października 2004 r. Sprawozdawczynią była **Ulla Brigitta Sirkeinen**.

Na 412 sesji plenarnej w dniach 27 i 28 października 2004 r. (posiedzenie z dn. 28 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 134 do 7, przy 13 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Kontekst

1.1 Polityka energetyczna UE kierowała się w ostatnich latach zasadniczo następującymi trzema nadrzędnymi celami:

- urzeczywistnienie efektywnego otwarcia rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego,
- zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię oraz
- realizacja wymagających celów ochrony środowiska, a w szczególności przeciwdziałanie zmianom klimatycznym.

Kluczową funkcję mają w tym względzie m.in. zaktualizowane dyrektywy dotyczące energii elektrycznej i gazu ziemnego, które przewidują otwarcie rynków dla odbiorców przemysłowych od lipca 2004 roku, zaś dla wszystkich odbiorców od roku 2007. W opublikowanej w 2001 roku Zielonej Księdze w sprawie bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię podkreślono, że ważnym instrumentem dla zagwarantowania bezpieczeństwa zaopatrzenia i przeciwdziałania zmianom klimatycznym jest zarządzanie popytem.

1.2 Niezawodne zaopatrzenie w energię po akceptowalnych kosztach jest ważną przesłanką dla wzrostu gospodarczego i dobrobytu obywateli Europy. Dlatego też w swoich opiniach Komitet popiera cele i założenia Komisji.

1.3 Rynki energetyczne UE nie funkcjonują jednakże zgodnie z wymienionymi wyżej celami. Jest to być może też zrozumiałe z tego względu, że odnośne przepisy prawne mają zostać dopiero wkrótce wdrożone. Według Komisji niniejsze projekty legislacyjne prawne powinny stanowić uzupełnienie obowiązujących przepisów prawnych i prowadzić do likwidowania ich obecnych oraz przyszłych wad.

1.4 Istotnym przyczynkiem do opracowania Pakietu Energetycznego była awaria sieci energetycznej we Włoszech we wrześniu 2003 r., jak również inne podobne zdarzenia w Europie i USA. Powodem tej awarii sieci energetycznej była seria kolejnych awarii operacyjnych na skutek załamania się nadmiernie obciążonej sieci w Szwajcarii. Jednocześnie okazało

się, że są problemy w koordynacji pomiędzy dystrybutorami. Należy wyciągnąć z tego zdarzenia istotne wnioski. Na otwartym rynku zwiększy się jeszcze bardziej presja, a związane z tym problemy potencjalnie wzrosną.

1.5 Zaskakujące jest to, że Komisja mówi tylko o bezpośredniej przyczynie awarii energetycznych. Niektóre kraje i regiony nie dysponują wystarczającymi zdolnościami wytwarzania energii elektrycznej i są stale zdane na import dużej ilości energii elektrycznej z regionów graniczących a także i bardziej odległych, mających nadprodukcję. Transgraniczny handel energią elektryczną na wspólnym rynku jest korzystny z punktu widzenia skutecznego pokonywania wahań podaży i popytu, przyczynia się zatem do bezpieczeństwa zaopatrzenia i promuje konkurencję. Jednak nie może on i nie powinien służyć wyrównywaniu niedostatecznych mocy wytwórczych w niektórych segmentach rynku.

1.6 Według Komisji wzrastający popyt bez odpowiednio wzrastającej podaży prowadzi na zdrowym rynku do wzrostu cen. Teoretycznie konsumenci reagują na wzrastające ceny ograniczeniem konsumpcji, jednakże elastyczność cenowa na rynkach energii elektrycznej jest z różnych powodów słaba. Od określonego pułapu cenowego oplaca się inwestować w zwiększenie podaży, przez co ciągły wzrost cen zostaje zatrzymany. Bez dostatecznych inwestycji ceny jednak ciągle rosną i prowadzą, przynajmniej w krótko- i średnioterminowej perspektywie, do poważnych problemów dla konsumentów, dla konkurencji przemysłowej i tym samym dla całych gospodarek. Szczególnym problemem w przypadku inwestycji w wytwarzanie energii jest to, że nie można szybko zareagować na sygnały cenowe, gdyż procedury planowania, wydawania zezwoleń i realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych wymagają czasu. Chociaż w niektórych przypadkach rynki transakcji terminowych mogą do pewnego stopnia złagodzić ten problem, praktyki te są zbyt świeże, by mogło to gwarantować szanse ich powodzenia.

1.7 UE zdecydowała o otwarciu swoich rynków energii elektrycznej i gazu na konkurencję. Panują jednak obawy, czy na takim otwartym rynku będzie też wystarczająco dużo inwestycji, w szczególności inwestycji w moce obciążenia szczytowego. Dyrektywa w sprawie jednolitych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek monitorowania równowagi między podażą a popytem i w razie potrzeby do dodatkowego zamówienia potrzebnych mocy wytwórczych. Państwa Członkowskie są odpowiedzialne za ogólną strukturę swojego systemu zaopatrzenia w energię oraz za wybór nośników energii i pozostaje to nie zmienione również w projekcie Traktatu Konstytucyjnego.

1.8 Powodem niedostatecznych inwestycji są zarówno niedoskonałości rynku (niewystarczające uwzględnianie potrzeb długofalowych, czynników ekologicznych, regionalnych, terytorialnych itd.), jak i niedostateczna konkurencja, brak stabilnych ram prawnych, uciążliwe procedury udzielania zezwoleń i/lub negatywne stanowisko opinii publicznej. Wymaganie, aby z sieci przesyłowej uczynić niezależną jednostką gospodarczą (*unbundling*), oznacza, że będzie ona zarządzana bez ambicji, ponieważ innowacje i tworzenie wartości dodanej leżą po stronie usług świadczonych klientom. Utkwiwszy zatem pomiędzy ustalonymi przez urzędy nadzoru opłatami za przesył a kosztami i inwestycjami narzucanymi przez klientów-użytkowników, sieć przesyłowa nie ma możliwości rozwoju ani nie dostrzega jego konieczności.

1.9 Efektywne wykorzystanie energii przez odbiorców końcowych oraz działania w zakresie oszczędności energii są już od dawna uznawane za ważny aspekt rynku energetycznego. Mniejsze zużycie energii oznacza oszczędność kosztów i przyczynia się bezpośrednio zarówno do bezpieczeństwa zaopatrzenia jak i często do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych dzięki zmniejszeniu zapotrzebowania na wytworzenie energii i na inwestycje w nowe moce wytwórcze i przesyłowe. Duży potencjał w tym kontekście kryją w sobie nowe technologie, należy więc podejmować kroki w celu promocji ich rozwoju i wprowadzania ich na rynek.

1.10 Komisja zwraca uwagę na to, że nie wolno w związku z tym zaniedbywać uwzględnienia aspektu równowagi między podażą a popytem. Przeciążenie sieci przesyłowych należy zrzucić na karb wzrostu popytu, któremu można przeciwdziałać poprzez odpowiednie nim zarządzanie. Konieczne są jednak również właściwe zachęty do inwestowania w sieci przesyłowe i w wytworzenie energii elektrycznej.

1.11 Według Komisji cały wzrost popytu na energię elektryczną zostanie zbalansowany przez odpowiednie zarządzanie popytem, zaś nowe inwestycje są potrzebne jedynie przy zastępowaniu urządzeń, które doszły już do końca swojej żywotności. Komisja wychodzi z założenia, że będzie się to odbywać głównie przy pomocy odnawialnych źródeł energii i niedużych urządzeń kogeneracyjnych (elektrociepłownie).

1.11.1 Komitet nie zgadza się w ogóle z takim opisem przyszłych tendencji i wymogów w sektorze energetycznym. Od

komunikatu w sprawie inwestycji w infrastrukturę należałoby oczekiwać o wiele bardziej jasnych i praktycznych informacji na temat przyszłych tendencji i potencjałów, tym bardziej, że istnieją szczegółowe informacje i scenariusze, a Komisja dysponuje materiałem przez siebie opracowanym. Nikomu nie posłuży to, jeżeli będziemy unikać bardziej jasnych, realistycznych, być może dla wielu — niepopularnych podstawowych informacji.

1.11.2 Przy pomocy ogólnej kalkulacji można unaocznic sobie rząd wielkości problemu i niezbędnych rozwiązań: Popyt na energię elektryczną w UE wykazuje obecnie roczną stopę wzrostu w wysokości 1-2 %. Celem UE w zakresie zwiększenia wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii jest roczna stopa wzrostu poniżej 1 % rocznie. Proponowany cel efektywności energetycznej zredukowałby roczny wzrost o 1 %. Poprzez zastosowanie odnawialnych źródeł energii i działania w zakresie oszczędności energetycznej można by więc zrekomensować wzrost popytu, a oprócz tego trzeba by było być może zastąpić o wiele mniej niż 1 % istniejących mocy wytwórczych rocznie. Żywotność elektrowni ocenia się na 30 do 50 lat, z czego teoretycznie wynika, że ich wymiana musi następować w tempie średnio 3 % rocznie. Według Międzynarodowej Agencji Energetycznej (IEA) UE będzie w ciągu najbliższych 20 lat potrzebowała nowych elektrowni o łącznej mocy 200.000 MW.

2. Propozycja Komisji

2.1 Celem zaproponowanej dyrektywy jest wspieranie inwestycji w europejskim sektorze energetycznym, mając na celu wzmacnianie konkurencji i przeciwdziałanie przerwom w dostawie energii elektrycznej. Podkreśla się konieczność jasnych ram prawnych UE dla prawidłowego funkcjonowania konkurencyjnego rynku wewnętrznego energii elektrycznej, na którym dzięki ogólnej, przejrzystej i niedyskryminującej polityce zapewni się bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię elektryczną i odpowiedni poziom powiązań między Państwami Członkowskimi.

2.2 W projekcie dyrektywy wymaga się od Państw Członkowskich,

— by stworzyły jasno zdefiniowaną koncepcję równowagi podaży i popytu, obejmującą cele w zakresie ustanowienia wielkości docelowych w odniesieniu do rezerw mocy wytwórczych bądź też działania alternatywne, takie jak działania zorientowane na sferę popytu oraz

— by sformułowały normy w zakresie bezpieczeństwa sieci przesyłowych i dystrybucyjnych.

2.3 Operatorzy sieci przesyłowych muszą przedkładać swojemu krajowemu urzędowi regulacji energetyki roczną/wieloletnią strategię inwestycyjną. Urząd regulacyjny może dodać do tej listy ważne przedsięwzięcia inwestycyjne o znaczeniu transgranicznym.

2.4 Urząd regulacyjny przedkłada streszczenie tych propozycji inwestycyjnych Komisji, która z kolei rozpatruje je wraz z Europejską Grupą Regulatorów Energii Elektrycznej i Gazu (ERGEG) przy uwzględnieniu kierunków rozwoju sieci transeuropejskich o priorytetowym znaczeniu dla interesu wspólnotowego.

2.5 Urząd regulacyjny może interweniować celem przyspieszenia realizacji projektów i w razie potrzeby przeprowadzenia przetargów na realizację określonych prac, jeśli operator sieci przesyłowej nie jest w stanie bądź nie chce tych przedmiotowych prac wykonać.

3. Uwagi ogólne

3.1 Dyrektywa w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz rozporządzenie w sprawie transgranicznego handlu energią elektryczną stanowią główne ramy prawne zliberalizowanego rynku wewnętrznego energii elektrycznej. Mają one wejść w życie 1 lipca 2004 r. Aby zapewnić inwestorom i innym uczestnikom rynku niezbędne bezpieczeństwo prawne, które jest kluczowe dla dobrego klimatu inwestycyjnego, należało będzie do wszelkich zmian tychże ramowych uregulowań prawnych podchodzić z najwyższą ostrożnością.

3.2 Sama Komisja odnosi się w miarę wyraźnie do kwestii, dających powód do zaniepokojenia odnośnie bezpieczeństwa zaopatrzenia i do przedłożenia projektu dyrektywy. W projekcie dyrektywy powodów tych się jednak bezpośrednio nie wymienia.

3.3 Pierwszym z tych powodów jest niedostateczna moc wytwórcza w niektórych obszarach/Państwach Członkowskich Unii wynikająca z orientacji polityki energetycznej. Komisja opisuje tę problematykę pod kątem mocy rezerwowych, jednakże dotyczy to również kwestii mocy wytwórczych przy obciążeniu podstawowym.

3.4 Drugim powodem jest niedostateczna konkurencja wynikająca z tego, że w niektórych Państwach Członkowskich brak jest woli politycznej do przeciwdziałania monopolom, oligopolom, czy też dominującym pozycjom przedsiębiorstw na rynku. Komisja przyjmuje to do wiadomości i zwraca uwagę na to, że ma ograniczone możliwości ingerowania w tym zakresie. Wybraną opcją, do której dąży, jest wspieranie konkurencji ze strony operatorów z innych Państw Członkowskich poprzez zapewnienie wystarczających zdolności wzajemnych powiązań sieciowych.

3.5 Trzeci powód polega na braku gotowości bądź zdolności niektórych operatorów sieci przesyłowych do wdrażania istniejących wytycznych w zakresie transgranicznego handlu energią elektryczną, mimo że wytyczne te zostały uzgodnione dobrowolnie pomiędzy samymi organizacjami zrzeszającymi operatorów sieci. Nasuwa się pytanie, czy przyczyna tego nie

leży w czasem w niedostatecznym podziale pomiędzy działalnością w zakresie wytwarzania energii a usługami przesyłu.

3.6 Największą przeszkodą dla inwestycji w sieci przesyłowe jest opór polityczny i sprzeciw opinii publicznej wobec inwestowania w tego rodzaju przedsięwzięcia przesyłowe. W niektórych Państwach Członkowskich odrzuca się prawie wszelkie formy wytwarzania energii. Prawo obywateli do tego, by móc wypowiedzieć się w sprawie dotyczących ich bezpośrednio przedsięwzięć, jest istotnym prawem podstawowym. Przyczynia się jednakże do tego, że procedury planowania i podejmowania decyzji stają się bardzo uciążliwe i czasochłonne, stawiając pod znakiem zapytania realizację nawet najbardziej pilnych i koniecznych projektów.

3.7 Zasadniczą kwestią tej dyrektywy, wymagającą rozwiązania na szczeblu UE, jest zagwarantowanie w ten czy inny sposób, by na warunkach rynkowych było dostatecznie dużo inwestycji we wzajemne połączenia sieciowe.

3.8 W projekcie dyrektywy przyznaje się regulatorom prawo do interweniowania poprzez zmianę planów inwestycyjnych operatorów sieci przesyłowych poprzez żądanie realizacji określonej inwestycji i wreszcie poprzez rozpisanie zamówienia publicznego. Tym samym propozycja idzie dalej niż dyrektywa w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej, która zobowiązuje do monitorowania równowagi pomiędzy zdolnościami wytwórczymi a zapotrzebowaniem na energię elektryczną i przewiduje w razie potrzeby możliwość rozpisania zamówienia na dodatkowe moce wytwórcze. Chcąc uniknąć zbyt częstych zmian przepisów i przeregulowania prawa, nie powinno się zmieniać odnośnych przepisów prawa, zanim nie zbierze się wystarczająco dużo doświadczeń w zakresie funkcjonowania obecnie obowiązujących przepisów.

3.9 Niektóre części treści projektu dyrektywy jak np. postanowienia ogólne w artykule 3, są podstawowym składnikiem każdej rozsądnej krajowej polityki energetycznej i znajdują szerokie zastosowanie. Zawarcie ich w dyrektywie może prowadzić do powstania zamętu kompetencyjnego.

3.10 Komisja powinna się zająć ewentualnie kwestią zarządzania popytem. Zapewnienie odbiorcom energii, w szczególności odbiorcom energii średniej wielkości, lepszych możliwości reagowania na wahania cen hurtowych energii elektrycznej powinno przyczynić się do obniżenia obciążeń szczytowych.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Artykuł 4: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera te uregulowania, gdyż pierwszy ustęp mówi o tym, że wszyscy operatorzy sieci przesyłowych muszą się stosować do wytycznych europejskiej organizacji operatorów systemu przesyłowego (ETSO).

4.2 Artykuł 5: Zdaniem Komitetu artykuł ten wprowadza zamęt co do kompetencji Komisji i Państw Członkowskich. Zasadniczo i bez wnikania w kontekst EKES uważa wyszczególnione w tym artykule działania za niezbędny składnik rozsądnej krajowej polityki energetycznej.

4.3 Nie jest całkowicie jasne, co kryje się za pojęciem „moce rezerwowe” w drugiej części artykułu 5 ust. 1. Artykuł ten powinien obejmować tylko krótkofalowe rezerwy techniczne, które są niezbędne dla niezawodności systemu.

4.4 Artykuł 6: Ciężko jest zrozumieć związek między inwestycjami w sieci przesyłowe i dystrybucyjne a zarządzaniem

poprytem, w szczególności w artykule 6 ust. 1. Jeśli chodzi o wymogi, o których mowa w artykule 6 ust. 2, to powinny one w miarę możliwości zostać uwzględnione przede wszystkim przy ustalaniu procedur dla taryf dostępu do sieci. Jak stwierdzono w już punkcie 3.7, w artykule 6 ust. 2 powinny zostać uwzględnione działania mające na celu wzajemne transgraniczne powiązania sieciowe.

4.5 Artykuł 7: Z powodów przedstawionych w punkcie 3.8 EKES odrzuca działania zaproponowane w tym artykule.

Bruksela, 28 października 2004 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego
Anne-Marie SIGMUND

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujący tekst opinii sekcji został odrzucony na rzecz poprawek uchwalonych na sesji plenarnej, lecz otrzymał przynajmniej jedną czwartą oddanych głosów:

Punkt 1.8, ostatnie zdanie:

Częste zmiany stanu prawnego, a w szczególności przepisów prawnych, umożliwiających interwencję sfery publicznej na rynkach, nie służą niezbędnej stabilności ramowych warunków prawnych, a — wręcz przeciwnie — zwiększają ryzyko inwestycyjne, prowadzą do opóźniania się inwestycji i powodują wzrost cen.

Wynik:

78 głosów za usunięciem tego zdania, 67 przeciw i 9 głosów wstrzymujących się.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy

(2005/C 120/23)

Dnia 29 września 2004 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*.

Z uwagi na pilny charakter prac Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny na 411. sesji plenarnej w dniach 15-16 września 2004 r. postanowił powołać na sprawozdawcę generalnego Henriego MALOSSE'A. Na 412. sesji plenarnej w dniach 27-28 października 2004 r. (posiedzenie z dnia 28 października 2004 r.) Komitet stosunkiem głosów 166 do 4 przy 6 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 W swej opinii z dnia 24 września 2003 r. ⁽¹⁾ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny poparł projekt Traktatu Konstytucyjnego, podkreślając, że po osiągnięciu oczekiwanego porozumienia między państwami członkowskimi poważnym wyzwaniem będzie zdobycie dla niego poparcia obywateli i społeczeństwa obywatelskiego państw członkowskich Unii.

1.2 Obecnie znaleźliśmy się właśnie na tym etapie: we wszystkich krajach Unii trwa dyskusja nad ratyfikacją Traktatu, niezależnie od przyjętego sposobu ratyfikacji (przez parlament lub w drodze referendum).

1.3 W tym momencie historycznym o decydującym znaczeniu dla przyszłości integracji europejskiej należy zachęcać wszystkich do wykroczenia poza interesy osobiste, branżowe, zawodowe, lokalne czy krajowe. Traktat oceniać należy w świetle jego całkowitego politycznego znaczenia w procesie zapoczątkowanym 50 lat temu przez założycieli Wspólnot Europejskich.

1.4 EKES pragnie w związku z tym wyrazić swe zadowolenie z inicjatywy Komisji ds. Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego, która postanowiła zasięgnąć jego opinii w sprawie Traktatu Konstytucyjnego. Zamierza w pełni wykorzystać tę okazję, przekazując:

- **czytelne przesłanie** dla zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiemu Unii na temat treści i znaczenia Traktatu Konstytucyjnego;
- **zalecenia** dotyczące strategii komunikacji społecznej, jaką należy przyjąć w celu zmobilizowania poparcia społeczeństwa obywatelskiego dla Traktatu Konstytucyjnego.

2. Czytelne przesłanie

2.1 Metoda działania Konwentu jako krok naprzód w demokracji integracji europejskiej

2.1.1 Już sam tryb prac nad Traktatem Konstytucyjnym – mianowicie powierzenie ich Konwentowi złożonemu w większości z parlamentarzystów poszczególnych krajów i deputowanych europejskich – stanowi sam w sobie osiągnięcie i

zasługuje na podkreślenie w oczach obywateli. Znaczny postęp – także w porównaniu z trybem tworzenia prawa konstytucyjnego w większości Państw Członkowskich – stanowiła również dbałość o zaangażowanie w te prace zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego poprzez przesłuchania, konsultacje i udział obserwatorów wybranych przez partnerów społecznych i EKES. EKES proponował skądinąd w swojej opinii z 24 września 2003 r. ⁽²⁾ sposoby zwiększenia w przyszłości udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym.

2.1.2 Konferencja Międzyrządowa wprowadziła pewne niekorzystne zmiany, nie wypaczając jednak tekstu zaproponowanego przez Konwent. Traktat Konstytucyjny jest wynikiem porozumienia wszystkich formacji politycznych – owocem prawdziwie demokratycznej debaty.

2.1.3 Choć Konwent nie miał uprawnień ustawodawczych z uwagi na niejednorodny charakter UE jako Unii państw i narodów, jego działalność stanowiła niewątpliwie przełom w porównaniu z wcześniejszymi praktykami, całkowicie ignorującymi reprezentację parlamentarną i społeczeństwo obywatelskie.

2.1.4 Odrzucenie Traktatu Konstytucyjnego oznaczałoby porażkę metody zastosowanej w jego tworzeniu. Należy więc koniecznie dążyć do usankcjonowania tej metody (co zresztą przewiduje Traktat Konstytucyjny).

2.1.5 W związku z tym EKES, który brał udział w pracach Konwentu, popiera Traktat jako uzasadniony i zwraca się do wszystkich członków Konwentu i obserwatorów, którzy złożyli swój podpis pod tekstem, aby postąpili tak samo.

2.2 Rewolucyjne znaczenie Konstytucji w dziejach integracji europejskiej

2.2.1 Konstytucja stwarza nowe ramy funkcjonowania Unii. Składa się ona z trzech głównych części, z których dwie stanowią zupełną nowość: pierwsza część określa zasady i wartości leżące u podstaw Unii, a druga – prawa podstawowe obywateli. Część trzecia określa i aktualizuje polityki wspólnotowe ustanowione w poprzednich traktatach.

⁽¹⁾ por. Dziennik Urzędowy C 10 z 14/01/2004, str. 43.

⁽²⁾ por. przypis na str. 1.

2.2.2 Konstytucja umożliwia zastąpienie obowiązujących traktatów jednolitym, kompletnym tekstem, ułatwiając każdemu obywatelowi dostęp do zasad funkcjonowania UE i zrozumienie ich.

2.2.3 Konstytucja nie zastępuje konstytucji państw członkowskich, lecz z nimi współistnieje. Obowiązywać będzie na całym terytorium Unii Europejskiej.

2.2.4 O ile treść Traktatu Konstytucyjnego nie jest rewolucyjna w ścisłym tego słowa znaczeniu, nadanie mu formy konstytucji oznacza przełom w zbiorowej świadomości narodów Europy, skupiając ją wokół wspólnego dążenia i losu. Obowiązkiem EKES jest popularyzowanie tego osiągnięcia integracji europejskiej.

2.3 *Bardziej demokratyczna Unia, uznająca w obywatelach podmioty integracji europejskiej (Część I Traktatu)*

2.3.1 Cel Traktatu Konstytucyjnego jest jasny: chodzi o powołanie unii politycznej w imieniu obywateli i państw Europy.

2.3.2 Zasadnicze zadania Unii zostają skupione wokół głównych oczekiwań obywateli Europy. Za cele Unii wyraźnie uznane zostają pełne zatrudnienie, wysoko konkurencyjna społeczna gospodarka rynkowa oraz wysoki poziom ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego. Unia stawia sobie również za cel wspieranie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz solidarności między Państwami Członkowskimi, jak również zapewnienie obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

2.3.3 Wyraźnie zwiększona zostaje demokratyczna legitymacja procesu decyzyjnego.

2.3.3.1 Poszerzeniu ulegają kompetencje Parlamentu Europejskiego jako organu współdzielącego uprawnienia legislacyjne. Zmiana ta może przyczynić się do poprawy wizerunku tej instytucji w oczach obywateli.

2.3.3.2 Parlamenti krajowe otrzymują nowe uprawnienia, stanowiące zabezpieczenie przed nadmiarem regulacji na szczeblu europejskim. Komisja ma bowiem obowiązek powiadamiania ich o każdej nowej inicjatywie, a tzw. mechanizm wczesnego ostrzegania nadaje im prawo nadzoru nad przestrzeganiem zasady subsydiarności.

2.3.4 Obywatele będą mieli możliwość uzyskiwania informacji o stanowisku zajęтым przez ich rządy na forum Rady, gdyż Radę w działaniach legislacyjnych obowiązywać będzie przejrzystość.

2.3.5 Po raz pierwszy w historii demokracja uczestnicząca uznana zostaje za podstawową zasadę funkcjonowania Unii jako niezbędne uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej.

2.3.5.1 Działanie instytucji europejskich powinno zyskać na spójności i przejrzystości dzięki utrzymywaniu przez nie otwartego i stałego dialogu z reprezentatywnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Można między innymi liczyć na to, że konsultacje z zainteresowanymi stronami pozwolą zapobiec powstawaniu przepisów nadmiernie drobiazgowych lub nie nadających się do stosowania w praktyce. Komisja będzie również obowiązana do dokładniejszej analizy gospodarczych i społecznych konsekwencji swych propozycji, w tym również na szczeblu regionalnym i lokalnym.

2.3.5.2 Jedną z wielkich nowości zawartych w Konstytucji jest prawo inicjatywy obywatelskiej. Obywatele europejscy w liczbie co najmniej miliona, pochodzący ze znaczącej liczby państw członkowskich, będą odtąd mogli występować do Komisji Europejskiej o przedłożenie propozycji ustawodawczej zgodnej z ich oczekiwaniami.

2.3.6 Rola partnerów społecznych zostaje potwierdzona jako kluczowy element życia demokratycznego Unii przy poszanowaniu niezależności dialogu społecznego.

2.3.7 Wprowadzenie tej nowej części (Części I) powinno służyć zmniejszeniu deficytu demokratycznego w rozszerzającej się Unii Europejskiej.

2.4 *Unia zdolna lepiej chronić podstawowe prawa obywateli Europy (Część II Traktatu)*

2.4.1 Konwent, powszechnie uznany jako ciało dysponujące legitymacją demokratyczną, opracował Kartę Praw Podstawowych. W powstawanie tekstu Karty walny wkład wniosły organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

2.4.2 Karta jest uznawana za ważny krok naprzód, gdyż obejmuje ona – nie rozbijając ich na odrębne kategorie – wszystkie rodzaje praw jednostkowych i zbiorowych (prawa obywatelskie i polityczne, prawa socjalne i ekonomiczne); wprowadza również pewną innowację, przyznając obywatelom bardziej „współczesne” prawa (związane z rozwojem zrównoważonym, ochroną konsumentów, równością płci, bioetyką, ochroną danych osobowych itp.).

2.4.3 Prawa podstawowe obywateli stanowią integralną część Traktatu Konstytucyjnego, a nie preambułę.

2.4.4 Włączenie Europejskiej Karty Praw Podstawowych do Traktatu, którego domagało się wiele europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, ma istotne znaczenie, nadaje im bowiem moc prawną.

2.4.5 W praktyce oznacza to, że obywatele będą korzystali z lepszej ochrony prawnej. Będą oni mogli odtąd powoływać się na Kartę przed każdym sądem krajowym, zaskarżając decyzje podejmowane przez instytucje europejskie i przez państwa członkowskie stosujące prawo wspólnotowe.

2.4.6 EKES, który uczestniczył w kształtowaniu Europejskiej Karty Praw Podstawowych, uważa jej włączenie do Traktatu za znaczące osiągnięcie w ochronie praw osób fizycznych i prawnych.

2.5 Unia zdolna spełniać aspiracje obywateli dzięki metodzie wspólnotowej i wspólnych politykach (Część III Traktatu)

2.5.1 Obowiązujące obecnie traktaty, a w szczególności metoda wspólnotowa, sprawdziły się w szerokim zakresie. Dlatego Część III Konstytucji zachowuje główne postanowienia obowiązujących traktatów w sprawie wspólnych polityk Unii, rozszerzając zasadę większości kwalifikowanej na około dwadzieścia dziedzin, w których obowiązywała dotąd jednomyślność. Ponadto uznaje się w niej oficjalnie współdecydowanie jako „zwykłą procedurę ustawodawczą” wzmocniając w ten sposób uprawnienia Parlamentu Europejskiego. Dzięki temu większość decyzji Unii w sprawie wspólnych polityk będzie można podejmować w sposób bardziej skuteczny i bardziej demokratyczny.

2.5.2 W części III Traktatu sformułowane są główne zasady dotyczące dziedzin, w których Państwa Członkowskie postanowiły połączyć swe zasoby lub podjąć współpracę. Treść polityk nie zostaje jednak określona raz na zawsze: zależy ona od decyzji – a więc i woli – rządów i większości w Parlamencie Europejskim.

2.5.3 Jednym z przykładów jest polityka społeczna – chodzi o wprowadzenie ogólnej klauzuli (tzw. „klauzuli społecznej”), zgodnie z którą Unia w kształtowaniu i realizowaniu polityk musi uwzględniać „wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, z zapewnieniem odpowiedniej ochrony socjalnej, z walką z wykluczeniem społecznym, jak również ze wspieraniem wysokiego poziomu kształcenia ogólnego i zawodowego oraz ochrony zdrowia ludzkiego”. Podobnie rzecz się ma z walką z dyskryminacją i wykluczeniem we wszelkich postaciach oraz z uznaniem roli usług świadczonych w ogólnym interesie we wspieraniu spójności społecznej i terytorialnej Unii czy też, jak to już zostało ujęte w Traktacie, z uwzględnieniem wymiaru ekologicznego i wymogów ochrony konsumentów.

2.5.4 Trudność związana z pozyskaniem poparcia ogółu obywateli Traktatu Konstytucyjnego wynika właśnie z faktu, że są oni przyzwyczajeni do tego, iż zasięga się ich opinii na temat działań, jakie należy prowadzić czy projektów politycznych, ale nie ram funkcjonowania. Aby zmobilizować ogół społeczeństwa, niezbędne jest rozpoczęcie debaty nad tym, co obywatele i Państwa Członkowskie chcą robić na podstawie jasno sformułowanych w Konstytucji zasad, wartości i zasad funkcjonowania.

2.5.5 Dlatego też EKES pragnie powiązania Traktatu Konstytucyjnego na tym etapie ze strategią lizbońską, której średniookresowy przegląd wkrótce nastąpi. Strategia ta powinna zostać zaprezentowana w debatach, ponieważ wnosi on wizję przyszłości dla wszystkich obywateli Europy – konkurencyjność, pełne zatrudnienie, dzielenie się wiedzą, inwestowanie w kapitał ludzki, wzrost gospodarczy, ale również ochrona warunków i jakości życia dzięki rozwojowi zrównoważonemu. Aktualnie strategia ta szwankuje, ponieważ instrumenty jej wprowadzania w życie są niedostateczne i wciąż nie dba się o zaangażowanie w nią obywateli i społeczeństwa obywatelskiego. Konieczne są więc na tym etapie nowe impulsy i nowe inicjatywy wspólnotowe, które nadadzą wiarygodność gospodarstwu i społecznemu projektowi Unii.

2.5.6 W swej opinii dla Rady ⁽³⁾ EKES nalega, by średniookresowy przegląd strategii lizbońskiej doprowadził do jej przekazania w ręce obywateli i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Przegląd ten uznać należy za niepowtarzalną okazję przekazania im wyraźnego komunikatu politycznego dotyczącego zawartości projektu Unii.

2.5.7 Konieczne jest uświadomienie obywatelom, że dzięki demokratycznym osiągnięciom Konstytucji mogą oni sami decydować o tym, jakie konkretnie polityki i działania powinna wdrażać Unia, by spełnić ich oczekiwania, a „nie” dla Traktatu Konstytucyjnego oznacza utrwalenie traktatów w obecnym brzmieniu.

2.6 Konieczność zmobilizowania poparcia europejskiego społeczeństwa obywatelskiego dla osiągnięcia Traktatu Konstytucyjnego, aby przezwyciężyć jego słabości

2.6.1 Komitet nie zamierza bynajmniej przemilczać niedostatki Traktatu Konstytucyjnego w jego przyjętym kształcie. Wielu wniosków ze strony społeczeństwa obywatelskiego nie udało się uwzględnić w pracach Konwentu, a jeszcze więcej – przy okazji prac Konferencji Międzyrządowej. W swej opinii z 24 września 2003 r. EKES wymienia szereg słabych punktów projektu Traktatu Konstytucyjnego, w szczególności:

2.6.1.1 Niewystarczające postanowienia operacyjne służące wprowadzaniu w życie zasady demokracji uczestniczącej. W rezultacie rola EKES nie została wzmocniona w sposób umożliwiający prowadzenie prawdziwego dialogu obywatelskiego.

2.6.1.2 Brak postanowień uznających rolę zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego we wprowadzaniu w życie zasady subsydiarności (w szczególności subsydiarności funkcjonalnej) w protokole dotyczącym stosowania tej zasady.

⁽³⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie średniookresowego przeglądu strategii lizbońskiej (sygn. 1438/2004).

2.6.1.3 Słabość zasad wspólnotowego sprawowania rządów w dziedzinie polityki gospodarczej i zatrudnienia oraz brak zasad przewidujących zasięganie opinii Parlamentu Europejskiego i EKES w tych dziedzinach, które dotyczą w pierwszym rzędzie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

2.6.1.4 Brak obowiązku zasięgania opinii EKES w dziedzinie stosowania zasady niedyskryminacji, wspólnej polityki w sferze azylu i imigracji czy kultury, mimo doświadczenia posiadanego przez tę instytucję w tych dziedzinach.

2.6.2 Czy jednak należy w związku z tym odrzucać Traktat? EKES jest zdania, że byłby to wybór na zasadzie „im gorzej, tym lepiej” i że oznaczałby wysłanie negatywnego sygnału dla integracji europejskiej, zarówno wewnątrz jak i na zewnątrz Unii. Wrocie i konkurencyjne siły z pewnością rade byłyby takiej porażce. EKES uważa – wprost przeciwnie – że możliwe jest pozytywne wykorzystanie zaproponowanych ram ustrojowych i udoskonalenie ich przez działania operacyjne:

2.6.2.1 Postanowienia dotyczące demokracji uczestniczącej powinny stać się przedmiotem serii komunikatów, określających metody konsultacji i rolę EKES.

2.6.2.2 Treść ustawy europejskiej definiującej procedury wprowadzania w życie prawa inicjatywy obywatelskiej należy skonsultować ze społeczeństwem obywatelskim. Można by zwrócić się do EKES o opracowanie opinii rozpoznawczej. EKES mógłby ponadto udzielić swojego wsparcia inicjatywom wychodzącym od społeczeństwa obywatelskiego.

2.6.2.3 Zasadę demokracji uczestniczącej należy stosować do ogólnych strategii Unii na rzecz wzrostu, zatrudnienia i rozwoju zrównoważonego.

2.6.3 Ponadto – ciągle w ramach uchwalonego Traktatu Konstytucyjnego – należy również informować obywateli o istniejących mechanizmach służących elastyczności i otwierających drogi do zmian bez rewizji Traktatu.

2.6.3.1 Państwa Członkowskie pragnące silniejszej integracji europejskiej będą mogły łatwiej nawiązywać między sobą ściślejszą współpracę.

2.6.3.2 Zgodna wola polityczna wszystkich Państw Członkowskich umożliwić może pogłębienie integracji w dziedzinach drażliwych, w których utrzymana została zasada jednomyślności, jak na przykład podatki czy polityka społeczna. Istnieje bowiem „klauzula pomostowa”, pozwalająca na rozszerzenie na te dziedziny zasady większości kwalifikowanej.

2.6.4 Wybierając zaangażowaną, krytyczną i konstruktywną postawę, zorganizowane społeczeństwo obywatelskie przyczyni się do właściwego informowania obywateli i utrzyma presję na rządy. Najgorszym wyjściem byłoby utwierdzenie świata polityki w szeroko niestety rozpowszechnionym przekonaniu, że obywatele nie interesują się integracją europejską. Jest to przekonanie z gruntu fałszywe, ponieważ obywatele wiele oczekują od Europy, w szczególności zaś tego, by przyczyniła się ona do poprawy ich życia codziennego, dając im wizję przyszłości.

2.6.5 EKES sądzi, że przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego nie jest celem samym w sobie. Otwiera ono natomiast drogę do umocnienia demokracji uczestniczącej. Odrzucenie Traktatu oznaczałoby rezygnację z postępu, jaki społeczeństwo obywatelskie osiągnęło dzięki metodzie działania Konwentu.

3. Skuteczna komunikacja społeczna

EKES uważa, że o zaakceptowaniu Traktatu Konstytucyjnego przez narody Europy zadecyduje jakość strategii komunikacji społecznej. Należy więc zalecać pragmatyczne i fachowe podejście do niej, aby zapewnić jej skuteczność. EKES zaleca skupienie strategii komunikacji na czterech następujących dziedzinach:

3.1 Zapewnienie odpowiednich środków – narzędzi informacji i finansowania

3.1.1 Złożoność Traktatu Konstytucyjnego wymaga przygotowania narzędzi informacyjnych, które będzie można zastosować „na wejściu” procesu komunikacji społecznej do uruchomienia kampanii lub organizowania debat.

3.1.2 Opracować te narzędzia informacji i udostępnić je powinny Państwa Członkowskie przy wsparciu biur informacyjnych Parlamentu Europejskiego i przedstawicielstw Komisji w Państwach Członkowskich.

3.1.3 Narzędzia te mogłyby mieć postać kluczy do odczytu Konstytucji pod kątem pytań nurtujących różne grupy ludności w każdym Państwie Członkowskim. Im lepiej narzędzia te będą dostosowane do potrzeb konkretnych zbiorowości, tym skuteczniej będą mogły być one wykorzystane przez media, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, ugrupowania polityczne, władze regionalne i lokalne do upowszechniania informacji i mobilizowania obywateli.

3.1.4 Udostępnienie dostatecznych środków finansowych jest niezbędne dla wprowadzenia w życie strategii komunikacji na miarę oczekiwań obywateli.

3.2 *Uruchomienie kampanii informacyjnych w oparciu o media i kanały informacji bliskie obywatelom*

3.2.1 Media, władze regionalne i lokalne, ugrupowania polityczne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, którym udostępni się popisanego powyżej środki, będą w stanie odgrywać rolę pośredników informacji. Będą mogły wówczas przekazywać czytelne komunikaty odpowiadające na dylematy lokalnej ludności związane ze znaczeniem Konstytucji.

3.2.2 W pierwszej kolejności dobrze byłoby ustalić, w jaki sposób poszczególne grupy ludności postrzegają Konstytucję na szczeblu Państw Członkowskich; umożliwi to określenie treści komunikatów, jakie należy przekazać. W zależności od wypracowanych wniosków komunikaty te będą miały na celu rozwianie obaw odczuwanych przez obywateli i spełnienie ich oczekiwań.

3.2.3 Należy również starannie dobrać podmioty przekazujące informacje i nośniki komunikacji. Niezbędne jest zróżnicowanie uczestników dla zagwarantowania pluralistycznego charakteru kampanii. Wiarygodności i akceptacji przekazywanych informacji sprzyjać będzie również bliskość uczestników wobec obywateli – stąd znaczenie działań prowadzonych na szczeblu lokalnym i regionalnym.

3.2.4 EKES zaleca Parlamentowi Europejskiemu powołanie w każdym Państwie Członkowskim zespołów roboczych z udziałem fachowców z dziedziny komunikacji instytucjonalnej, którym powierzy się wypracowanie konkretnych propozycji dla rządów w sprawie działań i środków niezbędnych dla powodzenia kampanii informacyjnej w Państwach Członkowskich. EKES gotów jest służyć własną wiedzą fachową w tej dziedzinie oraz swymi kontaktami w Państwach Członkowskich, krajowych radach społeczno-gospodarczych i podobnych instytucjach.

3.3 *Organizowanie otwartych dyskusji, umożliwiających wszystkim obywatelom wymianę poglądów i wyrobienie sobie przekonań*

3.3.1 Kampanie informacyjne powinny prowadzić do nawiązania prawdziwego dialogu z obywatelami. Należy im bowiem dać okazję do zadawania pytań i do konfrontacji różnych argumentów, aby wyrobili sobie własne zdanie i mogli je wyrazić.

3.3.2 Dialog ten będzie możliwy tylko w ramach zdecentralizowanych debat. Im bliższy kontakt z obywatelem, tym lepiej dostarczona mu informacja spełni jego oczekiwania i odpowie na jego pytania oraz zapewni demokratyczny charakter debaty.

3.3.3 Instytucje krajowe i europejskie powinny udzielić tym inicjatywom wsparcia logistycznego. Krajowe rady społeczno-gospodarcze oraz podobne instytucje mogłyby zapewnić koordynację debat na szczeblu krajowym, prowadząc terminarz imprez i utrzymując stały kontakt z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, który może im dostarczać dokumentacji i kontaktować je z prelegentami.

3.3.4 Dla zapewnienia pewnej spójności tych inicjatyw EKES zwraca się do Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej o to udzielenie inicjatywom przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego takiego samego wsparcia, co inicjatywom deputowanych i przedstawicieli władz europejskich, krajowych, regionalnych i lokalnych w ramach operacji „Tysiąc debat na temat Europy”. Nie sposób pomijać tu społeczeństwa obywatelskiego.

3.3.5 EKES zwraca się do Parlamentu Europejskiego, aby znaczna część budżetu Unii na komunikację została przydzielona na debatę nad Traktatem Konstytucyjnym w uzupełnieniu zasobów władz publicznych krajowych i lokalnych oraz środków własnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

3.4 *Nadanie ogólnoeuropejskiego wymiaru debacie i ratyfikacji Traktatu*

3.4.1 Nie można dopuścić do tego, by przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego przez narody Europy nie było uwarunkowane wyłącznie kwestiami zagadnieniami polityki wewnętrznej.

3.4.2 EKES wzywa zatem do nadania debatom i ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego prawdziwie ponadnarodowego wymiaru.

3.4.2.1 Z jednej strony instytucje europejskie powinny pomagać w koordynowaniu działań informacyjnych organizacji politycznych, władz regionalnych i lokalnych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego; chodzi mianowicie o wymianę dobrych praktyk w tej dziedzinie i podejmowanie wspólnych działań. EKES mógłby na przykład ułatwiać wymianę dobrych praktyk (i know-how) na szczeblu europejskim między prowadzącymi działania informacyjne organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Mógłby również zorganizować system gromadzenia i analizy informacji oddolnych, umożliwiając ocenę na szczeblu europejskim sugestii, krytyki i zaleceń sformułowanych przez obywateli w ramach debat organizowanych przez społeczeństwo obywatelskie. EKES jest również gotów wspierać inicjatywy transgraniczne lub wielonarodowe.

3.4.2.2 Z drugiej strony EKES popiera sformułowaną przez Komisję ds. Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego propozycję zaplanowania ratyfikacji w miarę możliwości na terminy skupione wokół jakiejś symbolicznej daty (na przykład 8 lub 9 maja).

3.4.3 EKES wzywa więc instytucje europejskie do aktywnego przygotowywania i realizacji strategii informacyjnej dotyczącej Traktatu Konstytucyjnego. Należy współdziałać z Państwami

Członkowskimi i wysłać do obywateli silny i pozytywny sygnał ze strony Europy.

3.4.4 EKES ze swej strony zobowiązuje się do czytelnego informowania europejskiego społeczeństwa obywatelskiego o postępie demokracji ucieleśnionym w Traktacie Konstytucyjnym, zwłaszcza w dziedzinie obywatelstwa i demokracji uczestniczącej.

Bruksela, 28 października 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Środowisko naturalne jako szansa dla gospodarki”

(2005/C 120/24)

Dnia 22 kwietnia 2004 r., pismem Atzo NICOLAÏ, ministra spraw europejskich, przyszła prezydencja niderlandzka Rady, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o przygotowanie opinii na temat: Środowisko naturalne jako szansa dla gospodarki

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, odpowiedzialna za przygotowanie prac na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 21 września 2004 r. Sprawozdawcą była Stéphane Buffetaut.

Na 412. sesji plenarnej w dniach 27 i 28 października 2004 r. (posiedzenie z dn. 28 października 2004 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 130 do 2, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 W kwietniu 2004 r. przyszła prezydencja niderlandzka skierowała do EKES pismo z prośbą o wydanie opinii rozpoznawczej w sprawie *Środowisko naturalne jako szansa dla gospodarki*. Prezydencja niderlandzka chciałaby się priorytetowo zająć korzystnymi dla wszystkich zainteresowanych możliwościami, dzięki którym postęp w dziedzinie technologii ekologicznych i ochrony środowiska może pomóc w osiągnięciu celów gospodarczych i społecznych Strategii Lizbońskiej.

1.2 Rada Europejska nie akcentowała zbyt mocno wyzwania środowiskowych w chwili, gdy wyznaczała Unii Europejskiej bardzo ambitne cele: stanie się najbardziej konkurencyjną i najbardziej dynamiczną na świecie gospodarką opartą na wiedzy, zdolną do trwałego wzrostu gospodarczego, tworzącą więcej miejsc pracy pod względem ilościowym i jakościowym, przy większej spójności społecznej. Być może jedynie słowo „trwały” odwoływało się do pojęcia trwałego rozwoju.

1.3 Dopiero dwa lata później Rada Europejska podjęła decyzje, które doprowadziły do ukształtowania strategii na

rzecz trwałego rozwoju. W ten sposób strategia ta stała się częścią Strategii Lizbońskiej.

1.4 Czy jednak można rzeczywiście stwierdzić, że ochrona środowiska naturalnego w pełni wpisuje się w główny nurt Strategii Lizbońskiej? Stagnacja dotycząca niektóre gospodarki Unii Europejskiej doprowadziła do sytuacji, gdzie absolutnym priorytetem jest wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy, a środowisko naturalne znajduje się na drugim planie, wedle rzymskiej maksymy *primum vivere, deinde philosophare*. Ale czy środowisko naturalne nie jest właśnie tym, co warunkuje życie i czy zatem nie powinno być sprawą wszystkich, a nie tylko specjalistów?

1.5 W związku z powyższym, znaczące sektory gospodarki europejskiej wyraziły obawy, że stanowczość i wola Unii Europejskiej, a w szczególności Komisji, ustanowienia godnych do naśladowania międzynarodowych standardów ochrony środowiska naturalnego wiąże się z ryzykiem, iż będą one działać w pojedynkę.

1.6 Wola stosowania zapisów protokołu z Kioto, nawet jeśli nie został on ratyfikowany przez naszych głównych konkurentów, wzbudziła wiele emocji w pewnych europejskich branżach gospodarki, które dopatrzyły się w niej niebezpiecznej naiwności mogącej zaszkodzić konkurencyjności gospodarki europejskiej, bardzo zaangażowanej w ostrą rywalizację międzynarodową. Inni uznali, że cele z Kioto mogą być czynnikiem sprzyjającym większej skuteczności procesów produkcyjnych, ograniczaniu kosztów, mniejszej presji na zasoby energii i surowców, a więc wzrostowi konkurencyjności gospodarki europejskiej. Trwa więc debata na ten temat i powinna ona być zilustrowana konkretnymi przykładami.

1.7 Podobnie, przedsiębiorstwa wykorzystujące substancje chemiczne zaniepokoiły się propozycją rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), która została bardzo skrytykowania w opracowaniu Komisji na temat jej oddziaływania.

1.8 Ten niepokój i krytyka nie mogą potraktowane z lekceważeniem. Nie są one skierowane przeciwko zasadom czy politykom unijnym. Wyrażają przekonanie, że istnieje konflikt pomiędzy, z jednej strony, wymogami wzrostu ekonomicznego, tworzenia miejsc pracy i bieżącym praktykom a, z drugiej strony, troską o środowisko naturalne, znajdującą swój wyraz w nadmiernej ilości przepisów nie liczących się z realiami konkurencji gospodarczej. Problemy te wydają się wynikać z niedoceniań i błędnego zarządzania narzędziami, procedurami i strategiami wdrażania.

1.9 Ale jednocześnie niektóre przedsiębiorstwa, a wśród nich bardzo duże, czy nawet całe sektory gospodarcze, uznają trwały rozwój jako ważny element swojej strategii. Na przykład prezes francuskiej grupy Veolia Environnement, zaproszony na seminarium rządowe, oświadczył: „wyniki przedsiębiorstwa mierzone kryterium trwałego rozwoju stały się nie tylko elementem uzasadnienia jego istnienia wobec społeczeństwa obywatelskiego, ale również coraz większym atutem w konkurencji na arenie międzynarodowej oraz celem przyciągnięcia inwestorów”. Takie podejście stopniowo staje się dzisiaj normą w kręgach gospodarczych.

1.10 Na ten temat toczy się dyskusja. Jest ona ożywiona i uczestniczą w niej wszystkie grupy społeczne, przede wszystkim przedsiębiorcy, partnerzy społeczni i organizacje ekologiczne. Pytanie jest jasne: czy uwzględnianie wymogów środowiskowych stanowi tylko przeszkodę dla konkurencyjności przedsiębiorstw, czy też może otwiera ono szansę na powstawanie nowych zawodów, nowych technologii i nowych rynków?

1.11 Opinia publiczna, rządy, decydenci w dziedzinie gospodarki i działacze związkowi, konsumenci i osoby stojące na czele organizacji ochrony środowiska naturalnego nie mogą już zadowolić się teoretycznymi wystąpieniami, pełnymi dobrych chęci, które nie znajdują praktycznego przełożenia. Oczekują oni na dokładne analizy i konkretne przykłady, ponieważ polityka jest sztuką rzeczywistości nawet jeśli wychodzi ona poza ideał, który nadaje jej sens. Strategia na

rzecz trwałego rozwoju europejskiego przemysłu papierniczego jest bardzo charakterystyczna dla tego podejścia.

2. Środowisko naturalne — szansa dla gospodarki?

2.1 Zadanie sobie tego pytania, to zadanie sobie pytania czy, z jednej strony, rozwój pewnych sektorów gospodarki nie jest uwarunkowany istnieniem wysokiej jakości środowiska w którym przyroda i dziedzictwo kulturowe mogą być zachowane i chronione, a z drugiej strony, czy technologie środowiskowe mogą wnieść realny wkład w cele rozwoju gospodarczego i społecznego określone w Strategii Lizbońskiej. Jest to również uczciwie postawione pytanie o to, czy normy i ograniczenia związane ze środowiskiem nie stanowią przeszkody dla wzrostu gospodarczego, konkurencyjności, a więc zatrudnienia.

2.2 Jest oczywiste, że sektor turystyki i wypoczynku zależy od jakości środowiska naturalnego. Całe regiony Europy, a nawet państwa, zależą w dużej mierze od turystyki celem utrzymania ich rozwoju gospodarczego i społecznego. W tych krajach i regionach stan środowiska jest zasadniczym warunkiem równowagi społeczeństw. Zniszczone krajobrazy, miasta zniszczone wskutek nadmiernej spekulacji w obrocie nieruchomości, zniszczona przyroda i zanieczyszczone oceany mogłyby spowodować, i powodują nieodwracalne szkody gospodarcze. Podobnie jest w przypadku takich sektorów jak rybołówstwo, rolnictwo, a nawet myślistwo. Co do technologii środowiskowych, należy zadać sobie pytanie, czy mogą one być czynnikiem wzrostu i innowacji, i poszukiwać sposobów wspierania ich rozwoju nie wypaczając w nieuzasadniony sposób konkurencji.

2.3 Przy uzasadnionym dążeniu ludności krajów gospodarek wschodzących do osiągnięcia poziomu życia porównywalnego z naszym i mając świadomość presji na zasoby naturalne i środowisko z tym związane, gdyby rozwój ten odbywał się w aktualnych warunkach technicznych i gospodarczych, istnieje potrzeba prawdziwej rewolucji technologicznej. Marginalne innowacje nie stanowiłyby właściwej odpowiedzi na problem. W praktyce 80 % ludności naszej planety dąży do osiągnięcia takiego samego poziomu życia co 20 % ludności najbogatszej. Nie możemy pozwolić sobie dalej żyć w sposób, w jaki czynimy to obecnie, gdyż miałyby to katastroficzne skutki, choć jednocześnie ważne jest powstrzymanie się przed formułowaniem przesadnie pesymistycznych prognoz. Istnieje pewna liczba zjawisk (topnienie lodowców, zagrożenie zróżnicowania biologicznego, wycięcie lasów, powodzie, itp.), które sygnalizują ogólne zmiany klimatyczne, wywołane przyczynami naturalnymi i działalnością człowieka. Działania podjęte w celu zaradzenia niekorzystnym skutkom środowiskowym, np. ograniczanie kwaśnych deszczów poprzez techniki odsiarczania, znacznie przyczyniły się do uniknięcia zagłady europejskich lasów. Udzielone zawczasu ostrzeżenia ze strony ekologów, choć czasem przesadzone, często zobowiązywały zarówno opinię publiczną, jak i władze do podjęcia działań. Wszystkimi zainteresowanym musi zależeć na tym, by nadal pracować nad zrównoważonymi rozwiązaniami w prewencyjnej ochronie środowiska.

2.4 Gdy myślimy o technikach produkcji przemysłowej, należy podkreślić, że techniki produkcji rolnej, transport i metody wytwarzania energii mają wpływ na środowisko i zdrowie publiczne, który nie jest bez znaczenia. Innowacje i technologie środowiskowe dotyczą również tych podstawowych sektorów gospodarki.

2.5 Postęp i zmiany związane z rozwojem nauki i techniki bezwzględnie wpływają na sprawy społeczne. To co jest twierdzeniem prawdziwym w przypadku wszelkich innowacji jest również prawdziwe w odniesieniu do technologii środowiskowych, szczególnie w przypadku gdy zastępują one technologie tradycyjne i wypróbowane, ale nie koniecznie przyjazne dla środowiska naturalnego. Należy czuwać nad przygotowywaniem tym zmian, którym powinny towarzyszyć działania szczególnie w dziedzinie kształcenia zawodowego i pogłębiania uzyskanego wykształcenia. Ochrona środowiska naturalnego nie powinna jawić się jako czynnik wzrostu bezrobocia i deindustrializacji, jeśli tylko opiera się na zdrowych i właściwie pojętych procedurach i narzędziach. Należy więc zorganizować stały dialog pomiędzy tymi, którzy opracowują przepisy w dziedzinie ochrony środowiska a przedstawicielami sił gospodarczych i społecznych, aby przewidywać i właściwie oceniać skutki, w tym negatywne, planowanych środków dla działalności gospodarczej i zatrudnienia.

2.6 Stoimy więc w obliczu prawdziwego wyzwania technologicznego. Europa, dzięki swoim możliwościom naukowym i technicznym, mogłaby, gdyby miała taką wolę polityczną, odegrać pionierską rolę w opracowywaniu innowacji na szeroką skalę związanych ze środowiskiem naturalnym. Na pewno ochrona środowiska naturalnego kosztuje, ale czy koszt działania nie jest w tym przypadku niższy od kosztu braku działania?

3. Co należy rozumieć pod pojęciem technologii środowiskowych ?

3.1 W praktyce, możliwe jest określenie dwóch typów technologii środowiskowych:

- technologie środowiskowe, które wpływają na doskonalenie procesów technicznych, sposobów produkcji, w celu uczynienia ich bardziej „czystymi”, bardziej kompatybilnymi ze środowiskiem naturalnym. Przykładem mogą być tłumiki wydechu z katalizatorem, systemy filtrów przy wylotach kominów fabrycznych, techniki poprawy wydajności energetycznej, itp.
- innowacje technologiczne, które, już w założeniu miały być przyjazne dla środowiska i zgodne z zasadą trwałego rozwoju. Na przykład turbiny wiatrowe, współgenerowanie ciepła i energii, baterie na paliwa, żarówki elektryczne nowej generacji (LED), itp.

3.1.1 „Granica” pomiędzy technologią prewencyjną a technologią zaradczą nie jest zawsze łatwa do określenia. Z tego względu, zasady, bardzo dokładne i użyteczne, zintegrowanej polityki w dziedzinie produktów (PIP) ⁽¹⁾ i dyrektywy dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich ograniczania (PRIP) ⁽¹⁾ obejmują jednocześnie działania uzdrawiające i działania zapobiegawcze, wpisując się znakomicie w strategię trwałego rozwoju. Jasne jest, że modele i wzorce produktów uwzględniające cały cykl ich użytkowania przyczyniają się do rozwoju technologii bardziej spójnych z dążeniem o zapewnienie trwałego rozwoju.

3.2 Należy podkreślić, że te dwa rodzaje technologii mają pozytywny wpływ na środowisko naturalne i mogą stymulować działalność gospodarczą i tworzenie miejsc pracy.

3.3 Na razie EKES podkreślił kilkakrotnie konieczność całościowego rozpatrywania „ekoprzemysłu” i przypomniał, że wyzwanie polegało również na „stopniowym doskonaleniu, z punktu widzenia środowiska naturalnego i z punktu widzenia zasobów, wszelkich sposobów produkcji i wszelkich produktów” ⁽²⁾.

3.4 Wyodrębniono cztery rodzaje technologii środowiskowych: technologie końca procesu, technologie zintegrowane, technologie rozwojowe, radykalne innowacje (na przykład chemia bez chloru). Często uważa się, że technologie zintegrowane i radykalne mogą być w dłuższej perspektywie bardziej korzystne z punktu widzenia konkurencji. Problemem jest to, że na bardzo konkurencyjnych rynkach, przedsiębiorstwa nie zawsze mają możliwość wyboru długoterminowego. Zwrócić się one bardziej ku procesom rozwojowym, które zapewniają upowszechnianie na szeroką skalę poprawy stanu środowiska naturalnego w ramach ich zwykłych cykli inwestycyjnych.

3.5 W rzeczywistości, postęp w skuteczności ekologicznej jaki nastąpił i ciągle ma miejsce w przemyśle i usługach, umożliwia stałą poprawę stanu środowiska. Jednak wzrost gospodarczy jest taki, szczególnie w krajach gospodarek wschodzących, że mimo postępu technologicznego presja na środowisko i zasoby naturalne ciągle wzrasta.

4. Czy wymogi w dziedzinie środowiska naturalnego stanowią przeszkodę w rozwoju gospodarczym?

4.1 W ciągu ostatnich trzydziestu lat, gdy czynniki wzrostu stały się bardziej kompleksowe, to właśnie narzucona przedsiębiorstwom zdolność do innowacji, zagwarantowania jakości ich produktów i ich procesów produkcyjnych — na rzecz ich klientów, środowiska naturalnego i ich pracowników — stała się najlepszą gwarancją ich przyszłości i, w konsekwencji, korzyści ich akcjonariuszy.

⁽¹⁾ Dz.U. C 80 30.03.2004

⁽²⁾ Dz.U.C 32 z 5.02.2004.

4.2 Już przed pojawieniem się jakichkolwiek przepisów, rosnąca liczba przedsiębiorstw zaangażowała się na rzecz trwałego rozwoju i postanowiła publicznie rozliczać się ze swoich działań i wyników w tej dziedzinie, pod coraz większym nadzorem ze strony klientów, społeczeństwa obywatelskiego, rynków i opinii publicznej.

4.3 W kontekście bardzo zaciętej konkurencji wynikającej z globalizacji gospodarki, jakość środowiska naturalnego i równowaga społeczna stały się również czynnikami determinującymi dla przyciągnięcia lub zatrzymania pracowników i kapitału. Należy uwzględnić te czynniki w ramach negocjacji z WTO.

4.4 Dlatego mogło dojść do potwierdzenia, że zdolność przedsiębiorstwa w dziedzinie trwałego rozwoju była coraz bardziej uznawana za atut w konkurencji międzynarodowej i w przyciąganiu inwestorów.

4.5 Tak więc wymogi związane ze środowiskiem naturalnym nie są, jak to zbyt łatwo przyjęto, przeszkodą dla konkurencyjności i rozwoju gospodarczego. Rynek już zareagował na wiele wyzwań w dziedzinie środowiska naturalnego związanych z przepisami. Przykładem tego są wymagania w dziedzinie jakości wody i przetwarzania odpadów. W tych dwóch sektorach następuje stały rozwój technologii środowiskowych. Reagując na te wyzwania z punktu widzenia gospodarczego, przedsiębiorstwa świadczące usługi na rzecz środowiska naturalnego utworzyły i utrzymały miejsca pracy. Na przykład, można oszacować na 300.000 liczbę miejsc pracy wygenerowanych w sektorze przetwarzania odpadów we Francji.

4.6 Troska o oszczędzanie zasobów naturalnych przejawia się w formie innowacji i technik idących w kierunku oszczędniejszego zarządzania i ograniczania kosztów. Na przykład przemysł papierniczy w ostatnich latach znacznie ograniczył zużycie wody. Podczas gdy piętnaście lat temu potrzeba było kilkaset m³ wody do wyprodukowania tony papieru, dzisiaj potrzeba nie więcej niż średnio ok. 48 m³, a odpady zanieczyszczające zostały zredukowane o blisko 90 %. Korzyść dotyczy środowiska naturalnego i ma jednocześnie charakter ekonomiczny.

4.7 Jak już była o tym mowa, sektor turystyki i wypoczynku zależy w dużym stopniu od stanu środowiska naturalnego i materialnego. Wymogi w dziedzinie ochrony środowiska nie są w tym przypadku przeszkodą dla konkurencyjności i rozwoju gospodarczego, ale stanowią ich podstawowy warunek. Zresztą turystyka jest głównym sektorem w przypadku gospodarki wielu krajów Unii Europejskiej. Na przykład, w 2003 r., wpływy z turystyki stanowiły w przypadku Hiszpanii 41,7 mld USD, Francji 36,6 mld USD, Włoch 31,3 mld USD, Niemiec 23 mld USD, Zjednoczonego Królestwa 19,4 mld USD, Austrii 13,6 mld USD, Grecji 10,7 mld USD. Należy zauważyć, że mogą wystąpić sprzeczności w celach związanych ze środowiskiem naturalnym. Na przykład turbiny wiatrowe mogą mieć negatywny wpływ na środowisko i krajobraz. Wreszcie należy zauważyć, że turystyka w dużej mierze przyczynia się do

równowagi bilansu płatniczego wielu państw członkowskich, że tworzy ona miejsca pracy i że jest to rodzaj działalności, który z definicji nie może być przedmiotem delokalizacji.

4.8 Jednak przepisy w dziedzinie środowiska naturalnego powinny być zawsze zgodne z zasadą proporcjonalności. Innymi słowy koszty gospodarcze nie mogą być większe niż spodziewane korzyści dla społeczeństwa i środowiska. Jednakże EKES zdaje sobie sprawę z trudności dotyczących stosownych obliczeń: jak można na przykład obliczyć koszt życia ludzkiego? Jest jak najbardziej oczywiste, że powinna istnieć rzeczywistość równowaga pomiędzy kosztem a korzyścią z wdrożenia jakiegoś działania na rzecz środowiska naturalnego. Jednocześnie procedury wprowadzania w życie ustawodawstwa powinny możliwe do stosowania przez wszystkie zainteresowane strony. Zaniedbywanie tych aspektów mogłoby mieć odwrotny do zamierzonego skutek: prawo byłoby z przyczyn gospodarczych, społecznych i z powodu oporu konsumentów w praktyce martwe.

4.8.1 Ciekawym przykładem są przedsiębiorstwa z branży samochodowej, które muszą działać w bardzo ograniczonym otoczeniu, w którym margines działania jest bardzo wąski z racji niezwykle silnej presji konkurencji i zachowania konsumentów, dla których aspekt środowiskowy ma znaczenie drugorzędne w stosunku do ceny, komfortu i bezpieczeństwa. W takich warunkach, wprowadzanie technologii środowiskowych następuje etapami, bardziej poprzez stopniowe doskonalenie niż rewolucyjne zmiany technologiczne, które są aktualnie zbyt kosztowne, aby znaleźć dla siebie odpowiedni rynek. Jednak Toyota Prius, pojazd hybrydowy napędzany zarówno gazem, jak i prądem, doskonale ilustruje przemianę postaw konsumenckich, ponieważ w przypadku tego samochodu produkcja musiała się zwiększyć o połowę, żeby sprostać światowemu popytowi. Mimo iż stanowi to jedynie niewielki ułamek produkcji globalnej, jest to bardzo budująca zmiana.

4.8.2 Przypadek filtrów cząsteczkowych jest ciekawy. Silniki Diesla wydzielają o 25 % mniej CO₂ niż silniki benzynowe, ale emitują przy tym cząsteczki szkodliwe dla zdrowia. Dodatkowy koszt filtra cząsteczkowego wynosi około 500 EUR (5 do 10 % kosztu małego samochodu). Dopóki filtry cząsteczkowe nie staną się zgodnie z przepisami obowiązkowe, dopóty konstruktorzy będą stali przed wyborem, bądź zaproponowania go jako opcji, bądź zainstalowania go w serii i zmniejszenia swojej marży, ponieważ podwyżka cen byłaby trudna w warunkach rynkowych. W praktyce, o ile klienci niemieccy wybierali w 90 % filtr cząsteczkowy, w Europie proporcja ta spadła do 5%! Niektórzy konstruktorzy⁽¹⁾ zdecydowali więc o stopniowym wyposażaniu swoich pojazdów w filtr cząsteczkowy ograniczając swoją marżę, ale oczywiście jest, że nie może to trwać w nieskończoność, szczególnie przy bardzo dużej konkurencji międzynarodowej. Upowszechnienie filtra cząsteczkowego będzie naturalnie miało miejsce, ale równoległe ze wzrostem siły nabywczej klientów, zwłaszcza w przypadku małych pojazdów.

(1) Na przykład PSA i Opel.

Przypadek ten ukazuje wyraźnie, jak powstają rynki dla technologii ekologicznych: albo poprzez ukształtowanie u konsumenta świadomości, tzn. rozpoznania przez niego w danej inwestycji korzyści dla siebie bądź dla jego środowiska, albo poprzez kroki legislacyjne. Dużą część dotychczasowych sukcesów w ochronie środowiska zawdzięczamy odpowiednim inicjatywom ustawodawczym, przy czym akurat branża motoryzacyjna jest na to dobrym przykładem (patrz m.in. wprowadzenie katalizatora trójdrożnego).

4.8.3 W sektorze tym istnieją inne możliwości innowacji technologicznych: pojazdy z rozrusznikiem elektrycznym, doskonalenie recyklingu, walka z hałasem, wzrost bezpieczeństwa. Zasadniczą sprawą pozostaje koszt technologii.

4.8.4 Wniosek jaki można wyciągnąć z przykładu sektora motoryzacyjnego jest taki, że technologie środowiskowe nie są upowszechniane na szeroką skalę, gdy nie są one uzasadnione z punktu widzenia ekonomicznego i aby były skuteczne, należy zastosować je w produkcji masowej. W praktyce, na bardzo konkurencyjnym rynku, wprowadzanie technologii środowiskowych będzie następowało stopniowo i w sposób ciągły. Oznacza to potrzebę przeprowadzenia solidnych i udokumentowanych analiz ich oddziaływania, uwzględniające nie tylko sytuację środowiska naturalnego i rynków w Unii, ale również aspekty międzynarodowe.

4.8.5 Innym przykładem znaczenia przestrzegania zasady proporcjonalności są wyzwania, przed którymi staje przemysł przetwórczy — tzn. przemysł metalurgiczny, chemiczny, celulozowy i papierniczy itd. Sektory te funkcjonują w warunkach zaciętej globalnej konkurencji i szczególnie silnie oddziałują na środowisko naturalne. Badania porównawcze pokazują, że w UE produkcja w tych sektorach gospodarczych zazwyczaj jest bardzo przyjazna środowisku, tzn. ich zużycie surowców i energii oraz emisje zanieczyszczeń są tak małe, jak jest to tylko technologicznie możliwe. Ustawodawstwo w zakresie środowiska naturalnego dotyczące tych gałęzi przemysłu jest najsurowsze na świecie. Lepsze rezultaty ekologiczne można osiągnąć stopniowo inwestując w najnowsze i najskuteczniejsze technologie, co wymaga, żeby firmy te były konkurencyjne na rynku światowym. Sprawą zasadniczą jest, żeby wymagać lepszych wyników w zakresie ekologii uwzględniając rozwój techniczny i cykle inwestycyjne każdej gałęzi przemysłu. Jeśli wymogi zaostrzą się zbyt szybko, ciężar dodatkowych kosztów i niedostępność wymaganych technologii mogą narazić na niebezpieczeństwo konkurencyjność, a przez to byt europejskich ośrodków produkcji.

5. Jak rozwijać innowacyjne technologie środowiskowe?

5.1 Jeśli przez innowacyjne technologie środowiskowe rozumiemy technologie, które już na etapie prac rozwojowych uwzględniają aspekty środowiska naturalnego oraz jak najmniejsze zużycie zasobów, w przeciwieństwie do technologii, które jedynie koncentrują się na ograniczeniu i eliminacji skutków zanieczyszczeń, należy uznać, że wiele z nich znajduje się jeszcze w fazie początkowej a nawet testowania.

5.2 Wyniki osiągane przez takie technologie są rzeczywiście bardzo zróżnicowane. O ile technika turbin wiatrowych jest już sprawdzona i doszła do etapu rozwoju przemysłowego dzięki rynkowi wspieranemu przez bardzo korzystne przepisy, to jednak będzie ona mogła tylko stanowić uzupełnienie dla innych form produkcji energii, podobnie jak proces współgenerowania ciepła i energii. Żarówki nowej generacji (LED) dopiero pojawiają się na rynku, który może stać się obiecujący wraz z postępem technicznym. Na przykład oświetlenie w nocy Oriental Pearl Tower w Szanghaju jest projektem zrealizowanym przez pewne europejskie przedsiębiorstwo MSP⁽¹⁾ z zastosowaniem LED wyprodukowanych przez chińską firmę⁽²⁾. Procesy membranowe oczyszczania wody są jeszcze na etapie badań. Wreszcie inne technologie, mimo że użyteczne, są stosowane w ograniczonej skali.

5.3 Tak szeroki zakres zastosowań wymaga więc wprowadzenia strategii, które są wystarczająco elastyczne pod względem finansowania, wymiany informacji, sieci oraz narzędzi prawno-fiskalnych. Należy również pamiętać o potrzebie selektywnego podejścia, pozwalającego na identyfikowanie technologii rzeczywiście obiecujących, by nie marnować środków.

5.4 Różne instrumenty finansowe, fiskalne i prawne, jakie można stworzyć, odpowiadają w rzeczywistości różnym etapom wdrażania innowacyjnych technologii środowiskowych:

- subwencje na badania, studia wykonalności, inkubatory przedsiębiorczości;
- kapitał ryzyka dla fazy rozruchu;
- kredyty niskoprocentowane lub standardowe dla fazy rozwojowej;
- zachęty finansowe w celu skonsolidowania rynku;
- ekopodatki w celu zniechęcenia do stosowania technologii szkodliwych dla środowiska naturalnego w przypadku, gdy istnieją technologie alternatywne oraz celem wniesienia wkładu w rozwój badań w dziedzinie środowiska naturalnego.

Na przykład, branża biopaliw (diester), których koszt własny jest wyższy od kosztu wyrobów z ropy naftowej, nie rozwija się we Francji, ponieważ są one tak samo bardzo wysoko opodatkowane co wyroby z ropy naftowej. Gdybyśmy chcieli promować ich produkcję i zastosowanie, można by albo wprowadzić dla nich bardziej korzystne opodatkowanie, bądź odwołać się do przepisów w celu zalecania ich mieszania, w określonej proporcji, z klasycznymi paliwami. W tym przypadku należy znaleźć równowagę pomiędzy kosztem ekonomicznym, unikniętymi niedogodnościami a korzyścią ekologiczną.

⁽¹⁾ Citélum.

⁽²⁾ Shanghai Communication Technology Developments Co. Ltd.

5.5 Należy również rozwijać sieci wymiany informacji o najlepszych praktykach i nowych technologiach. Element ten jest szczególnie ważny zarówno dla przedsiębiorców jak i dla osób stojących na czele instytucji publicznych, które potrzebują pomocniczego narzędzia do podejmowania wiarygodnych i skutecznych decyzji w celu dokonywania uzasadnionych wyborów pomiędzy tradycyjnymi wypróbowanymi technikami „dającymi poczucie bezpieczeństwa” a nowymi technikami bardziej przyjaznymi dla środowiska, ale mniej rozpowszechnionymi i testowanymi w bardziej ograniczonym zakresie.

5.6 Nabiera to szczególnego znaczenia w przypadku, gdy przetargi publiczne mają stać się środkiem upowszechniania i rozwijania technologii środowiskowych. O ile dużą wagę należy skierować na przetargi publiczne, nie należy zapominać o transakcjach prywatnych, dokonywanych w sposób bardziej elastyczny i szybszy. Już teraz pewne przedsiębiorstwa wprowadziły warunek ochrony środowiska naturalnego na listę kryteriów doboru dostawców, przyjęły typowe klauzule związane z trwałym rozwojem, które są stopniowo włączane do ich umów z dostawcami, wprowadziły szkolenie związane z trwałym rozwojem dla swoich nabywców.

5.7 Oznaczenia ekologiczne oraz wszelkie systemy cen i rekompensat za technologie środowiskowe powinny być stosowane w celu ich rozwijania i promowania.

5.7.1 Z inicjatywy prezydencji fińskiej w 1999 r., podjęto i prowadzono w 2000 r. w czasie prezydencji portugalskiej i francuskiej debatę na temat europejskiej wizji jakości. Stała się ona podstawą do opublikowania ważnego dokumentu pod egidą Europejskiej Organizacji Jakości. Niektóre z podjętych kwestii mogłyby zostać wykorzystane w odniesieniu do technologii środowiskowych.

6. Sprawa nas wszystkich

6.1 Uczynienie z ochrony środowiska naturalnego prawdziwej szansy dla gospodarki nie jest sprawą jedynie specjalistów-ekologów. Już teraz stanowi ona zasadniczy czynnik tak ważnego sektora gospodarki, jakim jest turystyka i wypoczynek. Co do technologii środowiskowych, klucz do sukcesu leży w budowaniu rzeczywistego rynku i zdolności przedsiębiorstw do podejmowania określonych kroków. Konieczne byłoby mocniejsze zaakcentowanie dobrowolnych inicjatyw w dziedzinie innowacji technologicznych i ochrony środowiska naturalnego podejmowanych przez przedsiębiorstwa lub poszczególne branże przemysłowe.

6.2 Oczywiście jest, że jeśli technologie środowiskowe umożliwiają realne ograniczenie kosztów produkcji dzięki mniejszemu zużyciu energii i surowców, wpływają na lepszy wizerunek przedsiębiorstwa i jego wyrobów, sprzyjają wzrostowi sprzedaży i obniżają koszty środowiskowe, przedsiębior-

stwa będą nimi zainteresowane i zapewnią ich rozwój. Ważne jest jednak, aby przedsiębiorstwa były z takimi technologiami zaznajamiane i mogły być w stanie ocenić ich skuteczność. Stąd bierze się konieczność wprowadzenia sieci wymiany informacji na temat najlepszych praktyk i technologii środowiskowych, do której mogłyby się włączyć władze publiczne, organizacje zawodowe, ośrodki techniczne i badawcze.

6.3 Konieczna jest mobilizacja przedsiębiorców i fachowców, podobnie jak klientów i konsumentów, ponieważ bez nich nie ma rynku. Technologie środowiskowe muszą więc być postrzegane przez społeczeństwo jako skuteczne zarówno w aspekcie ochrony środowiska jak i produkcji, inaczej pozostaną one pozytywnym, lecz marginalnym elementem rozwoju gospodarczego, rozwijającym się niezależnie od tych dwóch obszarów.

6.3.1 Konieczne jest, aby polityka w dziedzinie środowiska naturalnego uwzględniała implikacje gospodarcze, podobnie jak polityka gospodarcza powinna brać pod uwagę wymogi środowiskowe. W pewnym sensie musi istnieć wzajemna zależność pomiędzy aspektami gospodarczymi i środowiskowymi, jako że polityki, które nie są realne z gospodarczego punktu widzenia i które nie uwzględniają pozytywnych skutków na środowisko naturalne nie mogą być skutecznie realizowane.

6.3.2 Jednocześnie oddziaływanie na społeczeństwo norm środowiskowych i wprowadzania technologii ekologicznych powinno być antycypowane w jak najdalszym horyzoncie czasowym; powinno się także zapewnić szkolenia zawodowe, tak by pracownicy mogli takie standardy i rozwiązania technologiczne jak najskuteczniej wdrażać, bez narażania na ryzyko ich miejsc pracy.

6.4 Dostęp do nowoczesności i osiąganie wzrostu gospodarczego przez dynamiczne, gęsto zaludnione kraje czyni z rozwoju technologii środowiskowych na szeroką skalę element o zasadniczym znaczeniu. Jest to nowy model rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiska naturalnego, który powinien być konkretnie opracowywany i wdrażany. Dzięki swoim szczególnym kompetencjom w dziedzinie technologii środowiskowych, Unia Europejska mogłaby stać się uprzywilejowanym partnerem krajów gospodarek wschodzących i korzystać z otwierania się nowych rynków.

6.5 Badania naukowe i rozwój technologii środowiskowych są i mogą jeszcze bardziej stać się atutami gospodarczymi, jak to pokazują konkretne przykłady zastosowania postępowych technologii, już zintegrowanych czy też nadal radykalnych. Lecz są one również koniecznością, gdyż chodzi o przyszłość naszego świata i nikt nie może, mając tego świadomość, rezygnować z nich. Jesteśmy odpowiedzialni za świat, który pozostawimy naszym dzieciom.

Bruksela, 28 października 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Poniższa poprawka została odrzucona, ale przynajmniej jedna czwarta oddanych głosów była za jej przyjęciem:

Proponuje się następującą zmianę punktu 1.8:

Ta — wyrażana przez szereg podmiotów — obawa i krytyka nie mogą być zbyt wzruszeniem ramion. ~~Nie są one skierowane przeciwko zasadom czy politykom unijnym.~~ Wyrażają raczej przekonanie pewnych podmiotów ze świata gospodarki, że istnieje konflikt pomiędzy, z jednej strony, koniecznymi wymogami wzrostu ekonomicznego, tworzenia miejsc pracy i bieżącym praktykom a, z drugiej strony, troską o środowisko naturalne, znajdującą swój wyraz w nadmiernej ilości przepisów nie liczących się z realiami konkurencji gospodarczej. Problemy te wydają się wynikać z niedoceniań i błędnego zarządzania narzędziami, procedurami i strategiami posługiwania się nimi.

Wynik głosowania

Za: 46

Przeciw: 71

Wstrzymujące się: 9

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów — Modernizacja opieki społecznej w celu ukształtowania efektywnej, dostępnej i stabilnej opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej: wsparcie strategii krajowych przy użyciu „otwartej metody koordynacji”

COM(2004) 304 final

(2005/C 120/25)

Dnia 20 kwietnia 2004 r. Komisja zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła opinię dnia 22 września 2004 r. Sprawozdawcą był **Paolo Braghin**.

Na 412 sesji plenarnej (posiedzenie z dnia 28 października 2004 r.) Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 104 do 0, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Istota komunikatu

1.1 Celem komunikatu, jak ogłoszono w raporcie wiosennym w 2004 r. ⁽¹⁾, jest zdefiniowanie wspólnych ram wsparcia Państw Członkowskich w reformowaniu i rozwijaniu opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej przy użyciu „otwartej metody koordynacji”.

1.2 Komisja wskazała trzy zasady ⁽²⁾, zatwierdzone przez Radę Europy w Barcelonie w marcu 2002 r., które mogłyby posłużyć jako podstawa dla reform: dostępność opieki dla wszystkich oparta na sprawiedliwości i solidarności; wysoka jakość opieki; zdolność do długoterminowego i systematycznego finansowania tej opieki w celu uzyskania najwyższej możliwej wydajności tego systemu.

1.3 Definicja opieki zdrowotnej jako usługi, w znaczeniu przewidzianym Traktatem, uporczywie nierówności w dostępie i problemy z nim, czasami nieodpowiednia jakość usług i trudności finansowe wskazują na potrzebę nasilenia koordynacji polityk krajowych, aby zapewnić modernizację i rozwój tego sektora, przy równoczesnym uwzględnieniu oddziaływania złożonych konsekwencji starzenia się demograficznego na spójność społeczną i zatrudnienie.

1.4 Aby sprostać tym wyzwaniom, należy w zintegrowany i skoordynowany sposób zreformować systemy opieki społecznej. Zdrowie i opieka długoterminowa stanowią jedną z

dziedzin, w których należy poprawić wydajność i przyspieszyć koordynację opieki społecznej ⁽³⁾. Otwarta metoda koordynacji idealnie odpowiada tej sytuacji, ponieważ stanowi elastyczne narzędzie uwzględniające specyficzne okoliczności i kompetencje poszczególnych państw ⁽⁴⁾.

1.5 Komunikat wskazuje następujące kroki:

- Osiągnięcie porozumienia co do wspólnych celów w roku 2004. Państwa Członkowskie powinny przedstawić wstępne sprawozdania z zadań, przed jakimi stają ich systemy krajowe, na następnym szczycie wiosennym.
- Opracowanie projektu wstępnej serii strategii rozwoju i reform w opiece zdrowotnej i opiece długoterminowej na lata 2006-2009, które zostaną przedstawione przez Komisję we wspólnym sprawozdaniu w sprawie opieki społecznej i integracji społecznej w roku 2007.
- Ustanowienie grupy wysokiego szczebla ds. usług zdrowotnych i opieki medycznej w celu stworzenia programu prac w koordynacji z innymi grupami wysokiego szczebla w dziedzinach związanych z ochroną zdrowia.
- Określenie wskaźników dla tych celów. Sprawozdania tymczasowe, które mają zostać sporządzone wiosną 2005 r., ułatwią przygotowanie wstępnej tabeli porównawczej różnych sytuacji krajowych i umożliwią ocenę postępów względem przyjętych celów.

⁽¹⁾ Realizacja Lizbony - Reformy dla rozszerzonej Unii, COM(2004) 29 final

⁽²⁾ COM(2001) 723 final

⁽³⁾ EKES wydał opinię popierającą usprawnienie – patrz Dz.U. C 32 dnia 3.02.2004 r. – sprawozdawca: **Wilfried Beirnaert**

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji - Wzmocnienie wymiaru społecznego Strategii Lizbońskiej: Podniesienie wydajności i przyspieszenie otwartej koordynacji w dziedzinie opieki społecznej COM(2003) 261 final

2. Uwagi ogólne

2.1 Czynniki społeczno-ekonomiczne i demograficzne

2.1.1 EKES ustawicznie podkreśla swe pełne poparcie, wyrażone już w poprzednich opiniach, dla wspólnych celów dotyczących rozwoju systemów opieki zdrowotnej. W szczególności:

- Zapewnienie dostępu do wysokiej jakości opieki zdrowotnej w oparciu o zasady powszechnego dostępu, sprawiedliwości i solidarności; oraz zapewnienie zabezpieczenia przed ubóstwem lub wykluczeniem społecznym kojarzonymi ze złym stanem zdrowia, wypadkami, inwalidztwem lub podeszłym wiekiem, zarówno dla beneficjentów opieki, jak i ich rodzin.
- Promowanie wysokiej jakości opieki zdrowotnej w celu poprawy stanu zdrowia ludności oraz jakości życia.
- Zapewnienie zdolności do długoterminowego i systematycznego finansowania powszechnie dostępnej opieki wysokiej jakości.

EKES zgadza się, że cele te są nader ważne i wzajemnie od siebie zależne oraz że ich rozwój i podnoszenie wydajności wymagają skutecznego rządzenia, opartego na zaangażowaniu i przekazywaniu odpowiedzialności zainteresowanym stronom, ponieważ partnerzy społeczni muszą przyczynić się do pracy nad reformą.

2.1.2 Co więcej, EKES argumentował w ostatniej opinii wydanej z własnej inicjatywy, że zdolność krajowych systemów opieki zdrowotnej do wywiązania się z tych zadań zależy od szeregu czynników społeczno-gospodarczych i demograficznych wymagających głębszej analizy, jeśli mamy osiągnąć lepsze zrozumienie złożoności tego problemu i przewidywać potencjalnie destrukcyjne trendy ⁽¹⁾.

2.1.3 Czynniki te mają wpływ na obecne i przyszłe potrzeby oraz dostępne zasoby. Osiągnięcie skuteczności w systemie opieki zdrowotnej ma także zasadnicze znaczenie, ponieważ opieka zdrowotna wchodzi w interakcje z innymi elementami systemu opieki społecznej. Wymogi związane z finansowaniem tej dziedziny konkurują z wymogami innych obszarów ochrony społecznej, a równocześnie jej problemy oddziałują na nie i odwrotnie.

2.1.4 Podobna konkurencja o zasoby finansowe oraz interakcje mają miejsce wewnątrz samego sektora opieki zdrowotnej. Na przykład przy przeznaczaniu środków podnoszenie wydajności i przyspieszanie w jednym sektorze może powodować skutki odwrotne do pożądaných w innym sektorze. Przeniesienie personelu z jednego sektora do drugiego może

skutkować nieprzewidzianym pogorszeniem jakości. Środki takie należy starannie analizować przy każdym planie restrukturyzacyjnym w systemie opieki zdrowotnej.

2.1.5 EKES uważa, że zajęcie się jednym aspektem problemu bez uwzględnienia konsekwencji dla innych sektorów lub zaniedbanie monitorowania powiązanych wzajemnie trendów w różnych sektorach mogłoby zakłócać lub uniemożliwić osiągnięcie tych celów. Z tego powodu zasadniczo ważne jest, aby podzielać globalną wizję tych problemów i ich wzajemnych zależności oraz znaleźć realne rozwiązania poprzez wspólne strategie.

2.1.6 Jest pewien ważny społeczny i psychologiczny aspekt opieki zdrowotnej. W obliczu choroby, cierpienia lub śmierci ludzie zawsze oczekują możliwie najlepszej opieki i nie zastanawiają się nad jej wydajnością kosztową ani nad możliwością jej systematycznego i powszechnego stosowania. Stwarza to delikatny problem polityczny. Decydenci w sektorze publicznym muszą ustalać priorytety i zapewnić skuteczne oraz stabilne usługi zdrowotne. Jednakże wybory takie często sprzeciwiają się interesom sektorowym i są niezgodne z subiektywnym postrzeganiem, co niekiedy utrudnia zastosowanie niezbędnych środków restrukturyzacyjnych względem popytu na usługi i ich podaży.

2.1.7 Potrzeby ludności i oczekiwania dotyczące stanu zdrowia — oznacza to nie tylko konieczność zapewnienia odpowiedniej jakości życia, ale również jego godności — powinny być odpowiednio uwzględnione przy rachunku korzyści i kosztów i przy zapewnianiu stabilności finansowej, tak, aby wszystkie działania restrukturyzacyjne w dziedzinie opieki zdrowotnej prowadziły do podniesienia wydajności i stabilności na dłuższą metę. Należałoby również usprawnić proces podejmowania decyzji w sektorze publicznym, który powinien uwzględniać rzeczywiste potrzeby całej ludności oraz potrzeby pacjentów i osób o szczególnych potrzebach dotyczących opieki zdrowotnej.

2.1.8 EKES uważa, że opieka zdrowotna to prawo i priorytet w polityce Wspólnoty. Twierdzi jednak, że w celu zapewnienia tego prawa na dłuższą metę musimy określić skuteczne narzędzia w celu zapewnienia powszechnie dostępnej opieki na rzetelnym poziomie, na miarę dostępnych zasobów. W związku z tym konieczne jest przeprowadzenie dogłębnych badań w celu ustalenia, które z potrzeb i oczekiwań ludności względem opieki zdrowotnej są zasadne. Konieczne jest także określenie narzędzi promowania odpowiedzialności, które zachęcą do właściwego użytkowania zasobów i wydajności systemu ochrony zdrowia, czym zapewnią mu finansową stabilność.

⁽¹⁾ Opinia EKES w sprawie opieki zdrowotnej – Dz.U. C 234 z dnia 30.09.2003 r. – sprawozdawca: **Adrien Bedossa**

2.2 Starzenie się demograficzne i nowa epidemiologia

2.2.1 Starzenie się demograficzne oznacza więcej niż tylko wzrost udziału w populacji osób w wieku powyżej 65 lat, nawet ostrzejszy wzrost liczby osiemdziesięciolatków oraz odpowiadający temu często, choć nie zawsze, wzrost liczby pacjentów z licznymi chorobami, zjawisko, które może z kolei prowadzić nie tyle do rozpowszechnienia się leczenia medycznego, co do bardziej holistycznego podejścia do leczenia. Skutkiem demograficznego starzenia się są pewne problemy, które czasami się lekceważy, choć należy stawić im czoła.

— Zmiany w piramidzie demograficznej bez korekt dotyczących wieku emerytalnego doprowadzą do jeszcze bardziej niekorzystnej relacji pomiędzy wnoszącymi wkład (populacją osób w wieku produkcyjnym) a beneficjentami (w szczególności ludność w wieku starszym), nie tylko w samym systemie ochrony zdrowia, ale także w innych usługach. Jest zatem najwyższym priorytetem wskazanie nowych sposobów realokacji i tworzenia specjalnych zasobów przeznaczonych na usługi świadczone na rzecz osób niesamodzielnych (przede wszystkim w podeszłym wieku)⁽¹⁾, bez wycofywania środków z innych usług społecznych.

— Demograficzne starzenie się zmienia nie tylko zapadalność na choroby, ale także ich rodzaj. Choroby wieku podeszłego są często nieuleczalne, ale można je kontrolować w perspektywie średnio- do długoterminowej poprzez paliatywne zabiegi medyczne lub chirurgiczne, które wszakże nigdy nie przywrócą pacjentom poprzedniego stanu zdrowia. Implikuje to inne podejście do opieki medycznej, które może integrować terapię i opiekę, a to ma wpływ na badania, środki farmakologiczne, narzędzia diagnostyczne oraz udoskonalenia technologiczne. To dalej wymaga zmiany rozłożenia akcentów z „ostrego” na „chroniczne” (czyli na powodzenie długoterminowego traktowania problemów medycznych, które same w sobie są nierozwiązywalne).

— W kategoriach epidemiologicznych obserwuje się stały wzrost zapadalności na choroby chroniczne lub długotrwałe, co po części wynika z sukcesów terapii medycznych, które, nawet jeśli nie prowadzą do całkowitego wyleczenia, znacznie przedłużają przewidywaną długość życia. W rezultacie nastąpił wzrost występowania inwalidztwa fizycznego i umysłowego, szczególnie w dziedzinie chorób urazowych i neuro-zwyrodnieniowych, z którymi poradzić sobie można tylko poprzez podniesienie poziomu integracji usług medycznych i społecznych i który wymaga znacznego zaangażowania ze strony personelu świadczącego opiekę rodzinną⁽²⁾.

(1) Terminologia WHO definiuje osobę niesamodzielną jako częściowo lub zupełnie niezdolną do samodzielnego funkcjonowania na poziomie organicznym, kognitywnym, behawioralnym lub interpersonalnym albo do wchodzenia w interakcje ze środowiskiem (patrz: Międzynarodowa Klasyfikacja Funkcjonowania, Inwalidztwa i Zdrowia, 2001 (ICF)).

(2) Najnowsze statystyki pokazują, że Europa liczy ok. 60 mln populacji osób niesamodzielnych i oczekuje się jej wzrostu do 75 mln w roku 2003 (źródło informacji: EUROSTAT, Sytuacja społeczna w Unii Europejskiej 2003, Komisja Europejska, DG Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, 2003)

— Pojęcia „zdrowia” nie należy ograniczać do jego aspektów fizycznych i trzeba uwzględniać także aspekty psychologiczne i społeczne, co jasno wynika z definicji WHO⁽³⁾. Definicja ta zakłada potrzebę analizy kontekstu społecznego osoby w podeszłym wieku, tak aby zaspokoić nie tylko jej podstawowe potrzeby, ale także uwzględnić bezpieczeństwo, okoliczności i relacje społeczne, poczucie własnej wartości, samorealizację, itp.

2.2.2 Należy na nowo zastanowić się nad tkanką społeczną, która tworzy się pod wpływem różnych okoliczności i potrzeb demograficznych, aby przeciwstawić się brakowi elastyczności i oporowi względem zmian, charakterystycznemu dla instytucji, sektorów zatrudnienia oraz kulturowych postaw mentalnych. EKES uważa, że można to osiągnąć poprzez ocenę stanu zdrowia i potrzeb ludności, które różnią się znacznie w poszczególnych Państwach Członkowskich i pomiędzy nimi oraz poprzez przewidywanie wstrząsów demograficznych. Przemiany te już się rozpoczęły i prawdopodobnie przybiorą na sile, aczkolwiek w sposób dość przewidywalny.

2.2.3 Co więcej, należy znaleźć rozwiązania w celu poprawy sytuacji w związku z podażą usług i popytem na nie poprzez usprawnienie dostępu do opieki, zaspokojenie popytu, pomaganie osobom w trudniejszej sytuacji w pełnym korzystaniu ze świadczonych usług, zapewnianie zintegrowanej analizy potrzeb i spersonalizowanych programów opieki, ciągłość opieki i systematyczną ocenę jej rezultatów. Otwarta metoda koordynacji obejmować powinna także te aspekty, a zatem promować bardziej jednolite podejście i wzmocnienie mechanizmów spójności społecznej.

2.2.4 Drugi z przytoczonych w komunikacie aspektów zmiany demograficznej, czyli zmiany w życiu rodzinnym i wyższy stopień zatrudnienia kobiet, zmniejsza zdolność rodziny do zapewniania opieki nieformalnej. Fakt ten z kolei implikuje, że należy na nowo zastanowić się nad potrzebami opieki domowej, ponieważ nie można pozostawić jej w całości profesjonalnym opiekunom ze względu na koszty i trudności w rekrutacji personelu, ryzyko utraty opieki 24-godzinnej oraz, w wielu przypadkach, potrzebę uwzględnienia także innych ludzkich potrzeb pacjentów. Niezbędne jest zatem rozważenie nowych zasad wsparcia społecznego dla opieki rodzinnej, w tym możliwości świadczenia pewnej formy wynagrodzenia dla opiekunów rodzinnych, zapewnienia właściwych warunków życia, możliwości transportu i podobnych usług wspierających.

(3) Międzynarodowa Klasyfikacja Funkcjonowania, Inwalidztwa i Zdrowia 2001 (ICF)

2.2.5 Obecnie domowa opieka zdrowotna zapewniana jest w wielu różnych formach przez władze krajowe i lokalne, krajową służbę zdrowia i plany ubezpieczeniowe oraz organizacje i stowarzyszenia społeczne świadczące usługi socjalne dla ludności. Ogólnie obserwuje się, że w niektórych krajach takie usługi nie są wystarczająco rozwinięte. Konieczne są tutaj usprawnienia w celu uwzględnienia zmieniających się potrzeb wynikających z wyższej epidemiologicznej zapadalności na demencję starczą, chorobę nerwowo-naczyniową oraz, bardziej ogólnie, polipatologię skutkującą utratą samodzielności, co dotyka ponad 30 % populacji w wieku ponad 75 lat.

2.2.6 EKES zaleca porównanie i dogłębną analizę bieżących inicjatyw wsparcia dla opiekunów nieformalnych w Państwach Członkowskich. Mogą to być ulgi podatkowe, ubezpieczenie emerytalne i społeczne dla opiekunów, prawo do urlopu z pracy w celu opieki nad krewnym, zapewnienie zastępstwa w okresach wycieczki, zapewnienie ośrodków opieki dziennej itp. ⁽¹⁾.

2.2.7 Tego rodzaju rozwiązania zapowiadają oszczędności dla usługodawców i większe zadowolenie beneficjentów w podeszłym wieku o tyle, że umożliwiają integrację środków profesjonalnych z nieformalnymi, oferując solidarność z osobami w podeszłym wieku przy równoczesnym znacznym zmniejszeniu kosztów opieki. Innymi słowy, powstaje sytuacja, w której wszyscy zyskują, ponieważ koszty byłyby znacznie wyższe, gdyby opiekę na równoważnym poziomie świadczone wyłącznie w domach spokojnej starości, podczas gdy zapewniona jest tak czy inaczej opieka nieformalna.

2.3 Zatrudnienie

2.3.1 Sektor opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej zatrudnia znaczny procent siły roboczej w Unii Europejskiej. Jest to drugi co do wielkości pracodawca. W latach 1997-2002 w UE-15 utworzono 1,7 mln miejsc pracy. Niemniej jednak zachodzi obawa, że starzenie się personelu opieki zdrowotnej i trudności w zapewnieniu wysokiej jakości usług mogą doprowadzić do poważnego kryzysu w tym sektorze.

2.3.2 Aby sprostać pojawiającym się potrzebom, utrzymać jakość usług oraz zapewnić zawodową aktywność pracowników, należy zreformować szkolenie zawodowe i ustawiczne.

— Szkolenie personelu medycznego nie może ograniczać się do leczenia objawów i ostrych stanów, ale musi także uwzględniać wielostronne aspekty zdrowia osób starszych.

⁽¹⁾ Patrz: Wspólne sprawozdanie pt. *Opieka zdrowotna i opieka nad osobami starszymi: Wsparcie strategii krajowych dla zapewnienia wysokiego poziomu opieki społecznej*, COM(2002) 774 final z dnia 3 stycznia 2003 r., s. 9

Szkolenia dotyczące opieki nad osobami starszymi muszą być dostosowane do tych potrzeb.

— Personel pielęgniarstwa powinien być w stanie przystosować się do specyficznych dziedzin swego działania, tzn. różnych szczebli systemu opieki (opieka intensywna, opieka szpitalna, opieka podstawowa, opieka długoterminowa, opieka domowa itd.).

— Szkolenie personelu opiekuńczego należy rozszerzyć, włączając usługi socjalno-zdrowotne dla umiarkowanie samodzielnych osób w podeszłym wieku, których potrzeby i godność należy szanować.

— Spójność społeczna oznacza postępujące zacieranie granicy pomiędzy opieką zdrowotną i opieką społeczną. Podobnie role zawodowe będzie trzeba przystosować do struktury demograficznej i demograficznego składu społeczeństw, bardzo różnych od dzisiejszych.

2.3.3 EKES uważa, że poza opisanym powyżej udoskonaleniem szkolenia dla różnych kategorii personelu opiekuńczego należy rozwinąć następujące, nowe dziedziny:

— zbieranie, dostarczanie i wymiana informacji poprzez sieci oraz rozsądne korzystanie z nowych technologii;

— praca w grupach, umiejętności komunikacji interpersonalnej, dialog z przedstawicielami innych zawodów i instytucjami;

— działania służące opiece profilaktycznej oraz promowanie nowego podejścia do pojawiających się potrzeb;

— praca nad przedsięwzięciami na rzecz konkretnych segmentów społeczeństwa, przekraczanie wąskich granic tradycyjnych dyscyplin;

— świadomość mechanizmów finansowych rządzących świadczeniem usługami; ocena rezultatów w celu poprawy alokacji środków.

2.3.4 EKES opowiada się za wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego na programy szkoleniowe w celu podniesienia poziomu umiejętności w sektorach opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, zapobiegania przedwczesnej utracie personelu w tym sektorze oraz podniesienia jakości, elastyczności oraz, w konsekwencji, wydajności systemu opieki. Podejście to jest szczególnie istotne dla nowych Państw Członkowskich, gdzie proces modernizacji przebiega szybciej i bardziej intensywnie, i gdzie potrzeby szkolenia zawodowego są odpowiednio większe.

2.3.5 Aby osiągnąć dobre rezultaty, trzeba na nowo, w pozytywnych kategoriach, zastanowić się nad współpracą między sektorami publicznym a prywatnym. Należy czynnie zabiegać o współpracę nie tylko w celu uniknięcia konkurencji pomiędzy usługodawcami w świecie, gdzie prognozuje się stały spadek procentowego udziału czynnej części populacji (z wynikającymi stąd problemami z obsadą stanowisk oraz rosnącymi kosztami pracy), ale także w celu pełnej integracji wydajności i wrażliwości na potrzeby w systemach opieki zdrowotnej; cele, o które obecnie te dwa sektory zabiegają raczej oddzielnie niż we współpracy.

2.4 Stabilność finansowa

2.4.1 Kontynuacja świadczenia dostępnej i wysokiej jakości opieki zdrowotnej bez pozbawiania funduszy innych sektorów lub priorytetów politycznych to główne wyzwanie dla wszystkich obecnych i przyszłych Państw Członkowskich. Wymaga to strategii, która zwraca uwagę na trendy długoterminowe oraz zarówno na podaż, jak i popyt. Działania nie uwzględniające obu tych czynników nie przyniosły sukcesu w postaci średnio-terminowego ograniczenia kosztów.

2.4.1.1 Ograniczenia budżetowe, które po części wynikają z Paktu na rzecz stabilności, uniemożliwiają podwyższenie wydatków na opiekę społeczną proporcjonalnie do rosnącego popytu na usługi socjalne. Możliwa jest jednak systematyczna poprawa świadczenia usług poprzez restrukturyzację obecnych służb oraz skupienie się na usługach, które okazały się efektywne, przy równoczesnej eliminacji nieuzasadnionego korzystania z usług zdrowotnych. Ponadto, skuteczna ochrona polityka ochrony zdrowia oznacza, że należy ponownie przeanalizować interakcje między opieką zdrowotną a pomocą socjalną, tak, aby wyłonić te struktury i rodzaje leczenia oraz usług, które lepiej odpowiadają obecnej i przyszłej sytuacji i potrzebom społecznym.

2.4.1.2 W celu kontroli eskalacji kosztów, próbowano różnych podejść, w tym przeniesienia części kosztów na użytkownika (to nie tylko przenosi ciężar finansowania na poszczególne jednostki, lecz także ogranicza popyt); ilościowego i cenowego ograniczania podaży i popytu; wreszcie reformy, która miałaby na celu efektywne korzystanie z zasobów i przenoszenie środków z opieki szpitalnej i społecznej na opiekę domową.

2.4.1.3 Rezultatem zalecanego w niniejszej analizie zastosowania otwartej metody koordynacji będzie lepsze zrozumienie niewspółmiernych uwarunkowań podstawowych oraz ich ewentualnego wpływu na inne sektory usług socjalnych i tym samym umożliwienie oceny, które środki okazały się najbardziej skuteczne i jaki zestaw środków ma największe szanse powodzenia.

2.4.2 Choć polityka zapobiegawczej opieki zdrowotnej jest niewątpliwie ważna i niezbędna, niestety często bywa zaniedby-

wana. Konkretny plan środków zapobiegawczych (najlepiej dalekosiężnych i uniwersalnie stosowalnych) powinien odegrać główną rolę w proponowanej strategii systematycznego rozwoju i reformy opieki zdrowotnej. Należy poddać gruntownym testom za pomocą otwartej metody koordynacji różne środki zapobiegawcze, a w szczególności te sprawdzone już na szczeblu krajowym, aby zapewnić podjęcie konkretnych działań. EKES zdaje sobie sprawę z tego, jak trudne jest wdrażanie środków zapobiegawczych, ponieważ wymaga to koordynacji polityki, co nadal pozostaje dalekie od spełnienia, oraz programów edukacyjnych promujących zdrowszy styl życia (zdrowsza dieta, większa aktywność fizyczna i umysłowa). Takie programy powinny szczególnie uwzględniać grupy społeczne, które są bardziej narażone na utratę zdrowia i są w gorszej pozycji społeczno-ekonomicznej, ich celem powinno być również stworzenie zdrowszych warunków pracy. Takie działania wymagają czasu i wysiłku, lecz nie dają gwarancji powodzenia.

2.4.3 Zróżnicowanie wydatków stosownie do usług opiekuńczych, procedur kierowania do specjalistów oraz terapii stanowi godne pochwały podejście do oszczędności kosztów. Zatem każda inwestycja, która poprawi zdolność systemu ochrony zdrowia do reagowania na potrzeby albo ułatwi jego modernizację, musi być traktowana jako środek poprawy długoterminowej systematyczności opieki zdrowotnej. Jednakże tego rodzaju inwestycje poświęca się czasem na rzecz pilnych potrzeb gospodarczych. EKES uważa, że inwestycje w podnoszenie wydajności i sprawności systemu opieki zdrowotnej należy łączyć ze środkami oddziaływania na popyt (kryteria skierowania do specjalisty, limit, powyżej którego koszty ponosi zainteresowana osoba, opłaty itp.), a także na podaż (infrastruktura opieki zdrowotnej, koszt nowatorskich technologii i farmaceutyków, gdzie relacja koszt/korzyść nie zawsze jest oczywista, kryteria i procedury przyjęć, podnoszenie świadomości kosztów opieki zdrowotnej wśród personelu służby zdrowia itp.).

2.4.3.1 Należy starannie przeanalizować strukturę i zasady działania systemu opieki zdrowotnej, a także przeniesienia z jednej instytucji do innej, aby zapewnić wydajne i skuteczne funkcjonowanie i koordynację. Powinno to być priorytetem otwartej metody koordynacji.

2.4.3.2 Nowe Państwa Członkowskie usilnie pracują nad modernizacją swych systemów opieki zdrowotnej, a EKES zdecydowanie zaleca wykorzystanie funduszy strukturalnych, a w szczególności Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności do wsparcia poprawy infrastruktury systemów opieki zdrowotnej. Ponadto EKES uważa, że analiza doświadczeń otwartą metodą koordynacji może być szczególnie wartościowa dla nowych Państw Członkowskich, ponieważ może uchronić je od przyjmowania systemów, które zapewne szybko staną się przestarzałe.

2.4.4 Wzmocnienie współpracy pomiędzy podmiotami świadczącymi opiekę obecnie działającymi w izolacji (opieka intensywna, podstawowa opieka zdrowotna, usługi socjalne), co zaleca się w komunikacie, jest z pewnością właściwe, jako że osoby o większych potrzebach wynikających z ich niesamodzielności generalnie wymagają różnorodnych usług, z których nie wszystkie są usługami medycznymi. Pozytywna współpraca pomiędzy rodzinami, personelem opiekuńczym oraz personelem medycznym daje lepsze rezultaty przy niższych kosztach. EKES żywi nadzieję, że ustanowiona niedawno grupa wysokiego szczebla ds. usług zdrowotnych i opieki medycznej uzyska wyraźny mandat obejmujący zadanie polecenia konkretnych rozwiązań dotyczących współpracy.

2.4.5 Postęp techniczny i większa świadomość po stronie pacjentów niewątpliwie stwarzają możliwości ograniczenia wydatków, jako że obniżają koszty leczenia konkretnych chorób i ograniczają zapadalność na nie. Jednakże tworzą one także nowe potrzeby i prawo ich zaspokojenia. W rezultacie odchodzi się od ogólnie przyjętych, wydajnych kosztowo i ogólnie adekwatnych procedur diagnostycznych i terapeutycznych. Jest prawdopodobne, że innowacyjne działania będą mieć długoterminowo negatywny raczej niż pozytywny wpływ na wydatki na opiekę zdrowotną, chyba że będą opracowane specjalnie z myślą o lepszej opiece zdrowotnej nad osobami w podeszłym wieku. Naciski ze strony lepiej wykształconej i bardziej uświadomionej w sprawach zdrowotności części społeczeństwa mogą doprowadzić do dalszego pogorszenia usług dla grup w gorszym położeniu, których dostęp do opieki zdrowotnej i tak jest już ograniczony.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Zważywszy, że nie jest możliwe uchwalenie prawodawstwa europejskiego w sprawie długoterminowej opieki zdrowotnej, EKES uważa, że otwarta metoda koordynacji ma pierwszorzędne znaczenie dla skutecznej modernizacji i rozwoju dostępnej, stabilnej, długoterminowej opieki zdrowotnej wysokiej jakości i dla zapewnienia ochrony zdrowia publicznego w różnych kontekstach oraz w obliczu narastających nacisków i wyzwań.

3.1.1 Analiza i wymiana doświadczeń powinna skupiać się na:

- strukturze i koordynacji systemów opieki zdrowotnej i instytucji (od podstawowej opieki zdrowotnej po opiekę długoterminową, w tym opiekę w miejscu zamieszkania);
- procedurach i okresach oczekiwania na dostęp lub przeniesienie z jednej instytucji do innej;

- wewnętrznych procedurach i rezultatach (monitorowanie i ocena jakości usług związanych z ochroną zdrowia);
- ilości i rodzajach świadczonych usług, a w szczególności na efektywnym wykorzystaniu nowych technologii;
- metodach stosowanych w celu bardziej efektywnego wykorzystania środków oraz na najbardziej skutecznych mechanizmach ograniczania kosztów;
- zaangażowaniu personelu medycznego i opieki zdrowotnej w gospodarowanie środkami;
- szacunku dla praw pacjentów, ich dostępu do istotnych informacji, a także różnych możliwości terapii i do dokumentacji medycznej;
- przejrzystości świadczonych usług.

3.2 Zastosowanie otwartej metody koordynacji pociąga za sobą określenie wskaźników, które służą do oceny obecnych braków wiedzy, biorąc równocześnie pod uwagę panującą sytuację i długoterminową dynamikę społeczną oddziałującą na system opieki zdrowotnej. Taki zestaw wskaźników musi obejmować wszelkie uwarunkowania strukturalne (sieć usług, dostępność sprzętu i personelu, poziom wyszkolenia i doświadczenia zawodowego itp.). Musi także obejmować nieodłączne cechy charakterystyczne opieki zdrowotnej (metody świadczenia usług i zasady działania, wytyczne dotyczące działania, przepisy i praktykę medyczną, ochronę praw pacjenta, itp.). Wreszcie, musi obejmować jakość konkretnych rezultatów działania systemu opieki zdrowotnej, zgodnie z jej rodzajem i oczekiwaniami społecznymi.

3.2.1 Należy podjąć specjalne starania, aby wskaźniki te umożliwiły monitorowanie i analizę trendów odnoszących się szczególnie do osób starszych i otrzymywanej przez nie opieki, co stanowi niedostatek wskaźników obecnie określanych lub stosowanych. Praca nad opracowaniem wskaźników będzie się łączyć z pracą nad określaniem wspólnych celów. Tymczasem można by skorzystać z danych już dostępnych z licznych źródeł, w tym ze Światowej Organizacji Zdrowia, z OECD i ECHI (Europejskich Wspólnych Wskaźników Zdrowia). Dane, które mają się pojawić roku 2004 w ramach EU SILC, powinny być również uwzględniane.

3.3 Proponowane w komunikacie „następne kroki” dotyczą niezwykle istotnych aspektów tego problemu i rozszerzają debatę na odnośne sfery interesów. Jednakże propozycje te są natury ogólnej, a zatem są narażone na ryzyko, że nie uda się im znacząco rozwinąć otwartej metody koordynacji.

3.3.1 EKES wyraża nadzieję, że stworzone zostaną precyzyjniejsze „wspólne cele”, pod warunkiem, że nie są one zanedbanymi i nie mają negatywnego wpływu na organizację systemów krajowych. Ponadto, proponowane raporty wstępne powinny pełnić rolę pożytecznych narzędzi, które nie pociągają za sobą dodatkowych kosztów administracyjnych i nie obciążają nadmiernie ograniczonych zasobów nowych Państw Członkowskich.

3.4 Z tego względu EKES żywi nadzieję, że Komisja podejmie natychmiastowe działania w celu:

- zapewnienia precyzyjnej definicji terminów takich jak opieka społeczna, opieka zdrowotna, opieka socjalno-zdrowotna, opieka domowa i innych wyrażen, które występują w komunikacie i których często używa się różnie w różnych Państwach Członkowskich — ze względów historycznych oraz z powodu specyfiki działania różnych systemów pomocy społecznej;
- zaproponowania modelu przygotowania „raportów wstępnych”, aby zapewnić objęcie nimi tych samych tematów i umożliwić porównania; Nie powinny się one odnosić do całości celów cząstkowych, lecz raczej skupiać na środkach najodpowiedniejszych do określenia i zilustrowania wytycznych i wyzwań związanych z polityką krajową.
- powołania grupy ekspertów (z udziałem instytucji krajowych i wyspecjalizowanych organów ze znajomością tej dziedziny) w celu określenia wskaźników dla opieki długoterminowej w celu zapewnienia efektywnej oceny makrosocjalnych i makroekonomicznych czynników oddziałujących na opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową. Eksperti tacy powinni mieć kwalifikacje do oceny wszelkich aspektów perspektywy globalnej oraz, w szczególności, do oceny wartości wskaźników jako narzędzi prognostycznych;

Bruksela, 28 października 2004 r.

- opracowania europejskiego modelu oceny efektów społeczno-zdrowotnych opartego na wskaźnikach dla inwestycji/finansowania (wkład), reakcji (informacja zwrotna) i efektywności podjętych działań (efekt). Umożliwiłoby to zastosowanie wiarygodnych wskaźników do oceny standardów pomocy społecznej osiągniętych w różnych krajach (¹);
- ustosunkowania się do kwestii związanych z płcią, jak na przykład uwzględnienia tego, że kobiety żyją przeciętnie pięć lat dłużej niż mężczyźni, a ich charakterystyki biologiczne i fizjologiczne wpływają na znaczne różnice w ich potrzebach z zakresu opieki zdrowotnej;
- ułatwienia wspólnego przygotowania wytycznych opieki zdrowotnej, które nie ograniczyłyby się do terapii farmakologicznej, ale uwzględniały także czynniki społeczne i organizacyjne. Wytyczne takie posłużyłyby jako punkt odniesienia dla operatorów w różnych systemach opieki zdrowotnej.

3.5 Szczególnie ważną i pilną potrzebę stanowi promocja działań na rzecz podniesienia umiejętności operatorów i specjalistów poprzez opracowanie stosownych systemów szkolenia pokrywających wspólną płaszczyznę opieki zdrowotnej i związanej z działalnością społeczną związaną z ochroną zdrowia. Sięga to poza aspekty techniczne i wymaga nabycia nowych umiejętności, takich jak zarządzanie informacjami, w szczególności korzystanie z sieci komputerowych, oraz szeroko zakrojona administracja finansowa. Takie nowe systemy szkoleniowe powinna wspierać i promować Wspólnota w celu wykorzystania doświadczeń wymienianych w ramach otwartej metody koordynacji.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ por. opinia EKES: Dz.U. C 80 z dnia 30.03.04 r., punkt 4.5.2 – sprawozdawca: **Luca Jahier**