

# Dziennik Urzędowy C 234

## Unii Europejskiej

Tom 48

Wydanie polskie

### Informacje i zawiadomienia

22 września 2005

Zawiadomienie nr	Treść	Strona
	I <i>Informacje</i>	
	.....	
	II <i>Akty przygotowawcze</i>	
	<b>Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny</b>	
	<b>415 sesja plenarna w dniach 9-10 marca 2005 r.</b>	
2005/C 234/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczącego promocji spółdzielczości w Europie COM(2004) 18 końcowy .....	1
2005/C 234/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady modyfikującej dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 marca 2000 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe i dyrektywę Rady 93/6/EWG z 15 marca 1993 r. w sprawie adekwatności kapitałowej przedsiębiorstw inwestycyjnych i instytucji kredytowych COM(2004) 486 końcowy — 2004/0155 i 2004/0159 (COD) .....	8
2005/C 234/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję Rady 2000/819/WE w sprawie wieloletniego programu dla przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) (2001-2005) COM(2004) 781 końcowy — 2004/0272 (COD) .....	14
2005/C 234/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowej licencji kontrolera ruchu powietrznego COM(2004) 473 końcowy-2004/0146 (COD) .....	17



Cena:  
18 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2005/C 234/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego drugi program „Marco Polo” wspólnotowej pomocy finansowej w celu poprawy skutków systemu transportu towarów dla środowiska naturalnego (Marco Polo II) COM(2004) 478 końcowy — 2004/0157 (COD) .....	19
2005/C 234/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1868/94 ustanawiające system kwot na produkcję skrobi ziemniaczanej COM(2004) 772 końcowy — 2004/0269 (CNS) .....	25
2005/C 234/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 999/2001 ustanawiające przepisy dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych pasażowalnych encefalopatii gąbczastych COM(2004) 775 końcowy— 2004/0270 (COD) .....	26
2005/C 234/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego COM(2004) 493 końcowy .....	27
2005/C 234/09	Opinia Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) COM(2004) 490 końcowy — 2004/0161 CNS .....	32
2005/C 234/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Społeczny wymiar globalizacji — wkład polityki unijnej w rozszerzenie korzyści na wszystkich” COM (2004) 383 końcowy .....	41
2005/C 234/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program „Młodzież w działaniu” na okres 2007-2013 (COM (2004) 471 końcowy -2004/0152 (COD)) .....	46
2005/C 234/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli EBI w partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) i wpływu PPP na wzrost .....	52
2005/C 234/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Nowe państwa członkowskie a Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej” .....	60
2005/C 234/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustalającego ogólne zasady przyznawania wspólnotowej pomocy finansowej w dziedzinie transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych i zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2236/95 COM(2004) 475 końcowy — 2004/0154 (COD) .....	69

## II

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 415 SESJA PLENARNA W DNIACH 9-10 MARCA 2005 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczącego promocji spółdzielczości w Europie**

COM(2004) 18 końcowy

(2005/C 234/01)

Dnia 23 lutego 2004 r. Komisja, działając na podstawie 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 na ten temat, przyjęła swoją opinię dn. 14 lutego 2005 r. Sprawozdawcą był **Jean François HOFFELT**.

Na 415 sesji plenarnej w dniach 9-10 marca 2005 r. (posiedzenie z dnia 9 marca) EKES stosunkiem głosów 120 do jednego, przy trzech głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

## 1. Wstęp

1.1 „Spółdzielnia jest niezależnym stowarzyszeniem osób dobrowolnie zrzeszonych celem zaspokajania swoich wspólnych aspiracji oraz potrzeb społeczno-gospodarczych i kulturalnych poprzez stanowiące wspólną własność i demokratycznie kontrolowane przedsiębiorstwo”<sup>(1)</sup>. Mimo iż definicje prawne spółdzielni bywają różne w poszczególnych państwach członkowskich, praktycy prawa uznają, iż spółdzielnie wykazują cechy spółek *intuitu personae*.

1.2 Tożsamość spółdzielczą wzmocniają takie wartości jak demokracja, równość, sprawiedliwość, solidarność, przejrzystość czy też odpowiedzialność społeczna, a także takie zasady, jak dobrowolność zrzeszania się, demokratyczna kontrola sprawowana nad spółdzielnią przez członków, ekonomiczne uczestnictwo członków i troska o społeczność lokalną<sup>(2)</sup>.

1.3 Ponadto spółdzielnie różnią się również od spółek kapitałowych zmiennością kapitału; ich udziały są bowiem imienne i w zasadzie nieprzenoszalne na osoby trzecie nie będące członkami spółdzielni.

1.4 W Unii Europejskiej członkami spółdzielni jest około 140 mln obywateli. Liczbę przedsiębiorstw spółdzielczych szacuje się na ok. 300.000; zatrudniają one 2,3 mln osób.

1.5 Spółdzielnie cechuje sposób organizacji oparty zasadniczo na połączeniu zdolności nabywczej, sprzedaży lub też siły roboczej w celu zaspokajania potrzeb ekonomicznych ich członków. Funkcjonując w większości sektorów działalności gospodarczej, ten model przedsiębiorstwa jest dobrze dostosowany do osiągnięcia celów społecznych, środowiskowych i kulturalnych.

1.6 Spółdzielnie posiadają w szczególności potencjał pozwalający im przyczynić się do realizacji celów związanych ze strategią lizbońską, ponieważ dążą do pogodzenia ze sobą takich aspektów, jak wyniki ekonomiczne, interesy udziałowców oraz rozwój osobisty.

1.7 Pomimo że mogą się one znacznie różnić pod względem wielkości i tempa rozwoju, spółdzielnie działają zasadniczo w otoczeniu lokalnym; w ten sposób uczestniczą w tworzeniu i wzmocnianiu więzi społeczno-gospodarczych swego regionu oraz utrzymują spójność społeczną w obszarach, które muszą stawić czoła problemom spowodowanym zbyt wolnym rozwojem lub pilnej konieczności restrukturyzacji gospodarczej<sup>(3)</sup>. To umiejscowienie w kontekście lokalnym nie

<sup>(1)</sup> Karta Spółdzielczości przyjęta w 1995 r. przez Kongres Międzynarodowego Związku Spółdzielczego w Manchesterze.

<sup>(2)</sup> tamże.

<sup>(3)</sup> Opinia Komitetu Regionów z dnia 16 czerwca 2004 r., CdR 97/2004 fin, sprawozdawca: Irma Pellinen, Dz.U. C 318 z dnia 22 grudnia 2004 r.

przeszkadza jednak spółdzielniom w rozwijaniu działalności poza granicami Unii Europejskiej. Spółdzielnie mają zatem niezaprzeczalny wpływ na wymianę handlową i dynamikę gospodarki światowej (\*).

1.8 W tym względzie znaczenie i wpływ spółdzielni zostały skądinąd uznane zarówno na poziomie krajowym jak i międzynarodowym. I tak w czerwcu 2002 r. Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) uchwaliła zalecenie dotyczące promocji spółdzielczości (†), w którym zwraca uwagę na fakt, że „spółdzielnie, w różnych formach promują jak najpełniejszy udział w rozwoju społeczno-gospodarczym ludności”. Zalecenie to zostało przyjęte przez wszystkie 25 państw członkowskich UE i jest obecnie na etapie ratyfikacji.

1.9 Na poziomie Unii Europejskiej spółdzielnie zostały uznane na podstawie art. 48 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (‡). W ramach Komisji Europejskiej powołano komórkę odpowiedzialną za „rzemiosło, małe przedsiębiorstwa, spółdzielnie i stowarzyszenia wzajemne”, która przywiązuje szczególną wagę do tego modelu prowadzenia działalności gospodarczej. Rada przyjęła niedawno statut spółdzielni europejskiej oraz dyrektywę uzupełniającą ten statut w kwestiach dotyczących pracowników (§). Przyjęcie omawianego tutaj komunikatu jest wyrazem ciągłego zainteresowania, jakie Komisja przejawia wobec tej formy przedsiębiorstwa.

1.10 Zainteresowanie to jest również odpowiedzią na oczekiwania ze strony spółdzielni, ponieważ obecnie muszą one podejmować znaczne wyzwania, których ignorowanie oznaczałoby dla nich zahamowanie rozwoju bądź zagrożenie dla dalszego ich istnienia. W wielu państwach członkowskich Unii wykorzystanie koncepcji spółdzielni przez byłe rządy komunistyczne zdyskredytowało tę formę przedsiębiorstwa. Wiele spółdzielni działających na coraz bardziej konkurencyjnych rynkach musi mobilizować znaczne środki w celu utrzymania konkurencyjności, zachowując jednocześnie swoje charakterystyczne cechy i tożsamość.

## 2. Zasadnicza treść komunikatu

2.1 Jednym z kluczowych elementów komunikatu Komisji z dn. 23 lutego 2004 r. jest zwrócenie uwagi przez Komisję na „coraz bardziej znaczącą i pozytywną rolę spółdzielni jako środka do realizacji wielu celów Wspólnoty”.

(\*) Uchwała 56/114 przyjęta na 88 posiedzeniu plenarnym Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 19 grudnia 2001 r.

(†) R 193. Zalecenie dotyczące promocji spółdzielni, przyjęte na 90 sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy 20 czerwca 2002 r.

(‡) Art. III-142 Konstytucji Europejskiej (w trakcie ratyfikacji).

(§) Rozporządzenie 1435/2003, Dz.U. L 207 z dnia 18 sierpnia 2003 r.; dyrektywa 2003/72/WE, Dz.U. L 207 z dnia 18 sierpnia 2003 r.

Opinia EKES z dnia 26 maja 1992 r. w sprawie projektu rozporządzenia Rady dotyczącego statutu spółdzielni europejskiej oraz w sprawie dyrektywy Rady uzupełniającej statut w kwestii roli pracowników, Dz.U. C 223 z dnia 31 sierpnia 1992 r.

2.2 Komisja ponadto stwierdza, że potencjał spółdzielni nie został jeszcze wystarczająco wykorzystany. Dla zaradzenia tej sytuacji Komisja proponuje wyznaczyć trzy główne cele, które będą realizowane poprzez dwanaście działań.

2.2.1 *Działania na rzecz zwiększenia liczby zakładanych spółdzielni w Europie poprzez bardziej intensywne rozpowszechnianie informacji na temat tego sektora i ulepszenie jego charakterystyki*

W tym przypadku celem jest zorganizowanie struktur wymiany informacji i doświadczeń oraz promocja działań służących szerzeniu informacji wśród władz publicznych oraz prywatnych podmiotów gospodarczych.

2.2.2 *Ulepszenie krajowego prawodawstwa dotyczącego spółdzielni*

Cel ten został określony w związku z przyjętym przez Radę w lipcu 2003 r. rozporządzeniem w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (SCE). Chodzi tu jednocześnie o wdrożenie tego rozporządzenia w prawie krajowym, o ulepszanie ustawodawstwa krajowego w tej dziedzinie oraz o promowanie tworzenia „przepisów modelowych”. Należy podkreślić, że Komisja przywiązuje również szczególną wagę do nowych państw członkowskich Unii.

2.2.3 *Utrzymanie i pełniejsze uwzględnienie spółdzielni w celach wspólnotowych oraz ich wkład w realizację tych celów*

Cel ten obejmuje w szczególności politykę rolną i rozszerzenie, rozwój wsi i regionów oraz tworzenie miejsc pracy.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet zawsze z uwagą odnosił się do problematyki spółek osobowych i ogólnie gospodarki społecznej (\*). Podobnie jak Komitet Regionów, uważa on, że należy promować i wspierać w równy sposób wszelkie formy przedsiębiorczości (†). W celu zapoznania się z opiniami organizacji i samych spółdzielni na temat komunikatu, 11 października 2004 r., w oparciu o uprzednio rozesłany kwestionariusz, Komitet zorganizował przesłuchanie publiczne. Pozwoliło to skonfrontować projekt Komisji z oczekiwaniami i priorytetami spółdzielczości.

(\*) Opinia EKES „Gospodarka społeczna a wspólny rynek”, sprawozdawca: Jan Olsson, Dz.U. C 117 z dnia 26 kwietnia 2000 r.

(†) Patrz: przypis nr 3.

3.2 Komitet przychylnie przyjął komunikat Komisji w sprawie promocji spółdzielczości w Europie. Jego wprowadzenie powinno ułatwić zakładanie tego typu przedsiębiorstw, w szczególności poprzez nadanie im większego znaczenia i rozpowszechnianie informacji o tym, w jaki sposób przyczyniają się do realizacji celów strategii lizbońskiej.

3.3 Jednakże w wyniku lektury komunikatu Komitet zauważa, że wiele działań przewidzianych w celu zapewnienia lepszej promocji spółdzielczości zostało sformułowanych niezwykle ostrożnie, często za pomocą takich stwierdzeń, jak „przeanalizować”, „z badać możliwość” czy „przywiązać szczególną wagę”. Dlatego też należałoby jak najszybciej określić bardziej konkretne cele do osiągnięcia, wyznaczając dla nich odpowiednie terminy realizacji.

3.4 Komitet podziela zainteresowanie Komisji wobec nowych państw członkowskich i krajów kandydujących. W niektórych z nich poprzednie rządy doprowadziły do sytuacji, w której spółdzielczość uznawano za narzędzie obowiązującego ustroju.

3.4.1 Z tego właśnie względu Komitet uważa, że szczególnie ważne jest informowanie przedsiębiorców tych krajów o potencjale związanym ze spółdzielczością. Umożliwia ono między innymi rozwój działalności poprzez wzajemne dzielenie zasobów, odpowiedzialności i podjętych ryzyk, co pozwala na zwiększenie szans wykonalności i trwałości projektów<sup>(10)</sup>.

3.4.2 Komitet jest również zdania, że w tych nowych państwach członkowskich należy wesprzeć nową dynamikę, która rodzi się i rozwija się również dzięki spółdzielczości, w walce z wyłączeniem społecznym oraz w dziedzinie ochrony środowiska i zwrócić uwagę na to, aby nowy system tworzony przez niektóre spółdzielnie nie został zaprzepaszczony wskutek pewnych zmian warunków działania spółdzielczości.

3.5 Uwzględniając podejście Komisji, kładące nacisk na spółdzielnie małej i średniej wielkości, Komitet pragnie przypomnieć, że wiele spółdzielni i grup spółdzielczych przekracza wartości progowe określone w definicji MŚP przyjętej przez UE. Z tego powodu Komitet zaleca nie zawężać propozycji Komunikatu tylko do małych i średnich przedsiębiorstw. Dotyczy to w szczególności odniesień do pewnych działań Wspólnoty, np. w zakresie usług dla przedsiębiorstw czy dostępu do finansowania.

<sup>(10)</sup> Opinia EKES „Dywersyfikacja gospodarcza państw przystępujących. Rola MŚP oraz przedsiębiorstw gospodarki społecznej”, sprawozdawcy: Lucia Fusco i Jacques Glorieux, Dz.U. C 112 z dnia 30 kwietnia 2004 r.

#### 4. Dziedziny dotyczące spółdzielczości wymagające podjęcia bardziej gruntownych i zaawansowanych prac

##### 4.1 Otoczenie prawne

4.1.1 W komunikacie Komisja przywiązuje szczególną wagę do prawa spółdzielczego, a zwłaszcza do różnorodności krajowych statusów prawnych spółdzielni. Komitet popiera takie podejście, ponieważ istotne jest, by spółdzielnie mogły rozwijać swoją działalność w oparciu o jak najlepsze prawodawstwo, zarówno na szczeblu krajowym jak i europejskim.

4.1.2 Spółdzielnie podlegają skądinąd szeregowi przepisów z zakresu prawa spółek (rachunkowość i księgowość, prawo pracy, przepisy dotyczące konkurencji, prawo podatkowe itd.). Jeśli ustawodawstwo to nie będzie uwzględniało swobodnego charakteru spółdzielni, uzasadnione jest stwierdzenie, że nawet przy istnieniu optymalnych przepisów odnoszących się do samych spółdzielni, pojawia się ryzyko zahamowania ich rozwoju.

4.1.2.1 Jako przykład można podać wstępny projekt wytycznej Międzynarodowych Standardów Rachunkowości MSR 32 (IAS 32) przewidującej, że udziały w spółdzielni będą mogły być traktowane jako zobowiązania, a nie kapitał własny, ponieważ podlegają one potencjalnym żądaniom wykupu. Biorąc pod uwagę konsekwencje, jakie zapis ten mógłby nieść ze sobą dla spółdzielni, został on zinterpretowany w sposób pozwalający na wyjątek od tej zasady pod dwoma uzupełniającymi warunkami<sup>(11)</sup>. Fakt, że zasada taka nie została poddana rewizji, a tylko dodano do niej interpretację odnośnie spółdzielni, pozwala sądzić, że ta forma przedsiębiorczości jest ogólnie pojmowana jako wyjątek wśród spółek kapitałowych. Jak zostało to już wspomniane (patrz punkt 3-1), Komitet jest zdania, że nie należy traktować spółdzielni jako wyjątku, ale wręcz przeciwnie — w razie potrzeby zmieniać przepisy tak, by uwzględniały one specyfikę spółdzielczości.

4.1.2.2 Komitet zachęca w związku z tym Komisję do wzięcia pod uwagę synergii, którą powinno się stworzyć pomiędzy prawem spółdzielczym z jednej strony, a innymi elementami otoczenia prawnego z drugiej, oraz przełożyć tę syngię na konkretne działania.

4.1.2.3 W tym kontekście Komitet sugeruje, aby grupy ekspertów, zobowiązane przez Komisję do wydania opinii na temat przyszłych tekstów prawnych w tej dziedzinie, systematycznie brały pod uwagę cechy charakterystyczne spółdzielni, odwołując się do kompetencji właściwych organizacji reprezentujących spółdzielczość<sup>(12)</sup>.

<sup>(11)</sup> Udziały w spółdzielniach mogłyby być traktowane jako kapitał a) w przypadkach, gdy emitent zachowuje bezwarunkowe prawo odmowy wykupu udziałów lub b) w przypadkach, w których ustawodawstwo krajowe lub statut danej organizacji ustala próg, poniżej którego nie może spaść poziom kapitału.

<sup>(12)</sup> W tej kwestii jest uderzające, że w grupie ekspertów europejskich wysokiego szczebla ds. prawa spółek, wielokrotnie cytowanej w dokumencie, nie ma żadnego eksperta od spraw spółdzielczości.



#### 4.2 Zasady konkurencyjności, swoboda podejmowania działalności i zasady opodatkowania

4.2.1 **W zakresie przepisów dotyczących konkurencji,** Komitet zdecydowanie popiera stanowisko, zgodnie z którym na wzór innych form przedsiębiorczości, spółdzielnie podlegają art. 81, 82 i 86 do 88 Traktatu ustanawiającego WE. Niemniej jednak w jego ocenie sposób sformułowania akapitu komunikatu odwołującego się do art. 81 Traktatu w kwestii porozumień nie jest jasny, gdyż Komisja podkreśla fakt, że „o ile status spółdzielni nie jest zasadniczo sprzeczny z artykułem 81 Traktatu WE, o tyle przyjęte później postępowanie czy zasady mogą być uznane za ograniczenie dla konkurencji”<sup>(13)</sup>. Komisja zaleca lepsze upowszechnienie reguł konkurencji w poszczególnych sektorach spółdzielczości.

4.2.1.1 W oparciu o informacje uzyskane w czasie przesłuchania przedstawicieli sektora spółdzielczości, zorganizowanego 11 października 2004 r., Komitet uważa, że przyczyna tego problemu nie leży raczej w nieznanym reguł konkurencji, ale w fakcie, że przepisy te nie zawsze uwzględniają specyfikę spółdzielczości. Komitet apeluje zatem do Komisji, aby skierowała swoje działania również ku służbom odpowiedzialnym za politykę konkurencji celem zagwarantowania, że dysponować będą one większą wiedzą na temat różnych form organizacji spółdzielni.

4.2.1.2 Zwracając uwagę na fakt, że różnorodność form przedsiębiorczości na rynku stanowi kluczowy element zdrowej konkurencji, EKES przyjmuje jednomyślnie stanowisko, iż podjęcie takiego kroku mogłoby zapobiec jakimkolwiek przejawom dyskryminacji wobec spółdzielni ze względu na ich formę organizacji.

4.2.2 Komitet zwraca również uwagę na fakt, że w niektórych krajach zabronione jest zakładanie spółdzielni celem prowadzenia działalności w pewnych branżach<sup>(14)</sup>. Jest to oczywista przeszkoda dla **swobody podejmowania działalności**. Sytuacja ta jest o tyle godna pożałowania, że rozporządzenie nadające statut europejskiej spółdzielni potwierdza ten zakaz<sup>(15)</sup>. Komitet zwraca się zatem do Komisji z wnioskiem o przeanalizowanie zakresu i oddziaływania tych ograniczeń.

4.2.3 W kwestii **opodatkowania** spółdzielni Komitet popiera zasadę, zgodnie z którą przywileje i korzyści przyznawane takim przedsiębiorstwom powinny być wspólne do ograniczeń prawnych lub do społecznej wartości dodanej, jaką tworzą<sup>(16)</sup>. W tym kontekście Komitet zachęca Komisję, aby zwróciła się do państw członkowskich z wnioskiem o rozpatrzenie możliwości przyznania spółdzielniom zachęt podatkowych w oparciu o ich użyteczność społeczną lub w zależności od ich wkładu w rozwój regionu, z zastrzeżeniem ścisłych warunków monitorowania poszanowania zasad i wartości spółdzielczości.<sup>(17)</sup>

<sup>(13)</sup> Patrz: ostatni akapit podrozdziału 3-2-7 komunikatu.

<sup>(14)</sup> Np. w Niemczech niemożliwe jest zakładanie spółdzielni w przypadku zaopatrzenia w produkty farmaceutyczne.

<sup>(15)</sup> Artykuł 8-2: „Jeśli krajowe prawodawstwo przewiduje szczególne zasady i/lub ograniczenia związane z rodzajem działalności prowadzonej przez spółdzielnie europejskie (...), prawo to odnosi się do wszystkich spółdzielni europejskich”.

<sup>(16)</sup> Patrz: komunikat § 3-2-6.

<sup>(17)</sup> Patrz: opinia Komitetu Regionów; przypis nr 3.

#### 4.3 Odpowiedzialność społeczna i nadzór korporacyjny

##### 4.3.1 Odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw

4.3.1.1 Wraz z globalizacją gospodarki coraz większy nacisk kładzie się na wymóg rentowności przedsiębiorstw, niekiedy ze szkodą dla kwestii społecznych. Odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw, czyli „dobrowolne uwzględnienie przez przedsiębiorstwa kwestii społecznych i środowiskowych w ramach ich działalności operacyjnej oraz kontaktów z zainteresowanymi stronami”<sup>(18)</sup>, nie jest dla spółdzielczości nowym pojęciem. Fakt, że spółdzielnie dążą jednocześnie do realizacji celów ekonomicznych i społecznych, oraz że ich procedury działania opierają się na koncepcji jednostki i na zasadach wewnętrznej demokracji powoduje, iż z natury rzeczy uwzględniają one wymogi odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw i działają na rzecz jej promowania<sup>(19)</sup>.

4.3.1.2 Komitet żałuje, że wymiar ten został pominięty w komunikacie i zaleca, aby w związku z tą kwestią Komisja opracowała działania w celu promocji praktyk przyjętych przez spółdzielnie w tej dziedzinie<sup>(20)</sup>.

##### 4.3.2 Nadzór korporacyjny

4.3.2.1 Od wielu już lat Komitet prowadzi prace, poświęcając im przy tym dużo uwagi, nad kwestiami dotyczącymi nadzoru korporacyjnego przedsiębiorstw<sup>(21)</sup>. Poglądy, które ciągle dominują w tej dziedzinie, rzadko odnoszą się do spółdzielni. Stanowi to w jakimś stopniu paradoks, ponieważ wiele przepisów dotyczących samej organizacji spółdzielni spowodowały, że wprowadziły one pewne modele nadzoru korporacyjnego<sup>(22)</sup>. Do sukcesu spółdzielczości może także znacznie przyczynić się działalność spółdzielczych związków rewizyjnych; związki takie funkcjonują w wielu państwach członkowskich, a niektóre z tych krajów mają już ponad stuletnią, nieprzerwaną tradycję spółdzielczości. Zatem istotne jest, aby dyrektywa WE w sprawie badań ustawowych uznała i uwzględniła tę instytucję prawa spółdzielczego.

<sup>(18)</sup> Zielona księga w sprawie europejskiego modelu odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw COM(2001) 366 końcowy.

<sup>(19)</sup> Poprzez organizację sieci uczciwego handlu, wdrożenie systemów oceny oddziaływania społecznego, stworzenie europejskich grup systemów ocen oddziaływania społecznego.

<sup>(20)</sup> Opinia EKES na temat Zielonej księgi w sprawie europejskiego ustroju odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, EKES 355/2002, sprawozdawcy: Renate Hornung-Draus, Ursula Engelen-Kefer oraz Jean François Hoffelt, Dz.U. C 125 z 27 maja 2002 r.

<sup>(21)</sup> Opinia EKES w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: „Modernizacja prawa spółek oraz wzmocnienie nadzoru korporacyjnego w Unii Europejskiej”, sprawozdawca: Guido Ravoet, EKES 1592/2003, Dz.U. C 80 z 30 marca 2004 r.

<sup>(22)</sup> Jako przykład można podać strukturę i organizację spółdzielni audytorskich w niektórych krajach Unii Europejskiej, takich jak Niemcy.

4.3.2.2 Komitet zatem wyraża pogląd, że doświadczenia te należy jak najszybciej uwzględnić w debacie nad nadzorem korporacyjnym przedsiębiorstw celem wzbogacenia takiej dyskusji o osiągnięcia i zalecenia, które mogłyby zostać zastosowane do różnych form przedsiębiorczości.

#### 4.4 Grupy spółdzielcze

4.4.1 Komitet zwraca również uwagę Komisji na fakt istnienia grup spółdzielni. Takie modele przedsiębiorczości służą nie fuzjom i przejęciom, lecz rozwojowi strategii partnerstwa i współpracy pomiędzy spółdzielniami. Pozwala to takim przedsiębiorstwom stawić czoła wyzwaniom globalizacji i wynikającej z niej zwiększonej konkurencyjności, zachowując przy tym i podkreślając tożsamość spółdzielczą.

4.4.2 Komitet stwierdza, z zastrzeżeniem poszanowania zasad konkurencyjności, że należy wspierać promocję i rozwój takich grup, co może pozwolić spółdzielniom na tworzenie wspólnych marek produktów czy też asortymentu towarów i usług, tym samym umożliwiając dalsze wzmocnienie obecności spółdzielni zarówno na poziomie transnarodowym jak i światowym. EKES proponuje także szersze uwzględnienie grup spółdzielczych w komunikacie.

### 5. Uwagi i zalecenia dotyczące proponowanych działań

#### 5.1 Postrzeganie i promowanie praktyk spółdzielczych (Działania 1-2)

5.1.1 Komitet zachęca Komisję do organizowania wszelkich działań służących promowaniu lepszemu zrozumieniu cech właściwych spółdzielniom oraz wprowadzenia usprawnień w sposobie, w jaki są one uwzględniane. Nieznajomość tych cech jest bowiem główną przyczyną niedostatecznego wykorzystania potencjału spółdzielni. W tym kontekście Komitet uważa, że zasadnicze znaczenie ma udzielanie wsparcia i zachęt w określaniu, porównywaniu na zasadzie *benchmarkingu* i rozpowszechnianiu dobrych praktyk w spółdzielczości.

5.1.2 Proponuje w szczególności, aby Komisja w większym stopniu oficjalnie uznała zalecenie nr 193 Międzynarodowej Organizacji Pracy, mając na względzie fakt, że zalecenie to zostało przyjęte przez 25 państw członkowskich UE i że stanowi ono pierwszy europejski konsensus co do norm i promocji spółdzielczości. Komitet proponuje również opracowanie i podjęcie konkretnych działań, np. kampanii informacyjnej, celem szerzenia wiedzy na temat cech charakterystycznych spółdzielni i ich przedsiębiorczego wymiaru; kampania informacyjna mogłaby wykorzystywać takie formy przekazu, jak materiały wideo oraz stronę internetową Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorczości. Jej adresatami byłyby podmioty gospodarcze i społeczne oraz krajowe władze publiczne.

5.1.3 Komitet zaleca także, aby w taką akcję promowania spółdzielczości włączone były wszystkie dyrekcje generalne Komisji. W tym kontekście szczególną uwagę należy zwrócić na dyrekcje generalne Komisji odpowiedzialne za inicjatywy mające bezpośredni wpływ na spółdzielnie z punktu widzenia przedsiębiorczości i wymiaru społecznego (DG ds. Rynku Wewnętrznego, DG ds. Zatrudnienia i Rynku Pracy, DG ds. Konkurencji, DG ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów).

#### 5.2 Dane statystyczne (Działanie 3)

5.2.1 Komitet wspiera Komisję w jej dążeniu do poprawy jakości danych statystycznych na temat spółdzielni. Jeżeli w ogóle informacje takie są dostępne, to w większości państw członkowskich nie są one regularnie aktualizowane. Ponadto metody wykorzystywane przy sporządzaniu danych globalnych są rzadko jednolite. Stanowi to zasadniczą przeszkodę w upowszechnianiu i doskonaleniu wiedzy na temat spółdzielczości.

5.2.2 Celem rozwiązania tego problemu, Komisja planuje zastosować technikę tzw. *satellite accounts*. Zakres zastosowania tej techniki — która nie została jeszcze ustalona w przypadku spółdzielni — został do tej pory przetestowany w odniesieniu do organizacji nie będących zasadniczo podmiotami sektora rynkowego lub też działających jako organizacje *non-profit*.<sup>(23)</sup> EKES zatem zwraca uwagę na potrzebę zagwarantowania, aby sposoby i środki przyjęte dla spółdzielni nie przysłaniały wymiaru ekonomicznego i komercyjnego spółdzielni. Zarówno przesłuchanie publiczne zorganizowane przez EKES, jak i towarzyszący mu kwestionariusz wskazały na fakt, iż organizacje spółdzielcze są także zainteresowane tym problemem.

5.2.3 Celem jak najszybszego odpowiedzenia na potrzebę gromadzenia i udostępniania danych na temat spółdzielni, Komitet zaleca, aby w bliskiej przyszłości Eurostat i organy krajowe gromadzące dane statystyczne na temat przedsiębiorstw nawiązały współpracę, jeżeli jest to tylko możliwe, celem między innymi umożliwienia klasyfikacji tych danych w oparciu o różne statusy prawne, zgodnie z którymi działają takie przedsiębiorstwa.

#### 5.3 Szkolenie i przedsiębiorczość (Działanie 4)

5.3.1 Komitet jest zdania, że istnieje paląca potrzeba organizowania programów edukacyjnych i szkoleniowych promujących przedsiębiorczość oraz kształcenie przez całe życie (*lifelong learning*)<sup>(24)</sup> uwzględniających wymiar spółdzielczości. Przypomina, że tematyka ta została również podjęta w zaleceniu nr 193 MOP i z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komitet Regionów również odnosi się do tej kwestii w swojej opinii<sup>(25)</sup>. EKES popiera zatem Komisję w jej dążeniu do połączenia na zasadzie sieci (*networking*) i rozpowszechniania istniejących doświadczeń.

<sup>(23)</sup> Patrz: seminarium Komisji zorganizowane 23 kwietnia 2004 r. na temat rozwoju metodologii „rachunków satelitarnych” w przypadku gospodarki społecznej.

<sup>(24)</sup> Na przykład programy Leonardo, Socrates, Erasmus.

<sup>(25)</sup> Patrz przypis nr 3.

5.3.2 Komitet zaleca także przeprowadzenie badania na temat nauczania o spółdzielczości w szkołach i na uniwersytetach. Poprzez podjęcie takiego działania oraz pomoc przy opracowywaniu i rozpowszechnianiu konkretnych materiałów dydaktycznych Komisja mogłaby zrealizować dwa cele, a mianowicie stworzyć sieci wymiany istniejących doświadczeń z jednej strony i uwzględnić spółdzielczość w programach nauczania z drugiej.

#### 5.4 Usługi wsparcia dla przedsiębiorstw (Działanie 5)

5.4.1 Komitet popiera wyrażoną przez Komisję wolę zwrócenia się do podmiotów świadczących tradycyjne usługi wsparcia dla przedsiębiorstw o szersze uwzględnienie wymiaru spółdzielczości, wskazując jednocześnie, że istnieją już wyspecjalizowane organizacje oferujące tego typu usługi. Dzięki działaniom wdrażanym przez Komisję powinny mieć uzyskać możliwość zwiększenia świadczonych usług i oferowania ich w szerszym zakresie.

5.4.2 Komitet przypomina w tym względzie, że nowy wieloletni plan wspierania przedsiębiorczości i przedsiębiorstw 2006–2010<sup>(26)</sup> nie przewiduje dla spółdzielni żadnych wytycznych, czy też specjalnie przyznanych linii. Wskazuje również, że plan działania na rzecz przedsiębiorczości<sup>(27)</sup> nie zawiera żadnego odniesienia do spółdzielni, za wyjątkiem odniesienia do podejścia „społeczno-gospodarczego”, jednakże sformułowanie zawarte w dokumencie jest niejasne.

#### 5.5 Dostęp do finansowania (Działanie 6)

5.5.1 Komitet zachęca Komisję do szybkiego przeprowadzenia planowanej oceny celowości wprowadzenia osobnego odniesienia do spółdzielni w ramach instrumentów Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego. W tej kwestii Komitet został poinformowany, że koncepcja włączenia takiego odniesienia została ostatnio odrzucona ze względu na potrzebę zapewnienia równego traktowania poszczególnych form prawnych. Komitet wzywa zatem Komisję do określenia nowych, konkretnych działań, jakie Komisja będzie mogła podjąć w dziedzinie finansowania, biorąc pod uwagę, że druga linia działania, a mianowicie zagwarantowanie spółdzielniom możliwości dalszego korzystania z innych programów wspólnotowych, nie zmienia obecnej sytuacji. Ponadto EKES życzyłby sobie zwiększenia funduszy z Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego na wsparcie sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz spółdzielni, które nie posiadają znacznych gwarancji w zakresie finansowania.

5.5.2 W tymże kontekście Komitet zwraca Komisji uwagę na fakt, że zgodnie z nową umową w sprawie środków kapitałowych, tzw. nową umową kapitałową „Bazylea II”, banki

będą zobowiązane do pełniejszego uwzględniania profilu ryzyka przedsiębiorstw, szczególnie w odniesieniu do ich wypłacalności oraz sposobu zarządzania, w ramach prowadzonej polityki finansowania przedsiębiorstw. To mogłoby utrudnić niektórym spółdzielniom dostęp do kredytowania<sup>(28)</sup>.

5.5.3 Biorąc pod uwagę szczególny charakter kapitału spółdzielni (np. ich udziały nie są notowane na giełdzie oraz są wykupywane po ich wartości nominalnej), napotykają one czasem na trudności ze znalezieniem źródła finansowania dalszej działalności. Komitet popiera w tej kwestii Komisję, która zwraca się do państw członkowskich posiadających przepisy szczególne odnoszące się do spółdzielni o włączenie do tych uregulowań zapisu, by przedsiębiorstwa takie miały możliwość emisji udziałów zbywalnych i oprocentowanych, dla inwestorów nie będących członkami spółdzielni pod warunkiem, że udział takich inwestorów nie będzie stanowić zagrożenia dla spółdzielczego charakteru takich przedsiębiorstw ani też sprawowania kontroli nad spółdzielnią przez jej członków<sup>(29)</sup>.

#### 5.6 Wkład spółdzielczości w niektóre dziedziny polityki przedsiębiorstw (Działanie 7)

5.6.1 Komitet podziela opinię Komisji, że spółdzielnia poprzez swój sposób zarządzania jest modelem szczególnie odpowiednim w przypadku wykupu przedsiębiorstwa przez pracowników (*employee buy-out*). Komitet proponuje, aby na ten model zwrócono większą uwagę w programach i działaniach, które Komisja zamierza promować w tej dziedzinie.

5.6.2 Komitet popiera koncepcję przeprowadzenia badania na temat spółdzielni, których zasadnicze działania mają na celu uwzględnianie potrzeb społecznych. Badanie takie umożliwi również uwypuklenie ich wkładu w realizację tych właśnie celów. Komitet zaleca niemniej, aby w ramach takiej analizy dokonać wyraźnego rozróżnienia pomiędzy „spółdzielniami społecznymi” a „przedsiębiorstwami społecznymi”<sup>(30)</sup>.

#### 5.7 Spójność i ulepszanie przepisów krajowych, opracowanie przepisów modelowych oraz spółdzielnia europejska (Działania 8, 9, 10, 11)

5.7.1 Przypominając, że otoczenie prawne, w którym działają spółdzielnie jest tak samo ważne jak forma organizacji przyjęta przez spółdzielnie dla realizacji ich celów, Komitet popiera kluczowe znaczenie, jakie Komisja nadaje kwestii statusu prawnego spółdzielni, zarówno na poziomie europejskim jak i krajowym.

<sup>(26)</sup> Program wspólnotowy na rzecz przedsiębiorczości i konkurencyjności przedsiębiorstw (2006-2011).

<sup>(27)</sup> Komunikat Komisji „Plan działania: europejski program działania na rzecz przedsiębiorczości”, COM(2004) 70 końcowy. Patrz: opinia EKES 1198/2004 z dnia 15 września 2004 r., sprawozdawca: Ben Butters.

<sup>(28)</sup> Opinia EKES: „Zdolności przystosowawcze małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw społecznych do zmian wymuszonych przez rozwój gospodarczy” Dz.U. C 120 z 20.5.2005, sprawozdawca: Lucia Fusco.

<sup>(29)</sup> Patrz: § 3-2-4 komunikatu.

<sup>(30)</sup> W części pt. „przedsiębiorstwa społeczne” Komisja wskazuje, że niektóre państwa członkowskie przyjęły formy prawne celem skłasyfikowania przedsiębiorstw, których głównym przedmiotem działalności jest realizacja celów społecznych.



5.7.2 Komitet popiera organizację spotkań pomiędzy przedstawicielami Komisji a administracjami krajowymi w sprawie wprowadzenia rozporządzenia dotyczącego statutu spółdzielni europejskiej oraz odnośnej dyrektywy. Zaleca również regularne monitorowanie prac przygotowawczych. Dla porównania, niedawno wprowadzony w życie statut spółki europejskiej został na przykład wdrożony do krajowego ustawodawstwa zaledwie w sześciu państwach członkowskich.

5.7.3 W kwestii wypracowania ustaw modelowych, Komitet pragnie podkreślić dwuznaczność sformułowania tego rozdziału. I tak, nie zalecając harmonizacji prawa spółdzielczego, Komisja zwraca uwagę na wnioski ekspertów ds. prawa spółek europejskich pracujących w ramach grupy wysokiego szczebla, które idą w kierunku realizacji takiego właśnie celu.

5.7.4 Komitet ma świadomość, że wiele artykułów rozporządzenia dotyczącego spółdzielni europejskiej odnosi się do prawodawstw krajowych. Mając na uwadze, że pięć lat po wejściu w życie rozporządzenie w sprawie spółdzielni europejskiej będzie przedmiotem raportu, Komitet wyraża opinię, że należy stworzyć modele ustaw, aby zbliżyć do siebie przepisy dotyczące spółdzielczości i/lub zaproponować przyjęcie wspólnych zasad na szczeblu europejskim. Zasadnicze znaczenie ma zaangażowanie od samego początku organizacji reprezentujących spółdzielnie w ocenę i prace w tym zakresie.

5.7.5 W tym kontekście Komitet pragnie uwypuklić fakt, że publiczne przesłuchanie pokazało, iż spora liczba organizacji spółdzielczych była bardziej zainteresowana konsolidacją i wzmocnieniem obecnych przepisów krajowych dotyczących spółdzielni niż rewizją ustawodawstwa celem osiągnięcia harmonizacji<sup>(31)</sup>. Ruchy i organizacje spółdzielcze wyraziły pogląd, iż takie podejście mogłoby doprowadzić do uzyskania bardziej satysfakcjonujących odpowiedzi na problem „demutualizacji”<sup>(32)</sup> (czyli prywatyzacji i upublicznienia udziałów), w obliczu którego stoją niektóre spółdzielnie.

5.7.6 W tym kontekście EKES proponuje także, aby Komisja przeprowadziła badania porównawcze dotyczące oddziaływania i zakresu wprowadzenia do ustawodawstwa krajowego odnoszącego się do spółdzielni w pewnych państwach członkowskich przepisów stosowanych dotychczas do spółek kapitałowych<sup>(33)</sup>.

## 5.8 Cele wspólnotowe (Działanie 12)

5.8.1 Komitet popiera zamiar Komisji, polegający na zwiększeniu, poprzez programy wspólnotowe, wkładu wnoszonego

przez spółdzielnie w realizację celów wspólnotowych. Zastanawia się natomiast nad środkami umożliwiającymi urzeczywistnienie tego celu, skoro obecnie nie istnieją żadne linie budżetowe na to przewidziane.

5.8.2 Komunikat zwraca uwagę w szczególności na „politykę rolną w kontekście rozszerzenia” czyniąc z niej przedmiot jednego z działań. Komitet zgadza się z tą koncepcją, ale uważa, że należy ją przełożyć również na działania odnoszące się do innych wspomnianych dziedzin, w tym na rozwój terenów wiejskich i rozwój regionalny oraz tworzenie miejsc pracy.

5.8.3 Ogólnie rzecz biorąc Komitet jest zdania, że bardziej celowe byłoby przyjęcie koncepcji „centrów rozwoju spółdzielczości” przy określaniu działań na rzecz wsparcia i promocji. Przy zastosowaniu tej koncepcji można byłoby odnieść korzyści z istnienia spółdzielni w pewnej branży poprzez przenoszenie praktyk spółdzielczych do innych sektorów.

## 6. Wnioski

6.1 Komitet z zadowoleniem odnosi się do faktu opublikowania komunikatu Komisji, będącego przedmiotem niniejszych uwag, w sprawie promocji spółdzielczości w Europie. Stanowiąc niejako kontynuację rozporządzenia dotyczącego statutu spółdzielni europejskiej, komunikat jest wyrazem zainteresowania Komisji wobec spółdzielczości poprzez zwrócenie uwagi na wymiar gospodarczy i społeczny tego rodzaju przedsiębiorstwa, jak również jego potencjał dla realizacji strategii lizbońskiej.

6.2 Komitet szczególnie popiera priorytet, jaki został nadany promocji spółdzielczości. Słaba znajomość tej formy prowadzenia działalności jest rzeczywiście zasadniczą przeszkodą w rozwoju spółdzielczości w Europie.

6.3 Popierając zasadnicze kierunki tego komunikatu, Komitet uważa, że pewne działania powinny zostać określone w bardziej konkretny sposób i w oparciu o wcześniej ustalone terminy realizacji. EKES zaleca zatem zainicjowanie, w jak najszybszym możliwym czasie, procesu monitorowania proponowanych działań, aniżeli oczekiwanie na publikację po roku 2008 raportów oceniających te działania, jak proponuje komunikat. Właściwe organizacje zawodowe reprezentujące spółdzielnie, zarówno na poziomie krajowym jak i wspólnotowym, powinny być ściśle zaangażowane w taki proces.

Bruksela, 9 marca 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(31)</sup> Niektóre krajowe organizacje spółdzielców nawet się sprzeciwiają takiemu działaniu.

<sup>(32)</sup> Termin „demutualizacja stosowany” bywa w przypadkach, gdy spółdzielnia przestaje być przedsiębiorstwem będącym wspólną własnością stowarzyszenia osób prywatnych i przechodzi w ręce inwestorów zewnętrznych. Zdarza się tak na przykład wtedy, gdy spółdzielnia przekształcona zostaje w spółkę kapitałową.

<sup>(33)</sup> Np. we Włoszech zgodnie z ostatnio wprowadzonymi przepisami spółdzielnie mogą emitować obligacje.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady modyfikującej dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 marca 2000 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe i dyrektywę Rady 93/6/EWG z 15 marca 1993 r. w sprawie adekwatności kapitałowej przedsiębiorstw inwestycyjnych i instytucji kredytowych**

COM(2004) 486 końcowy — 2004/0155 i 2004/0159 (COD)

(2005/C 234/02)

Dnia 13 września 2004 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 dnia 14 lutego 2005 roku. Sprawozdawcą był **Guido RAVOET**.

Na 415 sesji plenarnej w dniach 9-10 marca 2005 r. (posiedzenie z dn. 9 marca 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 124 do 1 przyjął następującą opinię:

## 1. Treść i zakres projektu

1.1 Dnia 14 lipca 2004, Komisja Europejska wydała projekt dyrektywy <sup>(1)</sup> modyfikującej drugą Dyrektywę w sprawie Adekwatności Kapitałowej (93/6/EWG) i skonsolidowaną Dyrektywę w sprawie Bankowości (Consolidated Banking Directive, 2000/12/WE). Dyrektywa ta wdroży nowe Zasady Bazylejskie (Nową Bazylejską Umowę Kapitałową) w Unii Europejskiej. W dalszej części dokumentu, dyrektywa modyfikująca będzie zwana dalej Dyrektywą w sprawie Wymogów Kapitałowych (CRD).

1.2 Dyrektywa CRD będzie stosować się do wszystkich instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych działających na terenie Unii Europejskiej. Celem CRD jest ukształtowanie w Europie systemu bankowego o wysokim stopniu wyczulenia na ryzyko. Zachęci ona banki do stopniowego przyjmowania wysokoczułych metod pomiaru ryzyka przez inwestowanie w postępowanie techniczne i szkolenie kadr. Wzmocni także ochronę konsumentów i stabilności finansowej oraz sprzyjać będzie globalnej konkurencyjności przemysłu europejskiego dzięki lepszej alokacji kapitału, która zapewni biznesowi zdrowe podstawy rozwoju i innowacji.

1.3 CRD jest instrumentem prawnym stosowanym do wdrożenia w UE nowych Zasad Bazylejskich opracowanych przez Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego. Komitet Bazylejski został utworzony w 1974 roku przez prezesów banków centralnych krajów grupy G10. Porozumienia wydane przez Komitet Bazylejski nie są prawnie wiążące; ich celem jest ustanowienie wspólnych zasad nadzoru promujących dążenie do wypracowania wspólnego podejścia i ułatwiających harmonizację warunków konkurencji dla banków prowadzących działalność międzynarodową.

<sup>(1)</sup> [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/regcapital/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/regcapital/index_en.htm)

1.4 Bazylejska Umowa Kapitałowa (Basel I) została opublikowana w 1988, a w roku 1999, w konsekwencji dynamicznego rozwoju strategii zarządzania ryzykiem w latach 90-tych, rozpoczęła się praca nad jej uaktualnieniem. Efektem tej pracy była Nowa Bazylejska Umowa Kapitałowa <sup>(2)</sup> wydana w czerwcu 2004 (zwana dalej nowymi Zasadami Bazylejskimi).

1.5 Nowe Zasady Bazylejskie podzielone są na trzy części, popularnie zwane filarami. Pilar pierwszy ustanawia minimalne wymogi kapitałowe na pokrycie ryzyka kredytowego, rynkowego i operacyjnego. Banki dysponują całą gamą rozwiązań o różnym stopniu zaawansowania. Pilar drugi to nadzorcze badanie adekwatności kapitałowej, prowadzone na zasadzie aktywnego dialogu pomiędzy bankiem a nadzorcą bankowym, w celu zapewnienia funkcjonowania prawidłowych procesów wewnętrznych, służących ocenie wymogów kapitałowych w odniesieniu do profilu grupy ryzyka. Pilar trzeci nakłada na banki obowiązek podawania do publicznej wiadomości zmian kapitałowych. Nazywa się go często dyscypliną rynkową w takim sensie, że publikowanie informacji kapitałowych sprzyja stosowaniu dobrych praktyk i wzmacnia zaufanie inwestorów.

1.6 Banki i firmy inwestycyjne dysponują całą gamą narzędzi pomiaru ryzyka kredytowego i operacyjnego, a także minimalizacji ryzyka kredytowego. Problem tkwi w nakłonieniu firm średniej wielkości do wdrażania bardziej zaawansowanych metod. Ich wdrożenie jest bardziej kapitałochłonne, ponieważ metody te opierają się na modelach opracowanych przez firmę na potrzeby własne. Pozwalają one jednak na precyzyjniejsze szacowanie ryzyka, a co za tym idzie, na obniżanie wymogów kapitałowych.

<sup>(2)</sup> <http://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

		Ryzyko Kredytowe		Ryzyko operacyjne		
Filar 1	Modele wewnętrzne	Metoda zaawansowana oparta na ratingach wewnętrznych (AIRBA)	Zaawansowane ograniczenie ryzyka kredytowego	Zaawansowana metoda pomiarowa (AMA)	Filar 2	Filar 3
	Metoda standardowa	Metoda podstawowa oparta na ratingach wewnętrznych (FIRBA)	Standardowe ograniczenie ryzyka kredytowego	Metoda standardowa (STA)		
		Metoda standardowa (STA)		Metoda wskaźników standardowych (BIA)		

## 2. Uwagi ogólne

2.1 Dyrektywa CRD jest narzędziem prawnym, które wdraża nowe Zasady Bazylejskie w Unii Europejskiej. Komisja wydała dyrektywę, która w dużej mierze jest zgodna z Zasadami Bazylejskimi, jednocześnie uwzględniając specyfikę unijną. Niezmiernie ważne jest osiągnięcie wysokiego poziomu zbieżności pomiędzy Zasadami Bazylejskimi a ustawodawstwem UE po to, by zapewnić bankom europejskim równe szanse z konkurentami funkcjonującymi w innych systemach prawnych stosujących Zasady.

2.2 Najważniejszą różnicą pomiędzy dyrektywą CRD a Zasadami Bazylejskimi jest to, że przepisy unijne będą się odnosić do wszystkich instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych w ramach UE, podczas gdy Zasady Bazylejskie odnoszą się wyłącznie do banków prowadzących działalność międzynarodową. Poszerzony przez Komisję zakres stosowania leży w interesie zarówno depozytariuszy jak i kredytobiorców unijnych. Dobrze zarządzany i skapitalizowany system bankowy pozwoli bankom kontynuować udzielanie kredytów w ciągu całego cyklu gospodarczego. Będzie to źródłem większej stabilności w sektorze bankowym.

2.3 Korzyści dla sektora bankowego, przedsiębiorców i konsumentów w Europie będą trwałymi tylko wówczas, gdy dyrektywa będzie wystarczająco elastyczna, aby dotrzymać kroku zmianom zachodzącym w branży, na rynkach i w kryteriach nadzoru. Jest to warunkiem koniecznym dla ochrony interesów depozytariuszy i kredytobiorców oraz dla utrzymania opinii o UE jako rynku zarządzanym w oparciu o dobre praktyki.

2.4 Skutecznym sposobem na osiągnięcie koniecznej elastyczności jest podejście przyjęte przez Komisję — określić

niezmiennie zasady i cele w artykułach dyrektywy modyfikującej, precyzując szczegóły techniczne w załącznikach, które łatwiej będzie zmieniać za pomocą procedury komitologicznej.

## 3. Uwagi szczegółowe

Komitet gratuluje Komisji wysokiej jakości projektu dyrektywy. Zdaniem Komitetu, uwagi należy sformułować do bardzo niewielu zagadnień. Niniejszy projekt zawdzięcza swą jakość konsultacjom prowadzonym na niespotykanym wcześniej poziomie, obejmujących między innymi udział w badaniach nad wpływem Komitetu Bazylejskiego, prowadzonych przez Komisję podczas procesu przekładania Zasad Bazylejskich na prawo unijne. EKES, jako organ reprezentujący zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, pochwała tę tendencję i niezwłocznie postuluje, by współtwórcy ustawodawstwa w dalszym ciągu uwzględniali opinię uczestników gry rynkowej w procesie legislacyjnym UE.

### 3.1 Oddziaływanie na mniejsze instytucje kredytowe na obszarze UE

3.1.1 Komitet uważa, że w kontekście korzyści, jakie mogą odnieść konsumenci i przedsiębiorstwa w UE, zakres projektu dyrektywy Komisji jest właściwy. Ponadto, Komitet uważa, że instytucje kredytowe wszelkiej wielkości mogłyby odnieść korzyść z poprawionych przepisów regulujących wymagania kapitałowe. W tekście Komisji uzyskano rozsądną równowagę pomiędzy zachętami dla małych instytucji, by z biegiem czasu wprowadzały bardziej zaawansowane metody, a ustaleniem ram czasowych dostosowanych do ograniczonych środków pozostających w ich dyspozycji.

3.1.2 Tekst Komisji uwzględnia również kroki podjęte przez Komitet Bazylejski zmierzające do zmniejszenia obciążenia przepisami procedur udzielania kredytów małym i średnim przedsiębiorstwom (MSP). Zmiany te, wyszczególnione w podrozdziale pt. „Oddziaływanie na małe i średnie przedsiębiorstwa”, rozwiewają początkowe obawy Komitetu, że efektem przyjęcia nowych zasad mogłaby być rosnąca konsolidacja europejskiej bankowości i ograniczenie oferty dla konsumentów. Pod tym względem, Komitet z zadowoleniem odnotowuje również, że analiza wpływu przeprowadzona przez PWC w kwietniu 2004<sup>(3)</sup> stwierdza, iż jeżeli dyrektywa będzie wdrażana konsekwentnie w całej UE, to mało prawdopodobne jest, aby miała znaczący wpływ na konkurencję w sektorze bankowym.

### 3.2 Oddziaływanie na konsumentów

Nowe przepisy wprowadzą stabilność finansową i większą wrażliwość na ryzyko, co przyniesie konsumentom korzyści w postaci zwiększonego zaufania do systemu finansowego i znacznego ograniczenia ryzyka systemowego. Według przeprowadzonej przez PWC analizy wpływu, przejście do systemu bardziej wrażliwego na ryzyko doprowadzi do zmniejszenia ogólnego kapitału własnego banków, co z kolei spowoduje niewielkie zwiększenie PKB w UE. Lepsze przeznaczenie kapitału w gospodarce przyczyni się do osiągnięcia szerszych celów gospodarczych i społecznych UE.

### 3.3 Oddziaływanie na małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP)

3.3.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem zmiany zasad poczynione w celu podjęcia problemu udzielania kredytów dla MSP oraz uwzględnienie tych zmian przez Komisję w ujęciu europejskim. Komitet zauważa zwłaszcza, że:

- redukcja w kosztach kapitału związanych z kredytami udzielanymi małym przedsiębiorstwom została osiągnięta poprzez spłaszczenie krzywej dotyczącej operacji z klientami detalicznymi;
- niektóre banki traktują ryzyka związane z kredytami dla MSP jako ryzyka związane z klientami detalicznymi i mogą nimi administrować na zasadzie ryzyka grupowego, jako częścią portfela operacji z klientami detalicznymi;
- Komitet Bazylejski wyeliminował wymóg granulacji w odniesieniu do kredytów udzielanych małym przedsiębiorstwom, pozwalając większej liczbie banków na stosowanie warunków preferencyjnych;
- zabezpieczenia i gwarancje zyskały większe uznanie w nowych zasadach.

3.3.2 Komitet przyjmuje z zadowoleniem wyniki badania Third Quantitative Impact Study (QIS3) w tym względzie. Wyniki QIS3 pokazały, że koszty kapitałowe banków, związane z kredytami udzielanymi małym i średnim przedsiębiorstwom w portfelu korporacyjnym, pozostaną w dużej mierze stabilne dla banków stosujących standardową metodę ograniczania ryzyka kredytowego oraz obniżą się średnio o 3 % do 11 % dla banków stosujących metodą opartą na ratingach wewnętrznych

(IRB). Koszty kapitałowe z tytułu ekspozycji dla MSP kwalifikujących się do traktowania jak klienci detaliczni obniżą się średnio o 12 % do 13 % dla banków stosujących metodę standardową (STA) i do 31 % dla banków stosujących metodę zaawansowaną opartą na ratingach wewnętrznych (AIRBA).

### 3.4 Usunięcie zagadnień pozostawionych do samodzielnego rozstrzygnięcia państwom członkowskim Unii Europejskiej

Jednolite wprowadzenie przez państwa członkowskie dostosowanych zasad nadzoru zagwarantowałoby zarówno prawidłowy nadzór bankowy jak i realizację celów Jednolitego Rynku. Ilość i zakres zagadnień, które w zaproponowanej dyrektywie CRD pozostawiono państwom członkowskim do samodzielnego rozstrzygnięcia, może utrudnić jednolite wprowadzenie jej w życie. Komitet uważa, że zagadnienia pozostawione do samodzielnego rozstrzygnięcia powinny zasadniczo zostać usunięte w określonych ramach czasowych i przyjmuje z zadowoleniem prace, jakie w tym zakresie prowadzi Komitet Europejskiego Nadzoru Bankowego (CEBS). Jeśli pozostawi się owe zagadnienia bez zmian, wiele z nich mogłoby znacznie zakłócić działanie jednolitego rynku w odniesieniu do grup bankowych działających na poziomie międzynarodowym oraz doprowadzić do destabilizacji systemu finansowego. Co za tym idzie, zmniejszyłyby się korzyści dla depozytariuszy i kredytobiorców w UE wynikające ze wspólnych zasad, jako że wzrosłyby koszty kredytów i ograniczył wybór produktów finansowych.

#### 3.4.1 Poziom zastosowania wymogów kapitałowych

3.4.1.1 Art. 68 dyrektywy zobowiązuje instytucje kredytowe do przestrzegania wymogów kapitałowych na płaszczyźnie indywidualnej, w ramach grupy. Artykuł 69, ust. 1 podtrzymuje prawo państw członkowskich do odstąpienia od tego obowiązku i zezwala, w przypadku grup bankowych spełniających bardzo wymagające warunki, na stosowanie wymogów w oparciu o skonsolidowane wyniki instytucji i ich filii działających na terenie danego państwa. To opcjonalne odstąpienie może doprowadzić do stworzenia nierównych warunków konkurencji w poszczególnych państwach członkowskich dla grup bankowych prowadzących działalność międzynarodową. Komitet uważa, że nie jest to zgodne z zasadami Jednolitego Rynku.

3.4.1.2 Ponadto, możliwość oceny profilu ryzyka grupy banków przez instytucję nadzorczą będzie ograniczona, jeżeli państwo członkowskie zdecyduje się zastosować wymogi kapitałowe na poziomie poszczególnych instytucji kredytowych. Taki sam skutek miałyby ograniczenie skonsolidowanego nadzoru do jednostek podrzędnych działających na terenie tego państwa członkowskiego, w którym znajduje się jednostka nadrzędna. Co za tym idzie, nadzór w UE powinien być sprawowany z zasady na poziomie skonsolidowanym, z zastrzeżeniem, że instytucje kredytowe spełniają warunki gwarantujące adekwatną dystrybucję kapitału własnego pomiędzy jednostką nadrzędną a jej filiami.

<sup>(3)</sup> Firmie PriceWaterhouseCoopers zlecono wykonanie badania dotyczącego finansowych i makroekonomicznych konsekwencji Projektu Dyrektywy autorstwa Komisji Europejskiej.



### 3.4.2 Ekspozycje w ramach grupy

3.4.2.1 Państwa członkowskie mają prawo ustanawiać wagi ekspozycji na ryzyko w ramach grupy według własnego uznania. Dzięki temu państwa członkowskie mogą stosować wagę ryzyka 0 % w stosunku do ekspozycji pomiędzy instytucją kredytową a jej jednostką nadrzędną, pomiędzy instytucją kredytową a jej filią lub filią jednostki nadrzędnej. Aby kwalifikować się do wagi ryzyka 0 %, siedziba kontrahenta musi znajdować się w tym samym państwie członkowskim, co instytucja kredytowa. Komitet uważa, że waga ryzyka 0 % jest właściwym odzwierciedleniem ryzyka ekspozycji w ramach całej grupy. Takie uznaniowe podejście może doprowadzić do tego, że od instytucji kredytowych w niektórych państwach członkowskich będzie się wymagało zakładania rezerw kapitałowych na pokrycie ryzyka w ramach własnej grupy, co pozostaje bez uzasadnienia względami ostrożnościowymi.

3.4.2.2 Ograniczenie wagi ryzyka 0 % do kontrahentów na terenie tego samego państwa członkowskiego byłoby niezgodne z zasadami Jednolitego Rynku. Ekspozycje w ramach grupy wobec kontrahentów w innym państwie członkowskim mają taki sam profil ryzyka jak ekspozycje wobec kontrahentów na terenie tego samego państwa członkowskiego. Wagi ryzyka 0 % powinny być z zasady stosowane dla ekspozycji w ramach grupy wobec kontrahentów na terenie UE.

### 3.4.3 Zaawansowana metoda pomiarowa dla ryzyka operacyjnego (AMA)

3.4.3.1 Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego określa ryzyko operacyjne jako „ryzyko bezpośredniej lub pośredniej straty powstałej w wyniku niewłaściwego lub nieudanego działania procesów wewnętrznych, osób i systemów, lub z przyczyn zewnętrznych”. Nowe Zasady Bazylejskie po raz pierwszy wprowadzają wymogi kapitałowe na pokrycie ryzyka operacyjnego; instytucje kredytowe muszą zatem opracować zupełnie nowe systemy pomiaru ryzyka operacyjnego. Jak wyszczególniono powyżej, istnieje cała gama rozwiązań dostępnych w celu dokonania takiego pomiaru. Zaawansowana metoda pomiarowa (AMA) wymaga od banków opracowania wewnętrznych modeli pomiaru, które muszą być zatwierdzone przez właściwe instytucje. Europejskie instytucje finansowe sporo zainwestowały w opracowanie tych systemów na poziomie grup, modelując pomiary ryzyka operacyjnego w zależności od branż, dla której prowadzą działalność.

3.4.3.2 W artykule 105 ustęp 4, przyznaje się państwom członkowskim możliwość zezwalania, według własnego uznania, instytucjom kredytowym na spełnianie kryteriów kwalifikujących do stosowania zaawansowanej metody pomiarowej ryzyka operacyjnego na najwyższym poziomie grupy na terenie UE. Zastosowanie zaawansowanej metody pomiarowej na poziomie grupowym na terenie UE jest zgodne z podejściem branżowym do zarządzania ryzykiem operacyjnym, ustanowionym przez europejski sektor bankowy. Gdyby banki nie mogły spełnić wymagań na poziomie grupy w UE, niemożliwe byłoby określenie dokładnego profilu ryzyka operacyjnego

grupy. Wymagania powinny być spełniane przez instytucję nadrzędną łącznie z jednostkami podrzędnymi, o ile grupa potrafi wykazać, że może adekwatnie rozdysponować kapitał na pokrycie ryzyka operacyjnego w ramach grupy.

### 3.4.4 Ekspozycje wobec innych instytucji według standardowej metody pomiaru ryzyka kredytowego

Równoległe z Zasadami Bazylejskimi, państwa członkowskie mają prawo, według uznania, stosować jedną z dwóch metod określania wagi ryzyka ekspozycji wobec innych instytucji (załącznik VI, ustępy 26-27 i 28-31). Może więc zaistnieć sytuacja, kiedy metoda stosowana w stosunku do instytucji kredytowej uwarunkowana byłaby krajem jej pochodzenia, a nie względami ostrożnościowymi. Instytucje kredytowe prowadzące działalność międzynarodową mogą podlegać innym rygorom finansowym niż ich konkurenci prowadzący działalność na tym samym rynku, co byłoby niezgodne z celami Jednolitego Rynku. Z tego względu w UE należałoby stosować jednolite podejście.

### 3.4.5 Dostosowanie terminów płatności

Równoległe z Zasadami Bazylejskimi, państwa członkowskie mają prawo, według uznania, stosować formułę efektywnych terminów płatności (ustęp 12, część 2, załącznik VII), przeznaczoną dla instytucji kredytowych stosujących zaawansowaną metodę opartą na ratingach wewnętrznych, również w stosunku do instytucji stosujących metodę podstawową. Zgodnie z formułą efektywnych terminów płatności, wymogi kapitałowe na pokrycie produktów krótkoterminowych wyliczone są w ściślejszym oparciu o rzeczywisty profil ryzyka. Instytucje kredytowe prowadzące działalność międzynarodową mogły być traktowane odmiennie pod względem merytorycznym od konkurencji prowadzącej działalność na tym samym rynku. Zdaniem Komitetu, jest to również niezgodne z celami Jednolitego Rynku. Należałoby uchylić prawo państw do podejmowania samodzielnych decyzji w tym zakresie, aby zapewnić identyczne traktowanie wszystkim instytucjom kredytowym stosującym podstawową metodę opartą na ratingach wewnętrznych.

### 3.5 Współpraca nadzorcza, drugi i trzeci filar

3.5.1 Komitet zgadza się z Komisją Europejską, że wraz ze wzrostem działalności gospodarczej prowadzonej w UE na poziomie międzynarodowym oraz centralizacją zarządzania ryzykiem w grupach prowadzących taką działalność, nasila się potrzeba lepszej koordynacji i współpracy pomiędzy krajowymi instytucjami nadzorczymi w UE. Ustalenie w projekcie Dyrektywy oficjalnej roli nadzorca konsolidującego stanowi wyraz poszanowania roli władz krajowych, jednocześnie oferując instytucjom wspólny punkt styczności (np. do przyjęcia metody opartej na ratingach wewnętrznych dla ryzyka kredytowego i zaawansowanej metody pomiarowej dla ryzyka operacyjnego).

3.5.2 Komitet uważa, że model nadzorca konsolidującego powinien objąć zarówno proces analizy nadzorczej, określony w filarze drugim, jak i wymogi jawności, określone w filarze trzecim. Oba filary powinny być stosowane na najwyższym poziomie konsolidacji w każdej grupie bankowej w UE. Jeżeli drugi i trzeci filar będą stosowane na poziomie poszczególnych składowych grupy, nie odzwierciedlą jej globalnego profilu ryzyka. W przypadku procesu analizy nadzorczej określonego w filarze drugim, doprowadziłoby to do stosowania nierównych zasad nadzoru w stosunku do jednostek podrzędnych grupy wewnątrz UE, co zagroziłoby realizacji celu, jakim jest poprawa oceny profilu ryzyka grup. Byłoby to wbrew interesom depozytariuszy i kredytobiorców. Jeżeli filar trzeci nie będzie stosowany na poziomie grupy, inwestorzy nie będą mogli wykorzystać publikowanych informacji do oceny kondycji finansowej grupy jako całości.

### 3.6 Traktowanie przedsiębiorstw inwestycyjnych

Komitet przyjmuje z zadowoleniem uwzględnienie przedsiębiorstw inwestycyjnych w przepisach europejskich. Jest to bardzo ważne dla stabilności europejskiego systemu finansowego, który w coraz większym stopniu zależy od skuteczności rynków finansowych. Komitet uważa, że tam, gdzie instytucje kredytowe i przedsiębiorstwa inwestycyjne narażone są na taki sam rodzaj ryzyka, tam powinny one, w miarę możliwości, podlegać tym samym zasadom.

### 3.7 Jawność nadzorcza

Komitet w pełni popiera wprowadzenie w projekcie dyrektywy systemu jawności nadzoru. Jawność ta będzie sprzyjać przejrzystości w ramach Jednolitego Rynku oraz dostarczy materiałów do debaty na temat ewentualnych zmian w systemie wymogów kapitałowych UE. Pozwoli ona również wyszukać rozbieżności merytoryczne we wdrażaniu dyrektywy. Harmonizacja warunków konkurencji w UE leży zarówno w interesie banków jak i konsumentów.

### 3.8 Analiza ksiąg operacyjnych

Komitet Bazylejski, wraz z Międzynarodową Organizacją Komisji Papierów Wartościowych (IOSCO), międzynarodową instytucją współpracującą w zakresie regulacji rynków finansowych, podejmuje się analizy ryzyka kontrahenta i zagadnień związanych z księgami operacyjnymi<sup>(4)</sup>. Komitet przyjmuje z dużym zadowoleniem zaangażowanie Komisji w zapewnienie, że wyniki analizy ksiąg operacyjnych będą miały odzwierciedlenie w dyrektywie, zanim zostanie ona wdrożona. Komitet zgadza się, że praca nad ryzykiem niewywiązania się ze spłaty zobowiązań i ryzykiem kontrahenta powinna być ukończona

<sup>(4)</sup> Instytucje finansowe mają dwa zasadnicze rodzaje kategorii dla swoich aktywów, „księgę banku” i „księgę operacyjną”. Większość długo- i średnioterminowych transakcji jest księgowanych w księdze banku (kredyty, lokaty itd.), natomiast księga operacyjna jest portfelem zastrzeżonym dla krótkoterminowych instrumentów finansowych, będących w posiadaniu instytucji jako dealera. Banki inwestycyjne umieszczają niemal wszystkie swoje instrumenty w księdze operacyjnej. Granica pomiędzy Księgą Banku a Księgami Operacyjnymi nigdy nie została formalnie określona.

jak najszybciej i włączona do dyrektywy przy pomocy instrumentów prawnych, którymi dysponuje Komisja. Jednakże kwestia granicy pomiędzy księgą banku a księgą operacyjną jest niezwykle techniczna i nie powinna być rozpatrywana w pośpiechu. Nieukończenie prac nad tymi istotnymi zagadnieniami mogłoby zaowocować negatywnymi konsekwencjami dla inwestorów europejskich. Komitet z zadowoleniem przyjmie bardziej dogłębną analizę tego zagadnienia i późniejsze włączenie do ustawodawstwa UE.

### 3.9 Termin wprowadzenia dyrektywy w życie

Komitet uważa, że termin wprowadzenia dyrektywy w życie należy ustalić na 1 stycznia 2007 r. — a nie 31 grudnia 2006 r. — dla metody standardowej oraz na 1 stycznia 2008 r. — a nie 31 grudnia 2007 r. — dla metody zaawansowanej. Nakaz wdrożenia dyrektywy do końca roku kalendarzowego wprowadziłby uciążliwe wymogi w zakresie sprawozdawczości.

### 3.10 Cykl koniunkturalny

Istnieją poważne obawy, że nowe zasady mogą mieć efekt pogłębiający cykl koniunkturalny. W ich następstwie banki mogą ograniczać udzielanie kredytów w czasie recesji ze względu na wyższe wymagania kapitałowe w otoczeniu o podwyższonym ryzyku. Mimo iż ograniczenia dostępności kredytów w okresach napięcia są nieuniknione, to ich zaostrzenie mogłoby pogłębić tendencje spadkowe gospodarki. Komitet z wielkim zadowoleniem przyjmuje wprowadzany przez dyrektywę CRD wymóg testowania napięć (stress testing) podczas całego cyklu gospodarczego. Zamiar kontrolowania jej wpływu na cykl koniunkturalny za pomocą sprawozdań sporządzanych przez Komisję Europejską co dwa lata i przedstawianych Parlamentowi Europejskiemu i Radzie uznać wypada za minimum tego, co należy zrobić w tej dziedzinie.

### 3.11 Wpływ MSSF na kapitał regulacyjny

3.11.1 Rozliczenia MSSF dostarczają danych wysokiej jakości, na których, w większości przypadków, można polegać. Powinny zatem posłużyć jako punkt wyjścia dla definicji kapitału regulacyjnego. Wykorzystanie MSSF jako podstawy ustalania wymagań regulacyjnych odnośnie adekwatności kapitału również przyczynia się do ustanowienia równych szans pomiędzy instytucjami i zwiększa skalę porównawczą. Ponadto, dzięki wysokiemu poziomowi zgodności pomiędzy MSSF a przepisami dotyczącymi adekwatności kapitałowej można najprawdopodobniej uniknąć chaosu pomiędzy uczestnikami gry rynkowej, a także uprościć procedury wewnętrzne i polepszyć ich rentowność.

3.11.2 Komitet uważa, że dzięki zbieżności obu zestawów przepisów, idealnym rozwiązaniem byłaby możliwość stosowania przez banki jednego zestawu danych liczbowych i podstawy dla wszystkich ustawowych i finansowych wymogów sprawozdawczości. Jednakże, ustawodawcy mogą wybrać różne opcje w specyficznych okolicznościach, zwłaszcza tam, gdzie standardy rachunkowości nie odzwierciedlają w odpowiedni sposób ekspozycji na ryzyko. Ustawodawcy będą zatem musieli dostosować przepisy odnośnie wyników rachunkowych. Jeżeli jeden lub kilka celów nowych ram adekwatności kapitałowej zostałyby zagrożony w wyniku przeprowadzonej normalizacji, potrzebne będą filtry ostrożnościowe do oceny kapitału regulacyjnego. Ze względów operacyjnych, niniejsze działania dostosowawcze, tak zwane Regulacyjnie Przyjęte Zasady Rachunkowości (Regulatory Accepted Accounting Principles), powinny być ograniczone tylko do najważniejszych pozycji.

3.11.3 Biorąc pod uwagę powyższe, Komitet przyjmuje z zadowoleniem filtr, który został włączony przez Komisję do art. 64, ust. 4 projektu dyrektywy zgodnie ze stanowiskiem Komitetu Bazylejskiego. Komitet przyjmuje również z zadowoleniem bieżącą pracę Komitetu Europejskiego Nadzoru Bankowego związaną z opracowywaniem filtrów ostrożnościowych.

Bruksela, 9 marca 2005 r.

#### 4. Wnioski

4.1 Projekt dyrektywy jest obecnie w trakcie pierwszego czytania w Radzie Ministrów i w Parlamencie Europejskim. Komitet uważa, że na tym etapie należy skoncentrować wysiłki na przyjęciu elastycznej dyrektywy, zgodnej z Zasadami Bazylejskimi i zachęcającej do jednolitego wprowadzenia zasad w UE.

4.2 Niezmiernie istotne jest, by dyrektywa ta została przyjęta względnie szybko, aby zagwarantować realne korzyści z poniesionych przez sektor inwestycji (od 20 do co najwyżej 30 mld euro) w ulepszone systemy zarządzania ryzykiem. Opóźnione wdrożenie dyrektywy ustawiłoby europejski sektor bankowy w gorszej sytuacji konkurencyjnej na rynku światowym, co byłoby wbrew interesom depozytariuszy i kredytobiorców. Jednakże, najważniejsza jest jakość ustawodawstwa, a współtwórcy prawa muszą uwzględnić opinie wszystkich zainteresowanych stron.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję Rady 2000/819/WE w sprawie wieloletniego programu dla przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) (2001-2005)**

COM(2004) 781 końcowy — 2004/0272 (COD)

(2005/C 234/03)

Dnia 11 stycznia 2005 roku 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, przyjęła swoją opinię w dniu 14 lutego 2005 r. Sprawozdawcą był **Antonello PEZZINI**.

Na 415 sesji plenarnej w dniu 9 marca 2005 r. Komitet przyjął jednogłośnie następującą opinię:

## 1. Słowo wstępne

1.1 Większość nowych Państw Członkowskich, które przystąpiły do UE w roku 2004, nie miało jeszcze okazji, aby szczegółowo zajmować się polityką przedsiębiorczości, opracowywaną przez ostatnie dziesięciolecie na płaszczyźnie wspólnotowej, a w szczególności polityką wobec MSP. Niniejsza opinia, która pod względem przedmiotowym jest bardzo prosta, jednak ze względu na zasięg propozycji Komisji ma duże znaczenie, umożliwia odniesienie się do poszczególnych etapów tego zakresu polityki.

## 2. Zarys historyczny

2.1 Od drugiej połowy lat osiemdziesiątych za politykę przedsiębiorczości odpowiadały zasadniczo dwie dyrekcje generalne Komisji — Dyrekcja Generalna ds. polityki przemysłowej i DG XXIII, która zajmowała się przede wszystkim rzemiosłem i MSP. DG XXIII w bliskiej współpracy z organizacjami branżowymi organizowała w latach dziewięćdziesiątych corocznie dziesiątki spotkań, służących rozpoznaniu szczególnych potrzeb najmniejszych i małych firm.

2.2 W 1994 roku Komisja — również za sprawą DG XXIII — stworzyła Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI), którego cele to:

- 1) finansowanie sieci koniecznych do rozwoju przedsiębiorstw;
- 2) zwiększanie dostępności do kredytów, zwłaszcza dla MSP, poprzez poręczanie kredytów.

EFI zajmuje się obecnie wyłącznie tym ostatnim zadaniem.

2.3 Zalecenia, wynikające z wymienionych spotkań, były omawiane na trzech konferencjach europejskich, które odbyły się w 1990 roku w Awinionie, 1994 roku w Berlinie i 1997 roku w Mediolanie. Tysiące firm z Państw Członkowskich było obecnych na każdej z tych imprez.

2.4 W ich rezultacie w tym okresie DG ds. Przedsiębiorstw i DG XXIII zaproponowały programy dla przedsiębiorstw. Przy

czym inicjatywy DG XXIII dotyczyły przede wszystkim rzemiosła i MSP.

2.5 W roku 1997 uchwalono Trzeci Wieloletni Program dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw (1997-2000), po czym został on przedstawiony związkowi branżowemu i przyjęty przez XXIII DG.

2.6 Rada Europejska, która na swoim nadzwyczajnym posiedzeniu w dniach 20-21 listopada 1997 roku w Luksemburgu zajmowała się wyłącznie tematem zatrudnienia, uchwaliła m.in. trzy konkretne inicjatywy wspierania konkurencyjności przedsiębiorstw i poprosiła Komisję o przedłożenie propozycji w sprawie wzmocnienia gospodarki i wzrostu zatrudnienia. Tymi trzema inicjatywami były w szczególności: Fundusz Środków na Uruchamianie Działalności Gospodarczej (European Technology Facility Start-up), Program Wspólnego Przedsięwzięcia Europejskiego (JEV) oraz System Poręczeń dla MSP (SME Guarantee Facility).

2.7 W roku 1998 Komisja przy bezpośrednim udziale EBI i EFI uruchomiła Inicjatywę na rzecz Rozwoju i Zatrudnienia (1998-2000), opartą na instrumentach uchwalonych w Luksemburgu.

2.8 W roku 1999 Rada, również w związku z decyzjami podjętymi na posiedzeniu Rady Europejskiej w Cardiff w 1998, wezwała w jednym z raportów do uwzględnienia w polityce przedsiębiorczości również koncepcji zrównoważonego rozwoju.

2.9 W roku 2000, w momencie, gdy prace nad czwartym Programem Wieloletnim były już dalece zaawansowane, przyjęto dwa dokumenty, które mają dla MSP podstawowe znaczenie:

- 1) Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw, uchwalona podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Santa Maria da Feira;
- 2) Karta Polityki wobec MSP, zainicjowana i przyjęta przez ministrów przemysłu krajów OECD.



2.10 Również w roku 2000 Europejska Rada z Lizbony zapoczątkowała znany proces lizboński, odnoszący się do gospodarki i społeczeństwa opartego na wiedzy, w który długoterminowo zaangażowane byłyby Komisja oraz Państwa Członkowskie.

2.11 Czwarty wieloletni program na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości (2001-2005), uchwalony w 2000 roku opierał się zarówno na wcześniejszych programach, jak i kulturowym rozwoju lat dziewięćdziesiątych.

### 3. Wprowadzenie

3.1 Czwarty program wieloletni MAP (*Multi Annual Programme*) dla przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) (2001-2005) został przyjęty w dniu 20 grudnia 2000 r. na okres od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2005 r. z budżetem w wysokości 450 mln euro.

3.2 Celem programu jest polepszenie warunków ramowych dla przedsiębiorstw w Europie. Program jest koordynowany przez DG ds. Przedsiębiorstw i przewiduje trzy różne zakresy działań:

- polityka rozwoju przedsiębiorczości, która bazuje na badaniach i zaleceniach Komisji i Państw Członkowskich odnośnie polepszenia ogólnych warunków dla przedsiębiorczości;
- sieć Euro-Info-Centres (ośrodków informacji europejskiej), które wspierają różne instytucje informacyjne w całej Europie i ułatwiają przedsiębiorstwom dostęp od pomocy wspólnotowej oraz programów i instytucji pomocowych;
- instrumenty finansowe, których celem jest polepszenie warunków finansowych funkcjonowania przedsiębiorstw, w szczególności MSP.

3.3 Program ma następujące cele:

- wzmocnienie rozwoju i konkurencyjności przedsiębiorstw w umiędzynarodowionej gospodarce, opartej na wiedzy;
- wspieranie przedsiębiorczości;
- uproszczenie i udoskonalenie ram administracyjnych i regulacyjnych dla działalności gospodarczej;
- poprawa otoczenia finansowego dla przedsiębiorstw, zwłaszcza dla MSP;
- umożliwienie przedsiębiorstwom łatwiejszego dostępu do wspólnotowych usług pomocniczych, programów i sieci oraz poprawa koordynacji tych instrumentów;
- wsparcie realizacji Europejskiej Karty Małych Przedsiębiorstw na szczeblu Wspólnoty.

3.4 Program jest realizowany przy pomocy trzech instrumentów:

- wymiana doświadczeń oraz identyfikacja dobrych praktyk wśród Państw Członkowskich;
- prowadzenie sieci Euro-Info-Centres (ośrodków informacji europejskiej), oferujących usługi i porady na temat kwestii europejskich przedsiębiorstwom we wszystkich regionach europejskich;
- dostarczanie MSP szeregu wspólnotowych instrumentów finansowych poprzez Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI).

3.5 W trakcie przygotowań do nowego programu wieloletniego (2006-2010) Komisja regularnie dokonywała ocen, które były przeprowadzane zarówno przez wewnętrznych, jak i niezależnych ekspertów. W celu uwzględnienia możliwie największej liczby propozycji, Komisja wypracowała dokument przedstawiający punkty, na których ma się opierać nowy program.

### 4. Istota propozycji Komisji

4.1 W jednym artykule proponuje się zmianę decyzji Rady 2000/819/WE<sup>(1)</sup> i przedłużenie okresu obowiązywania bieżącego Programu Wieloletniego do dnia 31 grudnia 2006 r. oraz zwiększenie finansowej kwoty referencyjnej o 81,5 mln EUR z 450 mln EUR na 531,5 mln EUR.

### 5. Uzasadnienie Komisji

5.1 Wyniki konsultacji publicznych oraz zalecenia zawarte w raporcie niezależnych ekspertów jednoznacznie sugerują szerszą podstawę dla analizy, rozwoju i koordynacji działań oraz specjalne działania, służące wspieraniu konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw.

5.2 Tylko w latach 2003 i 2004 linie działań, przewidziane w Europejskiej Karcie Małych Przedsiębiorstw, uwzględniono wystarczająco jasno w rocznych programach roboczych Programu Wieloletniego. Konkretnie wdrożenie zaleceń wyrażonych w Karcie wymaga jednak jeszcze wiele czasu.

5.3 W programie wieloletnim przewidziano wprawdzie różne działania w zakresie polityki przedsiębiorczości, jednak nie przekazuje on wystarczających impulsów odnośnie innowacji i współpracy między przedsiębiorstwami.

5.4 Działania przewidziane w PW kierują się koniecznością i potrzebami przedsiębiorstw w UE 15, jednak nie mogą być przystosowane w wystarczającym stopniu do potrzeb przedsiębiorstw w nowych Państwach Członkowskich.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 333 z 29.12.2000, str. 84. Decyzja ostatnio zmieniona decyzją nr 593/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 268 z 16.8.2004 r., str. 3).

## 6. Stanowisko EKES

6.1 Komitet w pełni zgadza się z propozycją Komisji, uważa jednak za sensowne, aby Komisja opracowała projekt, uwzględniający również ewentualne zalecenia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i innych podmiotów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i funkcjonujący jako program ramowy, zawierający następujące aspekty:

- postęp osiągnięty w ostatnich latach w zakresie gospodarki opartej na wiedzy;
- nowe impulsy dla innowacji, które ze względu na konkurencyjność są konieczne w przedsiębiorstwach;
- tematy nowych perspektyw finansowych na lata 2007-2013;
- rzeczywiste potrzeby (zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw) artykułowane w nowych Państwach Członkowskich UE;
- cennych i koniecznych synergii z priorytetami nowych Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności;
- oczekiwania w szczególności w nowych Państwach Członkowskich w stosunku do zadań centrów informacji europejskiej.

6.2 Koncepcja trwającego do 2006 roku szóstego ramowego programu w dziedzinie badań i innowacji jest aktualnie rozważana w szerokim zakresie. Obecny program ramowy jest ukierunkowany na tematy z zakresu badań, które są wprawdzie niezwykle istotne dla dużych przedsiębiorstw, jednak nie przywiązuje większego znaczenia do innowacyjności i konkurencyjności, które są z kolei najważniejsze dla MSP. Dzięki dłuższemu okresowi do namysłu i czasowej koordynacji można umożliwić nowe dynamiczne synergii pomiędzy następnym programem ramowym w dziedzinie badań i innowacji a przyszłym programem na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości.

6.3 Niektóre instrumenty bieżącego programu wieloletniego nie przyniosły pożądanych wyników<sup>(2)</sup>: najprawdopodobniej odnoszą się do inicjatyw, które zostały podjęte po rozpoczęciu procesu lizbońskiego, jednak nie zostały skoordynowane z potrzebami małych i średnich przedsiębiorstw.

## 7. Wnioski i zalecenia

7.1 Państwa, które przystąpiły do UE w roku 2004, nie miały, tak jak stare Państwa Członkowskie, możliwości wzajemnej wymiany doświadczeń i udziału w wypracowaniu polityki w stosunku do przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, która oparta byłaby na solidnej i ogólnie akceptowanej podstawie.

7.2 Komitet jest zdania, że byłoby wysoce stosowne, by DG ds. Przedsiębiorstw zorganizowała w bieżącym roku lub w okresie, który wynika z przedłużenia okresu (tzn. w 2005 i 2006 roku) szereg spotkań z przedstawicielami związków MSP ze wszystkich Państw Członkowskich, których celem byłoby wyjaśnienie najlepszych praktyk i poruszenie specyficznych problemów nowych Państw Członkowskich. W ten sposób byłoby można ustalić różne aspekty, które następnie mogą być włączone do nowego Programu Ramowego.

7.3 Korzystając z informacji zgromadzonych w trakcie spotkań przygotowawczych, Komitet zaleca w ciągu 2006 roku zorganizowanie „Czwartej Europejskiej Konferencji Małych i Średnich Przedsiębiorstw” w jednym z Państw Członkowskich, które ostatnio przystąpiły do EU. Powinna ona w ramach szerszego przeglądu pokazywać możliwości rozwiązań problemów, wskazanych przez nowe Państwa Członkowskie w aspekcie polityki przedsiębiorczości.

7.4 Komisja powinna jak najszybciej wyjaśnić z Komitetem wskazówki, które wynikają z niezależnego badania zainicjowanego przez Komisję, i sprawdzić wyniki osiągnięte w ramach bieżącego programu wieloletniego. Ponadto przy pomocy swoich licznych członków, wywodzących się ze świata przedsiębiorstw, Komitet może już teraz wnieść istotny wkład, charakteryzujący się — podobnie jak jego wszystkie prace — dużym realizmem i zaangażowaniem.

7.5 Komitet podczas wieloletnich rozważań, m.in. dzięki wewnętrznemu dialogowi podczas wypracowywania opinii, doszedł do przekonania, że jeżeli działania służące rozwijaniu przedsiębiorczości mają być sensowne i konkretne, to musi po pierwsze dojść do intensywnej dyskusji zarówno ze stronami bezpośrednio dotkniętymi problemami przedsiębiorstw (przedsiębiorcami i pracownikami) jak i dyskusji wśród nich samych. Po drugie zaś należy wziąć pod uwagę, że problemów małych i średnich przedsiębiorstw nie da się porównać z problemami dużych przedsiębiorstw lub też jeśli są podobne, to w każdym przypadku są odmiennego charakteru, ponieważ dotyczą środków i działań, które znacznie różnią się od tych w przypadku dużych przedsiębiorstw. Podczas tworzenia koncepcji i stosowania nowych działań służących wspieraniu przedsiębiorczości musi być to zawsze uwzględniane.

7.6 Komitet pochwała zatem zaproponowane przedłużenie, wzywa jednak Komisję do wdrożenia inicjatyw zaleconych w niniejszej opinii oraz przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu i Komitetowi sprawozdania z podjętych działań.

Bruksela, 9 marca 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(2)</sup> Patrz w tym względzie negatywny rezultat programu JEV (Wspólne Przedsięwzięcie Europejskie), jak to wyrażono we wnioskach do dokumentu SEC(2004) 1460 z dn. 15.11.2004 r.

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowej licencji kontrolera ruchu powietrznego

COM(2004) 473 końcowy-2004/0146 (COD)

(2005/C 234/04)

Dnia 22 września 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 21 lutego 2005 r. Sprawozdawcą był **Thomas McDonogh**.

Na 415 sesji plenarnej, która odbyła się w dn. 9-10 marca 2005 r. (posiedzenie z dnia 9 marca), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 126 głosami za, przy 1 głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię

### 1. Wprowadzenie

1.1 Europejska przestrzeń powietrzna pozostaje jedną z najbardziej zatłoczonych przestrzeni transportowych na świecie. Grupa Wysokiego Szczebla ds. Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej uznała podział systemu zarządzania powietrznego na krajowe zbiory przepisów, procedur, rynków i poziomów wydajności za główną przeszkodę na drodze do znaczącego postępu w tej branży. Pakiet Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej zajmuje się tymi różnymi rodzajami fragmentacji w różnorodnych inicjatywach.

### 2. Informacje ogólne

2.1 Przyjęcie czterech rozporządzeń składających się na pakiet Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej zasadniczo odmieni krajobraz zarządzania ruchem powietrznym. Niniejszy uzupełniający projekt wspólnotowej licencji kontrolera ruchu powietrznego jest istotny z kilku powodów.

Licencja przyczynia się do osiągnięcia równowagi między różnymi elementami pakietu Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, zapewniając nie tylko uwzględnienie aspektów instytucjonalnych, ekonomicznych, czy też technicznych, ale i społecznych.

2.2 Aby przygotować niniejszą inicjatywę ustawodawczą, Komisja rozpoczęła badania obecnego stanu licencjonowania w różnych państwach członkowskich. Ujawniło ono, że pomimo wielu przepisów międzynarodowych, wydanych przez ICAO lub Eurocontrol, licencjonowanie w państwach członkowskich UE jest nadal w znacznym stopniu zróżnicowane. Badanie zaleciło, aby ustawodawstwo wspólnotowe zajęło się następującymi obszarami:

a) ograniczenia wiekowe, ważność potwierdzeń specjalizacji i jednostki powinny być rozpatrzone w odniesieniu do warunków uzyskiwania i zachowywania licencji;

b) kontrolę kompetencji kontrolerów, proces szkolenia i wymagania egzaminacyjne, w tym kwalifikacje językowe i ich ocena, należy opisać w odniesieniu do szkolenia kandydatów oraz standardów kompetencji;

c) wszelkie instytucje powinny być akredytowane, zaś wymagania dotyczące kwalifikacji instruktorów określone w odniesieniu do instytucji szkoleniowych oraz jednostek szkoleniowych.

2.3 Wstępne studium wykazało, że pomimo istniejących przepisów międzynarodowych krajowe tradycje są silne, co przynosi równy poziom jakości i kompetencji zawodowych, które trudno jest porównać. Fragmentacja ta nie jest już do przyjęcia w kontekście Wspólnoty, gdyż prowadzić może do zwiększonego zagrożenia bezpieczeństwa w zatłoczonej przestrzeni powietrznej Europy. Harmonizacja licencji kontrolerów ruchu powietrznego przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa, gdyż poziomy kompetencji będą zharmonizowane zarówno w ramach dostawców usług, jak i między nimi. Doprowadzi to do skuteczniejszej organizacji rynku pracy kontrolerów ruchu powietrznego, zwiększając ich dostępność i ułatwiając tworzenie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej. Licencja ułatwi swobodę przemieszczania się, likwidując obecną zasadę uznaniową, jaką niektóre państwa członkowskie stosują w odniesieniu do dwustronnego uznawania licencji.

2.4 Biorąc pod uwagę fakt, że większość państw członkowskich już posiada przepisy oparte na zasadach ICAO i wdraża już przepisy Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej oraz ESARR5, bardzo ważne jest, aby zapewnić pełną zgodność z tą dyrektywą.

2.5 Jedynie certyfikowani dostawcy szkoleń będą mogli przedkładać plany kursów i szkoleń do zatwierdzenia przez krajowe organy nadzorujące.

2.6 Dyrektywa wykracza poza istniejące licencje dla pilotów w lotnictwie cywilnym (91/670/EWG). Jest ona bliższa licencjom w sektorach morskim i kolejowym (projekt zawarty w COM(2004)142), zgodnie z którymi przepisy dotyczące kompetencji określone są na szczeblu europejskim, nie zaś oddane decyzji państw członkowskich. Oczywiście jest, że niniejsza dyrektywa dla kontrolerów ruchu powietrznego będzie mieć również moc wykraczającą poza granice Wspólnoty.

2.7 Koszty zależą od obecnego poziomu jakości systemu szkolenia. Dyrektywa podnosi jakość systemu szkolenia do poziomu wymaganego do sprostania wymaganiom bezpieczeństwa wynikającym z europejskiego gęstego i skomplikowanego systemu ruchu.

2.8 Po ustaleniu wysokich standardów szkolenia wstępnego i egzekwując większe gwarancje neutralnych i obiektywnych egzaminów w trakcie szkolenia, stopień skuteczności szkolenia jednostki powinien wzrosnąć.

2.9 Koszt uzupełnienia różnych elementów łańcucha licencjonowania może nieco wzrosnąć, częściowo ze względu na konieczność przechowywania dokumentów z audytów.

2.10 Ogólnie rzecz ujmując, możliwy wzrost kosztów krótkoterminowych może być zrównoważony oszczędnościami wynikającymi z racjonalniejszego wykorzystania siły roboczej w skali długoterminowej. Co również ważne, dyrektywa zwiększy bezpieczeństwo pasażerów transportu lotniczego.

2.11 Niniejszy projekt nie zawiera sprawozdania finansowego.

2.12 Wdrożenie pakietu ustaw Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej wymaga stworzenia bardziej szczegółowych przepisów, w szczególności w odniesieniu do umów dotyczących licencjonowania kontrolerów ruchu powietrznego, aby zwiększyć ich dostępność i promować wzajemne uznawanie licencji, zgodnie z art. 5 rozporządzenia (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r., w sprawie zapewniania służb nawigacji lotniczej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (rozporządzenie w sprawie zapewniania służb) <sup>(1)</sup>

2.13 Wprowadzenie takiej licencji wspólnotowej jest sposobem na uznanie szczególnej roli, jaką kontrolerzy ruchu powietrznego odgrywają w zapewnianiu bezpieczeństwa kontroli ruchu lotniczego. Stworzenie wspólnotowych standardów kompetencji również ograniczy fragmentację na tym polu, przyczyniając się do skuteczniejszej organizacji pracy w ramach rosnącej współpracy regionalnej między dostawcami

usług nawigacji powietrznej. Niniejsza dyrektywa stanowi więc niezbędny element ustawodawstwa dotyczącego Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej.

2.14 Celem niniejszej dyrektywy jest zwiększenie standardów bezpieczeństwa i poprawa działania systemu kontroli ruchu powietrznego we Wspólnocie poprzez wydawanie wspólnotowej licencji kontrolera ruchu powietrznego.

2.15 Posiadacz stopnia, który nie służył w kontroli ruchu powietrznego na mocy jakiegokolwiek świadectwa związanego z tym stopniem przez okres pięciu lat, nie będzie mógł korzystać z przywilejów wynikających z tego stopnia bez spełnienia wymagań dotyczących oceny i szkolenia.

2.16 Aby zagwarantować poziomy kompetencji niezbędne do wykonywania przez kontrolerów ruchu powietrznego ich obowiązków zgodnie z wysokimi standardami bezpieczeństwa, państwa członkowskie winny zapewnić, że krajowe organy nadzorujące będą nadzorować i monitorować ich szkolenie.

2.17 Każde państwo członkowskie winno uznać licencję i związany z nim stopień i świadectwo wydane przez krajowy organ nadzorujący innego państwa członkowskiego zgodnie z postanowieniami tej dyrektywy.

### 3. Komentarze

3.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje projekt Komisji, aby wprowadzić nowe przepisy dotyczące kontrolerów ruchu powietrznego. Są one konieczne i aktualne ze względu na przewidywany znaczny wzrost ruchu powietrznego w następnych 10 latach. Istnieje również potrzeba posiadania jednakowych standardów i kwalifikacji w całej UE, aby zapewnić bezpieczeństwo podróżujących obywateli. Wraz ze wzrostem podróży lotniczych wrośnie popyt na kontrolerów ruchu powietrznego na całym świecie. Z tego względu niezbędna jest swoboda ruchu.

3.2 EKES zastanawia się, czy cztery lata to realistyczny okres na wdrożenie tych przepisów.

3.3 Komisja musi zagwarantować, że dyrektywa nie zezwala na zmonopolizowanie szkoleń na szczeblu krajowym.

3.4 Zezwolenia licencyjne powinny obejmować znajomość języka obcego, np. **angielskiego na poziomie 4**.

3.5 Powinien istnieć wymóg, aby wszystkie kursy dla kontrolerów ruchu lotniczego były, jako minimum, zgodne z wytycznymi ECAC dla wspólnego szkolenia podstawowego (Common Core Content).

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 10 marca 2004 r. w sprawie zapewniania służb nawigacji lotniczej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (rozporządzenie w sprawie zapewniania służb) (Dz.U. L 96, 31.3.2004, str. 10.) – opinia EKES: Dz.U. C 241, 7.10.2002, str. 24



3.6 Popierane jest wprowadzenie losowych testów na obecność alkoholu i narkotyków dla wszystkich kontrolerów ruchu lotniczego, zgodne z ESARR5, jak również testów psychologicznych wszystkich biorących udział w kursach dla kontrolerów ruchu lotniczego.

3.7 Zagadnienie wieku jest w dalszym ciągu poważnym problemem. Statystyki wskazują, że wraz z wiekiem zwiększa się prawdopodobieństwo poważnej choroby lub nagłej śmierci. Wydaje się, że ograniczenia krajowe nie doprowadziły do ustalenia wymagań wiekowych dla pilotów.

3.8 W odniesieniu w szczególności do art. 4 Komitet sugeruje, by:

- ustęp 5 oznaczał, że potrzebna jest skuteczna procedura apelacyjna, która umożliwi przyznawanie odszkodowań posiadaczom licencji;
- ustęp 7 oznaczał, że powinna istnieć skuteczna procedura apelacyjna, dzięki której nieodpowiednia opinia medyczna może doprowadzić do zawieszenia licencji.

Bruksela, 9 marca 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego drugi program „Marco Polo” wspólnotowej pomocy finansowej w celu poprawy skutków systemu transportu towarów dla środowiska naturalnego (Marco Polo II)**

COM(2004) 478 końcowy — 2004/0157 (COD)

(2005/C 234/05)

Dnia 15 lutego 2005 r., zgodnie z art. 71 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Rada postanowiła 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 21 lutego 2005 r. (sprawozdawca: **Philippe LEVAUX**).

Na 415 sesji plenarnej w dniach 9-10 marca 2005 r. (posiedzenie z dnia 9 marca 2005 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 129 głosami za, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię.

**1. Wprowadzenie: przypomnienie uzasadnienia propozycji przez Komisję**

1.1 Komisja występuje z propozycją rozporządzenia w sprawie programu „**Marco Polo II**” przypominając powody leżące u źródeł konieczności rozwijania infrastruktury transportu towarów:

- podwojenie ilości przewożonych towarów w perspektywie roku 2020 oraz niedostatki w istniejącej sieci, wyrażające się w zatłoczeniu dróg, degradacji środowiska naturalnego, wypadkach i spadku konkurencyjności;
- uwzględnienie trwałego rozwoju, co pociąga za sobą konieczność dysponowania oszczędniejszym pod względem energetycznym systemem transportu.

1.2 Komisja potwierdza, że „konieczne jest bardziej zdecydowane różnicowanie środków transportu” ponieważ jest to rozwiązanie umożliwiające lepsze wykorzystanie istniejącej infrastruktury i logistyczną integrację transportu morskiego na krótkich dystansach, kolei i transportu rzeczno-godowego. Polityka różnicowania środków transportu była już przedmiotem programu „Marco Polo I” (2003-2006), którego celem było przeniesienie wzrastających corocznie przewozów towarowych w międzynarodowym transporcie drogowym na pozostałe trzy wymienione środki transportu.

1.3 Komisja proponuje program „Marco Polo II” w celu kontynuacji tej polityki w okresie 2007-2013, poszerzając pole zastosowania programu o wszystkie kraje sąsiadujące z Unią Europejską i dodając dwa nowe rodzaje działań:

- autostrady morskie,
- działania mające na celu ograniczenie ruchu.

1.4 Komisja proponuje środki budżetowe w ogólnej wysokości 740 mln EUR na okres 2007-2013, co powinno:

- umożliwić przekierowanie 140 mld kilometro-ton przewozów drogowych (czyli 7 milionów tysiąckilometrowych odcinków przebytych samochodem ciężarowym) ku innym środkom transportu;
- doprowadzić do ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> o 8.400 mln kg;
- przynieść korzyści społeczno-ekologiczne o wartości około 5 mld EUR (prognoza sporządzona przez grupę niezależnych ekspertów i dołączona do wniosku Komisji, wraz z oceną szkodliwych skutków zanieczyszczenia dla zdrowia).

## 2. Uwagi ogólne

### 2.1 Przypomnienie wniosków Komitetu zawartych w opinii „Marco Polo I”

2.1.1 Komitet potwierdzał wielokrotnie wsparcie dla zainicjowanej przez Komisję polityki mającej na celu przeniesienie nieuniknionego i przewidywalnego wzrostu przewozów drogowych na inne formy transportu, podkreślając niekiedy brak ambicji lub środków w tej dziedzinie.

2.1.2 W szczególności w opinii EKES 842/2002 z 17 i 18 lipca 2002 r. w sprawie propozycji rozporządzenia „**Marco Polo I**”, Komitet, oceniając, że sam program nie pozwoli na osiągnięcie zakładanych przez Komisję zmian, proponował uzupełnienie go o dziesięć konkretnych działań zachęcających, które przypomina poniżej:

- Wzmocnić kontrolę i kary w przypadku naruszenia ustawodawstwa socjalnego.
- Finansować z funduszy publicznych infrastrukturę pozwalającą na zmianę środka transportu (terminale, dojazdy itp.).
- Wymagać od podmiotów gospodarczych zaangażowania na rzecz trwałości nowych usług pożytku publicznego w celu utrwalenia modyfikacji formy transportu, bowiem w innym przypadku klienci nie zmienią swoich przyzwyczajeń.
- Przewidzieć od zaraz zasady przedłużenia programu „Marco Polo” o 2 lub 3 lata w celu zapewnienia jego kontynuacji do 2010 r. (uniknąć przerwy takiej, jak między PACT a „Marco Polo”).
- Maksymalnie wykorzystać doświadczenia programu PACT kończąc jego zewnętrzną ocenę, gdyż ocena skutków pozytywnych pozostaje niepełna.
- Ustalić kalendarz środków, które należy podjąć dla wdrożenia działań przewidzianych w programie „Marco Polo”.
- Powierzyć stały nadzór nad podejmowanymi działaniami komitetowi zarządzającemu, aby w połowie realizacji programu „Marco Polo” nanieść niezbędne poprawki.

— Przewidzieć możliwość uwzględniania w projektach odpowiadających kryteriom programu „Marco Polo” działań włączających dodatkowo transport powietrzny oraz transport rurociągowy, jeśli są one połączone z innymi środkami transportu.

— Zezwolić na finansowanie projektów zawierających działania prowadzone na obszarze jednego tylko Państwa Członkowskiego, jeśli z ich oddziaływania skorzystają wszyscy uczestnicy transportu międzynarodowego przejeżdżający przez ten obszar.

— Opracować dla wszystkich uczestników transportu „**przewodnik europejski**” zawierający wszystkie platformy multimodalne istniejące w UE z ich opisem, ustanawiając jednocześnie minimalne normy.

2.1.3 W tej samej opinii 842/2002, Komitet dodawał, że jedynie globalna polityka transportowa zmieniająca niektóre praktyki i opierająca się na wiążących zobowiązaniach do realizacji nowej lub uzupełniającej infrastruktury transportowej może pozwolić na osiągnięcie wytyczonych celów.

2.1.4 W szczególności w odniesieniu do dużych ilości towarów przewożonych na długich trasach, w przypadku których dostawa nie jest pilna, ale musi zostać zrealizowana w określonym terminie, Komitet proponował, aby Komisja podjęła refleksję nad stopniowym przechodzeniem od praktyki „**zero zapasów**” do dowartościowania pojęcia „**ruchomych zapasów**”. Perspektywa ta pozwoliłaby zrelatywizować pojęcie pilności dostaw oraz uczynić alternatywne sposoby transportu autentycznie konkurencyjnymi co do kosztów i terminów, przy jednoczesnym zagwarantowaniu terminowości dostaw. Zrozumiałe są ekonomiczne przesłanki, leżące u podstaw rozpowszechnienia praktyki „**zero zapasów**”, która pozwala na maksymalne skrócenie terminów dostaw sprawiając, że aspekt pilności stał się nadrzędnym czynnikiem w funkcjonowaniu wymiany handlowej. Uwzględnienie koncepcji trwałego rozwoju wykazuje dziś jasno, że praktyka ta oraz konsekwencje jej stosowania są bardzo kosztowne w sensie stopnia zanieczyszczenia i nadmiernego zużycia energii. Kwestia ta wymaga więc przemyślenia i Komitet zwraca się ponownie do Komisji o włączenie jej do dyskusji. Uważa on, że mimo, iż transport drogowy pozostaje niezastąpiony na krótkich dystansach, szczególnie na końcowym etapie realizacji dostaw, to praktyka „zero zapasów” posunięta do skrajności oraz pilność dostaw traktowana jako zasada bezwzględna są źródłem trudności w przenoszeniu części drogowych przewozów towarowych na inne środki transportu, lepiej odpowiadające ambicjom trwałego rozwoju.

2.1.5 Nie uprzedzając wyników dyskusji, Komitet sądzi, iż celem zaprowadzenia zmian w zachowaniach podmiotów gospodarczych, trzeba dopuścić możliwość zakwestionowania praktyk, które mogły być skuteczne w przeszłości, ale które zdają się nie przystawać do dzisiejszych celów.

2.1.6 Komitet stwierdza, iż uwzględniona została tylko część sugerowanych przez niego działań zachęcających. Uznając, że w 2004 r. sytuacja nie uległa zasadniczej zmianie w porównaniu z 2002 r., Komitet formułuje w niniejszej opinii identyczne propozycje uzupełniając je o kilka szczegółowych punktów.

## 2.2 Ocena pierwszych wyników programu „Marco Polo I” 2003-2006

2.2.1 W ocenie Komisji, program „Marco Polo I” z budżetem 100 mln EUR przynosi już pierwsze zachęcające wyniki. Komitet zauważa, że pierwsze wybrane projekty ruszyły w październiku 2003 r., czyli zaledwie rok temu, i że w chwili obecnej brakuje dystansu do oceny rzeczywistej skuteczności działań podjętych w celu różnicowania metod transportowych. Ponadto Komitet zauważa, że:

- w Białej księdze z dnia 12 września 2001 r. w sprawie „polityki transportowej w perspektywie 2010 r.: czas wyboru”, dla potrzeb programu „Marco Polo I” przewidywano 120 mln EUR na 4 lata, czyli 30 mln EUR rocznie;
- w projekcie rozporządzenia w sprawie programu „Marco Polo I”, w początkach 2002 r., Komisja przewidywała budżet 115 mln EUR na 5 lat, czyli 23 mln EUR rocznie;
- ostatecznie programowi „Marco Polo I” został przyznany budżet w wysokości jedynie 100 mln EUR na 5 lat, czyli 20 mln EUR rocznie;
- w pierwszym roku działania programu „Marco Polo I”, budżet Wspólnoty przekazał mu jedynie 15 mln EUR.

2.2.2 Komitet wyraża zdziwienie tym stopniowym spadkiem wysokości budżetu i zastanawia się nad wiarygodnością przewidywań w sytuacji, gdy przypuszczalne zapotrzebowanie na fundusze będzie prawdopodobnie wzrastało, a środki — malały.

2.2.3 W opisanych warunkach i z braku innych informacji, Komitet nie rozumie uwagi Komisji, która mówi: „Można więc wysnuć wniosek, że środki budżetowe są mocno niewystarczające dla finansowania wszystkich dobrych propozycji...” i nie rozumie dlaczego w programie budżetowym nie zostało spożytkowanych 20 mln EUR płatności.

## 2.3 Wstępna ocena oraz konsultacje stron

2.3.1 W rozdziale III uzasadnienia propozycji, punkt 12, wspomina się o dokumencie finansowym ważnym z uwagi na to iż „potwierdza on, że projekt rozporządzenia w pełni uwzględnia ocenę oraz zalecenia niezależnych ekspertów wynikające z przeprowadzonej przez nich wstępnej oceny propo-

zycji przedłużenia programu »Marco Polo« na okres 2007–2013”. Ten 19-stronicowy dokument sporządzony w języku angielskim nie został przetłumaczony. Został natomiast streszczony w 15 liniach w punkcie 13 wspomnianego rozdziału III przedstawiającym wnioski, jakie z ocen ekspertów wyciąga Komisja.

2.3.2 Komitet przypomina, że aby dokumenty były dostępne muszą być tłumaczone, oraz że w przypadku braku tłumaczenia całości tekstu sprawozdania ekspertów, należy ich poprosić o sporządzenie syntezy, której tłumaczenie umożliwiłoby wszystkim zainteresowanym stronom bezpośredni dostęp do najważniejszych wniosków opatrzonych odpowiednim uzasadnieniem.

2.3.3 Komitet przypomina, że w opinii 842/2002 dotyczącej rozporządzenia w sprawie „Marco Polo I” odnotowywał z zadowoleniem, że Komisja „zasięga opinii zainteresowanych stron zanim wystąpi z własnymi propozycjami” ale jednocześnie „żałował, iż tak późno został włączony do procesu konsultacji”. (Art. 2.5)

2.3.4 Komitet nie jest więc w stanie odnieść się do wniosków omawianej oceny poza uwagą, że Komisja oczekuje odpowiedniego zwiększenia przedstawionego budżetu, czyniąc to decydującym warunkiem efektywności programu.

2.3.5 Komitet zauważa, iż Komisja przedstawiła mu bilans trzech zrealizowanych projektów:

- stworzenie przewozów kolejowych „Intermodal Rail” pomiędzy Niemcami i Włochami, przez Austrię, obsługiwanych przez prywatną firmę;
- projekt IKEA-RAIL, zapoczątkowany w roku 2002, polegający na stworzeniu platformy w Duisburgu (Niemcy), do której dostarczane są koleją (1 044 km) produkty z Almhut (Szwecja) celem dystrybucji w Europie. W latach 2002 i 2003 około 400 pociągów przebyło tę trasę, wożąc jedynie towary firmy IKEA;
- utworzenie regularnych linii morskich do przewozu ciężarówek pomiędzy wieloma portami Włoch i Hiszpanii.

2.3.6 Te trzy projekty ilustrują możliwości systemu wspomagania wdrożonego przez UE. Komitet odnotowuje jednakże, że projekty te zostały zrealizowane w ramach programu PACT, poprzedzającego „Marco Polo I”.

2.3.7 Projekty te, szczególnie interesujące w swych założeniach; wykazują słuszny kierunek obecnych działań i Komitet jest żywo zainteresowany uzyskaniem we właściwym czasie informacji o konkretnych i wymiernych wynikach aktualnego programu „Marco Polo I”.

## 2.4 Program „Marco Polo II” (2007-2013)

2.4.1 Propozycja „Marco Polo II” nie zmienia prowadzonych obecnie 3 rodzajów działań:

- zmiana sposobów transportu (pomoc początkowa),
- działania będące katalizatorem zmian,
- wspólne zdobywanie doświadczeń.

2.4.2 Dodaje ona szerszy zasięg geograficzny uwzględniając Europę obejmującą 25 państw, pozostałe państwa kandydujące oraz państwa Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EEA). Komitet popiera takie podejście i podziela oczywiste stwierdzenie Komisji, że: „Produkcja i cechy charakterystyczne łańcucha dystrybucji nie zatrzymują się na granicach UE 25”, zaznaczając jednak, że życzyłby sobie, aby Komisja na początku tego zdania po słowie „produkcja” dodała słowo „wymiana”.

2.4.3 Komitet sugeruje, aby Komisja zacytowała jako przykład program Dunaj — Korytarz VII, charakterystyczny dla tej „wielkiej Europy”, gdyż posiada on wyjątkową postać kombinowanej infrastruktury transportowej wykorzystującej wszystkie sposoby transportu, mianowicie:

- **transport rzeczny**, zapewniający nieprzerwaną komunikację pomiędzy Morzem Północnym a Morzem Czarnym, z punktem ośrodkowym w Austrii w odległości ok. 1.500 km od każdego końca;
- **transport drogowy i kolejowy**, który dzięki platformom przeładunkowym pozwoli na zaopatrzenie dużych obszarów po obu stronach rzeki;
- **transport morski i rzeczno-morski**, który dzięki połączeniu Ren-Men-Dunaj przedłuża rzekę na zachodzie do Wysp Normandzkich i Morza Północnego, a na wschodzie do Rosji (Wołga), Ukrainy i Turcji dzięki Morzu Czarnemu.

2.4.4 Propozycja „Marco Polo II” przewiduje dwa nowe rodzaje działań:

- **Autostrady morskie** — koncepcję, co do której Komitet niejednokrotnie wyrażał już swoją dużą przychylność. „Wielka Europa” dysponuje w sposób „naturalny” tysiącami kilometrów wybrzeża morskiego, setkami portów, ujść rzecznych i rzek, które są potencjalnymi drogami dostępu do obszarów położonych w głębi kontynentu. Wszędzie należy więc wspierać i zachęcać do tworzenia projektów w zakresie transportu i dystrybucji towarów, pod warunkiem zwiększenia liczby multimodalnych platform przeładunkowych na wybrzeżu oraz w ujściach rzek.
- **Działania ograniczające ruch** — narzucającą się koncepcję pozwalającą na racjonalizację produkcji, dystrybucji i podziału oraz na wyeliminowanie zbędnych przejazdów. Na przykład:

— przewóz towarów odwodnionych, co pozwala na nie przewożenie wody, która zostanie dodana na miejscu,

— lokalizowanie zakładów produkujących komponenty w pobliżu zakładów montażowych, co eliminuje potrzebę przewozów na duże odległości.

Komitet przychylny jest doświadczeniom i projektom, które będą służyły w tym kierunku.

2.4.5 Komisja chciałaby osiągnąć **zwiększoną synergię w transporcie kolejowym** i zaleca na przykład wykorzystanie torów przeznaczonych dla szybkich pociągów do ekspresowego transportu towarów i poczty. Komitet popiera takie propozycje, mimo że w odniesieniu do poczty ekspresowej uważa on, że przekazywanie informacji drogą elektroniczną już teraz pozwala i pozwalać będzie w przyszłości na prowadzenie większości wymiany pocztowej.

2.4.6 Jednakże, wraz z koniecznością utworzenia ekspresowych linii towarowych, należałoby w sposób nieodwracalny zapewnić wzajemną zgodność sprzętu, wyposażenia i przepisów kolejowych. Poza tym, nie czekając na budowę nowych linii trzeba optymalnie wykorzystać infrastrukturę istniejącą oraz rozważyć wykorzystanie linii porzuconych lub odciążonych w następstwie przeniesienia ruchu pasażerskiego na inne środki transportu, zawłaszcza na linie ekspresowe.

2.4.7 Komitet domaga się więc od Komisji ponownego wezwania Państw Członkowskich do sporządzenia wykazu wszystkich możliwości rewitalizacji sieci istniejących, porzuconych oraz tych, w których ruch został ograniczony, aby wykorzystać je do transportu towarów. Żądanie to dotyczy w szczególności infrastruktury kolejowej, ale również dróg wodnych, aby w miarę możliwości wdrożyć rozwiązania szybsze i korzystniejsze dla trwałego rozwoju niż transport drogowy.

2.4.8 Wreszcie, aby dodać wiarygodności kolejowemu transportowi towarowemu, jak również i innym sposobom transportu alternatywnym wobec drogowego, Komitet ponownie stwierdza, iż nadszedł czas na przełożenie zamiarów na czyny poprzez zabezpieczenie, lub narzucenie, infrastrukturze kolejowej, morskiej i rzecznej większych niż obecnie środków, zwłaszcza w finansowaniu projektów RTE-T i tych, które zostały przyznane nowym Państwom Członkowskim i obszarowi Bałkanów.

2.4.9 Komitet z satysfakcją zauważa, że Komisja podkreśla „znaczące” zainteresowanie przemysłu dla finansowania infrastruktury koniecznej i wystarczającej do realizacji celów związanych z działalnością usługową w ramach programu „Marco Polo”. Co do finansowania **infrastruktury pomocniczej**, Komitet przypomina, że chodzi o życzenie wyrażone w opinii 842/2002 w sprawie „Marco Polo I”.



### 3. Uwagi szczegółowe dotyczące propozycji rozporządzenia „Marco Polo II”

#### 3.1 Artykuł 1: Przedmiot

3.1.1 Komitet zauważa, że Komisja przedstawia w 2004 r. propozycję rozporządzenia na okres 2007-2013. Powinno to umożliwić zapewnienie ciągłości programu „Marco Polo” i uniknięcie opóźnień, jakie wystąpiły w latach 2001-2002 w początkowej fazie „Marco Polo I”. Tak więc, wobec obecnej sytuacji, w której Komisja nie ma rzeczywistego obrazu wdrażania programu „Marco Polo I”, to wyprzedzenie czasowe pozwoli na dysponowanie *komitetem zarządzającym, któremu powierzone zostanie monitorowanie podejmowanych działań tak, aby na półmetku programu „Marco Polo I” wnieść użyteczne korekty do „Marco Polo II”, jak domagał się tego Komitet w opinii 842/2002.*

#### 3.2 Artykuł 2: Definicja

3.2.1 Komitet zauważa w definicji „konsorcjum” przedsiębiorstw, istnienie wymogu co najmniej dwóch przedsiębiorstw. Komitet powtarza uprzednie żądanie, aby „konsorcjum” było *„grupą dwóch lub większej liczby przedsiębiorstw, nie należących do jednej grupy, ani nie będących swoimi filiami, które zawarły porozumienie dla wspólnego wykonania...”*.

#### 3.3 Artykuł 3: Zakres stosowania

3.3.1 Komitet podtrzymuje żądanie zawarte w opinii 842/2002 uważając, że ustanowione zasady są zbyt restrykcyjne, ponieważ zakładają, że działania powinny dotyczyć przynajmniej dwóch Państw Członkowskich lub jednego Państwa Członkowskiego i jednego obszaru sąsiedniego państwa trzeciego. Komitet uważa, że istnieją zlokalizowane działania dotyczące tylko jednego Państwa Członkowskiego, których oddziaływanie przyniesie korzyść wszystkim użytkownikom danego sposobu transportu przejeżdżającym przez terytorium tego Państwa. (Przykład: działania dotyczące wykorzystania i rozbudowy platform multimodalnych zlokalizowanych w węźle transportowym na obszarze jednego z Państw).

3.3.2 Komitet docenia otwarcie zakresu stosowania na państwa trzecie (kandydujące i nie kandydujące do przystąpienia do Unii) i przyjmuje do wiadomości, że koszty działań prowadzonych na tych obszarach nie są pokrywane przez program, z wyjątkiem sytuacji, o których mowa w ust. 3 i 4 niniejszego artykułu.

3.3.3 Komitet chciałby jednak, w trosce o spójność, aby rozporządzenie precyzowało, że w przypadku finansowania działań prowadzonych na obszarze państw trzecich, miały one na celu w miarę możliwości rozwój środków transportu innych niż drogowy lub sprzyjały różnicowaniu sposobów transportu.

#### 3.4 Artykuł 4: Uprawnieni kandydaci i beneficjenci

3.4.1 Z zastrzeżeniem uwzględnienia uwagi dotyczącej składu „konsorcjum”, Komitet zatwierdza art. 4, precyzuje jednak, jak uczynił to już w opinii 842/2002, że w przypad-

kach wyjątkowych działań na obszarze jednego państwa, zobowiązanie przedsiębiorstw do prowadzenia działalności w co najmniej dwóch Państwach Członkowskich bądź jednym Państwie Członkowskim i w jednym państwie trzecim nie stosuje się.

#### 3.5 Artykuł 5: Uprawnione działania i warunki finansowe

3.5.1 W opinii 842/2002 dotyczącej rozporządzenia w sprawie Marco Polo 1 — art. 3.5, 3.6 i 3.7 -, Komitet podkreślał już, iż minimalne progi interwencji dla poszczególnych działań są zbyt wysokie. Domagał się, aby proponowane przez Komisję minimalne progi interwencji zostały ograniczone:

— dla działań w zakresie zmiany sposobu transportu z 1 mln EUR do 500.000 EUR,

— dla działań będących katalizatorem zmian z 3 mln EUR do 1,5 mln EUR,

— dla działań koordynacyjnych z 500 000 EUR do 250.000 EUR.

3.5.2 Komitet stwierdza, że dla „Marco Polo II”, Komisja (w załączniku określającym warunki finansowe, o których mowa w art. 5 propozycji) ustala orientacyjne progi minimalne subwencji, których wysokość jest zbyt wygórowana (z wyjątkiem wspólnych doświadczeń, dla których próg został obniżony zgodnie z życzeniem Komitetu do 250.000 EUR). Komitet uznaje za niezbędne ustalenie progów niższych, a przez to bardziej zachęcających, aby spowodować pojawienie się projektów być może skromniejszych, ale często efektywniejszych na szczeblu lokalnym.

3.5.3 W rezultacie Komitet domaga się, by:

— minimalne progi interwencji zostały obniżone o połowę:

— dla działań w zakresie zmiany sposobu transportu z 1 mln EUR do 500.000 EUR,

— dla działań będących katalizatorem zmian z 3 mln EUR do 1,5 mln EUR,

— dla działań w zakresie autostrad morskich z 4 mln do 2 mln EUR,

— dla działań w zakresie ograniczenia ruchu z 1 mln EUR do 500.000 EUR;

— dla działań koordynacyjnych minimalny próg subwencji został utrzymany na niezmiennym poziomie 250.000 EUR, jak zostało to zapisane w propozycji;

— przewidziana została konkretna kategoria dla transportu rzeczno-morskiego i transportu rzeczno-terenowego, dla której próg minimalny wyniósłby 500.000 EUR. Jeśli bowiem próg minimalny w wys. 4 mln EUR (zmniejszony do 2 mln EUR zgodnie z wnioskiem Komitetu) dla autostrad morskich jest do zaakceptowania dla transportu morskiego, przy uwzględnieniu wielkości statków oraz ilości transportowanych towarów, nie jest on dostosowany do potrzeb żegluga śródlądowego.

3.5.4 Komitet popiera wreszcie ustalenie maksymalnych terminów dla realizacji różnych działań ze wskazaniem daty końcowej, umożliwiającej danemu projektowi na dostęp do programu. Uważa jednakże, że okres 36 miesięcy na działania w zakresie zmiany sposobu transportu jest zbyt krótki i powinien wynosić, jak w przypadku innych działań, 60 miesięcy.

### 3.6 Artykuł 11: Budżet

3.6.1 Komitet wskazał już, że nie posiada stosownych informacji, aby móc ocenić sumę 740 mln EUR, którą Komisja chce przeznaczyć na program „Marco Polo II”. Przyjmuje jedynie do wiadomości ocenę Komisji, iż środki w wysokości 740 mln EUR powinny pozwolić na osiągnięcie oszczędności w wys. 5 mld EUR w formie korzyści środowiskowych i społecznych, o których mowa wyżej w punkcie 1.4.

3.6.2 Komitet wyraża życzenie, aby Komisja opublikowała w ciągu 2005 r., na półmetku realizacji programu „Marco Polo I”, ocenę projektów zakończonych sukcesem oraz rzeczywiście osiągniętych oszczędności.

3.6.3 Jak Komitet wskazywał już w opinii 842/2002, Komisja powinna zaproponować w trakcie programu zwiększenie budżetu tak, aby dysponować dodatkowymi środkami finansowania, jeśli odpowiednie projekty działań okażą się liczniejsze niż przewidywano.

### 3.7 Artykuł 14: Ocena

3.7.1 Komitet z satysfakcją przyjmuje do wiadomości, że Komisja przedstawi mu do dnia 30 czerwca 2007 r., równocześnie z Parlamentem Europejskim i Komitetem Regionów, sprawozdanie z oceny wyników programu „Marco Polo I w okresie 2003-2006, co stanowiło jeden z wniosków Komitetu zawartych w opinii 842/2002”.

3.7.2 Komitet chciałby dysponować wystarczającymi informacjami, aby wydać opinię i wystąpić z ewentualnymi propozycjami wprowadzenia, w razie konieczności, odpowiednich korekt do programu „Marco Polo II”, mającego się rozpocząć dnia 1 stycznia 2007 r. i będącego wtedy w początkowej fazie realizacji.

## 4. Wnioski

4.1 Podobnie jak wcześniej w przypadku PACT i programu „Marco Polo I”, Komitet popiera program „Marco Polo II”. Te trzy programy pozwalają na realizację inicjatyw służących dostosowaniu systemów transportu towarów i ulepszeniu ich

pod względem wpływu na środowisko naturalne. Zwiększenie planowanego wkładu finansowego ze 100 mln EUR dla „Marco Polo I” do 740 mln EUR dla „Marco Polo II” odzwierciedli wolę stworzenia przez UE lepszej formy długoterminowego zarządzania transportem towarów.

4.2 Dla osiągnięcia celów w zakresie przewozu towarów ustalonych przez Komisję, Komitet pragnie przypomnieć niektóre z działań zaproponowanych w opinii CES 842/2002 z 17 i 18 lipca 2002 r. w sprawie programu „Marco Polo I”:

- celem zapewnienia uczciwej konkurencji pomiędzy różnymi środkami transportu, należy wzmocnić system kontroli oraz zwiększyć kary w przypadku naruszenia praw socjalnych;
- podmioty korzystające z programów „Marco Polo” muszą zobowiązywać się do stałego świadczenia usług użyteczności publicznej celem zabezpieczenia trwałości zmiany sposobu transportu;
- „Marco Polo” musi stwarzać możliwość finansowania projektów, w ramach których podejmowane są działania nawet tylko w jednym Państwie Członkowskim, pod warunkiem, iż oddziaływanie takich projektów przyniesie korzyści użytkownikom transportu międzynarodowego tranzytującego przez ten obszar;
- opracować „przewodnik europejski” dla wszystkich użytkowników, zawierający wszystkie platformy multimodalne istniejące w UE z ich opisem;
- uwzględnić w projektach kwalifikujących się do finansowania z programu „Marco Polo II” działania zawierające transport substancji płynnych przez rurociągi lub transport gazociągami z terminalem dystrybucyjnym zlokalizowanym na platformie multimodalnej.

4.3 Celem umożliwienia transportowi rzeczemu i rzecznomorskiemu korzystania z programu „Marco Polo”, Komitet wzywa do stworzenia specjalnej kategorii o minimalnym progu subsydiów zmniejszonym do 500.000 EUR. Transport rzeczny nie może być porównywany z transportem morskim, w przypadku którego konieczne inwestycje są proporcjonalne do wielkości statków.

4.4 Komitet pragnie uczestniczyć we wspólnej z Komisją refleksji celem przejścia od praktyki „zero zapasów” do „ruchomych zapasów” w odniesieniu do dostaw, które nie są pilne (w przypadku niektórych towarów ciężkich konieczne jest jedynie przestrzeżenie terminu dostawy).

Bruksela, 9 marca 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1868/94 ustanawiające system kwot na produkcję skrobi ziemniaczanej**

COM(2004) 772 końcowy — 2004/0269 (CNS)

(2005/C 234/06)

Dnia 20 stycznia 2005 r. Rada, zgodnie z art.37 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła 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 17 lutego 2005 r. Sprawozdawcą był Kostakis KONSTANTINIDIS.

Na 415 sesji plenarnej w dniach 9 i 10 marca 2005r. (posiedzenie z dn. 9 marca 2005 r.) Komitet 127 głosami przy 7 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię.

### 1. Istota wniosku Komisji

1.1 Celem niniejszego wniosku jest rozdzielenie kwoty na lata gospodarcze 2005/2006 i 2006/2007 pomiędzy państwa członkowskie będące producentami skrobi ziemniaczanej na podstawie sprawozdania Komisji dla Rady w sprawie systemu kwot na produkcję skrobi ziemniaczanej, zmieniając tym samym rozporządzenie (WE) nr 1868/94.

1.2 Proponuje się utrzymanie obecnych kwot w okresie następnych dwóch lat.

1.3 Powodem, dla którego Komisja proponuje pozostawienie w następnych dwóch latach kwot na produkcję skrobi ziemniaczanej na niezmiennym poziomie jest fakt, iż za wcześnie jest jeszcze na ocenę skutków reformy WPR (tzn. „płatności niepowiązanych”) oraz rozszerzenia UE dla sektora produkcji skrobi ziemniaczanej. W kilku państwach członkowskich produkujących skrobię ziemniaczaną reforma WPR zostanie faktycznie wprowadzona dopiero w 2006 r.(tzn. w roku gospodarczym 2006-2007).

1.4 Komisja przedstawi z tego względu do dnia 30 września 2006 r. nowe sprawozdanie wraz z nowym wnioskiem.

### 2. Uwagi ogólne

2.1 Według sprawozdania Komisji, produkcja skrobi ziemniaczanej w UE była zbliżona do poziomu ustalonej kwoty, zaś

całkowity wywóz skrobi zbożowej i skrobi ziemniaczanej pozostawał względnie stabilny. Udział skrobi ziemniaczanej w całkowitej produkcji skrobi zmniejszył się do ok. 20 %. Jak już stwierdzono wcześniej, Komisja proponuje utrzymanie wysokości kwot przyznanych na rok 2004/2005. Większość europejskich producentów skrobi ziemniaczanej (z wyjątkiem producentów polskich, litewskich i czeskich) popiera wniosek Komisji, jakkolwiek woleliby oni przedłużenie stosowania systemu kwotowego o zwykle przyjęty okres czasu (trzy lata).

2.2 Popierając wniosek Komisji, EKES podziela obawy producentów skrobi ziemniaczanej co do tego, że okres przeznaczony na omówienie i przyjęcie wniosku Komisji stał się dość krótki, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, iż rolnicy rozpoczną sadzenie ziemniaków w marcu 2005 r. Komitet wzywa z tego względu Parlament Europejski i Radę, aby przy rozpatrywaniu wniosku uwzględniły wspomniane ograniczenia czasowe.

### 3. Wnioski

3.1 EKES popiera propozycję Komisji odnośnie rozszerzenia obecnych kwot na lata gospodarcze 2005/2006 i 2006/2007 oraz zaleca ściśle przestrzeganie terminu, w którym ma zostać dokonana ocena przyszłego wniosku.

Bruksela, 9 marca 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 999/2001 ustanawiające przepisy dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych pasażalnych encefalopatii gąbczastych**

COM(2004) 775 końcowy – 2004/0270 (COD)

(2005/C 234/07)

Dnia 16 grudnia 2004 r. Rada postanowiła, zgodnie z art.152 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 17 lutego 2005 r. Sprawozdawcą był **Franco CHIRIACO**.

Na 415 sesji plenarnej w dniu 9 marca 2005 r. Komitet stosunkiem głosów 130 do 0, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie wniosku Komisji

1.1 Do rozporządzenia w sprawie zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych pasażalnych encefalopatii gąbczastych (TSE) wniesiono następujące zasadnicze poprawki:

- **przedłużenie** o kolejne dwa lata okresu obowiązywania środków przejściowych, który poprzednio został przedłużony w 2003 r. <sup>(1)</sup>;
- wzmocnienie niektórych **środków zaradczych** (poprzez objęcie nimi jeleniowatych, popieranie selekcji owiec odpornych na TSE w ramach zharmonizowanego programu hodowlanego, dostosowanie wspomnianych środków do rozporządzenia 1774/2002 w sprawie przepisów sanitarnych dotyczących produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego oraz zakazanie wprowadzania gazu do jamy czaszkowej jako metody uboju);
- rozszerzenie na owce i kozy przepisów ograniczających przemieszczenia zwierząt;
- ograniczenie wprowadzania na rynek surowca do produkcji fosforanu diwapniowego przy jednoczesnym objęciu mleka nie przeznaczonego do spożycia przez ludzi odstępstwami analogicznymi jak w przypadku mleka przeznaczonego do spożycia przez ludzi;
- konsolidacja podstaw prawnych kontroli przeprowadzanych w państwach trzecich.

## 2. Uwagi ogólne

2.1 Pomimo wyrażanych wcześniej zastrzeżeń odnośnie ponownego przedłużenia okresu obowiązywania środków przejściowych <sup>(2)</sup>, EKES odnotowuje potrzebę harmonizacji przepisów na poziomie międzynarodowym w ramach Światowej Organizacji ds. Zdrowia Zwierząt (OIE), zgodnie z kryteriami oceny ryzyka określonymi przez samą Komisję.

<sup>(1)</sup> Sprawozdawca: Leif NIELSEN, Dz. U. C 208 z 3.9.2003 r.  
<sup>(2)</sup> ibidem.

2.2 Praktyka europejska wyraźnie wykazała, że obecny podział na pięć kategorii, dokonany raczej na podstawie zarejestrowanych przypadków niż ryzyka zachorowań, nagradza kraje przeprowadzające najmniej kontroli, zaś karze kraje, które za pomocą skutecznych kontroli wykrywają przypadki chorób. W następstwie przypadków odnotowanych ostatnio w Japonii, Kanadzie i Stanach Zjednoczonych nastąpiło przyspieszenie prac nad zawarciem porozumienia w sprawie przyjęcia skuteczniejszej metodologii w ramach OIE; co prawdopodobnie nastąpi w maju 2005 r.

2.3 Komitet musi jednakże ponowić swoje wcześniejsze zalecenie: o ile porozumienie w sprawie wspólnych zasad kontroli ryzyka okaże się niemożliwe, UE będzie musiała wyciągnąć konsekwencje i samodzielnie wprowadzić niezbędne zasady bez względu na wynikające stąd komplikacje dla handlu z państwami trzecimi w ramach WTO. Brak międzynarodowej akceptacji i czasochłonne negocjacje nie mogą opóźnić wprowadzenia tych przepisów uznanych za niezbędne dla unijnej współpracy.

2.4 Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt wykorzystania przez Komisję okazji, jaką stworzyło wydłużenie okresu obowiązywania środków przejściowych na wprowadzenie poprawek mających na celu zaostrenie środków zapobiegawczych, popieranie programów selekcji i rozszerzenie przepisów dotyczących zarówno ograniczenia przemieszczeń zwierząt jak i kontroli, zwłaszcza w odniesieniu do państw trzecich.

## 3. Uwagi szczegółowe

3.1 Objęcie „jeleniowatych” środkami zaradczymi jest w pełni uzasadnione.

3.2 Konsolidacja podstaw prawnych zharmonizowanego programu hodowlanego, który już przynosi obiecujące wyniki, pozwoli rozszerzyć selekcję owiec odpornych na TSE.

3.3 Zgodność z rozporządzeniem 1774/2002 ma zasadnicze znaczenie dla spójności prawnej.



3.4 Wprowadzanie gazu do jamy czaszkowej, które już jest zakazane w odniesieniu do zwierząt z przywozu, jest wyraźnie zabronione jako metoda uboju praktykowana w UE, co daje oczywiste korzyści w postaci ochrony przed skażeniem.

3.5 Całkowicie słuszne jest rozszerzenie na zwierzęta dotknięte trzęsawką przepisów ograniczających przemieszczenia bydła.

3.6 Komitet przyjmuje z zadowoleniem rozszerzenie na inne gatunki zwierząt zakresu obecnych przepisów dotyczących wprowadzania do obrotu i wywozu bydła, owiec i kóz,

ich nasienia, zarodków i komórek jajowych, przy jednoczesnym stosowaniu ograniczeń odnośnie surowca do produkcji fosforanu diwapniowego, zgodnie z zaleceniami Naukowego Komitetu Sterującego (SSC).

3.7 Komitet wyraża opinię, że zasadnicze znaczenie ma skonsolidowanie podstaw prawnych ewentualnych kontroli w państwach trzecich, co pozwoliłoby w pełni wykorzystać doświadczenia zebrane w tej dziedzinie na poziomie europejskim, a jednocześnie zaleca przeznaczenie na ten cel niezbędnych zasobów finansowych i ludzkich.

Bruksela, 9 marca 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

### **Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego**

COM(2004) 493 końcowy

(2005/C 234/08)

Dnia 18 listopada 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. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 18 lutego 2005 r. Sprawozdawca: **Ursula ENGELN-KEFER**

na 415 sesji plenarnej w dn. 9-10 marca 2005 r. (posiedzenie z dnia 9 marca) przyjął następującą opinię:

#### **1. Wprowadzenie**

1.1 W dniu 14 lipca 2004 r. Komisja uchwaliła wnioski dotyczące reformy polityki spójności na lata 2007-2013. Propozycje te mają zastąpić obowiązujące do 31.12.2006 r. rozporządzenia o funduszach strukturalnych. W uzasadnieniu propozycji rozporządzenia Komisja wskazuje na znacznie rosnące dysproporcje w rozszerzonej Unii oraz stojące przed nią wyzwania, które są spowodowane globalizacją, zmianą struktury gospodarczej i rozwojem demograficznym.

1.2 W związku z tym Komisja UE proponuje podwyższenie środków funduszy strukturalnych oraz jednoczesne skoncentrowanie się na celach priorytetowych. Dzięki wyposażeniu w środki w wysokości 336,1 mld EUR, co odpowiada mniej

więcej jednej trzeciej budżetu Wspólnoty, przyszłe wsparcie strukturalne powinno:

— być precyzyjniej ukierunkowane na strategiczne punkty ciężkości UE (cele z Lizbony i Goeteborga, strategię zatrudnienia UE);

— koncentrować się na ekonomicznie najsłabszych regionach;

— stać się bardziej zdecentralizowane, a jego wprowadzanie uproszczone, bardziej przejrzyste i efektywne.

1.3 Powinno się to dokonać poprzez nowe zdefiniowanie celów, a mianowicie konwergencję, regionalną konkurencyjność i zatrudnienie oraz współpracę terytorialną.

Pakiet rozporządzeń obejmuje:

- ogólne rozporządzenie zawierające wspólne przepisy odnośnie wszystkich trzech instrumentów finansowych (EFRR, EFS, Fundusz Spójności);
- po jednym osobnym rozporządzeniu odnośnie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Funduszu Spójności;
- nowe rozporządzenie w sprawie tworzenia europejskich grup współpracy transgranicznej (EGWT).

1.4 Niniejsza opinia poświęcona jest zasadniczo roli EFS w ramach europejskiego wsparcia strukturalnego. Do oceny zostało włączone ogólne rozporządzenie, ponieważ zawiera ono zasadnicze podstawy dla sposobu funkcjonowania i ukierunkowania działań wspierających z EFS.

## 2. Nowe cele funduszy strukturalnych UE

2.1 Zgodnie z propozycją wspieranie strukturalne UE od roku 2007 ma być ukierunkowane na trzy cele: konwergencję, regionalną konkurencyjność i zatrudnienie oraz współpracę terytorialną.

### 2.2 Konwergencja

2.2.1 Cel ten jest podobny do aktualnego celu nr 1 i jest realizowany poprzez wspieranie gospodarczej konwergencji najsłabiej rozwiniętych regionów poprzez inwestycje w kapitał i zasoby ludzkie, wspieranie innowacji i rozwój społeczeństwa wiedzy, wspieranie zmian strukturalnych, ochronę i oczyszczanie środowiska oraz bardziej wydajną administrację. Dzięki środkom w wysokości 264 mld EUR (ok. 78,5 % całości środków) nowo ukierunkowane wsparcie regionalne stanowi punkt ciężkości wsparcia strukturalnego UE. Do realizacji tego celu mają służyć EFRR, EFS i Fundusz Spójności.

### 2.3 Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie

2.3.1 Cel ten łączy w sobie dotychczasowe cele nr 2 i 3. Jest ukierunkowany na wspieranie konkurencyjności i zatrudnienia poza najbardziej potrzebującymi regionami i państwami członkowskimi. Jest to przy tym cel dwojakiego rodzaju: z jednej strony (EFRR) dzięki regionalnym planom rozwoju będzie się wspomagać restrukturyzację obszarów przemysłowych, miejskich i wiejskich, szczególnie dotkniętych zmianami strukturalnymi poprzez wspieranie innowacji, społeczeństwa wiedzy, przedsiębiorczości i ochrony środowiska. Z drugiej strony dzięki narodowym i regionalnym programom zasilanym z EFS będzie się wspierać integrację pracowników dotkniętych zmianami strukturalnymi na rynku pracy i generalnie zdolność ich zatrudnienia poprzez kształcenie i polityczne działania na rynku pracy służące ich integracji. Działania te powinny służyć osiągnięciu pełnego zatrudnienia, polepszeniu jakości i wydajności pracy, jak również integracji społecznej i ogólnie realizacji europejskiej strategii zatrudnienia. Wyposażenie w środki ma wynieść 57,9 mld EUR (ok. 17,2 % łącznych środków) przy podziale środków w stosunku 50 do 50 pomiędzy EFRR i EFS.

### 2.4 Europejska współpraca terytorialna

2.4.1 Cel ten opiera się na aktualnych doświadczeniach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG i polega na wspieraniu współpracy w regionach nadgranicznych, w tym także na wewnątrzspółnotowych granicach morskich oraz na określonych granicach zewnętrznych Unii poprzez wspólne programy, tworzenie sieci i wymianę doświadczeń (EFRR). Wyposażenie w środki ma wynieść 13,2 mld EUR (ok. 3,9 % ogólnych środków).

## 3. Szczególna rola Europejskiego Funduszu Społecznego

3.1 Zgodnie z przedmiotowym wnioskiem Europejski Fundusz Społeczny znajdzie zastosowanie w obydwu celach: „konwergencja” i „regionalna konkurencyjność i zatrudnienie”, przy czym największe znaczenie ma bez wątpienia wspieranie regionów zapóźnionych w rozwoju, co można stwierdzić w oparciu o zaproponowane rozdysponowanie środków. Polityczne ramy interwencji EFS tworzą wytyczne UE w sprawie zatrudnienia oraz zalecenia, przy czym punkty ciężkości wspierania ze strony EFS mają spoczywać na czterech głównych obszarach:

- wspieranie zdolności adaptacyjnej pracowników i przedsiębiorstw;
- polepszenie dostępu do zatrudnienia, zapobieganie bezrobociu, wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zwiększenie liczby zatrudnionych;
- społeczna integracja pokrzywdzonych grup rynku pracy i zwalczanie dyskryminacji;
- wspieranie partnerstwa reform w zakresie zatrudnienia i integracji społecznej.

3.2 W szczególności w najbardziej potrzebujących regionach, które podlegają pod cel „konwergencji”, EFS ma również wspierać udoskonalanie systemu kształcenia i dokształcania oraz rozwijanie instytucjonalnej zdolności i polepszanie wydajności administracji publicznej na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, aby wdrażać dorobek legislacyjny UE. Innowacyjne działania i współpraca ponadnarodowa wspierane dotychczas w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL mają zostać włączone w ramy wspierania regularnego. Szczególną uwagę należy poświęcić wspieraniu równości szans w kontekście założenia „gender main-streaming” (perspektywa nakierowana na społeczno-kulturowe równouprawnienie płci) wraz z konkretnymi działaniami służącymi powiększeniu udziału kobiet w życiu zawodowym i polepszeniu ich możliwości rozwoju zawodowego.

3.3 EFS jest instrumentem finansowym służącym realizacji wytycznych UE odnośnie zatrudnienia, tzn. wspiera politykę rynku pracy i politykę społecznej integracji w państwach członkowskich w szczególności poprzez docelową integrację na rynku pracy, polepszenie jakości pracy i organizacji pracy oraz działania służące podnoszeniu kwalifikacji w celu zachowania zdolności zatrudnienia.

3.3.1 W zakresie interwencyjnym „wzrost zdolności adaptacyjnej pracowników i przedsiębiorstw” EFS wspiera działania, służące

- wspomaganie inwestycji w zasoby ludzkie poprzez rozwój i wdrażanie systemów i strategii uczenia się przez całe życie, w szczególności dla osób o niskich kwalifikacjach;
- przewyższaniu gospodarczych zmian strukturalnych poprzez innowacyjne formy organizacji pracy oraz ustalanie przyszłego zapotrzebowania na kwalifikacje.

3.3.2 W zakresie interwencyjnym „polepszenie dostępu do rynku pracy i prewencyjna polityka rynku pracy” EFS wspiera

- działania służące unowocześnianiu i wzmocnieniu administracji pracy;
- aktywne i prewencyjne działania integracyjne i wsparcie dostosowane do indywidualnych potrzeb;
- szczególne działania służące trwałemu zwiększeniu liczby zatrudnionych kobiet, zniesieniu segregacji płci na rynku pracy i polepszeniu warunków do pogodzenia życia zawodowego z rodzinnym;
- szczególne działania służące społecznej integracji imigrantów.

3.3.3 W zakresie interwencyjnym „integracja poszkodowanych grup na rynku pracy i zwalczanie dyskryminacji” na pierwszym planie ma się znajdować wspieranie zdolności zatrudniania osób poszkodowanych i społecznie odseparowanych poprzez odpowiednie działania integracyjne, a w szczególności poprzez społeczne służby pomocy i opieki oraz uwrażliwienie na kwestie dyskryminacji w zakresie dostępu do rynku pracy.

3.3.4 Ponadto EFS wspiera w ramach celu „konwergencja” działania służące

- reformie ogólnego i zawodowego kształcenia w kontekście wymagań społeczeństwa opartego na wiedzy i polepszeniu ich znaczenia na rynku pracy;
- wspomaganie uczenia się przez całe życie w szczególności w celu zmniejszenia liczby osób przerywających naukę i polepszeniu dostępu do kształcenia zawodowego i doksztalcenia;
- rozwijaniu potencjału ludzkiego w zakresie badań i rozwoju, jak również
- wzmocnieniu instytucjonalnej zdolności i wydajności administracji publicznej i usług w zakresie gospodarki, pracy, społeczeństwa, środowiska i prawa.

3.4 Odnosnie procesu programowania Komisja UE proponuje kilka zmian, które wynikają z ogólnych ustaleń w zakresie europejskich funduszy strukturalnych. Nowa forma programowania, która obejmuje interwencje ze strony EFS, powinna zawierać przede wszystkim:

- przyjęcie strategicznych wytycznych odnośnie polityki spójności wraz ze strategicznymi celami poszczególnych funduszy przez Radę, w oparciu o główne założenia polityki gospodarczej i wytyczne UE w zakresie zatrudnienia;
- ramowy plan strategiczny poszczególnych państw, negocjowany z Komisją UE, jako dokument odniesienia do tworzenia programów operacyjnych dla poszczególnych funduszy z podziałem na cele: „konwergencja” i „regionalna konkurencyjność i zatrudnienie”;
- przedkładanie corocznych sprawozdań z realizacji zarówno w odniesieniu do strategicznego planu ramowego w poszczególnych państwach, jak również do każdego programu operacyjnego, który musi zostać zatwierdzony przez Komisję UE.

#### 4. Ocena

4.1 Proces rozszerzenia jest dla UE wielkim wyzwaniem ekonomicznym i społecznym, z którym musi sobie poradzić nie tylko polityka strukturalna UE. EKES wspiera zaproponowaną przez Komisję UE koncentrację środków na ekonomicznie najsłabszych regionach, na czym miałyby skorzystać przede wszystkim nowe państwa członkowskie, gdzie koncentracja najsłabiej rozwiniętych regionów jest najwyższa. Zaproponowane podwyższenia środków funduszy strukturalnych z 276 mld EUR na 336,1 mld EUR na lata 2007-2013, co odpowiada 0,41 % produktu krajowego brutto (PKB) Unii, jest zdaniem EKES odpowiednie, jeżeli wziąć pod uwagę, że obecnie muszą one zostać rozdzielone na 25 państw członkowskich. Jednak EKES jest zdania, że interwencje strukturalne powinny nadal płynąć, nawet jeżeli w mniejszym zakresie, do starych państw członkowskich, przynajmniej do tych obszarów, które są szczególnie dotknięte przemysłowymi przemianami strukturalnymi i charakteryzujących się najwyższą liczbą bezrobotnych. Równocześnie trzeba zagwarantować, by dla obszarów, które z powodu tzw. efektu statystycznego przestaną już być obszarami celu nr 1, zostały stworzone uczciwe rozwiązania przejściowe. EKES wyraża swoje poparcie dla zamiaru Komisji, by faktycznie w pełni włączyć inicjatywę wspólnotową EQUAL do EFS i aby w pełni wykorzystane były jej dotychczasowe bezsporne zalety, jakimi są między innymi innowacyjność wspieranych projektów, wsparcie wymiany doświadczeń i przykładów dobrych praktyk w ramach EU, a także wspieranie zasady włączania różnych podmiotów do realizacji projektów na partnerskich warunkach. Po integracji inicjatywy EQUAL Komisja Europejska mogłaby wezwać państwa członkowskie do włączenia środków podobnych do EQUAL do narodowych programów operacyjnych.

4.2 Nowy podział celów jest zdaniem EKES sensowny, w szczególności zintegrowanie celów polityki rynku pracy i polityki strukturalnej w nowym celu „konkurencyjność i zatrudnienie”, do których należy zmierzać w jednakowym stopniu. Na obszarach szczególnie dotkniętych przemianami strukturalnymi konieczne są skoordynowane działania służące wspieraniu inwestycji i innowacji (EFRR), jak również zwalczaniu następstw przemian strukturalnych (EFS). Nowa struktura celów stwarza szanse, jeśli tylko zagwarantowane zostanie zintegrowane programowanie. Co prawda integracja działań jest przewidziana w zakresie ramowych planów strategicznych poszczególnych państw, jednak dalsze planowanie programów następuje oddzielnie wg poszczególnych funduszy. Z perspektywy EKES należy zapewnić, by programy operacyjne w ramach celów „konwergencja” i „regionalna konkurencyjność i zatrudnienie” uzupełniały się wzajemnie. W przypadku interwencji politycznych EFS na rynku pracy konieczna jest ponadto możliwość wyznaczania regionalnych punktów ciężkości, biorąc za punkt wyjścia strukturę bezrobocia. W pierwszym rządzie należy uwzględnić regiony o szczególnie wysokim bezrobociu, przy czym należy wspierać w szczególności lokalne inicjatywy zatrudnienia i terytorialne pakiety na rzecz zatrudnienia.

4.3 Punkty ciężkości, przewidziane dla zakresów interwencyjnych EFS, odpowiadają w zasadzie strategii zatrudnienia UE lub obowiązującym wytycznym o zatrudnieniu. EKES jest zdania, że dla osiągnięcia celów z Lizbony konieczne jest położenie punktu ciężkości polityki rynku pracy na aktywnych działaniach prewencyjnych, służących unikaniu bezrobocia i integracji poszkodowanych grup na rynku pracy. Zgodnie z propozycjami grupy ekspertów „Przyszłość polityki społecznej UE” szczególną uwagę należy przy tym zwrócić na wczesną i aktywną integrację młodzieży, podwyższenie liczby kobiet czynnych zawodowo i integrację osób starszych w życie zawodowe. To ostatnie wymaga większego udziału w doksztalcaniu zawodowym i polepszania jakości pracy poprzez odpowiednie działania z zakresu kształtowania i organizacji pracy. Innowacyjny charakter działań w ramach narodowych planów działania na rzecz zatrudnienia powinien stać przy tym na pierwszym planie. Podkreśla się to również w opinii Komitetu Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>(1)</sup>.

4.4 EFS powinien być wraz z innymi funduszami strukturalnymi UE postrzegany również jako instrument wspierający horyzontalny cel, jakim jest zwalczanie dyskryminacji, tak jak jest to w wielu działaniach na szczeblu europejskim. Oprócz młodzieży, kobiet i osób starszych również niepełnosprawni, imigranci i mniejszości etniczne należą do grup o szczególnie niekorzystnym położeniu na rynku pracy. Ludzie mogą być również dyskryminowani ze względu na swoją orientację seksualną. Dlatego też integracji tych poszkodowanych grup należy poświęcić szczególną uwagę poprzez działania w zakresie wsparcia socjalnego, kwalifikacji i kształtowania pracy, np. poprzez tworzenie miejsc pracy przystosowanych do potrzeb niepełnosprawnych. Ponadto wskazane jest podjęcie odpowiednich działań edukacyjnych, szczególnie wśród imigrantów, na temat przysługujących im praw, w tym praw pracowniczych. Interwencje z ESF powinny więc mieć odniesienie do narodowych planów działania na rzecz integracji

społecznej i obejmować działania, które poprawiają szanse tych grup na rynku pracy. Również w tym względzie EKES podziela opinię Komitetu Europejskiego Funduszu Społecznego. Państwa członkowskie i władze zarządzające powinny również zapewnić, by działania wspierające finansowane z funduszy strukturalnych nie przyczyniały się w sposób niezamierzony do tworzenia barier dostępu dla grup znajdujących się w gorszym położeniu.

4.5 W ramach celu „konwergencja” EFS ma wspierać również działania, które są ukierunkowane na reformę systemów kształcenia ogólnego i zawodowego w kontekście wymagań społeczeństwa opartego na wiedzy oraz zwiększenia znaczenia przekazywanej wiedzy i umiejętności dla rynku pracy. Wsparciu będzie mogło podlegać również odpowiedzialne administrowanie (governance), które polepsza zdolność i wydajność publicznej administracji i usług na płaszczyźnie krajowej, regionalnej i lokalnej. Jako, że cel „konwergencja” dotyczy regionów zapóźnionych w rozwoju, interwencje te skierowane są przede wszystkim do nowych państw członkowskich. EKES zwraca uwagę na to, że zapewnienie nowoczesnych systemów edukacji i kształcenia oraz zagwarantowanie wydajnej administracji jest zadaniem państwa. Co prawda wytyczne UE o zatrudnieniu przewidują również cele z zakresu reformy edukacji ogólnej i zawodowej, jednak ich realizacja jest przede wszystkim zadaniem polityki państwa, a w niektórych państwach członkowskich, jak np. w Niemczech, kompetencje w tym zakresie znajdują się nawet na płaszczyźnie krajów związkowych. EFS jest przede wszystkim instrumentem uzupełniającym narodową politykę rynku pracy poprzez innowacyjne działania, m.in. w celu podwyższania kwalifikacji, i na tym, zdaniem EKES, powinien skoncentrować swoje interwencje.

4.6 Zaproponowane przez Komisję UE zmiany w programowaniu pozwalają rozpoznać zamiar bardziej strategicznego postępowania w zakresie planowania programów. Poprzez ogólne strategiczne europejskie wytyczne odnośnie polityki spójności i odpowiednie planowanie ram na płaszczyźnie krajowej ma się wzmocnić powiązanie między ogólnymi celami politycznymi z Lizbony i Göteborga a podstawowymi kierunkami polityki gospodarczej i wytycznych o zatrudnieniu. W przypadku polityki zatrudnienia UE i interwencji EFS związek ten już istnieje poprzez tworzenie narodowych planów działania odnoszących się do szczególnego wkładu EFS we wdrażanie strategii zatrudnienia UE. Ponadto w zakresie integracji społecznej w okresach dwuipółletnich tworzony jest narodowy plan działań, który obejmuje również działania z zakresu polityki rynku pracy. Dlatego też EKES chciałby postawić pytanie, czy uzasadnionym interesem Komisji UE w zakresie kontroli wykorzystania środków rzeczwiście posłużyć wymaganie corocznych sprawozdań z realizacji zarówno strategicznego planu ramowego poszczególnych państw, jak i programów operacyjnych, o ile wykraczają one poza udokumentowanie i wykorzystanie wydatkowanych środków. Odnośnie Europejskiego Funduszu Społecznego EKES zaleca raczej rozważenie, czy narodowy plan działań służący wdrożeniu wytycznych UE o zatrudnieniu nie może być połączony z programowaniem interwencji z EFS. Sprzyjałoby to pożądanemu uproszczeniu programowania. Podobne obawy

(1) patrz strona Komisji Europejskiej (zatrudnienie i sprawy socjalne)



co do biurokratyzacji zamiast uproszczenia wyraża Komitet EFS. W interesie skuteczności interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego EKES wnosi o poważne potraktowanie tych obaw.

4.7 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że obowiązującej nadal dotychczasowe zasady wspierania strukturalnego UE: koncentracja, programowanie, dodatkowość i partnerstwo. Jednak zdaniem EKES w interwencjach politycznych EFS na rynku pracy pożądane byłoby mocniejsze podkreślenie szczególnej roli partnerów społecznych oraz konieczności ich udziału zarówno na szczeblu centralnym jak i regionalnym. Partnerzy społeczni są współodpowiedzialni zarówno w strukturach instytucjonalnych, jak i w praktycznej realizacji polityki rynku pracy w państwach członkowskich. Dodatkowe interwencje EFS muszą być planowane i realizowane w powiązaniu z narodowymi strategiami polityki rynku pracy. Wymaga to uczestnictwa partnerów społecznych w procesie programowania i realizacji programu zarówno na płaszczyźnie centralnej, jak i regionalnej. Podzielając zdanie Komitetu EFS, EKES popiera propozycję, by w regionach objętych działaniami konwergencji przeznaczyć określoną część środków na wspie-

ranie partnerów społecznych w realizacji strategii zatrudnienia UE.

4.8 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że państwa członkowskie i urzędy administracji danego programu operacyjnego powinny odpowiednio konsultować się z organizacjami pozarządowymi podczas planowania, realizacji i monitorowania wsparcia ze środków EFS. Uważa, że niezbędne jest wyjaśnienie w artykule 5 ust. 2 projektu rozporządzenia, że konsultacje powinny odbywać się na szczeblu centralnym i regionalnym. EKES wyraża poza tym swoje zadowolenie, że obok partnerów społecznych również organizacjom pozarządowym zostanie umożliwiony dostęp do działań objętych finansowaniem. W ramach przewidzianego partnerstwa należy uwzględnić również znaczenie dla polityki rynku pracy podmiotów non-profit wykonujących usługi socjalne. W tym duchu EKES zaleca silniejsze włączenie ich do procesów planowania, realizacji i monitorowania wsparcia z EFS.

4.9 EKES zaleca wykorzystywanie pomocy technicznej EFS w większym stopniu na finansowanie działań wszystkich podmiotów pozarządowych w zakresie edukacji, szkolenia i informowania, które przyczyniają się do realizacji celów EFS.

Bruksela, 9 marca 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)**

COM(2004) 490 końcowy — 2004/0161 CNS

(2005/C 234/09)

Dnia 10 listopada 2004 r. Rada, działając na podstawie art. 37 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Również Parlament Europejski pismem z dnia 21 grudnia 2004 r. powiadomił o podjętej przez siebie 14 grudnia 2004 r. decyzji zasięgnięcia w tej kwestii opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, uchwaliła swą opinię dnia 17 lutego 2005 r. Sprawozdawcą był **Gilbert BROS**.

Na 415 sesji plenarnej w dniach 9-10 marca 2005 r. (posiedzenie z dnia 9 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 125 do 6, przy 8 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

## 1. Wstęp

1.1 Agenda 2000, przyjęta przez Radę Europejską w Berlinie w marcu 1999 r., uznaje politykę rozwoju wsi za drugi filar Wspólnej Polityki Rolnej. Ma ona na celu wspieranie reformy polityki rynków rolnych na całym obszarze Unii Europejskiej. Nowa reforma wdrożona w czerwcu 2003 r. potwierdziła rolę drugiego filaru WPR, wprowadzając w życie nowe działania w zakresie promocji produktów, bezpieczeństwa żywności i warunków utrzymania zwierząt. Logicznym następstwem tej decyzji winno być zwiększenie środków finansowych przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich.

1.2 Nawiązując do konkluzji konferencji salzburskiej (listopad 2003 r.), Komisja w komunikacie w sprawie perspektyw finansowych oraz we wniosku dotyczącym rozporządzenia stanowiącego przedmiot niniejszej opinii wskazuje trzy główne cele, które zamierza postawić przed przyszłą polityką rozwoju obszarów wiejskich:

- zwiększenie konkurencyjności sektora rolnego poprzez wspieranie jego restrukturyzacji;
- poprawa stanu środowiska i przestrzeni wiejskich poprzez wspieranie gospodarki gruntami;
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz promowanie dywersyfikacji działalności gospodarczej poprzez środki ukierunkowane na sektor gospodarstw rolnych oraz innych uczestników gospodarki wiejskiej.

1.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje te propozycje ze szczególnym zainteresowaniem. W swej opinii z inicjatywy własnej „Drugi filar WPR: perspektywy zmian w polityce rozwoju obszarów wiejskich”<sup>(1)</sup> Komitet zauważa, że kwestia rozwoju wsi wpisuje się w następujące szersze zagadnienia:

— udane rozszerzenie Unii Europejskiej (ponad połowa ludności UE mieszka na obszarach wiejskich);

— utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa żywności, co związane jest z działaniami na rzecz rozwoju zrównoważonego;

— zachowanie europejskiego modelu rolnego, dopuszczającego wielofunkcyjność rolnictwa i umożliwiającego harmonijne rozmieszczenie działalności rolniczej na całym obszarze Unii Europejskiej.

1.4 Dążąc do pełniejszego uwzględnienia całokształtu tej problematyki, Komitet w wyżej wspomnianej opinii wymienił zasady, które powinny w przyszłości kształtować politykę rozwoju wsi:

— rozwój obszarów wiejskich jest częścią spójności terytorialnej UE. Dlatego też musi on stanowić integralną część priorytetów polityki regionalnej;

— zasadniczym celem drugiego filaru WPR musi pozostać wspieranie rolnictwa w zakresie dostosowania go do ewolucji strukturalnej i oczekiwań obywateli;

— środki finansowe przeznaczone na tę politykę muszą być wystarczające, jeżeli nie chcemy mieć do czynienia z wycofywaniem się Wspólnoty z działań na obszarach wiejskich;

— tylko wielofunkcyjność produkcji rolnej przyczynić się może pod wieloma aspektami do utrzymania rozwoju wsi;

— problematyka rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich powinna należeć do kompetencji jednego komisarza.

Nawiązując konsekwentnie do swych dotychczasowych stanowisk, Komitet pragnie przedstawić innym instytucjom swoją opinię o wniosku Komisji, który dotyczy w szczególności pomocy dla rozwoju obszarów wiejskich.

<sup>(1)</sup> Dz. U. C 302 z 07.12.2004, str. 53-59.

1.5 Komisja Europejska przeprowadziła szerokie konsultacje z zainteresowanymi podmiotami; Komitet miał kilkakrotnie okazję zgłosić swoje propozycje, m.in. na forum komitetów konsultacyjnych. Tak szeroko zakrojone konsultacje dowodzą otwartości Komisji. Komitet życzyłby sobie zatem, aby treść zgłaszanych propozycji znalazła swoje odbicie w dalszym toku trwającego procesu legislacyjnego.

1.6 Komitet przedstawi opinię dotyczącą nowej podstawy prawnej finansowania różnych działań w ramach funduszy EFRROW i EFGR (COM(2004) 489 końcowy — 2004/0164 (CNS) (?)). W niniejszej opinii omówione zostaną administracyjne aspekty wdrożenia programów rozwoju obszarów wiejskich.

## 2. Wniosek Komisji

2.1 Wniosek Komisji ma na celu zwiększenie czytelności i przejrzystości wspólnotowej polityki rozwoju wsi. Proponuje się w nim utworzenie odrębnego funduszu (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich — EFRROW), który finansować ma działania na rzecz zrównoważonego rozwoju wsi w całej Wspólnocie, uzupełniając politykę kształtowania rynku i dochodów w ramach WPR, polityki spójności i wspólnej polityki rybołówstwa.

2.2 Dla zapewnienia lepszej spójności między celami przyjętymi na szczeblu europejskim a wdrażaniem programów rozwoju wsi Komisja proponuje ustanowienie wspólnotowego planu strategicznego rozwoju obszarów wiejskich. Plan taki podlegałby zatwierdzeniu przez Radę, a zadaniem państw członkowskich miałyby być opracowanie własnych krajowych planów strategicznych uwzględniających przyjęte założenia. Opracowanie tych planów i programów rozwoju wsi odbywałoby się w ścisłej koordynacji między Komisją, państwami członkowskimi i wyznaczonymi przez nie organami (władze regionalne, lokalne, partnerzy społeczno-gospodarczy i wszelkie inne reprezentatywne podmioty społeczeństwa obywatelskiego).

2.3 Komisja proponuje, aby w uzupełnieniu monitoringu programowania każde państwo członkowskie dokonywało corocznej, syntetycznej oceny realizacji programów rozwoju wsi na podstawie wskaźników ustalonych w narodowych planach strategicznych oraz wyników bieżącej oceny prowadzonej w ramach każdego programu. Komisja ma przedstawiać coroczne raporty Radzie, Parlamentowi Europejskiemu, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów.

2.4 Komisja proponuje uporządkowanie istniejących 26 działań oraz proponowanych nowych działań — jak finansowanie programu NATURA 2000, działania leśniczo-ekologiczne czy kształcenie przedstawicieli samorządów lokalnych w zakresie tworzenia programów terytorialnych — w ramach 3 osi priorytetowych o odrębnych celach oraz wyznaczenie dla nich następujących minimalnych budżetów:

— po 15 % dla osi „poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa” (oś I) oraz „poprawa jakości życia i dywersyfikacja gospodarki wiejskiej na obszarach wiejskich” (oś III),

— 25 % dla osi „ochrona środowiska i zarządzanie gruntami” (oś II).

2.4.1 Oś I koncentruje się na zwiększaniu konkurencyjności sektora rolnego i leśnego. W jej ramach przewiduje się wdrożenie czterech grup działań:

— zwiększanie potencjału ludzkiego,

— odbudowa potencjału fizycznego,

— poprawa jakości produkcji i wyrobów,

— dwa działania przejściowe przeznaczone dla nowych państw członkowskich, mianowicie pomoc dla gospodarstw małorolnych i powoływanie grup producenckich.

2.4.2 Oś II „ochrona środowiska i zarządzanie gruntami” dotyczy zgodności gospodarowania gruntami rolnymi i leśnymi z wymogami rozwoju zrównoważonego. Istniejący środek dotyczący „obszarów upośledzonych” zostaje na nowo zdefiniowany, jeśli chodzi o wyznaczenie granic stref przejściowych (wyłącznie w oparciu o kryteria naturalne). Ponadto beneficjentom pomocy narzuca się ogólny warunek przestrzegania wymogów wspólnotowych i krajowych (por. warunkowość dopłat bezpośrednich z pierwszego filara WPR) w odniesieniu do rolnictwa i leśnictwa.

2.4.3 Oś III „Poprawa jakości życia i dywersyfikacja gospodarki wiejskiej” obejmuje działania w zakresie dywersyfikacji gospodarki wiejskiej poprzez wspieranie rolników i innych podmiotów rozpoczynających działalność pozarolniczą, poprawy jakości życia na wsi (podstawowe usługi dla ludności, infrastruktura) oraz działania na rzecz podnoszenia kompetencji przedstawicieli samorządów lokalnych i inspirowania ich do opracowywania i wdrażania lokalnych strategii rozwoju.

2.5 Program LEADER rozszerzony zostaje na wszystkie trzy osie; powinien on obejmować przynajmniej 7 % wszystkich programów i funduszy rozwoju obszarów wiejskich. Komisja proponuje przeznaczenie na ten program rezerwy warunkowej (3 % EFRROW).

2.6 Komisja proponuje przeznaczyć na potrzeby tej polityki 88,75 miliardów euro na okres 2007-2013. Fundusz zasilany będzie również corocznie wskutek modulacji; środki z tego tytułu przeznaczone będą na wszystkie osie (około 8 miliardów euro w omawianym okresie).

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet wyraża zadowolenie z wniosku Komisji, który zakłada powołanie odrębnego funduszu wspierającego rozwój wsi (EFRROW) obok funduszu przeznaczonego na finansowanie polityki rynku produktów rolnych i dopłat bezpośrednich (EFGR). Komitet podkreśla również, że ta propozycja prawodawcza wpisuje się w kontekst wniosków konferencji salzburskiej w sprawie rozwoju wsi w rozszerzonej Unii Europejskiej. Pragnie jednak pilnie zwrócić uwagę Parlamentu Europejskiego i Rady na szereg zmian, których przyjęcie jest konieczne dla zapewnienia zgodności aktu z zasadami polityki rozwoju wsi przypominanymi przez Komitet w opinii z inicjatywą własnej.

(?) Opinia EKES 126/2005, sprawozdawca – Adalbert Kienle.

3.2 Po pierwsze — nie sposób zrealizować propozycję utworzenia jednego funduszu na rzecz rozwoju wsi bez wpisania go w jedną z istniejących już gałęzi polityki Unii Europejskiej. W konkluzjach konferencji salzburskiej, jak również w deklaracjach Rady z Luksemburga z czerwca 2003 r. <sup>(3)</sup> oraz w zaleceniach EKES podkreśla się, że polityka rozwoju wsi (drugi filar WPR) musi wspomagać dostosowanie rolnictwa (pierwszy filar WPR). Dlatego też EKES życzyłoby sobie ponownego wprowadzenia do art. 3 wniosku powołania na art. 33 Traktatu, określający ogólne założenia Wspólnej Polityki Rolnej.

### 3.2.1 Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 3: Zadania

1. Fundusz przyczynia się do promowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na terenie całej Wspólnoty ~~w sposób komplementarny względem~~ oraz uzupełnia pozostałe narzędzia wspólnej polityki rolnej (polityki wsparcia rynku i dochodów realizowane w ramach wspólnej polityki rolnej), ~~polityki spójności oraz wspólnej polityki rybołówstwa~~, służąc w ten sposób realizacji założeń określonych w art. 33 Traktatu.

2. Fundusz działa również w sposób zbieżny z polityką spójności i wspólną polityką rybołówstwa.”

3.3 Komitet jest zdania, że jednym z warunków rozwoju gospodarczego środowisk wiejskich jest wzajemne uzupełnianie się podmiotów rolniczych i nierolniczych. Komitet z zadowoleniem odnotowuje proponowane działania na rzecz sektora pozarolniczego oraz środki wspierające mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa zgodnie z Europejską Kartą Małych Przedsiębiorstw; należy położyć szczególny akcent na znaczenie tego typu podmiotów dla tworzenia miejsc pracy na wsi.

3.4 Procesy oceny i dostosowania założeń omawianego funduszu nie uwzględniają kalendarza rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej. Komisja podkreśliła, że reforma WPR, o której przeprowadzeniu zdecydowano w czerwcu 2003 r., będzie różnie wyglądała na różnych obszarach i że okres 2008-2009 przyniesie z jednej strony zarzucenie przez nowe państwa członkowskie systemu uproszczonego, zaś z drugiej — dokonanie przez Komisję oceny różnych obowiązujących systemów oderwania płatności bezpośrednich od wielkości produkcji. Konieczne wydaje się więc uwzględnienie kalendarza reformy pierwszego filaru WPR w monitoringu strategicznym polityki rozwoju wsi na szczeblu europejskim.

### 3.4.1 Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 13: Coroczny raport Komisji

1. Po raz pierwszy w roku 2009 i na początku każdego roku Komisja przedstawia coroczny raport podsumowujący główne postępy, trendy i wyzwania związane z wdrażaniem narodowych planów strategicznych oraz strategicznych wytycznych Wspólnoty, jak również z konsekwencjami zmian w WPR

i głównych tendencji na międzynarodowych rynkach produktów rolnych na obszarach wiejskich.”

3.5 W opinii z inicjatywy własnej z 1 lipca 2004 r. <sup>(4)</sup> Komitet uznał finansową propozycję Komisji za skromną w świetle zakładanych celów. Całkowity budżet na rzecz rozwoju wsi dla UE-25 na okres 2007-2013 powinien bowiem wynosić niemal 96 mld euro w porównaniu z 65 mld euro na bieżący okres budżetowy (UE-15). Komisja w preambule do dokumentu COM(2004) 490 końcowy przyznaje, że ponad 50 % ludności Unii Europejskiej mieszka na wsi; tymczasem budżet przeznaczony na EFRROW odpowiadać będzie 28 % wydatków przeznaczonych na politykę regionalną i 32,5 % wydatków na I filar WPR (łącznie z modulacją). Nie można dopuścić do tego, by EFRROW stał się jedynym instrumentem finansowym na rzecz obszarów wiejskich. Doprowadziłoby to bowiem do przekształcenia obszarów wiejskich w getta.

3.5.1 Koniecznością staje się więc zwiększenie komplementarności tej polityki z polityką regionalną i polityką rozwoju zasobów ludzkich (Europejski Fundusz Społeczny). Dlatego też Komitet wyraża wątpliwości co do zasadności finansowania małej infrastruktury wiejskiej wyłącznie ze środków polityki rozwoju wsi oraz ustanawiania środków na kształcenie przedstawicieli samorządów lokalnych, co winno należeć do kompetencji EFS.

3.5.2 Komitet bez zastrzeżeń aprobuje zapewnienie minimalnego budżetu (31 mld euro) dla stref zapóźnionych strukturalnie pod względem rozwoju. Suma ta będzie wyższa niż 21 mld euro przeznaczone na ten cel w obecnym okresie budżetowym.

3.5.3 Budżet programu LEADER zostanie zwiększony z 2,2 mld euro do 8,8 mld euro (7 % dla EFRROW + 3 % rezerwy wspólnotowej), co stanowi najwyższy procentowy wskaźnik wzrostu środków. Komitet wyraża zadowolenie z włączenia programu LEADER do polityki rozwoju wsi w charakterze jednej z osi priorytetowych, umożliwiającej trwałe włączenie społeczeństwa obywatelskiego do rozwoju obszarów wiejskich. Choć środki są równie ważne jak cel, Komitet stwierdza z ubolewaniem, iż nie kładzie się już akcentu na wdrażanie działań o charakterze innowacyjnym lub pilotażowym. Komitet pragnie wreszcie zwrócić uwagę Komisji na realne zagrożenie, jakie może oznaczać podejmowanie zawyżonych zobowiązań finansowych. W sytuacji napiętego budżetu wielce niepożądane byłoby niepełne wykonanie osi LEADER z przyczyn administracyjnych lub trudności w pozyskaniu lokalnych środków publicznych. Komitet proponuje zatem obniżenie minimalnej stawki dla wszystkich państw członkowskich (jeśli wziąć pod uwagę bieżące programowanie, bardziej odpowiednia wydaje się stawka na poziomie 4 %). Ustalona na takim poziomie stawka minimalna nie pozbawia bynajmniej państw członkowskich możliwości zwiększenia nakładów na program LEADER.

<sup>(3)</sup> Dz. U. C 302 z 07.12.2004, str. 53-59.

<sup>(4)</sup> Dz. U. C 302 z 07.12.2004, str. 53-59.



3.5.4 Na finansowanie „klasycznych działań” funduszu rozwoju wsi pozostałoby więc około 50 mld euro. Suma ta powiększona zostanie tylko o 8 miliardów euro w drodze przesunięcia środków z I do II filaru WPR. Komitet wnosi więc, by środki powstałe w wyniku modulacji przeznaczano jedynie na oś I i II, co umożliwi wypełnienie celu wspierania dostosowań w rolnictwie. Takie przeznaczenie środków z funduszy nie przesądza bynajmniej o wielkości kwot, jakie poszczególne państwa członkowskie przeznaczą na poszczególne osie w momencie uchwalania programów rozwoju wsi. Ponadto środki powstałe w wyniku modulacji powinny w założeniu spełniać kryteria warunkowości określonej w art. 10 rozporządzenia 1782/2003; tymczasem zasadę warunkowości stosować można tylko do działań należących do osi I i II.

*Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 70: Środki finansowe oraz ich dystrybucja*

[...]

6. Poza kwotami wskazanymi w ust. 5 Państwa Członkowskie uwzględniają dla celów programowania kwoty wynikające z modulacji, jak przewidziano w art. 12 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr .../... [finansowanie WPR]. Kwoty te zostaną przeznaczone na potrzeby osi I i II, o których mowa w rozporządzeniu (WE) nr .../.. [EFRROW].”

3.5.5 Komisja proponuje stosowanie w odniesieniu do działań osi II systemu sankcji wobec rolników na podstawie wymogów warunkowości pomocy obowiązujących w ramach I filaru WPR. Ponieważ warunkowość ta obowiązywać ma wyłącznie rolników, Komitet nie może poprzeć takiej propozycji, gdyż ma ona na celu wprowadzenie rozróżnienia opartego wyłącznie na statusie zawodowym. Komitet przypomina, że popiera zasadę równego traktowania beneficjentów pomocy publicznej.

3.5.6 Przedstawione przez Komisję szacunki finansowe oceniają koszty wdrożenia sieci NATURA 2000 na 6,1 mld euro rocznie; znaczną część tych środków zapewni UE na zasadzie współfinansowania. Wkład wspólnotowy mógłby pokryć Fundusz Rozwoju Obszarów Wiejskich — chodzi np. o nakłady na odszkodowania dla właścicieli i użytkowników gruntów. Komitet wydał opinię poświęconą w całości przedstawionej przez Komisję propozycji finansowania programu NATURA 2000<sup>(\*)</sup>. Stwierdził w niej, że finansowanie programu NATURA 2000 stanowi nowe, dodatkowe zadanie, dla którego przewidziano ~~odrębny~~ instrument finansowy; jednak — wbrew składanym uprzednio obietnicom politycznym — przeznaczone nań środki niemal w ogóle nie wrosły. Jasno również oświadcza, że wniosek Komisji uznać będzie mógł za możliwy do przyjęcia tylko pod warunkiem że:

— na realizację programu NATURA 2000 przydzielone zostaną dodatkowe środki poza kwotami przewidzianymi na rozwój obszarów wiejskich w perspektywach finansowych (nie będzie się ona odbywać kosztem istniejących programów);

(\*) Opinia EKES 136/2005, sprawozdawca – Lutz RIBBE.

— środki te zostaną następnie zastrzeżone na potrzeby programu NATURA 2000 (tak by można je było wykorzystywać wyłącznie na cele tej ważnej polityki).

3.5.6.1 Dlatego też Komitet proponuje utrzymanie dopłat, o których mowa w art. 36 i 43, służących rekompensowaniu przychodów utraconych w rezultacie ograniczeń nałożonych na tereny objęte programem Natura 2000; zaleca jednak wykreślenie z działania 53 części dotyczącej finansowania operacyjnego funkcjonowania sieci NATURA 2000, które powinno zostać objęte odrębnym programem.

*Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 53: Ochrona, poprawa stanu i gospodarka dziedzictwem przyrodniczym*

Wsparcie, o którym mowa w art. 49 lit. a) pkt. iv), obejmuje działania na rzecz świadomości związanej ze środowiskiem naturalnym oraz; ulepszenia na rzecz turystyki ~~oraz sporządzenie planów ochrony i zarządzania związanymi z siedliskami objętymi programem NATURA 2000 i innymi miejscami o dużej wartości przyrodniczej.~~

3.6 Wyrażając zadowolenie z uznania przez Komisję konieczności rekompensowania trudnych warunków naturalnych panujących na obszarach górskich, Komitet powątpiewa w zasadność zaproponowanego przez Komisję rozwiązania w zakresie obszarów charakteryzujących się „zwykłymi” przeszkodami naturalnymi. Oznacza ono bowiem zarówno ograniczenie stref uprawnionych do pomocy wspólnotowej, jak i osłabienie jej intensywności. Dlatego też Komitet przypomina, że przy zaszeregowywaniu danego obszaru do obszarów charakteryzujących się zwykłymi przeszkodami naturalnymi należy rozpatrywać łącznie wszystkie czynniki naturalne (agronomiczne, klimatyczne czy hydrologiczne). Kumulacja niewielkich ograniczeń naturalnych oznacza bowiem poważne utrudnienia w rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto dla stref, które nie będą już zaliczane do obszarów charakteryzujących się zwykłymi przeszkodami naturalnymi, Komitet proponuje stopniowe wycofywanie pomocy wspólnotowej zgodnie z zasadami obowiązującymi w polityce regionalnej. Taki program „phasing out” pozwoliłby złagodzić zakłócenia gospodarcze w działalności rolnej.

3.6.1 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu (dodanie nowego ust. 5): „Art. 37: Dopłaty agrośrodowiskowe oraz dopłaty z tytułu warunków utrzymania zwierząt*

[...]

5. Przewiduje się pięcioletni okres wycofywania dopłat, polegającego na stopniowym zmniejszaniu płatności dla rolników pochodzących ze stref, którym wobec zmiany nomenklatury statystycznej nie będzie już przysługiwał status obszarów charakteryzujących się zwykłymi przeszkodami naturalnymi (art. 47 ust. 3 lit. a).”

3.7 Jednoczesne dążenie Komisji do tego, by nie zamrażać zasad wykonania rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich oraz by stosować nowe, bardziej elastyczne zasady planowania finansowego powinno przynieść istotną poprawę wdrażania nowego rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich. Komitet popiera zasadę wyznaczania minimalnych stawek dla każdej osi, uważa jednak, że wniosek Komisji nie jest spójny z wytycznymi przyjętymi przez Komisję w tej dziedzinie. Z przeprowadzonej analizy naukowej wynika bowiem, że obecne wykorzystanie funduszu rozporządzenia o rozwoju wsi jest silnie uzależnione od specyfiki środowiska rolnego oraz obszarów wiejskich poszczególnych państw i regionów UE. Komisja podkreślała również, że reforma WPR z czerwca 2003 r. będzie miała różne oddziaływanie w obszarach wiejskich. Dlatego też suma stawek minimalnych dla wszystkich osi powinna być niższa niż 50 %, co zapewni zgodność z zasadą pomocniczości i różnorodnością sytuacji obszarów wiejskich w Europie.

3.7.1 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 16: Równowaga pomiędzy priorytetami*

Wkład finansowy Wspólnoty w każdy z trzech celów, o których mowa w art. 4, obejmuje przynajmniej 10 % ~~15%~~ całkowitego wkładu Funduszu w program dla osi priorytetowej I i III, o których mowa w sekcjach odpowiednio I i III w rozdziale I tytułu IV, oraz 20 % ~~25%~~ całkowitego wkładu Funduszu w program dla osi priorytetowej II, o której mowa w sekcji II rozdziału I.”

3.8 Proces oceny programów rozwoju wsi przyczyni się do zapewnienia właściwego i bardziej efektywnego wykorzystania środków wspólnotowych. Komitet pragnie jednak przypomnieć, że cele polityki publicznej ustanawiane są w oparciu o przyszłe wyzwania, nie zaś wyłącznie o wyniki procesu opracowywania różnych programów rozwoju wsi. Dlatego też zaproponowane przez Komisję uproszczenie działań administracyjnych zostanie umniejszone poprzez dublowanie procesu oceny; dla odbiorcy końcowego będzie ono miało niewielkie znaczenie.

3.9 Komitet podkreśla ponadto, że kwestia uproszczenia działań administracyjnych nie jest w propozycji Komisji doprowadzona do poziomu ostatecznego beneficjenta. Komitet zasadniczo porusza tę kwestię w swojej opinii w sprawie finansowania WPR<sup>(6)</sup>, pragnie jednak niniejszym podkreślić swe zaniepokojenie niskim poziomem uproszczenia procedur obowiązujących beneficjenta. Przykładowo Komisja zaproponowała w art. 25 uproszczenie wymogów dotyczących modernizacji gospodarstw, nie uzależniając już pomocy dla inwestycji w gospodarstwie rolnym od istnienia normalnego rynku zbytu (na dane produkty, rodzaj inwestycji i przewidzianą zdolność produkcyjną). Tymczasem w razie istotnej zmiany inwestycji art. 73 ustala okres zwrotu należności na siedem lat. Ta nowa

zasada powoduje wzmocnienie kontroli i w rezultacie nakłada nowe kryteria ekonomicznej wydajności projektów w fazie opracowywania programu. Przewidziany okres wydaje się wreszcie zbyt długi, zważywszy na charakter i ambicje finansowanych projektów.

3.10 Komitet wyraża zadowolenie z faktu, że opracowywanie, zarządzanie i ocena programów rozwoju wsi będą odbywały się zgodnie z zasadą partnerstwa (art. 6), obejmując konsultacje z partnerami społeczno-gospodarczymi. Komitet wnioskuje o nadanie temu przepisowi charakteru obowiązkowego oraz o zapewnienie pełnoprawnego uczestnictwa wszystkich reprezentatywnych wiejskich organizacji społeczno-gospodarczych w sieci na rzecz rozwoju wsi na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym. Komitet pragnie także uczestniczyć w charakterze obserwatora w pracach Komitetu ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich, o którym mowa w art. 95, zgodnie z art. 7 decyzji Rady (1999/468/WE); umożliwi to zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu uczestnictwo we wszystkich etapach wdrażania polityki wspólnotowej.

3.10.1 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 68: Europejska sieć na rzecz rozwoju obszarów wiejskich*

Zgodnie z art. 67 ust. 1 zostanie stworzona Europejska sieć na rzecz rozwoju obszarów wiejskich celem objęcia w jedną sieć sieci krajowych, reprezentatywnych organizacji społeczno-gospodarczych, podmiotów administracyjnych działających w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na poziomie Wspólnoty oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.”

3.10.2 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 69: Krajowa sieć obszarów wiejskich*

Każde Państwo Członkowskie ustanawia krajową sieć obszarów wiejskich, która gromadzi wszystkie reprezentatywne organizacje społeczno-gospodarcze i podmioty administracyjne zaangażowane w sferze rozwoju obszarów wiejskich oraz instytucję reprezentującą zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.”

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet podkreśla wysiłek, jaki włożono w bardziej przejrzyste pogrupowanie 26 działań na rzecz rozwoju wsi w trzy odrębne osie. Wydaje się jednak, że niektóre działania byłyby bardziej na swoim miejscu w obrębie osi III, gdyż ich wdrożenie wiąże się coraz bardziej z kwestią zagospodarowania obszarów wiejskich w jej najszerszym znaczeniu. Komitet proponuje więc przeniesienie działań opisanych w art. 28 (infrastruktura związana z ewolucją sektorów rolnego i leśnego), art. 38 (inwestycje pozaprodukcyjne w rolnictwie) oraz art. 46 (inwestycje pozaprodukcyjne w leśnictwie) do osi III.

<sup>(6)</sup> Opinia CESE 126/2005, sprawozdawca - Adalbert Kienle.

4.2 W sporządzonym w roku 2001 raporcie na temat młodych rolników <sup>(7)</sup> Komitet podkreślał już znaczenie pomocy młodym rolnikom w rozpoczynaniu działalności oraz zapewnienia ciągłości w rolnictwie. Zagadnienie to powinno należeć do priorytetów przyszłego strategicznego planu rozwoju obszarów wiejskich, a formy pomocy w rozpoczynaniu działalności nie powinny ograniczać się do jednorazowej dotacji, którą proponuje Komisja w art. 21 projektowanego rozporządzenia; należy przede wszystkim zadbać o to, by przeznaczone na ten cel środki nie uległy obniżeniu.

4.2.1 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 21: Pomoc młodym rolnikom w rozpoczęciu działalności*

2. Wsparcia udziela się w postaci:

- jednorazowej premii do maksymalnej wysokości kwoty ustanowionej w załączniku I;
- dopłaty do odsetek od kredytów zaciągniętych na pokrycie kosztów związanych z rozpoczęciem działalności. Równowartość skapitalizowanej sumy tych dopłat nie może przewyższać kwoty jednorazowej premii.”

4.2.2 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 23: Korzystanie z usług doradczych*

c) pomocy przyszłym rolnikom i potencjalnym właścicielom lasów w sprostaniu kosztom sporządzenia biznes planu rozwoju ich działalności rolniczej lub leśnej.”

4.3 Komitet zwraca uwagę na fakt, iż w wielu nowych krajach zachodzą złożone przemiany w rolnictwie. Proces ten jeszcze długo nie zostanie zamknięty. Dlatego też warunkowanie przyznania wsparcia w celu przejścia na wcześniejszą emeryturę 10-letnią pracą w rolnictwie w przypadku tych krajów wydaje się nadmiernie rygorystyczne. Komitet wnioskuje o ustalenie okresu przejściowego, w którym wystarczyłby krótszy okres pracy w gospodarstwie rolnym przy spełnieniu przez wnioskującego dodatkowego wymogu pracy w rolnictwie przez większą część życia zawodowego.

4.3.1 *Poprawka do tekstu zaproponowana przez Komitet: Artykuł 22: Wcześniejsza emerytura, ustęp 2: Cedent — dodać nowy punkt d):*

„d) Rolnicy z krajów, które weszły do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. skorzystają z dziesięcioletniego okresu przejściowego. Cedent powinien prowadzić gospodarstwo rolne przez pięć lat poprzedzających cesję oraz spędzić co najmniej połowę swojego życia zawodowego pracując w sektorze rolnym, jako rolnik, na przestrzeni 15 lat poprzedzających cesję”.

<sup>(7)</sup> Opinia EKES w sprawie „Nowa gospodarka, społeczeństwo informacyjne a rozwój obszarów wiejskich - perspektywy dla młodych rolników”; sprawozdawca – María Candelas SANCHEZ MIGUEL; 17.10.2001; Dz.U. C 36 z 8.2.2002 r.

4.4 Komisja proponuje, by wsparcie inwestycji służyło zwiększaniu konkurencyjności działalności rolnej lub jej dywersyfikacji. Komitet pragnie uściślić, że nie należy rozumieć inwestycji wyłącznie w sensie fizycznym. Każde z działań, o których mowa (art. 25, art. 27, art. 31, art. 50), powinno uwzględniać inwestycje niematerialne w postaci upowszechniania postępu technologicznego i jego wdrażania w gospodarstwach, zarówno pod względem jakościowym, jak i pod względem podnoszenia walorów lub ochrony środowiska naturalnego.

4.4.1 Jak wskazują dane Komisji, sektor rolniczy charakteryzuje się niewielkim udziałem kobiet. Głównymi beneficjentami dopłat bezpośrednich i pomocy strukturalnej są więc mężczyźni. Wykazuje to jasno potrzebę zwiększenia znaczenia kobiet w procesie podejmowania decyzji. Dlatego też wskazane jest, aby Unia Europejska przedsięwzięła środki mające na celu zmianę tej sytuacji i służące tworzeniu gospodarstw prowadzonych przez kobiety. Komitet zaleca, by sprawie tej poświęcono odrębny punkt wspólnotowego programu strategicznego.

4.5 Artykuł 27 dotyczy inwestycji służących podnoszeniu wzrost wartości dodanej pierwotnej produkcji rolnej i leśnej. Uzależnia on uprawnienia do otrzymywania pomocy od rozmiarów przedsiębiorstwa. Komitet pragnie podkreślić, że w warunkach koncentracji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich proponowane ograniczenie jest zbyt restrykcyjne i nie daje rzeczywistej szansy rozwoju tej działalności. Podmioty takie, jak spółdzielnie rolnicze czy przedsiębiorstwa rolno-spożywcze — których obroty wynoszą 10 mln euro i które zatrudniają 50 osób — niekoniecznie mają łatwiejszy dostęp do kredytów niż małe przedsiębiorstwa, a przecież stanowią istotne źródło zatrudnienia.

4.5.1 Pomoc udzielaną w ramach EFRROW na zwiększanie wartości dodanej pierwotnej produkcji rolnej zastrzec należy dla przetwórstwa naprawdę zwiększającego wartość pierwotnej produkcji rolnej lub lokalnej i umożliwiającego dochodowe wykorzystanie lokalnych technik, tradycji i walorów przyrodniczo-kulturowych oraz innowacji. Zgodnie z tym postulatem EFRROW powinien również mieć za zadanie wspieranie współpracy i wzajemnych konsultacji między poszczególnymi podmiotami branży rolno-spożywczej i leśnej na szczeblu terytorialnym.

4.5.2 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: Art. 27: Dodawanie wartości do pierwotnej produkcji rolnej i leśnej*

2. „Wsparcie na mocy ust. 1 ogranicza się do mikroprzedsiębiorstw i— oraz małych i średnich przedsiębiorstw w myśl zalecenia Komisji 2003/361/WE oraz do spółdzielni producenckich. W przypadku produkcji leśnej wsparcie ogranicza się do mikroprzedsiębiorstw.”



4.6 Art. 28 w swym obecnym brzmieniu nie wydaje się obejmować wszystkich działań, na które przysługuje wsparcie w ramach obowiązującego obecnie rozporządzenia w sprawie rozwoju wsi. Dlatego też Komitet proponuje wpisanie do tego artykułu wyraźnej wzmianki o scalaniu gruntów. W praktyce scalania gruntów uwzględniać należy wymogi zachowania krajobrazu; nie powinno ono dotyczyć wyłącznie aspektów rolnych.

4.6.1 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 28: Infrastruktura związana z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa*

Wsparcie, o którym mowa w art. 19 lit. b) pkt. iv), może obejmować szczególnie operacje związane ze scalaniem gruntów lub z dostępem do ziemi rolnej i leśnej, dostaw energii i gospodarki wodnej.”

4.7 Komitet podkreśla, że sformułowania użyte we wniosku — szczególnie w jego wersji francuskiej — nie pozwalają ustalić w sposób jednoznaczny, czy działania w niej przewidziane mają charakter obowiązkowy czy fakultatywny. Dlatego też Komitet proponuje zmienić brzmienie art. 37 dotyczącego działań agrośrodowiskowych oraz działań na rzecz dobrostanu zwierząt w taki sposób, by przypomnieć, że działania te pozostają obowiązkowe podobnie jak w obecnie obowiązującym rozporządzeniu.

4.7.1 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 37 — Dopłaty agrośrodowiskowe oraz dopłaty z tytułu warunków utrzymania zwierząt*

1. Państwa Członkowskie obowiązane są udostępnić ~~udostępnić~~ wsparcie przewidziane w art. 34 lit. a) pkt. iv) na obszarze całego swojego terytorium zgodnie z ich szczególnymi potrzebami.”

4.8 Jak podkreśla się w punkcie 3.4, fundusz EFRROW nie powinien być wyłącznym instrumentem finansowania rozwoju wsi, ponoszącym konsekwencje braku dostosowania innych instrumentów finansowych do potrzeb obszarów wiejskich. Dlatego też Komitet proponuje skreślić w art. 57 „Zdobycie umiejętności oraz animacja” litery c) i d). Kształcenie osób inicjujących działania oraz przedstawicieli samorządów lokalnych odpowiedzialnych za projekty rozwoju lokalnego powinien być w stanie wspierać Europejski Fundusz Społeczny. Projekty spełniające kryteria programu LEADER będą miały skądinąd możliwość uzyskania finansowania części kosztów rozwoju aktywności na danym terytorium.

4.9 Komitet nie jest przychylnie nastawiony do koncepcji utworzenia rezerwy warunkowej na wzór polityki regionalnej oraz przeznaczenia jej na oś LEADER. Doświadczenia wykorzystania rezerwy warunkowej w ramach polityki regionalnej pokazują bowiem, że państwa członkowskie częściej odbierają to działanie jako pozbawianie ich należnych kwot niż jako motywację. Choć art. 91 w sposób zamierzony ustanawia szerokie kryteria oceny, Komisja nie wyjaśnia, na czym polega związek tej rezerwy z celami strategicznymi wypracowanymi na szczeblu wspólnotowym. Wreszcie — podejmowanie decyzji o przeznaczeniu rezerwy na szczeblu lokalnych grup działań możliwe będzie dopiero w 2011 r. Pozostaną wówczas

tylko dwa lata programu, przez które — aby wykorzystać znaczny budżet (2,6 mld euro) — trzeba będzie znaleźć nowe projekty oraz nowe źródła współfinansowania narodowego, nie zagwarantowane na początku cyklu programowego. Dlatego też Komitet zaleca skreślenie art. 92 i zwraca się do Komisji o zwrócenie baczniejszej uwagi na działania LEADER w kontekście wspólnotowego planu strategicznego i fazy zatwierdzania programów rozwoju wsi.

4.10 Komitet wyraża zadowolenie z propozycji Komisji dotyczącej tworzenia usług zastępstwa dla prowadzących gospodarstwa rolne. W przeszłości okazało się, że działanie to przyczynia się do zwiększania atrakcyjności obszaru wiejskiego i tworzenia miejsc pracy. Niemniej jednak maksymalny okres pięciu lat począwszy od utworzenia tego typu usług wydaje się zbyt krótki aby zapewnić im trwałość.

4.10.1 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu: „Art. 24: Ustanowienie usług związanych z zarządzaniem, pomocą i doradztwem*

Wsparcia, o którym mowa w art. 19 lit. a) pkt. v), udziela się w celu pokrycia kosztów wynikających z ustanowienia i rozwoju usług związanych z zarządzaniem, pomocą i doradztwem. ~~+~~ ~~jest~~ Jest ono degresywne przez okres maksymalnie 5–7 lat ~~od momentu ustanowienia.~~”

4.11 Wsparcie dla przedsiębiorczości i rozwijanie struktury gospodarczej, o których mowa w art. 49, nie powinny dotyczyć wyłącznie tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw, lecz również przejmowania istniejących przedsiębiorstw i pomocy dla przenoszenia ich własności. Zgodnie ze stanowiskami zajmowanymi przez Komisję ds. polityki przedsiębiorczości, Komitet wnosi o nadanie art. 49 lit. a) pkt. ii) następującego brzmienia: „wsparcie dla tworzenia, przejmowania i rozwoju mikroprzedsiębiorstw...”.

4.12 Program agrośrodowiskowy przyczynia się do generowania pozytywnych z punktu widzenia ochrony środowiska skutków ubocznych — między innymi zmniejszenia erozji i pustyńnienia, polepszenia jakości i oszczędnego gospodarowania wodą, zwiększenia różnorodności biologicznej poprzez ochronę gatunków. Dlatego też należy dostarczyć bodźca finansowego opartego na uwzględnieniu tych skutków ubocznych.

4.12.1 *Proponowana przez Komitet zmiana tekstu art. 37 ust. 4*

„4. Dopłat udziela się corocznie i obejmują one dodatkowe koszty i straty z tytułu rezygnacji z dochodów wynikające z podjętego zobowiązania; oraz bodziec oparty na rekompensacie za usługi ochrony środowiska powstałe przy zastosowaniu środków agrośrodowiskowych; w przypadkach, w których jest to konieczne, mogą one również obejmować koszty transakcyjne.

We właściwych przypadkach beneficjentów wybiera się na podstawie procedury przetargowej z zastosowaniem kryteriów wydajności ekonomicznej, środowiskowej oraz wydajności związanej z warunkami utrzymania zwierząt.

Wsparcie ogranicza się do maksymalnych wysokości ustanowionych w załączniku I.”



4.13 Dążąc do wspierania i stymulowania przejmowania mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw na obszarach wiejskich, zgodnie z motywami decyzji Rady i Parlamentu z 12 lipca 2004 r. w sprawie programu wieloletniego, Komitet zwraca się do Komisji i do Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego o ustanowienie środków służących wspieraniu i rozwijaniu korzystania przez przedsiębiorstwa działające na obszarach wiejskich z instrumentów finansowych, w tym z gwarancji dla MSP. Zwraca się ponadto do EFI i do Komisji o zbadanie możliwości wyzyskania komplementarności lub sumowania środków z EFRROW, EFS, EFRR i instrumentów EFI pod kątem zwiększenia i uproszczenia wsparcia dla inwestycji realizowanych przez podmioty zakładające lub przejmujące przedsiębiorstwa na obszarach wiejskich.

4.14 Komisja podkreśla w swym wniosku, że działania podejmowane w ramach osi „zarządzanie gruntami” winny w szczególności zachęcać rolników i właścicieli lasów do stosowania metod użytkowania ziemi zgodnych z wymogami ochrony krajobrazu. Komitet zauważa, iż Komisja nie zaproponowała podwyższenia górnych limitów pomocy dla działań agrodowodowskich w porównaniu z wnioskiem z 1999 r.

4.15 „Komitet oczekuje, by w rozporządzeniu zostało zawarte stwierdzenie, że na bazie programu EFRROW będą mogły być wspierane działania państw członkowskich i regionów mające na celu utrzymanie i wykorzystanie zasobów genowych, w szczególności w dziedzinie on-farm conservation.”

## 5. Podsumowanie

5.1 Propozycja Komisji dotycząca wspierania rozwoju obszarów wiejskich w dużej mierze wpisuje się w kontekst konkluzji salzburskich. Komitet przywiązuje do tego wielką wagę i pragnie podziękować Komisji za wykazaną dbałość o konsultacje z jego członkami. W pierwszym rządzie Komitet pragnie podkreślić, że EFRROW nie jest w stanie samodzielnie ogarnąć całej problematyki rozwoju obszarów wiejskich. Konieczne jest dopracowanie komplementarności tego funduszu z Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskim Funduszem Społecznym (EFS).

5.2 Rozwój obszarów wiejskich wpisuje się w sposób oczywisty w problematykę spójności terytorialnej. Komitet pragnie jednak podkreślić, że zapewnienie długofalowego rozwoju gospodarczego i społecznego tych obszarów wymaga uwzględnienia dorobku obu filarów wspólnej polityki rolnej w dziedzinie utrzymywania i zwiększania zatrudnienia na wszystkich terytoriach europejskich, w tym poprzez rozwój nowatorski, konkurencyjnych form działalności rolniczej i pozarolniczej.

Dlatego też Komitet zwraca się do Komisji i Rady o uwzględnienie nowych kierunków rozwoju wspólnej polityki rolnej w śródkresowej ocenie strategii lizbońskiej.

5.3 W centrum zainteresowania nadal pozostają kwestie budżetowe. Komitet uznał budżetowe propozycje Komisji (1,24 % PKB) za skromne i stabilne. Z oceny tej wynika krytyczne spojrzenie na koncepcję całkowitego włączenia programu Natura 2000 do EFRROW; program ten stanowiłby bowiem wówczas niemal połowę całego budżetu EFRROW. Podobnie potrojenie budżetu osi LEADER wygląda paradoksalnie w zestawieniu z tendencjami współfinansowania krajowego. Komitet pragnie również przypomnieć, że finansowa propozycja Komisji może co najwyżej stanowić punkt wyjściowy do dyskusji; w przeciwnym razie przyszła polityka rozwoju obszarów wiejskich nie będzie się w stanie wpisać ani w strategię rozwoju zrównoważonego, ani w zapisane w strategii lizbońskiej dążenie do konkurencyjności gospodarki europejskiej i pełnego zatrudnienia.

5.4 Niepokój Komitetu wzbudzają ponadto konsekwencje dyskusji budżetowej dla wdrażania polityki rozwoju wsi w przyszłości. Komisja w swym kalendarzu prac przewidywała mianowicie, że programy rozwoju wsi zostaną przyjęte do końca 2006 r., jednak państwom członkowskim trudno będzie szybko osiągnąć porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie perspektyw finansowych. Komitet życzyłby więc sobie, by Komisja możliwie najszybciej przedstawiła główne zarysy wspólnotowego planu strategicznego, nawet jeśli przyjęcie rozporządzeń miałoby nastąpić znacznie później.

5.5 Komitet pragnie również przedstawić Komisji, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie szereg sugestii zmian w kierunkach polityki ukształtowanych po konferencji salzburskiej, m.in. utrzymanie związku między pierwszym a drugim filarem WPR, zasada pomocniczości w programowaniu działań oraz dalsze uproszczenie formalności dla beneficjenta. Dlatego właśnie Komitet zachęca Komisję do zwrócenia baczniejszej uwagi na ten temat, zwłaszcza w fazie zatwierdzania programów rozwoju wsi, oraz do domagania się od państw członkowskich wyjaśnień, w jaki sposób zamierzają przyczynić się do owego uproszczenia procedury.

5.6 Komitet wyraża życzenie, aby w przyszłości i w toku wdrażania tej polityki umożliwiono mu branie czynnego udziału w procesie decyzyjnym, wyrażanie swych poglądów na strategiczne kwestie wspólnotowe i czuwanie nad prawidłowym konsultowaniem się ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim przy kształtowaniu programów rozwoju obszarów wiejskich.

Bruksela, 9 marca 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomicznego-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

## ZAŁĄCZNIK

**do opinii Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego**

Poniższa poprawka została odrzucona, ale uzyskała przynajmniej 25 % złożonych głosów:

**Poprawka nr 3**

Skreślić punkty 3.5.3 i 3.5.4

**Wyniki głosowania**

Głosy za: 31

Głosy przeciw: 69

Głosy wstrzymujące się: 10

---

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Społeczny wymiar globalizacji — wkład polityki unijnej w rozszerzenie korzyści na wszystkich”

COM (2004) 383 końcowy

(2005/C 234/10)

Dnia 26 maja 2004 roku Komisja postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Społeczny wymiar globalizacji — wkład polityki unijnej w rozszerzenie korzyści na wszystkich”

Sekcja ds. Stosunków Zagranicznych, odpowiedzialna za przygotowanie prac na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 15 lutego 2005 r. Sprawozdawcami byli **Thomas ETTY** oraz **Renate HORNUNG-DRAUS**.

Na 415 sesji plenarnej (posiedzenia z dnia 9 i 10 marca 2005 r., Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął następującą opinię 59 głosami do 15, przy 2 głosach wstrzymujących się.

### 1. Uwagi ogólne

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny:

1.1 z zadowoleniem przyjmuje Komunikat Komisji w sprawie społecznego wymiaru globalizacji COM (2004) 383 końcowy — wkładu polityki unijnej w rozszerzenie korzyści na wszystkich — określający szczególną rolę, jaką może odgrywać Unia Europejska w dążeniu do uczynienia globalizacji procesem sprawiedliwym dla wszystkich;

1.2 sądzi, że Unia Europejska może wnieść istotny wkład w proces kształtowania społecznego wymiaru globalizacji ze względu na własną historię i doświadczenia w zakresie znacznej i udanej integracji regionalnej, równocześnie nie sugerując, że ta ostatnia stanowi model do naśladowania pod wszystkimi względami w skali światowej;

1.3 bierze pod uwagę wynik specjalnego przesłuchania zorganizowanego w dniu 17 grudnia 2004 roku. Eksperti z MOP, Banku Światowego i MFW byli obecni, aby przedstawić swoje punkty widzenia w sprawie roli ich poszczególnych organizacji w odniesieniu do społecznego wymiaru globalizacji<sup>(1)</sup>. Raport z tego specjalnego posiedzenia jak również prezentacje mówców zostaną opublikowane przez EKES;

1.4 podkreśla znaczenie opartego na wartościach podejścia do globalizacji w zakresie tych zagadnień, które stanowią istotę społecznej gospodarki rynkowej. Do aspektów tych należą odpowiedzialność indywidualna, poszanowanie państwa prawa, poszanowanie jednostki i własności, przejrzystość, uczciwość, godność ludzka, równość i wolność, podstawowe prawa związków zawodowych i pracowników, zdrowe stosunki pracownicze, ogólny dostęp do edukacji i szkoleń, niezależnie od płci, oraz wysoki poziom ochrony socjalnej. Pojęcia te są fundamentem dla kluczowych elementów stanowiska UE wobec globalizacji, jakimi są:

<sup>(1)</sup> W przesłuchaniu wzięli udział następujący eksperci:

- Gerry Rodgers, Dyrektor ds. Integracji, MOP
- Dominique Peccoud, doradca specjalny, Stosunki Zewnętrzne i Partnerstwo, MOP
- Haleh Bridi, specjalny przedstawiciel w instytucjach europejskich, Biuro Banku Światowego
- Pierre Dhonte, specjalny przedstawiciel do UE, MFW

— solidne struktury instytucjonalne,

— skuteczne usługi publiczne i usługi interesu ogólnego,

— silny dialog społeczny i obywatelski,

— inwestycje w kapitał ludzki; oraz

— jakość zatrudnienia;

1.5 zgadza się z Komisją Europejską, że światowa gospodarka rynkowa przyniosła wiele znaczących korzyści i posiada ogromny potencjał wytwórczy w zakresie rozwoju gospodarczego, politycznego i społecznego oraz stworzyła większą liczbę lepszych miejsc pracy, akceptując również doniesienia Światowej Komisji ds. Społecznego Wymiaru Globalizacji (WCSDG), że jak dotąd przeważały środki mające na celu otwarcie rynków oraz względy finansowe i gospodarcze, zaś konsekwencje społeczne zostały zaniedbane, jak również że te zasady i polityki są wynikiem globalnego systemu sprawowania rządów, w niewystarczającym stopniu wyczulonego na interesy i potrzeby słabszych graczy;

1.6 odnosi się do niedawno przeprowadzonej analizy Banku Światowego<sup>(2)</sup>, które pokazuje, że otwarcie rynków i integracja gospodarcza przyczyniły się do znacznego postępu gospodarczego w państwach rozwijających się, które zdołały wejść na światowe rynki produkcji i usług. W połączeniu z innym studium Banku Światowego z lutego 2003 r., które wiąże zmniejszenie nierówności w dochodach i dyskryminacji płacowej, jak również poprawę osiągnięć gospodarczych z wysokim stopniem organizowania się w związki oraz dobrymi stosunkami między pracodawcami i pracownikami<sup>(3)</sup>, analiza ta podkreśla potrzebę równowagi między wartościami gospodarczymi a społecznymi, dostrzeganą również przez WCSDG przy okazji zajmowania się zagadnieniem ubóstwa w podlegającym globalizacji świecie;

<sup>(2)</sup> Globalisation, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy, Bank Światowy, Waszyngton, 2002

<sup>(3)</sup> Unions and Collective Bargaining. Economic effects in a global environment, Bank Światowy, Waszyngton, 2003

1.7 stwierdza, że chociaż globalizacja przyniosła wiele pozytywnych efektów, ubóstwo, które można bezpośrednio powiązać ze wzrostem gospodarki nieformalnej zarówno jako przyczynę jak i rezultat, pozostaje jednym z najpoważniejszych wyzwań w skali światowej;

1.8 stwierdza, że problemy związane z ubóstwem pozostają obecne zwłaszcza w państwach, które pozostają wyłączone z globalizacji: dwa miliardy ludzi, żyjących na świecie poniżej granicy ubóstwa, zamieszkuje głównie w krajach, które nie uczestniczą aktywnie w globalizacji i ryzykują pozostawanie na marginesie światowej gospodarki;

1.9 uznaje, że również kraje rozwijające się, które mogą zostać zaklasyfikowane jako wschodzące gospodarki rynkowe o wysokim wroście gospodarczym mają problemy i że ubóstwo można zwalczyć jedynie wtedy, gdy zredukuje się nierówności oraz wdroży konkurencyjną gospodarkę formalną i skuteczne polityki społeczne;

1.10 popiera jedno z kluczowych przesłań zamieszczonych w raporcie WCSGD, że punktem wyjścia dla procesu zmian jest szczebel krajowy: rozwój społeczny musi być oparty na podejściu oddolnym i wszystkie instytucje — krajowe i lokalne — odgrywają bardzo ważną rolę w zakresie ułatwiania integracji i gwarantowania, aby coraz większa liczba ludzi mogła czerpać korzyści z globalizacji oraz podlegała ochronie przed jej negatywnymi skutkami. Dla sprawiedliwego podziału owoców globalizacji kluczowe znaczenie ma również fakt, aby we wszystkich państwach i regionach rozwijany był dialog społeczny i obywatelski, w oparciu o silnych, reprezentatywnych, niezależnych i odpowiedzialnych uczestników;

1.11 dobre zarządzanie na szczeblu lokalnym, narodowym, regionalnym i globalnym, oparte o Powszechną Deklarację Praw Człowieka, minimalne standardy pracy MOP oraz deklarację MOP w sprawie podstawowych zasad i praw w pracy jest ważną podstawą dla liberalizacji handlu, światowego wzrostu i rozwoju. EKES wspiera UE w zachęcaniu do dyskusji na poziomie międzynarodowym nad ustanowieniem podstawy dla obowiązujących na całym świecie standardów środowiskowych.

## 2. Szczegółowe komentarze: wkład polityki UE

2.1 EKES sądzi, że UE może odgrywać kluczową rolę w procesie wspierania i promowania społecznego wymiaru globalizacji. Może on aktywnie angażować się i realizować politykę zdolną przekonać rządy o potrzebie istnienia sprawiedliwej struktury prawnej i sądowniczej, poszanowania praw własności, efektywnego pod względem kosztów rozstrzygnięcia sporów i egzekwowania umów, dostępu do edukacji i szkolenia, właściwie kontrolowanych instytucji finansowych i dostępu do nich, sprawiedliwego systemu podatkowego i uznania kluczowej roli rozwoju człowieka. Dążenie do realizacji tych celów nie powinno jednak prowadzić do wzrostu handlu, który nie będzie wpływać (lub nawet będzie wpływać negatywnie) na zrównoważony rozwój, do liberalizacji rynków finansowych, której nie będą towarzyszyły wyważone regulacje podatkowe i społeczne, do niesprawiedliwych warunków dominujących w procesach dostosowania strukturalnego oraz

restrukturyzacji zatrudnienia, edukacji i opieki zdrowotnej oraz do wzrostu nierówności we wszystkich krajach, w tym również w krajach uprzemysłowionych. Jeżeli jednak UE chce skutecznie odgrywać tę rolę, zarówno Komisja jak i Państwa Członkowskie będą musiały uważnie przyrzeć się spójności ich własnej polityki w odnośnych obszarach.

2.2 Komisja Europejska rozwinęła kilka narzędzi, które według EKES są odpowiednie w celu osiągnięcia postępu w zakresie społecznego wymiaru globalizacji. Do narzędzi tych należą umowy dwustronne i regionalne, rozwój i współpraca zewnętrzna, polityka handlowa, dostęp do rynku dla państw rozwijających się, promowanie prywatnych inicjatyw w zakresie rozwoju społecznego oraz promowanie zarządzania na szczeblu globalnym. Komitet odsyła tu do ostatnich opinii, jakie wydał w sprawie wszystkich tych instrumentów (patrz załącznik 2). Jakkolwiek Komitet podziela poglądy Komisji w odniesieniu do potencjału tych instrumentów, chce jednak odnotować swoje preferencje w odniesieniu do umów wielostronnych. EKES podkreśla, że UE powinna nadal motywować do dalszego promowania handlu między krajami rozwijającymi się (ang. south-south trade).

2.3 Umowy dwustronne i regionalne mogą pomóc we wspieraniu rozwoju w zakresie dobrego zarządzania, państwa prawa, praw człowieka i demokratyzacji. EKES popiera prowadzenie negocjacji w zakresie umów dwustronnych/regionalnych pomiędzy UE a jej partnerami handlowymi pod warunkiem, że opierają się one na kwestiach politycznych i gospodarczych, społecznych i środowiskowych oraz że budują one i/lub uzupełniają system wielostronnej wymiany handlowej. Pierwszeństwo powinny mieć umowy realistycznie osiągalne, które zapewnią duże obroty handlowe i znaczące korzyści w zakresie dostępu do rynku (towary, usługi i inwestycje). Wszelkie tego typu umowy powinny być w pełni zgodne z postanowieniami WTO. EKES podkreśla znaczenie przedyskutowania tych umów i ich monitorowania w odniesieniu do ich wpływu na wymiar społeczny i przychyła się do pomysłu zaproszenia do uczestnictwa w tym procesie organizacji międzynarodowych, takich jak MOP.

2.3.1 Ponadto w związku z tym zagadnieniem Komitet z zainteresowaniem odnosi się do intencji Komisji ustanowienia nowych wspólnych mechanizmów w umowach dwustronnych w celu przedyskutowania i monitorowania istotnych aspektów społecznego wymiaru globalizacji, do uczestnictwa w których można by zaprosić inne organizacje międzynarodowe („wspólne obserwatoria dwustronne”). Tego typu instrumenty mogą w sposób skuteczny wykazać, że odpowiedzialną rolę w tym procesie mogą pełnić wolni i niezależni partnerzy społeczni, jak również inne odnośne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, jak na przykład organizacje rolników, stowarzyszenia konsumentów i zajmujące się ochroną środowiska itd. a EKES, w którego skład one wchodzi, widzi w nich rolę dla siebie, bazując na doświadczeniach zebranych w trakcie organizowania transgranicznych partnerstw społeczeństwa cywilnego w tym w państwach rozwijających się, zwłaszcza w kontekście Mercosur, AKP i Euromed<sup>(4)</sup>.

<sup>(4)</sup> EKES posiada strukturę grup monitorujących, wspólne komitety konsultacyjne, okrągły stół oraz grupy kontaktowe z różnymi regionami geograficznymi świata.



2.4 EKES wyraża opinię, że należy szczególnie naciskać na „europejską politykę sąsiedztwa” — sądzi, że podejście to, mające na celu poprawę stosunków z państwami sąsiadującymi z UE od wschodu i południa, może znacznie przyczynić się do rozwoju społecznego tych krajów, jeżeli częścią tego typu współpracy jest rozwój regionalny, polityka zatrudnienia i polityka społeczna. Doświadczenia ze współpracą z państwami kandydackimi z okresów przed rozszerzeniem UE wskazują na pewne pozytywne efekty w państwach przystępujących do UE.

2.5 Promowanie praw człowieka (w tym praw pracodawców, jak również praw pracowniczych i związkowych, zgodnie z zapisami Konwencji MOP nr 87 i 98) i demokratyzacji w państwach trzecich stanowi podstawowe zagadnienie, jeżeli chodzi o wspieranie rozwoju i demokracji. Istnieje ścisły związek między dobrym zarządzaniem, łącznie z walką z korupcją, państwem prawa, ochroną praw człowieka oraz podstawowych wolności a jakością wymiaru sprawiedliwości. W tym kontekście EKES przypomina, że traktaty w zakresie praw człowieka są umowami między państwami. Zobowiązania, które generują, spoczywają w pierwszym rzędzie na państwach. Komisja Europejska powinna zachęcić Państwa Członkowskie do pełnego respektowania tych zobowiązań oraz zaangażować się w dialog międzynarodowy, aby podnieść świadomość obowiązków spoczywających na państwach oraz przypomnieć im o odnośnych obowiązkach w zakresie rozwoju społecznego. Normy międzynarodowe, w momencie ich włączenia do ustawodawstwa krajowego lub innych właściwych regulacji krajowych, stają się wiążące dla prywatnych podmiotów prawnych, tzn. dla obywateli i przedsiębiorstw.

2.6 Priorytety te powinny być stosowane również do współpracy zagranicznej i pomocy rozwojowej: hasło, że zmiany rozpoczynają się na szczeblu krajowym, jest jednym z głównych przesłań WCS DG. EKES sądzi, że należy skupić się na pojedynczych zagadnieniach w ramach spójnej całościowej polityki rozwoju.

2.6.1 Wśród tych zagadnień priorytetowych znaleźć mogłaby się kwestia przyzwoitego zatrudnienia<sup>(9)</sup>, która powinna obejmować rozwijanie zintegrowanej polityki zatrudnienia w celu wygenerowania efektywnego, trwałego zatrudnienia, dostosowania umiejętności pracobiorców do istniejących i mogących wystąpić w przyszłości wymagań zawodowych oraz poprawy warunków pracy i podniesienia poziomu życia. Polityki tego typu powinny prowadzić do zwiększenia liczby bardziej produktywnych i lepszych jakościowo miejsc pracy w gospodarce, kreować zatrudnienie w miejsce bezrobocia, nakierowywać inwestycje prywatne i publiczne, jak również środki międzynarodowe na obszary o najwyższej wydajności.

2.6.2 Kolejną dziedziną o znaczeniu priorytetowym powinna być edukacja: dopasowywanie edukacji do potrzeb rynku pracy oraz zapewnienie ludziom niezbędnego podstawowego poziomu wiedzy oraz umiejętności. Przedsiębiorstwa mają tu kluczową rolę do odegrania w zakresie pomocy przy kształtowaniu polityk poprzez udział w działaniach obejmujących partnerów społecznych i rządy i zapewnianiu niezbędnych informacji na temat krótko-, średnio- i długoterminowych oczekiwań co od umiejętności, na które prawdopodobnie będzie zapotrzebowanie w gospodarce.

2.6.3 Ponadto, ochrona gospodarki społecznej, organizacji takich jak np. spółdzielnie, które łączą podejście rynkowe i kwestie społeczne oraz działają jako twórcy dóbr zarówno ekonomicznych jak i społecznych, powinna być priorytetem przy współpracy i pomocy dla państw rozwijających się.

2.7 Należy stworzyć polityki migracyjne, dopasowujące się do zmieniających się tendencji i bieżących realiów na rynku pracy, wpisujące się w oparte na prawach wielostronne ramy, biorąc pod uwagę Międzynarodową Konwencję Narodów Zjednoczonych o ochronie praw wszystkich pracowników — migrantów i członków ich rodzin, a także związki między polityką gospodarczą, społeczną, polityczną, handlową, pracowniczą, zdrowotną, kulturową, bezpieczeństwa, zagraniczną i zagadnieniami rozwoju. EKES podziela pogląd Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych, który na spotkaniu z Parlamentem Europejskim w styczniu 2004 r. stwierdził, iż tylko poprzez nawiązanie dwustronnej współpracy regionalnej i globalnej możemy budować partnerstwo między krajami goszczącymi a krajami wysyłającymi leżące w interesie obu stron; poszukiwać innowacji przekształcających imigrację w motor rozwoju; skutecznie zwalczać praktyki przemytu i nielegalnego przerzutu imigrantów oraz ustalić wspólne standardy traktowania imigrantów i zarządzania migracją.

2.8 Handel międzynarodowy ma coraz większe znaczenie dla wszystkich gospodarek i może być kluczem do łagodzenia problemu ubóstwa. Jak pokazują doświadczenia niektórych państw rozwijających się, które podniosły konkurencyjność swojej produkcji, zapobiegawcza strategia rozwijania eksportu poprzez zwiększanie korzyści komparatywnych w oparciu o jakość a nie niskie płace, ma kluczowe znaczenie dla budowania nowych zdolności eksportowych. Dla powodzenia tego przedsięwzięcia niezbędne jest jednak występowanie równoległego procesu strategicznej integracji z gospodarką światową, nastawionego na wspieranie krajowych priorytetów w zakresie rozwoju, włącznie z lokalnymi inicjatywami rozwoju, które są szczególnie ważne i które powinny w związku z tym być promowane. Proces ten musi mieć wymiar społeczny. W tym kontekście należy szczególną uwagę przywiązywać do przypadków wyzysku pracowników (kobiet) w większości Stref Przetwórstwa Wywozowego (EPZ). EKES uważa, że należy poczynić skoordynowane wysiłki, aby odpowiednio organizację międzynarodowe położyły kres łamaniu praw pracowniczych w tych EPZ. Komisja Europejska jak i Państwa Członkowskie UE powinny aktywnie wspierać takie wysiłki.

2.9 Polityki handlowa/inwestycyjna i rozwojowa UE powinny w pełni wspierać cele polityki globalnej UE i łączyć się z nimi. EKES popiera te cele ogólnego systemu preferencji (GSP), ale podnosi pytanie, czy rozwiązania zachęcające (ustalenia w zakresie ochrony środowiska, społecznym i zwalczania narkotyków) włączone do niego nie narzucają importerom zbyt wiele biurokracji i nie są w związku z tym powszechnie wykorzystywane przez te biedne kraje i niewielkie przedsiębiorstwa, które miały w założeniu być głównymi beneficjentami. EKES zachęca Komisję Europejską do skoncentrowania się na promowaniu ratyfikacji, jak również wdrażania, na poziomie ustawodawstwa i w praktyce, podstawowych standardów pracy MOP przez kraje-beneficjentów oraz do włączenia do zrewidowanych w 2005 r. środków kwestii tego, w jaki sposób

<sup>(9)</sup> Patrz „Decent work”, MOP

maksymalizować korzyści tych działań dla odbiorców. Rewizji należy dokonać przy pełnym zaangażowaniu partnerów społecznych i innych właściwych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

2.10 EKES zaleca, w odniesieniu do Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, aby Komisja Europejska zainicjowała kampanię podnoszenia świadomości, w celu zapoznania przedsiębiorstw oraz ich Europejskich Rad Zakładowych z tym ważnym i pożytecznym instrumentem. Należy utrzymać niewiążący charakter tego instrumentu, ale rządy, które są jego stronami, powinny nadal promować te wytyczne oraz przestrzeganie ich przez międzynarodowe koncerny. Należy podjąć wysiłki, mające na celu zapobieżenie sytuacji, w której powiązania między porozumieniami handlowymi z państwami trzecimi mogłyby być interpretowane jako nowa forma protekcjonizmu. Komisja powinna wesprzeć wysiłki OECD mające na celu respektowanie wytycznych przez państwa, które nie są członkami OECD. To samo ma zastosowanie do Trójstronnej Deklaracji Zasad dotyczących Przedsiębiorstw Wielonarodowych i Polityki Społecznej MOP.

2.11 W odniesieniu do propagowania prywatnych i dobrowolnych inicjatyw w zakresie rozwoju społecznego, EKES wierzy, że przedsiębiorstwa mogą być wsparciem dla procesu rozwoju społecznego. Odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw (CSR) jest pojęciem opisującym sposób, w jaki przedsiębiorstwa krajowe i wielonarodowe przenoszą pojęcie zrównoważonego rozwoju do praktyk biznesowych. W tym kontekście EKES odsyła do swojej opinii w sprawie Zielonej Księgi w sprawie europejskiego ustroju odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw (CES 355/2002). Odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw nie dotyczy jedynie kreowania i zabezpieczania zatrudnienia, ale również zapewniania lepszych miejsc pracy odpowiadających warunkom bezpieczeństwa i higieny pracy, brania pod uwagę potrzeb osób niepełnosprawnych oraz propagowania kultury kształcenia ustawicznego. Zachowanie społecznie odpowiedzialne oznacza, że przedsiębiorstwa stosują istniejące przepisy społeczne i dążą do budowania powszechnego poczucia partnerstwa z wszystkimi zainteresowanymi stronami.

2.12 Poprawa zarządzania na poziomie narodowym i na poziomie globalnym jest kolejnym istotnym przesłaniem raportu WCDSDG. Jeżeli chodzi o poziom globalny, EKES zgadza się, że kluczowe znaczenie ma wzmocnienie wielostronnego systemu organizacji międzynarodowych. Kluczem do zarządzania na poziomie globalnym jest poszerzenie i zwiększenie zakresu koordynacji politycznej między organizacjami. Musi ona być bardziej aktywna, dysponować lepszymi zasobami, posiadać lepsze zdolności reagowania i odpowiadania na potrzeby, unikać powieżeń kompetencji i niewłaściwego zarządzania. Państwa Członkowskie UE, w ramach organów decyzyjnych międzynarodowych organizacji, powinny nalegać, aby proces ten posuwał się do przodu. Należy zauważyć, że w zakresie koordynacji i spójności rola Państw Członkowskich jest przynajmniej tak istotna, jak rola pełniona przez Komisję. Mile widzianych byłoby więcej zaleceń w tym zakresie w Komunikacie. Wzajemne oddziaływanie między Państwami Członkowskimi a Komisją powinno zyskać należną uwagę podczas opracowywania polityk na odnośnych forach międzynarodowych. Jest niezwykle ważne, aby UE w pełni zaangażowała się w zarządzanie międzynarodowe. Państwa Członkowskie muszą wzmocnić współpracę, poprawić przygotowywanie swoich wniosków i działań w instytucjach międzynarodowych oraz koordynować swoje stanowiska.

### 3. Wnioski i zalecenia — przyszłe działania

3.1 EKES wierzy, że postęp procesu promowania społecznego wymiaru globalizacji ma dla UE aspekt zewnętrzny i wewnętrzny.

3.2 **Wewnętrzny aspekt** dotyczy zdolności UE do podjęcia reform strukturalnych: EKES sądzi, że sukces Strategii Lizbońskiej jest kluczem do powodzenia szczególnego wkładu polityki UE do społecznego wymiaru globalizacji. Jedynie wtedy, gdy Państwa Członkowskie zdołają wdrożyć niezbędne reformy strukturalne poprzez wzajemne wzmocnianie rozwoju gospodarczego i polityki społecznej, jak również poprzez realizację spójności ekonomicznej i społecznej, będzie Unia Europejska mogła stać się wzorcem na poziomie globalnym. UE musi kontynuować wysiłki w kierunku przewyższenia tendencji protekcjonistycznych w obecnej polityce handlowej UE zwłaszcza, choć nie tylko, w odniesieniu do uwag rolnictwa, a w szczególności do produktów przetworzonych, i powinna ogólnie wytyczać szlaki dla polityki handlowej bez subsydiów wywozowych. Ponadto Unia Europejska i Państwa Członkowskie muszą zająć aktywne stanowisko wobec trwałego wysokiego bezrobocia. W celu stawienia czoła wyzwaniu, jakim jest starzenie się społeczeństw, oraz w celu stymulowania stałego wzrostu poziomowi zatrudnienia niezbędne jest podjęcie reform systemów ochrony socjalnej i ubezpieczeń, zwiększających motywację do podjęcia pracy i redukujących koszty pracy niezwiązane z wynagrodzeniem. Elastyczne warunki zatrudnienia są równie ważne, jak odpowiednia ochrona dla pracowników zatrudnionych na tych warunkach oraz inwestycje w kapitał ludzki. Należy również opracować nowe, aktywne polityki w dziedzinie imigracji ze względów ekonomicznych, jak stwierdziła Rada Europejska w czasie szczytu w Salonikach. W tym względzie zostały przedstawione różne propozycje zarówno przez Komisję jak i EKES. Wszystkie te reformy muszą być starannie opracowywane, we współpracy z pracodawcami i związkami zawodowymi.

3.3 EKES odnosi się do ostatnio wydanego Globalnego Raportu na temat Konkurencyjności (Global Competitiveness Report) 2003–2004 Światowego Forum Ekonomicznego, w którym stwierdzono godne zauważenia pozytywne wyniki państw skandynawskich. Kraje te z jednej strony posiadają silne tradycje społecznej gospodarki rynkowej, ale równocześnie udało im się wdrożyć reformy strukturalne, niezbędne dla zachowania podstawowych zasad społecznej gospodarki rynkowej. Dowodzi to, że europejski model społeczny może stanowić podstawę dla udanych reform strukturalnych.

3.4 **Zewnętrzny aspekt** polega na tym, że UE powinna przodować w podkreślaniu znaczenia wielostronności i globalnego sprawowania rządów. Kluczowymi zagadnieniami są wzmocnienie systemu organizacji międzynarodowych w zakresie systemu ONZ i podjęcie starań o zwiększenie spójności polityki między tymi organizacjami a instytucjami z Bretton Woods i WTO. UE powinna zwłaszcza zaangażować się we wzmocnienie istniejących standardów rozwoju społecznego, takich jak podstawowe standardy pracy MOP, przyzwoita i godna praca jako cel światowy oraz Konwencje praw człowieka ONZ. Powinna dążyć do wdrożenia tych standardów w państwach należących do ONZ, zarówno w zakresie ustawodawstwa jak i w praktyce. Powinna zatem zapewnić lepszą integrację wymiaru społecznego i pojęcia przyzwoitej i godnej pracy w swoich programach współpracy zewnętrznej. Państwa Członkowskie UE powinny zwiększyć swoją pomoc rozwojową.

3.5 W tym kontekście UE ma do odegrania rolę w promowaniu form formalnej reprezentacji i konsultacji organizacji pracodawców, związków zawodowych oraz innych odnośnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w międzynarodowych organizacjach finansowych i handlowych, takich jak MFW, Bank Światowy i WTO. OECD przez wiele lat działalności udowodniło swoją przydatność i może służyć jako przykład dla tych instytucji.

3.6 Komisja i Państwa Członkowskie powinny, w ścisłej współpracy, poważnie zastanowić się nad propozycją WCSDG ustanowienia Rady Społeczno-Gospodarczej. Jest to jedna z głównych propozycji zapewnienia prawdziwego przywództwa na poziomie globalnym, ponieważ dostrzega ona potrzebę zrównoważenia polityki gospodarczej i społecznej w spójny sposób tak, aby osiągnąć uzgodnione cele. Komisja i Państwa Członkowskie powinny także przykładać odpowiednią wagę do wszelkich poważnych wysiłków mających na celu zreformowanie i wzmocnienie potencjału UN ECOSOC i jego jeszcze nie zmaterializowanej roli w koordynowaniu światowej polityki w obszarze gospodarczym i społecznym. Jeżeli pozycja ECOSOC naprawdę poprawiłaby się, EKES zbada możliwości i sposoby uczynienia głosu społeczeństwa obywatelskiego lepiej słyszalnym poprzez ECOSOC w systemie ONZ.

3.7 Komisja Europejska i Rada Ministrów powinny przyjąć przesłanie WCSDG, że przyzwoita i godna praca jest podstawowym instrumentem zwalczania biedy. Powinny one promować przyzwoitą i godną pracę jako globalny cel, który Narody Zjednoczone powinny uwzględnić w swoim przeglądzie Deklaracji Milenijnej i Milenijnych Celów Rozwoju.

3.8 Jednym z najbardziej podkreślanych przesłań WCSDG jest pilny apel wystosowany do Rządów, wzywający do skoordynowania i sformułowania spójnych polityk w międzynarodowych instytucjach finansowych (IFI), WTO i MOP i pomiędzy nimi. Warunkiem wstępnym tego typu współpracy i spójności jest podjęcie takich samych działań przez rządy na szczeblu krajowym. Powinny one położyć kres bieżącym praktykom, polegającym na tym, że przedstawiciele w MFW otrzymują instrukcje przede wszystkim od ministrów finansów, zaś w WTO od ministrów handlu lub ministrów gospodarki, a w MOP od ministrów pracy, spraw społecznych i zatrudnienia. EKES zdecydowanie sugeruje, aby Komisja, jak również Rada Ministrów rozważyły pomysł, aby rządy Państw Członkowskich, w których istnieje Rada Ekonomiczno-Społeczna zwracały się o opinię do tej rady w sprawie metod i środków realizacji owej współpracy i spójności na szczeblu krajowym. Rządy Państw Członkowskich, w których nie ma Rady Ekonomiczno-Społecznej, mogłyby zabiegać o opinie najbardziej reprezentatywnych krajowych organizacji pracodawców i

związków zawodowych lub posłużyć się istniejącym systemem konsultacji, w którym uczestniczyło społeczeństwo obywatelskie podczas przygotowań Szczytu Społecznego ONZ oraz Szczytu Społecznego +5.

3.9 Komisja, w ścisłej współpracy z Państwami Członkowskimi, mogłaby pójść krok dalej w promowaniu bardziej efektywnego dialogu między MOP i WTO (oraz w tym wypadku MOP i MFW oraz MOP i Bankiem Światowym), niż proponuje w sekcji 5.5 Komunikatu. WTO (która jak dotąd bardzo opierała się pomysłowi przykładania większej wagi do społecznego wymiaru polityk w ramach swojego mandatu), MFW i Bank Światowy mogłyby, na podstawie mandatu udzielonego przez ich Państwa Członkowskie, ustanowić organy koordynacyjne z MOP, które zajmowałyby się również społecznym wymiarem oraz monitorowaniem rozwoju. Na przykład, wraz z wygaśnięciem Umowy WTO o Tekstyliach i Odzieży (ATC) pod koniec 2004 roku, wiele państw eksportujących tekstylia stanęło wobec poważnych problemów z dostosowaniem i drastycznego zmniejszenia się liczby miejsc pracy. Biorąc pod uwagę przekrojowy charakter zagadnienia, wyraźnie jest ono obszarem, w którym można podjąć inicjatywę spójności polityki, która powinna zaangażować wszystkie zainteresowane instytucje — WTO, Bank Światowy, MFW, MOP i inne właściwe agencje ONZ — w przewidywanie społecznego i ekonomicznego wpływu i zalecanie środków, jakie powinny podjąć rządy, które mogą podlegać temu wpływowi, przy międzynarodowym wsparciu.

3.10 UE powinna nadal zachęcać do włączenia podstawowych standardów pracy jako głównego punktu odniesienia do okresowych przeglądów polityki handlowej WTO, w oparciu o swój własny przykład z października 2004 r. EKES jest zdania, że stosowne byłoby, aby EKES był reprezentowany w delegacji Komisji podchodzącej w przyszłości do przeglądu polityki handlowej. Komisja mogłaby także pobudzać swoich głównych partnerów handlowych do angażowania się w tego rodzaju przeglądy polityki handlowej.

3.11 EKES sądzi, że chociaż pomysł WCSDG ustanowienia Forum Politycznego ONZ ds. Globalizacji, grupującego agencje systemu wielostronnego oraz inne organizacje, grupy i poszczególne osoby zainteresowane społecznym wymiarem globalizacji, jest interesujący, projekt ten jest być może zbyt ambitny w obecnych warunkach. Kiedy rządy poważnie rozpoczną koordynację i zwiększą spójność polityk w zakresie IFI, WTO i MOP, oraz kiedy na podstawie tego rozpoczęta zostanie lepsza współpraca między tymi instytucjami międzynarodowymi, wtedy nadejdzie właściwy czas na poważne rozważenie tej propozycji.

Bruksela, 9 marca 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program „Młodzież w działaniu” na okres 2007-2013**

(COM (2004) 471 końcowy -2004/0152 (COD))

(2005/C 234/11)

**Procedura**

Dnia 9 września 2004 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie 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, sporządziła swą opinię 18 lutego 2005 r. (sprawozdawca: Jose Isaias RODRIGUEZ GARCÍA-CARO).

Na 415. sesji plenarnej w dniach 9 — 10 marca 2005 r. (posiedzenie z dnia 10 marca), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 196 do 0, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

**1. Wstęp**

1.1 Od 1988 r., realizując kolejne fazy programów „Młodzież dla Europy”, „Europejski Wolontariat Młodych” oraz trwający obecnie program MŁODZIEŻ (obejmujący działania realizowane też w programach go poprzedzających), Unia Europejska zainicjowała działania mające na celu wdrożenie postanowień art. 149, ust. 2 TWE, który ustala, że celem wspólnotowego działania jest sprzyjanie rozwojowi wymiany młodzieży i wymiany instruktorów społeczno-oświatowych.

1.2 Różne programy specjalne skierowane do młodzieży zawsze spotkały się — i nadal spotykają — z dużym uznaniem, zaś w działaniach prowadzonych w ich ramach licznie uczestniczą przedstawiciele wszystkich grup, do których są adresowane. Programy te umożliwiły Państwom Członkowskim skupienie wysiłków na takich inicjatywach, które pozwalają ich młodym obywatelom na zacieśnianie więzi z rówieśnikami oraz nabywanie doświadczenia i wiedzy, w ramach wymian pomiędzy poszczególnymi państwami w nich uczestniczącymi; wymiany te nie są związane z kwestiami edukacji ani zatrudnienia.

1.3 Waga przywiązywana do obywatelstwa UE w art. 17 do 22 TWE uwytknęła rolę, jaką ten program powinien odgrywać w najbliższej przyszłości. Dotyczy to zwłaszcza promowania aktywnego obywatelstwa młodzieży i wzmocnienia jej poczucia przynależności do Europy.

1.4 W pierwszych dwóch fazach programu „Młodzież dla Europy” podejmowano szczególnie dwa typy działań: bezpośrednie wsparcie dla projektów opracowywanych przez młodzież obejmujących wymiany i mobilność młodych w uczestniczących państwach oraz wymiany studenckie i staże dla młodych pracowników.

W fazie trzeciej, trwającej od 1995 do 1999 r., rozszerzono działania związane z wymianą i mobilnością na państwa trzecie, kontynuowano działania skierowane do instruktorów społeczno-oświatowych oraz wdrożono środki mające na celu promowanie działań na rzecz młodzieży, zacieśnianie współpracy między państwami w zakresie polityki młodzieżowej oraz kampanii informacyjnych dla młodych i promowania badań naukowych w zakresie kwestii związanych z młodzieżą.

1.5 Program „Europejski Wolontariat Młodych” (trwający od 1998 do 2002 r.) pozwolił włączyć do inicjatyw młodzieżowych działania specjalne związane z wolontariatem i solidarnością, wpisane w ramy polityki współpracy w kwestiach młodzieżowych; celem tego było pobudzenie uczestnictwa młodzieży, wspieranie jej przedsiębiorczości i inicjatyw oraz promowanie ideałów europejskich.

1.6 Wreszcie, program MŁODZIEŻ, który będzie prowadzony do 2006 r., obejmuje poprzednie programy na rzecz młodzieży, ożywiając je i uaktualniając w świetle nowych wyzwań. Oprócz utrzymania inicjatyw związanych ze współpracą i mobilnością, obejmuje inne konkretne działania wspierające innowacyjne i twórcze projekty podejmowane przez młodych.

1.7 Ostatnio Rady Ministrów i Rady Europejskie kilkakrotnie podkreślały w sposób wyraźny potrzebę zapewnienia ciągłości bieżącego programu. Parlament Europejski przyłączył się również aktywnie, wzywając Komisję do opracowania programu zastępującego trwający obecnie, w celu sprostania rosnącym wymaganiom polityki młodzieżowej.

Podobnie, Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy dołącza się do postanowień art. 149 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, że działania Wspólnoty powinny koncentrować się na promowaniu uczestnictwa młodzieży w demokratycznym życiu Europy.

1.8 Poza powyższymi powodami (które same w sobie uzasadniają zakres działań skierowanych do młodzieży), zarówno średniookresowa ocena trwającego obecnie programu, jak i konsultacje publiczne rozpoczęte przez Komisję, wykazały istnienie potrzeby utrzymania programu specjalnego, gwarantującego kontynuację prowadzonych działań oraz promującego tożsamość europejską młodzieży i jej aktywne obywatelstwo.

1.9 Zebrane razem, wszystkie te aspekty doprowadziły do przedstawienia programu „Młodzież w działaniu” na lata 2007-2013; o którym, na podstawie art. 149 ust. 4 TWE, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny został poproszony o wydanie opinii.



## 2. Treść wniosku

### 2.1 Ogólnymi założeniami programu są:

- promowanie aktywnego uczestnictwa młodzieży w społeczeństwie obywatelskim;
- promowanie wśród młodzieży takich wartości, jak tolerancja, solidarność i dialog międzykulturowy;
- wspieranie obywatelstwa europejskiego.

### 2.2 Ogólne cele programu, odpowiadające poszczególnym działaniom, to:

- ogólne promowanie aktywnego obywatelstwa młodzieży, a szczególnie jej obywatelstwa europejskiego;
- rozwijanie solidarności wśród młodzieży w celu wzmocnienia społecznej spójności Unii Europejskiej;
- wspieranie wzajemnego zrozumienia pomiędzy narodami za pośrednictwem młodzieży;
- przyczynianie się do poprawienia jakości systemów wsparcia dla działań młodzieży oraz zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kwestiach związanych z młodzieżą;
- promowanie europejskiej współpracy w zakresie polityki młodzieżowej.

### 2.3 Działania programu (odnoszące się wyraźnie do każdego z wyżej wymienionych ogólnych celów) oraz środki, które obejmuje to:

- „Młodzież dla Europy”
  - wymiany młodzieżowe;
  - wspieranie inicjatyw młodych;
  - projekty uczestnictwa w życiu demokratycznym.
- „Europejski wolontariat”
  - indywidualny wolontariat europejski;
  - interwencyjny wolontariat europejski;
  - współpraca pomiędzy służbami cywilnymi a ochotnikami.
- Młodzież dla świata
  - współpraca z sąsiadującymi państwami rozszerzonej Europy;
  - współpraca z pozostałymi krajami.
- Animatorzy społeczno-oświatowi i systemy wspierające
  - wspieranie organizacji aktywnych na płaszczyźnie europejskiej w dziedzinie młodzieżowej;
  - wsparcie dla Europejskiego Forum Młodzieży;
  - szkolenie i zorganizowanie w sieć animatorów społeczno-oświatowych;
  - projekty stymulujące innowacyjność i jakość;
  - akcje informacyjne adresowane do młodzieży i animatorów społeczno-oświatowych;
  - partnerstwo;
  - wsparcie dla struktur programu;
  - nadanie odpowiedniej rangi.

### — Wspieranie współpracy politycznej

- spotkania młodzieży i kierownictwa ds. polityki młodzieżowej;
- wsparcie dla działań mających na celu polepszenie znajomości dziedziny młodzieżowej;
- współpraca z organizacjami międzynarodowymi.

### 2.4 Program, przewidziany na lata 2007-2013 oraz dysponujący budżetem 915 mln EUR, skierowany jest do młodzieży pomiędzy 13 a 30 rokiem życia.

## 3. Komentarze do wniosku

3.1 Konsekwentnie popierając programy skierowane specjalnie do młodzieży, Komitet z zadowoleniem przyjmuje w całości obecny projekt decyzji i wyraża satysfakcję, że działanie Wspólnoty w tym obszarze jest kontynuowane.

Od 1986 r., Komitet popierał ten rodzaj działań, przedstawiając opinie i obserwacje mające na celu poprawę treści podejmowanych działań. Komitet wydał następujące opinie:

- Opinia w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej program „Młodzież dla Europy” <sup>(1)</sup>;
- Opinia w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej program „Młodzież dla Europy” (faza 2) <sup>(2)</sup>;
- Opinia w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej trzecią fazę programu „Młodzież dla Europy” <sup>(3)</sup>;
- Opinia w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program „Europejski Wolontariat Młodych” <sup>(4)</sup>;
- Opinia w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program MŁODZIEŻ <sup>(5)</sup>;
- Opinia w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program dla promowania organizacji działających na szczeblu europejskim w dziedzinach dotyczących młodzieży <sup>(6)</sup>;

3.2 Komitet z satysfakcją odnotowuje, że treść obecnej propozycji uwzględnia zalecenia wyrażone w jego opinii z inicjatywy własnej w sprawie białej książki dotyczącej polityki na korzyść młodzieży <sup>(7)</sup>. Jako integralny element europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, Komitet spełnia rolę kanału komunikacyjnego pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a instytucjami europejskimi, udostępniając swoje doświadczenia i wiedzę dla wspierania wszystkich działań przynoszących korzyści obywatelom UE.

<sup>(1)</sup> CES 769/86

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 159 z 17.06.1991 r.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 148 z 30.05.1994 r.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 158 z 26.05.1997 r.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 410 z 30.12.1998 r.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 10 z 14.01.2004 r.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 116 z 20.04.2001 r.

3.3 Sam fakt kontynuowania działań ustanowionych w ramach poprzednich programów z dziedziny młodzieżowej świadczy wyraźnie, że, niezależnie od celów tych programów, działania te są ciągle pożyteczne i warte podtrzymywania.

Uznając samą potrzebę wystąpienia z wnioskiem oraz wszystkie jego pozytywne aspekty, Komitet uważa jednak, że w ujęciu globalnym, jest on raczej przedłużeniem działań prowadzonych w ramach dotychczasowych programów a nie inicjatywą zawierającą nowatorskie środki wspomagające osiągnięcie podstawowego celu programu, którym jest promowanie aktywnego obywatelstwa młodych i ich poczucia przynależności do Europy. Komitet uważa, że należy wzmocnić nowe środki niektórych działań programu, takie jak promowanie projektów uczestnictwa w życiu demokratycznym (zawarte w działaniu 1), a konkretnie te związane z nawiązywaniem dialogu między decydentami i młodzieżą, czy tworzenie parlamentów młodzieżowych, czy projektów związanych ze zwiększaniem aktywnego obywatelstwa.

Niezależnie od przytaczanego poprzednio głównego celu, ważnym jest aby program ten pozostawał w zgodzie z koncepcją kształcenia ustawicznego i wszystkich jej aspektów. Nieformalne kształcenie, które młodzież otrzyma za pośrednictwem programu, powinno mieć charakter uzupełniający w stosunku do innych form kształcenia i nauczania, którym patronują inne programy Unii Europejskiej.

3.4 Komitet wyraża pragnienie, by w działaniu „Wsparcie współpracy politycznej” dodać następujący instrument:

Seminaria tematyczne, konferencje, wizyty naukowe, wizyty, w czasie których dokonuje się oceny wykonalności, organizowane przez organizacje młodzieżowe, adresowane do młodzieży i dotyczące różnych kwestii związanych z Europą.

3.5 Wyznaczony w programie budżet na realizację działań wynosi 915 mln EUR, do rozdzielenia na przestrzeni siedmiu lat. Suma ta bliska jest miliardowi euro, jaki Komitet uznał za niezbędny dla programu MŁODZIEŻ w latach 2000-2006. Rzeczywiście budżet wzrośnie z około 657 mln EUR przeznaczonych na program MŁODZIEŻ do 915 mln EUR dla programu „Młodzież w działaniu”.

Taki pozytywny rozwój sytuacji wymaga jednak dwóch komentarzy. Po pierwsze, budżet programu MŁODZIEŻ obejmuje okres pięcioletni, natomiast program „Młodzież w działaniu” trwać będzie siedem lat. Po drugie, grupa docelowa obecnego programu obejmuje 50 milionów młodzieży, a przyszły program skierowany zostanie do 75 milionów.

Oznacza to, że nadal na jedną młodą osobę przypada 12 EUR, co dalekie jest od sumy 20 EUR zalecanej przez Komitet w opinii na temat programu MŁODZIEŻ<sup>(8)</sup>. Tak więc podsumowując, należy przyznać, że wyasygnowane środki budżetowe nadal są niewystarczające.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 410 z 30.12.1998 r.

3.6 Komitet chciałby podkreślić jedno z zaleceń zawartych we wniosku i wynikających ze średniookresowej oceny programu MŁODZIEŻ; mianowicie, Komitet w pełni zgadza się z uwagą, że nowy program, skierowany do młodzieży ze wszystkich środowisk, powinien koncentrować się zwłaszcza na młodzieży o mniejszych szansach, w jak najszerszym znaczeniu tego słowa. W tym kontekście bardzo istotne jest również czuwanie nad tym, by środki były równomiernie rozdzielane pomiędzy dziewczęta i chłopców. Tym samym Komitet ponownie deklaruje wsparcie dla tych grup młodzieży; wsparcie które zaczął wyrażać wraz z pierwszymi opiniami na temat polityki ds. młodzieży. Dlatego też Komitet pragnie otrzymać szczegółowe informacje o rzeczywistym udziale w tym programie młodzieży najgorzej sytuowanej.

3.7 W tym samym duchu oraz w wyniku zaleceń poczynionych na podstawie średniookresowej oceny programu MŁODZIEŻ, Komitet wyraża przekonanie, że należy bardziej wyeksponować nowy program „Młodzież w działaniu”, skutecznie informując możliwie największą liczbę młodzieży i stowarzyszeń o jego istnieniu i działaniach. Aby tego dokonać, zdaniem Komitetu, należy udostępnić te informacje we wszystkich placówkach oświatowych, urzędach zatrudnienia, stowarzyszeniach i federacjach sportowych oraz wszelkich innych instytucjach i organizacjach, mających częsty kontakt z młodzieżą.

3.8 Promowanie koncepcji obywatelstwa europejskiego oraz propagowanie stale nabierającego treści poczucia przynależności do Unii Europejskiej są celami, które wszyscy popieramy. Działanie Wspólnoty ukierunkowane jest ku osiągnięciu tego celu, zaś jeden z wymiarów aktywności wspólnotowej zawarty jest właśnie w omawianym wniosku.

W komunikacie pt. „Obywatelstwo w praktyce: promocja kultury i różnorodności europejskiej poprzez programy na rzecz młodzieży, kultury, sektora audiowizualnego i uczestnictwa obywatelskiego”<sup>(9)</sup>, Komisja podkreśla potrzebę stworzenia obywatelom europejskim szansy na poczucie, że należą oni do UE, jednak stwierdza jednocześnie, że w rzeczywistości wielu obywateli postrzega Unię jako oddaloną i dziwną jednostkę polityczno-gospodarczą.

Komitet przekonany jest, że działania tego rodzaju potrzebne są dla wspierania poczucia obywatelstwa i przynależności do UE. Jednakże, przekonany jest również, że instytucje i Państwa Członkowskie muszą zastanowić się w jakim stopniu są one odpowiedzialne za niepełną realizację tego celu oraz za fakt, iż część obywateli postrzega UE jako zespół państwowych interesów ekonomicznych, które bywają kwestionowane.

3.9 Promowanie wartości opartych na tolerancji, solidarności, wzajemnym zrozumieniu i dialogu międzykulturowym i międzypokoleniowym jest celem, do którego wszyscy powinniśmy dążyć i który powinniśmy zdecydowanie i bezwarunkowo popierać. Wartości te są jednoznacznie zawarte w proponowanym wniosku, a Komitet opowiada się za kontynuowaniem ich realizacji.

<sup>(9)</sup> COM(2004) 154 końcowy.

Uwzględniając fakt, że program jest przede wszystkim skierowany do młodzieży, a w szczególności do nastolatków oraz do młodych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, Komitet jest zdania, że we wniosku należy położyć szczególny nacisk na pewne równie ważne wartości, nie ujęte w jego obecnej wersji. Wartości te, niezbędne do wykształcenia u młodych ludzi osobowości aktywnej i spełnionej w poczuciu przynależności, związane są z poczuciem odpowiedzialności, zadowoleniem z dobrze wykonanej pracy, szacunkiem dla zasad współżycia społecznego itd. W zaawansowanym społeczeństwie, w którym obywatele są dobrze poinformowani o przysługujących im prawach, równie ważne jest wykorzystanie każdej okazji dla wzmocnienia w obywatelach, zwłaszcza młodych, poczucia tych wartości. Program „Młodzież w działaniu” może stać się narzędziem ich promocji.

3.10 Różnicowanie językowe UE jest jeszcze jednym dowodem jej bogactwa kulturowego. Komitet w dalszym ciągu podkreśla wagę jaką ma nauka języków dla lepszego poznania i zrozumienia obywateli Unii.

Komitet uważa, że program „Młodzież w działaniu” przyczyni się także do nauczania języków obcych, poprzez wyraźne nawiązanie w swoich celach ogólnych i szczegółowych do kształcenia językowego.

Komitet proponuje włączyć do ust. 3 art. 2 wniosku uznanie różnorodności lingwistycznej obok różnorodności kulturowej i wielokulturowej Europy.

Tym samym cel 1 d) art. 3 powinien zostać wyrażony w następujący sposób: „promowanie nauczania międzykulturowego i językowego wśród młodzieży”.

3.11 Jednym z aspektów programu o największym potencjale przekazywania wartości młodzieży jest program „Europejski wolontariat”, który od wprowadzenia w 1998 r. w postaci programu specjalnego, stał się cennym narzędziem promowania solidarności wśród młodzieży oraz wzbogacania rozwoju osobowego. Dlatego też Komitet popiera szeroki zakres działań przewidywanych w ramach tej inicjatywy i ponownie z satysfakcją odnotowuje przychyłność Komisji dla uprzednich zaleceń Komitetu w tej kwestii.

3.12 Odnośnie wyznaczonego we wniosku budżetu dla tych działań, zdaniem Komitetu środki wydają się bardzo wysokie, uwzględniając fakt, że docelowa liczba młodzieży uczestniczącej w tym programie jest relatywnie niska. Z drugiej strony, z poszczególnych Państw Członkowskich napływają informacje, że organizatorzy nie są w stanie w pełni odpowiedzieć na zainteresowanie młodych pracą wolontariacką. Można to zapewne wyjaśnić warunkami zgłoszenia i skutecznością tego działania. Dlatego Komitet jest zdania, że działanie 1: „Młodzież dla Europy” przyciągnie więcej uczestników i będzie miało większe oddziaływanie na młodzież o mniejszych szansach; należy zatem, zdaniem Komitetu, sprawdzić, czy rozkład środków budżetowych na poszczególne działania odpowiada zapotrzebowaniu. Trzeba przy tym uwzględnić możliwości zwiększenia skuteczności poszczególnych działań.

3.13 „Polityka młodzieżowa powinna mieć na celu włączanie młodych na wszystkich etapach procesu decyzyjnego, co zarówno przyniesie im korzyści doświadczenia z pierwszej ręki, jak i będzie stanowiło motywację do aktywnego i odpowiedzialnego obywatelstwa”. Zdanie to pochodzące z zaleceń opinii z inicjatywy własnej w sprawie białej księgi dotyczącej polityki na korzyść młodzieży<sup>(10)</sup>, określa cele, jakie mogłyby posłużyć za punkt odniesienia dla omawianego programu. O ile program realizować będzie powyższe wytyczne, połączy w sobie dwie podstawowe zasady zapisane w jego założeniu: obywatelstwo i uczestnictwo.

3.14 Korzystanie ze źródeł zewnętrznych w dużej liczbie działań programu oznacza konieczność dołożenia dodatkowych starań dla zapewnienia jego spójności i przejrzystości. Komitet docenia wagę przybliżenia obywatelom zarządzania programami. Uważa jednak, że Komisja powinna nadal brać udział w procesie decyzyjnym służącym selekcji organizacji kwalifikujących się do otrzymywania funduszy z programu.

3.15 Perspektywa decentralizacji programu na szeroką skalę na szczeblu narodowym oraz regionalnym i lokalnym, oraz szerokie uczestnictwo organizacji i poszczególnych osób w tym programie, wymagać będzie największej możliwej dyscypliny, przejrzystości i jawności, zapewniającej właściwe wykorzystanie funduszy publicznych.

3.16 W procesie doboru organizacji i przekazywania funduszy na proponowane przez nie projekty, wymagana jest czujność instytucji wspólnotowych i właściwych instytucji w państwach uczestniczących, aby zapewnić, że środki programu „Młodzież w Akcji” nie są używane do finansowania żadnych stowarzyszeń czy organizacji tolerujących lub przejawiających — celowo lub przez zaniechanie — jakiegokolwiek zachowania nietolerancyjne, agresywne, rasistowskie lub ksenofobiczne. W tym celu, organizacje odpowiedzialne za dobór i zatwierdzanie projektów, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i w samych Państwach Członkowskich, powinny rejestrować historię tego typu organizacji, aby wyłączyć je z wszelkich procesów doboru.

W procesie doboru organizacji kwalifikujących się do dofinansowania należy także zagwarantować, aby organizacje zakwalifikowane do wspólnotowego finansowania były reprezentatywne i miały określoną liczbę członków.

3.17 Komitet zgadza się z zawartym w treści wniosku stwierdzeniem, że jego wartość dodana leży w samej jego naturze; mianowicie w tym, że zmierza do zacieśnienia współpracy między państwami, umożliwiającą młodzieży swobodne przekraczanie granic między różnymi krajami. Państwa nie mogłyby osiągnąć tego pojedynczo. Kluczowe znaczenie posiada więc fakt, by wszystkie państwa uczestniczące uwzględniły zapisy art. 6 ust. 5 wniosku i podjęły wszelkie możliwe działania w celu eliminacji pozostałych jeszcze przeszkód w przepływie młodzieży.

Swoje uwagi w tym względzie Komitet wyrażał przy licznych okazjach, zarówno w opiniach dotyczących poprzednich faz tego programu, jak i innych, dotyczących problemów związanych z mobilnością<sup>(11)</sup>.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 116 z 20.04.2001 r.

<sup>(11)</sup> Dz. U. C 133 z 28.04.1997 Opinia w sprawie Zielonej księgi w sprawie edukacji, szkolenia i badań naukowych: przeszkody na drodze mobilności transgranicznej.  
Dz. U. C 149 z 21.06.2002 Opinia w sprawie projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.



W opiniach tych Komitet uwypuklał potrzebę przyspieszenia realizacji inicjatyw, aby umożliwić obywatelom, a w szczególności młodzieży, uczestnictwo w programie bez zbędnych biurokratycznych utrudnień ograniczających jego dostępność, które powinny być eliminowane przez państwa członkowskie.

3.18 Rozszerzenie przedziału wiekowego uczestników poprzez obniżenie dolnej granicy do poziomu 13 lat i podniesienie górnej do 30, jest osiągnięciem wartym odnotowania i zbieżnym z wcześniejszymi zaleceniami Komitetu. Oznacza to włączenie do programu dużej część ludności i powiększenie liczby potencjalnych uczestników do 75 milionów obywateli. W związku z tym, uważamy za konieczne przeprowadzenie analizy tej grupy wiekowej, która pozwoli lepiej ustalić jej różnorodność, ale także jej jedność, nie mającą precedensu w dziejach, oraz umocni ten program w UE, zwłaszcza jeśli zamierzeniem Unii ma być uwzględnienie zaleceń grupy wysokiego szczebla ds. przyszłości polityki społecznej zmierzającej do zmiany paktu międzypokoleniowego.

Niemniej jednak Komitet powtarza swoją sugestię obniżenia wieku uczestnictwa w inicjatywach wymiany młodzieży do 11 lat: choć ta grupa wiekowa może być uznawana za późnodziecięcą, nie ulega wątpliwości, że wiedza i wartości przekazane na wczesnym etapie łatwo się przyswajają. Uczestnictwo, o którym mowa, zawsze powinno być częścią właściwie zorganizowanego projektu i nigdy nie powinno być indywidualne.

3.19 Artykuł 15 wniosku dotyczącego decyzji wzywa do prowadzenia obowiązkowej oceny średniookresowej i końcowej programu. W odniesieniu do oceny średniookresowej, Komitet uważa, że jednym z istotnych aspektów, jakie należy poddać ocenie jest oddziaływanie programu w poszczególnych państwach uczestniczących. Ocenivszy to oddziaływanie, możnaby skupić się na kształtowaniu świadomości na temat programu w tych państwach, gdzie uczestnictwo w inicjatywach programu „Młodzież w działaniu” jest najmniejsze. Możliwość wówczas dostosować dystrybucję funduszy w taki sposób, aby nie zatrzymywały się one na obszarach mocnych strukturalnie o dużym doświadczeniu w prowadzeniu tego typu działań, pomagając jednocześnie w przenoszeniu tego rodzaju doświadczeń do regionów o niższym poziomie uczestnictwa w działaniach programu.

3.20 Jak już zostało to w niniejszej opinii odnotowane, program „Młodzież w działaniu” jest przedłużeniem działań prowadzonych przez poprzednie programy na rzecz młodzieży. Dlatego też należy podkreślić, że partnerzy

społeczni muszą być włączani do przygotowań oraz później-szej oceny programów, jak też, że niezbędny jest udział organizacji młodzieżowych we wdrażaniu niektórych z tych działań, zwłaszcza tych, które wiążą się z pracą wolontariuszy; po to by uniknąć potencjalnych zakłóceń na rynku pracy i zapobiec wykorzystywaniu pracy wolontariuszy w charakterze substytutu pracy wynagradzanej. Należy również zapobiec zastępowaniu pracowników wykwalifikowanych wolontariuszami.

3.21 Ponadto Komitet podkreśla potrzebę zacieśnienia współpracy pomiędzy partnerami społecznymi a organizacjami młodzieżowymi i tymi, którzy pracują w dziedzinie dotyczącej młodzieży, w zakresie działań wspierających inicjatywę młodych w ramach programu „Młodzież w Działaniu”. Doświadczenie naszych organizacji może zostać wykorzystane jako silny impuls pobudzający inicjatywę i ducha przedsiębiorczości oraz kreatywność wśród młodych Europejczyków.

3.22 Komitet popiera uwzględnienie działań wspierających stowarzyszenia młodzieżowe, ponieważ stanowią one zachętę dla młodzieży do udziału w życiu społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego też uważa, że należy szczególnie uwypuklić promowanie stowarzyszeń w takich miejscach i wśród takich grup młodzieży, które są w sposób niedostateczny reprezentowane przez istniejące już organizacje.

Co za tym idzie, w odniesieniu do perspektyw finansowych zawartych w oświadczeniu dołączonym do wniosku, Komitet protestuje przeciw redukcji budżetu przeznaczonego na organizacje działające na szczeblu europejskim w dziedzinach związanych z młodzieżą. Zakładamy, że aby pozostać w zgodzie z celami nowego programu, kwoty przeznaczone na to działanie nie mogą spaść poniżej poziomu, na jakim znajdowały się w programie MŁODZIEŻ.

3.23 Komitet pragnie wyrazić swoje poparcie dla nowej inicjatywy zapoczątkowanej przez szefów państw i rządów Francji, Niemiec, Hiszpanii i Szwecji mającej na celu sporządzenie paktu młodzieży europejskiej w ramach celów strategii lizbońskiej, aby rozwinąć nowe formy uczestnictwa młodzieży w działaniach politycznych.

Komitet uważa, że pakt ten powinien być postrzegany jako narzędzie, które zaowocuje dobrymi skutkami w takich dziedzinach jak zatrudnienie, zaangażowanie społeczne i edukacja, w polityce Unii Europejskiej wobec młodzieży, w programie „Młodzież w działaniu” oraz które stanie się nowym tematem nowej agendy polityki Unii Europejskiej wobec młodzieży.

Bruksela, 10 marca 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND



## ZAŁĄCZNIK

**do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego,**

Podczas głosowania niniejszy załącznik uzyskał przynajmniej 25 % głosów za, po czym został odrzucony w trakcie debaty.

**Nowy punkt 3.14**

Komisja powinna się upewnić, czy działanie Agencji Narodowych zarządzających programem MŁODZIEŻ jest skoordynowane w taki sposób, by decentralizacja procesu jego realizacji w Państwach Członkowskich nie prowadziła do utworzenia nowych barier dla dostępu do tego programu.

W trakcie realizacji nowego programu „Młodzież w działaniu”, działanie i praktyki Agencji Narodowych powinny być monitorowane i oceniane przez Komitet składający się z przedstawicieli Komisji Europejskiej i odpowiednich partnerów społecznych.

**Uzasadnienie**

Proponowany program „Młodzież w działaniu” jest o wiele bardziej zdecentralizowany od obecnego programu MŁODZIEŻ. W trakcie realizacji programu, narodowe agencje młodzieżowe krajów uczestniczących w programie odgrywają bardzo istotną rolę, podejmują ważne decyzje, ustalają priorytety narodowe i wiele szczegółów dotyczących realizacji programu. Decentralizacja stanowi poważny problem dla wielu europejskich organizacji i sieci młodzieżowych. Ze względu na różniące się między sobą priorytety narodowe Agencji Narodowych i ich różniące się podejście do partnerstwa, europejskie organizacje narodowe i ich filie z różnych krajów nie mogą ze sobą współpracować w pożądanym sposób.

**Wyniki głosowania**

Za: 51

Przeciw: 72

Wstrzymało się: 30

---

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli EBI w partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) i wpływu PPP na wzrost

(2005/C 234/12)

Dnia 27 kwietnia 2004 r., Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, działając na podstawie art. 29 ust. 2, swojego regulaminu wewnętrznego, opracować opinię w sprawie roli EBI w partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) i wpływu PPP na wzrost

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej (ECO), której powierzono przygotowanie prac Komitetu na ten temat, przyjęła opinię 16 lutego 2005 r. (sprawozdawcą był **Philippe LEVAUX**).

Na 415 sesji plenarnej w dn. 9 i 10 marca 2005 r. (posiedzenie z dn. 10 marca 2005 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 153 do 0, przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął niniejszą opinię:

### 1. Wprowadzenie

1.1 Niniejsza opinia zawiera obszerne fragmenty dokumentu informacyjnego przygotowanego przez EBI dla EKES w lipcu 2004 r. <sup>(1)</sup>.

1.2 Obecnie kraje europejskie korzystają w bardzo różny sposób z systemu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) (koncesje i inne formy umów). Termin PPP odnosi się do szeregu różnych sytuacji; według Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) „zasadniczą cechą charakteryzującą PPP jest fakt, że obejmuje ono relację, polegającą na rozłożeniu ryzyka pomiędzy inwestorów publicznych i prywatnych, w oparciu o wspólne zaangażowanie w realizację danego zadania publicznego”.

### 2. Problematyka PPP i rola EBI

#### 2.1 Historia europejska

2.1.1 2000 lat temu za transport poczty na obszarze cesarstwa rzymskiego, czyli „vehiculatio”, odpowiedzialny był cesarz, natomiast wspólnoty lokalne (*municipia*) za „stationes”, to znaczy stacje pocztowe.

Na mocy umowy zawieranej w wyniku przetargu przez władze lokalne z zarządcami tych olbrzymich budynków pocztowych, powierzano tym ostatnim budowę takich obiektów, ich utrzymanie i prowadzenie przez okres pięciu lat — „lustrum” — zazwyczaj stosowany okres obowiązywania umów według prawa rzymskiego, często występujący w przypadku praw własności do nieruchomości (co także obejmuje umowy typu „precaria”). Trzeba było upływu dwunastu wieków, aby taki typ umowy znowu się pojawił.

Na umowach koncesyjnych opierała się nie tylko poczta cesarza Augusta; podobnie było w przypadku budowy portów, term, placów targowych a nawet dróg!

<sup>(1)</sup> Rola EBI w partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) Europejski Bank Inwestycyjny, lipiec 2004 r. Dokument ten został opracowany dla grupy roboczej EKES. O jego udostępnieniu można zwrócić się drogą elektroniczną (eco@esc.eu.int) do sekretariatu EKES.

2.1.2 W XIX w. europejska sieć kolejowa została w całości zbudowana dzięki umowom koncesyjnym, nie tylko kontraktom o wykonanie robót budowlanych związanych z torami kolejowymi i pracami inżynierskimi, ale także z zapewnieniem usług publicznych, takich jak woda, gaz, elektryczność, wywóz odpadów z gospodarstw domowych, telefon, itp.

2.1.3 W większości państw członkowskich regulacje prawne odnoszące się do przetargów publicznych oparte są na przepisach dotyczących koncesji.

2.1.4 W XX w. dzięki umowie koncesyjnej można było zbudować nie tylko autostrady i parkingi, ale również sieci wodociągowe, muzea, lotniska, linie tramwajowe, czy też linie metra, infrastrukturę miejską, a także realizować remonty szkół i szpitali itd.

2.1.5 Wiele krajów zaczęło stosować model PPP i EKES opracował krótkie podsumowanie na ten temat w swojej opinii <sup>(2)</sup> w sprawie *Zielonej księgi nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji*, przyjętej 27 października 2004 r.

#### 2.2 Opis planu działania EBI

2.2.1 „Rada Europejska, zebrana w październiku 2003 r., zwróciła się do Komisji i do EBI o zbadanie możliwości jak najlepszego zmobilizowania wsparcia finansowego sektora publicznego i prywatnego na rzecz Inicjatywy Wzrostu i szerszego uwzględniania szeregu inicjatyw, które powinny przyczynić się do rozwoju PPP.

2.2.2 Komisja opracowała następnie, przy pomocy Banku, pakiet działań, które zostały włączone do Inicjatywy Wzrostu, zatwierdzonej przez Radę Europejską w Brukseli w grudniu 2003 r. Propozycje dotyczyły stworzenia odpowiednich ram prawnych, finansowych i administracyjnych celem wsparcia inwestycji prywatnych i uruchomienia wspólnotowych środków finansowych, przy czym państwa członkowskie zostały dodatkowo zachęczone do podejmowania dalszych wysiłków na rzecz przekierowania wydatków publicznych na projekty realizowane w dziedzinach sprzyjających wzrostowi, bez zwiększania budżetów publicznych.

<sup>(2)</sup> Opinia EKES „Koncesje i partnerstwo publiczno-prywatne” Dz.U. C 120 z 20.5.2005 w sprawie *Zielonej księgi nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji* - COM (2004) 327 końcowy.

2.2.3 Propozycje przedstawione Radzie przez EBI dotyczyły głównie przyznania znacznych, dodatkowych środków zarówno na sieci transeuropejskie (TEN) jak i na projekt i2i<sup>(3)</sup>, które stanowią dwa kluczowe sektory Inicjatywy Wzrostu<sup>(4)</sup>. EBI zobowiązał się do (...):

- dołożenia wszelkich starań celem zwiększenia liczby wykorzystywanych instrumentów finansowych, w szczególności w odniesieniu do finansowania PPP (...);
- umacniania swoich instytucjonalnych powiązań z Komisją, państwami członkowskimi, wyspecjalizowanymi instytucjami finansowymi (włączając krajowe grupy zadaniowe odpowiedzialne za PPP — *PPP Task Forces*) oraz z sektorem bankowym i rynkami kapitałowymi, na rzecz zwiększenia finansowania publicznego i prywatnego w tych priorytetowych sektorach.

2.2.4 Zobowiązania podjęte przez EBI w ramach Inicjatywy Wzrostu wynikały z naturalnego rozwoju sytuacji oraz zintensyfikowania działań już podejmowanych przez Bank w okresie poprzednich dziesięciu lat, w celu zachęcania sektora prywatnego do większego udziału w finansowaniu infrastruktury publicznej (...).

2.2.5 W swojej opinii w sprawie *Zielonej księgi nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji*<sup>(5)</sup>, EKES zwrócił uwagę na znaczne rozbieżności pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi pod względem stopnia wykorzystywania przez nich PPP. Komitet zaznacza także, że samorządy lokalne oraz zdecentralizowane władze publiczne często przyjmują bardziej pragmatyczne podejście wobec tworzenia i realizacji programów PPP niż władze centralne.

### 3. Przegląd dokonany przez EBI dotyczący rozwoju PPP w Europie

#### 3.1 Charakterystyka PPP

3.1.1 Pojęcie „partnerstwo publiczno-prywatne” (PPP) jest powszechnie używane od lat 90-tych; jednak nie istnieje jeden europejski model PPP (...).

3.1.2 W Europie nowe inwestycje infrastrukturalne są coraz częściej realizowane w ramach różnych struktur PPP opartych na zasadzie, według której sektor prywatny uczestniczy w ponoszeniu ryzyka związanego z realizacją infrastruktury publicznej, przy obciążeniu użytkownika bądź funduszy publicznych w stopniu proporcjonalnym do świadczonej usługi lub do ryzyka przeniesionego na sektor prywatny. Typowymi przykładami takiej infrastruktury są lotniska, szlaki kolejowe, drogi, mosty, tunele, infrastruktura w zakresie ochrony środowiska naturalnego (takie jak spalarnie odpadów i oczyszczalnie

<sup>(3)</sup> Program i2i grupy EBI wprowadza kredyty średnio- i długoterminowe, przejęcie udziałów, a także struktury reasekuracji. Uwzględnia cele Strategii Lizbońskiej. Więcej informacji o programie znajduje się na stronie EBI [www.bei.org](http://www.bei.org)

<sup>(4)</sup> Zob. dokument przedłożony Radzie ECOFIN z 25 listopada 2003 r. – Dokument CA 03/515

<sup>(5)</sup> Opinia EKES w sprawie *Zielonej księgi nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji* COM(2004) 327, Dz.U. C 120 z 20.5.2005.

ścieków) oraz budynki publiczne, w szczególności państwowe biura, szkoły, szpitale i więzienia. (...).

Załącznik nr 2 przedstawia rozwój programów PPP, systemów prawnych i instytucji publicznych na obszarze w UE-25 Państw(...) pod koniec 2003 r.

3.1.3 „W przypadku sektora publicznego, głównym celem programu PPP jest mobilizacja i wykorzystanie kompetencji sektora prywatnego w celu polepszenia jakości usług świadczonych przez sektor publiczny”. (...) Zatem PPP charakteryzują często następujące działania lub wymogi określone przez sektor publiczny:

- zawieranie umów, których przedmiotem jest raczej świadczenie usług niż dostawa składników majątkowych;
- definiowanie zapotrzebowania na usługę w oparciu o wyniki a nie nakłady;
- powiązanie wynagrodzenia dla sektora prywatnego z poziomem i jakością rzeczywiście wykonanych usług;
- czasami obowiązkowe zastosowanie podejścia opartego na całym okresie użytkowania (ang. *whole life*) w odniesieniu do projektu, realizacji (budowy) i eksploatacji aktywów w ramach przedsięwzięcia, kiedy wiadomo, że elementy projektu nie mogą być dostarczone osobno po niższej cenie;
- poszukiwanie optymalnej formuły przeniesienia ryzyka do sektora prywatnego w oparciu o zasadę, zgodnie z którą ryzykiem powinna zarządzać strona umowy, będąca w stanie najlepiej zarządzać danym ryzykiem;
- zobowiązanie partnera prywatnego do zdobycia części lub całości finansowania wymaganego dla realizacji projektu inwestycyjnego, kiedy wiadomo, że podwyższony koszt finansowania zrównoważony jest poprzez zmniejszenie innych kosztów i przez szybkość realizacji świadczonej usługi;
- wykorzystanie różnych sposobów wykonywania płatności z tytułu wynagrodzenia, takich jak przychody z rynku, opłaty drogowe wg wcześniej ustalonych stawek z gwarantowanym minimum (ang. *shadow tolls*), płatności w zależności od dostępności środków i inne.

#### 3.2 Siły napędowe rozwoju PPP w Europie

3.2.1 Struktury typu PPP (...) mogą być sposobem realizacji projektów infrastrukturalnych w Europie (...). PPP mogą przyczynić się do ilościowego wzrostu i poprawy jakości usług publicznych pod warunkiem, że współpraca między sektorem publicznym i prywatnym w pełni wykorzysta możliwości tych sektorów oraz potencjalne synergie z niej wynikające.

3.2.2 PPP pozwalają na wykorzystanie skuteczności sektora prywatnego i na wprowadzanie odpowiednich mechanizmów podziału ryzyka pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. Niestety nie zawsze tak właśnie było, szczególnie w przypadku dużych projektów w zakresie technologii informatycznej. Możliwość przeniesienia, a ostatecznie zrównoważenia ryzyka i osiąganych zysków w ramach struktur projektu ma zasadnicze znaczenie, ponieważ umożliwia PPP zapewnienie sektorowi publicznemu optymalnych korzyści w stosunku do poniesionych nakładów (tzn. poprawę wskaźnika korzyści *Value For Money*). (...)

3.2.3 Zmiana ta, obok przeprowadzonych reform w zakresie zasad stosujących się do zamówień publicznych, pozwoliła sektorowi prywatnemu w pozytywny sposób odpowiedzieć na nowe możliwości uczestniczenia w realizacji i użytkowaniu infrastruktury publicznej w wielu krajach UE. (...)

3.2.4 Daje to także mniejszym przedsiębiorstwom prywatnym (w tym MŚP) możliwość udziału w projektach zakrojonych na szeroką skalę (oraz dostęp do długoterminowego kredytowania) na warunkach, które byłyby problematyczne w ramach klasycznych zamówień w sektorze prywatnym „finansowanych z bilansu”. (...)

3.2.5 W konsekwencji problemów finansowych sektora publicznego spowodowanych przez politykę zaniędbującą na przestrzeni lat inwestycje konieczne dla usług publicznych, ulepszenie tych usług wymaga zwiększenia inwestycji oraz przyspieszenia realizacji projektów, których prawdopodobnie nie można byłoby sfinansować przy zastosowaniu klasycznych procedur zamówień. Niemniej, przyjęcie przez sektor publiczny nowatorskiego podejścia do finansowania projektów inwestycyjnych może prowadzić do zwiększenia korzyści w stosunku do poniesionych nakładów w porównaniu do PPP.

3.2.6 EBI podkreśla: „Uwzględniając fakt, że wiele takich projektów jest ujętych jako operacje bilansowe dla celów rachunkowych związanych z deficytem publicznym, zgodnie z wytycznymi Europejskiego Systemu Zintegrowanych Rachunków Narodowych (ESA 95) <sup>(6)</sup>, kwestia ich ujmowania w świetle zasad rachunkowości sektora finansów publicznych jest tylko jednym z wielu czynników, które władze publiczne mogą uwzględnić przy podejmowaniu decyzji o wyrażeniu zgody na wdrożenie całego programu PPP, i na pewno nie najważniejszym”. EKES zwraca uwagę na fakt, iż Eurostat <sup>(7)</sup> ustanowił zasady ewidencji projektów PPP w rachunkach narodowych państw członkowskich. Zasady te obejmują:

- ustalenia dotyczące przeniesienia ryzyka budowy z partnera publicznego na prywatnego;
- kryteria związane z realizacją projektu;
- i czasami popytu po stronie użytkownika.

<sup>(6)</sup> W Wielkiej Brytanii np. około 60 % wszystkich transakcji związanych z PPP jest ujmowana w bilansie.

<sup>(7)</sup> Decyzja Eurostatu dotycząca deficytu i zadłużenia – ujmowanie księgowo PPP, informacja prasowa STAT/04/18 z 11 lutego 2004 r.

3.2.7 EKES uznaje wagę postępów, jakie przyniósł rozwój PPP; pozostaje jednak do pokonania wiele przeszkód, aby władze publiczne państw członkowskich regularnie stosowały partnerstwo.

### 3.3 PPP a wskaźnik korzyści *Value For Money* (VFM)

3.3.1 „W przypadku władz publicznych, które zamierzają zainicjować program PPP, zasadniczą kwestią jest zapewnienie optymalnego wskaźnika korzyści VFM. (...) Zasada »nie ma wynagrodzenia bez wykonania usługi« powinna pozwolić na zagwarantowanie, że prywatny partner ma motywację do terminowej realizacji i obsługi aktywów w ramach projektu. (...) W niektórych krajach tradycyjne kontrakty na zamówienia publiczne narażone są w niektórych przypadkach na opóźnienia w budowie i znaczne przekroczenia planowanych kosztów, jednak niektóre PPP również napotykały podobne problemy. W związku z tym, gdy obowiązek utrzymania przez cały cykl użytkowania (ang. *life cycle*) przypada sektorowi prywatnemu, operatorzy mają motywację do optymalizacji wydatków kapitałowych i kosztów konserwacji przez cały okres trwania projektu (...). Istnieją jednak również przykłady sytuacji, w których operatorzy odwoływali się nadal do kontraktów chociaż okoliczności uległy nieoczekiwanej zmianie lub też koszty okazały się inne od przewidywanych.

3.3.2 Wartość, jaką niesie ze sobą dla sektora publicznego przesunięcie ryzyka należy oceniać w każdym indywidualnym przypadku, w odniesieniu do danego projektu, zgodnie z przyjętą powszechnie metodologią zwaną Komparatorem Sektora Publicznego (ang. *Public Sector Comparator* — PSC). (...) Mechanizmy upowszechniania najlepszych praktyk, takie jak powołanie grup zadaniowych ds. PPP i wyspecjalizowanych jednostek, oraz wykorzystywanie powszechnie przyjętych narzędzi benchmarkingowych celem oszacowania opłacalności (VFM) mogą również okazać się niezwykle użyteczne. (...)” EKES zauważa, iż pewne państwa członkowskie powołały grupy ekspertów celem opracowania umów o PPP i określenia najlepszych praktyk. Ponadto Komitet zaleca szersze stosowanie systematycznych porównań pomiędzy projektami prowadzonymi przez władze publiczne a przedsięwzięciami zarządzanymi przez przedsiębiorstwa prywatne (pod względem kosztów, osiąganych wyników itd.). Zaleca także koordynację na poziomie europejskim poprzez ustanowienie grupy ekspertów wysokiego szczebla.

## 4. Udział EBI w PPP

### 4.1 Zasady finansowania

4.1.1 Przede wszystkim Bank wymaga, aby wszystkie projekty PPP wspierane przez niego były solidne pod względem finansowym, opłacalne i wykonalne z technicznego punktu widzenia, zgodne z normami ochrony naturalnego środowiska oraz by zostały wyłonione w drodze przetargu z poszanowaniem zasad konkurencji, zgodnie ze wspólnotowymi przepisami stosującymi się do zamówień publicznych. (...)



4.1.2 W miarę możliwości EBI włącza się już na wczesnym etapie projektów, przed rozpoczęciem realizacji zamówienia i współpracuje na zasadzie niewyłącznej ze wszystkimi oferentami (...) w fazie przetargu. To gwarantuje, że oferenci konkurują ze sobą, między innymi co do zakresu, w jakim przekażą do sektora publicznego korzyści finansowe związane z uczestnictwem EBI.

4.1.3 Zasada komplementarności finansowania Banku z innymi podmiotami kredytującymi (...) jest zachowana w strukturach (...).

4.1.4 Zatem wiele kredytów udzielonych przez EBI w związku z projektami typu PPP posiada albo gwarancje bankowe albo ubezpieczenie typu *monoline*, do terminu zapadalności, bądź do momentu, gdy projekt sprawdził się pod względem funkcjonalnym (...).

4.1.5 „Jakość kredytu portfela PPP Banku jest wzmocniona przez fundusze ze strony sektora publicznego dla strumieni płatności przeznaczonych na liczne projekty PPP. Faktycznie w wielu projektach typu PPP (w odniesieniu do szpitali i szkół w Wielkiej Brytanii), zobowiązania płatnicze dotyczą wyłącznie sektora publicznego a koncesjonariusze nie są w żaden sposób narażeni na »ryzyko żądania«. Ponadto w przypadku PPP na ogół istnieją solidne ramy prawne i umowne. (...). Wreszcie, mimo że liczba przedsięwzięć związanych z PPP wzrosła (załącznik 3), kwoty takich kredytów są względnie ograniczone w porównaniu do całkowitego kredytowania. (...)”.

4.1.6 EKES zaznacza, iż finansowanie EBI waha się pomiędzy jedną szóstą a połową kwoty globalnej inwestycji.

#### 4.2 Zaangażowanie Banku z tytułu kredytów przeznaczonych na finansowanie projektów PPP

##### 4.2.1 Zaangażowanie EBI w ujęciu sektorowym

„W roku 2003 Bank udzielił kredytowania na ogólną kwotę 2,7 mld EUR na 17 nowych projektów PPP. Pod względem portfela oznacza to, że całkowite zaangażowanie EBI nominalne i ważne ryzykiem na przedsięwzięcia PPP wyniosło odpowiednio 14,7 mld EUR i 5,9 mld EUR. Największe zaangażowanie w portfelu PPP (...)” pokazano w załączniku 4 — tabela A.

##### 4.2.2 Zaangażowanie EBI wobec poszczególnych krajów

„Zaangażowanie wobec poszczególnych krajów przedstawia załącznik 4 — tabela B. Największa koncentracja zaangażowania ważonego ryzykiem występuje w przypadku Wielkiej Brytanii, Portugalii i Hiszpanii. (...)”

#### 4.3 Okresy kredytowania

„Kredyty przeznaczone na projekty PPP charakteryzują się długim okresem spłaty (...)” (załącznik 4 — tabela C).

##### 4.3.1 Zaangażowanie kredytowe EBI w rozbiciu na terminy spłat

„Na dzień 31 grudnia 2003 r., 83 % (nominalnego) i 87 % (ważonego ryzykiem) zaangażowania na projekty PPP dotyczyło kredytów z 20 i dłuższym okresem spłaty. Najdłuższe terminy spłat odnosiły się do kredytów przeznaczonych na finansowanie infrastruktury socjalnej (głównie szpitali, charakteryzujących się długim ekonomicznym okresem użytkowania (ang. *economic life*) i znacznymi zobowiązaniami sektora publicznego), oraz sektorów zagospodarowania miejskiego i transportu lokalnego, w przypadku których terminy zapadalności kredytów wynoszą na ogół 25-30 lat. (...)”. Biorąc pod uwagę fakt, że pożyczki są długoterminowe, potrzeba niekiedy czasu, aby zawrzeć pierwsze PPP. W tym stadium nie jest więc możliwe wydanie ostatecznego osądu co do ich użyteczności. Poza tym, w tak długich okresach, nieunikniona jest zmiana okoliczności. Sztywne reguły PPP mogą więc ograniczyć zdolności przystosowawcze sektora publicznego reagującego na zmiany korzystne dla odbiorców (8).

##### 4.3.2 Przyszłe zaangażowanie kredytowe EBI

Wskazuje ono na „tendencję do wydłużania się okresów spłat kredytów finansujących projekty PPP (9). (...) Należy również odnotować, że okresy te stają się normą wymaganą przez sektor publiczny oraz że uzasadnione są koniecznością dopasowania kredytów, nawet jeśli w sposób konserwatywny, do profilu przychodów uzyskiwanych z projektów PPP.”

#### 5. Wnioski wyciągnięte z doświadczeń EBI związanych z PPP

##### 5.1 Wybór, ocena i monitorowanie projektów PPP

„Doświadczenie wykazuje na korzyści wynikające z nawiązania wczesnego dialogu pomiędzy Bankiem a właściwymi władzami publicznymi w celu określenia projektów najbardziej odpowiednich (...)”, umożliwiającego mu „ukierunkowanie dużej części swojej działalności związanej z PPP na sektory priorytetowe (sieci transeuropejskie TEN, edukacja i i2i, zdrowie) oraz na obszary rozwoju regionalnego. W związku z projektami w ramach PPP pojawiły się dodatkowe wymogi w odniesieniu do zdolności Banku w zakresie przeprowadzania oceny, organizacji i negocjacji (...)”

(8) EKES w swej opinii „Koncesje i partnerstwa publiczne / prywatne” Dz.U. C 120 z 20.5.2005 opowiedział się za długoterminowym badaniem, kiedy dostępne będą rezultaty doświadczeń.

(9) Około 30 % takich przyszłych zaangażowań posiada terminy zapadalności powyżej 30 lat.

## 5.2 Zagadnienia dotyczące zamówień publicznych i pomocy publicznej

5.2.1 „Właściwe uregulowania w zakresie zamówień publicznych, uwzględniające zasady uczciwej konkurencji stanowią jeden z kluczowych warunków powodzenia przedsięwzięć PPP. Procedury przetargowe mogą okazać się złożonym procesem, wymagającym zaangażowania wysoko wykwalifikowanych osób zarówno po stronie partnera publicznego jak i prywatnego. W pewnych przypadkach realizacja projektu PPP może wiązać się z długimi i kosztownymi negocjacjami; w innych sytuacjach (często w krajach mających doświadczenie z umowami koncesyjnymi) może się zdarzyć, że możliwe jest uproszczenie procedur dotyczących zamówień publicznych przy zachowaniu presji konkurencji. Przegląd procedury odnoszącej się do zamówień publicznych jest zasadniczym elementem kompleksowej analizy ekonomiczno-finansowej (ang. *due diligence*) projektów PPP przeprowadzanej przez EBI(...)

5.2.2 EKES uważa za konieczne, celem utrzymania i wzmocnienia klimatu zdrowej konkurencji, by projekty wspierane finansowo przez EBI były zgodne z ustawodawstwem europejskim dotyczącym konkurencji, szczególnie w zakresie przepisów stosujących się do pomocy publicznej. EKES przypomina swoje stanowisko wobec tej problematyki, przedstawione w opinii w sprawie ww. Zielonej księgi<sup>(10)</sup>.

## 5.3 Wyniki realizacji projektów PPP

5.3.1 „Organy i instytucje krajowe odpowiedzialne za rewizję i audyt zwróciły szczególną uwagę na wyniki, a także wskaźnik korzyści VFM, licznych projektów PPP finansowanych w obszarach ich właściwych kompetencji(...).

Przy dokonywaniu oceny projektów z zakresu PPP Komitet zaleca korzystanie ze wszystkich dostępnych analiz sporządzonych we wszystkich państwach, które wdrażały tego typu przedsięwzięcia. Choć istotnie najbardziej intensywnie z tego sposobu finansowania usług publicznych korzystała do tej pory Wielka Brytania, inne kraje również mają doświadczenia w tej dziedzinie. Ponadto, chcąc przeprowadzić pełną ocenę, należy mieć na uwadze analizy pochodzące ze wszystkich osiągalnych źródeł m.in. w zakresie doświadczeń partnerów społecznych — a w szczególności związków zawodowych — w dziedzinie rozwoju warunków pracy oraz doświadczeń konsumentów w dziedzinie jakości usług.

5.3.2 Załącznik 5 zawiera fragmenty raportów opublikowanych przez National Audit Office<sup>(11)</sup> Wielkiej Brytanii. Sprawozdania te wskazują, że wyniki realizacji projektów PPP w Wielkiej Brytanii były na ogół dobre, w szczególności w odniesieniu do kosztów i terminów wykonania dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych, pomimo pewnych niedociągnięć i słabości związanych z pierwszymi projektami dotyczącymi placówek szkolnych; były one również niezwykle pomocne z tego

względu, że zwracały uwagę na napotkane trudności czy też popełnione błędy, szczególnie w odniesieniu do sektora technologii informatycznych, w przypadku którego projekty PPP dotychczas na ogół nie przyniosły zadowalających rezultatów. Podobne raporty<sup>(12)</sup> zostały również opublikowane przez instytucje audytowe w innych krajach; jako przykład można podać raport o decydującym znaczeniu, sporządzony ostatnio przez portugalski Trybunał Obrachunkowy (*Tribunal de Contas*) na temat programu SCUT<sup>(13)</sup>.

5.3.3 Na podstawie swoich doświadczeń EBI generalnie uważa, że finansowane przez niego projekty dały dobre wyniki. Co do przedsięwzięć budowlanych, projekty zostały ukończone na ogół w przewidywanych terminach ustalonych w kontraktach. W odniesieniu do całego portfela, tylko w przypadku jednego projektu wystąpiły poważne opóźnienia (...)

5.3.4 Ogólnie rzecz biorąc, projekty osiągnęły oczekiwany poziom wyników operacyjnych w terminie od sześciu do dwunastu miesięcy od rozpoczęcia działalności operacyjnej. (...) Wymogi kontroli projektów EBI dotyczące zwolnienia gwarancji i refinansowania zwykle zostały spełnione w odpowiednim terminie”.

## 5.4 Priorytety branżowe

5.4.1 „Jak wspomniano wyżej, można zauważyć, że w większości krajów udzielanie zamówień publicznych w ramach PPP dotyczy w pierwszej kolejności sektora transportu. Następnie państwa dokonują często stopniowego przeniesienia tej praktyki do innych sektorów (takich jak edukacja, zdrowie, energia, uzdatnianie wody i przetwarzanie odpadów), w przypadku których techniki realizacji zamówień publicznych poprzez PPP są również postrzegane jako interesujące(...)

5.4.2 Na przykład Wielka Brytania położyła bardzo duży nacisk na znaczenie struktur PPP w społecznych sektorach szkolnictwa i zdrowia — i jak dotąd największy w historii w systemie krajowej służby zdrowia (*National Health Service*). Od 1997 r. 64 projekty szpitalne typu PPP, o wartości kapitałowej 11,1 mld GBP (15,7 mld EUR), zostały zatwierdzone przez Ministerstwo Zdrowia Wielkiej Brytanii, które zezwoliło na rozpoczęcie procedury udzielania zamówień publicznych. 27 z wszystkich tych projektów, na kwotę 3 mld GBP (4,3 mld EUR), zostało ukończonych i już funkcjonuje, lub jest jeszcze w trakcie budowy (...).

5.4.3 Przynajmniej trzy inne kraje europejskie (Portugalia, Hiszpania i Włochy) zamierzają obecnie rozpocząć duże programy PPP w sektorze służby zdrowia.

5.4.4 Warto także wspomnieć, że krajowe programy PPP zaczynają się często od relatywnie dużych projektów, promowanych przez władze centralne, a następnie realizowane są mniejsze przedsięwzięcia (czasami powtarzające się) na poziomie samorządu lokalnego lub regionalnego”.

<sup>(10)</sup> Opinia EKES w sprawie Zielonej księgi nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji COM(2004) 327, Dz.U. C 120 z 20.5.2005.

<sup>(11)</sup> Dostępne na stronie: [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk).

<sup>(12)</sup> [www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_anual/2003/ra-2003-res.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_anual/2003/ra-2003-res.pdf)

<sup>(13)</sup> Raport dostępny na stronie internetowej: [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)

5.4.5 Komitet wskazuje na potrzebę przyjęcia całościowego podejścia do badań, rozwoju i innowacji w polityce gospodarczej Unii Europejskiej. Komitet wyraża pogląd, że potencjał Europejskiego Banku Inwestycyjnego nie jest w tej dziedzinie w pełni wykorzystany. Dlatego też pragnie on zachęcić Bank do przeznaczenia znacznej sumy z jego zasobów na tę sferę, zwłaszcza na badania stosowane i innowacje. Wymaga to tworczego wykorzystania wszystkich instrumentów EBI, w tym PPP, w dziedzinie badań, które w większości przypadków można uznać za usługi użyteczności publicznej.

## 6. Uwagi na temat płatności w ramach struktur PPP

6.1 „Występuje duże zróżnicowanie w strukturach mechanizmów płatności w odniesieniu do projektów PPP, znajdujących się w portfelu EBI, co jest odzwierciedleniem różnorodności struktur PPP w Europie (...)”.

6.2 Płatności z funduszy publicznych odgrywają zasadniczą rolę. „W niektórych przypadkach, koncesjonariusze byli bezpośrednio zachęceni do poprawy bezpieczeństwa (poprzez skuteczne utrzymanie, lepsze oświetlenie itp.) za pomocą płatności uzależnionych od liczby wypadków.

6.3 W praktyce Bank zauważył, w przypadku PPP związanych z transportem, w sektorze publicznym ogólną tendencję do przechodzenia z płatności opartych na opłatach drogowych na płatności uzależnione od dostępności. Jednak możliwość korzystania z różnych systemów płatności właściwych dla struktur PPP w celu realizacji różnych celów w interesie publicznym i optymalizacji podziału ryzyka jest zasadniczą cechą charakterystyczną i mocną stroną PPP. (...)”

6.4 Ponadto zważywszy na fakt, że Komisja (...) zamierza wykorzystać fundusze strukturalne/spójności w celu wsparcia, w odpowiednich przypadkach, finansowania publicznego w nowych państwach członkowskich, współpraca krajowych grup zadaniowych z DG Polityki Regionalnej i innymi służbami Komisji jest także bardzo pożądana. (...)”

## 7. Wkład know-how EBI w projektach PPP

7.1 „EBI wniósł dużą wartość dodaną do PPP, które finansował. Z finansowego punktu widzenia, długie terminy wymagalności kredytów i okresy karencji w spłacie kapitału oferowane przez Bank są szczególnie korzystne w przypadku dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych, zważywszy na długi ekonomiczny okres użytkowania finansowanych aktywów oraz typowe zmiany w przepływach środków finansowych w ciągu trwania projektu.(...)”

7.2 Ponadto koszt funduszy EBI umożliwia sektorowi publicznemu jak najlepsze wykorzystanie takich transakcji. Cechy te, wzmacniające ekonomię projektów, są również korzystne dla innych uczestniczących kredytodawców. (...)”

7.3 W tym kontekście wysokie standardy należytej staranności (ang. *due diligence*) EBI oraz jego zaangażowanie w zatrzymanie aż do terminu spłaty długu związanego z projektami

(brak cesji, kredytów konsorcjalnych czy też reasekuracji pożyczek przez kilka banków, co jest powszechnie praktykowane przez inne bardzo znane instytucje), zapewniają sektorowi publicznemu znaczną stabilność, solidność i doświadczenie, a także dużą wartość dodaną.

7.4 Bardzo ceniona jest również przez instytucje sektora publicznego, które skorzystały dotychczas z takiej pomocy, możliwość świadczenia przez Bank usług doradztwa, bezpośrednio lub pośrednio, dla instytucji publicznych w zakresie opracowywania programów PPP lub wiodących, priorytetowych projektów indywidualnych.

7.5 W związku z tym udział Banku w danym projekcie może mieć istotną rolę, przy uwzględnieniu jego wyjątkowego statusu »bezzstronnego« kredytodawcy, nie zmierzającego do osiągnięcia celu zarobkowego, realizującego misję w interesie publicznym i posiadającego duże doświadczenie techniczne, w budowaniu zaufania pomiędzy partnerem publicznym a prywatnym umowy PPP. Jednym z przykładów takiego stymulującego wpływu Banku był projekt mostu na rzece Tag, wiodące przedsięwzięcie programu PPP w Portugalii, w przypadku którego rola EBI zyskała szczególne uznanie.

7.6 EBI udało się również stworzyć innowacyjne i elastyczne struktury finansowe dla projektów PPP. (...) Jak zostało to już określone w Inicjatywie Wzrostu, Bank pracuje również na rozszerzeniu wachlarza instrumentów finansowych, takich jak gwarancje; dług podrzędny (ang. *junior debt*) i antresolowy (ang. *mezzanine*), fundusze na finansowanie infrastruktury oraz zwiększenie wykorzystania przez EBI, w miarę możliwości, sekurytyzacji, w celu zwiększenia udziału sektora prywatnego w budowaniu infrastruktury publicznej. Powyższe innowacje a także znaczenie, jakie przywiązują inni kredytodawcy do standardów należytej staranności Banku powodują, że EBI odgrywa rolę katalizatora w przypadku innych źródeł finansowania. (...)”

7.7 EKES zauważa, iż EBI może przyczynić się do wspierania władz publicznych poprzez zmniejszenie kosztów oraz stosowanie ścisłych procedur oceny projektu i transferu ryzyka przy realizacji projektów PPP w państwach członkowskich.

## 8. Podsumowanie

8.1 EKES z zadowoleniem odnosi się do istotnego udziału EBI w rozwoju projektów PPP, w zwiększaniu i ulepszaniu usług publicznych w państwach członkowskich poprzez dostarczanie koniecznego finansowania dla realizacji prac w następujących obszarach:

- „sieci transeuropejskich i modernizacji infrastruktury transportowej;
- szkolnictwa i szkół wyższych;
- opieki zdrowotnej podstawowej i ponadpodstawowej opieki medycznej;
- poprawy stanu naturalnego środowiska. (...)”

Niemniej, EKES zaleca EBI włączyć także finansowanie badań stosowanych i innowacji, w tym patentów, by umożliwić UE zajmowanie przodującej pozycji w świecie.

8.2 W swojej opinii w sprawie Zielonej księgi <sup>(14)</sup> nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, EKES zwrócił uwagę na potrzebę:

- utrzymania standardów pracy, zdrowia i dostępności, które zostały ustanowione poprzez PPP. EBI powinien zapewnić, by normy takie były przestrzegane na wszystkich etapach projektowania, rozwoju, realizacji i zarządzania przedsięwzięć, które współfinansuje;
- utrzymania standardów zdrowej konkurencji pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi. EBI powinien zatem w sposób rygorystyczny zapewnić równą konkurencję (z punktu widzenia prawnego i fiskalnego) pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi. Pomoc publiczna

w szczególności nie powinna utrudniać procedur udzielania kontraktów;

- systematycznego dokonywania oceny projektów PPP przy zastosowaniu listy kryteriów biorącej pod uwagę zmianę kosztów różnych alternatyw i doświadczeń zgromadzonych przez wszystkie zainteresowane podmioty, w tym pracowników i konsumentów.

8.3 EKES uważa, iż wszystkie podmioty oraz eksperci publiczni w różnych państwach członkowskich powinni współpracować pomiędzy sobą oraz z EBI celem przekazania Komisji wspólnie zebranych doświadczeń w zakresie dobrych praktyk, aby umożliwić podjęcie debaty nad poprawą przepisów prawa europejskiego.

8.4 Biorąc pod uwagę znaczenie zaangażowania EBI oraz jego doświadczenie w dziedzinie PPP, EKES sugeruje, aby raz do roku w programie obrad Rady ECOFIN i Rady ds. Konkurencyjności znalazła się ocena raportu na temat PPP przedstawionego wspólnie przez EBI i Komisję.

Bruksela, 10 marca 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno- Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(14)</sup> Opinia EKES w sprawie Zielonej księgi nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji COM(2004) 327, Dz.U. C 120 z 20.5.2005.



## ZAŁĄCZNIK 1

**do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

Następujące poprawki zostały odrzucone w czasie debaty, otrzymawszy liczbę głosów za będącą co najmniej jedną czwartą oddanych głosów.

**Ust. 4.1.5: Po drugim zdaniu wstawić następujący tekst:**

„Poza tym, w przypadku pewnej liczby projektów trudno jest ocenić, w jakim stopniu ryzyko zostało przeniesione do sektora prywatnego.”

**Uzasadnienie**

Zostanie przedstawione ustnie.

**Wynik głosowania:**

Głosy przeciw: 69

Głosy za: 47

Głosy wstrzymujące się: 17

**Ust. 5.3.2: Po drugim zdaniu wstawić następujący tekst:**

„Niemniej niektórzy partnerzy społeczni uważają, że grupa analityczna brytyjskiego Ministra Finansów nie jest organem bezstronnym, zważywszy, że jej misją jest promowanie PPP. W konsekwencji, jej optymistyczna ocena jest sporna, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, iż większość PPP nie osiągnęła jeszcze odpowiedniego stopnia rozwoju, i że jeden z pierwszych PPP — Skye Road Bridge musiał zostać przejęty przez sektor publiczny.”

**Uzasadnienie**

Zostanie przedstawione ustnie.

**Wynik głosowania:**

Głosy przeciw 74

Głosy za: 48

Głosy wstrzymujące się: 13

---

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Nowe państwa członkowskie a Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej”

(2005/C 234/13)

Dnia 29 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, opracować dodatkową opinię w sprawie: „Nowe państwa członkowskie a Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu na ten temat, przyjęła swoją opinię w dniu 16 lutego 2005 r. Sprawozdawcą był **Harri KOULUMIES**.

Na 415 sesji plenarnej w dniach 9-10 marca 2005 r. (posiedzenie z dnia 10 marca 2005 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 170 do 2, przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął poniższą opinię:

### STRESZCZENIE

Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej na lata 2003-2005 określiły średnioterminową strategię polityki gospodarczej, której trzy kluczowe elementy stanowią: wzrost i polityka gospodarcza ukierunkowana na utrzymanie stabilności, reformy gospodarcze celem zwiększenia potencjału wzrostowego Europy oraz wzmocnienie zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie Komisja zwróciła uwagę na skalę wyzwań, w obliczu których stoją nowe państwa członkowskie. Należy nadmienić, iż w kontekście całej Unii Europejskiej, skutki rozszerzenia będą rozłożone nierównomiernie.

Większość nowych państw członkowskich chciałaby prawdopodobnie wejść do obszaru euro w najszybszym możliwym terminie. Spełnienie warunków przyjęcia do strefy euro wymagać będzie podjęcia przez nie i realizacji konsekwentnych i zrównoważonych polityk gospodarczych. Trzeba będzie przeprowadzić reformę Paktu Stabilności, jeżeli ma on skutecznie funkcjonować w dłuższym horyzoncie czasowym. Reformę taką należy dokonać w taki sposób, aby wzmocnić zaangażowanie wszystkich państw członkowskich w realizację wspólnych celów. Wymóg zwiększenia konkurencyjności dotyczy wszystkich państw członkowskich. W odniesieniu do nowych państw członkowskich, osiągnięcie obecnego poziomu wydajności, jaki odnotowuje się w byłych krajach piętnastki, nie będzie w dłuższym okresie wystarczające. W całej Unii należy znacząco zwiększyć inwestycje w technologie informacyjno-komunikacyjne (ITC), badania i rozwój (R&D), w oświatę i szkolenia. Poza utrzymaniem równowagi społeczno-gospodarczej, ważne jest zagwarantowanie zrównoważonego rozwoju środowiska naturalnego. W przypadku nowych państw członkowskich szczególnie istotne jest zwiększenie efektywności zużycia energii.

Oczywiste jest, że zniwelowanie różnic w poziomie stopy życiowej pomiędzy Europą piętnastki krajów a nowymi państwami członkowskimi nie nastąpi szybko. Zmniejszanie się tych dysproporcji prawdopodobnie trwać będzie całe dziesięciolecie. Jedno z głównych wyzwań, przed jakim stoi Unia Europejska wiąże się z obecnymi tendencjami demograficznymi — należy zatem przyjąć różne rozwiązania celem osiągnięcia wyższych stóp urodzeń. Należy podjąć kroki na rzecz możliwie szybkiego zmobilizowania wszystkich potencjalnych pracow-

ników w UE, a zwłaszcza zachęcenia kobiet i młodzieży do wchodzenia na rynek pracy i pozostawania na nim przez długi czas. Należy zachęcać pracowników w podeszłym wieku do kontynuowania aktywności zawodowej. Ważne jest ostateczne ustanowienie rynku wewnętrznego oraz aktywne promowanie dobrych praktyk w zakresie ładu gospodarczego (economic governance).

### 1. Odniesienia do nowych państw członkowskich we wcześniejszych Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej (BEPG)

1.1 W niniejszej opinii nowe państwa członkowskie oznaczają dziesięć krajów, które przystąpiły do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r., a mianowicie Cypr, Estonię, Litwę, Łotwę, Malte, Polskę, Czechy, Słowację, Słowenię i Węgry.

1.2 Jak sugeruje sam tytuł dokumentu, komunikat Komisji w sprawie Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej dostarcza bardzo wszechstronnej analizy celów i strategii polityki gospodarczej. Analiza ta skupia się raczej na wewnętrznych mechanizmach funkcjonowania Unii Europejskiej niż na rozwoju sytuacji na świecie. Dotyczy to zwłaszcza kwestii związanych z nowymi państwami członkowskimi, które były podejmowane w bardzo niewielkim zakresie przed przystąpieniem tych krajów do UE.

1.3 W swoich opiniach w sprawie BEPG, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny po raz pierwszy odniósł się do przyszytych, nowych państw członkowskich we wnioskach opinii przyjętej w marcu 2002 r. Komitet zauważył w tym dokumencie, że „zbliżające się rozszerzenie Unii Europejskiej niezwłocznie wymaga przeprowadzenia ponownej analizy procedur koordynowania polityki gospodarczej”.

1.4 W opinii przyjętej przez Komitet w marcu 2003 r. znalazło się kilka odniesień do rozszerzenia Unii Europejskiej. W podsumowaniu tegoż dokumentu Komitet podkreślał, że jednym z kluczowych wymogów nadchodzących w latach miało być „naprawdę skuteczne wspieranie akcesji nowych państw członkowskich”. Wskaźniki gospodarcze załączone do niniejszej opinii obejmowały zarówno ówczesne państwa członkowskie, jak i kraje przystępujące.

1.5 W opinii przyjętej w grudniu 2003 r. Komitet stwierdził, iż „zaskakujące wydaje się, że choć wytyczne dotyczą okresu trzyletniego, tylko w jednym zdaniu wspominają one o planowanym za kilka miesięcy przystąpieniu do UE nowych państw członkowskich”. Wytyczne mówiły jedynie, że kraje te są proszone o prowadzenie polityk zgodnych z kierunkami określonymi w wytycznych. Zdaniem EKES podejście takie cechowała krótkowzroczność.

1.6 Ta sama opinia wspominała w następujących słowach o skutkach rozszerzenia: „Przed wszystkim koordynacja polityki gospodarczej — już w chwili obecnej niedostateczna — zostanie jeszcze bardziej utrudniona przez rozszerzenie. Wynika to z faktu, że rozszerzenie pociągnie za sobą konieczność koordynacji w dwóch nowych dziedzinach: po pierwsze w poszczególnych obszarach kształtowania polityk (na przykład, wewnętrzna koordynacja polityki wynagrodzeń) a po drugie pomiędzy trzema głównymi politykami makroekonomicznymi, w zakresie których różnice znacznie pogłębią się w wyniku rozszerzenia”.

1.7 Opinia ostrzegała także przed potencjalnymi konsekwencjami w razie „podjęcia przez nowe państwa członkowskie prób możliwie jak najszybszego spełnienia kryteriów Europejskiej Unii Walutowej a tym samym ścisłego dostosowania się do wymogów Paktu Stabilności i Wzrostu”.

1.8 W wydanej niedawno (2004 r.) opinii dotyczącej Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej (BEPG) w sprawie poprawy ładu gospodarczego<sup>(1)</sup> (*economic governance*) w Unii Europejskiej, Komitet wskazuje, że rozszerzenie oznacza rozpoczęcie nowego etapu przez UE. Jak wskazuje sam tytuł, dokument poświęcony jest przede wszystkim kwestii ładu gospodarczego (*economic governance*), które ma zasadnicze znaczenie dla wiarygodności i skuteczności Unii: „Istnieje pilne zapotrzebowanie na wzbudzające zaufanie ramy instytucjonalne”.

1.9 Opinia odnosi się również do wyrażonej w dokumencie *Update 2004* oceny Komisji, według której „nowe państwa członkowskie mają problemy, które można porównać z problemami krajów” piętnastki „w odniesieniu do sytuacji budżetowej, zadłużenia i zatrudnienia”. Jednakże nie oznacza to wcale, że problemy, z jakimi borykają się nowe państwa członkowskie są takie same, jak w krajach UE-15. Ponadto, pomiędzy poszczególnymi krajami występują pod wieloma względami istotne różnice. Podobieństwo istnieje tylko do pewnego stopnia. W dalszej części opinii znajduje się uwaga, iż procesowi dostosowania ustawodawstwa oraz praktyk społeczno-gospodarczych w nowych państwach członkowskich do wysokiego poziomu obowiązującego w UE-15 mogą towarzyszyć szkody.

1.10 Zatem w dotychczasowych opiniach dotyczących Ogólnych Wytycznych, EKES zajmował się w pewnym zakresie zasadniczymi problemami stojącymi przed nowymi państwami członkowskimi, chociaż jedynie w sposób pobieżny. Fakt, że komunikaty Komisji praktycznie nie zawierały ocen i analiz wpływu rozszerzenia niewątpliwie rzutował na treść opinii EKES.

(1) Opinia EKES: „Ulepszanie ładu gospodarczego w UE”, Dz.U. C 74 z 23.3.2005, przyjęta 15 września 2004 r.

## 2. Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej w nowych państwach członkowskich

2.1 Ogólne wytyczne Polityki Gospodarczej na lata 2003-2005 określiły kluczowe elementy średnioterminowej strategii gospodarczej UE, a mianowicie:

- polityki makroekonomiczne ukierunkowane na wzrost i stabilność;
- reformy gospodarcze mające zwiększyć potencjał wzrostowy Europy; oraz
- wzmacnianie trwałości.

2.2 W pierwszej połowie 2003 r. wystąpił zastój we wzroście gospodarczym krajów UE-15. Przeprowadzono reformy gospodarcze, jednak nie w takim zakresie, jaki był konieczny dla realizacji celów Strategii Lizbońskiej. Wydajność pracy nie wzrastała w wystarczającym tempie, zaś proces tworzenia rynku wewnętrznego przebiegał bardzo powoli. Pewien postęp osiągnięto w zakresie zrównoważonego rozwoju, jednak nie był on wystarczający. Na przykład, praktycznie wcale nie zmniejszono emisji gazów cieplarnianych, mimo znacznych osiągnięć w tym względzie odnotowanych pod koniec lat dziewięćdziesiątych.

2.3 W kwietniu 2004 r. Komisja dokonała aktualizacji BEPG i odnotowała, że istniejąca strategia polityki gospodarczej jest odpowiednia również dla nowych państw członkowskich. Wyzwania strukturalne stojące przed tymi krajami nie różnią się w sposób zasadniczy od wyzwań UE-15, aczkolwiek ich skala jest znacznie większa, a w niektórych tylko przypadkach mniejsza.

2.4 Ze względu na poważne dysproporcje pomiędzy nowymi państwami członkowskimi, Komisja uznała za stosowne wydanie odrębnych zaleceń dla poszczególnych krajów, uwzględniając różnice w ich sytuacji i osiągnięte wyniki.

2.5 Zmienione Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej skupiają się na integracji nowych państw członkowskich z istniejącymi ramami koordynacji polityki gospodarczej. Wyzwania strukturalne jakie stoją przed nowymi państwami członkowskimi są zazwyczaj trudniejsze ze względu na:

- stopę bezrobocia wyższą prawie dwukrotnie od notowanej w UE-15;
- ogólny deficyt budżetowy wynoszący w okresie 2000-2004 średnio powyżej 4 % PKB;
- wysokość dochodów (z uwzględnieniem siły nabywczej) kształtującą się poniżej połowy poziomu w UE-15;
- szczególnie duży odsetek mieszkańców wsi w niektórych nowych państwach członkowskich; oraz
- duży deficyt obrotów bieżących w wielu nowych państwach członkowskich.

2.6 Warunkiem koniecznym dla skutecznej realizacji polityk makroekonomicznych ukierunkowanych na utrzymanie wzrostu i stabilności jest podjęcie przez nowe państwa członkowskie próby osiągnięcia równowagi finansów publicznych oraz ograniczenia deficytu na rachunku obrotów bieżących, zwłaszcza w sytuacjach, kiedy jest on spowodowany konsumpcją a nie inwestycjami.

2.7 Potencjał wzrostowy należy zwiększać poprzez konsultowane z partnerami społecznymi reformy wspierające obecną restrukturyzację rynków pracy (np. za pomocą szkoleń), zaś wydajność poprzez np. zwiększanie konkurencji, redukowanie przepisów w celu poprawy ich skuteczności i rozwój rynków kapitałowych. Równowaga społeczna może być wzmacniana, natomiast ubóstwo zwalczane poprzez zwrócenie uwagi na zasadnicze znaczenie pracy. Inwestowanie w infrastrukturę transportową i energetyczną ma, obok przemysłu i rolnictwa, do odegrania ważną rolę w poprawie długookresowej równowagi ekologicznej.

2.8 Komisja podkreśla skalę wyzwań stojących przed nowymi państwami członkowskimi oraz trudne wybory polityczne, jakich będą musiały dokonać. Ogólne Wytoczne Polityki Gospodarczej uwzględniają szczególne warunki w tych państwach poprzez, na przykład, zapewnienie dłuższych okresów dostosowawczych w zaleceniach wydawanych dla poszczególnych krajów niż okresy dopuszczalne w UE-15.

### 3. Wyniki gospodarcze a skutki rozszerzenia

#### 3.1 Wyniki gospodarcze i perspektywy nowych państw członkowskich

3.1.1 Proces rozszerzenia wpływa pozytywnie na rozwój gospodarczy. Ożywienie aktywności gospodarczej w państwach UE -15 rozpoczęło się w drugiej połowie 2003 r., dzięki ogólnemu wzrostowi gospodarki światowej i poprawie wskaźników zaufania konsumenta. Wzrost konsumpcji spowodowany jest częściowo rekordowo niskimi poziomami stóp procentowych. Potrzeba jednak czasu, aby odwrócenie koniunktury przełożyło się na wzrost zatrudnienia. Niepewność konsumentów co do ich przyszłych dochodów ma nadal wpływ na wskaźniki zaufania, zaś ryzyko w zakresie perspektyw globalnej gospodarki rośnie. Przyspieszenie wzrostu gospodarczego w krajach EU-15 jest także istotne dla nowych państw członkowskich, gdyż „piętnastka” jest głównym rynkiem zbytu dla ich wywozu.

3.1.2 Gospodarki nowych państw członkowskich odnotowały wzrost średnio o 3,5 % w 2003 r. wskutek zwiększenia konsumpcji indywidualnej, zwłaszcza w państwach bałtyckich, na Węgrzech i w Czechach. Odnotowano znaczny wzrost wywozu, szczególnie na Słowacji i w Polsce, gdzie znacząco podniósł się poziom wywozu towarów wysoko przetworzonych.

3.1.3 Wzrost inwestycji w nowych państwach członkowskich był bardzo umiarkowany. Odzwierciedlało to nie tylko sytuację międzynarodową, ale także spowolnienie procesu reform w tych krajach. Konwergencja stóp procentowych do poziomu obowiązującego w pozostałych państwach UE oraz potrzeba poprawy infrastruktury to czynniki, które powinny w przyszłości stymulować wzrost inwestycji. Poziom inwestycji w nowych państwach członkowskich jest zasadniczo podobny jak w krajach „piętnastki”. Jest to czynnik wspierający wzrost gospodarczy w nowych państwach członkowskich.

3.1.4 W latach 2004-2005 wzrost gospodarczy w nowych państwach członkowskich przewidywany jest średnio na poziomie 4 %. Będzie on prawdopodobnie najszybszy w tych nowych państwach członkowskich, które mają najniższy PKB na głowę mieszkańca. Oczekuje się, że największy wzrost wystąpi najprawdopodobniej w Polsce, w wyniku ukierunkowanej na wzrost polityki fiskalnej tego państwa. W odniesieniu do nowych państw członkowskich o wysokim poziomie dochodów, zwłaszcza Cypr przypuszczalnie odnotuje stosunkowo silny wzrost gospodarczy. Podwyżki cen ropy naftowej mogą w przyszłości hamować wzrost gospodarczy we wszystkich państwach UE.

3.1.5 Z wyjątkiem Węgier, Słowacji i Słowenii, inflacja w nowych państwach członkowskich waha się ostatnio w okolicach średniego poziomu strefy euro. Chociaż nieznacznie wzrosła ona w 2004 r., częściowo wskutek wzrostu cen ropy naftowej, oczekiwany jest jej spadek do poziomu 3 % w 2005 r.

3.1.6 Ogólny średni deficyt budżetowy w nowych państwach członkowskich w latach 2000-2003 wyniósł 4,3 % PKB, zaś w 2004 r. był on szacowany na 4,9 % Sytuacje budżetowe poszczególnych krajów kształtowały się różnie; w przypadku Estonii odnotowano nadwyżkę w wysokości 1 % natomiast w Czechach deficyt budżetowy wyniósł 7 % PKB. Poza Czechami, deficyt przekroczył wartość referencyjną (3 %) także w pięciu innych nowych państwach członkowskich, tzn. na Cyprze, Węgrzech, Malcie, w Polsce i na Słowacji (patrz załącznik statystyczny). Oczekuje się poprawy sytuacji w większości nowych państw członkowskich, jak tylko nabierze tempa proces konsolidacji finansów publicznych.

3.1.7 Podobnie jak kraje „piętnastki”, każde z nowych państw członkowskich ma właściwe sobie cechy charakterystyczne. Dlatego też traktowanie wszystkich tych krajów jako jednej całości często prowadzi do błędów. Jednakże generalizując można stwierdzić, że wzrost gospodarczy w nowych państwach członkowskich na tle UE-15 był stosunkowo szybki. Członkostwo w UE, dość silny wzrost popytu krajowego oraz niższe w porównaniu z UE-15 koszty będą w kolejnych latach sprzyjać wzrostowi produkcji w tych krajach, co może także zwiększać popyt na dobra kapitałowe i konsumpcyjne wytwarzane w „piętnastce”.



### 3.2 Makroekonomiczne skutki rozszerzenia UE

3.2.1 Skutki rozszerzenia rozkładają się w sposób nierównomierny pomiędzy nowe państwa członkowskie a UE-15. Wynika to przede wszystkim z faktu, że kraje „piętnastki” mają bardzo duży udział w handlu zagranicznym nowych państw członkowskich, podczas gdy znaczenie tych ostatnich dla krajów UE-15 jest niewielkie. Tradycyjnie wiele państw UE-15 prowadziło wymianę handlową głównie z innymi zachodnimi krajami uprzemysłowionymi, takimi jak USA.

3.2.2 Proces akcesji wschodnich państw Europy Środkowej był stopniowy i wymagał stworzenia właściwych instytucji i zlikwidowanie barier handlowych z UE-15. Najbardziej znaczącymi ograniczeniami były restrykcje związane z handlem produktami spożywczymi i rolnymi. Po przystąpieniu do UE, pozostające ograniczenia obejmują głównie przepisy przejściowe regulujące własność ziemi, przepływy siły roboczej i ochronę środowiska.

3.2.3 Ocenia się, że rozszerzenie będzie miało pozytywny, aczkolwiek niewielki wpływ na sytuację krajów UE-15. Oczekuje się, że korzyści dla nowych państw członkowskich będą znacznie większe. Korzyści te zostaną osiągnięte z usunięcia pozostających barier handlowych i swobodniejszego przepływu siły roboczej i kapitału.

3.2.4 Należy odnotować, że skutki rozszerzenia będą rozłożone nierównomiernie, jeśli weźmiemy pod uwagę UE jako całość. W przypadku UE-15 będą one najwyraźniej odczuwalne dla tych regionów w Austrii, Niemczech i Finlandii, które graniczą z nowymi państwami członkowskimi. Stopień, w jakim zmiany te będą odczuwane różnił się będzie znacząco w zależności od branży.

3.2.5 Skutki będą prawdopodobnie największe dla sektorów najbardziej pracochłonnych, takich jak rolnictwo, przemysł spożywczy, budownictwo i wiele branż usługowych, które nie są w stanie korzystać z geograficznego rozproszenia działalności ze względu na odległości i/lub przepisy. Jednakże istnieją sektory, gdzie łatwo jest przenieść produkcję z jednego kraju do drugiego.

3.2.6 Niższy poziom kosztów w nowych państwach członkowskich stwarza również dla całej UE szansę w obliczu konkurencji ze strony Chin. Geograficzna bliskość państw o niskich kosztach oznacza, że korzystniej jest produkować w Europie niż w bardziej odległych miejscach. Odnosi się to szczególnie do wczesnych faz cyklu życia produktów, które wymagają dużych nakładów w procesie badań i rozwoju. Dopiero kiedy zmniejszy się udział badań i rozwoju w kosztach produkcji, może się ona przenieść do bardziej odległych krajów, oferujących jeszcze niższe koszty produkcji. Mimo że obecnie różnice w kosztach produkcji pomiędzy UE-15 a

nowymi państwami członkowskimi są nadal znaczące, ulegną one z czasem stopniowemu zmniejszeniu.

## 4. Kwestie szczegółowe

### 4.1 Przystąpienie do strefy euro

4.1.1 Większość spośród nowych państw członkowskich prawdopodobnie chciałaby wstąpić do strefy euro możliwie jak najszybciej. Spełnienie warunków członkostwa w obszarze euro wymagać od nich będzie przez kilka najbliższych lat prowadzenia zdyscyplinowanej i zrównoważonej polityki gospodarczej. Kilka pierwszych lat członkostwa będzie szczególnie trudnych. Kryteria z Maastricht odnoszą się do wystarczająco niskiego poziomu inflacji oraz stóp procentowych, deficytu budżetowego i zadłużenia państwa a także do stabilnego kursu wymiany waluty.

4.1.2 Oczywiście, kwestią kluczową pozostaje wpływ, jaki wyśiłki na rzecz wypełnienia kryteriów z Maastricht będą miały na wyniki gospodarcze tych krajów. Jeśli, przystępując do mechanizmu kursowego ERM 2, będą starały się utrzymać walutę w zbyt wąskim przedziale wahań kursu, staną przed ryzykiem narażenia swojej waluty na spekulację. Podwyższanie stóp procentowych w celu utrzymania stabilności kursu walutowego miałooby szkodliwy wpływ na gospodarkę, na przykład w dziedzinie zatrudnienia. Estonia, Litwa i Słowenia były pierwszymi wśród nowych państw członkowskich, które zdecydowały o przystąpieniu do ERM 2 i utrzymują teraz swoje waluty w dość szerokich przedziałach wahań kursowych, co pomaga w oddaleniu możliwości ataków spekulacyjnych. Postanowienia izb walutowych (*currency boards*) w Estonii i na Litwie również wspierają stabilność kursów wymiany względem euro.

4.1.3 Próbuując spełnić wymóg niskiej inflacji, państwa również mogą natknąć się na trudności w sytuacji, gdy następuje szybki wzrost ich gospodarek. Przed przystąpieniem do UE, inflacja w nowych państwach członkowskich przewyższała wskaźniki w UE-15. Dostosowywanie szybko rosnącej gospodarki do szczególnie niskiej inflacji może zahamować wzrost, bowiem wyższa inflacja nieodłącznie towarzyszy fazie szybszego wzrostu w tych państwach. Ponadto okres szybszego wzrostu wydajności często pociąga za sobą wyższą inflację. Z drugiej strony, zbyt wysoki poziom inflacji powstrzymuje wzrost gospodarczy.

4.1.3.1 O ile bowiem dzisiaj inflacja mieści się w rozsądnych granicach, może się to zmienić, kiedy wygasną niektóre okresy przejściowe przewidziane w traktacie akcesyjnym. Obecnie inflacja mogłaby doznać przyspieszenia, ponieważ zniesione zostaną okresowe pozwolenie na zerową stawkę VAT, mniejsze opłaty akcyzowe, a także dyspozycje krajowe.

4.1.4 Gospodarki małych krajów są bardziej powiązane z gospodarką globalną. Małym krajom jest trudniej dostarczyć gospodarce impulsu wzrostowego poprzez zwiększenie długu publicznego lub deficytu budżetowego, na przykład w okresie przedwyborczym. W małym państwie, finanse publiczne są z reguły bardziej przejrzyste i łatwiejsze do zarządzania. Dlatego też logicznym jest oczekiwanie, że najmniejsze z nowych państw członkowskich jako pierwsze przystąpią do strefy euro. W Estonii istnieje statutowy wymóg utrzymywania równowagi budżetu państwa.

4.1.5 Problemy mogą pojawić się także, kiedy państwa będą starały się wypełnić kryteria z Maastricht bardzo szybko. Przed wejściem do strefy euro, ich waluty będą musiały zachowywać się stabilnie wobec euro, wahając się wokół parytetu w przedziale +/- 2,25 %, przy czym sam parytet pozostawałby przez dwa lata na niezmiennym poziomie. Poza problemami wymienionymi w punkcie 4.1.2 państwa postępujące zbyt pospiesznie narażają się na ryzyko przystąpienia do systemu w sytuacji, gdy ich waluta jest przewartościowana lub niedowartościowana. Dynamika ich gospodarki i potencjał wzrostu mogłyby uciec z powodu przewartościowania ich waluty, co wytworzyłoby presję inflacyjną. Zarówno w jednym jak i w drugim przypadku wynikiem tego byłaby presja płacowa, co nasiliłoby problem delokalizacji przedsiębiorstw i odbiłoby się negatywnie na popycie wewnętrznym, który jest często siłą napędową wzrostu. Należy zatem z ostrożnością określać parytet przystąpienia do mechanizmu kursowego ERM-2. Jednak w każdym przypadku państwa członkowskie strefy euro będą musiały skoncentrować uwagę na konkurencyjności, nawet jeśli kurs walutowy w momencie wejścia do strefy euro znajduje się na właściwym poziomie.

4.1.6 W chwili rozszerzenia UE, państwa członkowskie pozostające poza strefą euro mają na razie niewielką przewagę liczebną, chociaż w kategoriach PKB obszar euro obejmuje zdecydowanie większą część UE. W miarę przystępowania do strefy euro nowych państw, poprawią się warunki konieczne dla wzmocnienia międzynarodowej pozycji euro.

## 4.2 Pakt Stabilności i Wzrostu

4.2.1 Sytuacja większości nowych państw członkowskich wygląda stosunkowo dobrze pod względem zrównoważenia finansów publicznych. Jedynie w kilku z nich zadłużenie państwa (dług publiczny) przekracza 60 % PKB. Choć owszem istnieje niebezpieczeństwo wzrostu zadłużenia w niektórych z tych krajów w związku z deficytem budżetowym, pamiętać należy, że poziom długu zagranicznego w nowych państwach członkowskich nie wygląda wcale niepokojąco w porównaniu z krajami „piętnastki”. Jednakże wszystkie państwa członkowskie deklarowały wielokrotnie swoje zaangażowanie w realizację celów lizbońskich i zdrowej polityki budżetowej.

4.2.2 Od dłuższego czasu Pakt Stabilności i Wzrostu jest przedmiotem ostrej krytyki. Komitet wydał szereg opinii w sprawie Paktu (<sup>2</sup>). Mimo swoich wad, wydaje się, że przyczynił się on do utrzymania dyscypliny budżetowej. Pomocny był tu również skuteczniejszy proces monitorowania oraz przejrzystość procedury dotyczącej nadmiernego deficytu budżetowego. Aby móc określić średniookresową politykę gospodarczą, nowe państwa członkowskie muszą mieć jasną wizję przyszłej postaci Paktu Stabilności i Wzrostu.

4.2.3 Nieściśłości i braki w danych i prognozach budżetowych państw członkowskich powiększyły problemy z nadzorem. Komisja oraz poszczególne komitety uczestniczyły w tworzeniu wspólnych kryteriów, które będą stosowane w wielostronnym nadzorze i koordynacji polityki. Jednakże metodologie ani procedury nie mogą zostać dopracowane, jeśli dane statystyczne nie będą w stu procentach wiarygodne. W nowych państwach członkowskich, jak również w UE-15, nadal pozostaje dużo do zrobienia w odniesieniu do sporządzania statystyk, pomimo postępu, jaki odnotowano w tym zakresie w ostatnich latach.

4.2.4 Powszechnie uważa się, że interpretacja Paktu Stabilności i Wzrostu opartego na traktacie z Maastricht, powinna zostać zmieniona. Powinno się złagodzić i uelastyczyć wiele spośród stosowanych obecnie w 25 państwach członkowskich zasad i procedur. Postępowanie wobec programów i opinii Komisji i państw członkowskich jest coraz bardziej formalne, gdy tymczasem coraz większego znaczenia nabierają nieformalne sposoby koordynacji pomiędzy państwami członkowskimi. Niemniej jednak nie wolno podważać wiarygodności wspólnej waluty.

4.2.5 Zarządzanie polityką gospodarczą oraz utrzymywanie stabilności finansów publicznych nie będzie łatwym zadaniem w nowych państwach członkowskich. Zaangażowanie słabnie zwłaszcza wtedy, gdy sytuacja polityczna w kraju nie jest wystarczająco stabilna. Jakkolwiek nowe państwa członkowskie przeprowadziły już zasadnicze reformy niezbędne dla stworzenia gospodarki rynkowej, niektóre z nich nadal stoją przed trudnym wyborem, gdyż potrzeba przeprowadzenia niezbędnych reform strukturalnych zazwyczaj pociąga za sobą zwiększenie wydatków publicznych. Alokacja wydatków publicznych wydaje się być dla nich jeszcze bardziej delikatną kwestią niż dla UE-15.

4.2.6 Pewien zakres reform jest niezbędny dla zapewnienia w dłuższym okresie efektywności Paktu Stabilności. Przekształcenia takie muszą dążyć do wzmocnienia zaangażowania wszystkich państw członkowskich w realizację wspólnych celów, bez podważania wiarygodności ich zaangażowania na rzecz stabilności finansów publicznych, dyscypliny budżetowej oraz koordynacji długoterminowej równowagi i polityki gospodarczej.

(<sup>2</sup>) Patrz ostatnia opinia EKES na temat „Polityka budżetowa a rodzaje inwestycji” – Dz.Ź. C 110/19 z 30.4.2004, str. 111-115

#### 4.3 Różnice w dobrobycie ekonomicznym i zatrudnieniu <sup>(3)</sup>

4.3.1 Po rozszerzeniu UE, PKB wzrósł jedynie o 5 % w cenach rynkowych i tylko o 10 % w kategoriach parytetu siły nabywczej, chociaż całkowita liczba ludności UE zwiększyła się o prawie 20 %. Jedną z cech wspólnych nowych państw członkowskich jest fakt, że przeciętnie są one biedniejsze niż UE-15. PKB na głowę mieszkańca (z uwzględnieniem siły nabywczej) w nowych państwach członkowskich wynosi jedynie połowę poziomu dla UE-15. Ale podobnie jak w samej UE-15, pomiędzy państwami członkowskimi występują znaczne różnice: Cypr, Słowenia i Malta są najbogatszymi państwami, podczas gdy Polska i Państwa Bałtyckie (Estonia, Łotwa i Litwa) — najbiedniejszymi. W kategoriach PKB na głowę mieszkańca (z uwzględnieniem siły nabywczej) Słowenia i Cypr osiągają nawet poziom Grecji, zaś Malta i Czechy poziom Portugalii.

4.3.2 Według Eurostatu, 13 % ludności nowych państw członkowskich żyje poniżej minimum socjalnego. Dla porównania w państwach UE-15 odsetek ten wynosi 15 %. Minimum socjalne definiowane jest jako stosunek rozporządzalnego dochodu osobistego bądź dochodu gospodarstwa domowego do średniego dochodu w danym kraju. Uważa się, że minimum socjalne stanowi 60 % średniego dochodu krajowego. Fakt, że odsetki te są tak podobne nie może przesłaniać skali problemów społecznych, ponieważ, jak powiedziano powyżej, w nowych państwach członkowskich poziom PKB na głowę mieszkańca, z uwzględnieniem siły nabywczej, wynosi jedynie połowę poziomu „piętnastki”.

4.3.3 Dystrybucja dochodów w nowych państwach członkowskich nie różni się prawie od wzorca charakterystycznego dla krajów UE-15. Czechy, Węgry i Słowenia cechuje najmniejsze zróżnicowanie dochodów, podobnie jak ma to miejsce w krajach Europy Północnej. Wskaźniki ubóstwa są najwyższe w Estonii, na Litwie i Łotwie, w których to państwach model dystrybucji dochodów odpowiada przeważnie większemu zróżnicowaniu typowemu dla Irlandii i Wielkiej Brytanii. Najwyższy wskaźnik ubóstwa na obszarze UE-15 występuje w Irlandii i południowych krajach basenu Morza Śródziemnego. Wadą porównań przeprowadzanych pomiędzy poszczególnymi krajami jest fakt, że nie uwzględniają one różnic regionalnych w tych państwach, które mogą być znaczące.

4.3.4 W nowych państwach członkowskich średnia stopa zatrudnienia wynosi zaledwie 56 %, w porównaniu z 64 % w UE-15. Zasadnicze pytanie brzmi, czy będą one w stanie zwiększyć równocześnie wskaźniki wydajności i zatrudnienia. Wydaje się, że większość nowych państw członkowskich daje pierwszeństwo wzrostowi wydajności, który prowadzi do zwiększenia ich konkurencyjności a tym samym konkurencyjności całej UE. W krótkiej perspektywie czasowej Komitet popiera to założenie.

<sup>(3)</sup> EKES zwraca wszakże uwagę czytelnika na fakt, że aby właściwie potraktować kwestię poziomu życia, byłoby pożądane odwołać się do pojęcia „rozporządzalnego dochodu gospodarstw domowych”. Dane statystyczne są niestety niekompletne. EKES korzysta z okazji, by raz jeszcze domagać się, aby wzmocnione zostały aparat statystyczny i współpraca między kompetentnymi w tej dziedzinie instytucjami krajowymi a Eurostatem.

4.3.5 W zaktualizowanych Ogólnych Wytocznych Polityki Gospodarczej (wersja z 7 kwietnia 2004 r.) Komisja odnotowuje, że należy poświęcić szczególną uwagę niskim stopom zatrudnienia młodzieży i starszych pracowników w nowych państwach członkowskich. Ponadto, należy podjąć dalsze działania na rzecz poprawy ochrony socjalnej i kwalifikacji siły roboczej. Komitet uważa, że są to istotne sprawy. Są one także ważnymi celami w krajach UE-15.

4.3.6 Pomiedzy nowymi państwami członkowskimi występują znaczne różnice pod względem stóp zatrudnienia kobiet i starszych pracowników. Stopa zatrudnienia kobiet jest wyższa od średniej dla EU-15 w Czechach, Estonii, na Cyprze, w Łotwie, na Litwie i w Słowenii, ale jest ona znacząco niższa w Polsce oraz, przede wszystkim, na Malcie. Stopa zatrudnienia starszych pracowników jest wyższa od średniej dla EU-15 w Czechach, Estonii, na Cyprze, w Łotwie i na Litwie, a jednocześnie wyraźnie niższa w pozostałych nowych państwach członkowskich. W 2003 r. we wszystkich nowych państwach członkowskich z wyjątkiem Estonii i Węgier stopa bezrobocia kobiet była nieco wyższa niż stopa bezrobocia mężczyzn. Różnica ta była szczególnie duża na Malcie i w Czechach.

4.3.7 W latach 2000-2003 bezrobocie spadło w kilku nowych państwach członkowskich. Spadek ten był szczególnie wyraźny w Państwach Bałtyckich, gdzie stopa bezrobocia zmniejszyła się o ok. trzy punkty procentowe. W Słowenii i na Węgrzech poprawa sytuacji pod względem zatrudnienia rozpoczęła się już w połowie lat dziewięćdziesiątych. Dane na temat zatrudnienia i bezrobocia można znaleźć w załączniku statystycznym.

4.3.8 Struktura wiekowa ludności i stan systemu ochrony socjalnej ma duży wpływ na podział dochodu narodowego. W nowych państwach członkowskich istnieje silna korelacja pomiędzy ludnością w wieku starszym a niskim dochodem. Osoby powyżej 65 roku życia stanowią zbyt duży odsetek w grupie ludności o najniższych dochodach na Cyprze, w Czechach, Słowacji Słowenii oraz na Litwie. Najbardziej zagrożone ubóstwem są rodziny wielodzietne oraz rodzice samotnie wychowujący dzieci, jak również młodzież w wieku od 16 do 24 lat.

4.3.9 Ogólny poziom wykształcenia w nowych państwach członkowskich jest wyższy niż w UE-15. Około 89 % wszystkich osób pomiędzy 25 a 64 rokiem życia uzyskało pełne wykształcenie średnie, w porównaniu z 65 % w UE-15, przy czym największy odsetek charakteryzuje Czechy, Estonię i Słowację. W odniesieniu do UE-15, jedynie w Niemczech, Wielkiej Brytanii i Szwecji odsetek takich osób przekracza 80 %. To właśnie wysoki poziom wykształcenia, wraz z niskimi kosztami siły roboczej sprawia, że nowe państwa członkowskie są atrakcyjne dla inwestorów.



4.3.10 Wzrost gospodarczy w nowych państwach członkowskich jest przeciętnie wyższy niż w UE-15. Jednakże nie wynika z tego w sposób automatyczny, że w rezultacie integracji europejskiej różnice w dochodach pomiędzy nimi zostaną szybko zniwelowane. W obecnym tempie zajmie to dziesięciolecie. Według bardzo ogólnych wyliczeń, Cypr i Malta jako pierwsze mogłyby osiągnąć średni poziom życia występujący w UE-15, choć zajęłoby im to dobrych 20 lat. Wiele czynników mogłoby przyczynić się do szybszego zmniejszenia tych dysproporcji; jednym z takich instrumentów są fundusze strukturalne. W załączeniu do niniejszej opinii znajdują się dane ekonomiczne dla wszystkich państw członkowskich UE.

#### 4.4 Konkurencyjność i wydajność

4.4.1 Koszty pracy i podatki w nowych państwach członkowskich są przeciętnie wyraźnie niższe niż w UE-15. Ponadto ich rynki pracy uważane są za bardzo elastyczne. W rezultacie wiele zakładów produkcyjnych, a w pewnym stopniu i usługowych, przeniosło się do nowych państw członkowskich. Często nie zwraca się jednak uwagi, że poziom wydajności jest w tych krajach również znacząco niższy niż w UE-15. W 2003 r. wydajność na zatrudnionego w (z uwzględnieniem siły nabywczej) w nowych państwach członkowskich wynosiła jedynie 54 % poziomu „piętnastki”.

4.4.2 Chociaż wiele nowych państw członkowskich odziedziczyło z okresu sprzed 1990 r. duży sektor publiczny i w wielu przypadkach ich ustawodawstwo jest uciążliwe, osiągnęły one znaczący postęp w reformowaniu sektora publicznego, zaś obecnie ich średni udział wydatków publicznych w PKB jest porównywalny ze wskaźnikiem dla EU-15.

4.4.3 Poprawa wydajności i konkurencyjności wymagać będzie inwestycji w edukację, szkolenie, badania i organizację pracy. Należy ponadto promować przedsiębiorczość i usuwać obciążenia administracyjne w prowadzeniu działalności gospodarczej, zwłaszcza w zakresie tworzenia i funkcjonowania małych przedsiębiorstw. Wzrost konkurencyjności i wydajności występuje także wtedy, gdy nieefektywne i nierentowne przedsiębiorstwa wychodzą z rynku, gdyż w ten sposób uwolnione zasoby wykorzystane są do bardziej wydajnych zastosowań. Restrukturyzacja tego typu będzie jednak wymagała przeszkolenia osób dotkniętych wprowadzonymi rozwiązaniami. (\*)

4.4.4 Nowe państwa członkowskie już teraz odczuwają korzyści związane z elastycznymi rynkami. Kapitał, technologie a nawet siła robocza mogą stosunkowo łatwo przenosić się z jednego państwa do drugiego. Elastyczność strukturalna powoduje, że równie łatwo jest przenieść istniejące miejsca pracy gdzie indziej. W długim okresie, państwa i regiony będą również musiały umieć konkurować ze sobą pod względem infrastruktury, obejmującej także nowoczesne technologie tele-

informatyczne i potencjał badawczy. Wydatki na badania i rozwój (R&D) wyrażone udziałem w PKB wynoszą w UE-15 średnio 2 % w porównaniu z zaledwie ok. 1 % w nowych państwach członkowskich.

4.4.5 W dłuższym okresie osiągnięcie poziomu wydajności w UE-15 nie wystarczy nowym państwom członkowskim. Podobnie jak w UE-15, istnieje szczególna potrzeba inwestycji w wiedzę. Spowolnienie wzrostu wydajności UE można wyjaśnić niskimi poziomami inwestycji i wdrażania nowych technologii. Znacznie większe inwestycje należy realizować w dziedzinie technologii teleinformatycznych, R&D, a także oświaty i szkoleń w całej UE. Jest to wielkie wyzwanie, ale zarazem i duża szansa, zwłaszcza dla nowych państw członkowskich.

4.4.6 Poprawa konkurencyjności często wymaga przeprowadzenia zmian strukturalnych w różnych sektorach gospodarki. W nowych państwach członkowskich w szczególności istnieją możliwości zwiększenia konkurencyjności poprzez reformy strukturalne w rolnictwie i przemyśle ciężkim.

#### 4.5 Zrównoważony rozwój środowiska naturalnego

4.5.1 Zasadniczym elementem strategii BEPG jest wzmocnienie zrównoważonego rozwoju. Obok zachowania długoterminowej równowagi społeczno-gospodarczej, dla nowych państw członkowskich ważne jest zagwarantowanie zrównoważonego rozwoju środowiska naturalnego. Wydajne zarządzanie zasobami naturalnymi i utrzymanie wysokiego poziomu jakości środowiska naturalnego to cele o podstawowym znaczeniu, które w dłuższym okresie są również realne z ekonomicznego punktu widzenia.

4.5.2 Zasadniczą kwestią dla nowych państw członkowskich jest poprawa wydajności zużycia energii. O ile, według obliczeń Eurostatu, wskaźnik energochłonności (zużycie energii w stosunku do PKB) dla UE-15 wyniósł średnio 173 w latach 2000-2003, w przypadku nowych państw członkowskich osiągnął on aż 258. Zatem kraje te muszą zrobić jeszcze bardzo wiele w dziedzinie wydajnego zużycia energii, które odgrywa duże znaczenie jako element zrównoważonego rozwoju.

4.5.3 Nowe państwa członkowskie osiągnęły już w tym zakresie pewien postęp, nadal jednak potrzeba wysokich nakładów inwestycyjnych, przede wszystkim, aby zwiększyć wydajność produkcji i zużycia energii w sektorze transportu. Szczególnie ograniczyć należy subsydiowanie zużycia energii, co pozwoli na zmniejszenie szkód ekologicznych. Komitet popiera zalecenie Komisji, aby zmniejszyć kwoty dopłat, które przeznaczają się na cele mające negatywny wpływ na środowisko naturalne i szkodzące zrównoważonemu rozwojowi.

(\*) Opinia EKES „Konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich” – Dz.U. C 120 z 20.5.2005.



4.5.4 W roku 2003 wprowadzono w życie dyrektywę w sprawie energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii. W komunikacie dotyczącym BEPG, Komisja odnotowuje, że skutki, jakie miała ona przynieść, wyrażone wielkością wygenerowanej ekologicznej energii elektrycznej są niewielkie, za wyjątkiem Niemiec, Hiszpanii i Danii, gdzie pozytywne rezultaty przyniosło wykorzystanie energii wiatru.

4.5.5 Potrzeba lat, zanim nowe państwa członkowskie osiągną poziom wydajności produkcji i zużycia energii występujący w krajach UE-15. Jednak skala tego wyzwania nie może doprowadzić do zmniejszenia wysiłków tych krajów na rzecz zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Część podejmowanych w tym celu działań musi obejmować informowanie społeczeństwa o znaczeniu zrównoważonego rozwoju.

## 5. Wnioski

5.1 W ostatnich latach na obszarze UE-15 brakowało dynamiki wzrostu, cechującej wiele z nowych państw członkowskich. Wzrost gospodarczy, przynajmniej w średnim okresie, będzie prawdopodobnie nadal wyższy w nowych państwach członkowskich. Wzrost ten może być wzmocniony dzięki środkom z funduszy strukturalnych. Jednakże rozszerzenie Unii ma też pozytywny wpływ na wzrost w krajach UE-15.

5.2 Nie jest wcale oczywiste, że różnice w poziomie życia pomiędzy UE-15 a nowymi państwami członkowskimi zostaną szybko zniwelowane. Integracja polityczna nie zawsze oznacza zmniejszenie dysproporcji w poziomie dochodów, czy jakości życia. Zjednoczenie Niemiec jest przykładem sytuacji, w której nierówności gospodarcze w poszczególnych regionach zanikają bardzo powoli. Nawet olbrzymie finansowanie czy integracja instytucjonalna nie miały faktycznie wpływu na poprawę sytuacji.

5.3 Rozszerzenie w większym stopniu ułatwi wymianę handlową i inwestycje, a po wygaśnięciu okresów przejściowych, także przepływ siły roboczej pomiędzy nowymi państwami członkowskimi a UE-15. Skutkiem tego będzie zwiększenie przejrzystości otoczenia gospodarczego nowych państw członkowskich, co pomoże firmom, które obecnie rozważają przeprowadzenie inwestycji, w podejmowaniu decyzji ekonomicznych. Zasadnicze różnice utrzymają się również między państwami w dziedzinach, w których UE nie posiada kompetencji. Na przykład kompetencje UE w kwestiach podatkowych ograniczają się obecnie głównie do ustalania minimalnej stawki VAT oraz niektórych zasad opodatkowania przedsiębiorstw.

5.4 Okresy przejściowe dotyczą głównie swobodnego przepływu siły roboczej pomiędzy krajami. Mogą one ograniczyć przepływ siły roboczej w niektórych przypadkach nawet na siedem lat. Wiele państw UE-15 cechuje szybko starzejące się społeczeństwo i potrzebują one nowej siły roboczej, pomimo występowania znacznego bezrobocia strukturalnego. Okresy

przejściowe mogą opóźnić reformy strukturalne w nowych państwach członkowskich a zarazem hamować wzrost gospodarczy UE-15.

5.5 Z doświadczeń wielu przedsiębiorstw, które rozważają inwestycje lub nawet już dokonały inwestycji w nowych państwach członkowskich, wynika, że kraje te odczuwają dotkliwiej niż UE-15 problemy charakterystyczne dla gospodarki okresu transformacji, których nie można wyeliminować przez same ustawodawstwo. Często problemy te związane są z korupcją. Nie jest to zresztą zjawisko nieznanie również w UE-15.

5.6 Usunięcie praktyk, które mocno zakorzeniły się w społeczeństwie w ostatnich dziesięcioleciach to powolny proces. Jednak również tutaj członkostwo w UE spowodowało powstanie nowych nacisków na poprawę sytuacji. Jeśli istniejący w nowych państwach członkowskich potencjał ma być efektywnie wykorzystany, będą one musiały ściśle stosować się do wspólnych zasad UE. Dotyczy to zwłaszcza zasad rynku wewnętrznego, choć równie ważne jest, aby inne przepisy mające wpływ na konkurencję, np. ustawodawstwo w zakresie ochrony środowiska, były we wszystkich państwach UE wdrażane w sposób jednolity.

5.7 W nowych państwach członkowskich istnieje także korzystna zależność pomiędzy kosztami siły roboczej a poziomem wykształcenia pracowników. Kolejnym czynnikiem kształtującym inwestycje przedsiębiorstw w nowych państwach członkowskich jest opodatkowanie. Charakter działalności przedsiębiorstwa dokładnie określa, jakie czynniki są dla niego ważne pod względem inwestycji.

5.8 Pogoń za najniższymi stawkami podatkowymi („race to the bottom”) także kryje w sobie niebezpieczeństwa. Istnieje np. możliwość, że administracji publicznej zabraknie niezbędnych w procesie nadrobienia zaległości środków na finansowanie inwestycji w infrastrukturę i system socjalny. Istnieje w związku z tym także niebezpieczeństwo przeniesienia ciężaru opodatkowania na względnie statyczny czynnik pracy, co miałyby negatywny wpływ na zatrudnienie.

5.9 Inwestycje bezpośrednie bądź przeniesienie działalności przedsiębiorstwa do jednego z nowych państw członkowskich są najłatwiejsze dla firm, które już prowadzą tam działalność na szeroką skalę lub których przewaga konkurencyjna zależy głównie od kosztów pracy, które są niskie w stosunku do poziomowi wykształcenia pracowników. Dzięki przewadze pod tym względem nowe państwa członkowskie będą nadal przyciągać inwestycje z innych krajów, w tym z UE-15. Z drugiej strony, w wielu przypadkach działalność handlowa i produkcyjna firm z krajów „piętnastki” w nowych państwach członkowskich także może ożywiać koniunkturę w tych pierwszych. Przykładem jest tu zwiększony poziom wymiany wewnętrz-gałęziowej pomiędzy UE-15 i nowymi państwami członkowskimi.

5.10 Konwergencja gospodarcza nowych państw członkowskich i UE-15 poczyniła relatywnie duże postępy i tendencja ta powinna utrzymać się mimo istniejących niepewności co do przyszłości. Według najbardziej prawdopodobnego scenariusza, zanikać będzie względna przewaga nowych państw członkowskich w odniesieniu do krajów UE-15, pod względem niskich wynagrodzeń i cen, jednak będzie to proces powolny z powodu niskiego poziomu wyjściowego.

5.11 Tendencje demograficzne są jednym z największych wyzwań stojących przed UE, przy czym liczba osób opuszczających rynek pracy wzrośnie znacznie w stosunku do obecnych poziomów. Należałoby aktywnie i w sposób urozmaicony zachęcać starszych pracowników do pozostawania na rynku pracy. Dla zapewnienia długookresowej konkurencyjności szczególnie ważne jest też zwiększenie stopy urodzeń i aktywizacja wszystkich zasobów rynku pracy. Może to przynieść efekty tylko pod warunkiem uzyskania poprawy równouprawnienia kobiet i mężczyzn oraz możliwości pogodzenia pracy z życiem rodzinnym. Ponadto, we wszystkich państwach członkowskich należy zwalczać wykluczenie społeczne i biedę, co zwiększyłoby także spójność społeczną.

5.12 W niektórych nowych państwach członkowskich partnerzy społeczni są słabo zorganizowani, a ich struktury są podzielone. Istnieją również olbrzymie różnice pomiędzy takimi organizacjami w zakresie ich możliwości reprezentacji.

Cechą wspólną większości z nich jest niedostatek środków finansowych. To samo dotyczy organizacji pozarządowych. Związki te będą musiały rozwijać swoją działalność w taki sposób, aby mógł rozwijać się skuteczny dialog pomiędzy różnymi stronami i aby wszystkie one mogły w tym samym czasie pomóc w tworzeniu warunków korzystnych dla wzrostu gospodarczego. Konsultacje społeczne są niezbędnym narzędziem dla zapewnienia silnej i spójnej integracji europejskiej.

5.13 Ponadto Komisja powinna dokładnie zbadać niepewności w kontekście międzynarodowym, które zagrażają wzrostowi i konkurencyjności UE. Wśród takich niepewności można wymienić skutki zmian cen ropy naftowej, deficyt strukturalny budżetu USA oraz deficyt na rachunku obrotów bieżących tego kraju.

5.14 Wszystkie państwa członkowskie muszą nadal podejmować działania na rzecz ukończenia budowy rynku wewnętrznego, skuteczniejszego wdrażania reform lizbońskich i ulepszenia ładu gospodarczego (*economic governance*). Bez takich reform pojawia się ryzyko spowolnienia wzrostu gospodarczego i spadku poziomu dobrobytu w całej UE.

5.15 Chociaż większa część niniejszej opinii traktuje nowe państwa członkowskie i kraje UE-15 oddzielnie, podejście takie zastosować można na bardzo ogólnym poziomie, gdyż każde z państw ma przecież właściwe sobie problemy i potrzeby.

Bruksela, 10 marca 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustalającego ogólne zasady przyznawania wspólnotowej pomocy finansowej w dziedzinie transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych i zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2236/95**

COM(2004) 475 końcowy — 2004/0154 (COD)

(2005/C 234/14)

Dnia 9 marca 2005 r. Rada Unii Europejskiej postanowiła, działając na podstawie art. 156 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu na ten temat, przyjęła swoją opinię dnia 21 lutego 2005 r. Sprawozdawcą był **Virgilio RANOCCHIARI**.

Na 415 sesji plenarnej w dniu 10 marca 2005 r., Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 112 do 8, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął niniejszą opinię:

## 1. Wprowadzenie

1.1 **W 2000 r. udział Unii Europejskiej w wielkości zużycia energii na poziomie ogólnowiatowym wyniósł 15 %.** UE stała się zatem wiodącym na świecie importerem energii i była na drugim miejscu na świecie pod względem jej zużycia (po Stanach Zjednoczonych). W latach 1990-2000 r. popyt UE na energię pierwotną wzrósł o 10 %. W tym samym okresie dokonano zmian i restrukturyzacji systemów polityczno-gospodarczych w wielu z dziesięciu nowych państw członkowskich, co zaowocowało 17 % spadkiem ich zapotrzebowania na energię pierwotną. W efekcie popyt na energię pierwotną w UE-25 wzrósł w przeciągu ww. dziesięciolecia średnio o 6 %.

1.2 Scenariusz zapotrzebowania na energię pierwotną w latach 2000-2030 przewiduje średni wzrost dla UE-25 o 19,3 %, przy czym w dziesięciu nowych państwach członkowskich będzie on szybszy (26 %), podczas gdy na obszarze UE-15 kształtować się będzie na poziomie 18,4 %.

1.3 Usprawnienie systemów w dziesięciu nowych państwach członkowskich potwierdza się w tendencjach dotyczących energochłonności<sup>(1)</sup>, która w przypadku 25 krajów Unii ma wzrosnąć o 1,7 % rocznie w okresie 2000-2030, czyli w takim samym tempie jak w ostatnim dziesięcioleciu (1990-2000). Jednakże dla dziesięciu nowych państw przewiduje się jej roczny wzrost o 2,6 % (w porównaniu z 3,5 % w minionym dziesięcioleciu), zaś dla byłej Piętnastki spadek o 1,7 % rocznie.

1.4 Na koniec należy zaznaczyć, że scenariusz ten zakłada również na kolejne 25 lat utrzymujące się uzależnienie od paliw mineralnych, których zużycie w 2020 r. pozostanie na poziomie 90 %.

1.5 **W kwestii transportu**, podstawowego zagadnienia omawianego tutaj projektu rozporządzenia, należy pamiętać, że transport odpowiada za ok. 32 % zużycia energii, ale że generuje również 10 % europejskiego PKB, przy czym na przestrzeni ostatnich 30 lat zaobserwowano podwojenie liczby

przewozów pasażerskich i towarowych. W chwili obecnej sektor ten oferuje zatrudnienie 10 mln osób. Oczekuje się, że globalna wielkość przewozów podwoi się do 2020 r. Ruch towarowy w EU-15 wzrośnie o 70 %, zaś w 10 nowych państwach członkowskich o ok. 100 %. Tymczasem już na przestrzeni ostatnich 30 lat zaobserwowano zwiększenie, odpowiednio o 185 % i 145 %, przewozów towarowych i pasażerskich. Tak ogromny wzrost spowodował pewne negatywne skutki, w szczególności zatłoczenie dróg, generując koszty na poziomie 0,5 % PKB rocznie. Oczekuje się, że do roku 2010 obciążenie to ulegnie podwojeniu, osiągając ok. 80 mld EUR. Zatłoczenie dróg i zakłócenia ruchu dotyczą dziennie 7.500 km dróg. Stanowi to 15 % transeuropejskiej sieci w UE-15 i około 20 % sieci kolejowej<sup>(2)</sup>.

1.6 Realizacja Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T) oraz Transeuropejskiej Sieci Energetycznej (TEN-E), dysponujących wystarczającą infrastrukturą dla sprostania rosnącym potrzebom Unii Europejskiej, stanowi od ponad dziesięciu lat przedmiot strategii wspólnotowych. Słusznie uznaje się ten projekt za zasadniczy etap umożliwiający po pierwsze sfinalizowanie jednolitego rynku, a następnie osiągnięcie celów strategii lizbońskiej. W czasie spotkania Rady Europejskiej w Barcelonie w 2002 r. ponownie podkreślono znaczenie dokończenia realizacji istniejących sieci energetycznych oraz wyznaczono sobie za szczególny cel osiągnięcie poziomu transgranicznych połączeń międzysieciowych wynoszącego przynajmniej 10 % krajowej mocy zainstalowanej. W grudniu 2003 r. Rada Europejska po raz kolejny umiejscowiła kwestię sieci TEN-T oraz TEN-E w centrum swoich działań na rzecz wzrostu.

## 2. Bieżąca sytuacja

2.1 Pomimo wyraźnie określonych aktualnych problemów oraz przyszłych potrzeb, właściwe strony, zwłaszcza zaś państwa członkowskie, nie zdołały dotychczas podjąć stosownych działań. Wystarczy wspomnieć, że spośród 14 najważniejszych projektów w dziedzinie transportu, do zakończenia których w horyzoncie 2010 r. państwa członkowskie

<sup>(1)</sup> Popyt na energię pierwotną w przeliczeniu na jednostkę PKB po rynkowym kursie wymiany.

<sup>(2)</sup> „Perspektywa energetyczno-transportowa Unii Europejskiej 2000/2004”.

zobowiązały się na spotkaniu Rady Europejskiej w Essen w 1994 r., jedynie trzy zostały zrealizowane do 2003 r. Ponadto pozyskano mniej niż jedną czwartą finansowania wymaganego dla projektów transeuropejskich. Przy obecnym tempie inwestycji, ukończenie tego programu może zabrać kolejne 20 lat.

2.2 Nie mniej istotny jest problem energii, choć potrzeby finansowego wsparcia ze strony UE są tu o wiele mniejsze, jak zobaczymy poniżej. W istocie fizyczne zdolności sieci nie przystają do przepisów legislacyjnych. Proces liberalizacji, który ma doprowadzić do stworzenia prawdziwego rynku energii elektrycznej do 2007 r., może przynieść w ostateczności pewne ograniczenia, o ile nie zostaną podjęte działania celem rozwoju niewystarczających na obecną chwilę lub przeciążonych sieci. Zasadniczą kwestią jest usunięcie fizycznych przeszkód hamujących rozwój konkurencji w obszarach o wysokiej koncentracji rynkowej celem uniknięcia negatywnych konsekwencji dla wszystkich konsumentów, w tym gospodarstw domowych. Nie powinno się również zapominać, że rozwój odnawialnych źródeł energii może pociągnąć za sobą inwestycje *ad hoc* w ramach istniejących systemów energetycznych i ich sieciach.

2.3 Powody rozczarowujących wyników w dziedzinie sieci TEN-T zostały określone i podsumowane w komunikacie Komisji Europejskiej<sup>(3)</sup> z 2003 r., są nimi mianowicie:

- brak woli politycznej po stronie decydentów w państwach członkowskich,
- nieodpowiednie środki finansowe przeznaczane na sieć transeuropejską,
- fragmentacja podmiotów odpowiedzialnych za projekty.

2.4 Powaga sytuacji potwierdzona została w sprawozdaniu Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla kierowanej przez Karela Van Mierta (byłego komisarza ds. konkurencji) w czerwcu 2003 r. Sprawozdanie to jednakże przedstawiło również kilka interesujących propozycji wyjścia z impasu. Raport ten nie sprowadził się tylko do finansowego wymiaru problemu, lecz zwrócił również uwagę na wymogi organizacyjne i koordynacyjne wynikające z rozszerzenia UE.

2.5 Sprawozdanie pana Van Mierta posłużyło jako podstawa dla opracowania w październiku 2003 r. propozycji Komisji Europejskiej w sprawie zmiany wytycznych TEN-T i zwiększenia do trzydziestu liczby projektów priorytetowych, włączając 14 projektów z Essen. Wniosek ten został ostatecznie rozpatrzony i przyjęty przez Parlament Europejski i Radę dnia 29 kwietnia 2004 r. Aktualnie zatwierdzone zostały nowe wytyczne, priorytety i charakterystyka projektów pod względem przewidywanych kosztów.

### 3. Propozycja Komisji

3.1 Omawiany projekt rozporządzenia potrzebny był dla wyposażenia Komisji w instrument prawny, który pozwalałby na zastosowanie zasad ogólnych przyznawania pomocy finansowej, uaktualnionych w świetle powyżej opisanej sytuacji, aby zapewnić bezpieczne i pewne finansowanie na okres 2007-2013.

<sup>(3)</sup> Komunikat z dnia 23 kwietnia 2003 r.: „Rozwój transeuropejskiej sieci transportowej: innowacyjne rozwiązania finansowe. Interoperacyjność elektronicznych systemów pobierania opłat”.

3.2 Zaznaczyła się wyraźna potrzeba optymalizacji oddziaływania ilościowego współfinansowania wspólnotowego poprzez podniesienie bieżącego poziomu finansowania, oraz oddziaływania jakościowego poprzez przyjęcie nowych instrumentów finansowych. Ogólnym celem było pobudzenie inwestycji sektora prywatnego w ramach zintensyfikowanych działań podejmowanych na rzecz tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych (PPP).

3.3 Warunkiem skorzystania z pomocy wspólnotowej jest zapewnienie, że projekty są przedsięwzięciami użyteczności publicznej, dotyczą międzysieciowych połączeń transgranicznych oraz przyczyniają się do integracji rynku w rozszerzonej Europie. W dziedzinie transportu należy w szczególności uwzględnić wpływ na środowisko naturalne, jak również potrzebę szybkobieżnych linii kolejowych dla uwolnienia mocy w zakresie przewozu towarowego celem doprowadzenia do zrównoważenia środków transportu (ang. modal shift). Z powyższych przyczyn, około 80 % finansowania zostanie przeznaczony na transport inny niż drogowy. Priorytety sektora energetycznego obejmują ciągłość sieci oraz optymalizację jej mocy i integrację rynku wewnętrznego, włączenie nowych państw członkowskich na ten rynek a także połączenia z odnawialnymi źródłami energii.

3.4 Dla osiągnięcia tych celów, należy ustanowić jasne i obiektywne kryteria przyznawania środków i współfinansowania. Kryteria takie obejmują: **warunkowość**, co oznacza, że pomoc kierowana będzie na podstawie kryteriów **selekcji i koncentracji**, przyznających priorytet tym połączeniom międzysieciowym, które przyniosą najwyższą wspólnotową wartość dodaną, a także **proporcjonalność** udziału współfinansowania, który będzie mógł osiągnąć 30 % kosztów projektu dla połączeń transgranicznych (lub w wyjątkowych przypadkach 50 %). W zamian za to, państwa członkowskie będą musiały zapewnić odpowiednie gwarancje w oparciu o plan finansowy i jednoznaczne zobowiązanie do wdrożenia projektu w określonym terminie.

3.5 Poziom współfinansowania dla badań mógłby osiągnąć maksymalnie 50 % zarówno dla TEN-T jak i TEN-E. Z drugiej strony, maksymalny poziom w przypadku budowy TEN-T wynosi 30 % dla niektórych części projektów priorytetowych (w szczególnych wypadkach 50 % dla części transgranicznych) oraz 15 % dla pozostałych projektów użyteczności publicznej. Maksymalny poziom współfinansowania dla energii zostanie utrzymany na poziomie 10 %, co zostało zapisane w obecnym rozporządzeniu, ale może zostać zwiększony do 20 % w przypadkach wyjątkowych problemów dotyczących finansowania lub połączeń międzysieciowych z sąsiadującymi państwami. Pokażnie niższy poziom współfinansowania dla energii w porównaniu z transportem, a także znaczące różnice między budżetami przeznaczonymi na te poszczególne cele można uzasadnić tym, że energia korzysta już z innych instrumentów wspólnotowych (Fundusze Strukturalne, kredyty EBI), jak również większą konkurencją pomiędzy operatorami w sektorze, który wyraźnie rządzi się prawami gospodarki rynkowej. Ponadto jedynie państwa członkowskie mogą składać wnioski dotyczące sieci transportowych, podczas gdy w dziedzinie energii do składania takich wniosków upoważnieni są również operatorzy prywatni.



3.6 W istniejącym rozporządzeniu, środki dostępne na lata 2000-2006 wynoszą nieco ponad 4,6 mld EUR, z czego 4,2 mld przeznaczono na transport i od 2004 r. zwiększono o 225 mln EUR w wyniku rozszerzenia. W praktyce stanowi to około 600 mln EUR rocznie na wspomniany okres.

3.7 Omawiana tutaj propozycja zwiększyłaby środki przeznaczone dla TEN-T na okres 2007-2013 do 20,35 mld EUR, tj. 2,9 mld EUR rocznie, w porównaniu z 600 mln w poprzednim siedmioletnim okresie. Kwota szczególnych środków przyznanych dla TEN-E wyniesie 340 mln EUR, co oznaczać będzie, że całkowity budżet Wspólnoty na rzecz TEN będzie kształtować się na poziomie 20,69 mld EUR.

3.8 Kolejnym nowym elementem, poza zwiększonym poziomem wsparcia wspólnotowego, jest możliwość wspólnotowego finansowania kosztów pokrycia ryzyk, które mogą wystąpić po zakończeniu realizacji prac i które mogłyby doprowadzić do mniejszego niż oczekiwany zwrotu z inwestycji. Gwarancja ta ma na celu zwiększenie zaangażowania inwestorów prywatnych w projekty, jednakże ogranicza się tylko do fazy początkowej oraz wiąże się ze znacznym wsparciem ze strony zainteresowanych państw członkowskich.

3.9 Kolejne nowe rozwiązanie dotyczy zarządzania projektem. Komisja proponuje przyznanie państwom członkowskim zasadniczej roli w zakresie wsparcia technicznego i certyfikacji, czy też kwalifikacji, kosztów. Ponadto Komisja zastrzega sobie prawo zlecenia zadań związanych z zarządzaniem obecnym programem transeuropejskiej sieci transportowej do agencji wykonawczej, przy zachowaniu własnych zobowiązań w dziedzinie planowania.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, która uwzględniła, chociaż nie w całości, uwagi i zalecenia, jakie EKES konsekwentnie wyrażał w poprzednich opiniach<sup>(4)</sup>.

4.2 Rzeczywiście propozycja formalizuje zalecany wzrost finansowania wspólnotowego, co zapewnia państwom członkowskim i inwestorom prywatnym większe bezpieczeństwo w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. W tym względzie EKES pragnie zaznaczyć, że przewidywany wzrost, choć znacząco wyższy niż w poprzednim okresie, powinien być analizowany w świetle wzrastających potrzeb, o których mowa powyżej. Należy bowiem pamiętać, że potrzeby finansowe trzydziestu priorytetowych projektów w dziedzinie transportu oszacowano na 225 mld EUR, z czego 140 mld w okresie 2007-2014.

4.3 Ponadto EKES zgadza się z definicją ww. zasad regulujących przyznawanie wspólnotowej pomocy finansowej i z zadowoleniem odnosi się do koncepcji, według której procedura stosowania tych zasad będzie ustalana w oparciu o komitologię celem uproszczenia tego procesu.

<sup>(4)</sup> Opinia rozpoznawcza EKES w sprawie rewizji wykazu projektów w ramach sieci transeuropejskich (TEN) do roku 2004 (Dz.U. C 10 z 14.1.2004) oraz opinia EKES w sprawie ogólnych zasad udzielania wspólnotowych środków pomocowych/TEN (Dz.U. C 125 z 27.5.2002).

4.4 EKES również z zadowoleniem odnosi się do koncepcji zapewnienia wsparcia, nie tylko na etapie wstępnych badań i analiz oraz na etapie realizacji, lecz również w wyjątkowych przypadkach, w pierwszych latach fazy operacyjnej projektu. Trudno zlekceważyć złożoność sytuacji w sektorze transportowym, wraz z jej wszystkimi dobrze już znanymi implikacjami (wzmożony ruch, zanieczyszczenie, bezpieczeństwo itd.), co skądinąd było już wielokrotnie przedmiotem opinii EKES. Równie trudno zlekceważyć jest ryzyko związane z zapotrzebowaniem energetycznym oraz potrzebę zapewnienia interoperacyjności sieci energetycznych.

#### 5. Uwagi szczegółowe i wnioski

5.1 Zdaniem EKES należy zastosować rygorystyczną politykę mającą na celu zagwarantowanie, że państwa członkowskie nie będą mieć zaległości w tworzeniu infrastruktury planowanej przez Unię Europejską. Wypełnianie zobowiązań powinno mieć pierwszeństwo przed jakimikolwiek ewentualnymi narodowymi kwestiami natury politycznej lub gospodarczej, które mogą się zawsze pojawić. W zależności od potrzeb, w przypadku braku reakcji na ponawiane żądania o udzielenie wyjaśnień i informacji, powinny zostać uchwalone przepisy, umożliwiające stosowanie kar, lub nawet, w odniesieniu do funduszy już uruchomionych przez Komisję, zwrot przeznaczonych środków i ich ponowne przekazanie na projekty infrastrukturalne realizowane w terminie.

5.2 Niemniej jednak EKES obawia się, że pomimo proponowanego zwiększenia finansowania, dostępne środki nie zawsze wystarczą do pobudzenia prywatnych inwestycji i zapewnienia nieodwołalności podjętych zobowiązań. Z tego też względu EKES jest przekonany, że jego propozycja, przedstawiona w jednej z poprzednich opinii<sup>(5)</sup>, dotycząca utworzenia europejskiego funduszu infrastruktury transportowej jest nadal warta rozważenia. Fundusz ten byłby finansowany z ustalonego na rozsądnym poziomie podatku od zużycia paliwa w Europie 25 państw bez spowodowania wzrostu akcyzy. Inną możliwością byłoby ograniczenie tej propozycji do tych państw członkowskich, które zaangażowane są w realizację projektów TEN-T.

5.3 Jako że omawiany projekt rozporządzenia dotyczy okresu 2007-2013, obecnie obowiązujące rozporządzenie pozostanie do tego momentu w mocy, wraz z ww. zabudżetowanymi kwotami finansowania. Pociąga to za sobą ryzyko dalszych opóźnień oraz zmian decyzji podczas oczekiwania na wprowadzenie nowych warunków. Lepiej byłoby maksymalnie przyspieszyć wejście w życie rozporządzenia, tak by można było natychmiast rozpocząć prace. Należy nadmienić, że z uwagi na okresy realizacji projektów, sektor transportowy bez wątplenia odczuje dalsze nasilenie ruchu drogowego zanim nowa infrastruktura, w tym infrastruktura przeznaczona dla innych form transportu, zostanie oddana do użytku. Nie sprzyja to harmonijnemu i zrównoważonemu rozwojowi.

<sup>(5)</sup> Opinia rozpoznawcza EKES w sprawie rewizji wykazu projektów w ramach sieci transeuropejskich (TEN) do roku 2004 (Dz.U. C 10 z 14.1.2004). W opinii tej EKES przewiduje potrącenie w wys. 1 centa od litra dla wszystkich paliw stosowanych w UE-25 i każdego rodzaju transportu pasażerskiego i towarowego. Przy obecnych poziomach zużycia (ok. 300 mln ton), fundusz otrzymywałby około 3 mld EUR rocznie.

5.4 EKES z zadowoleniem odnosi się do proponowanego przez Komisję przyjęcia procedury komitologii zamiast współdecyzji przy określaniu zakresu stosowania zasad regulujących przyznawanie pomocy. Przez dokonanie takich wyborów procedury zostaną usprawnione i uproszczone, co jest bardzo pożądane. Jednak EKES niepokoi się, że proponowana agencja wykonawcza transeuropejskiej sieci transportowej może nie być w stanie wypełniać swojej roli i że bardziej prawdopodobne jest, iż będzie powielala pracę innych uczestniczących instytucji. Odpowiednio wczesne sprecyzowanie przez Komisję przyszłych zadań takiej agencji pomogłoby rozwiązać takie wątpliwości.

5.5 EKES w pełni zgadza się z kierunkami sugerowanymi przez propozycję Komisji i potwierdza istnienie potrzeby zwiększenia dostępnych funduszy. Powstanie proponowanej infrastruktury przyczyni się do trwałego rozwoju, ponieważ 80 % projektów dotyczy alternatywnych rozwiązań dla trans-

portu drogowego i dlatego też doprowadzi do ograniczenia poziomu emisji substancji szkodliwych i nadmiernego ruchu. Należy również pamiętać, że projekty będą miały w średniej perspektywie pozytywny wpływ na poziom zatrudnienia, a długofalowo doprowadzą do nie mniej znaczącej poprawy warunków życia obywateli Europy, zwłaszcza mieszkających na obszarach intensywnego ruchu tranzytowego.

5.6 Na zakończenie Komitet potwierdza w pełni i całkowicie swoje przekonanie, że transeuropejska sieć energetyczna i transportowa jest strategiczną koniecznością i odgrywa podstawową rolę w tworzeniu warunków gwarantujących swobodny przepływ pasażerów, towarów i usług. Stanowi to niezbędny cel, którego nie można pominąć, jeśli, zgodnie ze strategią lizbońską, chcemy zbudować zintegrowaną i konkurencyjną Unię Europejską, szanującą zasady rozwoju przyjaznego środowisku naturalnemu.

Bruksela, 10 marca 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

---

#### ZAŁĄCZNIK

#### do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następująca poprawka została odrzucona w czasie debaty na sesji plenarnej, przy liczbie głosów za równej przynajmniej jednej czwartej oddanych głosów.

#### Punkt 5.2

Wprowadzić następujące zmiany:

„5.2 Niemniej jednak EKES obawia się, że pomimo proponowanego zwiększenia finansowania, dostępne środki nie zawsze wystarczą do pobudzenia prywatnych inwestycji i zapewnienia nieodwołalności podjętych zobowiązań. Z tego też względu EKES jest przekonany, że jego propozycja, przedstawiona w jednej z poprzednich opinii, dotycząca utworzenia europejskiego funduszu infrastruktury transportowej jest nadal warta rozważenia. Fundusz ten byłby finansowany z ustalonego na rozsądnym poziomie podatku od zużycia paliwa w Europie 25 państw bez spowodowania wzrostu akcyzy. Inną możliwością byłoby ograniczenie tej propozycji do tych państw członkowskich, które zaangażowane są w realizację projektów TEN-T.”

#### Uzasadnienie

Jak słusznie zauważył sprawozdawca, kwestie podatkowe leżą w zakresie kompetencji Państw Członkowskich. Zatem Komitet nie zaproponuje zmian podatkowych w Państwach Członkowskich, ponieważ nie jest do tego upoważniony.

#### Wynik głosowania

Głosy za: 43

Głosy przeciw: 65

Głosy wstrzymujące się: 9

---