

Dziennik Urzędowy C 255

Unii Europejskiej

Tom 48

Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

14 października 2005

Zawiadomienie nr	Treść	Strona
	I <i>Informacje</i>	
	
	II <i>Akty przygotowawcze</i>	
	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	
	416 sesja plenarna w dniu 6 i 7 kwietnia 2005 r.	
2005/C 255/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskich okręgów przemysłowych oraz nowych sieci wiedzy	1
2005/C 255/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie polityki turystycznej w rozszerzonej UE	14
2005/C 255/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie priorytetów jednolitego rynku na lata 2005-2010	22
2005/C 255/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego — Zwiększanie zaufania do elektronicznych rynków wymiany między przedsiębiorstwami COM(2004) 479 końcowy	29
2005/C 255/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej po raz dwudziesty dziewiąty dyrektywę Rady 76/769/EWG w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych (substancje sklasyfikowane jako rakotwórcze, mutagenne lub substancje toksyczne ze względu na zagrożenie rozrodczości- c/m/r) COM(2004) 638 końcowy — 2004/0225 (COD)	33



Cena:
18 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2005/C 255/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej zasady dotyczące nominalnej zawartości produktów w opakowaniach jednostkowych, uchylającej dyrektywy Rady 75/106/EWG i 80/232/EWG oraz nowelizującej dyrektywę Rady 76/211/EWG COM(2004) 708 <i>końcowy</i> — 2004/0248 (COD)	36
2005/C 255/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji programu wspierania europejskiego sektora audiowizualnego (MEDIA 2007) COM(2004) 470 <i>końcowy</i> — 2004/0151 (COD)	39
2005/C 255/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Sektor wielkich detalistów — tendencje i oddziaływanie na rolników i konsumentów”	44
2005/C 255/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+) COM(2004) 621 <i>końcowy</i> — 2004/0218 COD	52
2005/C 255/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniającego dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE COM(2004) 634 <i>końcowy</i> — 2004/0231 (COD)	55
2005/C 255/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 95/2/WE w sprawie dodatków do żywności innych niż barwniki i substancje słodzące oraz dyrektywę 94/35/WE dotyczącą substancji słodzących używanych w środkach spożywczych COM(2004) 650 <i>końcowy</i> — 2004/0237 COD	59
2005/C 255/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w walce z pracą nielegalną”	61
2005/C 255/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program wspólnotowy na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej — PROGRESS COM(2004) 488 <i>końcowy</i>	67
2005/C 255/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie dalszej europejskiej współpracy w zakresie zapewniania jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym (COM(2004) 642 <i>końcowy</i> — 2004/0239 (COD))	72
2005/C 255/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskiego ugrupowania współpracy transgranicznej (EUWT) COM(2004) 496 <i>końcowy</i> — 2004/0168 (COD)	76
2005/C 255/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady dotyczącego postanowień ogólnych w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności COM(2004) 492 <i>końcowy</i> -2004/0163 (AVC)	79
2005/C 255/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego Fundusz Spójności (COM (2004) 494 <i>końcowy</i> -2004/0166 (AVC))	88
2005/C 255/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego COM(2004) 495 <i>końcowy</i> — 2004/0167 (COD)	91

II

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

416 SESJA PLENARNA W DNIU 6 I 7 KWIETNIA 2005 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskich okręgów przemysłowych oraz nowych sieci wiedzy

(2005/C 255/01)

Dnia 1 lipca 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, opracować opinię w sprawie *europejskich okręgów przemysłowych i nowych sieci wiedzy*.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 marca 2005 r. Sprawozdawcą był **Antonello PEZZINI**.

Na 416 sesji plenarnej w dniu 6 kwietnia 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 127 głosami za, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Okręgi były przedmiotem szerokiej debaty na wszystkich szczeblach i we wszystkich krajach uprzemysłowionych, szczególnie w ciągu ostatnich 15 lat. Zarówno kraje rozwijające się, jak i partnerskie kraje śródziemnomorskie w celu pobudzenia rozwoju własnego sektora gospodarczego starały się naśladować system okręgów przyjęty w wielu krajach europejskich.

1.2 Ponadto, badania przeprowadzone na temat okręgów wykazały ich pozytywny wpływ na politykę zatrudnienia i pozwoliły na wyodrębnienie wielu dobrych praktyk⁽¹⁾ w zakresie „Odpowiedzialności społecznej biznesu” na wiele lat przed opublikowaniem przez Komisję Zielonej księgi⁽²⁾.

1.3 Jednocześnie nowe zjawiska gospodarcze i społeczne, a także nowe sieci oparte na wiedzy zmieniły tradycyjne więzi regionalne, kierując systemy produkcji ku metaokręgom⁽³⁾ i ku potrzebie stworzenia sieci między poszczególnymi obszarami gospodarczymi.

⁽¹⁾ Por. Becchettini, *Okręgi przemysłowe i dynamika społeczna*, 1995

⁽²⁾ COM(2001) 366 końcowy z dnia 18.07.2001

⁽³⁾ Po grecku „meta” oznacza „po”, „który jest poza lub przekracza”. Metaokręg wykracza poza tradycyjny obszar okręgu i następuje po tradycyjnym okręgu.

1.4 Starając się podsumować ten rozległy temat, obecna opinia z inicjatywy własnej porusza następujące zagadnienia:

- Sekcja 2: Definicje i kwestie nierozstrzygnięte
- Sekcja 3: Od okręgów do europejskich metaokręgów opartych na wiedzy
- Sekcja 4: Okręgi w USA i na poziomie międzynarodowym
- Sekcja 5: Obecna sytuacja i istniejące w Unii Europejskiej instrumenty
- Sekcja 6: W kierunku nowego, strategicznego podejścia polityki UE do okręgów opartych na wiedzy
- Sekcja 7: Zalecenia końcowe

1.5 Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej na temat nowych, europejskich sieci inteligentnych⁽⁴⁾ okręgów jest:

- przeprowadzenie analizy istniejących okręgów przemysłowych, technologicznych oraz „metaokręgów”;

⁽⁴⁾ Przez okręgi inteligentne, okręgi nauki, wiedzy oraz okręgi technologiczne rozumiemy nowe okręgi, które w odróżnieniu od okręgów przemysłowych, korzystają w dużej mierze z technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

- ocena warunków skutecznego rozwoju nowych okręgów oraz analiza ich potencjału w kontekście Strategii lizbońskiej, zarówno w obecnej Europie dwudziestu pięciu, jak i w przyszłej Europie dwudziestu ośmiu państw;
- położenie fundamentów pod zintegrowaną politykę europejską w celu promowania nowych, europejskich sieci okręgów i metaokręgów opartych na wiedzy;
- wskazanie instrumentów potrzebnych do wdrożenia tej polityki, oceny istniejących okręgów i zaproponowania możliwych modyfikacji i innowacji;
- stworzenie podstaw do powstania prawdziwej, europejskiej platformy⁽⁷⁾ odniesienia dla nowych, europejskich sieci okręgów opartych na wiedzy, w obrębie Europy dwudziestu pięciu państw,
- przyczynienie się do stworzenia nowych i lepszych miejsc pracy.

1.6 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreślał przy wielu okazjach zaangażowanie Rady Europejskiej w określenie głównego celu **Strategii lizbońskiej** jako „uczynienia z Europy najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej na świecie gospodarki opartej na wiedzy, zdolnej do realizowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego z nowymi i lepszymi miejscami pracy oraz większą spójnością społeczną”.

1.6.1 Strategie wzrostu muszą się bardziej niż kiedykolwiek opierać na zdolności do:

- bardziej efektywnej integracji różnych polityk rozwoju;
- zwiększenia patronatu społecznego w celu ulepszenia rozwoju pracy i tym samym ulepszenia dynamiki okręgu;
- wzmocnienia wymiany między badaniami technologicznymi a lokalnym rozwojem przemysłowym;
- osiągnięcia wysokiej masy krytycznej przemysłu, szkolenia i instytucji badawczych, zaawansowanych małych i średnich przedsiębiorstw, wykwalifikowanych zasobów ludzkich, usług finansowych i innych, kapitału wysokiego ryzyka oraz decydentów państwowych i prywatnych;
- przyspieszenia rozwoju systemów produkcji i dystrybucji w stałe sieci europejskie oparte na wiedzy, umiejętności dzielenia się informacjami i know-how, a także na zdolności do ich wchłonięcia, ulepszenia i przekazania innym.

⁽⁷⁾ COM (2002) 714 końcowy z 11 grudnia 2002 r. podaje definicję platform: „Środki do przygotowania rynków do współpracy i opracowania długoterminowych planów strategicznych badań i rozwoju dla konkretnych technologii. Platformy powinny zagwarantować współdziałanie między władzami państwowymi, użytkownikami, prawodawcami, przemysłem, konsumentami i centrami doskonałości. Powstaje zatem wymóg spójności między badaniami naukowymi, mogącymi stworzyć nowe możliwości, a późniejszymi ramami legislacyjnymi, zgodnie z którymi te technologie są rozwijane i wprowadzane na rynek”.

1.7 Po ponad czterech latach od wydania Strategii lizbońskiej, można być zawiedzionym umiarkowanym postępem w kierunku realizacji jej celów i w kierunku pełnego zaangażowania w promowany przez nią proces. Nawet raport w sprawie Strategii lizbońskiej, przygotowany przez Grupę Wysokiego Szczebla, której przewodniczył Wim Kok, zawiera konkluzję, iż „wywołujące rozczarowanie wdrożenie strategii spowodowane było głównie **brakiem zdecydowanego działania politycznego**”, dodając równocześnie, iż „program był zbyt napięty, a koordynacja słaba, wystąpiły też sprzeczne priorytety”⁽⁶⁾.

1.8 Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 4 i 5 listopada 2004 r., przewodniczący Komisji Europejskiej podkreślił, iż raport Koka „przynosi realistyczną, lecz niepokojącą ocenę postępów. Dowodzi, iż musimy podjąć teraz działania, by nadrobić stracony czas”⁽⁷⁾. Precyzyjniej rzecz ujmując, podkreślił on potrzebę „ponownego określenia priorytetów, zmierzenia postępów oraz przyjęcia większej odpowiedzialności za ich wprowadzanie w życie”⁽⁸⁾. Komitet także wypowiedział się w tej sprawie w przyjętej ostatnio opinii⁽⁹⁾.

1.9 Zdaniem Komitetu, przy ponownym określaniu priorytetów Strategii lizbońskiej okręgi przemysłowe i ich rozwój powinny być traktowane jako kluczowy element tworzenia nowej wiedzy, przede wszystkim nowych i lepszych miejsc pracy. Obejmie to wykorzystanie istotnych możliwości stworzonych przez sieci zdolne do wielokrotnego generowania wymiany między skodyfikowaną wiedzą badawczą a wiedzą ukrytą⁽¹⁰⁾, rozprzestrzeniającą i zakorzeniającą się w systemach produkcji oraz dystrybucji.

1.10 **Promocja inicjatyw na szczeblu lokalnym oraz zdolność połączenia ich w sieć w celu wsparcia Strategii lizbońskiej** są niezbędne: po pierwsze, aby zachęcić do tworzenia i rozwijania w całej Unii innowacyjnych firm, szczególnie w nowych państwach członkowskich; po drugie zaś, aby zwiększyć szanse nawiązania kontaktu i współpracy tych firm w duchu większej spójności gospodarczej i społecznej.

1.11 Nowy „otwarty okręg technologiczny” pozwala na integrację i łączenie w sieć wszystkich podmiotów działających na określonym obszarze z podmiotami z innych obszarów.

⁽⁶⁾ *Facing the challenge (Stojąc w obliczu wyzwania)*, raport Wima Koka na temat Strategii lizbońskiej, przekazany Komisji 3 listopada 2004 r. oraz Radzie Europejskiej w Brukseli 4 i 5 listopada 2004 r.

⁽⁷⁾ Przemówienie przewodniczącego wyznaczonego przez Komisję do Rady Europejskiej w Brukseli w dn. 4-5 listopada 2004 r.

⁽⁸⁾ Tamże, por. 2.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 120 z 20.5.2005, sprawozdawcy: Bruno Vever, Ernst Erik Ehnmark i John Simpson.

⁽¹⁰⁾ R. Nelson i S.G. Winter (1982), *An evolutionary theory of economic change (Ewolucyjna teoria zmiany gospodarczej)*. Wiedza ukryta, w przeciwieństwie do informacji bądź „wiedzy skodyfikowanej”, jest niesformalizowana i może być przekazywana tylko poprzez interakcje międzyludzkie.

1.12 Europejskie sieci otwartych okręgów technologicznych są w praktyce niezbędne dla osiągnięcia następujących celów:

- wyższej jakości pracy, a więc także rozwoju pracowników dzięki powierzeniu im większej odpowiedzialności, większemu zaangażowaniu i nowej dojrzałości kulturowej;
- rozpowszechnienia technologii i know-how oraz przyspieszenia procesu przekształcenia innowacyjnych zastosowań w sukces rynkowy;
- zapewnienia lepszych i lepiej wykwalifikowanych pracowników oraz pobudzenia procesu tworzenia nowych, bardziej zróżnicowanych profili zawodowych;
- promowania większej świadomości ochrony środowiska oraz ochrony lokalnych obszarów, na których działają okręgi oraz określenia środków na promocję zrównoważonego rozwoju w aspekcie społecznym, gospodarczym i ochrony środowiska;
- zwiększenia spójności gospodarczej i społecznej oraz ulepszenia zarządzania na tym obszarze: celem jest skodyfikowanie ogólnie przyjętych zasad oraz języka, a także stworzenie społeczności rozwijającej się w stałym cyklu uczenia się od siebie nawzajem;
- skonsolidowania i rozwinięcia stałych, praktycznych sieci komunikacji i współpracy, łączących firmy, pracowników, wynalazców, społeczności, instytucje państwowe i prywatne, świat finansowy, uniwersytety i inne placówki oświatowe, systemy komercyjne i marketingowe oraz wiele innych podmiotów uczestniczących w rozwoju regionalnym;
- umocnienia wśród ludzi młodych naturalnego poczucia inicjatywy oraz ducha przedsiębiorczości;
- rozwinięcia tkanki przemysłowej i dystrybucyjnej nowej poszerzonej Europy w zharmonizowany i konkurencyjny sposób oraz przyspieszenia jej pełnej integracji z nowym, większym, jednolitym rynkiem.

1.13 W gospodarce światowej o coraz bardziej globalnym charakterze, **rozwój Europy opartej na wiedzy** ma poważne konsekwencje dla porządku krajowego, regionalnego i lokalnego, a także dla równowagi międzynarodowej. Konsekwencje te związane są z szybkim pozyskaniem i zastosowaniem nowych technologii, międzynarodową rekrutacją wykwalifikowanych zasobów ludzkich, a także możliwością decentralizacji organizacji procesu produkcji i dystrybucji, przy jednoczesnym zagwarantowaniu, że pozostanie on spójny i elastyczny oraz zachowa wysokie standardy jakości.

1.14 **Globalizacja** i prawie jednoczesne pojawienie się oraz rozwój **technologii sieciowych** przyniosły, krótko-, średnio- i długofalowe zmiany w gospodarce produkcji, a w szczególności w gospodarkach okręgów.

1.15 Obecne okręgi wykształciły już **otwartość** na nowe rynki oraz wsparły niedawne zmiany polityczne, o czym świadczy coraz częstsze przenoszenie produkcji, do czego zachętę stanowią warunki środowiskowe panujące w niektórych krajach, a także wsparcie w formie coraz szybciej rozwijającej się komputeryzacji.

1.16 Średnio 50 % produkcji okręgów w UE-25 przeznaczonych jest na rynki zagraniczne. Dlatego też okręgi posiadają umiędzynarodowioną strukturę przemysłową, a ich oczekiwania co do sprzedaży wiążą się coraz bardziej z rynkiem międzynarodowym.

1.17 Musi nastąpić przejście od internacjonalizacji do globalizacji:

- oprócz wprowadzenia produktu na rynki zagraniczne, **globalizacja** musi obejmować różne **etapy procesu produkcyjnego**;
- należy **wesprzeć system wyszukiwania informacji** na temat tradycyjnych i nowych rynków, dotyczący potencjalnych partnerów zagranicznych oraz potencjału obszarów leżących poza obecnymi granicami, aby wspomóc politykę przenikania rynku oraz ewentualne spółki;
- należy zróżnicować zakres „zagraniczny”, zarówno w kategoriach lokalizacji produkcji, jak i punktów sprzedaży, tworząc **strategie rozwijania sieci i wspólnej działalności**, aby zaangażować pozostałe obszary działania i ich szczególne cechy charakterystyczne; należy tego dokonać nie tylko z perspektywy gospodarczej, ale przede wszystkim z myślą o źródłach innowacji, badaniach, nowych projektach i pomysłach, mając zawsze na uwadze aspekty przemysłowe, finansowe, organizacyjne i szkoleniowe;
- niezbędne jest **wykorzystanie w największym możliwym stopniu tożsamości kulturowej** poszczególnych obszarów, aby w pełni wykorzystać ich integrację i włączenie do sieci europejskiej;
- aby sprostać nowym wyzwaniom konkurencyjności sprawą zasadniczą staje się rozwój stałego szkolenia i zdobywanie nowych umiejętności zawodowych ⁽¹⁾.

1.18 Poszerzenie granic geograficznych, powodowane korzyściami gospodarczymi i umożliwione wsparciem technologicznym, rozluźniło więzy bliskości terytorialnej, które niegdyś definiowały okręgi przemysłowe i stanowiły podstawę ich siły. Doprowadziło to do pojawienia się wiodących przedsiębiorstw, których ramy odniesienia w kategoriach rynków sprzedaży i dostaw odeszły od podstaw terytorialnych na rzecz podstaw wirtualnych opartych głównie o strategie korzyści gospodarczych.

⁽¹⁾ Patrz COM(2004) 474 końcowy z 14.07.2004 i Opinia CESE 139/2005 z 10.02.2005, sprawozdawca: Christoforos Koryfidis

1.19 W chwili obecnej na europejskie **okręgi przemysłowe** zwraca się szczególną uwagę, gdyż przechodzą one bardzo delikatną fazę. Rozwiązać muszą one **dwa rodzaje problemów**:

- otwarcie i konkurencja ze strony nowych rynków (wśród których największe zagrożenie stanowią kraje azjatyckie);
- potrzeba reorganizacji oraz odnowienia stosunków między przedsiębiorstwami, także poprzez wprowadzenie nowych technologii oraz nowej ukrytej wiedzy lub skodyfikowanej wiedzy.

1.20 **Nowa konfiguracja modeli konkurencyjnych na rynku globalnym** narzuca poważne zmiany. Nowe, zintegrowane platformy i sieci zajmować się muszą zagadnieniami związanymi z badaniami i innowacjami, projektowaniem nowych produktów i procesów produkcyjnych, zarządzaniem nowymi, lepiej wykwalifikowanymi zasobami ludzkimi, nowymi materiałami, promocją, marketingiem, finansowaniem, kredytowaniem, logistyką oraz zarządzaniem obsługą rynku i klienta.

1.21 Na **szczeblu międzynarodowym**, zjawisko okręgów i klastrów przemysłowych jest najbardziej charakterystyczne dla **Ameryki Północnej**, gdzie ich liczba od wybrzeża Oceanu Spokojnego do Oceanu Atlantyckiego uległa z wielokrotności, wśród nich są na przykład: Dolina Krzemowa, klastr przemysłowy San Diego oraz Trasa nr 128. Jakkolwiek różne pod względem poziomu rozwoju przemysłowego, okręgi takie istnieją również w **Ameryce Łacińskiej**: w Meksyku (klastr Guadalajara), w Brazylii (Dolina Sinos) i w Urugwaju (klastr Meat). W przypadku **Azji** znaczące przykłady odnaleźć można w Indiach (klastr Agra, klastr Tiruppur oraz klastr Ludhiana), w Pakistanie (klastr Sialkot), w Korei Południowej (klastr Consumer Microelectronics Assembly) oraz Indonezji (klastr Central Java). Zjawisko okręgów pojawiło się nawet w **Afryce**, pewna ich liczba znajduje się nawet w krajach obszaru Afryki subsaharyjskiej.

1.22 W **Europie**, poza licznymi przykładami we Włoszech, najważniejsze znaleźć można we Francji, gdzie w związku z tym w 1998 r. powstał Francuski Klub Okręgów Przemysłowych oraz w Niemczech, gdzie istnieje ponad 50 „Raumordnungsregionen”, a w Badenii-Wirtembergii powstała bardzo ważna inicjatywa. Brytyjskie przykłady są również bardzo ważne (w szczególności klastr Cambridge High-Tech, klastr Motor Sport w Birmingham oraz klastry w Szkocji i pozostałych regionach). Pewne pozytywne przykłady pojawiły się także w krajach skandynawskich, gdzie wielką wagę przykładają do nauki jako kamienia milowego rozwoju, do czego przyczynia się bliskość. W nowych państwach członkowskich

znaczące przykłady znaleźć można w regionach takich krajów, jak np. Czechy, Węgry, Polska, Słowenia, Malta i kraje bałtyckie.

2. Definicje i zagadnienia nierozstrzygnięte

2.1 Ujęcie w **pojedynczej definicji** tak zróżnicowanego, dynamicznego i różnorodnego w skali światowej zjawiska, jak zjawisko okręgów sprawia trudności.

2.2 Ogólnie rzecz biorąc okręgi przemysłowe można zdefiniować jako lokalne, **jednolite systemy produkcyjne, charakteryzujące się silną koncentracją przedsiębiorstw przemysłowych, głównie małych i średnich rozmiarów, o wysokim poziomie specjalizacji produkcyjnej.**

2.3 Raport końcowy grupy ekspertów ds. Klastrów i Sieci Przedsiębiorstw w ramach DG ds. Przedsiębiorczości Komisji Europejskiej ⁽¹²⁾, definiuje **okręgi** jako:

„Grupy niezależnych przedsiębiorstw instytucji powiązanych, które:

- *współpracują i konkurują ze sobą,*
- *koncentrują się w jednym lub kilku regionach, choć klastr może mieć zasięg globalny,*
- *specjalizują się w konkretnej dziedzinie, łączą je wspólne technologie i umiejętności,*
- *są tradycyjne bądź oparte na nauce,*
- *klastry mogą być zinstytucjonalizowane (posiadają odpowiedniego dyrektora klastru) lub niezinstytucjonalizowane,*
- *klastr ma pozytywny wpływ na: innowacyjność i konkurencyjność; rozwijanie umiejętności i informacje; rozwój i długofalową dynamikę działalności gospodarczej”.*

2.3.1 W ostatnich dziesięcioleciach okręgi, które na początku swego istnienia stanowiły zachętę do tworzenia i rozwoju działalności produkcyjnej w sektorze przemysłowym i usługowym na obszarach o specyficznej charakterystyce gospodarczej, **w dużym stopniu rozwijały się samodzielnie**, koncentrując swoje działania na konkretnych sektorach, w których zdobyły i rozwinęły bardzo znaczącą przewagę konkurencyjną. Potrzeba osiągnięcia jeszcze wyższych standardów jakości i bezpieczeństwa skłoniła przedsiębiorstwa okręgów do skoncentrowania się na coraz bardziej specjalistycznych niszach rynkowych, o czym świadczy bardzo wysoka jakość ich produktów.

2.4 **Okręgi** to nie tylko grupy przedsiębiorstw wyspecjalizowanych i położonych na określonym obszarze, są to **grupy przedsiębiorstw działających według zasad zespołowych**. Każda grupa współpracuje nad projektami i razem konkuruje, podczas gdy obszar lokalny, daleki od pełnienia roli tła, na którym przedsiębiorstwa działają i prowadzą produkcję, jest jednostką promującą integrację społeczną i gospodarczą, a także integrację pod względem cyklu produkcyjnego. Ścisłej rzecz ujmując, obszar lokalny stanowi skarbiec tradycji produkcyjnych i wiedzy praktycznej.

⁽¹²⁾ Por. Raport końcowy grupy ekspertów ds. klastrów i sieci przedsiębiorstw, str. 9 – Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Przedsiębiorczości, projekt mapy 2002.

2.5 **Przyspieszenie** przekazywania informacji oraz możliwość eksploracji całej gamy dostaw w krótkim okresie czasu, zarówno ułatwiły pracę przedsiębiorstw, jak i zmusiły je do adaptacji. **Równowaga wewnątrz okręgów uległa zmianie.** Pojawienie się i konsolidacja **nowych modeli** technologicznych objęły cały łańcuch produkcyjny, mając wpływ na profile zawodowe, organizację pracy, rozwój pracowników oraz obszary wzrostu.

2.6 Coraz częściej okręgi są powiązane i zintegrowane z **wyspecjalizowanymi centrami usług, szkołami zawodowymi, uniwersytetami, parkami technologicznymi i ośrodkami badawczymi** na obszarze lokalnym. Jakość dostarczonego produktu, kluczowy czynnik przetrwania przedsiębiorstw okręgu, opiera się głównie na ich zdolności połączenia istniejących tradycji produkcyjnych z zapotrzebowaniem na innowację i specjalizację, wyrażanym lub postrzeganym przez rynek.

2.7 Coraz częściej też **internacjonalizacja produkcji** wymaga, aby przedsiębiorstwa inwestowały w sieć ponadnarodową. Kiedy sieć, w ramach której zamierzają budować przewagę konkurencyjną wykracza poza sferę lokalną, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz przedsiębiorstwa wielonarodowe muszą mieć możliwość wsparcia się odpowiednim zapleczem technologicznym, aby były one zdolne gromadzić i przetwarzać wiedzę oraz polegać na odpowiedzialnych i posiadających motywację pracownikach.

2.8 **Zwiększona integracja rynkowa** wpływa niekorzystnie na przedsiębiorstwa przyzwyczajone do działania na rynkach ograniczonych, natomiast innym, szczególnie bardziej dynamicznym małym i średnim przedsiębiorstwom, daje ogromne szanse na nowe rynki zbytu. **Poważne zmiany technologiczne** nie zawsze działają na korzyść większych firm. Często **gospodarka sieciowa** neutralizuje czynniki takie, jak rozpowszechnienie geograficzne lub dostępność niezależnej sieci dystrybucji, tym samym likwidując niektóre z tradycyjnie słabych stron małych i średnich przedsiębiorstw. Muszą jednak być one w stanie w pełni wykorzystać, przy wsparciu ze strony ośrodków świadczących pomoc i usługi, szanse stworzone przez postęp technologiczny.

2.9 Internet częściowo przewyciężył ograniczenia geograficzne. Łączy komputerowe **zapewniają spełnienie tak podstawowych potrzeb, jak szybka wymiana informacji czy możliwości monitoringu**, które zwykły zależeć od skrócenia czasu podróży.

2.10 Choć istnieje o wiele więcej możliwości, a wybór działań jest o wiele szerszy niż wcześniej, Internet nadal nie może konkurować z kontaktem bezpośrednim. Kontakty osobiste, oparte na wiedzy i doświadczeniu, są nadal niezastąpione. Choć Internet częściowo zlikwidował odległości geograficzne i zmienił strukturę okręgów, pobudzając okręgi do rozszerzenia współpracy z **podmiotami spoza ich lokalnych (a często krajowych) granic, związek oparty na zaufaniu** między zainteresowanymi stronami jest nadal niezbędny.

3. Od okręgów do europejskich metaokręgów opartych na wiedzy

3.1 Tradycyjne okręgi przemysłowe są w coraz większym stopniu łączone, a w pewnych wypadkach przekształcane, w **metaokręgi**. W przeciwieństwie do klasycznych okręgów, metaokręgi zdefiniować można jako **zintegrowane platformy przemysłowe, w obrębie których podmioty sektora technologicznego poszerzają swą działalność na nowe ośrodki przetwarzania wiedzy oraz nauk stosowanych, a w celu rozwinięcia systemów produkcji i dystrybucji koncentrujących się na wspólnych wartościach i strategiach, skupiają swą uwagę poza najbliższym otoczeniem.**

3.2 **Metaokręgi** umożliwiają wykonywanie różnych etapów działalności w geograficznie odległych miejscach, wybranych w oparciu o czynniki ekonomiczne i lokalne możliwości, zachowując jednocześnie poziom produktywności oraz, szczególnie w przypadku produkcji, gwarantując jakość przy pomocy **„nauki poprzez interakcję”**, która umożliwia przejście od reaktywności do proaktywności.

3.3 W miarę postępowania przemiany w metaokręg, okręg musi coraz częściej działać jako laboratorium wiedzy. Polityka niezbędna do wsparcia **zmiany pozycji okręgu wewnątrz globalnego systemu**, musi być prowadzona przez instytucje publiczne, w szczególności przez władze lokalne i regionalne, a przede wszystkim przez przedsiębiorstwa, i musi dotyczyć zasobów ludzkich oraz stopnia innowacji w procesie, który zapewni zaangażowanie kadry kierowniczej organów publicznych i podmiotów prywatnych.

3.4 Metaokręgi ulepszają sieć małych, średnich i dużych przedsiębiorstw, które wzajemnie na siebie oddziałują i zacieśniają współpracę oraz związki gospodarcze z najbardziej zaawansowanymi ośrodkami badań naukowych i technologicznych. Siłami napędowymi są:

- podmioty wiodące, tzn. podmioty zdolne nadawać kierunek rozwojowi sektora;
- inwestycje mające na celu uzyskanie wysokich standardów technologicznych;
- współpraca między przedsiębiorstwami i między przedsiębiorstwami a systemem badawczym;
- motywowanie i szkolenie pracowników na wszystkich poziomach.

3.5 Głównie cztery czynniki pomagają w identyfikacji metaokręgu:

- **wielosektorowość**: podejście oparte na łańcuchu obejmujące całą działalność usługową, obszar badań oraz działania rozwojowe;

- **położenie:** pojęcie bliskości geograficznej zastąpione jest pojęciem sieci powiązań i maksymalnym wykorzystaniem różnorodnych tożsamości kulturowych partnerów;
- **znaczenie:** sektory reprezentowane w metaokręgach są istotne dla gospodarki i cechują się znaczną liczbą ośrodków produkcji wiedzy;
- **kierownictwo:** w środowisku silnie nacechowanym obecnością małych i średnich przedsiębiorstw występują przedsiębiorstwa wiodące, zdolne nadawać kierunek rozwojowi metaokręgu.

3.6 Proces zrozumienia zjawiska pod kątem planowania **wsparcia dla metaokręgów** jest niewątpliwie skomplikowany i wieloaspektowy, także ze względu na to, iż celem jest wybranie na drodze eksperymentów produkcyjnych obszarów doskonałości, o silnych istniejących lub potencjalnych związkach ze światem badawczym, produkcją i innowacjami, o czym już wspomniano w odniesieniu do definicji metaokręgów. Zrozumienie tych zjawisk jest jednak trudne, ponieważ badania empiryczne tego zagadnienia są nieliczne, a dokumentacja statystyczna niewielka.

3.7 Proces planowania musi obejmować wszystkie elementy niezbędne do ulepszenia analizy **właściwości metaokręgów:**

- identyfikacja i określenie ilości **tradycyjnych podmiotów:** przedsiębiorstw działających w wyspecjalizowanych sektorach produkcji, wytwarzających surowce i półprodukty, obrabiarki lub usługi produkcyjne; składników sektora; wskazanie wiodących specjalizacji każdego sektora; modeli transferu technologii między przedsiębiorstwami;
- identyfikacja i określenie ilości **nowych podmiotów systemu:** uniwersytetów; ośrodków badań naukowych; usług technologicznych dla przedsiębiorstw; komunikacji i marketingu; identyfikacja podmiotów wiodących; stosunków i interakcji z łańcuchem produkcyjnym; modeli transferu technologii oraz współpracy;
- **analiza porównawcza na szczeblu krajowym i międzynarodowym,** aby: wskazać zbliżone systemy produkcji; ocenić w odpowiednim kontekście makrodynamikę; ocenić strategię rozwoju wdrożone przez władze w konkretnym kontekście, a także ocenić systemy stosunków państwowo-prywatnych oraz związków na linii uniwersytety-ośrodki badawcze-przedsiębiorstwa;
- ocena **konkurencyjności sektorów metaokręgów i potencjału systemu;** przeprowadzenie analiz SWOT metaokręgów, ze szczególną uwagą na słabe strony i zagrożenia;

- identyfikacja **wytycznych do działań interwencyjnych:** polityka i działania dotyczące badań, inwestycji, internacjonalizacji i konkurencyjności rynków zagranicznych;
- ustalenie stopnia szkolenia i objęcia nim pracowników zatrudnionych w okręgach na różnych poziomach.

3.8 Przejście do systemu zarządzanego wiedzą stwarza poważne **problemy z zarządzaniem:**

- przekształcenie okręgu w rodzaj otwartej sieci, lub lokalnej sieci włączonej w globalne sieci produkcji, dystrybucji i wykorzystania wiedzy, wymaga od przedsiębiorstw okręgowych odejścia od starego systemu **podziału pracy w oparciu o produkcję**, który w ich przypadku się sprawdził, na rzecz **systemu opartego na wiedzy, obejmującego wszystkich pracowników oraz kadry kierownicze sektora publicznego i prywatnego na wszystkich szczeblach.** Podczas, gdy pierwszy z nich skupia się na zdolności zarządzania praktycznymi działaniami produkcyjnymi, podstawowym zasobem drugiego jest **zdolność zarządzania globalnym przepływem informacji**, celem czego jest komunikacja z wykorzystaniem języka naukowego lub technologicznego, a także **zarządzanie kompleksowymi modelami organizacyjnymi**, w obliczu konieczności reinwestowania przez okręg w **kształcenie zawodowe oraz w wiedzę ustrukturyzowaną;**
- główne procesy interakcji to **więzy między przedsiębiorcami danego okręgu oraz pomiędzy przedsiębiorcami a pracownikami oparte na współpracy i zaufaniu**, pluralistyczna organizacja procesu produkcji oraz współpraca między przedsiębiorstwami oraz między przedsiębiorstwami a samorządami terytorialnymi. Kluczowym elementem jest wartość pojęcia **kapitału społecznego w obrębie systemu okręgu**⁽¹³⁾, a także sposób, w jaki kierunki polityki reagują na stopniowe rozproszenie tego kapitału oraz degenerację dynamicznego systemu lokalnych interakcji;
- okręg obejmuje szeroką gamę ambicji, frustracji, konkurencji, naśladownictwa i współpracy, charakteryzującą całą **wspólnotę.** Jest on ukształtowany w taki sposób, by karać niekorzystne praktyki, a nagradzać poprzez udzielenie **oficjalnej aprobaty** te, które przyczyniają się do rozwoju okręgu.

3.9 **Nowe struktury usług, działające jako więź poznawcza pomiędzy kontekstem lokalnym a sieciami globalnymi** wydają się wreszcie nabierać znaczenia. Powstają nowe agencje, dostosowane do potrzeb przedsiębiorstw lokalnych i oryginalnych mechanizmów konkurencji oraz współpracy, stworzone w taki sposób, by ułatwiać rozwój kontekstu produkcyjnego.

⁽¹³⁾ Badania ankietowe pracowników zatrudnionych w okręgach wskazują na silne poczucie uczestnictwa i motywację pracowników widoczne nawet na najniższych poziomach (Region Lombardii, preambuła do ustawy o metaokręgach, 2004).

4. Okręgi w USA i okręgi na poziomie międzynarodowym

4.1 Jeśli chodzi o doświadczenia północnoamerykańskie, według niektórych szacunków już w połowie lat 90-tych w USA istniało około 380 okręgów/klastrów, działających w różnych sektorach produkcji i usług, i obejmujących 67 % ludności czynnej zawodowo oraz 61 % produkcji USA⁽¹⁴⁾. Wiele takich sektorów zrodziło się z kryzysu produkcji regionalnej, jak w przypadku kalifornijskich klastrów San Diego powstałych w wyniku restrukturyzacji sektora obronnego. Skorzystały one z istotnej roli, którą władze stanowe i lokalne odegrały w zainicjowaniu procesu, od tamtego czasu przejętego również przez sektor prywatny. Dla przykładu, w Arizonie komisja rządowa zainicjowała wśród lokalnych uniwersytetów akcję mającą na celu identyfikację okręgów lokalnych, grupując główne podmioty sektora prywatnego i tym samym promując stworzenie organizacji regionalnych w celu dokonania oceny i skonfrontowania się z trudnościami oraz możliwościami poszczególnych okręgów. Podobne inicjatywy podjęto w innych stanach amerykańskich, takich jak Nowy Jork, Minnesota, Oklahoma i Oregon.

4.2 W Kanadzie rząd federalny za kluczowy aspekt swej „strategii innowacji” uznał stworzenie i rozwój opartych na wiedzy, uznanych na całym świecie okręgów przemysłowych. Główne agencje rządowe udzielające subwencji zidentyfikowały inwestycje naukowe dokonane w 27 regionach i miastach całego kraju. W ramach kanadyjskiej strategii innowacji, jednym z głównych celów jest stworzenie do 2010 r. co najmniej 10 uznanych na całym świecie „klastrów technologicznych”. W Kanadzie niejednokrotnie duży instytut badawczy, często uniwersytet, znajduje się w centrum okręgu przemysłowego⁽¹⁵⁾.

4.3 W Azji i Ameryce Łacińskiej przykłady są bardzo zróżnicowane. Zarówno w Indiach jak i w Chinach istnieją okręgi. W Pakistanie presja wywołana przez nowe dążenie do konkurencji spowodowane liberalizacją rynku i globalizacją, uwydatniła tendencję do współpracy z konsorcjami przemysłowymi oraz do korzystania z ich usług w celu sprostania światowym standardom zapewnienia jakości. W Brazylii i Meksyku okręgi zmuszone były stawić czoła międzynarodowej konkurencji cenowej z powodu inwazji Chin na rynku północnoamerykańskim. Konkurencja ta doprowadziła do większej integracji pionowej z jednej strony, z drugiej zaś do większego zróżnicowania okręgów.

4.4 W Nowej Zelandii władze lokalne podjęły różne inicjatywy, aby promować okręgi przemysłowe. Jednocześnie w Australii pojawiło się wiele inicjatyw oddolnych, jak inicjatywy władz lokalnych w Adelajdzie, Cairns i Hunter Valley, dzięki

⁽¹⁴⁾ Por. OECD *Promocja Przedsiębiorczości oraz Innowacyjnych MŚP w Gospodarce Globalnej 2004 – Druga Konferencja Ministerialna OECD nt. MŚP*, Istambuł 3-5 czerwca 2004 r.

⁽¹⁵⁾ Por. Kanadyjska Fundacja Innowacji, J. Adam: *Finansowanie badań: klucz do klastrów*, 2003.

którym dokonano identyfikacji grup przedsiębiorstw, rozwinęto między nimi dynamikę związaną w ich potrzebami, a w pewnych przypadkach zabezpieczono również dotacje rządowe na badania, usługi konsultingowe i sekretarskie.

5. Obecna sytuacja i instrumenty w Unii Europejskiej

5.1 W wielu częściach Europy polityka przemysłowa, do niedawna nakierowana na politykę i inicjatywy sektorowe, zaczęła się również skupiać na obszarach lokalnych w celu utrzymania warunków, które przyczyniły się do sukcesu **marek „Wyprodukowano w ...”** na całym świecie. Często jednak lokalne systemy produkcji napotykały na trudności ze znalezieniem właściwych odpowiedzi z punktu widzenia organizacji i zarządzania. W konsekwencji pojawiły się nowe rodzaje pomocy, nie skierowane już do poszczególnych przedsiębiorstw, ale skoncentrowane na całym systemie lokalnym.

5.2 **Władze lokalne, wraz z uniwersytetami, instytutami badawczymi, stowarzyszeniami biznesu i instytucjami kredytowymi**, zaangażowane są w zapewnianie środków, których celem jest rozpowszechnianie innowacji, promocja jakości, pobudzanie sprzedaży produktów lokalnych, a także generowanie projektów systemowych dzięki inicjatywom ukierunkowanym na kontakty gospodarcze.

5.3 Okręgi przemysłowe zostały już **prawnie uznane w różnych krajach europejskich** (na przykład we Włoszech na mocy ustawy 317/1991) i ogólnie postrzegane jako prawdziwy sukces gospodarczy tych państw. Dotyczy to w szczególności Włoch. Pomimo tego faktu dokładne sprecyzowanie ich położenia przysparza trudności, zaś oficjalne dane na temat ich liczby lub sektorów specjalizacji nie sumują się.

5.4 Inicjatywy mające promować okręgi podejmowano na szczeblu regionalnym we Włoszech (w Piemontcie, Lombardii, Wenecji, Emilia Romagna i Toskanii), w Hiszpanii (w Katalonii i Walencji), oraz w Niemczech (np. inicjatywy BioRegio, Exist i InnoRegio). We Francji, DATAR⁽¹⁶⁾, międzyresortowy departament podlegający bezpośrednio premierowi, sformułował konkretną politykę wspierającą rozwój lokalnych systemów produkcyjnych (SPL), będących częścią Francuskiego Klubu Okręgów Przemysłowych. W Szkocji, Walii i Irlandii Północnej istnieje wiele przykładów okręgów.

5.5 Państwa skandynawskie również wykształciły własne podejście do polityki wobec okręgów. W Danii metoda okręgów miała poważny wpływ na politykę gospodarczą kraju, zaś w Finlandii promocja okręgów miała wpływ nie tylko na politykę gospodarczą, ale i na badania naukowe, technologiczne i kształcenie.

⁽¹⁶⁾ DATAR: Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

5.6 W nowych państwach członkowskich zainicjowano od 2000-2001 r. różne programy rozwoju okręgów. W Czechach powstał program „współpracy”. Węgry zainicjowały program NFT GVOP, który przewiduje rozwój parków przemysłowych⁽¹⁷⁾, wywodzących się z NGO⁽¹⁸⁾ pod nazwą Stowarzyszenie Parków Przemysłowych na Węgrzech. Obecnie Węgry dysponują 165 parkami przemysłowymi, których udział w zatrudnieniu w przemyśle wynosi 18 % a w wywozie towarów przemysłowych 28 %. W okresie 1997-2003 Węgry zainwestowały w parki przemysłowe sumę 46 mln 182 tys. euro⁽¹⁹⁾. W Zachodnim Kraju Zadunajskim został zainicjowany program PGK⁽²⁰⁾, zaś w Polsce program klastrów przemysłowych/sieci MŚP. W 2000 r. Słowenia wprowadziła trzyletni program rozwoju okręgów, obejmujący ponad 500 przedsiębiorstw i 50 instytucji. W państwach nadbałtyckich aktualnie prowadzonych jest ponad 130 projektów pilotażowych i próbnych. Maltańskie samorządy lokalne wdrożyły strategię wspierającą kluczowe okręgi w sektorach takich, jak zdrowotny, oceanograficzny, technologii informacyjnej, lotnictwa i usług. Także kraje kandydujące mogą poszczycić się znaczącymi przykładami, jak na przykład region Timisoara w Rumunii. W Bułgarii w ramach programu Phare „Budowanie zdolności instytucjonalnych na rzecz przyspieszonego wzrostu sektora MŚP w Bułgarii” określono w 2001 r. pięć potencjalnych okręgów. Z myślą o ich dalszym rozwoju ministerstwo gospodarki podjęło decyzję o utworzeniu specjalnej krajowej agencji zarządzającej ich rozwojem.

5.7 W Holandii metodę okręgów włączono bezpośrednio do polityki i programów rządowych, natomiast w Austrii wdrożono konkretne linie postępowania mające umocnić więzy między instytucjami badawczymi a sektorem prywatnym, ograniczając przeszkody prawne i administracyjne, promując określone okręgi oraz tworząc ośrodki kompetencji.

5.8 Polityka promocji okręgów wymaga systematycznego i zintegrowanego podejścia, uwzględniającego związki między przedsiębiorstwami, sektorami przemysłu, a także między przedsiębiorstwami, instytucjami i samorządami lokalnymi. Stosując takie podejście, **sektor prywatny powinien stanowić siłę napędową inicjatyw, natomiast sektor państwowy powinien działać jako element ułatwiający i katalizujący.**

5.9 „System okręgów” leży u podstaw różnorodnych form **poziomej integracji przedsiębiorstw**, począwszy od więzi między przedsiębiorstwami głównymi i pomocniczymi, a skończywszy na outsourcingu w ramach sektora. Integracja ta wytacza ścieżki dla utrzymania **wysokiego stopnia elastyczności**, a także zabezpieczenia, dzięki zintegrowanej produkcji, gospodarek o skali typowej dla dużych przedsiębiorstw. Dzieląc na mniejsze części różne etapy przetwarzania, region jest w stanie samodzielnie przeprowadzić wszystkie etapy łańcucha produkcyjnego w obrębie sektora swojej działalności. Kosztami

⁽¹⁷⁾ Minimalna powierzchnia parku wynosi 25 tys. metrów kwadratowych. Infrastrukturą i działalnością gospodarczą parku zarządza spółka. W projekcie uczestniczy zarówno sektor publiczny jak i prywatny, niestety bez udziału banków i instytucji finansowych.

⁽¹⁸⁾ NGO – organizacja pozarządowa

⁽¹⁹⁾ Źródło: Janos Toth, członek EKES.

⁽²⁰⁾ PGK: Pannon Gazdasági Kezdeményezés

produkcji można tym samym zarządzać w sposób elastyczny zaś do wymagań rynkowych można się łatwiej dostosować.

5.10 Sukces produktów regionalnych na rynkach międzynarodowych jest także wynikiem ich ogromnej **zdolności innowacyjnej i stałych badań nad ich ulepszeniem**. Zachęcają do tego konkurencja między przedsiębiorstwami każdego z okręgów oraz **interakcja z lokalnymi uczelniami i/lub instytucjami akademickimi**. W wyniku tego współdziałania, nawet sektory zwykle uznawane za mniej rozwinięte z technologicznego punktu widzenia, jak przemysł tekstylny i odzieżowy, stały się bardziej konkurencyjne na rynku międzynarodowym.

5.11 Do chwili obecnej przy określaniu **wskaźników** występowania okręgu brano pod uwagę m.in. takie czynniki jak: liczba przedsiębiorstw, specjalizacja sektorowa oraz udział procentowy pracowników w sektorze produkcyjnym. Była to zatem kwestia wartości liczbowych, zgodnie z przesłanką stosowania obiektywnych danych. Jednak takie czynniki jak profil gospodarczy, innowacja produktowa, ogólna strategia przedsiębiorstw oraz, co najważniejsze, element „sieci” powinny być również brane pod uwagę. Ostatni czynnik jest kluczowy zarówno dla określenia pochodzenia struktury okręgu, jak i wskazania przyszłych mocnych stron metaokręgów, przy jednoczesnym dążeniu do zacieśnienia więzi między gospodarką a nauką.

5.12 Na poziomie UE, różnorodne inicjatywy mogą przyczynić się do rozwoju europejskich okręgów technologicznych. Tym niemniej, wciąż **jeszcze nie powstała w pełni zintegrowana polityka** promująca rozwój innowacyjnych sieci okręgów, zgodnie z ponownym wprowadzeniem Strategii lizbońskiej wymaganym przez Radę Europejską na posiedzeniu z 4-5 listopada 2004 r. i zgodnie z zaangażowaniem w jak najszybsze włączenie MŚP w starych i nowych państwach członkowskich do poszerzonego, jednolitego rynku.

5.13 UE-15 miała do dyspozycji **szereg instrumentów wspólnotowych**, które można było wykorzystać do promowania rozwoju i tworzenia opartych na wiedzy sieci okręgów. Instrumenty te należą głównie do takich kategorii, jak: polityka regionalna, polityka badań i rozwoju, polityka gospodarcza i polityka innowacji, polityka społeczeństwa informacyjnego i polityka kształcenia.

5.13.1 **Polityka regionalna** — Dzięki pokaźnym kredytom, polityka badań i innowacji Funduszy Strukturalnych w dużym stopniu pobudziła rozwój regionalny poprzez innowacyjne działania wynikające z art. 10 ERDF, program RIS (Regionalne Strategie Innowacji) oraz takie inicjatywy wspólnotowe, jak Interreg III–C. Natomiast Europejski Fundusz Inwestycyjny oraz Europejski Bank Inwestycyjny proponują „Inicjatywę Rozwoju” jako sposób tworzenia innowacyjnych sieci przez MŚP.

5.13.2 **Europejska polityka badań i rozwoju** — Szósty Program Ramowy badań i rozwoju 2002–2006 stanowi ważne źródło potencjalnej pomocy dla okręgów opartych na wiedzy, szczególnie w zakresie:

- nowych instrumentów, zintegrowanych projektów i sieci doskonałości, tworzonych z myślą o osiągnięciu celów określonych w horyzontalnym priorytecie tematycznym MŚP;
- „badań i innowacji”;
- stypendiów im. Marii Curie dla przedsiębiorstw objętych drugim programem szczegółowym;
- schematu koordynacji ERA-NET;
- działań naukowych i zarządzania dla przewidywań technologicznych.

5.13.3 Plan działania „Więcej badań dla Europy: w stronę 3 % PKB” przewiduje szereg nowych działań na szczeblu krajowym/europejskim. Co więcej, możliwe będzie stworzenie inicjatyw wspierania europejskich okręgów opartych na wiedzy poprzez usługi wywodzące się z programu nawigacji radiowej i satelitarnej Galileo.

Jak jednak podkreślono w ostatnich raportach, w tym zwłaszcza w raporcie na temat zaangażowania małej przedsiębiorczości w realizowanym programie, udział małych przedsiębiorstw może być utrudniony, zwłaszcza gdy chodzi o nowe państwa członkowskie ⁽²¹⁾.

5.13.4 **Polityka przedsiębiorczości** — pod uwagę należy wziąć następujące czynniki w odniesieniu do polityki przedsiębiorczości i innowacji:

- program innowacji i MŚP;
- program RITTS (Regionalne Strategie Innowacji i Transferu Technologii);
- projekty TRIP (Transregionalne Projekty Innowacji);
- działanie pilotażowe PAXIS w celu stworzenia i rozwoju sieci przedsiębiorstw innowacyjnych, a także pozostałe prowadzone obecnie działania pilotażowe, wspierające rozwój sektorowych sieci okręgów przemysłowych;
- Sieć Ośrodków Euro Info.

5.13.5 Wśród ciekawych inicjatyw Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorczości znajdują się inicjatywy rozwoju sieci okręgów oraz przedsięwzięcia w ramach programu IDABC wspierające przedsiębiorstwa i sieci przedsiębiorstw. Inicjatywy

⁽²¹⁾ Patrz komunikat prasowy Cordis, UE zamierza zwiększyć udział MŚP w szóstym Programie Ramowym (14 stycznia 2005 r.) oraz Komisja Europejska, pięcioletnia ocena badań i rozwoju w obszarze IST (technologie społeczeństwa informacyjnego) (17 stycznia 2005 r.)

mające na celu współpracę okręgów przemysłowych nad certyfikacją EMS-EMAS (Eko-Zarządzania i Audytu), finansowane na szczeblu regionalnym, są szczególnie godne uwagi w kontekście wspólnych działań związanych ze zrównoważonym rozwojem, kierowanych przez DG ds. Ochrony Środowiska.

5.13.6 **Polityka społeczeństwa informacyjnego** — w ramach programu eEurope 2005, a dokładniej w ramach inicjatyw eGovernment, eBusiness, eCommerce, eProcurement, sieci szerokopasmowego dostępu do internetu, eInclusion, oraz Go digital, istnieje ogromny potencjał dla projektów mających wspierać sieci okręgów.

5.13.7 **Polityka kształcenia i szkolenia** — różne działania przewidziane w ramach programów Sokrates i Leonardo wykorzystywać można do promocji szkolenia dla sieci opartych na wiedzy, można również zaplanować inicjatywy w ramach programów e-Learning i eEurope 2005.

6. W kierunku nowego, strategicznego podejścia polityki UE do okręgów opartych na wiedzy

6.1 Na wiosennym szczycie Rady Europejskiej w 2004 r. podkreślono, iż: „działania podjęte na szczeblu europejskim stanowią jedynie część sposobu skierowania Strategii lizbońskiej na właściwe tory; liczne reformy i inwestycje, będące obowiązkiem państw członkowskich, jeszcze nie zostały zrealizowane” ⁽²²⁾. Stanowisko to potwierdzono na szczycie Rady Europejskiej 4 i 5 listopada 2004 r., na którym Wim Kok przedłożył swój raport ⁽²³⁾.

6.2 Najważniejsze wyzwania dotyczą trzech kluczowych, strategicznych obszarów wzrostu:

6.2.1 Rozwój transgranicznych sieci inteligentnych: należy go realizować przy pomocy, na przykład, Wspólnotowej Inicjatywy dla Wzrostu, i poprzez nadanie pierwszeństwa inwestycjom w badania, innowacje i kształcenie ustawiczne. Kolejnym ważnym elementem jest identyfikacja nowych profili zawodowych i rozwój umiejętności w ich ramach oraz przyśpieszenie wykorzystania instrumentów współpracy sieciowej zgodnie z szóstym programem ramowym.

6.2.2 Wsparcie konkurencyjności przedsiębiorstw na rynku globalnym a równowaga środowiskowa: częściowo obejmie to rozwój komunikacji szerokopasmowej i sieci o dużej prędkości, niezbędnych dla badań i innowacji (GEANT), a także wykorzystanie pilotażowych zastosowań programu Galileo i rozwój inicjatyw w ramach programu eEurope 2005.

⁽²²⁾ Raport Komisji na wiosennym szczycie Rady Europejskiej *Wdrażanie reform z Lizbony dla rozszerzonej Unii* - COM(2004) 29 końcowy z dn. 20.02.2004.

⁽²³⁾ Patrz przypis 2.

6.2.3 Budowanie „polityki sąsiedztwa”⁽²⁴⁾ w poszerzonej Europie: celem powinno być stworzenie lepiej zakorzenionego i spójnego współdziałania z sąsiadami nowej Europy z myślą o stworzeniu obszaru dobrobytu i bezpieczeństwa poprzez wdrożenie mechanizmów współpracy nad takimi drażliwymi kwestiami, jak zarządzanie wspólnymi granicami, kontrola migracji oraz walka ze zorganizowaną przestępczością.

6.3 We wszystkich krajach UE, szczególnie w nowych państwach członkowskich, istnieje coraz większa świadomość znaczenia sieci okręgów i klastrów przemysłowych jako środków wzmocnienia konkurencyjności i wydajności, poprawy polityki zatrudnienia oraz jakości pracy, a także sprzyjania rozwojowi małych oraz średnich przedsiębiorstw.

6.4 EKES uważa, iż powinna istnieć zintegrowana na szczeblu unijnym polityka mająca na celu stworzenie **Europejskiej platformy** wsparcia dla powstawania nowych, europejskich sieci metaokręgów opartych na wiedzy.

6.5 EKES jest przekonany, iż metaokręgi są rzeczywistym kluczem do sukcesu na globalnym rynku, gdyż mogą one zapewnić MŚP lepszy dostęp do wysokich umiejętności, nowoczesnych, wspólnych usług i nowego zaplecza opartego na wiedzy, lepszego zarządzania spółkami oraz lepiej poinformowanych i dojrzałych pracowników.

6.6 EKES dowodziłby, iż powstanie **Europejskiej platformy dla okręgów** może zapewnić tak bardzo potrzebne, spójne, przejrzyste i łatwo dostępne ramy dla MŚP oraz dla starych i nowych Państw Członkowskich, krajów kandydujących oraz europejskich sąsiadów UE.

6.7 **Europejska platforma dla okręgów** powinna mieć zdolność koordynowania wielu kierunków polityki prowadzonych przez różne DG, obecnie dostępnych instrumentów i działań wspólnotowych.

6.8 Fundusze przeznaczone na tę platformę muszą być wystarczające, aby umożliwić jej wspieranie działań unijnych. Działania koordynowane przez platformę i prowadzone zgodnie ze Strategią lizbońską mogłyby bez wątpienia przyczynić się do rozwoju MŚP, szczególnie bogatych w głęboko zakorzenioną wiedzę ukrytą. Inicjatywy wspólnotowe mogłyby skodyfikować tę wiedzę, przekształcić ją we wspólny fundusz i przenieść ją do sieci europejskich.

⁽²⁴⁾ Proces z Barcelony dla krajów śródziemnomorskich (od 1995 r.); Proces Zjednoczenia i Stabilizacji Zachodnich Bałkanów; umowy o współpracy i partnerstwie z krajami Wspólnoty Niepodległych Państw (były ZSRR).

6.9 Europejska platforma dla okręgów powinna zapewniać ramy programowe dla:

- jeśli będzie to konieczne, nowych inicjatyw europejskich sieci metaokręgów w konkretnych sektorach przemysłu, na przykład inicjatyw stworzenia platform technologicznych w sektorach biochemii, przemysłu lotniczego i aeronautycznego, tekstylnego oraz technologii informacyjnej i komunikacyjnej;
- nowych inicjatyw zaplanowanych w taki sposób, by rozwinąć wspólną wizję strategiczną w celu zbadania przyszłych europejskich możliwości w dziedzinach, w których są obecnie testowane innowacyjne produkty i procesy, przewidując tym samym potencjalny rozwój;
- działania związane z *budowaniem zdolności strategicznej* dla sieci okręgów w nowych i starych państwach członkowskich, krajach kandydujących i sąsiadujących;
- ustalenie związku pomiędzy metaokręgami a polityką zatrudnienia;
- rozwiązania na rzecz rozwoju kulturalnego pracowników w organizacjach okręgowych;
- wymiana najlepszych praktyk sieciowych w oparciu o zharmonizowane kryteria oceny i procedury, z myślą o stworzeniu solidnych podstaw dla obszaru badań i innowacji w poszerzonej Europie, z oceną skutków oraz jasnymi i porównywalnymi informacjami zwrotnymi w celu zgromadzenia odpowiedniej ilości skodyfikowanej i dającej się przekazać wiedzy;
- wspólne działania szkoleniowe dla managerów regionalnych, liderów biznesu oraz managerów systemu finansowania i kredytowania, do wdrożenia we współpracy z decydentami politycznymi i urzędnikami sektora państwowego oraz z członkami kadry kierowniczej władz lokalnych i regionalnych zajmującymi się procesem szkoleniowym;
- utworzenie Katedr Jean Monnet⁽²⁵⁾ zajmujących się nowymi sieciami okręgów opartych na wiedzy, ustanowienie europejskich nagród dla okręgów europejskich, które odniosły największy sukces i których przykład można zastosować gdzie indziej;
- stworzenie systemu stypendiów naukowych dla przedstawicieli okręgów zajmujących się technologią, w celu sfinansowania ich udziału w sieciach naukowców, ekspertów ds. marketingu i audytu technologii;
- rozwój silnej funkcji komunikacyjnej i informacyjnej, opartej na interaktywnym portalu dotyczącym okręgów opartych na wiedzy;

⁽²⁵⁾ Od początku 1990 r. do października 2003 r. Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury zaakceptowała ok. 2500 projektów dydaktycznych na tematy europejskie, w tym 82 europejskie centra doskonałości, 601 katedr i 1560 stałych kursów i modułów. Oferty ich finansowania są publikowane co roku na stronie internetowej: http://europa.eu.int/comm/education/programmes/ajm/index_en.html

- bodźce do korzystania z ekspertyzy i projektów, przy wsparciu ze strony instytutów Wspólnego Centrum Badawczego, a w szczególności Instytutu Studiów Technologii Perspektywicznych w Sewilli;
- ujęcie specjalnej linii budżetowej w siódmym Programie Ramowym (7 PR) dla rozwoju sieci okręgów opartych na wiedzy;
- ujęcie programu działań wspierających rozwój okręgów, w ramach nowej polityki spójności na lata 2007-2013.

7. Zalecenia końcowe

7.1 We wszystkich krajach rozwiniętych postępuje proces dezindustrializacji. W UE udział wartości dodanej w sektorze usług w ogólnym PKB wzrósł do 70 % (w porównaniu z 22 % w przemyśle, 5 % w budownictwie i 3 % w rolnictwie) ⁽²⁶⁾. Nie powinno się jednak tego zjawiska dalej wspierać, gdyż duża część wartości dodanej w sektorze usług służy przedsiębiorstwom bądź też jest przez nie generowana ⁽²⁷⁾: W handlu i transporcie wynosi ona 21,6 %, w sektorze usług finansowych i biznesowych 27,2 %, w administracji publicznej 21,6 % ⁽²⁸⁾.

7.1.1 Polityka będąca w stanie wspierać i szerzyć kulturę zwiększającą doświadczenia okręgów mogłaby niewątpliwie znacznie ułatwić okręgom w całej rozszerzonej Unii konkurowanie z krajami, w których wprawdzie koszty pracy są niskie, ale brakuje dialogu pomiędzy partnerami społecznymi i nie ma poszanowania dla norm bezpieczeństwa i higieny pracy.

7.1.2 W opinii EKES nowa polityka powinna w większym stopniu wykorzystywać przewagę konkurencyjną wynikającą z przyjęcia właściwej i społecznie odpowiedzialnej praktyki prowadzenia działalności gospodarczej ⁽²⁹⁾. Sprawiłoby to, że wszystkie podmioty w miejscu pracy działałyby ze świadomością i odpowiedzialnością, dotrzymywałyby terminów dostaw, ustanowiłyby „godziwą cenę” ⁽³⁰⁾ i zapewniłyby kompetentne punktualne i niezawodne usługi posprzedażne.

⁽²⁶⁾ Źródło: Eurostat, struktura wartości dodanej brutto, 2002.

⁽²⁷⁾ Według Biura Analiz Ekonomicznych, każdy dolar popytu końcowego wydany na towary przemysłowe generuje PKB o wartości 0,55 dolara w sektorze przemyśle i 0,45 dolara w sektorach pozaprzemysłowych. *Manufacturing in America: A Comprehensive Strategy to Address the Challenges to US Manufacturers* http://www.commerce.gov/DOC_MFG_Report_Complete.pdf November 2004 - MANUFACTURE. EUROPEAN COMMISSION.

⁽²⁸⁾ Źródło: Eurostat, ibidem.

⁽²⁹⁾ Zielona Księga na temat społecznej odpowiedzialności biznesu.

⁽³⁰⁾ Zasada „ceny godziwej” została oficjalnie zatwierdzona przez szefów państw i rządów UE na szczycie Rady Europejskiej w Cardiff w 1998 r. „Koszty ochrony środowiska naturalnego muszą znaleźć odzwierciedlenie w cenie produktu i nie mogą nimi zostać obciążone przyszłe pokolenia!” Jednym ze najszybszych sposobów włączenia problemów ochrony środowiska jest ustalanie cen towarów i usług uwzględniających koszty jego ochrony oraz stosowanie mechanizmów rynkowych umożliwiających realizację pozytywnych celów ochrony środowiska.

7.2 EKES wnosi o zintensyfikowanie tworzenia sieci nowych okręgów, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich, aby pobudzić na rynku dobrze poinformowany popyt.

7.3 Przez okres 3 do 4 lat powinno się wypłacać sukcesywnie malejące środki przeznaczone na pokrycie kosztów studiów wykonalności i uruchomienia, kosztów pośrednictwa przy tworzeniu sieci i trwałego rozwoju oraz kosztów badań laboratoryjnych do celów certyfikacji.

7.4 Środowisko technologiczne i stosunki społeczne ulegają szybkim zmianom, w związku z czym potrzebne są instrumenty szkolenia permanentnego ⁽³¹⁾:

- pośredników sieciowych;
- specjalistów ds. marketingu technologicznego;
- animatorów transferu innowacyjno-technologicznego;
- menedżerów metaokręgu.

7.5 Na podstawie swoich doświadczeń EKES wyraża nadzieję, że w dziedzinie metaokręgów można będzie zorganizować kursy oparte na innowacyjności technologicznej. Uczestniczyłyby w nich zainteresowane osoby zarówno z sektora publicznego i jak prywatnego, przedstawiciele świata przemysłu, świata pracy, uniwersytetów i banków. Ich uzupełnieniem mogłyby stać się stypendia szkoleniowe obejmujące wymianę pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym oraz pomiędzy przedsiębiorstwami i instytucjami akademickimi.

7.6 Dyrekcja Generalna ds. Innowacji, która wiele robi na rzecz umieszczenia doświadczeń europejskich w kontekście globalnym, powinna zwiększyć swoje wsparcie dla ustaleń odnoszących się do inicjowania, monitorowania i oceny międzyokręgowego oraz transnarodowego zarządzania foresight'em technologicznym a także systematycznego porównywania (*benchmarking*), w celu stałego powiększania kulturowej i informacyjnej bazy danych o bieżących zmianach i instrumentach ich mierzenia.

7.7 W celu wsparcia ustaleń dotyczących kredytowania, które zawsze były trudnym zagadnieniem we wszystkich państwach Unii, a szczególnie w nowych państwach członkowskich, w EFI ⁽³²⁾ powinien zostać powołany punkt kontaktowy, który poprzez instrumenty gwarancyjne byłby odpowiedzialny za udzielanie gwarancji dla linii kredytowych oferowanych przez banki, instytucje finansowe, konsorcja i spółdzielnie świadczące usługi na rzecz przedsiębiorstwa w metaokręgach.

⁽³¹⁾ Patrz przypis 11.

⁽³²⁾ EFI (Europejski Fundusz Inwestycyjny) utworzono w 1994 r. Ma on dwa główne zadania: wspieranie sieci MŚP i ułatwianie ich kredytowania. Udziałowcami EFI są: EBI, Komisja Europejska i wiele europejskich banków. W ostatnich latach EFI w coraz większym stopniu koncentrował się na wspieraniu małych i mikroprzedsiębiorstw.

7.8 Zdaniem EKES, nowy okręg oparty na wiedzy jest także idealnym środowiskiem dla wypróbowania najbardziej zaawansowanych form społecznej odpowiedzialności biznesu poprzez eGovernment, eBusiness i nowe stosunki B2B, które odgrywają kluczową rolę w międzynarodowym rozwoju sieci okręgowych, przy wsparciu ze strony zdolnych do współpracy wspólnych sieci IDA-bc⁽³³⁾, w ścisłym związku z programem eEuropa 2005⁽³⁴⁾.

7.9 EKES uważa, że istotne jest także działanie Komisji na rzecz utworzenia leksykonu wspólnej terminologii stosowanej przez wszystkie okręgi zaangażowane w programy wspólnotowe oraz europejskiej interaktywnej bazy danych zawierającej spis wszystkich okręgów według sektora i dziedziny działalności.

7.10 W ramach Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorczości można byłoby także utworzyć wspólnotowy ośrodek ds. koordynacji i współpracy pomiędzy okręgowymi przedsiębiorstwami a różnymi instytucjami. Ośrodek ten mógłby m.in. opracowywać i uaktualniać przewodniki „dobrych praktyk”, które byłyby następnie rozprowadzane na poziomie regionalnym.

7.11 Kultura będąca podstawą społecznej odpowiedzialności biznesu postrzega świat biznesu jako społecznie użyteczną wartość, jest natomiast nastawiona negatywnie do biurokracji i towarzyszących jej kosztów, które ograniczają atrakcyjność działania. Inicjatywa „Slid” byłaby użytecznym narzędziem przy przekazywaniu okręgom doświadczeń wyniesionych z programu SLIM⁽³⁵⁾.

⁽³³⁾ Opinia EKES 1610/2003 z 10 grudnia 2003 r., sprawozdawca: Antonello Pezzini (Dz.U. C 80 z 30.03.2004). Tworzenie sieci transgranicznych poprzez wykorzystanie technologii internetowych (IT) stało się kluczowym instrumentem zbliżania do siebie administracji publicznych i wspierania wysiłków w ich współpracy na rzecz nowoczesnej, rozszerzonej i bezpiecznej Europy. Ponadto, badania przeprowadzone przez Komisję wyraźnie wskazują, że inwestycje w tej dziedzinie nakręcają koniunkturę (przynosząc wysoką stopę zwrotu). Wspólnotowa inicjatywa pt. „Wymiana Danych Pomiędzy Administracjami” (IDA) została zainicjowana przez Komisję w latach 1993-1995 jako IDA I (1995-1999). W latach 1999-2004 na inicjatywę IDA II przeznaczono środki wspólnotowe w wysokości 127 mln euro. Z tej sumy ok. 60 % wydano na projekty sektorowe będące przedmiotem wspólnego zainteresowania (PCI), zaś pozostałą część na rozwiązania horyzontalne mające zapewnić zdolność do współpracy i pełną dostępność sieci transeuropejskich.

⁽³⁴⁾ e-Europa 2005: społeczeństwo informacyjne dla wszystkich, Plan działania - Rada Europejska w Sewilli, 21 - 22 czerwca 2002 r. Streszczenie: Plan działania ma na celu zapewnienie przyjaznego środowiska dla inwestycji prywatnych i dla tworzenia miejsc pracy, w celu podniesienia wydajności, unowocześnienia usług publicznych i stworzenia każdemu możliwości uczestniczenia w globalnym społeczeństwie informacyjnym. Program e-Europa 2005 ma w związku z tym za zadanie pobudzanie rozwoju bezpiecznych usług, aplikacji i treści w oparciu o powszechnie dostępną infrastrukturę szerokopasmowego internetu.

⁽³⁵⁾ Program SLIM uruchomiono na początku lat 90-tych z inicjatywy Dyrekcji Generalnej XXIII w celu ograniczenia biurokracji, która w tym okresie była w znacznie większym stopniu cechą małych przedsiębiorstw, niż ma to miejsce obecnie. Doświadczenia programu SLIM dały początek programowi BEST.

7.12 W opinii EKES celowe byłoby utworzenie komórki wsparcia udzielającej porad i pomocy oraz świadczącej inne usługi okręgowym przedsiębiorstwom, które w szybkim tempie stają się integralną częścią europejskich sieci i globalnego rynku.

7.13 Niezbędne jest także ułatwianie uczestnictwa podmiotów okręgowych w projektach przednormatywnych i okołonormatywnych na rzecz promocji postępu technologicznego, realizowanych w ramach CEN, Cenelec, ETSI i NORMAPME⁽³⁶⁾.

7.14 EKES uważa, że istotne jest zwrócenie uwagi piątego programu wieloletniego programu dla przedsiębiorstw i przedsiębiorczości (w okresie 2007-2013)⁽³⁷⁾ na rzeczywistą sytuację i potrzeby okręgów przemysłowych.

7.15 W opinii EKES celowe byłoby, w oparciu o doświadczenia lat ubiegłych, a zwłaszcza w konsekwencji posiedzeń Rady Europejskiej w Lizbonie, Barcelonie i Sewilli, utworzenie europejskiej platformy stałego dialogu, z uwzględnieniem podziału z uwagi na sektor i dziedzinę działalności. Platforma taka jednoczyłaby okręgowych przywódców, władze publiczne, partnerów społecznych, przedstawicieli świata finansów, ośrodków badawczych i organizacji pozarządowych.

7.15.1 EKES jest zdania, że należy zastanowić się nad wspólnotowym uznawaniem europejskich metaokręgów opartych na wiedzy w celu:

- ułatwienia wymiany zarówno wewnątrz jak i na zewnątrz jednolitego rynku;
- umożliwienia połączenia zasobów przez przedsiębiorstwa w różnych krajach;
- udzielenia projektowi okręgowemu prawdziwie europejskiej akceptacji, umożliwiającej bezpośredni dostęp do europejskich inicjatyw i programów.

7.15.2 W związku z powyższym EKES uważa, że wskazane byłoby zorganizowanie przesłuchania publicznego na podstawie obecnej opinii, na który zaproszone byłyby podmioty okręgowe i inne zainteresowane organizacje z różnych okręgów. Jego celem byłoby promowanie współpracy przygranicznej i podkreślenie związanych z nią korzyści, a mianowicie:

- pod względem politycznym: przygraniczna współpraca gospodarcza przyczynia się do integracji europejskiej i korzystnie wpływa na wyniki rynków światowych;

⁽³⁶⁾ CEN - Europejski Komitet Normalizacyjny; Cenelec - Europejski Komitet Normalizacji Elektrotechnicznej; ETSI - Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych; NORMAPME - Europejski Urząd ds. Normalizacji w Rzemiośle i MŚP.

⁽³⁷⁾ Patrz COM(2004) 781 końcowy z 7 grudnia 2004 r. oraz EKES 245/2005.

- pod względem uproszczenia: może ona wskazać nowe formy dostępu do zasobów poznawczych, finansowych i produkcyjnych;
- pod względem ekonomicznym z uwagi na konkurencyjność: europejskie okręgi oparte na wiedzy (EKD) mogłyby utworzyć europejskie konsorcjum, które przyjąłoby wspólnotowy znak jakości;
- pod względem szerokiego zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego: nowe ugrupowania okręgowe powinny obejmować zarówno firmy prywatne jak i władze lokalne, zaś te ostatnie mogą odgrywać ważną rolę katalizatora nowych propozycji;
- pod względem integracji przedsiębiorstw, uniwersytetów i instytucji badawczych, w celu systematycznego wykorzystywania nowych technologii i innowacji.

7.15.3 Konsorcjum EKD powinno pobudzać ducha przedsiębiorczości, odpowiedzialność społeczną, nowe działania oraz rozwój kształcenia ustawicznego, a także zachęcać do tworzenia partnerstw przygranicznych. Powinno ono:

- być swobodnie i łatwo dostępne zarówno dla osób indywidualnych jak i dla podmiotów publicznych i prywatnych;
- być proste, elastyczne i umieć dostosować się do zróżnicowanych potrzeb swoich członków;
- umieć dostosować się do trendów rynkowych;
- zostać utworzone na poziomie UE i obejmować znaczną liczbę państw członkowskich lub stowarzyszonych ⁽³⁸⁾.

7.15.4 Charakter — EKD powinien być podmiotem prywatnym i w związku z tym nie zgłaszać zapotrzebowania na fundusze publiczne.

7.15.5 Koncepcja — EKD powinien podlegać kryteriom podobnym do stosowanych przy zakładaniu konsorcjów w ramach szóstego Programu Ramowego (6PR). Powinien on funkcjonować przez okres pięciu lat (z możliwością przedłużenia) ⁽³⁹⁾ i być wpisany do specjalnego rejestru w ramach platformy EKD utworzonej przez Komisję.

7.15.6 Status prawny — Stosunki z instytucjami wspólnotowymi powinien regulować pojedynczy uznany koordynator EKD, tak jak to ma miejsce w przypadku projektów zintegrowanych i sieci doskonałości w ramach Programów Ramowych.

7.16 Podsumowując, Komitet stwierdza, że doświadczenie zdobyte w okręgach a obecnie koncentrujące się w metaokręgach opartych na wiedzy stwarza znakomite warunki dla:

- wzrostu zatrudnienia;
- poprawy stosunków społecznych w miejscu pracy;
- rozszerzenia kwalifikacji zawodowych pracowników na wszystkich szczeblach;
- zapewnienia bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy;
- rozwoju i rozszerzenia certyfikacji związanej z etyką i ochroną środowiska naturalnego (normy ISO14000 i EMAS);
- lepszego rozwiązywania problemów kredytowych i uwzględnienia wytycznych Basel II;
- poprawy jakości i konkurencyjności produktów wytwarzanych w Europie;
- wspierania i poszerzania możliwości eksportowych;
- umacniania kontroli pracy, pracowników i przedsiębiorstw nad biurokracją.

7.17 Ze wszystkich powyższych względów należy wspierać rozwój metaokręgów i zachęcać do niego na każdym szczeblu, zarówno lokalnym, jak też krajowym czy europejskim.

Bruksela, 6 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽³⁸⁾ Por. Piąty Program Ramowy (5PR).

⁽³⁹⁾ Ograniczony okres akredytacji jest niezbędny dla zapewnienia kontynuacji rozwoju okręgów i uniknięcia niebezpieczeństwa zastojów.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie polityki turystycznej w rozszerzonej UE

(2005/C 255/02)

Dnia 1 lipca 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił przygotować opinię w sprawie polityki turystycznej w rozszerzonej UE

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła opinię dnia 16 marca 2005 r. Sprawozdawcą był **Juan MENDOZA**.

Na 416 sesji plenarnej w dniach 6-7 kwietnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 6 kwietnia 2005 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 83 do 4, przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, w ramach bieżących działań mających na celu sfinalizowanie własnego stanowiska oraz przedłożenie propozycji dla sektora turystyki, przygotowuje obecnie opinię, która uwzględnia nową rzeczywistość rozszerzonej UE, zarówno w ramach już zakończonych procesów, jak i tych przewidzianych na następne kilka lat.

1.2 EKES przygotowywał już opinie dotyczące różnych zagadnień powiązanych z turystyką, ale niniejsza będzie stanowić pierwsze badanie Komitetu na temat wpływu nowej sytuacji w Europie na sektor turystyki oraz jego perspektywy. Co istotne, w prace zostali zaangażowani członkowie z nowych Państw Członkowskich.

1.3 Bez zamiaru poddawania w wątpliwość prac związanych z poprzednimi opiniami, nie można z pewnością stwierdzić, jakie zagrożenia i szanse przyniesie ze sobą nowa rzeczywistość, czy to dla całej Europy, czy dla pojedynczych starych i nowych Państw Członkowskich.

1.4 Podczas przygotowywania niniejszej opinii miano na uwadze cel pozostawiania otwartym na przyjmowanie informacji, uwag i sugestii pochodzących od nowych Państw Członkowskich, jednocześnie uwzględniając stanowiska już ustalone przez Komitet. Podczas konsultacji (tzw. przesłuchania) w Katowicach Komitet mógł liczyć na znaczny i bardzo cenny wkład zarówno ze starych, jak i nowych Państw Członkowskich, które zgodnie uważają turystykę za źródło korzyści gospodarczych, kulturowych i społecznych oraz jako wkład w tworzenie Europy obywateli i tym samym w integrację europejską. Jest to tym bardziej ważne i konieczne ze względu na trwający proces rozszerzenia, który wymaga większych wysiłków na rzecz zbliżenia obywateli UE do siebie i poznania nawzajem swojej kultury. W niedalekiej przyszłości starania o osiągnięcie integracji europejskiej zostaną stopniowo przyspieszone, ponieważ jest to konieczne dla nowych Państw Członkowskich UE. Ludzie, którzy jako turyści odwiedzają inne miejsca, są bez wątpienia w awangardzie integracji europejskiej.

1.5 Niniejsza opinia nie jest próbą zagłębiania się w zagadnienia bieżącej sytuacji i przyszłych perspektyw dla branży turystycznej w poszczególnych państwach, lecz próbą przeanalizowania wspólnych elementów, które mogłyby objąć przyszła

europejska polityka turystyczna. Ma ona także na celu zbadanie i zaproponowanie środków, które przyczynią się do tego, że turystyka będzie siłą napędową rozwoju gospodarczego i społecznego dla wszystkich państw, zgodnie z kryteriami zrównoważonego rozwoju.

1.6 Konstytucja europejska jest nowym czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę w każdej analizie stosunków Państw Członkowskich między sobą oraz między tymi państwami a instytucjami europejskimi. Niniejsza opinia jest próbą zrozumienia, jak rozszerzenie wpływa na turystykę jako całość, oraz w jaki sposób nowe ramy ustanowione przez Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy mogłyby pozytywnie wpływać lub przeszkadzać w pchnięciu naprzód tej siły napędowej rozwoju, jaką jest turystyka w Europie i na całym świecie. Krótko mówiąc, opinia ta ma na celu przejrzenie elementów, które mogłyby wpływać na kształtowanie się europejskiej polityki turystycznej.

1.7 W kontekście stosunków pomiędzy różnymi narodami Europy, pomiędzy obywatelami tej politycznej, gospodarczej i społecznej rzeczywistości, jaką jest Europa, odnajdujemy jedne z najlepszych sposobów, dzięki którym turystyka może przyczynić się do lepszego zrozumienia wszystkich narodów, a w konsekwencji do budowania, spójności i konsolidacji nowej Europy.

1.8 Musimy pamiętać, że turystyka przechodzi obecnie trudny okres z uwagi na różnorodne czynniki, w tym terroryzm międzynarodowy i w konsekwencji konieczność pogodzenia bezpieczeństwa z wolnością, a także światowy kryzys gospodarczy oraz jego reperkusje dla ludzkiej chęci podróżowania, przynajmniej na duże odległości. Turystyka jest narzędziem pokoju na świecie i może być nim nadal w przyszłości.

1.9 Turystyka na całym świecie, a w szczególności w Europie, musi opierać się na rozwoju rzeczywistych wartości kulturowych, a także je współkształtować, zarówno w państwach, z których turyści wyruszają jak i w tych, do których przybywają. Wymiana zwyczajów i kultur, wzajemny szacunek, szacunek dla lokalnego środowiska w jego różnorodnych przejawach ekologicznych, historycznych i społecznych może i musi przyczyniać się do budowania zjednoczonej Europy i świata, w którym państwa wspierają i szanują się nawzajem.

2. Polityka turystyczna w Unii Europejskiej

2.1 Punkty do ogólnej dyskusji o przyszłej polityce turystycznej w rozszerzonej UE.

2.1.1 Polityka turystyczna w Unii Europejskiej a Konstytucja Europejska: Pomimo że turystyka sama w sobie nie stanowi części wspólnej polityki UE, niemniej jednak niektóre europejskie instytucje podejmują środki i działania, które ze względu na ich przekrojowy charakter mają wpływ na turystykę lub polegają na niej jako na instrumencie osiągnięcia niektórych z podstawowych celów UE, takich jak zrównoważony rozwój, zatrudnienie, spójność gospodarcza i społeczna itp. — krótko mówiąc jako na instrumencie zapewnienia lepszej jakości życia dla obywateli Europy.

2.1.2 Sekcja 4 rozdziału 5 Konstytucji dla Europy, zatytułowana „Turystyka” (art. III-281) przedstawia następujące stanowisko wobec turystyki:

„1. Unia uzupełnia działania Państw Członkowskich w sektorze turystycznym, w szczególności poprzez wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw Unii w tym sektorze.

W tym celu działania Unii skierowane są na:

- a) zachęcanie do tworzenia korzystnego środowiska dla rozwoju przedsiębiorstw w tym sektorze;
- b) wspieranie współpracy między Państwami Członkowskimi, w szczególności poprzez wymianę dobrych praktyk.

2. Ustawy europejskie lub europejskie ustawy ramowe ustanawiają szczególne środki przeznaczone do uzupełnienia działań podejmowanych w Państwach Członkowskich służących realizacji celów, o których mowa w niniejszym artykule, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich.”

2.1.2.1 W art. I-17 turystyka została włączona do działań wspierających, koordynujących i uzupełniających:

„Unia ma kompetencję do podejmowania działań wspierających, koordynujących i uzupełniających. Do dziedziny takich działań o wymiarze europejskim należą:

- a) ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego,
- b) przemysł,
- c) kultura,
- d) turystyka,
- e) edukacja, sprawy młodzieży, sport i szkolenie zawodowe,
- f) obrona cywilna,
- g) współpraca administracyjna.”

2.1.3 Ten artykuł traktatu pokazuje, że mimo iż uznaje się gospodarczy charakter turystyki i jej potencjał tworzenia dobrobytu w tym sektorze za pośrednictwem przedsiębiorstw, nie dąży się jednak do jej ogólnoeuropejskiej harmonizacji, a jedynie uznaje się jej funkcję uzupełniającą i koordynującą wobec polityk narodowych. Ponadto, wyraźnie stwierdza się chęć wykluczenia jakiegokolwiek działalności regulacyjnej, którą

można by wykorzystać do harmonizowania tych polityk. EKES jest zdania, że nie wyklucza to, a być może nawet ułatwia, porozumienia co do ustalenia wartości, które określają europejski model turystyki.

2.1.3.1 Traktat mógł być może sięgnąć po bardziej interwencyjonistyczne modele w zakresie turystyki, jednak z lektury i analizy zaproponowanego tekstu wyłania się ostatecznie całkiem pozytywne podejście, zgodne z brzmieniem całego tekstu konstytucji. Fragment traktatu dotyczący turystyki pozwala nadal dążyć do najważniejszych celów, jeśli chodzi o rolę turystyki i możliwości jej poprawienia. Na tej podstawie EKES będzie w przyszłości współpracował z innymi instytucjami i podmiotami w tym sektorze.

2.1.4 Celem niniejszej opinii nie jest analizowanie każdej z polityk opracowanych przez poszczególne Państwa Członkowskie UE i porównywanie modeli na zasadzie: bardziej lub mniej zintegrowane z europejskimi ramami; bardziej lub mniej „nacionalistyczne”; lub w stosunku do modelu turystycznej różnorodności Europy, itd. Jak stwierdzono we wcześniejszej opinii komitetu, turystyka opiera się na wymiarze lokalnym i regionalnym i z niego zwraca się ku poziomowi krajowemu i międzynarodowemu. W czasie ważnych i bogatych w treści konsultacji w Katowicach stwierdzono nie tylko różnorodność działalności turystycznej w poszczególnych państwach członkowskich, ale także istnienie szerokiego zakresu strategii, jakie każde państwo, każdy region i każda społeczność lokalna może wykorzystać do promowania swojego modelu turystyki dziś i w przyszłości.

2.1.5 Przedmiotem niniejszej opinii nie jest również ocenianie tej różnorodności modeli, przy czym należy jednak stwierdzić, że niektóre z nich są bardziej otwarte na współpracę na każdym poziomie, podczas gdy w innych przypadkach dotyczy ona wyłącznie konkurencji na wolnym rynku.

2.2 „Rozszerzenie i turystyka”: wpływ rozszerzenia UE na przemysł turystyczny

2.2.1 Poszerzenie UE tworzy nową rzeczywistość, która przynosi z sobą z pewnością nowe szanse dla całej Europy i naturalnie także dla dotychczasowych i nowych Państw Członkowskich oraz państw kandydujących.

Na tę szansę można spojrzeć z różnych punktów widzenia:

2.2.1.1 Podaż: Jest jasne, że rozszerzenie UE doprowadzi do znacznego zwiększenia już i tak szerokiej oferty turystycznej w Europie, i to nie tylko pod względem czysto ilościowego zwiększenia się celów podróży turystycznych, ale także — co być może jeszcze ważniejsze — pod względem wzrostu wartości poprzez wkład w obszar kultury, dziedzictwa historycznego i środowiska naturalnego. Tutaj ponownie wracamy do konsultacji w Katowicach, gdzie widać było powstałe dzięki nowym państwom członkowskim poszerzenie oferty różnorodnych inicjatyw w obszarze turystyki ekologicznej, kulturowej, a nawet w zakresie turystyki „przemysłowej”. Ten wzrost oferty z pewnością uczyni europejski przemysł turystyczny bardziej konkurencyjnym wewnątrz i zewnątrz wobec innych krajów obu Ameryk, Azji i reszty świata. Nowe państwa członkowskie starają się zresztą poszerzyć swoją ofertę turystyczną,

która jest istotnym elementem ich turystycznego i ostatecznie także gospodarczego rozwoju. Nawet jeżeli ta chęć wzrostu i rozwoju jest jak najbardziej uprawniona i pożądana, nie można zapominać, że wzrost ma granice i musi być zrównoważony, jeżeli także w przyszłości zapewniona ma być ochrona wartości społecznych, gospodarczych i ekologicznych. Doświadczenie innych państw członkowskich z rozwojem turystyki — łącznie z ich sukcesami i porażkami — powinno służyć za przykład — zarówno pozytywny jak i negatywny — przy wyborze modelu rozwoju dla nowych celów podróży turystycznych.

2.2.1.2 Popyt: Towarzyszący rozszerzeniu UE wzrost popytu na usługi turystyczne zostanie bez wątpienia wywołany przez trzy istotne czynniki. Po pierwsze: większa ilość obywateli UE, którzy mają ochotę i potrzebę poznawania innych miejsc i państw, które do tej pory były trudno dostępne, ponieważ albo dana osoba nie była obywatelem Wspólnoty i podróż obarczona była trudnościami albo była obywatelem Wspólnoty i miała problemy z wjazdem do państwa trzeciego. Po drugie: wyższy standard życia, który z pewnością zostanie osiągnięty w nowych państwach członkowskich i który zwiększy gotowość tamtejszych obywateli do podróżowania. I po trzecie: nadzieja, że nowa i lepsza infrastruktura transportowa i komunikacyjna dostarczy zachęty do podróży i turystyki, przemieszczania się w celach zawodowych i osobistych, przez co wzrośnie liczba podróży i rozwinię się powiązany z nimi przemysł turystyczny.

2.2.1.3 Rynek: W wyniku wzrostu podaży i popytu rynek turystyczny po rozszerzeniu stanie się większy i silniejszy. Będzie to miało z pewnością pozytywny wpływ na całą działalność gospodarczą UE, w której turystyka jest przemysłem o dużym potencjale. Trudno wprawdzie przewidzieć, jak rozszerzenie rynku wpłynie na ceny produktów turystycznych, wytwarzane produkty czy zyski przedsiębiorstw; wszystko jednak wskazuje na to, że pozytywne skutki będą przeważać. Na poszerzonym rynku konkurencja będzie wprawdzie większa, jednak aby skutki pozytywne stały się odczuwalne i zwielokrotniły się, jej wzrost musi opierać się na poprawie konkurencyjności przedsiębiorstw i miejscowości turystycznych w UE.

2.2.2 Jednakże aby nowe i znaczne szanse, jakie niesie ze sobą rozszerzenie, stały się rzeczywistością, muszą zostać spełnione różnorodne zasady, kryteria i wspólne reguły, które zapewniają zarówno ogólną rentowność działalności turystycznej, jak i jej społecznie akceptowalną przyszłość. Tego rodzaju kryteria zostały opracowane podczas szczytu w Lizbonie, gdzie wytyczono strategię opartą na celach zrównoważonego rozwoju, społeczeństwa opartego na wiedzy, zatrudnienia i spójności społecznej.

2.2.2.1 Zrównoważony rozwój: EKES w swojej wcześniejszej opinii w sprawie *turystyki ogólnodostępnej i stabilnej społecznie* ⁽¹⁾ — podobnie jak inne międzynarodowe i europejskie instytucje jak Komisja, Parlament itd. — uznał zasady zrównoważonego rozwoju turystyki europejskiej za element

konieczny dla jej wyważonego i efektywnego (w długim terminie) rozwoju. Sto inicjatyw przedstawionych w owym dokumencie stanowi zestaw konkretnych elementów, które mogą przyczynić do osiągnięcia celu zrównoważonego rozwoju.

Wzrost w turystyce będzie stanowił dla nowych państw członkowskich pokusę zwiększenia swojej działalności w sektorze turystyki. Skala i prędkość zwiększania oferty turystycznej muszą być tak ukierunkowane, aby było to do zaakceptowania pod względem gospodarczym, społecznym i ekologicznym. Wymóg zrównoważonego rozwoju w działalności turystycznej nie jest łatwo spełnić, ponieważ stale pojawiają się sprzeczności, a kryteria wdrożenia go w życie różnią się w zależności od zaangażowanych podmiotów.

2.2.2.2 Społeczeństwo oparte na wiedzy: Turystyka może w bardzo konstruktywny sposób przyczynić się do osiągnięcia tego celu strategii lizbońskiej, ze względu na sam charakter tej działalności, opartej na wymianie kulturowej, podróżach do obcych miejsc i zbliżaniu różnych społecznych i kulturowych zwyczajów i rzeczywistości. W szczególności młodym ludziom i zdobywaniu przez nich wiedzy bardzo pomagają podróże, mieszkanie z ludźmi z innych środowisk, przez co stają się bardziej otwarci, tolerancyjni i solidarni. Zdobywanie wiedzy nie jest jedynie kwestią studiów akademickich, ale także zdobywania doświadczenia; może to mieć miejsce w każdych okolicznościach i w każdym wieku, a turystyka stanowi do tego doskonałą okazję.

Technologie informacyjne i komunikacyjne wnoszą znaczny wkład zarówno w tworzenie, jak i konsumpcję produktów turystycznych i z pewnością pomogą uczynić turystykę konkurencyjnym przemysłem dostępnym dla wszystkich.

2.2.2.3 Zatrudnienie: Strategia lizbońska mówi, że Europa powinna przejąć prowadzenie w tworzeniu coraz większej ilości coraz lepszych jakościowo miejsc pracy w ciągu najbliższych kilku lat. Nie może być wątpliwości, że turystyka, która odpowiada 5 % PKB i zatrudnienia w Europie — a nawet do 10 % w niektórych państwach członkowskich — może być źródłem większej ilości lepszych miejsc pracy w powiększonej Europie. Aby było to zrównoważone społecznie, zarówno dotychczasowe jak i nowo tworzone miejsca pracy w sektorze turystyki muszą spełniać podstawowe wymagania jakości, specyficznego szkolenia, stabilności i w szczególności uznawania praw pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin lub pracowników okresowych.

2.2.2.4 Spójność społeczna: Turystyka jest znaczącym instrumentem spójności, poprzez poznawanie innych ludzi i miejsc i tym samym jest elementem pomagającym nadać konkretny kształt idei obywatelstwa poszerzonej Europy. Aby móc dzielić wspólne cele z innymi, konieczna jest wiedza o nich, a turystyka ułatwia jej zdobywanie. Turystyka przyniesie postęp społeczny w powiększonej Europie poprzez poprawienie spójności pomiędzy wszystkimi jej narodami.

(¹) Dz.U. C 32 z 5.2.2004 r.

3. Analiza ogólna polityki turystycznej w powiększonej Europie

3.1 Podstawowym pytaniem, jakie możemy i powinniśmy zadać jest: Czy polityka turystyczna może zostać objęta ogólną wszechstronną polityką przemysłową i gospodarczą dla Unii Europejskiej? Komitet uważa, że odpowiedź musi być i jest twierdząca, jeżeli przez politykę turystyczną rozumiemy zespół kryteriów, celów i instrumentów umożliwiających sterowanie turystyką europejską w kierunku zadowalających poziomów konkurencyjności, tworzenia dobrobytu i zrównoważonego rozwoju. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy mówi, iż działania w tym sektorze powinny wspierać, koordynować i uzupełniać inne polityki europejskie.

3.2 Cechy polityki przemysłowej mające zastosowanie w sektorze turystycznym. Niektóre cechy polityki turystycznej, które mogą być wyprowadzone z ogólnej polityki przemysłowej i gospodarczej UE, są następujące:

3.2.1 **Zatrudnienie i polityka społeczna:** Oprócz bardzo specyficznych cech miejsc pracy w turystyce związanych z jej wyjątkową sezonowością, wszystkie polityki zatrudnienia UE mają w zupełności zastosowanie do zatrudnienia w sektorze turystyki. Biorąc to pod uwagę, wszystkie dodatkowe inicjatywy mające na celu zmniejszenie problemów sezonowości powinny być nie tylko witane z zadowoleniem przez instytucje UE, ale także przez nie wspierane. Nadal jeszcze pozostaje dużo do zrobienia w tym zakresie, ponieważ zatrudnienie okresowe jest nadal uważane za normalne w głównych obszarach turystyki. Zróżnicowanie terminów wakacji/ferii mogłoby przyczynić się do przedłużenia okresu działalności, przez co można by osiągnąć poprawę wykorzystania potencjału infrastruktury turystycznej.

3.2.2 **Jakość:** W ten sam sposób, polityki wspólnotowe mające na celu promowanie jakości i wymogi w dziedzinie przestrzegania jakości w przedsiębiorstwach muszą być zastosowane w sektorze turystyki i prowadzić do poprawy jakości. Ze względu na swój charakter przemysłu usługowego i podstawowy element oparty na usługach dla klientów, turystyka jest bardzo wrażliwa na tę zmienną. Wysiłki wszystkich europejskich podmiotów turystyki w promowaniu jakości powinny być wspierane, koordynowane i uzupełniane, jak zostało powiedziane w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy.

3.2.3 **Badania i rozwój:** Turystyka w szczególności jest na etapie znaczących zmian strukturalnych w sposobie reklamowania i kupowania usług poprzez internet, a pozytywny wpływ, jaki te zmiany będą miały na turystykę, powinny być badane i promowane. Badania i rozwój dotyczące turystyki powinny wchodzić w zakres odpowiedzialności wszystkich instytucji na wszystkich poziomach i wszystkich przedsiębiorstwach.

3.2.4 **Ochrona konsumenta:** Turystyka stanowi działalność gospodarczą, w której istnieją silne powiązania pomiędzy

dostawcami usług a konsumentami. Ogólna polityka ochrony konsumenta UE musi być w całości zastosowana bezpośrednio do sektora turystyki i podnosić odpowiedzialność przedsiębiorstw i konsumentów. Promowanie i rozpowszechnianie etykiet znaku jakości i „eko-etykiet” powinno być wspierane w sektorze turystyki.

3.2.5 **Ochrona środowiska:** Wszystkie europejskie polityki ochrony środowiska mają zastosowanie i przynoszą korzyści przemysłowi turystycznemu. Jeżeli turystyka jest przemysłem opartym o racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych, wszelkie inicjatywy, działania i regulacje mogą jedynie wspierać turystykę dziś i w bliższej i dalszej przyszłości.

3.2.6 **Inne polityki UE:** W ujęciu ogólnym i ze względu na swój przekrojowy charakter, przemysł turystyczny podlega wpływowi wszystkich polityk gospodarczych i przemysłowych UE. Jednakże instytucje powinny uznać strategiczne znaczenie turystyki dla zatrudnienia i spójności społecznej, a polityki wspólnotowe powinny być stosowane w sposób odpowiedni dla sektora turystycznego, na podstawie badań i projektów pilotażowych.

3.2.6.1 **Krótko mówiąc,** polityka turystyczna poszerzonej UE — tak jak jest to przedstawione w Konstytucji Europejskiej, kiedy wejdzie ona w życie — powinna być polityką wspierania i koordynacji oraz uzupełniać wszystkie inne polityki UE powiązane z turystyką. Polityka konkurencyjności przedsiębiorstw, zrównoważonego rozwoju w najszerszym znaczeniu, tworzenia miejsc pracy wysokiej jakości, polityka w zakresie infrastruktury itd. powinny brać pod uwagę turystykę jako kluczową działalność dla rozwoju całej Unii.

3.2.7 **Stosunek do innych działań:** Turystyka działa jak katalizator zwiększający efekty innych działań, takich jak sport, tak jak przeanalizował to EKES w swojej opinii w sprawie „Turystyka i sport: przyszłe wyzwania dla Europy”^(?).

3.3 **Status polityki turystycznej w UE:** Na pytanie, czy turystyce w Europie przypisuje się rolę, wagę i strategiczne znaczenie, na jakie zasługuje z punktu widzenia jej cech jako działalności humanistycznej, gospodarczej i społecznej, można odpowiedzieć z różnych punktów widzenia.

3.3.1 UE, jej państwa, regiony i miasta jako miejsca docelowe światowej turystyki: nowa sytuacja w Europie, wraz z przystąpieniem nowych państw członkowskich, przyniosła w rezultacie szeroki i zróżnicowaną ofertę produktów, pełną kontrastów, z perspektywą przekształcenia Europy w dominujące źródło i punkt docelowy wyjazdów turystycznych. Na przyszłość oczekuje się dalszego, mniejszego wzrostu, ale oczekiwania te są większe niż wobec innych sektorów. Polityka jakości — zapewniająca konkurencyjność i zrównoważony rozwój — musi być podstawą tej oferty; ustanowienie europejskiego znaku lub znaków jakości w turystyce powinno być narzędziem osiągnięcia i przedstawiania tej jakości.

(?) Dz.U. C 157 z 28.6.2005.

3.3.2 Środki instytucjonalne, które musiałyby zostać przyjęte w celu opracowania polityki turystycznej dla Europy jako całości.

3.3.2.1 Uznaje się, że instytucje europejskie, łącznie z Komisją i Parlamentem, wykonują stałą pracę w celu koordynowania środków wpływających na turystykę. Należy zwrócić uwagę na inicjatywę *Europejskie Forum Turystyczne*, która już została wdrożona. To doroczne spotkanie skupia wszystkie podmioty sektora turystyki i ma wielką wartość naukową, jak i w zakresie planowania i polityki współpracy, dla ulepszania turystyki europejskiej.

3.3.2.2 Te i inne działania promujące świadomość turystyki europejskiej, z udziałem podmiotów z sektora, są bardzo pozytywne. Wnioski z forum, które odbyło się w Budapeszcie w 2004 roku, znajdują się z załączniku 1.

3.3.2.3 Warto tu ponownie wspomnieć inicjatywę EKES zaprezentowaną w opinii w sprawie *polityka turystyczna a współpraca między sektorem publicznym a prywatnym* ⁽³⁾, sugerującą, aby Komisja przeanalizowała możliwość, w średnim lub długim okresie, stworzenia Europejskiej Rady Turystyki.

3.3.2.4 Rada ta mogłaby składać się z szerokiego zakresu urzędników reprezentujących instytucje i podmiotów prywatnych, w szczególności partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Analizowałaby informacje turystyczne, proponowała wskazówki i prowadziła dalsze prace nad porozumieniami zawartymi na Europejskim Forum Turystycznym. EKES będzie aktywnie współpracował i uczestniczył w jej tworzeniu.

3.3.2.5 EKES pragnie wyrazić swoją wolę kontynuowania pracy nad tym zagadnieniem, w swoim imieniu i we współpracy z Komisją, Parlamentem Europejskim, Komitetem Regionów i innymi instytucjami, aby ulepszyć profil i rozwój europejskiej turystyki.

3.3.2.6 Aby wspomóc rozwój w tym obszarze, proponuje się szersze stosowanie spotkań instytucjonalnych w celu analizowania, koordynowania i promowania zastosowania uchwał Europejskich Forów Turystyki.

3.4 Cechy polityki turystycznej dla rozszerzonej UE

3.4.1 Niniejsza opinia powinna zachować zgodność z wcześniejszą opinią EKES w sprawie „Na rzecz powszechnie dostępnej i zrównoważonej socjalnie turystyki” ⁽⁴⁾, przyjmując zasady, które dostosowują politykę turystyczną do nowej sytuacji w Europie. W tym przypadku polityka turystyczna nie jest postrzegana jako zespół uprawnień regulacyjnych dla Unii, lecz jako zasady i wartości, o których należy pamiętać, i które muszą być obecne w środkach polityki turystycznej przyjmowanych przez wszelkie instytucje publiczne na wszystkich

szczeblach, jak również w działalności gospodarczej sektora prywatnego. Poniżej znajduje się wykaz tych elementów, które, wzięte pod uwagę jako całość, kształtują ten system wartości przewodnich, który może przyczynić się do umocnienia turystyki oraz do zapewnienia jej zrównoważonego rozwoju.

3.4.2 Definicja turystyki w poszerzonej Europie musi nadal opierać się o wartości utożsamiane z europejską tradycją i kulturą, mając w centrum uwagi rzeczywistego turystę. Nie można pominąć idei turysty jako konsumenta usług, które mają charakter kompleksowy, zróżnicowany i głęboko osobisty. Jednak nie można zapominać także o charakterze zasadniczo gospodarczym i komercyjnym turystyki, który czyni koniecznym zastosowanie zasad opłacalności i konkurencyjności w tym gospodarczo wpływowym przemyśle, wnoszącym znaczący wkład do europejskiego PKB.

3.4.3 Polityka turystyczna rozszerzonej Europy powinna opierać się o zasady zrównoważonego rozwoju, także w jego szerszym sensie jako instrumentu rozwoju gospodarczego, społecznego i ekologicznego — ale rozwoju podlegającego surowszym warunkom. Jedno z najważniejszych zagadnień w tej dziedzinie to zagadnienie ograniczeń wzrostu. Czy ustalono obiektywne i dające się ująć ilościowo ograniczenia turystyki? Czy ustalono ograniczenia ekonomiczne dla tempa rozwoju miejscowości turystycznych na całym świecie?

3.4.3.1 Odpowiedzi na te pytania nie są proste, ale idea ograniczeń wzrostu — ale nie rozwoju, o ile jest on zrównoważony — wydaje się przybierać na znaczeniu. Warto przytoczyć przykład obszaru śródziemnomorskiego, gdzie liczba miejsc turystycznych wzrasta, co stanowi, w perspektywie średnioterminowej, poważne zagrożenie dla całej branży turystycznej i dla jej opłacalności. Inicjatywy inwestycji turystycznych, z zastrzeżeniem przestrzegania warunków zrównoważonego rozwoju i współpracy z państwami południowego wybrzeża Morza Śródziemnego, powinny być witane z zadowoleniem jako instrumenty rozwoju gospodarczego i społecznego wielkiego i obecnie zbyt mało rozwiniętego obszaru geograficznego.

3.4.4 Dostosowanie branży turystycznej do zmieniającej się sytuacji w celu zwiększenia jej konkurencyjności, poprzez prace badawczo-rozwojowe, nowe technologie, inwestycje, promocję, plany, marketing, sieci, stowarzyszenia przedsiębiorstw, itd., jest koniecznością dla wszystkich przedsiębiorstw europejskich, w szczególności tych, które chcą znaleźć dla siebie miejsce w niedawno rozszerzonej Europie. Rola, jaką dziś odgrywa internet, oraz jaką najprawdopodobniej będzie on odgrywał w przyszłości, musi przekonywać wszystkie sektory, aby zaangażowały się w jego rozwój, wykorzystały go do poprawy wydajności, do badań, a także do zapewnienia, aby rozwój branży turystycznej był bardziej zrównoważony.

⁽³⁾ Dz.U. C 74 z 23.3.2005 r.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 32 z 5.2.2004 r.

3.4.5 Turystyka i zatrudnienie: stosunki pracy, kształcenie i awans zawodowy; specjalizacja, ochrona społeczna oraz swobodny przepływ pracowników, itd. są głównymi czynnikami w tworzeniu polityki turystycznej dla rozszerzonej Europy. Należy zwrócić szczególną uwagę na tworzenie i szkolenie nowych zawodów w sektorze turystycznym, w które należy zaangażować instytucje w celu zapewnienia, że spełnione są kryteria tworzenia miejsc pracy o wysokiej jakości. Ponadto, zakres kwalifikacji w zakresie turystyki powinien być poszerzony i ulepszony.

3.4.6 Turystyka w odniesieniu do promocji europejskiej kultury i europejskiego dziedzictwa: zwyczaje, sztuka, architektura, historia, folklor, gastronomia, itd. powinny wszystkie odgrywać bardzo ważną rolę w odpowiedniej europejskiej polityce turystycznej. Nowe państwa członkowskie, o bogatym dziedzictwie, które mogą przedstawić jako atrakcyjny produkt turystyczny, powinny oprzeć swój rozwój turystyczny na tych wartościach. Doświadczenia między innymi takie jak Paradores w Hiszpanii, Pousadas w Portugalii i Ville e Castelli we Włoszech mogą służyć jako dobre przykłady integracji pomiędzy dziedzictwem historycznym a turystyką, podpartej komercyjną promocją.

3.4.7 Dostęp do turystyki dla wszystkich jest wyzwaniem, którego nie powinno się unikać. Turystyka jest prawem każdego człowieka, nawet jeżeli jest on niepełnosprawny: proponuje się kampanię w celu promowania turystyki w rozszerzonej Europie, w szczególności skierowaną do dzieci i młodzieży szkolnej oraz do osób starszych, emerytów i rencistów.

3.4.8 Wzrost rynku turystycznego następujący w wyniku rozszerzenia musi działać jako siła napędowa dla turystyki wewnątrz Europy i w rezultacie jako podstawa dla ogólnej polityki promocyjnej.

3.4.8.1 Biorąc pod uwagę szczególne znaczenie turystyki wewnętrznej i jej skutków dla wewnętrznego popytu i podaży w UE, a w szczególności obecne i potencjalne znaczenie turystyki społecznej, EKES sporządzi opinię w sprawie *polityki turystyki społecznej w Europie*.

3.4.9 Główne podmioty sektora turystyki muszą przyjąć wiodącą rolę w analizie, projektowaniu, monitorowaniu i ocenie polityki turystycznej na różnych obszarach. Musi to być ustalony sposób działania w każdym czasie, zasada której należy przestrzegać w każdej polityce turystycznej. Strategie współpracy oraz metody uczestnictwa muszą zostać ustalone przez organy na zasadzie porozumienia.

3.4.10 Sezonowość turystyki jest być może jej największą słabością; dążenie do stałego zatrudnienia i stałej działalności musi pozostawać w centrum uwagi nowej polityki turystycznej poszerzonej Europy. Metody kompensowania zbyt małego wykorzystania zasobów ludzkich i kapitału ze względu na sezo-

nowość powinny być badane poprzez projekty pilotażowe. Badania te powinny w pełni przeanalizować zmieniające się modele turystyki oraz możliwości zapewnienia, że turystyka pozostanie ważnym instrumentem rozwoju.

3.4.11 Różnorodna sytuacja europejskich wysp zasługuje na szczególną uwagę. Niektóre z cech, dzięki którym mają one właściwe warunki dla rozwoju turystyki, mogą mieć ogromne reperkusje. Komunikacja, transport i rozwój regionalny mają strategiczne znaczenie dla tych wysp, podobnie jak dla obszarów górskich, biorąc pod uwagę ich specyficzne cechy w odniesieniu do turystyki.

3.4.12 Ponadto, należy podkreślić, że w dzisiejszym świecie bezpieczeństwo i zapobieganie niebezpieczeństwom ma kluczowe znaczenie dla rozwoju turystyki. Tak w przypadku katastrof naturalnych, jak i tych powodowanych przez człowieka, zapobieganie za pomocą zasad, które zapewniają ludziom swobodę podróżowania i przemieszczania się powinno być kluczowym czynnikiem rozwoju turystyki.

3.4.13 Nie należy zapominać, że polityka turystyczna dla rozszerzonej Europy musi wносить skuteczny wkład we wspieranie turystyki w spełnieniu roli, jaką może ona odgrywać w przyspieszaniu procesu osiągnięcia społecznej, gospodarczej i politycznej spójności w UE, poprzez różnorodne działania:

- pogłębienie wiedzy na temat państw, ludzi i kultur,
- przyczynianie się do stworzenia europejskiego modelu współistnienia, pokoju i rozwoju,
- promowanie wizerunku Europy na świecie.

3.5 Rola partnerstwa publiczno-prywatnego w rozwoju turystyki

Niniejsza opinia powinna pozostać zgodna z wcześniejszą opinią EKES w sprawie *Polityka turystyczna a współpraca między sektorem publicznym a prywatnym* (?) i zbadać skuteczne sposoby osiągnięcia współpracy.

3.5.1 Zastosowana do analizy turystyki w rozszerzonej Europie, właściwa współpraca pomiędzy sektorami publicznym i prywatnym musi być rozważana nie tylko na szczeblu lokalnym i krajowym, ale może — i prawdopodobnie powinna — pójść dalej; współpraca musi także być środkiem wprowadzenia zrównoważonych polityk i środków, mających na celu poprawę inwestycji oraz konkurencyjności między krajami. Państwa oraz sektory społeczne o dłuższych tradycjach w dziedzinie turystyki mogą podzielić się własnym doświadczeniem z nowymi państwami członkowskimi, pomagając im uniknąć błędów w rozwijaniu wzorców turystyki, dostarczając konkretnych przykładów sukcesów i porażek; krótko mówiąc, mogą wspólnie pracować nad nowym modelem turystyki zrównoważonej pod względem gospodarczym, społecznym, oraz ekologicznym.

(?) Dz.U. C 74 z 23.3.2005 r.

3.5.2 Szkolenia muszą być jednym z fundamentów poprawy jakości turystyki, ale warto postarać się, by ich treść spełniała autentyczne oczekiwania przedsiębiorców turystycznych; zapewniłoby to większą skuteczność wysiłkom instytucjonalnych. Współpraca publiczno-prywatna może i powinna odgrywać ważną rolę w tym obszarze.

3.5.2.1 EKES pragnie wyraźnie zaznaczyć, że popiera inicjatywę utworzenia stopnia europejskiego magistra turystyki; pomogłoby to kształtować, rozwijać i wdrażać europejski model turystyki, oparty na wartościach Unii Europejskiej jako przestrzeni współistnienia i rozwoju ekonomicznego.

3.5.3 Europejska polityka turystyczna musi zagwarantować promocję sieci operatorów turystycznych i stowarzyszeń przedsiębiorców na wszystkich poziomach: lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim.

3.5.4 Rola infrastruktury transportowej w rozszerzonej Europie ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia konkurencyjnego rozwoju turystyki we wszystkich państwach. Unia musi poczynić wysiłki w tej dziedzinie, aby zagwarantować bezpieczny, szybki i wysokiej jakości dostęp do różnych form transportu we wszystkich regionach, mając na uwadze, że wykorzystanie infrastruktury w celach turystycznych szeroko oddziałuje na sferę ekonomiczną i społeczną. W tym kontekście, szczególny priorytet w politykach mających na celu poprawę komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej należy nadać dostępności wysp należących do państw UE.

3.6 Europejska współpraca instytucjonalna

3.6.1 Europejska współpraca instytucjonalna może przybierać różne formy:

3.6.1.1 *Projekty pilotażowe:* Przykładowo, Europejski Projekt Turystyki Społecznej może w znacznym stopniu przyczynić się, z jednej strony, do wzrostu turystyki wewnętrznej oraz zapewnienia dostępu do turystyki dla wszystkich, a z drugiej strony, do przewyciężenia sezonowości. Projekt powinien być wspierany, wspólnie z Komisją, przez różne kraje odnoszące podobne sukcesy w tej dziedzinie, a także powinien zbadać długoterminowe perspektywy ogólnego projektu w dziedzinie europejskiej turystyki społecznej. Komitet proponuje przeprowadzenie przez Komisję badań dotyczących potencjalnego wpływu europejskiej turystyki społecznej na europejską branżę turystyczną.

3.6.1.2 *Współpraca badawcza:* Na przykład w badaniach nad nowymi formami turystyki, w szczególności turystyki zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, której rozszerzenie UE może przynieść nowe bodźce rozwojowe. Proponuje się, by Komisja rozważyła przeprowadzenie badania na ten temat, do którego EKES mógłby wnieść swój wkład.

3.6.1.3 Współpraca i wymiana z innymi obszarami Europy i świata

Główne cechy i warunki europejskiego modelu turystyki przedstawione w niniejszej opinii muszą mieć wpływ na definicję innych produktów turystyki pozaeuropejskiej, przede wszystkim po to, by uniknąć nielegalnych działań tych podmiotów i naruszania standardów usług turystycznych. Międzynarodowe standardy, kryteria prawidłowego zarządzania finansami, prawa człowieka (szczególnie zawodowe i społeczne) oraz równowaga środowiskowa muszą być przestrzegane. EKES proponuje, aby UE przedstawiła europejski model turystyki na forum organizacji światowych: MOP (Międzynarodowa Organizacja Pracy) i BITS (Międzynarodowe Biuro Turystyki Socjalnej).

3.6.2 Rola funduszy strukturalnych i innych form wsparcia w turystyce w rozszerzonej UE

3.6.2.1 Głównym wyrazem solidarności gospodarczej w UE jest polityka spójności gospodarczej i społecznej, wdrażana za pomocą funduszy strukturalnych. Ta polityka, która okazała się skutecznym bodźcem rozwoju, nabierze szczególnego znaczenia wraz z rozszerzeniem. Dlatego też działania przynoszące pozytywne efekty dla rozwoju polityk spójności powinny być wspierane poprzez opracowanie polityki turystycznej. Te polityki mogą z kolei wzmocnić rozwój działalności turystycznej we wszystkich krajach, tak by sektor turystyczny mógł zwielokrotnić efekt powyższych działań. Działania transgraniczne mogą przyczynić się do tworzenia produktów wspólnych dla wielu krajów, poprzez wspólne działania i produkty.

3.6.2.2 W celu pogłębienia wiedzy na ten temat, Komitet proponuje przeprowadzenie badań nad wpływem funduszy strukturalnych na sektor turystyczny.

4. Wnioski

4.1 Turystyka jako sektor ekonomiczny i kluczowa branża dla efektywnej budowy rozszerzonej Europy, powinna rozwijać się w oparciu o kryteria zrównoważonego rozwoju w jego najszerszym znaczeniu oraz skutecznie przyczynić się do wzmacniania europejskiej spójności społecznej.

4.2 Nowe państwa członkowskie postrzegają turystykę jako wielką szansę na rozwój ekonomiczny, która jest w stanie zmniejszyć różnice w zakresie dochodów, dzielące je od starych państw UE. Wnoszona przez nie wielka różnorodność w zakresie kultury, dziedzictwa historycznego i przyrody przyczyni się do wzrostu zarówno podaży jak i popytu w turystyce wewnętrznej i zewnętrznej.

4.3 Wpływ, jaki rozszerzenie o nowe państwa przyniesie dla przyszłości sektora turystycznego, ocenia się jako bardzo pozytywny, zwłaszcza jeśli europejski model turystyki będzie stosowany w zgodzie z kryteriami zrównoważonego rozwoju.

4.4 Jedną z propozycji, którą Komitet chciałby przedstawić do akceptacji i przekazania wszystkim instytucjom państw członkowskich, jest przeprowadzenie szerokiej kampanii edukacyjnej i motywacyjnej, opartej na założeniu, że turystyka jest strategiczną branżą dla Europy. Wspomniana kampania byłaby zasadniczo skierowana do młodzieży szkolnej, w celu wykształcenia poglądu ceniącego turystykę jako działalność ludzką zmierzającą do poznania ludzi, miejsc i kultur, która może mieć żywotne znaczenie dla rozwoju osobistego i wzbogacania osobowości. W kampanię tę powinny zaangażować się instytucje europejskie, krajowe, regionalne i lokalne, jak również organizacje pracodawców i związki zawodowe wszystkich sektorów, zachęcając młodzież szkolną do poznawania najbliższego otoczenia turystycznego (miasta, prowincji, regionu), co stanowiłoby motywację do podróży po własnym kraju i odkrywania uroków całej Europy.

4.5 Stworzenie bazy danych dobrych praktyk w turystyce, obejmującej miejsca i przedsiębiorstwa turystyczne, takie jak hotelarze, agencje turystyczne, przedsiębiorstwa oferujące produkty dodatkowe itd., mogłoby pomóc w stworzeniu kanału wymiany pozytywnych doświadczeń, z czego państwa nowo przyjęte oraz kandydujące mogłyby z pewnością czerpać duże korzyści.

4.6 Z tych samych przyczyn tworzenie i promowanie różnych sieci łączących miejscowości turystyczne, nastawionych na promowanie najlepszych wartości zrównoważonego rozwoju i jakości, stanowi gwarancję, że turystyka będzie się rozwijała w oparciu o kryteria skierowane na nowy model turystyki europejskiej gwarantujący większą ciągłość.

4.7 Ochrona konsumentów powinna leżeć u podstaw europejskiego modelu turystyki, który w założeniach ma pozostawać czynnikiem generującym zrównoważoną działalność gospodarczą. Całość ogólnej polityki ochrony konsumentów powinna być stosowana w turystyce, przede wszystkim ze

względu na intensywną współzależność między konsumentem a usługodawcą w sektorze turystycznym.

4.8 Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji w zakresie przeprowadzenia badań nad wpływem wydarzeń sportowych na turystykę, w oparciu o opinię EKES w sprawie: „Turystyka i sport: przyszłe wyzwania dla Europy”.

4.9 Aby ustalić punkty odniesienia i podstawy do przyszłych działań wspierających turystykę europejską, EKES zaleca Komisji przeprowadzenie, w rozsądnych ramach czasowych, badań nad turystyką i sytuacją w turystyce społecznej, a także nad turystyką osób niepełnosprawnych, biorąc pod uwagę jej znaczenie społeczne i możliwy pozytywny wpływ na działalność turystyczną.

4.10 EKES pragnie w szczególności przywołać dwie propozycje zamieszczone w niniejszej opinii:

— po pierwsze, oceniając pozytywnie skład „grupy turystyki i rozwoju zrównoważonego” Komisji, w której sam jest reprezentowany, w dalszym ciągu pracować nad możliwością utworzenia w przyszłości Europejskiej Rady Turystyki oraz zachęcać do spotkań pomiędzy instytucjami europejskimi, partnerami społecznymi i innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Komitet uważa, że obydwie inicjatywy przyczynią się do realizacji celów wytyczonych przez Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy;

— po drugie, wyrazić wolę EKES współpracy z innymi światowymi organizacjami zaangażowanymi w sektor turystyczny, jak MOP i BITS.

5. EKES zdecydował, opracować i rozpowszechnić niniejszą opinię pod tytułem „Deklaracja katowicka nt. polityki turystycznej w rozszerzonej Unii Europejskiej”; zostanie ona przedstawiona jako głos Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego podczas Światowego Dnia Turystyki 2005, ustalonego przez Światową Organizację Turystyki.

Bruksela, 6 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie priorytetów jednolitego rynku na lata 2005-2010

(2005/C 255/03)

Dnia 29 czerwca 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, na mocy art. 29 ust. 2 swojego Regulaminu Wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię w sprawie *priorytetów jednolitego rynku na lata 2005-2010*

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, uchwaliła swą opinię dnia 16 marca 2005 r. Sprawozdawcą był **Bryan Cassidy**.

Na 416 sesji plenarnej (posiedzenie z dnia 7 kwietnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 97 do 58, przy 15 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Zgodnie z harmonogramem prac Obserwatorium Jednolitego Rynku (SMO ⁽¹⁾) Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji wysuwa propozycję sporządzenia dodatkowej opinii w sprawie *priorytetów jednolitego rynku na lata 2005-2010*. Tak, jak w przeszłości, Obserwatorium Jednolitego Rynku ma swój udział w przeglądzie celów i metod i odzwierciedla postępowanie poczynione w kierunku tworzenia jednolitego rynku.

1.2 Należy docenić znaczenie roku 2004 dla Unii Europejskiej. Wkrótce po historycznym rozszerzeniu o dziesięciu nowych członków, obywatele 25 państw członkowskich wybrali nowy Parlament Europejski, a pod koniec 2004 roku 25 członków nowej Komisji Europejskiej rozpoczęło swoją pięcioletnią kadencję.

1.3 W międzyczasie zostało opublikowane sprawozdanie Wima Koka ⁽²⁾, jak również opinia Komitetu ⁽³⁾ w sprawie wdrażania strategii lizbońskiej; oba dokumenty były zgodne z życzeniami Rady Europejskiej wyrażonymi w marcu 2004 r. Idealnie byłoby, gdyby wydana przez Komitet opinia z inicjatywy własnej w sprawie priorytetów jednolitego rynku na okres kadencji nowego Parlamentu i nowej Komisji miała związek z tą pracą, a także przewidywała praktyczny wkład ze strony społeczeństwa obywatelskiego.

1.4 Jest zatem ważne, by stworzyć fundament dla zaangażowania EKES w proces konsultacji, planowany przez nową Komisję.

1.5 Opinia ta jest uzupełnieniem do opinii Komitetu w sprawie komunikatu Komisji skierowanego do Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Strategia rynku wewnętrznego — priorytety na lata 2003-2006” COM(2003)238 końcowy. W tej opinii, której

⁽¹⁾ Obserwatorium Jednolitego Rynku jest jednostką w ramach Sekcji ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji (INT). Składa się z 30 członków, ma jednego przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących (kadencja dwuletnia).

⁽²⁾ Na szczycie wiosennym w 2004 r. Rada poprosiła grupę roboczą, której przewodniczył Wim Kok, by ta sporządziła ocenę śródroczną strategii lizbońskiej i przedstawiła sprawozdanie 1 listopada 2004 r.

⁽³⁾ Dz.U. C 120 z 20.5.2005, sprawozdawca: Bruno Vever.

sprawozdawcą był Bryan Cassidy, Komitet skoncentrował się na wielu priorytetowych ⁽⁴⁾ aspektach sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku: jak np. złagodzenie konsekwencji barier podatkowych, polepszenie warunków rozwoju przedsiębiorczości, solidny system prawa, wysokie i przejrzyste standardy jakości przede wszystkim w przypadku usług użyteczności publicznej, lepsza i bardziej kompleksowa informacja dla obywateli itd.

1.5.1 Jednocześnie Komitet podkreślił w tej opinii zasadniczo, że dalsze korzyści w zakresie dobrobytu nie zostaną osiągnięte tylko i wyłącznie dzięki działaniom liberalizacji i wspierania konkurencji, lecz że do skutecznego ustanowienia jednolitego rynku przyczyni się w sposób istotny towarzysząca mu polityka makroekonomiczna zorientowana na wzrost i zatrudnienie. Również dyskusja na temat organizacji systemów społecznych w przyszłości nie może toczyć się tylko pod kątem jednolitego rynku i wymogów budżetowych, lecz musi obejmować te systemy w całości i uwzględniać postawione w nich cele.

1.6 Opinia niniejsza opiera się również na „25 ustaleniach” Obserwatorium Jednolitego Rynku opublikowanych na dziesięciolecie utworzenia Obserwatorium (broszura wydana w październiku 2004 r. i zatytułowana „*Jaki jest stan rozszerzonego jednolitego rynku? 25 ustaleń Obserwatorium Jednolitego Rynku*”). W tych ustaleniach Obserwatorium podkreśliło, że mimo znaczących postępów w ostatnich latach występuje zbyt wiele opóźnień i nieprawidłowości w funkcjonowaniu jednolitego rynku, co jest niekorzystne dla konsumentów europejskich i ma wpływ na skuteczność działań UE w dziedzinach takich jak konkurencja, wzrost gospodarczy i zatrudnienie w stosunku do naszych głównych partnerów światowych.

1.7 Wieloletni program strategiczny na lata 2004-2006 przygotowany przez sześć prezydencji ⁽⁵⁾ stanowi podstawę do analizy tego zagadnienia i do opracowania zaleceń dotyczących tego istotnego okresu lat 2005-2010, podczas którego, oprócz integracji nowych państw członkowskich, stworzona została nowa Komisja i nowy Parlament. Chodzi więc o umieszczenie priorytetów UE w szerszym kontekście, przy uwzględnieniu długo odkładanych problemów operacyjnych. Program sześciu prezydencji jest wyrazem pożądanej ciągłości polityki. Zbyt często w przeszłości nowe prezydencje chciały narzucać swoje własne cele, co prowadziło do dezorientacji i przekonania, że cele polityki UE nie są jasne i przejrzyste.

⁽⁴⁾ Dz.U. 234/55 z 30.9.2003.

⁽⁵⁾ Irlandia, Holandia, Luksemburg, Wielka Brytania, Austria i Finlandia

2. Uproszczenie przepisów, które już dawno powinno mieć miejsce

2.1 Jeśli chodzi o jednolity rynek, priorytety sześcioletniej strategii oparte są na strategii lizbońskiej. Celem strategii jest uczynienie z Europy najbardziej konkurencyjnego i dynamicznego, opartego na wiedzy obszaru gospodarczego na świecie zdolnego do osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego z większą ilością lepszych miejsc pracy i większą spójnością społeczną. Komisja opracowała plan działania zatytułowany *Uproszczenie i usprawnienie środowiska regulacyjnego* ⁽⁶⁾. Od 1 maja 2004 r. w działanie to zaangażowany jest duży rynek składający się z 25 państw. W związku ze strategią lizbońską, Komitet ponownie zwraca uwagę na to, że należy skrupulatnie pamiętać o różnicy między zbytnim nakładem prawnym i administracyjnym a normami i uregulowaniami niezbędnymi dla zagwarantowania i rozwoju warunków życia i pracy w duchu wspólnych celów UE.

2.2 Niepokój wywołują działania niektórych państw członkowskich, które wprowadzają zbędne komplikacje przy wdrażaniu dyrektyw wspólnotowych do prawodawstwa krajowego. Uczestnicy rynku są zaniepokojeni niejasną procedurą „komitologii”, w przypadku której szczegółowe rozporządzenia wdrażające dyrektywy ramowe omawiane są za zamkniętymi drzwiami, bez żadnej kontroli Parlamentu Europejskiego ani parlamentów krajowych.

2.3 Prawdopodobnie największym problemem jest czas między zatwierdzeniem dyrektywy przez Radę i Parlament a transponowaniem jej do ustawodawstwa krajowego.

2.4 Państwa członkowskie często nie transponują rozporządzeń Wspólnoty do ustawodawstwa krajowego, tworząc w ten sposób liczne przeszkody o negatywnych skutkach dla gospodarki. Usunięcie tych przeszkód wymaga połączenia harmonizacji, wzajemnego uznawania i procedur uproszczenia.

2.5 Stopień skomplikowania warunków działań na jednolitym rynku jest tym utrudnieniem, na które uczestnicy chcą zwrócić szczególną uwagę. Chociaż uproszczenie jest przede wszystkim kwestią dobrej praktyki i wdrażania, to nadal brakuje przepisów upraszczających, zwłaszcza tych dotyczących patentów wspólnotowych, zniesienia podwójnego opodatkowania, ustawodawstwa europejskiego otwartego na małe i średnie przedsiębiorstwa, znormalizowanych przepisów dotyczących łączenia się spółek i uproszczonych przepisów dotyczących podatku VAT wewnątrz Wspólnoty.

2.6 Sama Komisja też nie jest bez winy. Niektóre inicjatywy ustawodawstwa Wspólnoty są nie zawsze wystarczająco uzasadnione wstępnymi analizami ich wpływu, w których wyraźnie brakuje dyscypliny i przejrzystości, jak np. wniosek dotyczący drugiej dyrektywy w sprawie usług portowych ⁽⁷⁾. Dyrektywy europejskie są często efektem złożonych kompromisów politycznych wypracowanych pomiędzy państwami członkowskimi lub między Radą a Parlamentem Europejskim, co zdecydowanie nie ułatwia życia osobom, których te przepisy dotyczą.

3. Samoregulacja i współregulacja uczestnictwa w jednolitym rynku

3.1 To właśnie w celu uproszczenia sfery przepisów uczestnikom jednolitego rynku powinno się zezwolić na zabranie

głosu. Samoregulacja i współregulacja w ramach europejskiego jednolitego rynku rozwinęła się zatem początkowo w dwóch obszarach: odniesienia do standardów, w celu uszczegółowienia dyrektyw dotyczących barier technicznych oraz autonomii dialogu społecznego uznanego w Traktacie z Maastricht.

3.2 Takie podejście zostało stopniowo rozwinięte również w innych dziedzinach poprzez wprowadzenie kodeksów postępowania i porozumień dobrowolnych: praw konsumentów, szczególnie w handlu elektronicznym (w zakresie np. informacji, oznakowania, bezpieczeństwa płatności), usługach, w tym również finansowych (np. wzajemne uznanie kwalifikacji) i ochronie środowiska (np. przestrzeganie standardów).

3.3 Porozumienie międzyinstytucjonalne ⁽⁸⁾ zawarte 16 grudnia 2003 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą a Komisją po raz pierwszy określało i organizowało samoregulację i współregulację w ramach jednolitego rynku. W związku z tym Komitet zwraca ze zdziwieniem uwagę na to, że partnerzy społeczni odgrywający istotną rolę przy opracowywaniu uregulowań prawnych nie zostali w tym przypadku zaproszeni do konsultacji

3.4 Jak pokazała baza danych Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego PRISM ⁽⁹⁾, przez ostatnie 10-15 lat, znacznie zwiększyło się wykorzystanie samo- i współregulacji na skalę europejską przez zainteresowane strony. Wśród tych inicjatyw, Obserwatorium Jednolitego Rynku zwróciło uwagę na:

- samoregulację w sektorze reklamowym, gastronomicznym i turystycznym;
- kodeksy etyczne dla inżynierów, prawników, radców prawnych, adwokatów, zarządców majątku i pośredników obrotu nieruchomościami;
- pracownicze porozumienia międzyzawodowe dotyczące urlopów rodzicielskich, pracy w niepełnym wymiarze godzin, pracy czasowej i telepracy;
- inicjatywy i porozumienia pracownicze w następujących sektorach przemysłu: budowlanym, hotelarskim, fryzjerskim, cukrowniczym, w rolnictwie i lotnictwo cywilne;
- zarządzanie funduszami emerytalnymi w gospodarce społecznej;
- kodeksy konsumenckie dotyczące bezpieczeństwa handlu elektronicznego, dostawców usług internetowych, ubezpieczeń zawieranych przez Internet, transgraniczną sprzedaż internetową i kredyty mieszkaniowe udzielane przez Internet;
- porozumienia związane z ochroną środowiska dotyczące zmniejszenia emisji zanieczyszczeń i zużycia energii;
- alternatywne metody rozstrzygania sporów, zwłaszcza dla konsumentów.

3.5 Powodzenie samoregulacji i współregulacji zależy przede wszystkim od następujących czynników:

- wystarczająca swoboda dla przedsiębiorczości i kręgów społeczeństwa obywatelskiego;
- władze państwowe nastawione otwarcie, a nawet partnersko;
- reprezentatywność osób zaangażowanych w samoregulację;

⁽⁶⁾ COM(2002) 278 końcowy.

⁽⁷⁾ COM(2004) 654 końcowy

⁽⁸⁾ Dz.U. C 321 z 31.12.2003

⁽⁹⁾ PRISM (Progress Report on Initiatives in the Single Market - Raport z postępów inicjatyw na jednolitym rynku)

- przejrzyste procedury i skuteczne wdrażanie;
- rygorystyczne kontrole wpływu i konsekwencji, z zastosowaniem sankcji w razie konieczności.

3.6 Samoregulacja i współregulacja mogą dostarczyć rozwiązań dla konkretnych przypadków, ale jest to wyłącznie uzupełnienie pracy ustawodawcy, który będzie nadal korzystał z najważniejszych przywilejów w ramach swojej misji — działalności w interesie publicznym. Dla uproszczenia otoczenia prawnego w pewnych dziedzinach byłoby pożądane, gdyby samoregulacja stała się bardziej rozpowszechniona w ramach europejskich organizacji zawodowych.

3.7 Rozwinięcie tych analiz i ustaleń można znaleźć w raporcie w sprawie obecnego stanu współregulacji i samoregulacji na jednolitym rynku (CESE 1182/2004⁽¹⁰⁾), przyjętym przez EKES 10 lutego 2005 r.

4. Regulacje celne dla rozszerzonej Europy

4.1 Wniosek Komisji dotyczący nowelizacji kodeksu celnego Wspólnoty ma na celu uproszczenie obecnego ustawodawstwa i osiągnięcie większej harmonizacji i integracji. Skutkiem rozszerzenia będą zmiany zarówno w ustawodawstwie UE, jak i w praktykach celnych. Przepisy celne na zewnętrznych granicach UE różnią się od siebie w poszczególnych państwach członkowskich, zwłaszcza jeżeli chodzi o środki finansowe i osobowe, a nawet stopień dokładności kontroli. Powstaje zatem pytanie, uwypuklone jeszcze bardziej przez rozszerzenie, jak skuteczne są kontrole celne na poziomie europejskim, a co za tym idzie, na ile jednolity rynek jest wolny od nieuczciwej konkurencji, nielegalnego handlu i fałszerstwa. Warto byłoby rozważyć możliwość powstania celnego odpowiednika Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) w celu zabezpieczenia dochodów z ceł zewnętrznych i rolniczych opłat wyrównawczych. Jednym z zagrożeń jest możliwość utraty wzajemnego zaufania pomiędzy władzami celnymi, która mogłaby doprowadzić do ponownego wprowadzenia kontroli wewnętrznych we Wspólnocie, co byłoby niebezpieczne dla swobód jednolitego rynku wewnętrznego.

4.2 Jeżeli jednolity rynek ma właściwie funkcjonować, to system celny UE musi być zorganizowany skuteczniej i w bardziej jednolity sposób. Idealnym rozwiązaniem byłoby utworzenie służb celnych UE. Jednak jak dotąd, państwa członkowskie nie wykazały większego entuzjazmu w tym kierunku, przede wszystkim ze względu na brak wzajemnego zaufania w odniesieniu do służb celnych. W tym celu EKES postuluje stopniowe polepszenie współpracy pomiędzy władzami 25 państw członkowskich. Zwiększona liczba wspólnych programów szkoleniowych i wymian urzędników celnych jest konieczna do realizacji tego celu, jednak państwa członkowskie nie wykazują politycznej woli działań w tym kierunku.

5. Przeszkody dla jednolitego rynku

5.1 Powinno się jak najszybciej określić i usunąć przeszkody naruszające zasadę jednolitego rynku (np. blokadę patentów wspólnotowych, podwójne opodatkowanie, umowy na zamówienia publiczne skonstruowane w sposób faworyzujący „potentatów krajowych” czy też rozdzielenie przepisów dotyczących własności intelektualnej) oraz wskazać te, które pozostaną ze względu na specyfikę poszczególnych państw

członkowskich i do których trzeba będzie się dostosować (np. różnorodność kulturowa, specyfika językowa i różnice systemów podatkowych). Istniejący przy Komisji system SOLVIT nie jest jeszcze wystarczająco znany, jednak jego praca przynosi już efekty i powinno się go rozwinąć.

6. Przedsiębiorstwa a jednolity rynek

6.1 Małym przedsiębiorstwom jest szczególnie trudno funkcjonować ze względu na biurokrację i bariery handlowe. Wiele osób chce mieć łatwiejszy dostęp do jednolitego rynku, szczególnie w rejonach przygranicznych. Nie mają one możliwości dostępu do uproszczonego ustawodawstwa na skalę europejską.

6.2 EKES wezwał do tego, by uproszczony statut spółki europejskiej (European Company Statute⁽¹¹⁾) był dostępny dla przedsiębiorstw każdej wielkości, co ułatwiłoby im funkcjonowanie w ramach jednolitego rynku. Obecnie przeprowadzane jest studium wykonalności, na podstawie którego Komisja podejmie decyzję, czy stosowny jest wniosek w tej sprawie i ewentualnie kiedy powinien on zostać sporządzony. (Komisja spodziewa się zakońzyć studium do czerwca 2005 r.)

6.3 EKES oczekuje również postępowania wyjaśniającego w sprawie szeregu porozumień dotyczących podwójnego opodatkowania pomiędzy państwami członkowskimi, a także pomiędzy nimi a krajami trzecimi⁽¹²⁾. Obecnie prowadzone jest postępowanie wyjaśniające, którego wynik wraz z możliwymi rozwiązaniami będzie przedstawiony później w ciągu roku.

7. Konsumenty i pracownicy jako beneficjenci jednolitego rynku

7.1 We wszystkich państwach UE uznaje się, że postęp w dziedzinie jednolitego rynku umożliwił konsumentom dużo większy wybór, szczególnie towarów (w zakresie oferowanej różnorodności produktów i stosunku ceny do jakości). Poza przepisami UE chroniącymi interesy konsumentów w ostatnich latach rozwinęła się również samoregulacja dobrowolna i umowna, zwłaszcza w odniesieniu do handlu elektronicznego, bezpieczeństwa płatności, gwarancji, usług posprzedażnych i alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów. Wśród dziedzin, które szczególnie wymagają poprawy, należy odnieść się przede wszystkim do analiz wpływu planowanych przepisów, realnego, ale nie kosztownego wdrażania zasady przezorności, skutecznej ochrony praw konsumentów ponad granicami i skutecznych mechanizmów pomocy w rozstrzygnięciu sporów.

7.2 Należy pamiętać, że jednolity rynek ma jeszcze jeden cel: tworzenie miejsc pracy. Będzie to możliwe tylko wtedy, gdy podejmie się konkretne działania mające na celu usunięcie istniejących przeszkód. Po niedawnym rozszerzeniu jest to zdaniem Komitetu ważniejsze niż kiedykolwiek wcześniej, by w celu osiągnięcia prawdziwego efektu mnożnikowego, wprowadzić proaktywną politykę informacyjną wymagającą uczestnictwa władz państwowych państw członkowskich oraz by zapewnić, że państwa będą za to odpowiedzialne. Sieci informacyjne jak np. EURES i serwisy pomocnicze takie jak SOLVIT istnieją, ale z braku wsparcia i informacji nie są one dostatecznie wykorzystywane.

⁽¹¹⁾ Dz.U. 125/100 z 27.5.2002, opinia w sprawie Statutu spółki europejskiej dla MSP., sprawozdawca: Henri Malosse

⁽¹²⁾ Dz.U. C 117/10 z dnia 30.04.2004.

⁽¹⁰⁾ Sprawozdawca: Bruno Vever

7.3 Tworzenie nowych miejsc pracy i mobilność pracowników są również celami jednolitego rynku, tak więc programy edukacyjne i szkoleniowe powinny być bardziej nastawione na przygotowanie do „gospodarki opartej na wiedzy”. Jednak podobnie jak w przypadku cytowanej w pkt 1.5 powyżej opinii EKES Komitet zwraca również i tutaj uwagę na to, że samo utworzenie rynku wewnętrznego nie rozwiąże problemów na europejskim rynku pracy i że — wręcz przeciwnie — konieczne będą również dodatkowe aktywne działania.

7.4 EKES w pełni wesprze Komisję w dążeniu do postępu w tych ważnych obszarach polityki i wyraża nadzieję, że rządy krajowe będą współpracować w celu przyspieszenia przyjmowania i realizacji swoich zobowiązań. EKES nie pochwala wprowadzonych przez „stare” państwa członkowskie ograniczeń dotyczących swobodnego przepływu pracowników z „nowych” państw członkowskich i wzywa do rewizji „okresów przejściowych”.

8. Słabo rozwinięty rynek usług

8.1 Usunięcie barier wymaga dynamicznej równowagi pomiędzy presją rynku, wzajemnym uznawaniem a harmonizacją. Oznacza to nowe partnerstwo pomiędzy instytucjami UE, państwami członkowskimi, dostawcami i odbiorcami usług w celu lepszej oceny istniejących barier, zapobieżenia powstawaniu nowych, koordynowania metod, uproszczenia przepisów, przewidzenia ewentualnych przekształceń i uwzględnienia globalizacji handlu.

8.2 Potencjał rynku usług jest w dużej mierze niewykorzystany ze względu na krajowe wymogi, które są niezgodne ze swobodnym przepływem usług. Ukończenie tworzenia jednolitego rynku w sektorze usług stało się niezbędne ze względu na: a) internacjonalizację handlu, wraz z aktualnymi negocjacjami na temat usług toczącymi się na forum Światowej Organizacji Handlu, b) euro, które zwiększyło konkurencję i potrzebę jednolitego rynku usług.

8.3 W konkretnym przypadku usług finansowych, takich jak ubezpieczenia i bankowość, powolny postęp, jaki osiągnany jest w realizowaniu planu działań na rzecz usług finansowych oraz powolna realizacja celów strategii lizbońskiej mają miejsce, ponieważ niektóre państwa członkowskie ociągają się w obu tych dziedzinach. Zbyt często niektórzy szefowie rządów uzgadniają oświadczenia dotyczące polityki na szczytach Rady i ponaglają Komisję, by podejmowała działania, po czym zapominają o tym natychmiast po powrocie do kraju.

8.4 Jeśli chodzi o usługi finansowe, etap legislacyjny planu działań na rzecz usług finansowych zbliża się obecnie do zakończenia. Obecnie najważniejsze jest konsekwentne wdrażanie środków legislacyjnych na szczeblu krajowym.

8.5 Strategia żywienia zaproponowana przez Komisję jest niezbędna. Wymaga to jednak uwzględnienia różnorodności zainteresowanych sektorów. Jednym ze sposobów poradzenia sobie z tą różnorodnością jest większe wykorzystanie profesjonalnej samo- i współregulacji na poziomie europejskim. Zainteresowane sektory gospodarki powinny podjąć nowe inicjatywy, tak, by mogły w pełni wziąć udział w tym procesie.

8.6 Opinia przyjęta 10 lutego 2005 r. zawiera komentarze Komitetu dotyczące wniosku w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług na rynku wewnętrznym (CESE 484/2004) ⁽¹³⁾.

9. Wnioski

9.1 Jednolity rynek, a wraz z nim rynek pracy, cały czas się rozwijają. Sposób przeprowadzania zmian jest ważnym wyzwaniem dla Komisji Europejskiej, a zwłaszcza dla partnerów społecznych.

9.1.1 Komisja powinna skupić się w swojej pracy na uproszczeniu, skonsolidowaniu i poprawie spójności istniejących przepisów prawa europejskiego, tak aby zarówno dostawcy jak i konsumenci mogli w pełni wykorzystać potencjał jednolitego rynku.

9.2 EKES ponagla również rządy państw członkowskich do wykazania woli politycznej poprzez stworzenie mechanizmów bliższej współpracy służb celnych.

9.3 Zdaniem EKES główną przeszkodę w osiągnięciu jednolitego rynku stanowią państwa członkowskie. Niektóre z nich wdrażają go opieszale, podczas gdy inne wprowadzają go w sposób nazbyt szczegółowy, budząc niechęć do jednolitego rynku oraz samej UE. Niektóre utrudniają ten proces np. poprzez uchwalanie ustaw zakazujących transgranicznych przejęć instytucji finansowych, takich jak banki. Inne pozwalają znacjonalizowanym gałęziom przemysłu dokonywać przejęć transgranicznych, nie pozwalając jednak na wzajemność. Umożliwienie w niektórych krajach znacjonalizowanym gałęziom przemysłu dostępu do nieograniczonych funduszy zakłóca konkurencję, a Komisja dotychczas niechętnie zajmowała się tym problemem.

Bruksela, 7 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca Europejskiego Komitetu Ekonomicznego
Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹³⁾ Sprawozdawcy: Arno Metzler i Ernst Erik Ehnmark.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

- A. Następujące poprawki, które otrzymały poparcie przynajmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie sesji plenarnej:

Nowy punkt 7.4

Wstawić nowy punkt 7.4., a zarazem skreślić ostatnie zdanie w dawnym punkcie 7.4 (nowy punkt 7.5):

„Jeśli chodzi o swobodny przepływ pracowników, Komitet zwraca ponownie uwagę na to, że uzgodnionym uregulowaniom przejściowym muszą towarzyszyć aktywne działania mające na celu podniesienie standardów gospodarczych i społecznych w nowych państwach członkowskich, tak by w ten sposób osiągnąć wspólny i dla wszystkich państw członkowskich dobrze funkcjonujący rynek pracy. Należy objąć tym wszystkie polityki Unii, tak by móc likwidować istniejące różnice na drodze postępu oraz szybko osiągnąć przesłanki dla swobodnego przepływu pracowników”.

Uzasadnienie

Likwidowanie różnic gospodarczych i społecznych należy traktować priorytetowo, gdyż w ten sposób jednolity rynek będzie mógł rozwijać się z korzyścią dla zwykłych obywateli a więc także i pracowników — i będzie można uniknąć dumpingu socjalnego

Wynik głosowania

Za: 67

Przeciw: 68

Wstrzymujących się: 9

Punkt 8.2

Nadać punktowi następujące brzmienie:

„Potencjał rynku usług jest w dużej mierze niewykorzystany ze względu na krajowe wymogi, które są niezgodne ze swobodnym przepływem usług. Ukończenie tworzenia jednolitego rynku w sektorze usług może ten potencjał zwiększyć. W swojej opinii ⁽¹⁾ w sprawie dyrektywy dotyczącej usług ⁽²⁾ Komitet opowiada się jednak za kompleksową rewizją istniejącego obecnie projektu i przeciwko generalnemu wprowadzeniu zasady państwa pochodzenia, ponieważ wynikająca stąd konkurencja systemowa prowadziłaby do równania w dół standardów w zakresie konsumentów, pracowników i środowiska. ~~stało się~~ niezbędne ze względu na: a) internacjonalizację handlu, wraz z aktualnymi negocjacjami ze Światową Organizacją Handlu na temat usług, b) euro, które zwiększyło konkurencję i potrzebę jednolitego rynku usług”.

Uzasadnienie

Podane tu uzasadnienia dotyczące utworzenia europejskiego jednolitego rynku (internacjonalizacja, konkurencja ze względu na wprowadzenie euro oraz rozszerzenie) nie są słuszne i, w formie jak je tu opisano, nie były omawiane w dyskusjach w ramach opracowywania opinii EKES w sprawie projektu dyrektywy dotyczącej usług na rynku wewnętrznym. Punkt 8.2 pozostawiony w swojej pierwotnej formie „oddawałby” w bardzo błędny sposób szeroką dyskusję prowadzoną w EKES na temat usług w UE. Równanie w dół jest też sprzeczne z celami UE, określonymi w traktatach i w projekcie Konstytucji.

Wynik głosowania:

Za: 76

Przeciw: 77

Wstrzymujących się: 9

⁽¹⁾ CESE 137/2005

⁽²⁾ Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (COM(2004) 2 końcowy)

Punkt 8.7

Dodać zdanie w punkcie 8.7:

„W opinii przyjętej 10 lutego 2005 r. zawarte są komentarze Komitetu dotyczące wniosku w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług na rynku wewnętrznym (CESE 137/2005) ⁽³⁾. Opinia obejmuje załącznik 1, który przytacza dużą ilość poprawek, które zostały odrzucone, jakkolwiek otrzymały podczas głosowania przynajmniej jedną czwartą głosów”.

Uzasadnienie

Opinia w sprawie tak skomplikowanej i kontrowersyjnej dyrektywy nie mogła być tak jednoznaczna jak by wynikało z treści punktu 8.7, właściwe zatem byłoby wspomnieć, że zawiera ona również załącznik z propozycjami poprawek, które nie zostały przyjęte, mimo iż uzyskały więcej niż 25 % oddanych głosów.

Wynik głosowania

Za: 58

Przeciw: 114

Wstrzymujących się: 4

Wprowadzić nowy punkt 9.4

„O ile należy szanować i w pełni popierać uzasadnione obawy o środowisko naturalne i ochronę konsumenta, Komitet pragnie zwrócić uwagę na sposób, w jaki względy te mogą być niewłaściwie wykorzystywane przez niektóre Państwa Członkowskie w celu oparcia się wprowadzeniu ustawodawstwa wspólnotowego lub w celu pozostania przy krajowym ustawodawstwie, które jest sprzeczne z zasadami jednolitego rynku”.

Uzasadnienie

Państwa Członkowskie mają prawo do wyrażenia sprzeciwu wobec wniosków oddziałujących negatywnie na zagadnienia związane ze środowiskiem czy ochroną konsumenta. Niemniej, istnieją przypadki niewłaściwego wykorzystania tych kwestii, mającego na celu oparcie się zmianom, u podstaw, którego leży chęć ochrony interesów narodowych.

Wynik głosowania

Za: 80

Przeciw: 83

Wstrzymujących się: 10

- B. Następujące fragmenty opinii Sekcji, które otrzymały poparcie przynajmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone na rzecz poprawek przyjętych w trakcie sesji plenarnej

- 2.1 Jeśli chodzi o jednolity rynek, priorytety sześcioletniej prezydentury oparte są na strategii lizbońskiej. W celu ułatwienia osiągnięcia celów strategii lizbońskiej, a ogólniej — ożywienia gospodarki europejskiej, Komisja opracowała plan działania zatytułowany *Uproszczenie i usprawnienie środowiska regulacyjnego*. ⁽⁴⁾ Od 1 maja 2004 r. w działanie to zaangażowany jest duży rynek składający się z 25 państw.

Wynik głosowania

Za: 53

Przeciw: 72

Wstrzymujących się: 3

⁽³⁾ Sprawozdawcy: Arno Metzler i Ernst Erik Ehnmark

⁽⁴⁾ COM(2002) 278 końcowy

- 3.3 Porozumienie międzyinstytucjonalne ⁽⁵⁾ zawarte 16 grudnia 2003 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą a Komisją po raz pierwszy określało i organizowało samoregulację i współregulację w ramach jednolitego rynku.

Wynik głosowania

Za: 50

Przeciw: 83

Wstrzymujących się: 3

- 8.6 Ukończenie tworzenia jednolitego rynku jest nadal najważniejszym celem, oprócz tego niezwykle ważne są działania w kierunku otwarcia rynku UE na konkurencję międzynarodową w kontekście rundy z Doha Światowej Organizacji Handlu. Będzie wymagało to ogromnej elastyczności i dużo większej konkurencyjności, jeżeli UE chce zrealizować w pełni swój potencjał. 10 nowych państw członkowskich będzie domagało się zagwarantowania, że efekt ten zostanie osiągnięty, ponieważ to właśnie one mają najwięcej do zyskania w procesie liberalizacji.

Wynik głosowania

Za: 50

Przeciw: 83

Wstrzymujących się: 3

- 9.1.1 W opinii EKES, Komisja Europejska powinna zastosować przerwę przy wprowadzaniu ustawodawstwa, aby zapewnić państwom członkowskim wystarczająco dużo czasu, zwłaszcza na dokonanie transpozycji środków Planu Działań w Sektorze Usług Finansowych do prawa krajowego i na sprawdzenie ich skuteczności. Komisja mogłaby także wykorzystać taką przerwę na uproszczenie i skonsolidowanie istniejących przepisów prawa europejskiego oraz na poprawę ich spójności, tak aby zarówno dostawcy jak i konsumenci mogli w pełni wykorzystać potencjał jednolitego rynku. Z drugiej zaś strony, nowe inicjatywy powinny się podejmować tylko w wyjątkowych przypadkach i po przeprowadzeniu rygorystycznej analizy kosztów i korzyści wskazującej na potrzebę przyjęcia nowych aktów prawnych.

Wynik głosowania

Za: 76

Przeciw: 94

Wstrzymujących się: 5

⁽⁵⁾ Dz.U. C 321 z 31.12.2003

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego — Zwiększanie zaufania do elektronicznych rynków wymiany między przedsiębiorstwami

COM(2004) 479 końcowy

(2005/C 255/04)

Dnia 14 lipca 2004 r. Rada postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, uchwaliła swą opinię dnia 16 marca 2005 r. Sprawozdawcą był **Goran LAGERHOLM**.

Na 416. sesji plenarnej (posiedzenie z dnia 6 kwietnia 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 131 głosami za, przy 4 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 Komisja przedstawiła komunikat dotyczący zwiększania zaufania do elektronicznych rynków wymiany między przedsiębiorstwami (ang. „B2B e-markets”). W opinii Komitetu:

- sprawozdanie omawia w sposób ogólny istotne kwestie dotyczące zwiększenia akceptacji rynków elektronicznych i czyni to w sposób rzetelny;
- Komitet pragnie jednakże podkreślić, że nie jest to jedyne potrzebne działanie. Pewna ostrożność ze strony przedsiębiorców wydaje się, do określonego stopnia, zrozumiała. Zwłaszcza bardziej zaawansowane formy rynków elektronicznych różnią się bowiem od tradycyjnych metod prowadzenia działalności gospodarczej przez MŚP;
- w przypadku handlu transgranicznego, istnieją inne, dużo bardziej istotne bariery;

2. Komunikat Komisji

2.1 Komunikat Komisji w dużym stopniu opiera się na pracy grupy ekspertów, w której skład wchodził przedstawiciel przemysłu oraz dostawcy działający na rynkach elektronicznych („grupa ekspertów”) ⁽¹⁾. Komunikat dotyczy potrzeby zwiększenia zaufania do elektronicznych rynków wymiany między przedsiębiorstwami, w celu ograniczenia gospodarczego ryzyka wynikającego z nieuczciwych lub nielegalnych praktyk handlowych na takich rynkach. Elektroniczne rynki wymiany między przedsiębiorstwami mogą potencjalnie zwiększyć efektywność tych ostatnich, dzięki obniżeniu kosztów transakcji oraz zwiększeniu konkurencji. Większa efektywność zależy jednak w przeważającej mierze od woli uczestnictwa przedsiębiorców w takich rynkach. W celu usunięcia potencjalnych barier w wykorzystywaniu elektronicznych rynków wymiany między przedsiębiorstwami wynikających z braku zaufania, Komisja przewiduje podjęcie następujących działań:

- Poddanie analizie, przy bliskiej współpracy Państw Członkowskich, obowiązujących przepisów krajowych dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych na rynkach wymiany między przedsiębiorstwami.
- Zachęcanie zainteresowanych stron do uzgodnienia lub przeglądu kodeksów postępowania, w celu dalszego wspierania zasad uczciwego handlu na elektronicznych rynkach

⁽¹⁾ Raport końcowy grupy ekspertów na temat internetowych platform handlowych B2B
<http://europa.eu.int/comm/enterprise/ict/policy/b2b/wshop/fin-report.pdf>

wymiany między przedsiębiorstwami, zgodnie z treścią komunikatu.

- Zainicjowanie studium badawczego dotyczącego gospodarczego oddziaływania elektronicznych rynków wymiany między przedsiębiorstwami na konkurencyjność i produktywność unijnych przedsiębiorstw, w ramach którego szczególnej analizie poddana zostanie kwestia bezpośrednich i pośrednich kosztów oraz korzyści po stronie uczestników rynków elektronicznych. Wyniki studium zostaną omówione szerzej z udziałem zainteresowanych stron.
- Zapewnienie kompleksowej informacji dotyczącej stosowania obowiązujących przepisów w zakresie elektronicznych rynków wymiany między przedsiębiorstwami, w celu ułatwienia orientacji, jakie zachowania sprzyjają konkurencji.

2.2 Komunikat zachęca uczestników elektronicznych rynków wymiany między przedsiębiorstwami do prowadzenia bardziej intensywnego, wzajemnego dialogu odnośnie poszanowania zasad uczciwego handlu i wymogów bezpieczeństwa. W konsekwencji można się spodziewać usunięcia potencjalnych barier dla uczestnictwa w podobnych, elektronicznych formach handlu. Służby Komisji będą regularnie składać sprawozdania z postępów poczynionych w tym zakresie, na stronach internetowego portalu poświęconego europejskim, elektronicznym rynkom wymiany.

3. Elektroniczne rynki wymiany między przedsiębiorstwami — definicja

3.1 Elektroniczne rynki wymiany między przedsiębiorstwami zdefiniować można jako oparte na wykorzystaniu internetu platformy handlowe, za pośrednictwem których przedsiębiorstwa prowadzą wymianę towarów i usług. W oparciu o powyższą, raczej szeroką definicję, elektroniczne rynki wymiany między przedsiębiorstwami można podzielić na cztery kategorie, w zależności od typów oferowanych przez nie transakcji:

- Tablice ogłoszeń, stanowiące najprostszą formę elektronicznych rynków, które oferują tylko ograniczone możliwości zawierania transakcji. Pozwalają one na przygotowanie transakcji, umożliwiając zamieszczenie informacji o chęci zakupu lub sprzedaży określonego dobra.

- Platformy wymiany, stanowiące rozbudowaną formę tablic ogłoszeń. Oferują one zazwyczaj mechanizmy umożliwiające nawiązanie kontaktu pomiędzy nabywcami i sprzedawcami, kontrolują ich wzajemne relacje oraz umożliwiają prowadzenie negocjacji za pośrednictwem platformy.
- Elektroniczne rynki sprzedaży oparte na katalogach, proponujące zbiorczy katalog produktów dostępnych w ofercie różnych sprzedawców.
- Serwisy aukcyjne, umożliwiające formalną procedurę negocjacji ceny przy wykorzystaniu internetowej platformy handlowej, w ramach której zbywca inicjuje aukcję mającą na celu sprzedaż produktów lub usług po możliwie najwyższej cenie. Natomiast aukcje odwrotne (zwane także „aukcjami holenderskimi”) inicjowane są przez potencjalnego kupca, w celu nabycia produktów i usług po możliwie najniższej cenie.

Liczba aktywnych rynków elektronicznych zmienia się w czasie i nie ustabilizowała się jeszcze. Szacuje się, że na całym świecie funkcjonuje obecnie około tysiąca rynków elektronicznych, co oznacza spadek o 20 % w stosunku do liczby sprzed dwóch lat [SEC (2004) 930].

4. Uwagi ogólne

4.1 Komunikat Komisji dotyczy kwestii „Zwiększenia zaufania do elektronicznych rynków wymiany między przedsiębiorstwami”. Rynki elektroniczne stanowią istotną część ogólnej dziedziny elektronicznej przedsiębiorczości (ang. „e-business”). Poniżej przedstawiono szereg ogólnych uwag dotyczących tej właśnie części.

4.1.1 Dobrze funkcjonujące rynki elektroniczne z zasady przyczyniają się do usprawnienia środowiska biznesowego. Przyniesie to długofalowe korzyści europejskiej przedsiębiorczości i rynkowi pracy. Zaostrzenie konkurencji zmobilizuje europejskie przedsiębiorstwa do poprawy wydajności. Dlatego też, EKES popiera działania korzystne dla rozwoju handlu elektronicznego. Stanowisko to wyrażano także w poprzednich komentarzach.

4.1.2 W opinii dotyczącej projektu dyrektywy w sprawie niektórych prawnych aspektów handlu elektronicznego⁽²⁾, Komitet stwierdził, że niejasność przepisów prawnych hamuje rozwój handlu elektronicznego. Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że obecny komunikat ma na celu ich wyjaśnienie.

4.1.3 EKES w opiniach dotyczących komunikatów Komisji „Pomóc MŚP w komputeryzacji”⁽³⁾ i „Stosowanie polityk dotyczących przedsiębiorczości elektronicznej w zmieniającym się środowisku: doświadczenia z inicjatywy” Go Digital „i przyszłe wyzwania”⁽⁴⁾ wypowiadał się na temat starań Komisji dotyczących stymulowania rozwoju elektronicznej przedsiębiorczości. Komentarze te pozostają zasadniczo aktualne.

4.1.4 Elektroniczna przedsiębiorczość ma ogromne znaczenie dla przedsiębiorstw i sektora publicznego. Tworzy warunki dla większej konkurencyjności, handlu na całym rynku wewnętrznym oraz dla zapewnienia równych szans MŚP. Istotne jest wspieranie wykorzystania tej nowej technologii, zwłaszcza przez MŚP. Komitet przyjmuje z zadowoleniem i popiera działania Komisji w tej dziedzinie.

⁽²⁾ Dz.U. C 169 z 16.06.1999

⁽³⁾ Dz.U. C 80 z 03.04.2002

⁽⁴⁾ Dz.U. C 108 z 30.04.2004

4.1.5 Komitet popiera także ustalenia grupy ekspertów ds. internetowych platform wymiany między przedsiębiorstwami. Dokonała ona gruntownej analizy w celu ustalenia występujących problemów. Jednakże nie do końca jednoznaczne jest stanowisko ekspertów odnośnie tego, w jakim stopniu MŚP uświadamiają sobie korzyści płynące z handlu elektronicznego. Na stronie 10 sprawozdania, eksperci stwierdzili bowiem, że „MŚP są ogólnie świadome i przekonane odnośnie korzyści płynących z handlu elektronicznego”, natomiast na stronie 11, że „MŚP nadal wahają się przed całkowitym zaangażowaniem w handel elektroniczny”, co ma być spowodowane „brakiem świadomości odnośnie ryzyka i korzyści”. Jednakże istotne jest odnotowanie różnicy zachodzącej pomiędzy elektroniczną przedsiębiorczością a handlem elektronicznym. Można stwierdzić, że MŚP mają świadomość ogólnych możliwości w zakresie wykorzystania technologii informatycznych, natomiast kwestia konkretnego udziału w handlu elektronicznym wydaje się im perspektywą bardziej odległą.

4.1.6 Chociaż przedsiębiorstwa świadome są możliwości, jakie niesie ze sobą elektroniczna przedsiębiorczość, i wiele z nich należy do czołówki, jeżeli chodzi o wykorzystywanie handlu elektronicznego, określone problemy w dalszym ciągu uniemożliwiają większości MŚP pełne uczestnictwo w „społeczeństwie elektronicznej przedsiębiorczości”. Problemy te mają szerszy wymiar i nie ograniczają się wyłącznie do handlu elektronicznego. Tym niemniej dotyczą one także tej dziedziny:

- MŚP koncentrują się zazwyczaj w szerszym zakresie na problemach bieżących. Z rezerwą podchodzą do inwestowania w technologie i procedury, które nie zwracają się w krótkim okresie czasu.
- brak rozwiązań zaprojektowanych i stworzonych specjalnie na potrzeby MŚP. MŚP mają odmienne potrzeby niż duże spółki, a co gorsza, zazwyczaj nie mogą sobie pozwolić na skorzystanie z usług konsultantów, co pozwoliłoby im z łatwością wykorzystywać istniejące rozwiązania;
- MŚP często nie posiadają specjalistów potrzebnych do obsługi wielu zestawów oprogramowania ani też potrafiących tworzyć indywidualne interfejsy w standardowym oprogramowaniu;
- wiele dużych spółek wymaga od swoich dostawców wdrożenia określonego oprogramowania jako warunku rozpoczęcia lub kontynuowania dostaw. Stanowi to barierę dla MŚP, które nie dysponują dostatecznymi zasobami finansowymi i ludzkimi by sprostać skomplikowanej sytuacji technicznej powstałej, kiedy każdy z szeregu klientów wymaga wdrożenia odrębnych, specyficznych rozwiązań. Także ta kwestia może być postrzegana jako problem, ze względu na brak ogólnych standardów;
- elektroniczna przedsiębiorczość oznacza możliwość wykorzystywania przez duże spółki efektu skali a nawet efektu regresji, jak zaznaczono powyżej. MŚP nie mogą ustanawiać własnych zasad; koszty wdrożenia wsparcia technicznego są podobne niezależnie od wielkości. Dlatego MŚP mogą się spotkać z koniecznością wdrożenia szeregu różnych rozwiązań, podczas gdy większa spółka korzysta tylko z jednego;

4.1.6.1 Komisja podjęła szereg inicjatyw na rzecz wsparcia wykorzystywania możliwości elektronicznej przedsiębiorczości przez MŚP. Komitet popiera te inicjatywy i zachęca Komisję do stworzenia nowych lub poprawy istniejących inicjatyw służących zaspokajaniu specyficznego zapotrzebowania MŚP na oprogramowanie i normy dostosowane do ich potrzeb.

4.1.7 EKES pragnie również szczególnie podkreślić potrzebę wzbudzania w MŚP zainteresowania pozyskaniem wiedzy na temat udziału w przedsiębiorczości elektronicznej. Obszary handlu i przedsiębiorczości elektronicznej rozwijają się w szybkim tempie. Godnym uwagi wydaje się nakłonienie MŚP do stałego pogłębiania wiedzy na ten temat.

4.1.7.1 Powyższe uwagi są zgodne z zaleceniami przedstawionymi w niedawnej opinii Komitetu w sprawie kształcenia ustawicznego⁽⁵⁾. EKES zalecał tam rozbudowę programów kształcenia ustawicznego skierowanych do obecnie czynnych zawodowo obywateli oraz bezpośrednie skojarzenie tych programów z budowaniem gospodarki opartej na wiedzy. EKES jest szczególnie zainteresowany umożliwieniem dostępu do programu małym i średnim przedsiębiorstwom.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Internetowe platformy wymiany między przedsiębiorstwami

5.1.1 W swoim końcowym sprawozdaniu grupa ekspertów dokonała podziału na różne formy platform wymiany. Komitet popiera stanowisko ekspertów, że „niewłaściwe byłoby skoncentrowanie się wyłącznie na rynkach elektronicznych”. Istnieje szereg różnych metod uczestnictwa w „społeczeństwie elektronicznej przedsiębiorczości”. Poszczególne spółki mają odmienne potrzeby i zasady prowadzenia działalności. Jak zauważa grupa ekspertów „problemy MŚP dotyczą najczęściej rynków elektronicznych, a w szczególności aukcji odwrotnych — ta specyficzna forma internetowej platformy wymiany między przedsiębiorstwami ... przyciąga największą uwagę.”

5.1.2 Jednakże w chwili obecnej Komitet chciałby również zwrócić uwagę na dwie dyrektywy dotyczące zamówień publicznych, przewidziane do wprowadzenia do ustawodawstwa krajowego w najbliższym czasie. Dyrektywy te wprowadzają nowe metody składania zamówień publicznych drogą elektroniczną. Fakt, iż procedury zamówień publicznych mogą stymulować użytkowanie nowych kanałów elektronicznych, mimo możliwych różnic we wdrożeniu dyrektyw w poszczególnych państwach, stanowi rzecz jasną dużą wartość dla przedsiębiorczości. Komisja zainicjowała również „plan działania w celu wdrożenia ram prawnych dla elektronicznych zamówień publicznych”, który odgrywa istotną rolę w zaznajamianiu MŚP z przedsiębiorczością elektroniczną.

5.1.3 Komitet zgadza się z opinią, że rynki elektroniczne kryją w sobie szczególnie potencjał, dlatego racjonalne jest udzielanie im wsparcia. Komitet przyjmuje komunikat z zadowoleniem. Zarazem uznaje jednak, że brak dostatecznego zaufania, choć jest czynnikiem ważnym, nie stanowi jedynej przyczyny ostrożnej postawy MŚP odnośnie rynków elektronicznych oraz ogólnie, szerszej koncepcji internetowych platform wymiany między przedsiębiorstwami.

5.1.3.1 Jak stwierdza grupa ekspertów, „Polityka przedsiębiorczości może odegrać użyteczną rolę ułatwiając MŚP przygotowanie na nowe wyzwania związane z internetowymi platformami wymiany, poprzez wspieranie przejrzystości rynku, interoperacyjności oraz uczciwości. ... władze publiczne nie powinny promować wybranych form handlu elektronicznego, lecz przyjąć postawę neutralną odnośnie różnych kanałów sprzedaży i funkcji internetowych platform wymiany. Stwierdzono, że niezbędne są dalsze działania, szczególnie w zakresie kształtowania świadomości, przejrzystości rynku, standaryzacji oraz budowania zaufania.”

5.1.3.2 W ogólnym ujęciu, internetowe platformy wymiany między przedsiębiorstwami należy wzbogacić o informacje przekazywane przez MŚP. Im bardziej zaawansowane są platformy, tym większa zachodzi potrzeba ustanowienia standardów. Tymczasem proces ich tworzenia jest daleki od końca, a kiedy już zostaną stworzone, potrzebne będzie jeszcze odpowiednie oprogramowanie do ich wykorzystywania, dostosowane do potrzeb MŚP.

5.1.3.3 Brak standardów dotyczy nie tylko kwestii technicznych, lecz także interfejsu użytkownika. Ze względu na ilość platform wymiany oraz mnogość wykorzystywanych w nich języków, nie może dziwić, że MŚP podchodzą do nich z rezerwą. Dziedzina ta powinna zostać poddana gruntownej analizie przez organy odpowiedzialne za standaryzację oraz Komisję, zwłaszcza, jeśli ma służyć do wspierania handlu transgranicznego. Dotyczy to również standaryzacji klasyfikacji i sformułowań produktów lub usług, w którym to obszarze stałe wysiłki Systemu Standaryzacji Społeczeństwa Informacyjnego (CEN/ISSS) są wspierane przez EKES.

5.1.3.4 MŚP mają do pewnego stopnia utrudniony dostęp do aukcji elektronicznych i innych rynków elektronicznych ze względu na skalę prowadzonych przetargów. Przy dużych zamówieniach potencjał dostaw MŚP jest ograniczony. Na ten aspekt należy zwrócić uwagę zwłaszcza w przypadku zamówień publicznych.

5.1.3.5 Inne kwestie, które mogą przeszkodzić w wykorzystaniu internetowych platform wymiany to zróżnicowanie krajowych przepisów i metod wdrożenia dyrektyw UE. Z punktu widzenia harmonizacji, godne ubolewania jest to, że wiele dyrektyw pozwala na wybór rozwiązań na szczeblu krajowym, co powoduje największe problemy w zakresie podpisu elektronicznego. Komitet przyjmuje z zadowoleniem i mocno popiera inicjatywę Komisji odnośnie poddania analizie obowiązujących przepisów.

5.2 Rynki elektroniczne, w tym aukcje elektroniczne

5.2.1 Poszczególne internetowe platformy wymiany między przedsiębiorstwami odpowiadają różnym potrzebom. Rynki elektroniczne służą zazwyczaj osiągnięciu „najniższych cen”. W wielu przypadkach nie jest to jednak czynnik najistotniejszy. Dostawy just-in-time, koszty serwisu oraz koszty dostosowania do potrzeb klienta są często równie, jeżeli nie bardziej, istotne. Czynniki te trudno uwzględnić w mniej lub bardziej zautomatyzowanych rynkach elektronicznych, co może po części tłumaczyć stosunkowo powolne rozpowszechnianie bardziej zautomatyzowanych wersji rynków elektronicznych.

(5) Dz.U. C 133 z 06.06.2003 r.

5.2.2 MŚP nie konkurują często wyłącznie „najniższą ceną”, lecz także elastycznością i zdolnością dostosowania do potrzeb klienta. W przypadku MŚP, ważną rolę odgrywają relacje osobiste. Wykorzystanie rynków elektronicznych oznacza przyjęcie nowej „kultury biznesowej”, na co MŚP nie zawsze są przygotowane. Anonimowość internetu może odstraszać MŚP. Również opory natury psychologicznej mogą stanowić przychylną podchodzenia z rezerwą do wykorzystywania bardziej zaawansowanych rynków elektronicznych. Okoliczności te muszą znaleźć wyraz w kodeksach postępowania.

5.2.3 W trakcie dyskusji dotyczącej reguł konkurencji na elektronicznych rynkach wymiany między przedsiębiorstwami, zwraca się uwagę na problem tzw. „efektów sieci”, które mogą pozwolić operatorowi sieci na uzyskanie pozycji dominującej. Jest kwestią dyskusyjną, jaką wagę należy przywiązywać do tego problemu. W większości wypadków, ryzyko nadużywania takiej dominującej pozycji wydaje się ograniczone. Jednakże Komitet popiera analizowanie tej kwestii przez Komisję, co pozwoli na dostrzeżenie ewentualnych nadużyć związanych z silną pozycją. Równocześnie usilnie zaleca, by nie wprowadzać w tej dziedzinie szczegółowych regulacji dotyczących rynków elektronicznych. Regulacje dotyczące rynków elektronicznych, powinny w możliwie najszerszym stopniu odpowiadać przepisom przyjętym dla rynków tradycyjnych. Przepisy i zalecenia powinny pozostać neutralne z punktu widzenia technologii i mechanizmów świadczenia usługi.

5.3 Zaufanie

5.3.1 Komitet popiera Komisję odnośnie zachęcania zainteresowanych stron do uzgodnienia lub przeglądu kodeksów postępowania. Pragnie także wyrazić poparcie dla koncepcji grupy ekspertów, dotyczącej wykorzystania list kontrolnych.

5.3.2 Komisja stwierdza w komunikacie (str. 4), że wiele przedsiębiorstw może „uznawać za trudne rozróżnienie, w jakim przypadku dochodzi do zmiany pozycji rynkowej, które należy z przyczyn gospodarczych zaakceptować, a kiedy w grę wchodzi nieuczciwe praktyki, niezgodne z przepisami prawnymi kodeksu postępowania”. Przy wprowadzaniu nowych modeli prowadzenia działalności gospodarczej, rynek często potrzebuje czasu by się do nich dostosować. Uwaga Komisji jest niewątpliwie słuszna i należy w większym stopniu skoncen-

trować się na próbach objaśniania nowych mechanizmów rynkowych.

5.3.3 Nawet, jeżeli część dostawców może mieć negatywne podejście do aukcji odwrotnych, stanowią one niewątpliwie narzędzie o dużym potencjale w zakresie obrotu towarami niskoprzetworzonymi (bardzo dokładnie określonymi produktami, o niedużym udziale usług dodanych i trudnymi do przypisania konkretnej marce). Komitet popiera stanowisko Komisji, że niezbędne są bardziej rygorystyczne przepisy odnośnie takich aukcji, niezależnie od tego czy prowadzone są elektroniczne czy też innymi metodami.

5.3.4 Kwestia zaufania może dotyczyć wielu aspektów:

- Zaufanie do koncepcji rynków, to znaczy przekonanie, że przynoszą one korzyści mojemu przedsiębiorstwu;
- Ufność, że określony rynek, jako taki najbardziej odpowiada moim potrzebom;
- Ufność, że żadne zasady nie zostały napisane „małą czcionką” (ukryte);
- Zaufanie do zasad rządzących rynkiem oraz tego, że są przestrzegane przez wszystkich uczestników;
- Zaufanie do wykorzystywanej na rynku technologii, w tym, że zapewnia bezpieczeństwo;
- Zaufanie, że posiada się dostęp do właściwych informacji dotyczących nabywcy lub sprzedawcy;
- Ufność, że właściwe aspekty są właśnie tymi, które określają wynik.

Należy uwzględnić zarówno powyższe jak i pozostałe aspekty zaufania.

5.4 *Podsumowując*, Komitet akceptuje wszystkie najważniejsze wnioski zawarte w komunikacie. Jednakże uważa za istotne uznanie faktu, że wspieranie wykorzystania internetowych platform wymiany między przedsiębiorstwami a zwłaszcza rynków elektronicznych jest elementem istotnym, lub nawet niezbędnym, ale nie wyczerpuje wachlarza niezbędnych środków. Do pozostałych należą standardy, właściwe oprogramowanie, kształtowanie świadomości oraz przepisy na szczeblu krajowym i UE.

Bruksela, 6 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej po raz dwudziesty dziewiąty dyrektywę Rady 76/769/EWG w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych (substancje sklasyfikowane jako rakotwórcze, mutagenne lub substancje toksyczne ze względu na zagrożenie rozrodczości- c/m/r)

COM(2004) 638 końcowy — 2004/0225 (COD)

(2005/C 255/05)

Dnia 28 października 2004 r. Rada, zgodnie z art.95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 marca 2005 r. Sprawozdawcą był **David SEARS**.

Na 416 sesji plenarnej (posiedzenie z dnia 6 kwietnia 2005 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 126 do 2, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię.

1. Wprowadzenie

1.1 Propozycje Wspólnoty Europejskiej odnośnie ochrony zdrowia publicznego i środowiska naturalnego koncentrują się obecnie wokół trzech istniejących od dawna instrumentów legislacyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych (dyrektywa Rady 67/548/EWG z dnia 27 czerwca 1967 r.), odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania preparatów niebezpiecznych (dyrektywa Rady 88/379/EWG z dnia 7 czerwca 1988 r. zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 99/45/EWG z dnia 31 maja 1999 r.) oraz w sprawie wprowadzania do obrotu i stosowania niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych (dyrektywa 76/769/EWG z dnia 27 lipca 1976 r.).

1.2 W następnych latach zostały one utrzymane i rozszerzone kolejnymi dyrektywami EWG i WE zmieniającymi legislacyjną zawartość instrumentów oraz poprzez dostosowanie do postępu technicznego treści różnych załączników, które określały, oprócz innych wymagań technicznych, testy laboratoryjne, jakie należy przeprowadzić, szczegóły zagrożeń i środki bezpieczeństwa, jakich należy użyć, oraz właściwości chemiczne, numer WE, oznaczenie numeryczne CAS, numer indeksu i zastosowanie odnośnych substancji.

1.3 Dyrektywy te, z późniejszymi zmianami, mają także na celu utrzymanie wewnętrznego rynku odnośnych substancji i preparatów i dlatego muszą być zgodne ze sobą i z innymi instrumentami legislacyjnymi dotyczącymi poszczególnych sektorów (np. pestycydy lub kosmetyki) lub wspierającymi konkretne programy działania (np. plany działania Unii na rzecz walki z rakiem).

1.4 Obecny wniosek jest dwudziestą dziewiątą zmianą dyrektywy Rady 76/769/EWG. Jest on realizacją i logiczną konsekwencją (przypadkowo także) dwudziestego dziewiątego dostosowania do postępu technicznego załącznika I do

dyrektywy Rady 67/548/EWG dyrektywą Komisji 2004/73/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r.

1.5 Dostosowania do postępu technicznego ustanowione w dyrektywie Komisji 2004/73/WE obejmują aktualizację załącznika I do dyrektywy Rady 67/548/EWG dla określonych substancji, odnosząc się do ich klasyfikacji, pakowania i etykietowania, tak aby odzwierciedlić najnowsze dane naukowe oraz załącznika V tej samej dyrektywy, tak aby zmienić metody ustalania właściwości fizykochemicznych, toksyczności i ekotoksyczności substancji i preparatów w celu ograniczenia do minimum liczby zwierząt użytych w celach eksperymentalnych.

1.6 Dyrektywa Komisji 2004/73/WE wprowadzająca te zmiany została opublikowana w kwietniu 2004 r. (Dz. U. L 152 1-311). Kilka substancji zostało sklasyfikowanych lub na nowo sklasyfikowanych jako rakotwórcze, mutagenne lub substancje toksyczne ze względu na zagrożenie rozrodczości (tzw. CMR-y lub substancje c/m/r). Stwierdzono, że przewidziane środki są zgodne z opinią Komitetu w sprawie dostosowania do postępu technicznego dyrektywy w sprawie zniesienia barier technicznych w handlu niebezpiecznymi substancjami i preparatami. W takich przypadkach, nie ma wymogu wcześniejszego przedstawienia opinii w sprawie wniosku Komisji przez Parlament Europejski lub przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny.

1.7 Na podstawie innej dyrektywy Rady 94/60/WE (wcześniejsza, czternasta zmiana dyrektywy Rady 76/769/EWG), substancji c/m/r nie można stosować w substancjach lub preparatach wprowadzanych do sprzedaży w powszechnym obrocie. Wynika stąd, że niezbędny jest środek wykonawczy, tzn. obecny wniosek w sprawie dodania tych substancji do załącznika I dyrektywy Rady 76/769/EWG. Zgodnie z art. 95 Traktatu, w tym przypadku należy zastosować procedurę współdecydowania z udziałem Parlamentu Europejskiego i trzeba zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

1.8 Na przestrzeni roku 2004 Komisja przeprowadziła konsultacje z kilkoma organizacjami reprezentującymi odpowiednie zainteresowane podmioty, w tym CEFIC, CONCAWE, Eurometaux i BLIC (reprezentujące przemysł chemiczny, naftowy, metalurgiczny i gumowy w Europie), a także BEUC (reprezentujący konsumentów w Europie) oraz z ekspertami z państw członkowskich.

2. Streszczenie wniosku Komisji

2.1 Wniosek zakłada dodanie 346 pozycji zawierających substancje sklasyfikowane na nowo lub przeklasyfikowane na podstawie dyrektywy Komisji 2004/73/WE w dodatku do załącznika I do dyrektywy Rady 76/769/EWG. Jednak 304 z nich już podlegają ograniczeniom sprzedaży w powszechnym obrocie z powodu ich wcześniejszego sklasyfikowania jako substancje c/m/r kategorii 1 lub 2. A zatem, jedynie 42 substancje będą podlegały ograniczeniom sprzedaży w powszechnym obrocie po raz pierwszy.

2.2 Wiele spośród 42 substancji podlegających po raz pierwszy ograniczeniom, stosuje się jako surowce lub półprodukty w syntezie substancji organicznych lub znajdują one szczególne zastosowania profesjonalne. W trakcie konsultacji nie przedstawiono dowodów na to, że są one stosowane w substancjach lub preparatach wprowadzonych na rynek z przeznaczeniem do sprzedaży w powszechnym obrocie ani też, że są tu potrzebne jakiegokolwiek odstępstwa.

2.3 Spośród 304 obecnie przeklasyfikowanych substancji, 145 zostanie przesuniętych jako rakotwórcze z kategorii 2 do kategorii 1. Będzie to wymagało dokonania dwóch poprawek dla każdej substancji, tzn. dodania substancji do jej nowej kategorii i usunięcie z obecnej kategorii. „Uwagi” towarzyszące każdej pozycji także wymagają kilku zmian.

2.4 Wniosek ma także na celu utrzymanie wewnętrznego rynku a jednocześnie zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia konsumentów i środowiska naturalnego. Oczekuje się, że koszty będą niskie, w związku z ograniczonym użytkowaniem tych substancji przez ogół społeczeństwa. Jednakże z uwagi na to, że używania substancji c/m/r przez ogół społeczeństwa nie da się odpowiednio kontrolować innymi środkami, proponowane ograniczenie sprzedaży jest jedynym dostępnym rozwiązaniem.

2.5 Państwa członkowskie będą miały dwanaście miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy na przyjęcie i opublikowanie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych dla zastosowania się do tej dyrektywy.

3. Uwagi ogólne

3.1 Podobnie jak to miało miejsce w przypadku wcześniejszych zmian dyrektywy Rady 76/769/EWG, niniejszy wniosek

dotyczy pewnej liczby, w tym przypadku bardzo dużej liczby nie powiązanych ze sobą substancji. Obejmują one strumienie paliw węglowodorowych, pestycydy i fungicydy, chemikalia ogólnoprzemysłowe oraz surowce lub półprodukty chemii nieorganicznej i organicznej.

3.2 W przeciwieństwie do niedawnych zmian, to nie ustawodawstwo pierwotne oddziałuje na te produkty. Niniejszy wniosek jest jedynie niezbędną konsekwencją zmian w ich klasyfikacji i etykietowaniu jakie zostały już zaproponowane i wprowadzone na podstawie dyrektywy Rady 2004/73/WE. Dlatego też wszelkie problemy dotyczące ważności klasyfikacji powinny być zostać rozwiązane wcześniej i nie można do nich wracać na tym etapie.

3.3 Komisja dołożyła jednak, na ile było to możliwe, starań, aby ograniczenia sprzedaży w powszechnym obrocie w wyniku sklasyfikowania lub przeklasyfikowania substancji jako substancje c/m/r nie zwiększyły znacząco kosztów ponoszonych przez producentów. Wniosek ten potwierdza zapytania skierowane bezpośrednio do CONCAWE (organizacji firm przemysłu naftowego) w odniesieniu do strumieni paliw węglowodorowych umieszczonych w wykazie i do CEFIC (Europejskiej Rady Przemysłu Chemicznego) w odniesieniu do dwóch ftalanów umieszczonych w wykazie (ftalan butylobenzylu — BBP i ftalan diizopropylu — DIPP)

3.4 Potwierdzenie braku tego wpływu jest trudniejsze w przypadku pestycydów i fungicydów występujących pod nazwami handlowymi (Benomyl, Azafenidin, Dinocap, Linuron) lub jako chemikalia nieorganiczne (chlorek kadmu) z uwagi na brak informacji o obecnych producentach w Europie, o ile w ogóle producenci tacy istnieją. Przeszukiwanie zasobów internetowych wskazuje, że w większości przypadków zagrożenia są już dobrze znane, a zatem znowu należy przyjąć, że produkty można wycofać ze sprzedaży w powszechnym obrocie bez wywierania niekorzystnego wpływu na użytkowników, to znaczy, że odpowiednie zamienniki są łatwo dostępne.

3.5 Wniosek podkreśla także pewne ogólne trudności ze zrozumieniem i stosowaniem obecnego prawa unijnego w odniesieniu do tzw. „substancji”. Wiele spośród „substancji” wymienionych w tym miejscu i ujętych w pierwotnym wykazie „substancji istniejących” EINECS, zostało sklasyfikowanych odpowiednio jako „substancje UVCB” tzn. złożone mieszaniny o znanym lub nieznanym składzie, zdefiniowane w opracowaniu naukowym opublikowanym w 1999 r. a następnie wspomniane w przypisie na str. 18 „Podręcznika decyzji w sprawie realizacji szóstej i siódmej zmiany dyrektywy 67/548/EWG” opublikowanego przez Europejskie Biuro Substancji Chemicznych w 2002 r. Oczywiście, nie są to proste substancje, jak się powszechnie uważa, a ponadto, w tym szczególnym przypadku, niewiele z nich znajduje się obecnie w obrocie. Potwierdza to pogląd Komisji przedstawiony po pierwszej publikacji wykazu EINECS, że „EINECS zawyżył czterokrotnie liczbę substancji o znaczeniu handlowym”, tzn., że na rynku występowało wówczas w znaczących ilościach ok. 25 tys. „substancji”. Przepuszczalnie niektóre z nich zostały

obecnie zastąpione przez ok. 5 tys. „nowych substancji” umieszczonych na Europejskiej Liście Notyfikowanych Substancji Chemicznych (ELINCS) — czemu towarzyszą podobne problemy ze zdefiniowaniem i określeniem — co daje łącznie ok. 30 tys. substancji występujących na rynku w 2005 r. Liczba ta jest bardziej przystępna niż często cytowane 100 tysięcy, ale w przypadku przynajmniej połowy tych substancji nadal pozostaje zagadnienie dostępu szerokiego ogółu oraz specjalistów do danych już zebranych (lecz nie aktualizowanych regularnie) oraz problemy odpowiednich władz państw członkowskich z określeniem, czy dana substancja jest „istniejąca” czy „nowa”, a jeśli tak, to którą procedurę regulacyjną należy wobec niej zastosować.

3.6 Biorąc pod uwagę fakt, iż propozycja znana jako REACH obejmuje istniejące ustawodawstwo, zależy od niego i ma z nim wspólne płaszczyzny, problemami tymi należy się zająć tak szybko, jak to możliwe. Prawdopodobnie będą potrzebne dodatkowe środki a ich pozyskanie powinno nastąpić możliwie najwcześniej.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES popiera zawarte w tym wniosku ograniczenia we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji. Są to niezbędne i pożądane następstwa decyzji w sprawie klasyfikacji, pakowania i etykietowania, które już zostały podjęte przez służby Komisji wspólnie z ekspertami z państw człon-

kowskich i po ich przedyskutowaniu z dostawcami oraz innymi zainteresowanymi podmiotami.

4.2 Jednakże, tak jak w przypadku poprzednich zmian dyrektywy Rady 76/769/EWG, EKES żałuje, że umieszczono w jednym tekście nie powiązane ze sobą produkty, co w innych okolicznościach mogłoby wymagać szczególnych i ciągłych zmian, aby móc sprostac zewnętrznej rzeczywistości. Nie sprzyja to dobremu, stosowanemu w odpowiednim czasie, skutecznemu a przede wszystkim przejrzystemu zarządzaniu.

4.3 Złożony i, jak się wydaje, przypadkowy charakter wykazów substancji zamieszczonych w załączniku do niniejszego wniosku i do dyrektywy Rady 2004/73/WE sugeruje, że obecnie należy zwrócić uwagę na poprawę jakości i dostępności aktualnie posiadanych danych, przed ich zapisaniem w istniejącej, rozbudowanej bazie. Jeżeli uda się usprawnić system, przy zastosowaniu najlepszych współczesnych technologii i technik rozpowszechniania danych, wówczas korzyści z programu REACH w odniesieniu do gromadzenia i udostępniania danych ważnych dla ochrony ludzkiego zdrowia i środowiska naturalnego staną się bardziej oczywiste.

4.4 REACH ma także uprościć istniejący system, a przez to przynieść korzyści wszystkim zainteresowanym podmiotom. Z pewnością jest na to miejsce. Przede wszystkim, system REACH, niezależnie od jego postaci, nie może przyczynić się do zwiększenia już i tak znacznej złożoności a tym samym także pewnej nieprzejrzystości procesu.

Bruksela, 6 kwietnia 2005 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej zasady dotyczące nominalnej zawartości produktów w opakowaniach jednostkowych, uchylającej dyrektywy Rady 75/106/EWG i 80/232/EWG oraz nowelizującej dyrektywę Rady 76/211/EWG

COM(2004) 708 końcowy — 2004/0248 (COD)

(2005/C 255/06)

Dnia 20 grudnia 2004 r. Rada, działając zgodnie z art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, uchwaliła swą opinię 16 marca 2005 r. Sprawozdawcą była **Madi SHARMA**.

Na 416 sesji plenarnej (posiedzenie z dnia 6 kwietnia 2005 r.) Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 104 za do 1 przeciw przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Pierwsze regulacje wspólnotowe w zakresie rozmiarów opakowań jednostkowych⁽¹⁾ pochodzą z roku 1975. Zawierają one przepisy dotyczące zarówno wymogów metrologicznych⁽²⁾, jak i rozmiarów opakowań produktów płynnych. Dwadzieścia lat później zespół powołany w ramach inicjatywy SLIM-IV (Simpler Legislation for the Internal Market — prostsze prawo na rynku wewnętrznym) i złożony z osób wyznaczonych przez państwa członkowskie oraz przedstawicieli interesariuszy wskazanych przez Komisję zalecił uregulowanie rozmiarów opakowań⁽³⁾:

„ze względu na skomplikowanie przepisów (około 40 produktów, złożoność niektórych szeregów rozmiarów itp.), zmiany zaszczytne w zwyczajach i preferencjach konsumenckich w okresie przejściowym oraz wątpliwą zasadność dalszego utrzymywania tego typu legislacji. Ponadto kolejne nowelizacje dyrektywy oraz rozszerzenie zakresu przedmiotowego dyrektywy z 1975r. w sprawie opakowań jednostkowych poważnie utrudniły stosowanie tego zestawu przepisów (...). Stosowanie dyrektyw okazało się trudne, m.in. z powodu różnorodności zasad i praktyk w zakresie rozmiarów opakowań: niektórym z nich nadano moc obowiązkową (np. w przypadku wina), inne pozostały fakultatywne. Ponadto, ze względu na fakultatywny charakter przepisów wspólnotowych, państwa członkowskie zachowały prawo do ustalania rozmiarów opakowań na szczeblu krajowym. Różnorodność istniejących przepisów doprowadziła do rozczłonkowania rynku wspólnotowego na poszczególne rynki krajowe. Istniejące już zamieszanie pogłębiło dodatkowo pojawienie się nowych rodzajów i form opakowań oraz nowych produktów oraz trudności z ich wpasowaniem w istniejące szeregi rozmiarów opakowań”.

2. Informacje ogólne

2.1 U zarania Wspólnoty Europejskiej w latach sześćdziesiątych XX w. różnice w przepisach krajowych regulujących

(1) Opakowanie jednostkowe: opakowanie w którym towar trafia do konsumenta końcowego

(2) Wymogi metrologiczne dotyczą kontroli ilości produktu znajdującego się w opakowaniu jednostkowym w celu zapewnienia, że konsumenci istotnie otrzymują ilość wskazaną na opakowaniu.

(3) COM(2000) 56 końcowy, str. 9-11 i 21-22 (brak wersji polskiej – przyp. tłum.).

nominalne ilości⁽⁴⁾ produktów w opakowaniach jednostkowych (tj. rozmiary pudełek, paczek czy butelek) uznawano za poważną przeszkodę w swobodnym przepływie towarów pomiędzy państwami członkowskimi. Doszło zatem do harmonizacji tych rozmiarów na mocy przepisów wspólnotowych.

2.2 Jednocześnie pojawiały się obawy, by nie narzucić nowych zasad wspólnotowych przedsiębiorstwom działającym wyłącznie na rynkach krajowych i nie zamierzającym eksportować swych wyrobów do innych państw członkowskich. Harmonizacji nadano zatem charakter fakultatywny: państwa członkowskie przyjęły zasady wspólnotowe, zachowując jednak możliwość utrzymania w mocy swych obowiązujących przepisów na rynkach krajowych. Swoboda obrotu przysługiwać miała tylko towarom spełniającym wymogi wspólnotowe.

2.3 Dla niektórych rodzajów produktów (np. wina i wódki) wprowadzono jednak całkowitą harmonizację. Wszystkie podmioty działające w tych branżach zostały zobowiązane do przestrzegania ustalonych przez Wspólnotę rozmiarów opakowań, zniesiono natomiast krajowe przepisy regulujące te kwestie.

2.4 Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci w branży opakowań zaszły poważne zmiany m.in. demograficzne, zmniejszyła się także liczebność gospodarstw domowych, wzrosło spożycie produktów porcjowanych, a wzrost zamożności i wyrafinowania konsumentów pociągnął za sobą zwiększony popyt na szeroki wybór produktów i opakowań. Jednocześnie w sprzedaży detalicznej dla konsumentów dominację zdobyły super- i hipermarkety; zapotrzebowanie na zmiany ze strony konsumentów zmusza przemysł do zwiększania konkurencyjności i rozwiązań innowacyjnych w skali ogólnospołecznej.

(4) Nominalna ilość (nominalna masa lub objętość) zawartości opakowania jednostkowego to masa lub objętość wskazana na opakowaniu, tzn. ilość produktu, jaką ma zawierać dane opakowanie. Rzeczywistą zawartością opakowania jednostkowego jest ilość (masa lub objętość) produktu, jaką opakowanie rzeczywiście zawiera. (Dyrektywa Rady 76/211/EWG; OJ L 46 z 21.02.1976).

2.5 Nowe akty prawne w dziedzinie ochrony konsumentów zbierają w jeden spójny korpus elementy dotychczasowych regulacji w zakresie rozmiarów opakowań jednostkowych. Nowe prawo ochrony konsumentów opracowane jest z myślą o zakazaniu przedsiębiorstwom stosowania nieuczciwych praktyk w stosunkach z konsumentami; ustanawia ono również na ogół spójny i wyczerpujący system informacji konsumenckiej, obejmujący znakowanie produktów i porównywanie cen za jednostkę miary. W tym świetle obowiązujące przepisy w zakresie rozmiarów opakowań są postrzegane jako przynoszące efekt przeciwny do zamierzonego.

2.6 W ramach programu SLIM-IV zadanie przejrzenia przepisów regulujących rozmiary opakowań i sformułowanie zaleceń w tej dziedzinie powierzono zespołowi złożonemu z osób wyznaczonych przez państwa członkowskie oraz przedstawicieli zainteresowanych podmiotów wskazanych przez Komisję. Potrzebę przeglądu tych przepisów uwydatnił wyrok w sprawie *Cidre de Ruwet* ⁽⁵⁾; Europejski Trybunał Sprawiedliwości zastosował w nim zasadę wywiedzioną z orzecznictwa „*Cassis de Dijon*”, orzekając, iż państwa członkowskie muszą dopuścić na swój rynek produkty, które zostały wytworzone i wprowadzone na rynek zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim, o ile w grę nie wchodzi kwestia nadzędnego interesu publicznego. Trybunał zasugerował, iż trudno dopatrywać się takich względów w przypadku rozmiarów opakowań.

2.7 Zalecenia sformułowane w wyniku tego przeglądu zawarte zostały w opracowaniu roboczym, które w dniach 8 listopada 2002 r. — 31 stycznia 2003 r. DG ds. Przedsiębiorstw poddała publicznej konsultacji w internecie z konsumentami, producentami i detalistami (w 11 wersjach językowych). Następnie powstała analiza oddziaływania, a w ślad za nią — projekt dyrektywy ustanawiającej zasady dotyczące nominalnej zawartości produktów w opakowaniach jednostkowych, uchylającej dyrektywy Rady 75/106/EWG ⁽⁶⁾ i 80/232/EWG ⁽⁷⁾ oraz nowelizującej dyrektywę Rady 76/211/EWG ⁽⁸⁾.

2.8 Do głównych instrumentów w dziedzinie ochrony konsumentów należą:

Dyrektywa 2000/13/WE w sprawie etykietowania i prezentacji środków spożywczych (art. 2), dyrektywa Rady 84/450/EWG w sprawie reklamy wprowadzającej w błąd (zmieniona dyrektywą 97/55/WE w celu włączenia do niej reklamy porównawczej), zostanie znówelizowana przez COM(2003) 356 końcowy z 18.6.2003; wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w stosunkach przedsiębiorców z konsumentami na rynku wewnętrznym, dyrektywa 98/6/WE w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom (cena za kilogram/litr): ceny jednostkowe, których podawanie jest obowiązkowe dla wszystkich produktów w supermarketach.

⁽⁵⁾ Sprawa nr C-3/99, 12 października 2000 r., *Cidre de Ruwet SA* przeciwko *Cidre Stassen SA* i *HP Bulmer Ltd.*

⁽⁶⁾ Dyrektywa Rady 75/106/EWG z dnia 19 grudnia 1974 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do objętościowego uzupełniania niektórych płynów w opakowaniach jednostkowych.

⁽⁷⁾ Dyrektywa Rady 80/232/EWG z dnia 15 stycznia 1980 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do nominalnych ilości i nominalnych pojemności dopuszczalnych w odniesieniu do niektórych produktów w opakowaniach jednostkowych.

⁽⁸⁾ Dyrektywa Rady 76/211/EWG z dnia 20 stycznia 1976 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do paczkowania według masy lub objętości niektórych produktów w opakowaniach jednostkowych.

3. Cele projektowanej dyrektywy

3.1 Nowa dyrektywa uchyla przepisy dotyczące rozmiarów opakowań i zakazuje państwom członkowskim ustanawiania w tej dziedzinie własnych przepisów w obrębie rynków krajowych, odmiennych od przepisów wspólnotowych. Utrzymane zostają wyłączenie (oprócz ilości bardzo małych oraz hurtowych) przepisy wspólnotowe obowiązujące obecnie w odniesieniu do win i wódek, cukru białego i kawy rozpuszczalnej. Kolejnym wyjątkiem są aerozole, które będą nadal podlegać obowiązującym obecnie przepisom ochrony konsumentów w ramach norm bezpieczeństwa i higieny. Tę dziedzinę ma jednak uregulować nowa dyrektywa, aktualnie w trakcie rozpatrywania; wraz z jej przyjęciem zostaną one wyłączone z zakresu przedmiotowego dyrektywy w sprawie opakowań jednostkowych.

3.2 Akt stanowiący przedmiot niniejszej opinii zajmuje się wyłącznie uregulowaniem rozmiarów opakowań i zawartości, a nie wymogami metrologicznymi, które zostaną objęte kolejnym projektem legislacyjnym.

3.3 Rozpatrywany wniosek ma na celu:

- sprzyjanie konkurencyjności, stymulującej przedsiębiorczość oraz nowatorstwo w kształtowaniu produktu i procesu produkcyjnego — zgodnie z aktualną polityką wobec przedsiębiorstw;
- ułatwienie dostępu do rynków, usuwając potencjalne przeszkody dla konkurencji w ramach rynku wewnętrznego;
- zlikwidowanie dyskryminacji wynikającej z krajowych przepisów regulujących rozmiary opakowań; przedmiotem takiej dyskryminacji są w obecnym systemie krajowe przedsiębiorstwa, postawione w obliczu konkurencji na rynku krajowym ze strony firm używających innych rozmiarów opakowań, których one same nie mogą stosować;
- przyniesienie małym i średnim przedsiębiorstwom korzyści w postaci obniżenia kosztów dzięki oszczędnościom skali na etapie produkcji — zarówno przeznaczonej na rynek krajowy, jak i na eksport;
- utrzymanie obecnego wysokiego poziomu ochrony konsumentów, zakazując przedsiębiorcom stosowania nieuczciwych praktyk w stosunkach z konsumentami;
- zapewnienie konsumentom szerszego wyboru, gdyż producenci będą mogli natychmiast reagować na zmiany w gustach i życzeniach konsumentów, jednocześnie odpowiadając na zapotrzebowanie handlu detalicznego na optymalizację powierzchni sklepowej;
- ustanowienie spójnego i wyczerpującego systemu informacji konsumenckiej w postaci znakowania produktów. Podawanie ceny za kilogram czy litr umożliwi konsumentom szybkie porównywanie produktów w opakowaniach o różnych rozmiarach. Rozwiązanie to zgodne jest z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który przyjmuje za punkt odniesienia model przeciętnego konsumenta, dość dobrze poinformowanego i wykazującego się dostateczną spostrzegawczością i ostrożnością.

3.4 Obowiązujące przepisy z dziedziny ochrony środowiska nie mają większego znaczenia dla rozmiarów opakowań i odwrotnie — rozmiary opakowań nie mają większego znaczenia dla prawa ochrony środowiska. Obowiązujące przepisy w dziedzinie ochrony środowiska powinny pozostać w mocy; projektowana dyrektywa nie powinna utrudnić pełnego, prawidłowego wdrożenia prawa ochrony środowiska, a w szczególności przepisów chroniących przed zwiększaniem się masy odpadów, nakazujących jak najoszczędniejsze używanie opakowań.

3.5 Dążąc do umożliwienia przedsiębiorstwom przystosowania się do deregulacji, a także biorąc pod uwagę przeciętną długość cyklu inwestycyjnego w przypadku urzędzeń pakujących, termin wdrożenia deregulacji ustalono na 20 lat.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Nominalna zawartość ilościowa opakowań jednostkowych (mówiąc „nominalna” mamy na myśli zadeklarowaną zawartość, a „ilościowa” — rzeczywistą zawartość produktu w opakowaniu) wynika wyłącznie z rozmiarów pojemnika czy opakowania. Komitet z zadowoleniem odnotowuje zapowiedzianą korektę wymogów metrologicznych dotyczących ilości (kontrolni ilościowej zawartości), uznając ją za istotny element ochrony konsumentów i przemysłu europejskiego.

4.2 Komitet z uznaniem przyjmuje postawę Komisji, która przeprowadziła publiczne konsultacje oraz dialog z interesariuszami; odnotowuje, że Komisja wzięła pod uwagę różne sektory — m.in. wina i wódki, cukru i kawy. Zwiększenie konkurencyjności i rozwiązań innowacyjnych przemysłu europejskiego jest kluczowym warunkiem rozwoju, a program SLIM- IV sprzyja tym wysiłkom.

4.2.1. Europejska Organizacja Producentów Alkoholu (CEPS) sporządziła osobny komentarz dla Komisji i wskazuje na dalsze zagadnienia dotyczące ochrony konsumentów, cen jednostkowych i możliwości zniesienia obowiązkowego prawodawstwa dotyczącego napojów wysokoprocentowych w ciągu 20 lat, zauważając słusznie, że prawodawstwo ich dotyczące powinno być poddane przeglądowi przed upływem 20 lat.

4.3 Należy w dyrektywie zaznaczyć wyraźnie, że górną granicą pojemności opakowań wody mineralnej powinno być 10 litrów. Są dowody na to, że powyżej tej granicy może dochodzić do pogorszenia jakości wody mineralnej i powstania zagrożenia zdrowia konsumentów.

4.4 Nowa dyrektywa stwarza szersze pole manewru dla innowacji, badań rynkowych oraz możliwości rozwoju, co sprzyja rozszerzaniu oferty dla konsumentów.

4.5 Należy jednak pamiętać, że oznaczanie ceny jednostkowej nie jest powszechnie stosowane w całej Europie, i że na półkach sklepowych ceny jednostkowe często bywają oznaczane drobnym drukiem. Rozmiar czcionki w oznaczeniu ceny jednostkowej ustalany jest przepisami krajowymi i niejednokrotnie nie sprzyja on konsumentom. Nie rozwiązuje to też problemów obywateli niewidomych, niedowidzących, słabo piśmiennych lub nie posługujących się językiem danego kraju, zwłaszcza zaś tych, którzy przywykli do kupowania produktów w tych samych opakowaniach o standardowych rozmiarach.

4.6 Organizacje konsumenckie zwracały uwagę na fakt, że nadmierne różnice w rozmiarach opakowań mogą dezorientować niektórych konsumentów. Niektóre opakowania wprowadzają nie wprowadzają umyślnie w błąd, lecz jednak sprawiają wrażenie większej pojemności. Trudności te rozwiąże wyraźne i czytelne znakowanie opakowań, w tym oznaczenie ceny jednostkowej oraz rozmiaru opakowania w sklepie, wraz z dalszym ustawodawstwem kontrolującym opakowania wprowadzające w błąd. Należy również położyć większy nacisk na natychmiastowe działania w obszarach, gdzie prawodawstwo chroniące konsumentów jest naruszane lub nie istnieje. Należy mocniej podkreślić te kwestie w dyrektywie i rozważyć ją głębiej z metrologicznego punktu widzenia.

4.7 Organizacje konsumenckie wyrażają poważne obawy, że swoboda ustalania rozmiarów opakowań umożliwi podwyższenie cen sprzedaży produktów pod pretekstem zmiany wielkości opakowania; zjawisko to byłoby podobne do tych, z którymi miano do czynienia przy okazji wprowadzania euro (w strefie euro) oraz przejścia na rozmiary opakowań ustalone w systemie metrycznym (w Wielkiej Brytanii). Komitet wnosi więc o to, by w ramach wewnętrznych procedur monitoringowych przy zbieraniu danych odnotowywano związek zmian rozmiarów opakowań z wszelkimi zmianami cen jednostkowych produktów.

4.8 Obowiązujące przepisy ochrony środowiska nie mają wpływu na dyrektywę; możliwe jest natomiast, że wzrost liczby małych opakowań spowoduje zwiększenie całkowitego wolumenu opakowań, a przez to wzrost ilości odpadów — zużytych opakowań.

4.9 Niezależnie od tego, czy rozmiary opakowań zostaną ostatecznie uregulowane, bezwzględnie konieczne jest osiągnięcie założonych celów dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Należy ponownie przekazać to przesłanie wszystkim państwom członkowskim oraz przemysłowi, a także apelować bezpośrednio do konsumentów, by domagali się od sprzedawców detalicznych zmniejszenia ilości opakowań.

Bruksela, 6 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji programu wspierania europejskiego sektora audiowizualnego (MEDIA 2007)

COM(2004) 470 końcowy — 2004/0151 (COD)

(2005/C 255/07)

Dnia 9 września 2004 roku Rada, zgodnie z art. 157 ust. 3 i art. 150 ust. 4 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 swoją opinię 21 marca 2005 r. Sprawozdawcą był **Jorge PEGADO LIZ**.

Na 416. sesji plenarnej w dniach 6-7 kwietnia 2005 (posiedzenie z dn. 6 kwietnia), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął następującą opinię 133 głosami, przy 7 głosach wstrzymujących się:

1. Wstęp: istota wniosku

1.1 Występując z niniejszym wnioskiem (COM(2004) 470 końcowy z dnia 14 lipca 2004 r.), Komisja dąży do zapewnienia kontynuacji programów Media Plus⁽¹⁾ i Media Training⁽²⁾, uwzględniając wyniki ich oceny średniookresowej w połączeniu z działaniami przygotowawczymi „i2i audiovisual: rozwój a sektor audiowizualny”⁽³⁾, wynikami szerokich konsultacji publicznych przeprowadzonych od maja do sierpnia 2003 r. oraz analizą wpływu zawierającą ocenę przeprowadzoną w lipcu 2004 r. przed rozpoczęciem realizacji programu⁽⁴⁾.

1.2 Komisja uważa, że sektor audiowizualny jest niezwykle istotnym elementem przynależności i kultury europejskiej, i że może on odgrywać wyjątkową rolę w budowaniu europejskiej tożsamości kulturowej. Stwierdza jednak, że sektor ten jest rozdrobniony i pomimo faktu, iż odzwierciedla to istotną różnorodność kulturową, stanowi to przeszkodę dla europejskiego przemysłu audiowizualnego w osiągnięciu rzeczywistej konkurencyjności wobec importowanej produkcji pozaeuropejskiej zarówno na wewnętrznym rynku unijnym, jak i na rynku światowym.

1.3 Za pomocą programu Media 2007, wykorzystując doświadczenia zdobyte w poprzednich programach, Komisja ma na celu ożywienie prywatnych inwestycji w sektorze audiowizualnym, by umożliwić przedsiębiorstwom działającym w tym sektorze, szczególnie MŚP, zwiększenie konkurencyjności i stabilności finansowej.

1.4 W celu osiągnięcia synergii oraz uniknięcia biurokratycznych przeszkód i powielania biurokratycznych procedur, Komisja pragnie prowadzić pojedynczy program obejmujący fazę przed- i poprodukcyjną, koncentrujący się w szczególności na dystrybucji na skalę europejską.

1.5 W skrócie, konkretne cele tego programu stanowią:

A) W fazie przedprodukcyjnej

I — nabycie i udoskonalenie umiejętności w dziedzinie audiowizualnej:

- a) zwiększenie europejskich umiejętności zawodowych w sektorze audiowizualnym;
- b) udoskonalenie europejskiej płaszczyzny działań w zakresie kształcenia.

II — w zakresie rozwoju:

- a) wspieranie projektów niezależnych wytwórni;
- b) pomoc w opracowywaniu planów finansowych dla europejskich wytwórni i projektów.

B) W fazie poprodukcyjnej

I — w zakresie dystrybucji i rozpowszechniania:

- a) konsolidacja europejskiego systemu dystrybucji poprzez zachęcenie dystrybutorów (i) do inwestowania w koprodukcję oraz w zakup i promocję filmów europejskich nie będących produkcjami jednego kraju oraz (ii) poprzez zachęcenie do opracowywania skoordynowanych strategii marketingowych;
- b) udoskonalenie obiegu filmów europejskich nie będących produkcjami jednego kraju na rynku europejskim i światowym;
- c) promocja międzynarodowego pokazu europejskich obrazów audiowizualnych tworzonych przez niezależne wytwórnie;
- d) promowanie przetwarzania danych analogowych na postać cyfrową w europejskich produkcjach audiowizualnych;
- e) zachęcenie kin do wykorzystania możliwości stwarzanych przez dystrybucję cyfrową.

⁽¹⁾ Decyzja Rady 2000/821/WE z dnia 20.12.2000 r., Dz.U. L 13 z 13.01.2001.

⁽²⁾ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 163/2001/WE z dnia 19.01.2001 r., Dz.U. L 26 z 27.01.2001.

⁽³⁾ COM (2003) 725 końcowy z dnia 24.11.2003 r. i COM (2003) 802 końcowy z dnia 18.12.2003 r.

⁽⁴⁾ SEC(2004) 955 końcowy z dnia 14.07.2004 r.

II — w zakresie promocji:

- a) udoskonalenie obiegu europejskich produkcji audiowizualnych;
- b) ułatwienie dostępu publiczności europejskiej i międzynarodowej do europejskich produkcji audiowizualnych;
- c) zachęcenie do wspólnych działań organizacji promujących kino krajowe i program audiowizualny;
- d) wspieranie promocji europejskiego dorobku kine-matograficznego i audiowizualnego.

C) Wspieranie projektów pilotażowych w dziedzinach, na które wprowadzenie oraz stosowanie nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych będzie miało prawdopodobnie duży wpływ

1.6 W załączniku do wniosku Komisja opisuje szczegółowo każdy z celów operacyjnych, dokonuje ich podziału i omawia w przypadku każdego z nich działania, które należy podjąć, przygotowania do ich realizacji, wymagające zastosowania instrumenty oraz środki finansowe przeznaczone na każdy z nich. Pośród wielu różnych form działań realizacyjnych, na szczególną uwagę zasługuje utworzenie według nowego schematu sieci MEDIA Desks i MEDIA Antennae, posiadających szeroki zakres możliwości i zadań.

1.7 Pod koniec wniosku znajduje się szczegółowy opis budżetu obejmującego siedmioletni okres trwania programu, wyszczególniający wszystkie środki finansowe przeznaczone na każde z planowanych działań. Budżet na zainicjowanie realizacji programu wynosi 1055 mln euro.

2. Tło historyczne

2.1 Jak zaznaczono powyżej, niniejszy wniosek kontynuuje podejście przyjęte po raz pierwszy przez programy Media (1991/1995) (3), Media II — Rozwój i Dystrybucja (1996/2000) (4), Media Plus (5), Media Training (6) i Media Training (2001-2005) (7), które zostały zespolone w jeden program.

2.2 W tym kontekście warto przywołać główne wnioski płynące z opinii przyjętych przez EKES w sprawie tych programów.

2.2.1 Pod koniec opinii EKES-u w sprawie wniosków na temat MEDIA II — Training (1996/2000) oraz MEDIA II — Rozwój i Dystrybucja (1996/2000) (10) (COM(94) 523 końcowy), EKES zwrócił uwagę na konieczność „ograniczenia ryzyka nienależytego wykorzystania środków finansowych”, potrzebę określenia z wyprzedzeniem kryteriów, „które zagwarantują jak największą możliwą efektywność programów i ich finansowania” oraz potrzebę lepszego zdefiniowania „kryteriów i instrumentów ułatwiających określenie podmiotów mogących

skorzystać z finansowania i gwarantujących maksymalną przejrzystość”.

2.2.2 W swej opinii na temat wniosków dotyczących MEDIA Training (2001/2005) oraz MEDIA PLUS — Rozwój, Dystrybucja i Promocja (2001/2005) (11) (COM(1999/658 końcowy), EKES, udzielając poparcia dla wniosków Komisji, jednocześnie z żalem stwierdził, że „nie uwzględniły one faktu, iż znaczenie europejskiego przemysłu audiowizualnego nie wiąże się jedynie z jego płaszczyzną dotyczącą przedsiębiorczości, ale także z jego rolą jako środka promowania naszej kultury i wartości demokratycznych”.

2.2.3 EKES podkreślił również potrzebę „dokonania oceny miejsc pracy, do których stworzenia mogłoby się przyczynić (...) zastosowanie” (zapropionowanych środków) i zalecił, by takie środki aktywnie promowały „większy udział kobiet, (...) gwarantujący, że (...) będą one lepiej reprezentowane w sektorze audiowizualnym”.

2.2.4 EKES przyznał również, iż brakuje bodźców zachęcających „niezależne przedsiębiorstwa (europejskie) do dostępu do rynku” oraz do „publicznego dostępu do europejskiego dorobku audiowizualnego” poprzez jego przetworzenie na format cyfrowy. Wystąpił także z sugestią zainicjowania „projektów pilotażowych (...) w ramach inicjatywy e-Europa”, manifestując tym samym swoje poparcie dla idei wspierania umieszczania napisów na filmach obcojęzycznych oraz, wyrażając żal z powodu skromności przyznanych środków, ponowił również propozycję powołania Europejskiej Agencji Społeczeństwa Informacyjnego, która „przyczyniałaby się do koordynowania różnych inicjatyw w dziedzinie konwergencji multimediiów” i z zadowoleniem przyjął wiadomość o założeniu Funduszu Gwarancyjnego jako środka promocji sektora audiowizualnego (12).

2.2.5 Wreszcie, w opinii na temat wniosków dotyczących rozporządzenia i decyzji w sprawie przedłużenia do 2006 r. programów Media Training i Media Plus (13) (COM(2003) 188 końcowy i COM(2003) 191 końcowy), EKES, krytykując fakt, iż Komisja nie była w stanie przedstawić z wyprzedzeniem nowych wieloletnich programów dla sektora audiowizualnego:

- i. podkreślił rażący niedobór środków przeznaczonych na proponowane cele, zwłaszcza w perspektywie rozszerzenia;
- ii. zalecił, by pomoc w ramach programu, w tym mechanizmy finansowania prywatnego i finansowania z EBI, takie jak inicjatywa „i2i audiovisual: Rozwój a sektor audiowizualny”, została bardziej efektywnie ukierunkowana na MŚP, w szczególności zaś na liczne bardzo małe firmy działające w tym sektorze;
- iii. podkreślił znaczenie Media Desks jako łącznika z podmiotami korzystającymi z programu na szczeblu krajowym;
- iv. potwierdził ponownie niektóre uwagi strategiczne przedstawione w opinii z dnia 27 kwietnia 2000 r.

(3) Patrz: decyzja Rady 90/685/WE z dnia 21.12.1990 r., Dz.U. L 380 z 31.12.1990.

(4) Decyzja Rady 95/563/WE z dnia 10.07.1995 r., Dz.U. L 321 z 30.12.1995.

(5) Decyzja Rady 2000/821/WE z dnia 20.12.2000 r., Dz.U. L 13 z 17.01.2001.

(6) Decyzja Rady 95/564/WE z dnia 22.12.1995 r., Dz.U. L 321 z 30.12.1995.

(7) Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 163/2001/WE z dnia 19.01.2001r., Dz.U. L 26 z 27.01.2001.

(10) Dz.U. C 256 z 2.10.1995.

(11) Dz.U. C 168 z 16.06.2000.

(12) Dz.U. C 204 z 15.07.1996.

(13) Dz.U. C 10 z 14.01.2004.

2.3 Poddając rozprawie omawiany wniosek, Komitet przeanalizuje istotę dokonanych obserwacji oraz zaleceń w celu upewnienia się, w jakim stopniu zostały one uwzględnione i czy są nadal aktualne.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES wyraża zadowolenie z powodu inicjatywy Komisji, która w dużym stopniu uwzględniła różnorakie sugestie i zalecenia EKES-u omówione w poprzednich opiniach.

3.2 Za szczególny przykład może posłużyć fakt, iż nowy program MEDIA skonstruowany jest w sposób upraszczający strukturę działań wspólnotowych na rzecz sektora audiowizualnego poprzez wprowadzenie jednego zintegrowanego programu wdrażanego w fazie przed- i poprodukcyjnej (MEDIA 2007) zamiast dwóch obecnie prowadzonych programów (MEDIA Plus i MEDIA — Training).

3.3 Za kolejny przykład może posłużyć fakt, iż nowy program bierze pod uwagę również uprzednio podkreślane przez EKES priorytety horyzontalne, takie jak:

- i. uwzględnienie w proponowanych działaniach wartości kulturowej europejskiego dorobku kinematograficznego i audiowizualnego;
- ii. wzmocnienie struktur produkcyjnych MŚP;
- iii. ograniczenie nierówności pomiędzy państwami posiadającymi dużą zdolność produkcyjną i państwami o małej zdolności produkcyjnej, bądź o ograniczonym obszarze językowym oraz wreszcie;
- iv. uwzględnienie zmian rynkowych w odniesieniu do zastosowania technologii cyfrowych;
- v. wspieranie dubbingu i umieszczania napisów w dystrybuowanych i rozpowszechnianych europejskich dziełach audiowizualnych.

3.4 EKES zauważa również i wyraża zadowolenie z powodu logicznego i usystematyzowanego opracowania programu wstępnego, w szczególności zaś ze sposobu przygotowania załącznika dotyczącego budżetu i wpływu finansowego.

3.5 Ponadto, EKES zauważa, że w uzasadnieniu Komisja nie była w stanie zgodnie ze swym zamierzeniem rozważyć bardziej szczegółowo roli, którą przemysł może odegrać w trwałym rozwoju europejskiego sektora audiowizualnego i kinematograficznego jako środka przekazu dla kultury europejskiej i obywatelskiego poczucia przynależności do Europy. Dla EKES najważniejsze jest jednak, żeby europejskie wartości kulturowe zawsze były chronione oraz żeby różnorodność i pluralizm były zagwarantowane we wszystkich audiowizualnych środkach przekazu, a troska o to powinna być obecna we wszystkich inicjatywach Komisji w ramach niniejszego programu.

3.5.1 W tym kontekście EKES pragnie w szczególności zwrócić uwagę Komisji na konieczność wsparcia inicjatyw w celu zapobiegania zbyt dużej koncentracji w przemyśle, szkodzącej pluralizmowi i różnorodności, a potencjalnie wzmożonej w wypadku wprowadzania nowych technologii, gdyż mogłoby to mieć efekty negatywne dla produkcji i dystrybucji. EKES pragnie również podkreślić konieczność zagwarantowania poszanowania praw autorskich i zwalczania piractwa przy równoczesnej konsolidacji środków przeciwdziałających pewnym praktykom antykonkurencyjnym.

3.5.2 Z tego samego powodu EKES bardzo pozytywnie odnosi się do Komunikatu Komisji dotyczącego kontynuacji jego komunikatu w sprawie pewnych aspektów prawnych związanych z produkcjami kinematograficznymi i innymi produkcjami audiowizualnymi⁽¹⁴⁾ oraz popiera przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę wniosku dotyczącego zalecenia w nim zawartego, jak zaznaczono we wcześniejszej opinii.⁽¹⁵⁾

3.6 EKES uważa, że zdefiniowanie w decyzji głównych koncepcji leżących u podstaw programu, w szczególności tych, które są szczególnie ważne w jego kontekście, takich jak koncepcja niezależnego producenta, ułatwiłoby zrozumienie programu MEDIA 2007, choć przyznaje także, że takie koncepcje pojawiają się również w innych dokumentach wspólnotowych, i że takie definicje są tradycyjnie objaśniane w „wytycznych” dotyczących wdrożenia programu.

3.7 Zauważywszy, że pomiędzy poszczególnymi wersjami językowymi wniosku dotyczącego decyzji przedstawionego przez Komisję występują różnice, EKES zdecydowanie zaleca, by te rozbieżności zostały zidentyfikowane i usunięte w ostatecznych wersjach tekstu.

3.8 Wreszcie EKES, przyznając z jednej strony, że środki przeznaczone na planowane działania i ich podział na przestrzeni lat raczej nie skłaniają do jakichkolwiek dodatkowych uwag, uważa również, że należy wziąć pod uwagę implikacje wynikające z uwag ujętych poniżej w „uwagach szczegółowych” i zaleca, by przy dokonywaniu oceny średniookresowej poddać pod należytą rozważenie, czy przyznane środki są wystarczająco duże, by zrealizować cele programu.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES przywołuje i potwierdza ponownie niektóre względy strategiczne wyszczególnione w swej opinii z dnia 24 września 2003 r.⁽¹⁶⁾, ponieważ uważa, że wniosek dotyczący decyzji ze strony Komisji nadal nie zawiera wystarczającego omówienia niektórych aspektów związanych z potrzebą, by nowy program:

— gwarantował komplementarność i zgodność z innymi działaniami wspólnotowymi w celu stworzenia wspólnej strategii;

⁽¹⁴⁾ COM(2004) 171 końcowy z dn. 16.03.2004 r., Dz.U. C 123 z 30.04.2004.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 74 z 23.3.2005. Sprawozdawca: Paolo Braghin.

⁽¹⁶⁾ Uprzednio wspomniane w ust. 2.2.5.

- przywiązywał szczególną wagę do rozwoju technologicznego, innowacji i przepływu transgranicznego;
- wspierał w znaczący sposób tworzenie i rozwój systemu dostarczającego informacji i monitorującego nowe potrzeby oraz zmiany na rynku audiowizualnym;
- doprowadził do stałego rozwoju w dostępie ludności do dorobku audiowizualnego Europy poprzez przetworzenie danych analogowych na postać cyfrową oraz poprzez utworzenie sieci europejskich, w szczególności dla celów kształcenia i szkolenia;
- zagwarantował regularne i systematyczne dokonywanie oceny realizacji programu, by zapewnić najlepsze wykorzystanie dostępnych środków finansowych i spełnić wymogi przemysłu audiowizualnego;
- konsekwentnie wspierał rozwój projektów pilotażowych odnoszących się do zagadnienia treści, a nie tylko aspektu technologicznego;
- i efektywnie promował w Europie oraz na całym świecie filmy europejskie poprzez systematyczne informowanie o festiwalach filmowych.

4.2 EKES przywołuje ponownie swoje zalecenie by, jak zaznaczono w opinii z dnia 15 września 2004 r. ⁽¹⁷⁾, większy nacisk położyć na szkolenia z zakresu nowych technologii i na nowe wymogi w zakresie gromadzenia, katalogowania, konserwacji oraz odnawiania produkcji filmowych i telewizyjnych, a także w zakresie zarządzania bazami danych i w zakresie ujednoliconych metod przechowywania produkcji w wysokiej jakości formacie cyfrowym.

4.3 EKES uważa, iż pomimo faktu, że wśród celów programu znajdują się konkretne bodźce dla MŚP, powinny się one bardziej przekładać na przyznane środki finansowe, tak by umożliwić bardziej efektywne i konsekwentne wsparcie; w równej mierze chodziłoby więc o wsparcie dla wprowadzania nowych technologii cyfrowych w kinach i w internecie oraz o wsparcie dla nowych inicjatyw z zakresu innowacji technologicznych.

4.4 W sprawie zarządzania programem MEDIA 2007, EKES zauważa, że Komisja założyła niedawno agencję wykonawczą zajmującą się zarządzaniem działaniami wspólnotowymi w dziedzinie edukacji oraz w sferze audiowizualnej i kulturalnej ⁽¹⁸⁾, na okres od 1 stycznia 2005r. do 31 grudnia 2008 r., z możliwością dokonania modyfikacji bądź poszerzenia zadań agencji w ramach programów nowej generacji, co także objęłoby zarządzanie programem MEDIA 2007.

⁽¹⁷⁾ Uprzednio wspomniane w ust. 3.5.2.

⁽¹⁸⁾ Decyzja Komisji z dn. 14 stycznia 2005 r. ustanawiająca Agencję Wykonawczą ds. Edukacji, Sfery Audiowizualnej i Kulturalnej zajmującą się zarządzaniem działaniami wspólnotowymi w dziedzinie edukacji, sferze audiowizualnej i kulturalnej stosownie do rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003, Dz.U. L 24 z 27.01.2005, ust. 35-38.

4.4.1 Wziąwszy jednak pod uwagę, że zgodnie z warunkami zawartymi w ust. 7 uzasadnienia, Komisja „przekaże zarządzanie programem agencji wykonawczej” — co przywołują ponownie ust. 5.3 załącznika i ust. 6.1.1 „interwencja finansowa” wyszczególniający również środki finansowe, które mają zostać przyznane tej agencji wykonawczej — po rozważeniu celów i zadań tej agencji omówionych w art. 4 wcześniej wspomnianej decyzji, EKES usilnie nalega, by Komisja w szczególności i jasny sposób wskazała (a) konkretne zadania agencji w zakresie zarządzania programem Media 2007 zgodnie z postanowieniami art. 4 ust. 2, art. 4 ust. 3 oraz art. 4 ust. 4, a także (b) sposób podziału kompetencji z innymi organami wspólnotowymi odpowiadającymi za realizację, doradztwo oraz ocenę programu MEDIA 2007 i/lub sposób przejęcia tych kompetencji.

4.4.2 W szczególności rozważyć należy konieczność zapewnienia agencji wykonawczej zasobów ludzkich specjalizujących się w tej konkretnej dziedzinie sektora audiowizualnego, natomiast decyzja pomija ten temat.

4.4.3 Uwagę należy poświęcić zapewnieniu, by zintegrowane zarządzanie tym programem zostało odpowiednio zagwarantowane przez agencję, w tenże sposób unikając konfliktu kompetencji, pozytywnego bądź negatywnego, pomiędzy organami zaangażowanymi w definiowanie celów strategicznych programu i jego zarządzanie.

4.4.4 Powinno się również jasno określić, jaki organ bądź organy przejmą zadania agencji, jeżeli w trakcie trwania programu nic nie będzie wskazywało na to, że agencja może nadal zagwarantować skuteczne i pozbawione zakłóceń zarządzanie programem bez proponowania alternatywnych rozwiązań.

4.5 W kwestii wsparcia finansowego, a także wobec utrzymania się rozdrobnienia europejskiego rynku audiowizualnego i wobec przekładania się heterogeniczności kulturowej na rozziw pomiędzy (a) krajami cechującymi się niewielką zdolnością produkcji audiowizualnej i/lub ograniczonym obszarem językowym lub geograficznym oraz (b) krajami cechującymi się większą zdolnością produkcyjną ⁽¹⁹⁾, EKES uważa, że bez względu na ograniczenia narzucone przez prawo konkurencji, przy definiowaniu wytycznych do programu Komisja mogłaby uwzględnić rzeczywistą sytuację panującą w niektórych państwach członkowskich i regionach, którym w widocznym sposób nie udało się rozwinąć pełnego potencjału przemysłu audiowizualnego.

⁽¹⁹⁾ Jak podkreślono w sprawozdaniu Komisji na temat „Realizacji i wyników średniookresowych programów MEDIA Plus i MEDIA Training (2001-2005)”, popartym wnioskami płynącymi ze sprawozdania dotyczącego oceny średniookresowej przedstawionego Komisji Europejskiej (sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Sprawozdanie w sprawie realizacji i wyników średniookresowych programów MEDIA Plus i MEDIA Training (2001-2005) oraz w sprawie wyników działań przygotowawczych „i2i audiovisual: Rozwój a sektor audiowizualny” COM(2003) 725 końcowy z dn. 24.11.2003 r. pod tytułem „Średniookresowa ocena programów MEDIA Plus i MEDIA Training” opracowane przez firmy APRIL/Media Consulting Group/SECOR. W odniesieniu do pozytywnej dyskryminacji, patrz: art. 4 ust. 7 podsumowania wykonawczego „Europejska wartość dodana programu MEDIA dla krajów o małej zdolności produkcyjnej i ograniczonym obszarze językowym”).

4.6 W odniesieniu do działań informacyjnych, EKES w pełni popiera opcję strategiczną Komisji polegającą na wzmocnieniu istotnych kompetencji Media Desks i Media Antennae, jak zostało to omówione w ust. 2.2 „Media Desks i Media Antennae” rozdziału 2 załącznika do niniejszej decyzji. EKES proponuje więc, by Komisja dostosowała brzmienie art. 12 do szerszego zakresu zadań wymienionych we wspomnianym już ustępie znajdującym się w załączniku ⁽²⁰⁾ i zapewniła MEDIA Desks odpowiednie dofinansowanie, by mogły one właściwie wypełniać swoje zadania.

4.7 Komitet pragnie również podkreślić potrzebę, by art. 13 ust. 2 wniosku jasno wyrażał obowiązek zagwarantowania przez Komisję zgodności i komplementarności pomiędzy programem Media 2007, a programami i działaniami przedsięwziętymi w sektorze audiowizualnym jako część współpracy

wspólnotowej z krajami trzecimi i z kompetentnymi organizacjami międzynarodowymi, jak postanowiono w art. 9 ust. 2 decyzji Rady z dnia 20 grudnia 2000 r. w sprawie programu MEDIA Plus ⁽²¹⁾.

4.8 EKES uważa również, że uwzględniając przewidywany okres trwania programu (7 lat) oraz naturalny sposób rozwoju rynku i technologii, wskazane byłoby zmodyfikowanie kalendarza ocen omówionego w art. 14 ust. 3 decyzji, przyspieszając między innymi datę pierwszego sprawozdania ze śródkresowej oceny wyników oraz jakościowych i ilościowych aspektów realizacji tego programu. W ten sposób wnioski płynące z oceny mogłyby zostać także wykorzystane do ewentualnej modyfikacji celów operacyjnych i modyfikacji działań pozostających jeszcze do wykonania.

Bruksela, 6 kwietnia 2005 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽²⁰⁾ Komitet uważa, że dzięki tej propozycji poprawki, omawiany tutaj wniosek dotyczący decyzji zyskałby na przejrzystości i pewności prawnej.

⁽²¹⁾ Dz.U. L 13 z 17.01.2001, s. 34 i nast.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Sektor wielkich detalistów — tendencje i oddziaływanie na rolników i konsumentów”

(2005/C 255/08)

Dnia 1 lipca 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie: „Sektor wielkich detalistów — tendencje i oddziaływanie na rolników i konsumentów”.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, przyjęła swoją opinię dnia 17 marca 2005 r. Sprawozdawcą był **Frank ALLEN**.

Na 416 sesji plenarnej w dniach 6-7 kwietnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 7 kwietnia 2005 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 115 do 71, przy 10 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Europejscy detaliści, w odpowiedzi na zmiany społeczne i gospodarcze, które dokonały się w ostatnich 20 latach, w szczególności na zmianę potrzeb konsumentów, stworzyli system wielkich detalicznych sieci handlowych. Posunięcie to miało na celu ułatwienie zakupów konsumentowi poprzez zgromadzenie szerokiego asortymentu artykułów spożywczych wraz z innymi towarami pod jednym dachem. Z punktu widzenia marketingu, wielkie detaliczne sieci handlowe stawiają sobie za cel przyciągnięcie coraz większej liczby konsumentów dzięki atrakcyjnej prezentacji towaru i oferowaniu go po konkurencyjnej cenie. Sektor spożywczy przeszedł największe zmiany, co wynika z jego wielkości i znaczenia. Zmiany te miały też największy wpływ na konsumentów. W Zjednoczonym Królestwie 80 % produktów spożywczych kupuje się w sklepach należących do wielkich sieci handlowych. Odsetek ten należy do jednych z największych w Unii Europejskiej. Supermarkety i hipermarkety oferują klientom ponad 20 000 linii produktowych.

1.2 Na przestrzeni lat wielkie detaliczne sieci handlowe przyniosły kupującym znaczące korzyści w zakresie asortymentu produktów i konkurencyjnych cen. W szczególności wielkie detaliczne sieci handlowe zapewniają klientom szeroki wybór różnorodnych produktów spożywczych, a dodatkowo oferują dużą ilość bezpłatnych miejsc parkingowych. Są przystosowane zarówno dla dzieci, jak i dla osób niepełnosprawnych. Niektóre świadczą usługi bankowe i restauracyjne, udostępniają również pojemniki do recyklingu. Wiele prowadzi sprzedaż przez internet oferując dostawę w najbliższej okolicy. Możliwość dokonania zakupów na cały tydzień w jednym miejscu i po konkurencyjnych cenach stanowi o atrakcyjności supermarketów i wyjaśnia wzrost udziału wielkich sieci handlowych w ogólnym rynku spożywczym.

1.3 W większości nowych państw członkowskich wielkie detaliczne sieci handlowe mają mniejszy udział w rynku niż w pozostałych krajach członkowskich, jednakże ich udziały w rynku szybko rosną.

Duże detaliczne sieci handlowe działają w różnych strukturach handlowych:

- hipermarkety: wielkie sklepy detaliczne o powierzchni handlowej do 10 tys. m², sprzedające znaczne ilości artykułów innych niż spożywcze, głównie samoobsługowe;
- supermarkety: samoobsługowe sklepy spożywcze o powierzchni handlowej do 3 500 m², których sprzedaż artykułów innych niż spożywcze stanowi mniej niż 25 % obrotów;
- dyskonty: podstawowe samoobsługowe sklepy żywnościowe, skupiające się na ograniczonym asortymencie towarów, przy jednoczesnym wysokim obrocie. Są one atrakcyjne głównie ze względu na niskie ceny. Zauważalny jest znaczący wzrost w tym sektorze.

1.4 Jednak udział w rynku wielkich detalistów różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Na Węgrzech trzech największych detalistów stanowi 29 % rynku spożywczego w kraju. W Wielkiej Brytanii trzech największych detalistów kontroluje 60 % rynku spożywczego, podczas gdy w Irlandii wskaźnik ten sięga 66 %. Wskaźniki udziału trzech największych detalistów w rynku produktów spożywczych dla następujących państw członkowskich wynoszą: Polska — 14,2 %, Czechy — 25,4 %, Słowacja — 42,6 %, Słowenia — 77,3 %. W ostatnich 10 latach daje się zaobserwować na detalicznym rynku spożywczym tendencję do dominacji coraz mniejszej liczby wielkich detalistów. Przeciętnie sprzedaż żywności stanowi 70 % rynku spożywczego. (Źródło: GfK Consumer Scan/Household Panel).

2. Ceny detaliczne żywności i rynek wewnętrzny

2.1 Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, wykorzystując dane zgromadzone przez firmę AC Nielsen, wybrała koszyk paneuropejskich⁽¹⁾ marekowych wyrobów dostępnych w 14 krajach UE w okresie od września 2002 r. do października 2003 r., a następnie porównała ich ceny. Poniższy indeks cenowy ukazuje, iż ceny różniły się znacznie w badanych krajach. Przyjmując średnią unijną jako 100, najniższe oraz najwyższe ceny w oznaczonych państwach członkowskich kształtowały się następująco:

⁽¹⁾ Marki paneuropejskie definiowane są jako marki, które można kupić w czterech z pięciu dużych krajów plus w pięciu innych krajach; marki rodzajowe nie spełniają tego kryterium. Przedstawiona analiza dotyczy tylko cen bez VAT wyrażonych w euro.

Produkt	Kraj	Najniższa cena	Kraj	Najwyższa cena
Masło Kerrygold	Irlandia	90	Niemcy	150
Red Bull	Austria	79	Finlandia	134
Fanta	Hiszpania	70	Finlandia	148
Evian	Francja	62	Finlandia	204
Twix	Belgia	74	Dania	131
Haagen Dazs	Włochy	60	Grecja	117
Kawa rozpuszczalna Nescafe	Grecja	64	Austria	137
Płatki Kelloggs	Wielka Brytania	75	Francja	144
Ryż Uncle Ben's	Finlandia	81	Wielka Brytania	161
Makaron Barilla	Włochy	55	Irlandia	114

2.2 Paneuropejskie markowe towary, jak te wymienione powyżej, są w dużej mierze rozpoznawalne wśród konsumentów na terenie całej UE.

Ceny różnią się jeszcze bardziej w przypadku marek rodzajowych i produktów niemarkowych. Także w ich przypadku nie da się wskazać oczywistej reguły wyjaśniającej różnice cenowe pomiędzy państwami członkowskimi:

Produkt	Kraj	Najniższa cena	Kraj	Najwyższa cena
Ryż	Portugalia	45	Szwecja	182
Mąka	Portugalia	45	Szwecja	182
Kawa mielona	Finlandia	71	Irlandia	298
Kawa rozpuszczalna	Belgia	40	Irlandia	127
Mleko UHT półtłuste	Niemcy	71	Finlandia	140
Zupa w proszku	Hiszpania	43	Belgia	256
Ryby mrożone	Finlandia	65	Francja	118
Lody	Finlandia	40	Wielka Brytania	214
Woda mineralna gazowana	Włochy	47	Finlandia	168
Odżywki dla niemowląt	Hiszpania	66	Włochy	173
Ananasy w puszcze	Holandia	53	Finlandia	181
Cukier	Portugalia	93	Szwecja	286

2.3 O ile powyższe różnice cen produktów markowych i niemarkowych dają nam pogląd na obecną sytuację, o tyle regularne monitorowanie cen pozwoliłoby również ustalić czy ceny tych towarów upodabniają się z czasem do siebie, co powinno mieć miejsce w przypadku w pełni funkcjonującego rynku wewnętrznego. Dyrekcja Generalna ds. rynku wewnętrznego przyjmuje, iż przy sprawnie działającym rynku wewnętrznym różnice cenowe nie powinny być aż tak duże. W podobnym badaniu przeprowadzonym w Stanach Zjednoczonych różnice cenowe okazały się mniejsze niż w 14 krajach Unii.

2.4 Istnieje wiele powodów różnic cenowych: zróżnicowane koszty operacyjne, takie jak koszty pracy, transportu oraz wywozu odpadów, wielkość sklepu i wielkość obrotu, podatki lokalne i poziom konkurencyjności cen zarówno po stronie nabywców, jak i sprzedawców. Różnice preferencji i upodobań konsumentów (w dużej mierze uzależnione od obyczajów kulturowych) mogą także odegrać istotną rolę. Należy również wziąć pod uwagę warunki panujące na miejscowym rynku, np. gęstość zaludnienia, klimat czy ukształtowanie łańcucha dostaw.

3. Polityka cenowa wielkich detalicznych sieci handlowych

3.1 W ciągu ostatnich pięciu lat najwięksi detaliści w branży spożywczej reklamowali się sloganami w rodzaju „codzienne niskie ceny”, „więcej za twoje pieniądze”, „dobre jedzenie kosztuje mniej”, „pomagamy ci zredukować codzienne wydatki”. Nadal twierdzi się, iż wielkie detaliczne sieci handlowe sprzyjają konsumentom poprzez obniżanie bezzasadnie wysokich cen. Jest to oczywiste, ponieważ konsumenci przywiązują dużą wagę do ceny. Teoretycznie powinna być to dobra wiadomość dla konsumentów, szczególnie na krótką metę. Należy jednak wziąć pod uwagę długofalowe konsekwencje. Rolnikom należy zaoferować rozsądną zapłatę, aby zagwarantować ciągłość dostaw wysokiej jakości artykułów żywnościowych, które produkowane są w dobrych warunkach ekologicznych. Także wszyscy, którzy biorą udział w procesie przetwórczym oraz ci, którzy zajmują się dystrybucją, muszą odnotować rozsądny zysk.

3.2 Brytyjski supermarket ASDA (własność amerykańskiego giganta Wal-Mart) z polityki obniżania cen uczynił misję natury filantropijnej deklarując: „naszym celem jest uczynienie towarów i usług bardziej dostępnymi dla każdego”. Ta nowa filozofia wydaje się promować możliwie najniższe wydatki na żywność. W wielu wypadkach, wielkie sieci detaliczne chciałyby przekonać nas w swoich reklamach, że najważniejszą rzeczą w przypadku żywności jest jej cena. Odsetek dochodów gospodarstw domowych przeznaczany na produkty spożywcze nadal spada w całej Europie (patrz: załącznik 1).

3.3 Tradycyjnie, detaliczne sieci handlowe prowadziły najbardziej agresywne promocje cenowe na podstawowe produkty, które działają jako „generatory handlu”, gdyż trzeba je często kupować, jednocześnie podwyższając marże na innych towarach, czego konsumenci nie są świadomi. W niektórych państwach członkowskich takie „generatory handlu” sprzedawane są często poniżej kosztów. Sprzedaż żywności poniżej kosztów jest zakazana w niektórych państwach członkowskich, np. w Belgii, Francji, Irlandii, we Włoszech, w Luksemburgu, Portugalii, jak również w Hiszpanii i Grecji pod specjalnymi warunkami.

3.4 Sprzedaż poniżej kosztów i agresywna polityka cenowa może prowadzić ostatecznie do praktyk antykonkurencyjnych.

4. Siła robocza w supermarketach

4.1 Rosnący sektor wielkich detalicznych sieci handlowych stworzył w całej UE tysiące miejsc pracy, z czego wiele to stanowiska nisko opłacane, często w niepełnym wymiarze godzin. W ostatnio opublikowanym badaniu na stronie internetowej Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy („Stosunki pracy w sektorze detalicznym, październik 2004, studium porównawcze” (Industrial Relations in the Retail Sector, October 2004, Comparative Study)) okazało się, iż około 60 % pracowników detalicznych stanowią kobiety, a odsetek młodych i słabo wykwalifikowanych pracowników jest wysoki. Płace są relatywnie niskie, a odsetek pracowników weekendowych i pracujących w niepełnym wymiarze godzin wysoki. W branży tej zachodzą istotne zmiany strukturalne, włącznie z procesami koncentracji i dywersyfikacji. Nacisk kładzie się na restrukturyzację, deregulację i redukcję zatrudnienia. Inną cechą charakterystyczną jest duża różnica w zarob-

kach między kobietami a mężczyznami. Wynika to z liczbej przewagi kobiet na stanowiskach o niepełnym wymiarze godzin oraz ich koncentracji na posadach o niższym statusie.

4.2 Wielkie detaliczne sieci handlowe zatrudniają ludzi na wielu stanowiskach, ale obsługa kas i półek sklepowych to często pracownicy otrzymujący najniższe wynagrodzenie na skali płac. Zależnie od sytuacji na rynku pracy w danym państwie członkowskim, ich pensje kształtują się na poziomie najniższego wynagrodzenia lub tylko nieco powyżej.

4.3 Elastyczne godziny pracy mogą być odpowiednie dla studentów i osób pracujących w niepełnym wymiarze godzin oraz dla pracowników tymczasowych i dla tych, którzy mają zobowiązania rodzinne lub inną pracę. Bardzo ważną kwestią jest zapewnienie, by osoby takie nie były w żaden sposób dyskryminowane.

4.4 Europejskie sklepy należące do wielkich sieci handlowych muszą ewoluować w kierunku wysokiej jakości obsługi klienta świadczonej przez wykwalifikowany personel pracujący w bezpiecznych i dobrych warunkach. Ciągła koncentracja sektora wielkich detalicznych sieci handlowych prowadzi do powstawania nowych strategii konkurencyjnych (np. wojny cenowe) oraz poważnych nacisków na kontrolę kosztów włącznie z kosztami pracy, deregulacji czasu pracy oraz dłuższej pracy wieczorami i w weekendy.

4.5 Podczas gdy ceny żywności obniżono poprzez konkurencyjną politykę cenową, zwiększoną wydajność zakupów, administracji, procedur magazynowania, marketingu oraz wysoką jakość artykułów żywnościowych, „w rzeczywistości tania żywność oznacza tanią pracę i musimy zacząć zdawać sobie z tego sprawę, kiedy zachęcamy supermarkety do wzajemnej rywalizacji cenowej.” Profesor Tim Long, Thames Valley University.

4.6 Ponadto w przypadku importu z krajów Trzeciego Świata nie powinniśmy ignorować istniejących tam warunków pracy.

5. Koncentracja detalicznych sieci handlowych

5.1 W całej Europie gwałtownie wzrosła koncentracja w spożywczym handlu detalicznym. W latach 1993–2002, udział w rynku pięciu głównych detalistów w sektorze spożywczym wzrósł średnio o 21,7 % osiągając średnią 69,2 % w 15 krajach UE. W 2002 r. udział ten wynosił od 37 % we Włoszech, 52,7 % w Grecji, do 94,7 % w Szwecji (źródło: raport London Economics 2003 dla Departamentu Środowiska Wielkiej Brytanii).

5.2 W niektórych państwach członkowskich zarówno strona kupująca, jak i sprzedająca są w równym stopniu skoncentrowane. W innych zaś grupy kupujące reprezentowane są przez niezależnych (formalnie rzecz ujmując) detalistów (np. dobrowolny łańcuch dostaw) i dlatego na szczeblu krajowym nabywca część rynku jest bardziej skoncentrowana niż część zajmująca się sprzedażą.

5.3 Hipermarkety rozwijają usługi i różnorodność produktów, podczas gdy dyskonty będą nadal specjalizować się w sektorze spożywczym. Koncentrując się na niskich cenach, być może zaoferują z czasem produkty lepszej jakości po możliwie najniższych cenach.

5.4 Najnowsza tendencja w sektorze owocowo-warzywnym odchodzi od podejścia marketingu towarowego. Sieci handlowe pragną skoncentrować swoje zakupy na kilku wybranych dużych dostawcach, którzy mogą współpracować z nimi przez cały rok. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stwierdził w poprzedniej opinii (²), iż: „duży wybór świeżych warzyw i owoców jest szczególną zaletą hipermarketów. Z drugiej strony, zaletą targów odbywających się raz w tygodniu jest dobra jakość, świeżość, duży wybór, solidność i interpersonalne kontakty.”

5.5 Sieci handlowe sprzyjały konsolidacji w obszarze dostawców towarów, a zwłaszcza produktów żywnościowych. Jednym z obszarów, gdzie sytuacja taka miała miejsce jest obszar dostawców chleba. Zwłaszcza w Irlandii i Wielkiej Brytanii konkurencja cenowa w sprzedaży chleba doprowadziła do zamknięcia wielu piekarni, przez co rynek jest obecnie zdominowany przez kilka największych piekarni. Umożliwiło to supermarketom zaopatrzenie konsumentów w tani chleb o obniżonej wartości odżywczej. Chleb o wyższej wartości odżywczej jest nadal dostępny po wyższej cenie.

5.6 Wiele supermarketów założyło piekarnie we własnych budynkach. Zamrożone ciasto z wytwórni przywożone jest do sklepu i następnie wypieka się z niego produkt końcowy.

6. Ceny zbytu u rolników a ceny dla konsumentów

6.1 W swoim raporcie z 2003 r. London Economics stwierdza, iż nie wydaje się, aby w 2001 r. któreś z państw członkowskich miało systematycznie najwyższą różnicę między ceną zbytu u rolnika a ceną detaliczną. Na ogół rozpiętość cen wynosi od jedno- do pięciokrotności ceny zbytu u rolnika. W przypadku chleba, którego głównym składnikiem jest pszenica, rozpiętość cen na linii gospodarstwo rolne-konsument może być trzydziści razy większa od ceny zbytu u rolnika, co odzwierciedla duży odsetek udziału kosztów innych niż rolne w produkcji chleba.

6.2 W 2001 r. rozpiętość cen na linii gospodarstwo-konsument dla jagnięciny wzrosła w Wielkiej Brytanii oraz Irlandii, a zmniejszyła się we Francji i Niemczech. W przypadku owoców i warzyw rozpiętość ta nie wykazuje znaczących zmian, jedynie niewielką tendencję zniżkową. Rynki hurtowe owoców i warzyw wykazują od pewnego czasu tendencję zniżkową, podczas gdy rynek transakcji natychmiastowych pełni nadal ważną rolę, jeśli chodzi o świeże produkty, co często prowadzi do dużych fluktuacji cenowych wynikających z warunków pogodowych i zaopatrzeniowych. Kupujący z wielkich sieci ostatnio przerzucają się na okresowe lub roczne kontrakty zawierane z niewielką ilością dostawców, aby zapewnić stabilność sektorowi świeżych produktów oraz zmniejszyć koszty. Ustabilizuje to rozpiętość cen na linii gospodarstwo-konsument. Wojny cenowe oznaczać mogą, iż najważniejsi dostawcy będą pobierać niższe marże i zostaną narażeni na zwiększone koszty.

6.3 Jeśli siła nabywcza wielkich sieci handlowych prowadzi do zmniejszenia cen dla ich dostawców i jeśli ceny te przejdą na konsumentów, wówczas procent marży przeznaczony dla rolników niekoniecznie musi spaść, jednak faktyczna cena zbytu u rolnika będzie niższa i w ten sposób rolnik może mieć niższe zyski lub nie mieć ich w ogóle.

6.4 W ankiecie przeprowadzonej przez National Farmers Union (Krajowy Związek Zawodowy Rolników) w Wielkiej Brytanii w 2002 r. koszyk produktów spożywczych składający się z wołowiny, jaj, mleka, chleba, pomidorów i jabłek kosztował w supermarkecie średnio 55 euro, rolnik zaś otrzymywał ok. 16 euro, co stanowi poniżej 1/3 wartości detalicznej. W odniesieniu do pojedynczych towarów, rolnik otrzymywał 26 % ostatecznej ceny detalicznej wołowiny, 8 % ceny chleba i 14 % ceny bekonu.

6.5 W latach 1990–2002, indeks cen producenta (wartość realna) dla wszystkich produktów rolnych spadł w 15 krajach UE o 27 %. W tym samym czasie cena produktów rolnych (wartość nominalna) pozostała zasadniczo stabilna. Gwałtowna różnica w tendencji cen sprzedaży dla gospodarstw rolnych i cen żywności dla konsumentów stała się ostatnio przedmiotem znacznej uwagi, lecz nie uzyskano porozumienia co do powodów stojących za rozbieżnościami w tendencjach cenowych.

6.6 Należy stwierdzić, iż wielcy detaliści oferują coraz więcej produktów posiadających na etykiecie oznakowanie „fair trade”, czyli uczciwy handel, co jest pozytywną zmianą. W artykule opublikowanym w Wall Street Journal z dnia 8 czerwca 2004 r. przez Steve'a Stecktona i Erin White możemy przeczytać, co następuje w odniesieniu do sprzedaży w supermarketach produktów „Fair Trade”: „Sainsburys (brytyjski supermarket) sprzedaje banany Fair Trade ponad czterokrotnie drożej niż zwyczajne banany — i ponad 16-krotnie drożej, niż ceny uzyskiwane przez plantatorów. Tesco ostatnio sprzedawało funt kawy Fair Trade za 3,46 USD, podczas gdy plantatorzy otrzymują około 44 centy za funt na rynku światowym”. „Supermarkety wykorzystują tę markę do osiągnięcia większego zysku, ponieważ zdają sobie sprawę, że konsumenci chętnie zapłacą nieco więcej z uwagi na uczciwy handel”, twierdzi Emily Dardaine, manager ds. handlu owocami w międzynarodowej organizacji nadającej etykietę Fair-trade (FLO) — federacji grup Fair-trade z siedzibą w Niemczech.

7. Warunki oferowane dostawcom supermarketów

7.1 Różny stopień i charakter koncentracji rynku w poszczególnych państwach członkowskich UE stanowi czynnik, który należy uwzględnić przy badaniu działań wielkich detalistów wobec dostawców. Jak wskazano powyżej, z racji że konsumenci przywiązują ogromne znaczenie do ceny oraz że popyt konsumentki również kształtuje ofertę, istnieje znaczna presja na detalistów, by obniżyć ceny. Z uporem dążąc do oferowania klientom produktów po najniższych cenach, sieci handlowe wywierają presję na dostawców, aby obniżyli ceny. Dotyczy to sektora produktów spożywczych oraz w szczególności rynków, na których występuje bardzo wysoka koncentracja. Sieci handlowe nieustannie grożą usunięciem produktu z listy, aby otrzymywać od dostawcy coraz korzystniejsze warunki. Ponadto dużo wielkich sieci handlowych często zmienia osoby odpowiedzialne za zakupy z jednej sekcji na inną, aby zapobiec rozwinięciu się osobistych stosunków między nabywcą a dostawcą. Rolą osoby odpowiedzialnej w supermarkecie za zakupy towarów jest podejmowanie nieustannych prób otrzymania od dostawcy coraz tańszej żywności.

(²) Dz.U. C 95 z 30.03.1998, str. 36.

Usuwać towar z listy i zmieniając dostawcę, osoby takie mają olbrzymi wpływ na losy danej spółki, zwłaszcza jeśli dostawca zainwestował znaczne pieniądze w dostawy konkretnej linii produktów do jednej wielkiej sieci. Często dostawcy, szczególnie mali, nie mają środków finansowych, aby spełnić żądania sieci handlowych. Jakie są więc szanse rolników na otrzymanie rozsądnych cen na rynkach, gdzie wielkie sieci handlowe cieszą się tak dużą siłą nabywczą?

7.2 Poza możliwością wymuszania na dostawcach obniżek na transakcjach, siła nabywcza widoczna może być także w zobowiązaniach kontraktowych, które detaliści nałożyć mogą na dostawców, takich jak opłaty za pozycjonowanie, wyasygnowanie dodatków, zniżki działające wstecz na towary już sprzedane, bezpodstawnie wysoki wkład w wydatki na promocję poniesione przez detalistę oraz naleganie na wyłączność dostaw.

7.3 Dostawcy artykułów spożywczych do detalicznych sieci handlowych są niejednokrotnie stawiani w ciężkiej sytuacji finansowej z powodu opóźnień w płatnościach, które sięgają czasem nawet 120 dni od dostawy towarów (180 w rzadkich wypadkach). Dla porównania, konsument płaci za produkt w momencie zakupu. Opóźnienia w płatnościach to ważna część zysków sieci handlowych, jako że dostawcy udzielają nieoprocentowanych kredytów.

7.4 Czasami detaliczne sieci handlowe zmuszają dostawców do dostarczania im przez pewien okres żywności poniżej kosztów, aby utrzymać ich obecność na półkach. Może to prowadzić do poważnych strat finansowych dostawców i rolników.

7.4.1 Wprowadzenie systemu licytacji w sieci internetowej także wzmocniło pozycję wielkich sieci, jeśli chodzi o zapewnienie tanich produktów własnym markom. W ramach tego systemu wielkie sieci szukają przetargów na dostawy towarów przez internet (głównie własnych marek). Dostawcy rywalizują ze sobą w celu zaopatrzenia po jak najniższej cenie.

7.5 Powstawanie marek dystrybutorów (tzw. marek własnych lub prywatnych) nabiera tempa we wszystkich głównych sieciach handlowych. Ta tendencja jest najbardziej widoczna w Irlandii i Wielkiej Brytanii, jak również na rynkach rozwijających się. „Duży odsetek wzrostu liczby własnych marek na rynkach rozwijających się wiąże się bezpośrednio z ekspansją światowych detalistów poza ich tradycyjny obszar geograficzny” Jane Perrin, ACNielsen. W miarę podnoszenia się jakości niektórych marek własnych, detaliści są w stanie zwiększyć poziom zysków przy niewielkim nakładzie na promocję.

7.6 System marek własnych oznacza dla supermarketu większą władzę w stosunkach z dostawcami.

7.7 W otoczeniu, w którym odnoszące sukcesy koncepcje handlu detalicznego mogą być szybko powielane, strategie własnej (prywatnej) marki nabierają rosnącego znaczenia, umożliwiając odróżnienie każdej z nich od konkurentów.

7.8 Ta zmiana układu sił pomiędzy dostawcą a detalistą wychodzi daleko poza korzyści wynikające z własności powierzchni handlowej i zyski z własnej (prywatnej) marki. Przy pomocy kart stałego klienta detaliści mają dziś większy wgląd w tożsamość konsumenta, jego profil i schematy w zakresie zakupów niż jakikolwiek inny dostawca. Wgląd w

powyższe dane jest ponadto zwiększony poprzez cotygodniowy dostęp detalisty do klienta.

7.9 Podczas gdy sieci handlowe promują produkty własnych (prywatnych) marek, popyt konsumencki oznacza konieczność wystawienia na półkach również produktów o znanych markach. Jednakże sieci handlowe chciałyby ograniczyć liczbę dostawców produktów markowych i wprowadziły system zarządzania kategoriami. Jest to system służący wielkim sieciom do zmniejszenia liczby indywidualnych dostawców, od których kupują, co pozwala im obniżyć koszty i poprawić poziom marży. W każdej z kategorii linii towarów sieć handlowa wybiera jednego głównego dostawcę w celu zaopatrzenia wszystkich linii produktów pożądanym w danej kategorii. Zazwyczaj wybiera się spółkę posiadającą wiodącą markę, aby dostarczyła szereg pokrewnych produktów w celu zachowania pozycji na liście. Na przykład spółka dostarczająca markowy ser cheddar może zostać poproszona o dostarczanie wszystkich innych serów wymaganych przez sieć handlową, które będzie musiała zdobyć z innych źródeł. System ten preferuje największe firmy dostawcze, ograniczając w ten sposób możliwości dostępu dla małych i lokalnych dostawców. Może to także zredukować sposobność wyboru konsumenta.

7.10 Wiele małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) branży rolno-spożywczej jest szczególnie narażonych na ryzyko, zwłaszcza jeżeli w znacznym stopniu zależą od jednego z dużych detalistów. Sieci handlowe mogą żądać 2 % zniżki rocznie przez kolejne trzy lata. W przypadku, gdy nie uda się zrealizować takiego celu, sieć handlowa zmienia dostawcę. Aby utrzymać się na rynku, takie MŚP muszą obniżyć koszty i marże, co przekłada się na zmniejszenie cen płaconych rolnikom, zatrudnienia oraz gorszą jakość produktów oferowanych konsumentom.

8. Kwestie konsumenckie

8.1 Konsumentom nadal będą od supermarketów wymagać konkurencyjnych cen, nieustannej sprzedaży dobrej jakości, bezpiecznej żywności, dobrej jakości usług i przyjemnego otoczenia dla robienia zakupów.

8.2 Konsumentom powinni prowadzić dialog z głównymi producentami i dostawcami produktów spożywczych, aby w ten sposób uzyskać obiektywny wgląd w zasady obowiązujące na szczeblu detalicznym.

8.3 Powinno się także informować konsumentów o finansowaniu przez dostawców specjalnych upustów lub ofert cenowych.

8.4 Konsumentom muszą być lepiej informowani o wszystkich aspektach rynku produktów spożywczych i długofalowych konsekwencjach popytu, który generują. Wielkie sklepy poza miastem często nie przedstawiają dużej wartości dla rodzin o niskim dochodzie, zwłaszcza kiedy rodziny nie są w stanie zorganizować odpowiedniego transportu w celu kupienia żywności po niskich cenach.

8.5 Takie kwestie jak otyłość i racjonalna konsumpcja są podstawowymi sprawami dla konsumenta. Detaliści muszą przyjąć stanowisko dotyczące sposobu postępowania w tych kwestiach.

9. Kwestie rolników

9.1 Z uwagi na reformę WPR (rozdzielenie płatności bezpośrednich od produkcji — z ang. *decoupling*), decyzje rolników dotyczące rodzaju wytwarzanych produktów podejmowane będą bardziej pod wpływem pochodzących z sektora detalicznego sygnałów przedstawionych w formie ceny i popytu. System pomocy będący częścią WPR nie będzie już gwarantował takich samych cen minimalnych dla produktów rolnych. Oznaczać to będzie, że sieci handlowe będą nawet bardziej niż dotychczas wpływać na wysokość cen w łańcuchu produktów spożywczych. Wyższy poziom importu produktów spożywczych do Wspólnoty również będzie sprowadzał w dół ceny gospodarstw rolnych, gdy ceny na rynku światowym są niskie. Ostatecznym wynikiem takiej tendencji będą prawdopodobnie o wiele większe wahania cen żywności równoległe z popytem.

9.2 Jeśli na przestrzeni pewnego czasu rolnicy będą narażeni na malejące wpływy i rosnące koszty, coraz więcej z nich zrezygnuje z prowadzonej działalności. Ta droga prowadzić może do mniejszej produkcji artykułów spożywczych w Europie, co stanęłoby na przeszkodzie rozwojowi wielofunkcyjnego rolnictwa w UE. Przeszkodziłoby także realizacji celu, jakim jest utrzymanie i rozwój „życia na obszarach wiejskich”. Aby uniknąć takiego rozwoju sytuacji, także rolnicy muszą zastanowić się nad metodami uprawy i wyborem uprawianych towarów. Innym rozwiązaniem byłoby wskazanie nisz i np. skoncentrowanie się na uprawie produktów żywnościowych wysokiej jakości lub przestawienie się na całkiem nowe produkty i nowe sposoby sprzedaży oraz rozwinięcie nowych form współpracy (np. spółdzielnie rolnicze, sklepy rolnicze w miastach), agroturystykę itp. w celu poprawy własnej pozycji.

9.3 Porównania różnic pomiędzy cenami w gospodarstwach rolnych a cenami detalicznymi na całym rynku UE są trudne do przeprowadzenia, bowiem niemożliwe jest ustalenie kosztów i marż przypadających sektorowi przetwórczemu i detalicznemu. Jednakże całkiem oczywiste jest to, że jeśli wielkie sieci handlowe angażują się w sprzedaż artykułów spożywczych po zaniżonych cenach, wówczas to rolnik, jako ostatnia osoba w łańcuchu, otrzyma mniejszą cenę ponieważ przetwórca i supermarket, aby utrzymać się na rynku, nadal będą pobierać marże.

10. Pozostałe kwestie

Pomimo iż ceny są bardzo ważnym elementem w detalicznym sektorze artykułów spożywczych, należy uwzględnić również inne kwestie:

- a) Panuje przekonanie, że wielkie sieci handlowe sprzedają bezpieczną żywność.
- b) Wielkie sieci mają regularny kontakt z klientami podczas ich cotygodniowych zakupów.

- c) Karty stałego klienta pokazują szczegółowy profil przyzwyczajień kupującego, w ten sposób dostarczając sieci ważną bazę danych konsumentów i istotne źródło wywiadu rynkowego.
- d) Poprzez badania rynku sieci ustalają potrzeby konsumentów.
- e) Na zachowanie kupujących sieci wpływają poprzez promocje cenowe, obniżki, obsługę klienta, rozkład i architekturę sklepu. W tym kontekście, wielkie sieci posiadają zdolność wpływania na kierunek, w którym zmierza rynek.

11. Wnioski

11.1 Potrzeba większej przejrzystości i więcej informacji dotyczących struktury ustalania cen i marż zysków pomiędzy detalistami, dostawcami (przetwórcami artykułów spożywczych) a pierwotnymi producentami.

11.2 Państwa członkowskie muszą zapewnić odpowiedni poziom konkurencji w regionach na swoim terytorium oraz powinny wspierać współpracę małych producentów rolnych, przetwórców i handlowców, zachowując w ten sposób ich konkurencyjność wobec wielkich producentów rolnych, przetwórców i sieci handlowych. Ponadto państwa członkowskie i instytucje UE muszą zapewnić istnienie różnych form handlu oraz muszą unikać całkowitej liberalizacji rynku, która prowadziła do dalszej jego koncentracji.

11.3 Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego musi nieustannie analizować i opiniować ceny towarów konsumpcyjnych w UE dla zapewnienia właściwego poziomu konkurencji w całej Wspólnocie.

11.4 Jednym z obszarów prawa konkurencji, któremu należy się przyjrzeć jest definicja interesu publicznego. Nie powinna się ona ograniczać tylko do cen i sił rynkowych.

11.5 Siła nabywca wielkich sieci na rynku spożywczym musi być nadal przedmiotem troski dla władz odpowiedzialnych za konkurencję.

11.6 Istnieje możliwość, iż w przyszłości handel detaliczny artykułami spożywczymi znajdzie się w rękach bardzo małej liczby podmiotów, co prowadzić może do sytuacji, w której konsument będzie miał mniejszy wybór, a ceny będą wyższe. Komisja i państwa członkowskie powinny być tego świadome.

11.7 UE musi zapewnić utrzymanie produkcji żywnościowej na poziomie wystarczającym do wyżywienia własnych obywateli. Nie wolno nam stać się zależnymi od dostaw żywności spoza UE.

11.8 Potrzeba dokładnych badań i skrupulatnej analizy mechanizmu przekazywania cen oraz marż obowiązujących między gospodarstwem rolnym a konsumentem, który kupuje żywność w wielkich detalicznych sieciach handlowych.

Bruksela, 7 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Załącznik

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które otrzymały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty na sesji plenarnej:

Punkt 3.1

Nadać następujące brzmienie:

„W ciągu ostatnich pięciu lat najwięksi detaliści w branży spożywczej reklamowali się sloganami w rodzaju »codziennie niskie ceny«, »więcej za twoje pieniądze«, »dobre jedzenie kosztuje mniej«, »pomagamy ci zredukować codzienne wydatki«. Nadal twierdzi się, iż wielkie detaliczne sieci handlowe sprzyjają konsumentom poprzez obniżanie bezzasadnie wysokich cen. Jest to oczywiste, ponieważ konsumenci przywiązują dużą wagę do ceny. Teoretycznie powinna być to dobra wiadomość dla konsumentów, szczególnie na krótką metę. Należy jednak wziąć pod uwagę długofalowe konsekwencje. Rolnikom należy zaoferować rozsądną zapłatę, aby zagwarantować ciągłość dostaw wysokiej jakości artykułów żywnościowych, które produkowane są w dobrych warunkach ekologicznych. Także wszyscy, którzy biorą udział w procesie przetwórczym oraz ci, którzy zajmują się dystrybucją, muszą odnotować rozsądny zysk”.

Uzasadnienie

W tym ogólnikowym stwierdzeniu nie mówi się, co oznacza „rozsądna zapłata”. Brak w tekście definicji tego pojęcia, jak również analizy składników zysku w produkcji rolnej i skutków dopłat do uprawy gruntów dla dochodów rolników; nie uzasadniono w nim też konieczności ochrony tych producentów rolnych, którzy nie wytrzymują konkurencji z innymi (innymi słowy — czy wszystkim producentom rolnym należy gwarantować wysokie zyski kosztem konsumenta?).

Wynik głosowania:

Głosów za: 38

Głosów przeciw: 75

Głosów wstrzymujących się: 17

Punkt 4.5

Skreślić:

„Podczas gdy obniżono ceny żywności poprzez konkurencyjną politykę cenową, zwiększoną wydajność zakupów, administracji, procedur magazynowania, marketingu oraz wysoką jakość artykułów żywnościowych, »w rzeczywistości tania żywność oznacza tanią pracę i musimy zacząć zdawać sobie z tego sprawę, kiedy zachęcamy supermarkety do wzajemnej rywalizacji cenowej.« Profesor Tim Long, Thames Valley University.”

Uzasadnienie

Sens tego zdania nie jest jasny dla czytelnika. Czy ma ono np. oznaczać, że nie będziemy kupować jabłek z Polski, bo są one tańsze niż jabłka pochodzące z Łotwy czy Finlandii?!

Wynik głosowania:

Głosów za: 56

Głosów przeciw: 92

Głosów wstrzymujących się: 12

Punkt 4.6

Skreślić:

„Ponadto w przypadku importu z krajów Trzeciego Świata nie powinniśmy ignorować istniejących tam warunków pracy.”

Uzasadnienie

Sens tego zdania nie jest jasny dla czytelnika. Czy ma ono oznaczać, że trzeba brać pod uwagę płace minimalne obowiązujące w krajach Trzeciego Świata? Kto i w jaki sposób będzie stwierdzał, że dany produkt zakupiony w takim czy innym kraju został wykonany przez robotników otrzymujących „dostateczną” płacę? Czy należy sądzić, że konsumenci z UE są obowiązani zapewnić przyzwoite wynagrodzenie pracownikom w krajach Trzeciego Świata?

Wynik głosowania:

Głosów za: 49

Głosów przeciw: 104

Głosów wstrzymujących się: 7

Punkt 7.1

Zmienić:

„Z uporem dążąc do oferowania klientom produktów po najniższych cenach, sieci handlowe wywierają olbrzymią presję na dostawców, aby obniżali ceny. Dotyczy to zwłaszcza sektora produktów spożywczych. Sieci handlowe nieustannie grożą usunięciem produktu z listy, aby otrzymywać od dostawcy coraz korzystniejsze warunki. Ponadto dużo wielkich sieci handlowych często zmienia osoby odpowiedzialne za zakupy z jednej sekcji na inną, aby zapobiec rozwinięciu się osobistych stosunków między nabywcą a dostawcą. Rolą osoby odpowiedzialnej w supermarkecie za zakupy towarów jest podejmowanie nieustannych prób otrzymania od dostawcy coraz tańszej żywności. Usuwając towar z listy i zmieniając dostawcę, osoby takie mają olbrzymi wpływ na losy danej spółki, zwłaszcza jeśli dostawca zainwestował znaczne pieniądze w dostawy konkretnej linii produktów do jednej wielkiej sieci. Często dostawcy, szczególnie mali, nie mają środków finansowych, aby spełnić żądania sieci handlowych. ~~Jakie są więc szanse rolników na otrzymanie rozsądnych cen przy tak dużej sile nabywczej dużych sieci handlowych?~~”

Uzasadnienie

To ogólne stwierdzenie nie mówi czym jest dla rolnika „rozsądna cena”, ani jak ją określić. Równie dobrze można by wymagać od rolników stosowania rozsądnych cen w stosunku do konsumentów. Rolnictwo UE wspierane jest mechanizmem dotacji. Nie jest możliwe dodatkowe wprowadzenie stałych cen sprzedaży na produkty rolne (kto i jak miałyby je określać?), w przeciwnym wypadku nie będzie można mówić o samoregulującym się rynku.

Wynik głosowania:

Głosów za: 42

Głosów przeciw: 114

Głosów wstrzymujących się: 7

Punkt 8.2

Zmienić jak następuje:

~~Konsumentom należy pomóc w uzyskaniu pełniejszego wglądu w oferowaną przez producentów żywności gamę produktów oraz w uzyskaniu obiektywnych informacji na temat różnic w jakości między tymi artykułami spożywczymi.~~

Uzasadnienie

Obecnie konsumenci dysponują tylko bardzo ograniczonymi możliwościami uzyskania informacji na temat różnic jakościowych między artykułami spożywczymi. W dużej mierze na ich wybór wpływa reklama, ograniczając w ten sposób ich zamiar kupienia innych artykułów, które mają wysoką jakość, ale nie korzystają z tak silnej podpory reklamowej i są oferowane głównie przez małych i średnich producentów.

Wynik głosowania:

Głosów za: 43

Głosów przeciw: 112

Głosów wstrzymujących się: 14

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+)

COM(2004) 621 końcowy — 2004/0218 COD

(2005/C 255/09)

Dnia 16 listopada 2004 r. Rada, działając na podstawie art. 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 marca 2005 r. Sprawozdawcą był **Lutz RIBBE**.

Na 416. sesji plenarnej w dniach 6-7 kwietnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 7 kwietnia 2005 r.) Komitet stosunkiem głosów 128 do 1, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Uwagi wstępne

1.1 Obecnie przygotowywane perspektywy finansowe UE na lata 2007-2013 przewidują wprowadzenie zmian również w zakresie wspierania środowiska naturalnego.

1.2 Zdecydowanie najważniejszym instrumentem finansowym UE na rzecz środowiska był dotychczas tzw. program LIFE, powołany do życia w maju 1992 r. rozporządzeniem (EWG) nr 1973/92 „Instrument finansowy na rzecz środowiska (LIFE)”. Celem LIFE było i jest wnoszenie wkładu w stosowanie i rozwijanie polityki i prawodawstwa Wspólnoty w zakresie ochrony środowiska.

1.3 LIFE I obejmował okres od 1992 do 1995 roku i był wyposażony w budżet o wysokości 400 mln € (rocznie 100 mln €). Ponieważ odniósł sukces, rozporządzeniem (WE) nr 1404/96 rozpoczęto drugą fazę programu (LIFE II), która trwała od 1996 do 1999 roku i na którą przeznaczono w sumie 450 mln € (rocznie 112,5 mln €). Aktualnie trwa LIFE III, którego okres obowiązywania został rozporządzeniem (WE) nr 1655/2000 ustalony na lata 2000-2004 (128 mln € rocznie) i który rozporządzeniem (WE) nr 1682/2004 został przedłużony do końca 2006 r.

1.4 LIFE składał się dotychczas z trzech części: LIFE-Środowisko, LIFE-Natura oraz LIFE-Kraje Trzecie. Wspierano zarówno innowacyjne inwestycje, jak i rozwój oraz egzekwowanie unijnej polityki i prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska. LIFE-Natura w sposób znaczący przyczynił się do stworzenia sieci NATURA 2000.

1.5 W przeszłości z budżetu Komisji na ochronę środowiska (linia budżetowa B 4-3, tytuł 07 od 2004 r.) finansowano jednak również inne istotne dla środowiska programy, np.: program zrównoważonego rozwoju miast, program wspierania organizacji pozarządowych, Forest Focus, ogólne ramy rozwoju i realizacji polityki (o wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym) oraz przekazywanie środków budżetowych Europejskiej Agencji Środowiska.

1.6 Wraz z proponowanym nowym instrumentem finansowym na rzecz ochrony środowiska dotychczasowe wsparcie całkowicie zmieni swą strukturę: z jednej strony ma on łączyć elementy dotychczasowych programów wspierania w ramach

tytułu budżetowego 07 (Forest Focus, wspieranie organizacji pozarządowych, URBAN, rozwijanie nowych inicjatyw politycznych, elementy „realizacji polityki w dziedzinie środowiska”, elementy LIFE-Środowisko i LIFE-Natura), z drugiej zaś nie będą już wspierane klasyczne materialne inwestycje w środowisko; do tego celu ma w przyszłości służyć dział 1a w LIFE-Środowisko, zaś w LIFE-Natura dział 1b oraz części działu 2. Dotychczasowe wspieranie działań międzynarodowych ma być w przyszłości finansowane z działu 4, ochrona cywilna z działów 3 i 4, a środowisko morskie z działu 3.

1.7 LIFE+ będzie się więc koncentrował na wspieraniu działań sprzyjających polityce ochrony środowiska (o wyłącznie europejskim wymiarze), takich jak np. wymiana najlepszych praktyk, budowanie potencjału instytucjonalnego władz lokalnych i regionalnych oraz wspieranie organizacji pozarządowych o ogólnoeuropejskim zasięgu działania.

1.8 Komisja przewiduje, że za działania inwestycyjne będą odpowiedzialne przede wszystkim nowe działy 1A, 1B, 2 i 4. Argumentuje ona, że ochronę środowiska postanowiono włączyć do wszystkich zakresów polityki oraz że wobec tego w ramach wdrażania strategii zrównoważonego rozwoju oraz strategii lizbońskiej, ściśle związanej z ochroną środowiska, z wymienionych, zasobnych finansowo działów należy wspierać pomoc inwestycyjną skoordynowaną lub spójną z ochroną środowiska.

1.9 LIFE + w przyszłości powinien koncentrować się na dwóch aspektach:

a) **LIFE+-Realizacja i Dobre Zarządzanie**, których celem jest:

- przyczynianie się do rozwoju i demonstracji innowacyjnych strategii oraz instrumentów, w tym rozpowszechnianie pomyślnych wyników badań;
- przyczynianie się do konsolidacji bazy wiedzy w celu tworzenia, szacowania, monitorowania i oceny, w tym oceny *ex post*, polityki i prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska (między innymi poprzez analizy, modelowanie i opracowywanie scenariuszy);
- wspieranie projektowania i realizacji strategii monitorowania i oceny stanu środowiska, a także mających na niego wpływ czynników, obciążeń i reakcji;

- ułatwianie realizacji wspólnotowej polityki ochrony środowiska, ze szczególnym naciskiem na jej realizację na poziomie lokalnym i regionalnym, m.in. poprzez takie działania, jak budowanie potencjału instytucjonalnego, wymiana najlepszych praktyk, współpraca w ramach sieci, rozwój modułów i/lub programów szkoleniowych;
- wspieranie lepszego zarządzania środowiskiem, silniejsze zaangażowanie zainteresowanych stron, w tym ekologicznych organizacji pozarządowych, w proces konsultacji i realizacji polityki;

oraz

b) LIFE+-Informacja i Komunikacja, których celem jest:

- rozpowszechnianie informacji i rozwijanie świadomości w zakresie ochrony środowiska;
- wspieranie działań towarzyszących (publikacji, imprez, kampanii, konferencji itd.).

1.10 Na priorytet „Realizacja i dobre zarządzanie” ma być przeznaczonych 75-80 % zaplanowanych środków, natomiast na priorytet „Informacja i komunikacja” 20-25 % środków.

2. Uwagi ogólne

2.1 Dotychczasowe programy LIFE nie były obficie wyposażone pod względem finansowym. Znaczenie programu dla sytuacji środowiska i kształtowania polityki w dziedzinie środowiska należy widzieć w kontekście tego stosunkowo skromnego wyposażenia w środki finansowe; dlatego też nie można go nie doceniać ani przeceniać. Dzięki kwocie około 150 mln euro rocznie — dla obecnie już 25 państw członkowskich (po nieco ponad 71 mln euro w roku 2005 na filary „Środowisko” i „Natura” oraz ok. 7,5 mln euro na „LIFE-Kraje Trzecie”) — możliwe było sfinansowanie przynajmniej kilku ważnych europejskich „projektów sztandarowych”, które są istotne dla ochrony środowiska i przyrody w UE i przyczyniają się do jej rozwoju i promocji. Oczywiście, należy przy tym szczególnie podkreślić koncentrację LIFE-Natura na tworzeniu sieci „NATURA 2000”, która bez wsparcia ze strony LIFE miałaby jeszcze większe opóźnienie w stosunku do zakładanego w 1992 roku planu czasowego. Stąd przywiązuje się dużą wagę do utrzymania możliwości częściowego finansowania sieci NATURA 2000 w ramach programu LIFE+. Oprócz tego należy tu wspomnieć o działaniach mających na celu rozwój potencjału zarówno w dziedzinie ochrony środowiska, jak i ochrony przyrody.

2.2 Dotychczasowe programy LIFE można określić jednoznacznie jako bardzo skuteczne kierunkowe instrumenty polityczne Komisji. Osiągnięcie godnych uwagi efektów przy pomocy skromnych środków było możliwe dzięki temu, że pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi doszło do pewnego rodzaju rywalizacji o środki z LIFE. Państwa członkowskie (a właściwie: prywatne i publiczne podmioty realizujące projekty w państwach członkowskich) musiały obmyślać i rozwijać innowacyjne projekty, które mieściły się w ramach programów LIFE. Projekty te przed zatwierdzeniem były poddawane krytycznej ocenie w ramach ustalonych procedur wyboru bądź też były odrzucane z powodu nieodpowiedniej jakości lub niedostatecznej wysokości środków budżetowych. Co się tyczy rozdysponowania środków, zapewniono w ten sposób należyty przejrzystość w skali europejskiej.

2.3 W przedłożonym projekcie Komisja chce w znacznym stopniu odstąpić od tych sprawdzonych procedur. Tylko

niewielka część przewidzianych środków ma być rozdzielana przy bezpośredniej kompetencji decyzyjnej Komisji (zwłaszcza w zakresach wspierania: Forest, URBAN, wspieranie organizacji pozarządowych), natomiast szczególnie w przypadku tematyki wynikającej z VI Programu Działań na rzecz Środowiska (klimat, bioróżnorodność, środowisko i zdrowie oraz odpady) przewidziane jest dokonanie podziału środków budżetowych pomiędzy państwa członkowskie, które będą następnie ponosić główną odpowiedzialność za wybór projektów i realizację programu LIFE+. Jak dotychczas nie da się rozpoznać jasnych kryteriów podziału środków pomiędzy poszczególne kraje i ich rozdziału na priorytety programu.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Przede wszystkim propozycja zasadniczo wydaje się logiczna i spójna: włączenie polityki ochrony środowiska do wszystkich innych zakresów polityki oznacza, że np. środki na inwestycje w środowisko mogą być przeznaczane również z ogólnych tytułów, z budżetu na badania lub z działu „UE jako globalny partner”. EKES z zadowoleniem przyjmuje to podejście, ponieważ przy pomocy samych tylko skromnych środków z programu LIFE ochrona środowiska w UE nie mogłaby się rozwijać.

3.2 W projekcie Komisji i ogólnie w prowadzonej obecnie dyskusji na temat perspektyw finansowych na lata 2007-2013, w ramach których należy postrzegać propozycję Komisji, EKES widzi jednak bardzo duże potencjalne zagrożenia dla skuteczności programu LIFE w przyszłości.

3.2.1 Z jednej strony nie istnieje żadna „gwarancja”, że np. działania finansowane dotychczas przykładowo z LIFE-Środowisko będą obecnie w istocie finansowane z działu 1a. W tym przypadku inne urzędy decydują o rodzaju i zakresie wspierania, a motywacje wpływające na podejmowanie decyzji mogą być pod względem politycznym całkiem inne. Jak wiadomo, wpływowe osoby i organizacje często reprezentują pogląd, że najpierw należy zająć się kwestią wzrostu gospodarczego, zanim będzie można ponownie poświęcić większą uwagę ochronie środowiska. Dotyczy to również dyskusji na temat skromnych dotychczas sukcesów strategii lizbońskiej. Wszystkie dotąd wyrażane apele pod adresem pozostałych służb Komisji, aby w odpowiedni sposób uwzględnić ochronę środowiska, były co prawda życzliwe, jednak dotychczas odnosiły niewielki efekt. To, czy w ogóle będą jeszcze uwzględniane innowacyjne, modelowe projekty ochrony środowiska, nie wchodzi już w zakres kompetencji decyzyjnych DG Środowisko, która, dysponując znajomością rzeczy i własną linią budżetową, dotychczas mogła wybierać modelowe projekty z całej Europy.

3.2.2 To samo dotyczy LIFE-Natura, przy czym EKES uznaje oczywiście konieczność, że znaczna część środków finansowych, które potrzebne są na realizację wszystkich istotnych unijnych dyrektyw w zakresie ochrony środowiska, musi pochodzić zarówno z samych państw członkowskich, jak i z innych źródeł finansowych UE, np. z drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej i z funduszy strukturalnych. EKES z dużym zatroskaniem zauważa, że już w projektach nowych funduszy strukturalnych nie zawarto koniecznych wskazówek odnośnie możliwości wspierania Natura-2000. Jednak pewne działania, które w przeszłości były finansowane ze środków LIFE-Natura, w przyszłości nie będą już finansowane, np. działania podejmowane przez ludność nierolniczą. Dla EKES jest to nie do przyjęcia.

3.2.3 W projekcie rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich należy wyraźnie zawrzeć odniesienie do programu NATURA-2000. EKES zdecydowanie się za tym opowiada. Tu istnieje jednak niebezpieczeństwo, że w ramach dyskusji nad pułapem finansowym 1,24 % zostaną poczynione oszczędności w przypadku tego tak niezwykle ważnego dla ochrony środowiska naturalnego — instrumentu politycznego. Gdy brak jest środków finansowych nawet najpiękniejsze polityczne odwołania na nic się nie zdadzą⁽¹⁾.

3.2.4 Jest do przewidzenia, że w wypadku działań, które w przyszłości będą finansowane przez państwa członkowskie ze środków na rozwój obszarów wiejskich, istotne będą przede wszystkim koszty bieżące (takie jak działania kompensacyjne). EKES uważa takie wypłaty za niezbędne dla rozwoju obszarów wiejskich w ogólności, dla dochodów rolników, ale także dla sieci NATURA-2000⁽²⁾. Ponadto program LIFE-Natura służył również wspieraniu wysoce innowacyjnych politycznych środków działania w zakresie ochrony środowiska, zaś np. w przypadku szczególnych projektów zbliżał do siebie rolników i działaczy ekologicznych. Istnieje obawa, że te elementy programu LIFE-Natura zostaną teraz utracone.

3.2.5 Kolejną dziedziną, w której mogą wystąpić problemy związane ze zmianą miejsca kształtowania projektów i decydowania o nich, jest polityczny interes ochrony środowiska lub jego brak w poszczególnych państwach członkowskich. Przykładowo w interesie unijnym może leżeć to, aby w państwie członkowskim X środki unijne były przeznaczane przede wszystkim na określone inicjatywy ochrony środowiska (jak np. NATURA 2000), ponieważ istnieją tam bogate zasoby przyrodnicze, które należy chronić. Jednocześnie wszakże owo państwo członkowskie może wyznaczyć sobie inne priorytety polityczne (w zakresie środowiska). Może ono dążyć do rozwijania w pierwszej kolejności innych zakresów polityki czy w ramach ochrony środowiska zająć się raczej istotnymi kwestiami dotyczącymi klimatu lub gospodarki odpadami i finansować te działania w ramach LIFE+.

3.2.6 Niebezpieczeństwo, że państwa członkowskie będą wykorzystywać środki z programu LIFE+ będące w przyszłości do ich dyspozycji, aby zastąpić nimi własne wydatki, finansowane dotychczas ze środków własnych, w żadnym wypadku nie może być określone jako niewielkie, jeśli uwzględnić potrzeby budżetowe wielu państw członkowskich.

3.3 Właśnie w obecnej, niezwykle trudnej pod względem polityki ochrony środowiska fazie UE (dokonane i przyszłe rozszerzenie, problemy związane z polityką gospodarczą i z wdrażaniem procesu lizbońskiego, ostateczne ustanowienie sieci NATURA-2000), w której z jednej strony chodzi o wdrażanie wszystkich standardów ochrony środowiska, szczególnie w nowych państwach członkowskich, z drugiej zaś należy dążyć do oddzielenia wzrostu gospodarczego od zużycia zasobów i obciążania środowiska, Komisja musi zachować

kontrolę nad wystarczającą liczbą własnych finansowych instrumentów kształtowania polityki.

3.4 Planowane przeniesienie kompetencji na szczebel państw członkowskich powoduje, że UE traci dotychczasowy, co prawda skromny, lecz niezwykle skuteczny instrument sterowania. Instrument polityki zostaje zdegradowany do linii budżetowej, z której mają korzystać państwa członkowskie. EKES jak dotąd nie rozumie, w jaki sposób Komisja może przy tym chronić europejskie interesy konieczne do tego, aby z budżetu unijnego mogły płynąć pieniądze. Innymi słowy: należy nie dopuścić do tego, aby zaprzepaszczone zostały europejska wartość dodana i innowacyjny charakter, które dotychczas dawały się wyraźnie rozpoznać w programie LIFE. Po lekturze ocenianego dokumentu EKES nie jest w stanie ustalić, jak Komisja chce tego dokonać. Wzywa więc do tego, aby innowacyjne elementy programów LIFE-Środowisko i LIFE-Natura pozostały nadal w gestii funduszu prowadzonego samodzielnie przez Komisję. Komitet przyłącza się tutaj do odpowiedniego postulatu zgłoszonego tymczasem w Radzie przez kilka państw członkowskich.

3.5 Wspierane przez LIFE+ komunikowanie, wdrażanie i rozwijanie europejskiej polityki ochrony środowiska i polityki zrównoważonego rozwoju — jako integralnej części ogólnoeuropejskiej polityki wzrostu oraz polityki spójności ukierunkowanej na zagadnienia socjalne i zagadnienia ochrony środowiska — jest niezwykle istotne i znajduje uznanie EKES-u. Należy tutaj również jednoznacznie wsparcie dla pozarządowych organizacji ekologicznych, które zorganizowały się na terenie całej Europy lub — i to powinno zostać wyraźniej podkreślone w dokumencie Komisji — zajmują się tematyką europejską. Jeśli tylko to możliwe, finansowanie zawsze powinno dotyczyć konkretnego projektu.

4. Podsumowanie

4.1 Zasadniczo EKES przyjmuje z zadowoleniem zamiysł włączenia polityki ochrony środowiska do wszystkich innych obszarów polityki, ponieważ przy pomocy samych tylko skromnych środków z programu LIFE ochrona środowiska w UE nie mogłaby się rozwijać.

4.2 EKES widzi jednak w projekcie Komisji i w ogóle w prowadzonej obecnie dyskusji na temat perspektyw finansowych na lata 2007-2013 bardzo duże potencjalne zagrożenia dla sukcesu programu LIFE w przyszłości. Z jednej strony nie istnieje żadna „gwarancja”, że zagadnienia związane ze środowiskiem w innych działach budżetu zostaną rzeczywiście sfinansowane, a z drugiej strony planowane przeniesienie kompetencji na szczebel państw członkowskich powoduje, że UE traci dotychczasowy, co prawda skromny, lecz niezwykle skuteczny instrument sterowania. EKES domaga się zatem, aby innowacyjne elementy programów LIFE-Środowisko i LIFE-Natura pozostały nadal w gestii funduszu prowadzonego samodzielnie przez Komisję.

Bruksela, 7 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Por. opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie finansowania programu NATURA 2000.

⁽²⁾ Por. opinia EKES-u w sprawie rozwoju obszarów wiejskich (EFROW).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniającego dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE

COM(2004) 634 końcowy — 2004/0231 (COD)

(2005/C 255/10)

Dnia 4 lutego 2005 r. Rada, zgodnie z art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 marca 2005 r. Sprawozdawcą była María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL.

Na 416 sesji plenarnej w dniach 6-7 kwietnia 2005r. (posiedzenie z dn. 6 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 131 za, przy 11 głosach wstrzymujących się, bez żadnych głosów przeciw przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Konwencja z Aarhus ⁽¹⁾, w której uznano prawo dostępu do informacji, prawo udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska naturalnego, otworzyła nowy etap dla UE, stanowiący próbę stworzenia instrumentów, które udostępniają społeczeństwu i innym zainteresowanym podmiotom w dziedzinie środowiska naturalnego środki niezbędne do tego, by uzyskać wiarygodne informacje pozwalające na podjęcie działań prewencyjnych, i które służą przede wszystkim osiągnięciu pozytywnych wyników w ograniczaniu zanieczyszczenia środowiska.

1.2 Art. 5 ust. 9 i art. 10 ust. 2 Konwencji z Aarhus przewidują stworzenie instrumentów ułatwiających publiczny dostęp do informacji i partycypację społeczeństwa. Rejestry należą do najbardziej użytecznych spośród tych instrumentów, ponieważ zawierają one wiarygodne dane, które można porównać z danymi udostępnionymi przez przedsiębiorstwa i właściwe władze. Należy zauważyć, że w wielu innych politykach wspólnotowych wykorzystanie rejestrów danych przyczynia się do ulepszenia dostępu do informacji oraz zwiększa bezpieczeństwo prawne zawartych w nich danych.

1.3 W dziedzinie uwalniania i transferu zanieczyszczeń istnieją inne instrumenty międzynarodowe, w szczególności: Międzypaństwowe Forum ds. Bezpieczeństwa Chemicznego w Bahía (2000 r.), na którym, jako sposób osiągnięcia wyznaczonych celów, przewidziano szereg priorytetowych działań do realizacji od 2000 r., Konwencja sztokholmska z 2001 r. na temat stałych zanieczyszczeń organicznych i kontroli transgranicznego przemieszczania oraz usuwania odpadów niebezpiecznych oraz opracowanie OECD z 2002 r. w sprawie analizy kosztów i korzyści wynikających z prowadzenia Rejestrów Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń.

1.4 Jednak najważniejszym międzynarodowym instrumentem w zakresie Rejestrów Odpadów i Transferu

Zanieczyszczeń jest Protokół Narodów Zjednoczonych/Europejskiej Komisji Gospodarczej (UN/ECE), podpisany w Kijowie w 2003 r. ⁽²⁾ Jego głównym celem jest wspieranie dostępu do informacji w tej dziedzinie poprzez krajowe rejestry zawierające dane udostępnione przez zainteresowane strony, pomagające również w zapobieganiu i ograniczaniu zanieczyszczenia środowiska. Protokół zawiera zalecenie, by takie rejestry zostały także założone na szczeblu międzynarodowym, co ułatwi porównywanie danych gromadzonych na szczeblu ponadkrajowym.

1.5 Protokół kijowski może być także uznawany za wzór dla proponowanego rozporządzenia w sprawie Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (E-PRTR), co dotyczy w szczególności treści załączników ułatwiających osiągnięcie wyznaczonego celu, jakim jest harmonizacja danych zawartych w rejestrach krajowych, europejskich czy międzynarodowych. Proponowane rozporządzenie różni się jednak w dwóch aspektach: pierwszy dotyczy listy substancji priorytetowych zawartych w ramowej dyrektywie wodnej (WFD), która została poszerzona o nowe substancje ⁽³⁾, natomiast drugi to zalecenie odnośnie przeniesienia daty wejścia w życie na 2007 r., tak, aby zawiadomienie zgodnie z nową procedurą zbiegło się w czasie z końcowym sprawozdaniem Europejskiego Rejestru Emisji Zanieczyszczeń EPER.

1.6 Oprócz wymienionych umów międzynarodowych istnieją także obowiązujące obecnie przepisy unijne, które zawierają już wymóg prowadzenia Europejskiego Rejestru Emisji Zanieczyszczeń (EPER) ⁽⁴⁾, jak zostało to określone w art. 15 ust. 3 dyrektywy 96/61/WE (IPPC — Zintegrowane zapobieganie i kontrola zanieczyszczeń) ⁽⁵⁾. Rejestr ten zaczął

⁽¹⁾ Konwencja z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska, podpisana dnia 25 czerwca 1998 r. przez większość państw członkowskich UE oraz wnioski dotyczące dyrektyw - (Dz.U. C 117 z 30.04.2004).

⁽²⁾ Protokół w sprawie Rejestrów Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń do Konwencji na temat dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska naturalnego (Kijów, 21 maja 2003 r.) został podpisany na 5-tej konferencji ministrów „Środowisko naturalne dla Europy”.

⁽³⁾ Załączniki IX i X ramowej dyrektywy wodnej (WFD) (dyrektywa 2000/60/WE) zawierają listę substancji priorytetowych, natomiast PRTR zawarty w protokole UN/ECE poszerza tę listę o trzy nowe substancje i zawiera wnioski o dostarczenie informacji na temat pięciu innych substancji.

⁽⁴⁾ Decyzja Komisji 2000/479/WE z dnia 17 lipca 2000 r., Dz.U. L 192 z 28.07.2000.

⁽⁵⁾ Patrz: (Dz.U. C 80 z 30.03.2004).

funkcjonować od dnia 23 lutego 2004 r. Jak dotąd, państwa członkowskie sporządziły pierwsze sprawozdania obejmujące dane za rok 2001; sprawozdania z drugiego roku sprawozdawczego, którym jest rok 2004, powinny zostać przedstawione przez państwa członkowskie do czerwca 2006 r., zaś sprawozdania za trzeci rok raportowania, rok 2007, ogłoszone mają być w 2008 r. Należy zauważyć, że EPER, którego zakres zostanie poszerzony w celu spełnienia wymogów Protokołu kijowskiego, stanowi podstawę przyszłego Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (E-PRTR).

2. Istota wniosku dotyczącego rozporządzenia

2.1 Celem rozporządzenia jest stworzenie Wspólnotowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, co umożliwi spełnienie wymogów Protokołu kijowskiego. W tym celu rozporządzenie wprowadza wyczerpującą listę definicji terminów, które w niektórych przypadkach mogą się różnić od definicji używanych w dyrektywie; lista obejmuje zarówno substancje zanieczyszczające, jak i działalność (przedsiębiorstwa), do których rozporządzenie będzie się stosować, czy to z sektora publicznego czy prywatnego i dokonuje uporządkowania informacji, które musi zawierać PRTR (art. 3), pod trzema nagłówkami:

- uwalnianie zanieczyszczeń, jak zostało to określone w art. 5 lit. a) z rodzajów działalności wymienionych w załączniku I;
- transfery zanieczyszczeń i nieoczyszczonej wody ściekowej poza teren przedsiębiorstwa, zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. b) i c) z rodzajów działalności wymienionych w załączniku I;
- uwalnianie zanieczyszczeń ze źródeł rozproszonych.

2.2 Struktura E-PRTR (art. 4 ust. 1) opiera się na obowiązku przekazywania danych przez przedsiębiorstwa, których substancje i odpady poddawane są monitoringowi ze względu na sferę działalności tych przedsiębiorstw (według istniejących norm europejskich, a przede wszystkim w dziedzinach, które zostały wymienione w załączniku I). Jeżeli dla potrzeb sprawozdawczości dokonuje się pomiarów, obliczeń lub szacunków substancji, należy podać przyjętą metodę analizy lub obliczeń, odnosząc się do wartości określonych w załączniku II.

2.3 Dane zostaną zebrane w państwach członkowskich i przekazane Komisji pocztą elektroniczną według kalendarza określonego w art. 7 (począwszy od 2007 r.). Dane zostaną przekazane w podziale na dwie części — pierwsza dotyczyć będzie zanieczyszczenia gleby (art. 6), a druga danych odnoszących się do źródeł rozproszonych (art. 8).

2.4 Z wielką starannością opracowano przepisy niezbędne, by zagwarantować, że zawartość rejestrów spełni wymagania wszystkich publicznych systemów informacyjnych pod względem:

- jakości danych, których aktualność, kompletność, wiarygodność, porównywalność i przejrzystość zagwarantowane będą przez przedsiębiorstwo i oceniane będą przez właściwe władze;
- łatwości dostępu publicznego do informacji zawartych w rejestrach, zapewnionej przez Komisję, przy wsparciu w tym zakresie ze strony Europejskiej Agencji Środowiska;
- poufności, którą objęte będą dane zaklasyfikowane przez firmy jako poufne, przy uwzględnieniu w tym celu postanowień art. 4 dyrektywy 2003/4/WE.

2.5 Inne przepisy zawarte w rozporządzeniu w sprawie E-PRTR odnoszą się do udziału społeczeństwa (art. 12) oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 13), o których mówią Konwencja z Aarhus i dyrektywa 2003/4/WE. Komisja musi wprowadzić w tej dziedzinie odpowiednie rozwiązania oraz przedstawić sprawozdania okresowe zawierające informacje o rezultatach partycypacji społeczeństwa (art. 12 ust. 2).

2.6 Po wejściu w życie rozporządzenia, państwa członkowskie będą miały obowiązek przekazywać co trzy lata (art. 16) dodatkowe informacje zawierające ocenę praktyk stosowanych na ich terytorium oraz ocenę stopnia wypełnienia obowiązku przekazywania danych przez odpowiednie firmy. Ponadto, państwa członkowskie zobowiązane będą do ustanowienia efektywnych, proporcjonalnych i zniechęcających sankcji za nieprzestrzeżenie wymogów (art. 20).

2.7 Na koniec należy zaznaczyć, że Komitet udzielił wsparcia Komisji, zgodnie z decyzją 1999/468/WE (art. 19).

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES może w zasadzie zaakceptować cel Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, który jest zgodny z międzynarodowymi porozumieniami podpisanymi przez Wspólnotę Europejską i zastąpi obecny EPER, o tyle, o ile nie oznacza to nałożenia na zainteresowane strony żadnych dodatkowych zobowiązań ponad te, które wynikają z obowiązujących przepisów wspólnotowych. Harmonizacja procedury gromadzenia danych i przekazywania informacji zagwarantuje jakość i porównywalność tych informacji i tym samym zwiększy ich efektywność oraz przede wszystkim dostępność.

3.2 Podstawą prawną przyjętą przez Komisję do niniejszego wniosku dotyczącego rozporządzenia jest art. 174 ust. 1 w połączeniu z art. 300 Traktatu WE, który upoważnia Komisję do występowania z wnioskiem o ustalenie przepisów mających na celu dostosowanie się do wymogów wynikających z umów międzynarodowych zawieranych przez WE z organizacjami międzynarodowymi. W tym przypadku celem wspomnianych umów jest nie tylko ochrona środowiska naturalnego przed zanieczyszczeniami, lecz także ułatwienie dostępu do informacji, udziału społeczeństwa oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

3.2.1 Komisja rozważyła szereg różnych możliwości wdrożenia protokołu UN/ECE. Po pierwsze, zbadano możliwość zmodyfikowania obecnego EPER bez konieczności proponowania nowego rozporządzenia, lecz ze względu na to, że i tak należy wprowadzić zmiany w dyrektywie IPPC, i to nie tylko tym razem, ale za każdym razem, kiedy modyfikuje się Protokół kijowski leżący u podstaw niniejszego wniosku, Komisja uznała, że właściwsze będzie zaproponowanie nowego instrumentu legislacyjnego w celu uniknięcia dalszej niepewności prawnej wśród stron dotkniętych stałymi zmianami. Z tejże przyczyny oraz na podstawie art. 175 ust. 1 TWE, przedłożono niniejszy projekt rozporządzenia, jako instrument legislacyjny najlepiej odpowiadający wymogom zharmonizowanego wdrożenia porozumień międzynarodowych.

3.2.2 W wyniku tego wszystkie państwa członkowskie wdrożą Protokół kijowski za pomocą przepisów wspólnotowych, co zagwarantuje, że treść Protokołu będzie zgodna z obecnymi przepisami wspólnotowymi w tej dziedzinie, jak również to, że Protokół zacznie obowiązywać we wszystkich państwach członkowskich niezwłocznie, bez potrzeby oczekiwania na jego ratyfikację w późniejszym terminie, podtrzymując w ten sposób wspólne stanowisko przyjęte przez przedstawicieli narodowych podczas negocjacji i podpisania Protokołu.

3.3 Należy jednak mieć na uwadze, że obecna sytuacja w państwach członkowskich, także tych, które niedawno przystąpiły do UE, przedstawia się bardzo różnie pod względem stopnia realizacji zobowiązań wynikających z EPER. Obecnie istnieje pod tym względem duża różnorodność, począwszy od państw takich jak Zjednoczone Królestwo, które prowadzą bardziej obszerny rejestr, po inne, takie jak Węgry, które dobrowolnie zgłosiły swój udział w projekcie jeszcze przed wstąpieniem do UE. Stopień realizacji zobowiązań różni się także w zależności od zainteresowanych stron; podczas gdy największe korporacje i grupy przemysłowe oraz przedsiębiorstwa objęte dyrektywą IPPC w pełni stosują się do wymogów (sporządzając coroczne sprawozdania dotyczące środowiska naturalnego), MŚP i niektóre małe przedsiębiorstwa nie objęte IPPC oraz część lokalnych władz — w wypadku, gdy obsługują gminne oczyszczalnie wody — nie mają odpowiednich środków, by spełnić wszelkie biurokratyczne wymogi z tym związane.

3.4 EKES uważa, że podejście przyjęte w zakresie zarówno dostępu do informacji, jak i udziału społeczeństwa jest prawidłowe i realizuje cele określone w dyrektywie 2003/4/WE. Ponadto, z zadowoleniem odnosi się do obowiązku informowania społeczeństwa o rezultatach jego udziału, tak by możliwe było ocenienie tegoż udziału. Tym niemniej należy wskazać, że w celu zapewnienia możliwości dostępu do internetu jak najszerzej liczbie osób, należy zwiększyć ilość języków wykorzystywanych w procesie konsultacji aż pokryje się wszystkie języki urzędowe.

3.5 Niezwykle istotna kwestia, jaką jest wpływ ekonomiczny, została, jak się wydaje, poddana wnikliwej analizie przez Komisję⁽⁶⁾. Stwierdziła ona, że ponieważ na państwach członkowskich i zainteresowanych stronach ciąży już obowiązek wdrożenia EPER i co za tym idzie przekazywania

wszelkich wymaganych danych, koszty związane byłyby jedynie z nowymi ustaleniami między Komisją a państwami członkowskimi odnośnie przesyłu zgromadzonych danych. Główną część kosztów będzie musiała ponieść Komisja, co dotyczy w szczególności środków na założenie i utrzymanie strony internetowej. Tym samym każde z państw członkowskich będzie musiało pokryć tylko niewielką część wydatków. Należy jednak nadmienić, że dla przedsiębiorstw nie podlegających dyrektywie IPPC monitorowanie i składanie przez nie raportów z uwalniania i transferów zanieczyszczeń nakłada nowe koszty i obciążenia administracyjne.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES uważa, że przyjęcie rozporządzenia PRTR w znaczący sposób udoskonaliłoby podejście zainicjowane przez EPER, po pierwsze, ponieważ zapewnia ono uzyskiwanie szerszych informacji o uwalnianiu zanieczyszczeń do atmosfery i wód poprzez uwzględnienie uwalniania do gruntów i uwalniania zanieczyszczeń ze źródeł rozproszonych, a także ponieważ dostosowuje ono ustawodawstwo UE do ustawodawstwa międzynarodowego, ze szczególnym uwzględnieniem Konwencji z Aarhus, i, bardziej konkretnie, Konwencji kijowskiej UN/ECE.

4.2 Tym niemniej EKES pragnie zaznaczyć, że obecny EPER musi zostać skonsolidowany, aby w największym możliwym stopniu ułatwić zainteresowanym stronom dopełnienie obowiązków sprawozdawczych zgodnie z nowymi przepisami. Zaplanowany termin wejścia w życie PRTR (rok 2007, chociaż pełną funkcjonalność osiągnie w 2009 r.) zapewni wystarczająco dużo czasu, by wprowadzić uzupełnienia i korekty w obecnym rejestrze i stopniowo włączyć nowe sprawozdania oraz nowe podmioty objęte obowiązkiem przekazywania danych. Ostateczne ustalenie zawartości EPER i opublikowanie go na stronie internetowej doprowadzi do obniżenia kosztów oraz, przede wszystkim, zapobiegnie myleniu danych bieżących z nowymi.

4.3 W odniesieniu do poszerzenia listy zanieczyszczeń podlegających zgłaszaniu (36 dodatkowych substancji z protokołu UN-ECE), należy poczynić dwie następujące uwagi: a) wiele z tych substancji to pestycydy, które nie są już stosowane lub sprzedawane w UE, b) obowiązek przekazywania sprawozdań pojawia się po przekroczeniu odpowiednich progów, określonych w przypadku rodzajów działalności w załączniku I, a w przypadku zanieczyszczeń w załączniku II.

4.4 EKES uważa za wskazane, by treść sprawozdań przekazywanych przez zainteresowane strony była w najszerszym możliwym zakresie ujednolicona (załącznik III), a także by uprościć sposób wykonywania sprawozdań przez MŚP i rolników, tym samym zapobiegając obciążeniu ich dalszymi biurokratycznymi wymogami i kosztami. Z tej właśnie przyczyny oraz dla zapewnienia możliwości porównywania danych zawartych w rejestrach, do obliczania rocznych obciążeń należy zastosować najlepsze dostępne technologie. Spójność między poszczególnymi rejestrami krajowymi i rejestrem europejskim jest kolejnym warunkiem, który należy spełnić, by zagwarantować ujednolicenie i porównywalność rejestrów.

⁽⁶⁾ Patrz: dokument „Analiza kosztów i korzyści PRTR” („Analysis of the Cost and Benefits of PRTRs”) opracowany przez Dział Analizy Ekonomicznej w 2002 r. CEP/WG.5/AC.2/2002/4.

4.5 EKES szczególną wagę przywiązuje do kwestii poufności danych, które zainteresowane strony zobowiązane są zamieszczać w sprawozdaniach. Zgodnie z art. 11 to państwa członkowskie decydować będą o zachowaniu poufności określonych danych na wniosek zainteresowanych stron, i zawsze w zgodzie z wyjątkami ujętymi w art. 4 dyrektywy 2003/4/WE. Jednakże ostatnie zdanie zaznacza, że podane zostaną powody *nie ujawnienia informacji*; podczas gdy pkt. 14 proponowanego rozporządzenia stwierdza, że *Dostęp do informacji europejskiego PRTR powinien być nieograniczony, a wyjątki od tej zasady możliwe są wyłącznie w przypadkach wyraźnie przewidzianych przez obowiązujące prawo wspólnotowe*. Tę różnicę w treści obu przepisów należy wyjaśnić; zgodnie z ostatnim zdaniem art. 11, strony, które pragną, by pewne dane zachowały poufny charakter, powinny uzasadnić swój wniosek; w przeciwnym razie mogłoby to doprowadzić do błędnego założenia, że art. 4 dyrektywy 2003/4/WE nie obejmuje tych danych, ponieważ w przypadku przyszłej regulacji prawnej podanie przyczyny nie jest konieczne.

4.6 EKES docenia wysiłki uczynione w ramach propozycji E-PRTR w kierunku umieszczenia przekazywanych danych w rzeczywistym kontekście i stopniowego obniżania potencjalnego niebezpieczeństwa niewłaściwej interpretacji tych danych. Wysoce pożądane byłyby dalsze ulepszenia w tym kierunku.

5. Wnioski

Podsumowując, można stwierdzić, że przejrzystość w powiadamianiu o uwalnianiu i transferze zanieczyszczeń przez zaintere-

sowane strony, tj. przedsiębiorstwa, rolników i władze publiczne w formie zaproponowanej przez E-PRTR, służy wypełnieniu zadania o dwojakim charakterze:

- upowszechnieniu, w ramach rynku wewnętrznego, informacji o praktykach w dziedzinie środowiska naturalnego stosowanych przez wszystkie wymienione strony oraz zgodności tych praktyk z właściwym europejskim ustawodawstwem, co pozwoli konkurencji, konsumentom i obywatelom na łatwą ocenę takich praktyk i podjęcie stosownych działań;
- zapewnieniu wartości dodanej w kontekście konkurencyjności europejskich firm, niezależnie od rodzaju ich działalności, zarówno na rynku europejskim, jak i międzynarodowym, pod warunkiem, że dane pozostaną ujednolicone i porównywalne, jak zostało to omówione w „Uwagach szczegółowych”. Sekcja uważa, że przejrzysta informacja, której może dostarczyć E-PRTR, pomoże w umocnieniu wspólnego stanowiska w sprawie dobrowolnych porozumień pomiędzy sektorami produkcyjnymi, ułatwi dostosowanie się do przepisów w dziedzinie ochrony środowiska oraz, poprzez nagłośnienie sprawy dzięki rejestrom, spowoduje zwiększenie wiedzy publicznej na ten temat oraz wiedzy o działających w danym sektorze przedsiębiorstwach, poprawę koncepcji odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw oraz budowanie zaufania pomiędzy stronami społeczeństwa obywatelskiego.

Bruksela, dnia 6 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 95/2/WE w sprawie dodatków do żywności innych niż barwniki i substancje słodzące oraz dyrektywę 94/35/WE dotyczącą substancji słodzących używanych w środkach spożywczych

COM(2004) 650 końcowy — 2004/0237 COD

(2005/C 255/11)

Dnia 16 listopada 2004 roku Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 17 marca 2005 r. Sprawozdawcą była **Ann DAVISON**.

Na 416 sesji plenarnej, w dniach 6-7 kwietnia 2005 r. (posiedzenie z dn. 6 kwietnia 2005 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 136 do 2, przy 7 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię.

1. Tło

1.1 Jest to szósta zmiana dotycząca dodatków do żywności innych niż barwniki i substancje słodzące w ciągu dziesięciu lat i trzecia zmiana dotycząca substancji słodzących.

1.2 Zmiany dyrektywy 95/2/WE, która opierała się na zasadzie pozytywnych list, dotyczą dodatków „innych niż barwniki i substancje słodzące”. Oznacza to, że skupiają się one głównie na emulgatorach i stabilizatorach oraz substancjach konserwujących.

1.3 Celem zmian było wycofanie, zmniejszenie, ponowna ocena, zatwierdzenie, poszerzenie, wyjaśnienie i zmiana nazwy pewnych dodatków do żywności w tych istotnych kategoriach. Zmiany uwzględniają opinie Komitetu Naukowego ds. Żywności oraz Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności w odniesieniu do propozycji nowych dodatków i poszerzenia zastosowania niektórych istniejących dodatków do żywności. Zmiany wprowadzą także zharmonizowaną kontrolę dodatków do żywności potrzebnych do przechowywania i zastosowania tych aromatów. (Obecnie w poszczególnych państwach członkowskich są stosowane różne przepisy ustawowe.)

1.4 Nowe przepisy zapewnią, że dodatki do żywności będą dopuszczane dopiero po ocenie ich bezpieczeństwa, gdy zastosowanie technologiczne zostało uzasadnione i nie ma obaw co do ich spożycia.

2. Uwagi ogólne

2.1 Komitet zaproponował utworzenie Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) i jest zadowolony z wynikłego stąd oddzielenia oceny ryzyka od zarządzania ryzykiem, a także z faktu, że EFSA wydaje się uwzględniać potrzebę wprowadzania nowych produktów. Komitet ma nadzieję, że państwa członkowskie przeznaczą wystarczające środki na wdrożenie nowego podejścia EFSA. EKES z zadowoleniem przyjmuje to uaktualnienie ustawodawstwa i przedstawia pewne uwagi szczegółowe.

3. Uwagi szczegółowe

Tekst dyrektywy byłby jaśniejszy, gdyby Komisja podawała w swoich dokumentach określone na etykiecie „numery E” obok nazw dodatków.

3.1 Związki sodu

W tekście występuje kilka związków sodu. EKES wyraża obawę, że konsumenci na podstawie etykiet nie są świadomi faktu, iż są to sole i mogą w związku z tym stanowić część ich całkowitej zalecanej dziennej dawki spożycia soli wynoszącej 6 g. Konsumenci nie mogą zatem odpowiednio zareagować na zalecenie zmniejszenia spożycia soli.

3.2 Azotyny i azotany

Komisja pragnie, za poradą EFSA, obniżyć dopuszczalne poziomy tak bardzo jak jest to możliwe bez zagrożenia bezpieczeństwu żywności. Azotyny i azotany są użytecznymi substancjami konserwującymi, ale zbyt duże ich spożycie niesie ryzyko. Komisja proponuje zatem strategię, która ustala dla nich poziom maksymalny. W interesie bezpieczeństwa konsumentów, EKES chciałby ustanowienia jak najniższego poziomu podstawowego oraz jeżeli to konieczne różnych poziomów dla różnych produktów, aby umożliwić osiągnięcie tego celu.

3.3 Żywność podawana niemowlętom w czasie odstawiania od piersi, dodatki do żywności oraz żywność do specjalnych celów medycznych

EKES popiera propozycję Komisji, aby ujednolicić brzmienie tekstu poprzez zastąpienie terminu „żywność podawana niemowlętom w czasie odstawiania od piersi” we wszystkich tekstach ustawodawczych terminem „żywność na bazie przetworzonych zbóż i żywność dla niemowląt” oraz wyjaśnienie sformułowania dotyczącego dodatków do żywności oraz środków spożywczych specjalnego przeznaczenia medycznego.

3.4 p-hydroksybenzoesany

3.4.1 Należało dokonać ich przeglądu i EFSA ustalił dla całej grupy dopuszczalne dawki dzienne (ADI) w wysokości 0-10 mg/kg m.c. dla sumy estrów metylowych i etylowych kwasu p-hydroksybenzoesowego oraz ich soli sodowych. Jednakże zalecane jest wycofanie akceptacji dla estru propylowego kwasu p-hydroksybenzoesowego, ponieważ substancja ta wpływała na hormony płciowe i organy rozrodcze u młodych szczurów. Proponuje się także wycofanie użycia p-hydroksybenzoesanów w płynnych suplementach żywnościowych.

3.4.2 Komitet rozumie, że obliczenia EFSA odnośnie ADI (dzienniej dawki spożycia) pozwalają na zachowanie marginesu bezpieczeństwa dla dzieci i innych wrażliwych grup. Zgadza się, że wobec braku ustalonego poziomu, przy którym nie obserwuje się szkodliwych skutków, akceptacja powinna zostać wycofana.

3.5 Substancje żelujące w żelowych minikubeczkach

Z uwagi na dobrze udokumentowane ryzyko udławienia się, proponuje się wycofanie z użycia niektórych żelujących dodatków do żywności. EKES zgadza się z tym zakazem, ale zwraca uwagę na fakt, iż to kształt, forma i konsystencja słodczy tego rodzaju stanowią zagrożenie, a nie same dodatki. Konieczny jest szerszy zakaz, aby zapobiec w ogóle wprowadzaniu ich na rynek. Ponieważ ani w ogólnym prawodawstwie dotyczącym żywności ani w dyrektywie dotyczącej ogólnego bezpieczeństwa produktów nie ma przepisu pozwalającego na wprowadzenie zakazu na sam produkt, powinien on zostać zakazany za pośrednictwem dodatków do żywności, jakie zawiera. Komitet uważa, że UE powinna mieć możliwość zakazania stosowania niebezpiecznych produktów żywnościowych.

3.6 Erytrytol

Jest to substancja słodząca występująca naturalnie w niektórych owocach, grzybach, sfermentowanej żywności oraz serze, ale jest także użyteczna do innych celów i proponuje się zezwolić na kilka jej zastosowań. EKES zgadza się z tą decyzją, ale zastanawia się nad sformułowaniem „maskowanie niepożądanego smaku zepsucia”, które brzmi jakby można było maskować żywność, która już nie jest świeża. EKES zauważa zalety nowej substancji słodzącej dla szczególnych grup częstych użytkowników takich jak osoby chore na cukrzycę. Nie tylko zwiększa to ich wybór produktów zawierających sztuczne substancje słodzące, ale erytrytol ma także mniejsze działanie przeczyszczające, o którym w tym przypadku nie ma obowiązku informowania na etykietach.

3.7 4-heksylozorcynol

3.7.1 Proponowany jest jako alternatywa a nie zastępstwo dla siarczynów, które zapobiegają brązowieniu skorupiaków. Komitet Naukowy ds. Żywności (SCF) uznał stosowanie go za dopuszczalne o ile pozostałości w mięsie skorupiaków nie przekraczają 2 mg/kg.

3.7.2 EKES jest zaniepokojony o osoby, która spożywają szczególnie duże ilości skorupiaków — na przykład osoby mieszkające na wybrzeżu. EFSA powinien ocenić, czy 4-heksylozorcynol, czy też siarczyny, czy może ich mieszanka, jest bezpieczniejsza dla konsumentów.

3.8 Hemiceluloza sojowa

Pochodzi z włókien (tradycyjnej) soi i została zaakceptowana przez SCF. Wszystkie produkty z soi, włącznie z hemicelulozą sojową, muszą być etykietowane, ponieważ są potencjalnymi alergenami.

3.8.1 EKES akceptuje tę zmianę dotyczącą użycia hemicelulozy sojowej ponieważ okazało się, że istnieje potrzeba ograniczeń w stosowaniu.

3.9 Etyloceluloza

Wytwarzana jest z miazgi drzewnej lub bawełny i jest powszechnie stosowana jako wypełniacz w tabletkach farmaceutycznych. EFSA nie uważał ustalania ADI za konieczne. EKES zgadza się z propozycją rozszerzenia jej stosowania w sposób, który odnosi się do innych rodzajów celulozy.

3.10 Poszerzanie wykorzystania już zatwierdzonych dodatków do żywności

Komisja proponuje poszerzyć wykorzystanie trzech dodatków, wodorowęglanów sodu, sorbinianów i benzoesanów oraz dwutlenku krzemu.

— Wodorowęglany sodu

Dodatek ten był początkowo określany jako substancja pomagająca w przetwarzaniu i w związku z tym nie znajdował się w zakresie kompetencji Wspólnoty. Obecnie został ponownie zdefiniowany, ale jego użycie nie zostało zakwestionowane przez Komisję, ponieważ jest on już dozwolony w żywności ekologicznej.

— Sorbiniany i benzoesy w skorupiakach

Proponuje się poszerzyć ich zastosowanie w oparciu o założenie, że jest mało prawdopodobne, by konsumpcja znacznie wzrosła. EKES uważa, że średnia wielkość konsumpcji może ukrywać znaczne zróżnicowanie i zastanawia się, czy konsumenci spożywający duże ilości skorupiaków są wystarczająco chronieni. EKES z zadowoleniem odnosi się do faktu, iż Komisja zbiera dalsze informacje na temat benzoesanów.

— Dwutlenek krzemu

Komisja pragnie wskazać na fakt, że wyższe dawki dwutlenku krzemu byłyby korzystniejsze niż utrzymanie wysokiego spożycia barwników organicznych.

3.11 Czas działania

Zawieszenie wprowadzania na rynek słodczy w żelowych kubeczkach musi zostać utrzymane do czasu, gdy nowe ustawodawstwo przejmie to zadanie z tym samym skutkiem.

Bruksela, 6 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w walce z pracą nielegalną”

(2005/C 255/12)

Dnia 28 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zgodnie z artykułem 29, ustęp 2, swojego regulaminu wewnętrznego, podjął decyzję o sporządzeniu opinii z własnej inicjatywy w następującej sprawie: „Rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w walce z pracą nielegalną”

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 15 marca 2005 r. Sprawozdawcą był **Erik HAHR**.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, na 416. sesji plenarnej w dniach 6-7 kwietnia 2005 roku (posiedzenie w dniu 7 kwietnia 2005 r.), przyjął następującą opinię stosunkiem głosów 112 do 1, przy 2 głosach wstrzymujących się:

1. Streszczenie uchwały Rady

1.1 Rada (Zatrudnienie i polityka społeczna, zdrowie i konsumenci) przyjęła 20 października 2003 roku uchwałę dotyczącą pracy nielegalnej⁽¹⁾. W uchwale tej Rada pragnie zachęcić Państwa Członkowskie do przyjęcia strategii walki z pracą nielegalną na terytorium Unii Europejskiej. Strategia ta będzie integralną częścią europejskiej strategii zatrudnienia. Dziewięta wytyczna spośród politycznych wytycznych w sprawie zatrudnienia z roku 2003 dotyczy wyłącznie pracy nielegalnej⁽²⁾.

1.2 Rada zwraca się do Państw Członkowskich o to, by uczyniły z niniejszej uchwały ramy odniesienia, w obrębie których Państwa Członkowskie mogą opracowywać i realizować politykę w kontekście europejskiej strategii na rzecz zatrudnienia przy poszanowaniu sytuacji i priorytetów każdego państwa. Uchwała inspirowana jest w dużym stopniu treścią komunikatu Komisji z 1998 roku na ten temat⁽³⁾.

1.3 Zachęca się ponadto Państwa Członkowskie do uwzględnienia w swoich przyszłych planach działania, przy sporządzaniu raportów najważniejszych środków podjętych w celu wdrożenia polityki zatrudnienia w świetle konkretnej wytycznej w dziedzinie zatrudnienia, dotyczącej nielegalnej działalności zarobkowej, środków przedstawionych w tej uchwale.

1.4 Zaleca się również współpracę w celu ustalenia, jakie cechy pracy nielegalnej w różnych Państwach Członkowskich mogłyby najlepiej posłużyć wypracowaniu wspólnego podejścia w ramach europejskiej strategii zatrudnienia. Najlepszym rozwiązaniem byłoby wspólne działanie w ramach europejskiej strategii zatrudnienia.

⁽¹⁾ Dokument Rady nr 13538/1/03.

⁽²⁾ Decyzja Rady z 22 lipca 2003 roku dotycząca wytycznych polityki zatrudnienia państw członkowskich, dziewięta wytyczna: „Państwa członkowskie powinny przygotować i prowadzić działania na szeroką skalę w celu wyeliminowania pracy nielegalnej, jednocześnie upraszczając ramy działalności zawodowej, znosząc działania odstraszające i przygotowując odpowiednie zachęty w systemach podatkowych i odszkodowawczych, oraz doskonaląc działania mające na celu przestrzeganie przepisów i stosując kary. Powinny one podjąć, na szczeblu krajowym i wspólnotowym, niezbędne działania w celu oceny zakresu problemu i postępów, jakie udało się osiągnąć na szczeblu krajowym”.

⁽³⁾ Komunikat Komisji w sprawie pracy nielegalnej, COM(98) 219.

1.5 Odnośnie działań prewencyjnych i kar mających na celu wyeliminowanie pracy nielegalnej, Rada zaleca utworzenie ram prawnych i administracyjnych zgodnych z europejską strategią zatrudnienia, które będą opierać się na środkach prewencyjnych i zachęcających wszystkich pracodawców i pracobiorców do działania w ramach gospodarki oficjalnej i legalnego zatrudnienia. Środki te, w ramach których należy uwzględnić stabilność finansów publicznych i systemów opieki socjalnej, mogą być następujące:

- stworzenie ram prawnych i administracyjnych sprzyjających zgłaszaniu działalności gospodarczej i zatrudnienia poprzez uproszczenie procedur i obniżenie kosztów oraz zniesienie ograniczeń stanowiących bariery w tworzeniu i rozwijaniu przedsiębiorstw, w szczególności filii i małych przedsiębiorstw;
- zwiększenie zachęt i znoszenie przeszkód w zgłaszaniu pracy, zarówno po stronie popytowej, jak i podażowej;
- w tym celu zaleca się przegląd i, w razie potrzeby, zmianę systemu podatkowego i systemu świadczeń społecznych oraz ich wzajemnego oddziaływania w celu zredukowania wysokich granicznych stóp rzeczywistych i, w razie potrzeby, obciążeń podatkowych pracowników o niskich wynagrodzeniach;
- zaleca się również opracowanie odpowiedniej polityki zatrudnienia w stosunku do beneficjentów pomocy społecznej, która pomoże im w integracji na rynku legalnej pracy;
- zmniejszenie zgubnego wzajemnego oddziaływania systemu podatkowego i systemu świadczeń społecznych, co zredukuje ryzyko bezrobocia i pułapki ubóstwa.

1.6 Kontrola — w razie konieczności przy aktywnym wsparciu partnerów społecznych — wprowadzania w życie zapisów prawnych oraz sankcje muszą zostać wzmocnione, w szczególności wobec organizacji oraz podmiotów ciągnących korzyści z nielegalnego zatrudnienia. W celu poprawy skuteczności tych środków należy zwiększać świadomość społeczną negatywnego wpływu pracy nielegalnej na bezpieczeństwo socjalne i jej skutków w rozumieniu solidarności i sprawiedliwości. Należy podnieść poziom świadomości negatywnych skutków pracy nielegalnej.

1.7 Gdy chce się pogłębić wiedzę na temat rozmiarów nielegalnego zatrudnienia, konieczna jest ocena zasięgu szarej strefy w gospodarce i nielegalnej pracy na szczeblu krajowym. Można uczynić to na podstawie danych, którymi dysponują krajowe instytucje ubezpieczeń społecznych, urzędy podatkowe, ministerstwa i urzędy statystyczne. Jest sprawą zasadniczej wagi, aby Państwa Członkowskie podjęły działania związane z nielegalną pracą na szczeblu wspólnotowym w celu oceny postępu osiągniętego na drodze przekształcania pracy niezarejestrowanej w pracę legalną. Należy dążyć do nawiązywania współpracy pomiędzy krajowymi urzędami statystycznymi w dziedzinie metodologii i wspierania wymiany doświadczeń i wiedzy w tej dziedzinie.

1.8 Wreszcie, Rada zwraca się do partnerów społecznych na szczeblu europejskim o metodyczne rozpatrzenie zagadnienia pracy nielegalnej w ramach przyjętego przez nich wspólnie wieloletniego programu roboczego oraz o dalsze analizowanie pracy nielegalnej na poziomie sektorowym, w ramach sektorowych komisji dialogu społecznego. Na szczeblu krajowym, zachęca ich ona do wspierania zgłaszania działalności gospodarczej i zatrudniania oraz do walki ze skutkami pracy nielegalnej przez uwrażliwianie i inne działania, takie jak, w danym przypadku, zbiorowe negocjacje prowadzone zgodnie z tradycjami i praktyką krajową, zmierzające w szczególności do uproszczenia ram działalności zawodowej, zwłaszcza w stosunku do małych i średnich przedsiębiorstw.

2. Wprowadzenie

2.1 Skutkiem pracy nielegalnej jest pozbawienie społeczeństwa wpływów z podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. Ponieważ przychody nie są księgowane w ramach działalności gospodarczej, nie podlegają one opodatkowaniu. Podatek VAT nie jest ani księgowany, ani płacony. Praca jest wykonywana nielegalnie. Pracodawcy nie są obciążani opłatami, a pracownicy otrzymują nielegalnie wynagrodzenie. Ponieważ pracownicy nie zgłaszają swoich zarobków, nie płacą oni również podatku dochodowego.

2.2 Taki system pozbawia społeczeństwo znacznych dochodów, finansujących systemy ubezpieczeń społecznych w Państwach Członkowskich. Kwoty wchodzące w grę to corocznie kilka miliardów.

2.3 Uczciwe i efektywne przedsiębiorstwa są eliminowane z rynku lub mają trudności z utrzymaniem się na nim i rozwijaniem swojej działalności, podczas gdy przedsiębiorstwa korzystające z pracy nielegalnej powstają i dobrze prosperują. Stan taki zagraża efektywności całej gospodarki. W związku z tym produkcja nie wzrasta, podczas gdy wzrost jest zasadniczym warunkiem utrzymania społeczeństwa dobrobytu.

2.4 Praca niezalegalizowana jest problemem ogólnospołecznym i dotyczy zarówno pracodawców, jak i pracowników. Można tutaj wyróżnić następujące trzy grupy:

2.5 Do pierwszej grupy należą przedsiębiorstwa, które systematycznie korzystają ze zorganizowanych form pracy nielegalnej — często obok innej, zgłoszonej działalności. Swoich pracowników opłacają często nielegalnie.

2.6 Drugą grupę tworzą osoby, które prowadzą dwa lub więcej rodzajów działalności, z których jedna nie jest zgłoszona. W tej grupie nierzadko znajdują się dobrze wykształceni pracownicy, którzy chcieliby zwiększyć swoje dochody z pracy legalnej poprzez pracę nielegalną.

2.7 Trzecia grupa to pracownicy nieosiągający dochodów, którzy z wielu powodów muszą pracować nielegalnie, gdyż legalny rynek pracy nie oferuje im żadnego zatrudnienia. Grupa ta jest szczególnie narażona na ryzyko. Pracownicy pracują często w złych warunkach i za niskie płace. Zwykle nie należą do systemów ubezpieczeń społecznych.

2.8 Obok tych trzech możliwych do wyróżnienia grup nielegalna praca występuje również w innych formach:

2.9 Korzystanie np. z zasiłku dla bezrobotnych lub z kasy chorych przy jednoczesnym niezgłaszaniu dochodów.

2.10 Właściciele domów i mieszkań wzywają do niewielkich prac osoby, które nie zgłaszają swoich przychodów z tego tytułu. To samo dotyczy np. przeprowadzek. Powodem występowania tego typu niezalegalizowanej pracy jest często okoliczność, że przedsiębiorstwa często nie uważają otrzymywanych zleceń za dostatecznie korzystne. Zamiast takiego rozwiązania korzystają więc z usług pracowników, którzy są skłonni wykonać daną pracę w swoim wolnym czasie w sposób nielegalny.

2.11 Sytuacja w nowych Państwach Członkowskich UE wygląda podobnie jak w krajach UE-15. W raporcie opublikowanym w maju 2004 r. zwraca się szczególnie uwagę na pewne zjawisko: pracodawcy zgłaszają władzom jedynie pewną część wynagrodzenia. Pozostałą część pracownik otrzymuje „pod stołem”⁽⁴⁾.

2.12 Pozostaje jeszcze istotne ustalenie, czy we wszystkich przypadkach mamy do czynienia z niezgłoszoną pracą, która w znacznym stopniu łączy się z unikaniem podatków i składek.

2.13 Ten podwójny brak lojalności powoduje erozję morale społecznego i poczucia odpowiedzialności — dwóch zasadniczych elementów w społeczeństwie, w którym znaczna część zasobów jest rozdzielana w formie transferów i świadczeń socjalnych. Oszustwa podatkowe na dużą skalę są również przyczyną napięć społecznych. Wiele osób płaci normalnie podatki, podczas gdy inne przyznają sobie prawo do samodecydowania o wysokości płaconych podatków i składek.

⁽⁴⁾ „Praca nielegalna w rozszerzonej Unii”, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych (2004). Raport jest dostępny jedynie w języku angielskim w wersji elektronicznej, ze streszczeniem w języku francuskim i niemieckim, pod adresem: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/work/undecld_work_final_en.pdf.

2.14 Praca nielegalna wyrządza znaczne szkody całemu społeczeństwu. Charakter tych szkód wykracza poza zwykły aspekt finansowy. Spada zaufanie na wszystkich szczeblach. Wzrasta liczba osób, które akceptują pracę na czarno lub znajdują dla niej usprawiedliwienie — zbyt niskie zasiłki dla bezrobotnych, zbyt wysokie koszty usług remontowo-budowlanych itp.

2.15 Gdy prawa i przepisy nie są przestrzegane, dochodzi do kwestionowania podstaw prawnych, na których opiera się społeczeństwo i system zabezpieczenia socjalnego. Konieczne jest więc zajęcie się tym problemem przy zastosowaniu szeroko zakrojonych, celowych działań. Jednak wśród partnerów społecznych, polityków i w społeczeństwie wolno budzi się świadomość negatywnych skutków pracy nielegalnej i konieczności jej przekształcenia w pracę legalną.

3. Uwagi ogólne

3.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wypowiedział się obszernie w 1999 roku na temat komunikatu Komisji w tej sprawie⁽⁵⁾. Celem tego komunikatu było wówczas podjęcie szerokiej dyskusji zarówno w UE, jak i w Państwach Członkowskich. Po dyskusji doszło do badania przeprowadzonego z inicjatywy Komisji⁽⁶⁾.

3.2 Komitet jest zadowolony z inicjatywy Rady dotyczącej ponownego uczynienia tego zagadnienia tematem dyskusji, za pośrednictwem swojej uchwały.

3.3 Jednocześnie Komitet stwierdza, że Komisja w 2003 roku przeprowadziła pogłębione badanie dotyczące pracy nielegalnej w rozszerzonej Europie. Wyniki tego badania, opublikowane w maju 2004 r.⁽⁷⁾, stanowią, zdaniem Komitetu, niezwykle cenny wkład w rozpoznanie rozmiarów pracy nielegalnej i sposobów walki z tym zjawiskiem. Badanie dostarczyło rządowi i władzom publicznym Państw Członkowskich podstaw do rozważań dotyczących metod walki z pracą nielegalną.

3.4 Element strategii na rzecz zatrudnienia

3.4.1 Zdaniem Rady, walka z pracą nielegalną powinna stanowić integralną część europejskiej strategii na rzecz zatrudnienia, której celem jest tworzenie większej liczby miejsc pracy lepszej jakości. Komisja podziela również te ambicje, w lipcu 2003 r., na nieformalnym spotkaniu w Varese, ministrowie pracy i spraw socjalnych Państw Członkowskich Unii Europejskiej wypowiedzieli się w tym duchu. Stwierdzili oni, że przekształcenie pracy nielegalnej w pracę legalną przyczyniłoby się do osiągnięcia pełnego zatrudnienia, poprawy jakości i wydajności pracy, wzmocnienia spójności społecznej i integracji społecznej oraz do wyeliminowania pułapki ubóstwa i ograniczenia zniekształceń rynku.

⁽⁵⁾ COM(1998) 219 końcowy, opinia Komitetu Dz. U. 101 z 12 kwietnia 1999 s. 30-37; sprawozdawca: Daniel GIRON.

⁽⁶⁾ Regioplan Research Advice and Information (Mateman, Sander & Renooy, Piet): „Praca nielegalna w Europie – w kierunku zintegrowanego podejścia do walki z nielegalnym zatrudnieniem” (w języku angielskim ze streszczeniem w jęz. francuskim i niemieckim). Amsterdam, 2001.

⁽⁷⁾ Patrz przypis 4.

3.4.2 W swojej opinii w sprawie komunikatu Komisji z 1998 r. Komitet przyłączył się do podejścia polegającego na zajęciu się problemem pracy nielegalnej z perspektywy zatrudnienia. Komitet podtrzymuje swoje stanowisko w tym względzie.

3.4.3 Cel zamienienia niezgłoszonej pracy w pracę zgłoszoną, względnie pracy nielegalnej w legalną w sensie prawnym, wymaga szeroko zakrojonych środków.

3.4.4 Po pierwsze konieczny jest podział, który umożliwi rozróżnienie między osobami, które powinny być zatrudnione na rynku legalnym a tymi, które umyślnie nie zgłaszają swojej działalności.

3.4.5 Ponadto musi istnieć jasność co do tego, jakie rodzaje działalności uprawianej w szarej strefie mogą zostać przekształcone w sektor legalny.

3.4.6 Należy założyć, że na rynku legalnym nie ma popytu na pewne rodzaje działalności wykonywane nielegalnie. Zdaniem Komitetu sytuacji tej należy poświęcić szczególną uwagę, gdyż być może również taką działalność da się przekształcić w sektor oficjalny za pomocą środków pomocowych.

3.4.7 Warunkiem koniecznym realizacji strategii lizbońskiej jest między innymi umożliwienie pojawiania się w Unii nowych, konkurencyjnych przedsiębiorstw, które będą się rozwijać, zwiększając przez to liczbę miejsc pracy.

3.4.8 Droga od pomysłu na działalność gospodarczą do funkcjonującego i produkującego zakładu ze stałą załogą to bardzo długi i skomplikowany proces.

3.4.9 Z tego względu utworzenie ram sprzyjających wzrostowi i rozwojowi, które zapewnią odpowiednie warunki nowo założonym przedsiębiorstwom jest nieodzowne.

3.4.10 Pracownicy muszą wymagać, aby pracodawcy znali i stosowali obowiązujące przepisy prawne i podatkowe.

3.4.11 Między tymi wymogami należy znaleźć równowagę. W przeciwnym wypadku zachodzi niebezpieczeństwo, że wiele przedsiębiorstw w ogóle nie będzie założonych, a wiele dobrych pomysłów nie doczeka się urzeczywistnienia.

3.4.12 Podejście zaprezentowane w deklaracji ministrów pracy i spraw społecznych w Varese, w lipcu 2003 r. może łatwo spowodować sprowadzenie zagadnienia zamiany pracy niezgłoszonej w legalny stosunek pracy do problemu wyłącznie z dziedziny polityki zatrudnienia. Jednak praca nielegalna, zwłaszcza gdy ma miejsce systematycznie i w formie zorganizowanej, jest często związana z innymi formami przestępczości gospodarczej. Ten rodzaj przestępczości wymaga szczególnych działań społecznych i musi być ścigany tak jak inne rodzaje.

3.5 Definicja pracy nielegalnej

3.5.1 W celu dokonania rozróżnienia pomiędzy pracą nielegalną i innymi typami przestępczości gospodarczej Rada posługuje się definicją zaproponowaną przez Komisję w jej komunikacie z 1998 r. Natomiast Komitet ze swej strony (opinia EKES 1240/98) uważa za pracę nielegalną „wszelką działalność za wynagrodzeniem o charakterze legalnym, ale nie zgłoszoną władzom publicznym”, które to sformułowanie uważa on za dopuszczalne przy uwzględnieniu konieczności przyjęcia wspólnej definicji we wszystkich Państwach Członkowskich. Komitet podtrzymuje swoje stanowisko w tym względzie.

3.6 Nielegalna imigracja a praca nielegalna

3.6.1 Komitet wypowiedział się kilkakrotnie nt. występowania i przyczyn nielegalnej imigracji; zajął się również sprawą związku między nielegalną imigracją a pracą nielegalną. Ponieważ rynek „legalnej” pracy i ubezpieczenie społeczne są niedostępne dla nielegalnych imigrantów, zainteresowani wybierają inne rozwiązania, aby zarobić na życie, co w większości przypadków kieruje ich na rynek pracy nielegalnej. Sytuacja taka występuje przede wszystkim w budownictwie, rolnictwie i ogrodnictwie. Wynikają z tego w wielu wypadkach sytuacje niezgłoszonego zatrudnienia, które są wykorzystywane przez nieuczciwych pracodawców.

3.6.2 Byłoby dobrze, aby Państwa Członkowskie Unii Europejskiej podjęły działania mające na celu walkę z nielegalną imigracją w ramach wspólnej polityki w dziedzinie imigracji⁽⁸⁾. Można by odwołać się do kilku różnych strategii, w zależności od Państwa Członkowskiego. Jedną z takich strategii byłoby oczywiście odsyłanie nielegalnych imigrantów do kraju ich pochodzenia; inna polegałaby na zaostrzeniu kontroli na granicach.

3.6.3 Należy jednak uwzględnić fakt, że osoba gotowa opuścić swój kraj, aby zacząć nowe życie w innym, ma w sobie energię, której trudno jest się przeciwstawić.

3.6.4 Należy wziąć pod uwagę istnienie osób, którym odbiera się lub kradnie dokumenty w celu przymuszenia ich do spłacenia kosztu „przerzutu” do kraju docelowego. Osiągane w ten sposób zniewolenie umożliwia szajkom przemytu ludzi zmuszanie swych ofiar do spłacania zaciągniętego „długu”. Dotyczyć to może zarówno zatrudnionych w usługach dla osób fizycznych (służba domowa itp.), jak również przy pracach budowlano-montażowych (np. na budowach czy w stocznicach), w rolnictwie, gastronomii itp. Przeraża świadomość faktu, że na naszych oczach przestępcza działalność organizuje się w łonie naszego społeczeństwa, korzystając ze współdziałania na wielu jego szczeblach. Należy pamiętać o tym zjawisku i uznać jego istnienie, aby móc je zwalczać, a jednocześnie chronić wszystkie ofiary, przyznając im należne prawa i egzekwując ich przestrzeganie.

⁽⁸⁾ Patrz również „Zielona księga w sprawie koncepcji UE dotyczącej zarządzania migracją na tle ekonomicznym”, COM (2004) 811 końcowy.

3.6.5 W dziedzinie nielegalnej imigracji na ogół nie jest możliwe, z powodów humanitarnych, prawnych lub praktycznych, odesłanie zainteresowanego do jego kraju pochodzenia. W takim przypadku należy próbować zintegrować go ze społeczeństwem za pośrednictwem różnych działań.

3.6.6 W planowanej ocenie rozwiązań przejściowych w zakresie „swobody przepływu pracowników” — czy raczej braku tej swobody — dla obywateli państw, które przystąpiły do UE z dniem 1 maja 2004 r., należy zdać sprawę z trudności, z którymi borykali się pracodawcy i pracownicy, uwzględniając kształtowanie się kwalifikacji, zmiany demograficzne i kulturalne oraz zmiany w zapotrzebowaniu na przemieszczanie się osób.

3.6.7 W przeciwnym wypadku istnieje ryzyko, że z grupy tej powstanie rezerwa siły roboczej do pracy na czarno, z negatywnymi skutkami dla rynku pracy i samych pracowników.

3.6.8 Komitet, w swojej opinii zatytułowanej „Imigracja, integracja i rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego” (opinia EKES 365/2002), wymienia ważny element uzupełniający walkę z nielegalną pracą: włączenie imigrantów w szereg działań mających na celu integrację ze społeczeństwem obywatelskim i nabycie obywatelstwa⁽⁹⁾.

3.6.9 Władze mają obowiązek wyraźnie poinformować imigranta o jego prawach i obowiązkach oraz zapewnić mu dostęp do legalnego rynku pracy, edukacji i szkoleń. Imigrant powinien mieć możliwość korzystania z systemu opieki zdrowotnej i innych świadczeń socjalnych na równi z mieszkańcami kraju przyjmującego. Należy również walczyć z tworzeniem się gett w środowisku miejskim.

3.7 Działania prewencyjne

3.7.1 W swojej uchwale Rada zwraca się w szczególności do Państw Członkowskich o tworzenie ram prawnych i administracyjnych sprzyjających zgłaszaniu działalności gospodarczej i zatrudnieniu. Zasadniczo chodzi o pozbawienie pracy nielegalnej jej rzekomej atrakcyjności.

3.7.2 Komitet chciałby przedstawić kilka możliwych rozwiązań, które stosowane oddzielnie lub razem mogą pomóc w osiągnięciu celu.

3.7.3 Badania porównawcze powinny pomóc w ustaleniu, w wypadku jakich podstaw opodatkowania występuje największe ryzyko pracy nielegalnej i jakie istnieją sposoby przeciwdziałania temu zjawisku.

3.7.4 W celu wykrycia, oskarżenia i ukarania osób zajmujących się pracą nielegalną Państwa Członkowskie potrzebują dobrze funkcjonującego systemu prawnego. Jest to istotne szczególnie wtedy, gdy w grę wchodzi systematycznie wykonywana praca nielegalna, względnie, gdy zachodzi wykorzystywanie pracowników.

⁽⁹⁾ Dz. U. C 125 z 27 maja 2002, str. 112 – 122, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS, współsprawozdawca: Vitor MELICIAS

3.7.5 Należy podjąć szeroko zakrojone wysiłki w dziedzinie informacji i kształcenia, mające na celu wskazanie szkodliwych oddziaływań niezgłoszonej pracy zarówno na społeczeństwo, jak i na pojedynczych obywateli.

3.8 Aspekty polityki podatkowej

3.8.1 W badaniach dotyczących pracy na czarno wychodzi się na ogół z założenia, że zjawisko to stanowi problem, gdy pociąga za sobą straty wpływów podatkowych.

3.8.2 W badaniach dotyczących rozmiarów pracy na czarno w różnych krajach nic nie potwierdza jednak założenia, zgodnie z którym miałyby istnieć statystyczny związek między rozmiarem tego zjawiska a ogólnym poziomem opodatkowania.

3.8.3 Związek między pracą nielegalną a obciążeniem podatkowym jest złożony. Zdaniem Komitetu nie jest oczywiste, że obniżenie podatków prowadzi automatycznie do spadku liczby oszustw podatkowych. Nawet w krajach, w których stawki podatkowe i składki na ubezpieczenia są niskie, występuje praca nielegalna.

3.8.4 Komitet opowiada się za przeprowadzeniem pogłębionych badań, które wskażą relacje między podatkami i składkami oraz występowaniem pracy nielegalnej.

3.8.5 Doświadczenie wykazuje, że praca nielegalna dotyczy bardzo małych przedsiębiorstw dysponujących ograniczonymi środkami administracyjnymi; należy więc zastanowić się, czy wynika to z nieznaności obowiązujących zasad, ich skomplikowanego charakteru, czy też praca nielegalna jest działaniem świadomym mającym na celu uzyskanie większej konkurencyjności.

3.8.6 W naszym społeczeństwie występuje duża potrzeba sprawiedliwości. Dlatego mamy tak szczegółowe przepisy. System podatkowy jest dobrą ilustracją tej sytuacji. Wysoki poziom wymagań w dziedzinie sprawiedliwości zakłada zatrudnienie wielu osób, szczególnie w organach odpowiedzialnych za przestrzeganie obowiązujących przepisów.

3.8.7 Gdy w danej branży gospodarczej wielu szefów przedsiębiorstw i pracowników nie deklaruje swoich dochodów i wynagrodzeń system podatkowy nie może być uznawany za sprawiedliwy przez uczciwych pracodawców, którzy bywają niekiedy zmuszani do zamykania działalności z powodu nieuczciwej konkurencji.

3.8.8 Istnieje potrzeba wykształcenia nowych postaw w celu uproszczenia systemów zarówno dla obywateli, jak i władz. Możliwości manipulowania systemem będą wówczas o wiele mniejsze. Jednocześnie władze powinny przeznaczyć większe środki na walkę z poważną przestępczością gospodarczą.

3.9 Nadzór i kontrola

3.9.1 Jedną z zasadniczych tez przedstawionych w uchwale Rady w kontekście zmieniania działalności w szarej strefie w legalną działalność gospodarczą jest teza o konieczności wzmocnienia nadzoru i sankcjonowania. Co do tej kwestii,

Komitet uważa również, że większa liczba przepisów i kontrola społeczeństwa jest rzeczywiście sposobem walki z pracą nielegalną. Niezgłaszanie pracy zarobkowej nie może być postrzegane jako nieistotne wykroczenie. Jak stanowią obowiązujące wytyczne w sprawie polityki zatrudnienia, należy zwiększyć możliwości organów ścigania i połączyć je ze skutecznymi sankcjami, tak aby praca nielegalna nie była opłacalna. Środki zwalczania pracy nielegalnej muszą się zawsze opierać na dwóch filarach: na sankcjonowaniu i zapobieganiu. Te dwa rodzaje działań nie wykluczają się wzajemnie, lecz powinny się uzupełniać. Ta podwójna strategia środków kontroli i mechanizmów motywacyjnych znajduje również odzwierciedlenie w decyzji Rady i w aktualnych wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia. Komitet podziela to stanowisko.

3.9.2 Szefowie przedsiębiorstw odbierają często przepisy i kontrolę jako duże obciążenie. Świadomość obywatelska i poczucie moralności nie biorą się jedynie z większej liczby przepisów ustanawianych przez władze. Aktualnie mamy do czynienia, w kilku sektorach gospodarki, z tendencją do podejmowania własnej inicjatywy, a zagadnienia etyczne nabierają coraz większego znaczenia w różnych organizacjach. Takie dobrowolne środki zmierzające do zwalczania pracy nielegalnej należy popierać, nie mogą one jednak zastąpić kontroli przez właściwe organy.

3.10 Potrzeba informacji i szkolenia

3.10.1 W przypadku pracownika, zatrudnienie nielegalne jest często równoznaczne z zatrudnieniem niepewnym i na krótki okres, bez możliwości zrobienia kariery. Przedsiębiorstwa korzystające z pracy nielegalnej nie mogą się tak naprawdę rozwijać z uwagi na obawę wykrycia ich oszustw. Pracownik, który podejmuje pracę nielegalną traci wszelkie szanse na zrobienie kariery. Zyskom płacowym nie towarzyszą zyski, jakie zapewnia legalny rynek pracy. Nie ma świadczeń społecznych (ubezpieczenie chorobowe, emerytura).

3.10.2 Celem osób, które organizują bądź uprawiają pracę nielegalną jest zwykle unikanie płacenia podatków i składek na ubezpieczenie. Z tego względu należy wyraźniej wskazywać związek między unikaniem płacenia składek na ubezpieczenie społeczne i przyszłymi świadczeniami.

3.10.3 Te dwa przykłady wskazują, zdaniem Komitetu, na potrzebę informacji i szkolenia. W tym celu należy wskazywać negatywne skutki pracy nielegalnej dla jednostki i dla społeczeństwa, zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej.

3.10.4 Partnerzy społeczni, ale również związki przedsiębiorców, mają tu do odegrania pierwszoplanową rolę. Kontrolowanie właściwego stosowania porozumień płacowych i płatności składek na ubezpieczenie społeczne przez organizacje związkowe może przyczynić się do likwidacji warunków sprzyjających pracy nielegalnej. Organizacje pracodawców i organizacje związkowe mogą domagać się od swoich członków przestrzegania zasad postępowania i orzekania kar w przypadku nieprzestrzegania tych zasad.

3.10.5 Nie należy jednak umieszczać poprzeczki zbyt wysoko, gdyż może to doprowadzić do błyskawicznego rozpowszechnienia się pracy nielegalnej. W niektórych sektorach gospodarki praca nielegalna występuje częściej niż w innych. Jednocześnie występuje naturalne ryzyko, że niektóre sektory mogą być napiętnowane w sposób stereotypowy z tego prostego powodu, że praca nielegalna jest w nich łatwiejsza do wykrycia niż w innych rodzajach działalności.

3.10.6 Wreszcie, to do każdego człowieka należy wybór moralny, etyczny i prawny.

4. Podsumowanie i wnioski

4.1 Z pracą nielegalną mamy do czynienia we wszystkich grupach społecznych. Jest jednak bardzo trudno ocenić dokładnie jej zakres, nawet jeśli szacunki wskazują, że może ona stanowić od 7 do 16 % PKB Unii Europejskiej. Widać więc, że jest dużo do zrobienia w celu wyeliminowania pracy nielegalnej i jej przyczyn.

4.2 Komitet pragnie zwrócić tu uwagę na pewną liczbę dziedzin, którym należy przyjrzeć się z bliska w celu znalezienia właściwego podejścia do tego problemu:

- Konieczność większych zachęt do zgłaszania pracy.
- Bardzo często to przede wszystkim kobiety są nielegalnie zatrudniane i źle wynagradzane. Chodzi więc o dokładniejsze określenie ich sytuacji, aby móc podjąć odpowiednie działania.
- Przepisy dotyczące przedsiębiorstw powinny ulec zmianie w celu zmniejszenia biurokratycznych ograniczeń, szczególnie w przypadku tworzenia nowych przedsiębiorstw. Właściciele nowych firm powinni dysponować podstawo-

wymi umiejętnościami w dziedzinie gospodarki przedsiębiorstw. W ich skład wchodzi m.in. znajomość prawa pracy i uregulowań prawa socjalnego, do których pracodawca ma obowiązek się stosować.

- Należy informować producentów i konsumentów o negatywnym wpływie pracy nielegalnej na przychody Państwa, systemy ubezpieczeń społecznych i inne świadczenia socjalne oraz o negatywnym wpływie tego zjawiska na solidarność i poczucie sprawiedliwości.
- Skuteczna kontrola musi zostać osiągnięta m.in. również na drodze zwiększania możliwości organów ścigania, jak i współpracy z odpowiedzialnymi władzami, zarówno na szczeblu krajowym, międzynarodowym, jak i transgranicznym.
- Praca nielegalna nie może być postrzegana jako nieistotne wykroczenie. Sankcje muszą więc być opracowane na tyle skutecznie, aby praca nielegalna nie była opłacalna.
- Wreszcie Komitet zwraca uwagę na fakt, że niektóre państwa trzecie nie przestrzegają ogólnie przyjętych standardów socjalnych i zaleca przedsiębiorstwom z Państw Członkowskich Unii Europejskiej, prowadzącym działalność w takich krajach, branie pod uwagę tego faktu.

4.3 Komitet pragnie na końcu zauważyć, że przywiązuje wielką wagę do jak największego ograniczenia wysokiego bezrobocia w Państwach Członkowskich — które w dużej części odpowiada za napływ nielegalnych pracowników. Jest więc ważne, aby europejska strategia zatrudnienia rzeczywiście była wprowadzana w życie za pomocą krajowych planów działania. Dobrze funkcjonujący rynek pracy, na którym panuje pełne zatrudnienie i są wysokiej jakości miejsca pracy, jest najlepszym sposobem walki z nielegalnym zatrudnieniem.

Bruksela, 7 kwietnia 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 wspólnotowy na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej — PROGRESS

COM(2004) 488 końcowy

(2005/C 255/13)

Dnia 9 września 2004 roku Rada, działając zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 15 marca 2005 r. Sprawozdawcą był **Wolfgang GREIF**.

Na 416 sesji plenarnej w dniach 6 i 7 kwietnia 2005 r. (posiedzenie z dn. 6 kwietnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 127 do 2, przy 17 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Kontekst i podstawowe założenia wspólnotowego programu PROGRESS

1.1 W komunikacie ⁽¹⁾ dotyczącym prognoz finansowych na lata 2007-2013 Komisja podkreśliła decydujące znaczenie unijnego planu polityki społecznej (Social Policy Agenda — SPA) dla urzeczywistnienia Strategii lizbońskiej. W związku z tym, w lipcu 2004 roku Komisja przyjęła pakiet propozycji, które ukierunkowane są na uproszczenie i racjonalizację wydatków w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych w Unii Europejskiej, w szczególności pod względem postanowień dotyczących finansowania.

1.2 Zaproponowana racjonalizacja — zdaniem Komisji — powinna podwyższyć zakres zewnętrznego oddziaływania, jasność i spójność instrumentów, a tym samym przynieść korzyści przede wszystkim końcowym użytkownikom. Powinno się to uzyskać w szczególności poprzez uproszczenie instrumentów z prawnego i techniczno-administracyjnego punktu widzenia, jak również poprzez zmiany struktury budżetu i unikanie pokrywania się jego elementów.

— W ten sposób, nowy Europejski Fundusz Społeczny (ESF) (2007-2013), dzięki zmniejszonym obciążeniom biurokratycznym, ograniczonej ilości uregulowań i większej decentralizacji, powinien być prostszy w zarządzaniu i lepiej wyposażony do tego, aby powiązać pomoc finansową ze strategią wspierania zatrudnienia oraz umocnieniem ekonomicznej i społecznej spójności w ramach Europejskiej Strategii na Rzecz Zatrudnienia (EBS) ⁽²⁾.

— Poza tym, opierając się o założenie ulepszonych podziału zasobów, Komisja zabiega o grupowanie istniejących programów w spójne programy ze zharmonizowanymi przepisami wykonawczymi. Powinno być to osiągnięte w drodze redukcji zarządzanych bezpośrednio przez Komisję linii budżetowych (z 28 do 2) w obszarze zatrudnienia i spraw społecznych.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Budowanie naszej wspólnej przyszłości – wyzwania polityczne i środki budżetowe rozszerzonej Unii w okresie 2007 – 2013” (COM(2004) 1001 końcowy).

⁽²⁾ Patrz m.in. przyjęta na sesji plenarnej z dnia 9 marca 2005 r. opinia EKES w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego oraz związanych z nim programów (sprawozdawca: Ursula ENGELEN-KEFER).

1.3 W przypadku jednego z tych nowych instrumentów chodzi o zaproponowany w komunikacie COM(2004) 488 końcowy wspólnotowy program PROGRESS ⁽³⁾, z którym ma być scalony „Program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej”, dzięki któremu zestawiona powinna być razem pomoc finansowa dla licznych przedsięwzięć, które wspierają politykę Komisji w zakresie zatrudnienia i problemów społecznych. Z programu PROGRESS pozostaje wyłączone finansowanie zakresów tematycznych „Dialog społeczny” i „Swoboda przepływu pracowników” ⁽⁴⁾, jak również instytucje wspólnotowe związane z warunkami pracy ⁽⁵⁾ i nowotworzony Europejski Instytut ds. Równości Płci ⁽⁶⁾. W przypadku programu PROGRESS chodzi zatem o skomasowanie następujących programów działania Wspólnoty: „Zwalczanie dyskryminacji”, „Równouprawnienie kobiet i mężczyzn”, „Współpraca w zakresie zwalczania podziałów społecznych” i „Bodźce sprzyjające wzrostowi zatrudnienia”, jak również szeregu linii budżetowych, mających związek z warunkami pracy.

1.4 W ramach programu na lata 2007-2013, na realizację którego przeznaczono prawie 629 mln EUR, a który powinien uzupełnić przedsięwzięcia realizowane w ramach ESF, wspierane powinny być głównie trzy rodzaje przedsięwzięć (przy jednoczesnym różnicowaniu punktów ciężkości w obszarze poszczególnych sekcji programu):

— działania analityczne, jak gromadzenie i upowszechnianie danych, prac studyjnych, analiz, ocen skutków, jak również rozwój metod statystycznych i ocen, które podwyższają stopień zrozumienia problemu i efektywne wdrażanie w poszczególnych obszarach wsparcia, jak również ich powiązania z innymi obszarami polityki i strategii Unii Europejskiej;

⁽³⁾ PROGRESS = Program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej

⁽⁴⁾ Propozycje finansowego wsparcia dialogu społecznego, swobody przepływu pracowników (w szczególności europejskiej sieci współpracy między służbami zatrudnienia – EURES), jak również studiów i raportów branżowych w zakresie problematyki społecznej (w wysokości 480 mln EUR), będą przedłożone w późniejszym terminie, w oddzielnym komunikacie.

⁽⁵⁾ Europejska Fundacja Poprawy Warunków Życia i Pracy (Dublin) i Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Higieny Pracy (Bilbao)

⁽⁶⁾ Nowotworzony Europejski Instytut ds. Równości Płci (European Gender Institute) powinien mieć na celu dostarczanie Unii i Państwom Członkowskim porównywalnych informacji i danych dotyczących problemów równouprawnienia płci oraz służyć jako katalizator w kwestii rozwoju, analiz i rozdziału informacji. Odpowiedni komunikat Komisja przedstawi na początku 2005 roku.

- działania związane z wzajemnym uczeniem się, wymianą informacji, podnoszeniem świadomości, ustalaniem i rozpowszechnianiem sprawdzonych metod i przedsięwzięć w zakresie monitoringu i ewaluacji, jak ocena przez niezależnych ekspertów (peer-review), które między innymi pomagają zapoznać się z sytuacją istniejącą w poszczególnych państwach, a tym samym ukierunkowane są na lepsze stosowanie przepisów Unii Europejskiej;
- wspieranie najważniejszych podmiotów w zakresie wspierania wymiany dobrych praktyk, rozpowszechniania informacji, przedsięwzięć prewencyjnych i uświadamiających, jak również procesów dyskusyjnych, np. przez organizację grup roboczych składających się z urzędników krajowych, dalszy rozwój sieci na płaszczyźnie Unii Europejskiej lub finansowanie sieci ekspertów w poszczególnych obszarach działania.

1.5 Program powinien być podzielony na pięć sekcji:

- **Zatrudnienie:** wspieranie Europejskiej Strategii na Rzecz Zatrudnienia (EBS), przede wszystkim przy ocenie i nadzorowaniu realizacji wytycznych i zaleceń w zakresie zatrudnienia, poszukiwania interakcji pomiędzy EBS i innymi obszarami politycznymi, podnoszenia świadomości w zakresie polityki zatrudnienia podmiotów uczestniczących w życiu politycznym na szczeblu lokalnym i regionalnym, na problemy związane z zatrudnieniem.
- **Ochrona socjalna i integracja społeczna:** wspieranie otwartej metody koordynacji w tym obszarze, jak również pogłębianie zrozumienia wszystkich kwestii związanych z ubóstwem i analiza zależności tego celu z innymi obszarami polityki.
- **Warunki pracy:** wspieranie działań mających na celu poprawę środowiska i warunków pracy, włącznie z bezpieczeństwem i higieną pracy.
- **Walka z dyskryminacją i różnorodność:** wspieranie efektywnego przetransponowania i skutecznego stosowania zasady niedyskryminacji wynikającej z art. 13 Traktatu UE, jak również wdrożenia tej zasady do wszystkich strategii Unii Europejskiej.

- **Równość płci:** skuteczne wdrożenie zasady równości płci i wspieranie włączenia tematyki płci do strategii Unii.

1.6 Program jest otwarty dla instytucji i osób publicznych oraz prywatnych. W szczególności odnosi się to do Państw Członkowskich, lokalnych i regionalnych władz terytorialnych, publicznych służb zatrudnienia oraz krajowych urzędów statystycznych. Poza tym, do uczestnictwa w nim uprawnione są przewidziane przepisami Unii Europejskiej organizacje branżowe, uniwersytety i instytuty naukowo-badawcze, jak również partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe.

Dofinansowanie unijne następuje albo w formie zlecenia usługi w wyniku przetargu, albo udzielane jest jako subsydium (maksymalnie do 80 procent) do kosztów, w połączeniu z zaproszeniem do złożenia ofert projektowych.

Program PROGRESS powinien być pilotowany jedynie przez jeden komitet programowy, a nie jak ma to miejsce dotychczas, przez cztery (odpowiednio do czterech specyficznych programów działania).

1.7 Na 7-letni okres funkcjonowania programu przewidziano kwotę wynoszącą 628,8 mln EUR. Na poszczególne sekcje programu przypadają następujące części z całości tej kwoty:

- Zatrudnienie: 21 %
- Ochrona socjalna i integracja społeczna: 28 %
- Warunki pracy: 8 %⁽⁷⁾
- Walka z dyskryminacją i różnorodność: 23 %
- Równość płci: 8 %⁽⁸⁾

Na wydatki administracyjne, a w szczególności na funkcjonowanie komitetu programowego programu PROGRESS, przewiduje się maksymalnie 2 % całości środków. 10 % całości środków (62,9 mln EUR, ok. 9,2 mln EUR rocznie) nie będzie przydzielone do żadnej z sekcji planu. Będą one, z uwagi na występujące w trakcie trwania programu przyszłe potrzeby, stanowić roczne „środki manewrowe”, przydzielane przez komitet programowy na poszczególne filary programu.

Przegląd ogólnych celów programu PROGRESS

Poprawa wiedzy i rozumienia sytuacji panującej w Państwach Członkowskich w drodze analizy, oceny i ścisłego monitorowania realizowanych przedsięwzięć.	Wspieranie rozwoju instrumentów, metod i wskaźników statystycznych	Wspieranie i monitorowanie wdrażania przepisów i celów strategicznych Unii w Państwach Członkowskich, jak również ocena skutków ich działania.	Promocja sieci, wzajemnego uczenia się oraz określania i upowszechniania dobrych praktyk na poziomie UE.	Zwiększanie świadomości grup interesów oraz ogółu obywateli w zakresie strategii określonych w programie PROGRESS.	Zwiększanie możliwości promowania i wspierania polityki UE przez najważniejsze sieci UE.
--	--	--	--	--	--

⁽⁷⁾ Poza tym, w obszarze obejmującym warunki pracy, kwotę 266,4 mln EUR (na okres 2007-2013) szacuje się na finansowanie Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Dublin) i Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Higieny Pracy (Bilbao).

⁽⁸⁾ Ponadto, w obszarze równości płci, Komisja zapowiedziała w swoim uzasadnieniu do wniosku dotyczącego decyzji w sprawie programu PROGRESS przedstawienie w najbliższym czasie projektu utworzenia Europejskiego Instytutu ds. Równości Płci, dla którego przewiduje budżet w wysokości 52,7 mln EUR na lata 2007-2013. Utworzenie Europejskiego Instytutu ds. Równości Płci powinno nastąpić neutralnie dla budżetu, ponieważ ta kwota została już uwzględniona w przedłożonej dotacji programu PROGRESS.

2. Ogólne i szczegółowe uwagi do przedłożonej propozycji

2.1 Jeżeli — jak zostało to postanowione w strategii lizbońskiej — w UE wzrostowi konkurencyjności w gospodarce opartej na wiedzy ma faktycznie towarzyszyć trwały wzrost gospodarczy przyczyniający się do powstawania nowych miejsc pracy i ma to prowadzić do poprawy jakości pracy jak również do poprawy spójności społecznej, to decydujące znaczenie ma zapewnienie odpowiednich środków finansowych i instrumentów dla wszystkich istotnych obszarów polityki programu PROGRESS. W związku z tym EKES z wyraźnym zadowoleniem przyjmuje przedłożoną propozycję Komisji dotyczącą programu PROGRESS 2007-2013 i poświęca tej inicjatywie, zwłaszcza na tle aktualnych wypowiedzi w sprawie przeglądu śródkresowego strategii lizbońskiej, dużą uwagę, ponieważ w przypadku tego ramowego programu, podobnie jak w przypadku EFS, chodzi o jeden z głównych finansowych instrumentów wsparcia społeczno-politycznej Agendy 2006-2010, która obecnie także znajduje się na etapie podejmowania ostatecznych ustaleń. Mimo ogólnej pozytywnej oceny programu PROGRESS, Komitet oprócz paru ogólnych uwag do tego nowego wspólnotowego instrumentu, chciałby w kilku konkretnych punktach wyrazić swoje zastrzeżenia w stosunku do spraw zawartych w komunikacie Komisji, które jego zdaniem wymagają dalszego wyjaśnienia i doprecyzowania w projekcie.

2.2 Ogólne cele programu:

2.2.1 W świetle strategii lizbońskiej Komitet pozytywnie ocenia fakt, że propozycja (niezależnie od prowadzonych obecnie dyskusji wokół priorytetów oraz kształtu Prognozy Finansowej na lata 2007-2013) z całą stanowczością podkreśla konieczność kontynuacji finansowania przedsięwzięć realizowanych w obszarze zatrudnienia i problemów społecznych z istniejących funduszy wspólnotowych.

2.2.2 Ścisłejsze połączenie w jeden program ramowy wszystkich wspólnotowych instrumentów finansowych w obszarze polityki zatrudnienia i problemów społecznych, będących w bezpośredniej kompetencji Komisji, można niewątpliwie uznać za zabezpieczenie odpowiednich środków finansowych na cel wzmocnienia społecznego wymiaru strategii lizbońskiej, a w szczególności również jako wkład do koordynacji społeczno-politycznych obszarów polityki w ramach planu społeczno-politycznego.

2.2.3 Komitet zasadniczo zgadza się z ogólnymi celami, jakie zostały ujęte w art. 2 projektu. Byłoby jednakże pożądane, gdyby wspieranie wymiany międzynarodowej pomiędzy istotnymi podmiotami działającymi w obszarze polityki społecznej zostało wyraźnie określone jako cel, ponieważ dla wielu potencjalnych wnioskodawców stanowi to główny punkt odniesienia dla ich udziału w projektach UE.

2.2.4 Dla EKES nie jest w tym kontekście jasne, dlaczego w przedłożonym projekcie decyzji w art. 2 ust. 4 mowa jest jedynie o „promowaniu rozwiązań sieciowych na poziomie UE”. Lista ogólnych celów programu PROGRESS powinna z dniem Komitetu zostać uzupełniona w celu zapewnienia, że wspierane przez program PROGRESS wzajemne uczenie się nie

pozostanie ograniczone do podmiotów na poziomie UE, ale obejmie również wspieranie międzynarodowej wymiany pomiędzy zainteresowanymi podmiotami na poziomie dwu- i wielostronnym pomiędzy poszczególnymi Państwami Członkowskimi. Ponadto EKES uważa za konieczne wyraźne określenie w artykule 8 jako celu „lepszej wiedzy o wszystkich rodzajach dyskryminacji”.

2.3 Spójność i komplementarność z innymi obszarami polityki

2.3.1 Nowy program należy postrzegać w kontekście optymalizacji („streamlining”), do której Komisja od 2003 roku zmierza w obszarze polityki ekonomiczno-społecznej, a w niej w szczególności w polityce zatrudnienia. Na tym tle artykuł 15 przytaczanego projektu decyzji, w którym rozpatrywane są odpowiednie mechanizmy i działania Komisji oraz państw członkowskich zmierzające do koordynacji przedsięwzięć programu PROGRESS z innymi strategiami, instrumentami i działaniami Unii i Wspólnoty, wydaje się o tyle wadliwy, że poruszany jest tutaj jedynie jeden wąski obszar polityki. Wprawdzie wraz z przedsięwzięciami realizowanymi w obszarach badań naukowych, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, kultury, oświaty i młodzieży są wymienione ważne pola polityki, które niewątpliwie wymagają dopasowania do obszarów zatrudnienia, edukacji i kształcenia oraz bezpieczeństwa społecznego, jednakże inne obszary, jak np. polityka regionalna i spójności zostały tutaj całkowicie pominięte.

2.3.2 Z drugiej strony Komitet jest zdania, że program PROGRESS należy powiązać również z innymi obszarami polityki, które przynajmniej w takim wymiarze wpływają na sytuację w dziedzinie zatrudnienia, jak również na obraz reintegracji społecznej, równości szans itd. W związku z tym ustaloną powinna być oprócz priorytetu edukacji, kształcenia i kształcenia ustawicznego w szczególności koordynacja ze strategiami i działaniami w obszarze polityki gospodarczej, finansowej i konkurencji w celu zapewnienia, by na płaszczyźnie europejskiej i narodowej polityki te nie były sprzeczne z ogólnymi celami programu. Dlatego też Komitet zaleca wprowadzenie odpowiednich uzupełnień do artykułu 15 ust. 1 oraz 15 ust. 2 projektu.

2.4 Finansowanie

2.4.1 Wraz z globalnymi ramami finansowymi w wysokości 628,8 mln EUR na realizację przedsięwzięć wspólnotowych w okresie 7-let trwania programu Komisja określa również w art. 17 projektu decyzji minimalne udziały w środkach ogólnych przypadające na poszczególne sekcje programu. Według EKES w komunikacie Komisji pominięte zostało również wyraźne wyjaśnienie, jak się ma budżet na cały program do aktualnej sytuacji w istniejących dotychczas programach działania. W związku z tym dobrze byłoby dysponować porównawczymi danymi dotyczącymi bieżących programów działania, co pozwoliłoby na dokonanie oceny, w jakim stopniu została uwzględniona postępująca inflacja oraz w jaki sposób i w jakim stopniu swoje odzwierciedlenie w budżecie znalazło dokonane i planowane rozszerzenie Unii Europejskiej (25 państw plus Bułgaria, Rumunia). — W tym względzie Komisja podała dotychczas jedynie niewiążące informacje.

2.4.2 Na tle aktualnej oceny śródkresowej strategii lizbońskiej i wobec szerokiego zakresu programu EKES poważnie kwestionuje proponowane przez Komisję utrzymanie budżetowego status quo w obszarach polityki programu PROGRESS. W art. 2 ust. 3 uzasadnienia Komisji do programu PROGRESS mowa jest o „ograniczonych środkach finansowych”, które powinny zostać udostępnione na wspieranie planu społeczno-politycznego. Komitet nie może w żaden sposób zgodzić się z tą argumentacją, gdyż wielokrotnie podkreślał, że konieczne jest, by w ramach przeglądu finansowego o tyle uważać na „lizbonizację budżetu UE”, że w każdym wypadku musi zostać jasno powiedziane, że zapewniona zostanie odpowiednia baza finansowa potrzebna do osiągnięcia celów zarówno europejskiej strategii zatrudnienia jak i planu społeczno-politycznego^(*). W tym kontekście EKES zdecydowanie wypowiada się za tym, aby zapisać w projekcie dla programu PROGRESS wystarczające środki budżetowe.

2.4.3 Ponadto art. 17 ustanawia 2 % całości środków programu PROGRESS jako górną granicę wydatków administracyjnych (12,6 mln EUR) oraz 10 % (62,9 mln EUR lub ok. 9,2 mln EUR rocznie) jako roczne „środki manewrowe” przydzielane przez komitet programowy w ramach poszczególnych filarów programu. Mimo że dla Komitetu jest w związku z tym jasne, że przy planowaniu projektu obliczonego na siedem lat konieczna jest pewna elastyczność z uwagi na przyszłe wydarzenia, to jednak wydaje mu się ważne również dążenie do tego, by przy w ten sposób ustalonym, w dużym stopniu „autonomicznym” zarządzaniu zmiennymi środkami finansowymi przez Komisję i państwa członkowskie w każdym przypadku zapewniona była odpowiednia przejrzystość oraz współpraca Parlamentu Europejskiego w pełnym zakresie.

2.4.4 Ponadto Komitet jest zdania, że zaproponowany w projekcie podział środków finansowych na poszczególne sekcje programu PROGRESS wymaga dalszego doprecyzowania. Tak na przykład w artykule 8 wytyczony cel „Równość płci” określony został jako jeden z tematycznych filarów programu PROGRESS. Jednakże ta część programu jest wyraźnie słabiej dotowana w ramach finansowych (artykuł 17), aniżeli inne cele. Czym jest to uzasadnione? — Wyjaśnienie, że budżet mającego powstać Europejskiego Instytutu ds. Równości Płci (52,7 mln EUR) został wyłączony w trakcie ustalania budżetu, wydaje się mało przekonujące, między innymi dlatego, że brak jest mandatu, struktury organizacyjnej i regulaminu pracy tego instytutu. Lansowane w ten sposób zmniejszenie środków w obszarze polityki równouprawnienia i wyrównywania szans nie wydaje się Komitetowi w żaden sposób uzasadnione, między innymi również z uwagi na ustalenia z Lizbony w sprawie udziału kobiet w ogólnej liczbie zatrudnionych, dyskryminacji kobiet na rynku pracy, dyskryminacji pod względem płac i równouprawnienia płci. W tej sytuacji EKES zachęca do tego, by nie zmniejszać środków przewidzianych dla Instytutu ds. Równości Płci przy tworzeniu globalnych ram finansowych programu PROGRESS — tak jak najwidoczniej miało to miejsce w przedłożonym projekcie, lecz by stworzyć dla niego niezależny budżet.

2.5 Racjonalizacja na poziomie Komisji

2.5.1 Co się tyczy takich zamierzonych celów jak uproszczenie i racjonalizacja, należy stwierdzić, że Komisja konty-

nuje rozpoczęte w 2003 r. działania w obszarze ochrony społecznej i zatrudnienia również w obszarze polityki wsparcia. Komitet uważa te uproszczenia i racjonalizacje za działania z zasady pozytywne, jeżeli skutkuje to obniżeniem kosztów, uniknięciem dwutorowości działania, jak również uproszczeniem postępowania administracyjnego oraz zwiększeniem jego przejrzystości.

2.5.2 W związku z powyższym Komitet chciałby wskazać na kilka trudności, które wynikają z dokonanej przemiany precyzyjnie zdefiniowanych, specyficznych programów w jeden program nieporównywalnie większy i ewentualnie trudniejszy do zarządzania. Czy ze względu na znaczne merytoryczne rozszerzenie programu powodujące jego przeciążenie w ogóle możliwe i sensowne jest utrzymanie w każdej sekcji programu tych samych operacyjnych celów? Czy proponowane środki finansowe są wystarczające? Należy w każdym wypadku poczynić przygotowania, aby z uwagi na szeroki zakres programu wdrażaniu uproszczeń administracyjnych nie towarzyszyła utrata niezbędnego zogniskowania działań w różnych obszarach programu. Trzeba zapewnić, by obwieszczone uproszczenia administracyjne nie tylko poprawiły techniczne zarządzanie programem, lecz również zaowocowały adekwatnym przyjaznym dla grup docelowych ustrukturyzowaniem treści.

2.6 Komitet programowy i rola państw członkowskich

2.6.1 Artykuł 13 propozycji Komisji mówi, że przy realizacji programu Komisja wspierana będzie przez jeden komitet programowy, a nie przez cztery, jak to było dotychczas (po jednym na każdy program działania). Komitet programowy miałby zmienny skład i składałby się z odpowiednich przedstawicieli państw w zależności od charakteru omawianego problemu.

2.6.2 Powstaje pytanie, jak powinien funkcjonować taki komitet i jaki powinien być jego skład, by było zapewnione, że ogólne i szczególne cele każdej z pięciu sekcji zostaną uwzględnione w adekwatny sposób i w odpowiednim czasie. — Czy różni spowoduje to ogromnych dodatkowych nakładów administracyjnych, a w szczególności znacznego zapotrzebowania na międzyresortowe działania koordynacyjne na płaszczyźnie państw członkowskich? — Co oznacza to przede wszystkim dla małych, a zwłaszcza nowych państw członkowskich? Ogólnie należałoby zwrócić uwagę na to, by z racjonalizacji na poziomie Komisji nie wynikły trudności administracyjne dla państw członkowskich, a partnerzy społeczni i inne organizacje reprezentujące społeczeństwo obywatelskie zostali w odpowiedni sposób uwzględnieni w zarządzaniu programem.

2.6.3 EKES wyraża w tej kwestii następujące przekonanie: racjonalizacja nie może doprowadzić do ograniczeń w realizacji programu, szczególnie jeśli chodzi o przejrzystość pracy Komitetu towarzyszącej programowi, jak również o wpływ Państw Członkowskich na procesy decyzyjne i wybór projektów. W każdym razie administracja, osiąganie celów, partycypowanie w projektach, ale również adekwatne monitorowanie i działania następcze ze strony Komisji muszą być zapewnione w odpowiedniej jakości i w istniejącym wymiarze.

^(*) Patrz m.in. opinia EKES z dnia 9.2.2005 w sprawie polityki zatrudnienia: roli EKES po rozszerzeniu UE i w kontekście procesu lizbońskiego (Sprawozdawca: Wolfgang GREIF), punkt 6.8.

2.7 Ułatwienia dla użytkowników końcowych i dostęp do programu

2.7.1 Zdaniem Komisji zaproponowana racjonalizacja powinna poprawić takie aspekty, jak oddziaływanie na zewnątrz, jasność i spójność instrumentów, a tym samym przynieść korzyści użytkownikom końcowym. Standaryzowane procesy i zharmonizowane przepisy wykonawcze mają potencjalnym odbiorcom pomocy finansowej ułatwić procedurę składania wniosków o przyznanie środków pochodzących z różnych sekcji nowego programu. W ten sposób użytkownicy końcowi mają mieć dostęp do wszystkich możliwości w jednym miejscu („one stop shop”), co między innymi ma znaczenie wówczas, gdy dany projekt jest ukierunkowany na osiągnięcie celów kilku sekcji programu.

2.7.2 W przypadku wielu z przytoczonych idei odnoszących się do racjonalizacji i lepszego podziału funduszy trudno jest jednak — bez znajomości konkretnych przepisów wykonawczych — oszacować, jak daleko różne sposoby ustalania celów są zbieżne ze sobą: (a) większa, zcentralizowana struktura programu; (b) „okrojona”, skuteczna administracja na wszystkich poziomach (Komisji, państw członkowskich, projektodawców); (c) wymagania co do sprawozdawczości i bezpieczeństwa finansowo-technicznego; (d) możliwie najprostszy i otwarty dostęp do programu dla wszystkich grup docelowych. Wymaga to aktywnej strategii pod względem zasad wdrażania, tak by można było zapobiec powstaniu przewidywalnych konfliktów celu. Zdaniem Komitetu sukces nowego programu będzie zależał również od tego, czy proklamowane uproszczenie będzie również odczuwalne dla użytkowników. Komitet uważa zatem, iż od wydawanych przepisów wykonawczych (por. „one stop shop”) będzie w dużej mierze zależało, czy postulowane cele uproszczenia i racjonalizacji jako „wartości dodanej dla użytkownika” będą mogły być rzeczywiście osiągnięte.

2.7.3 „Bliskość do obywatela” w ramach wspólnotowego zaangażowania środków będzie można ocenić przede wszystkim w oparciu o potwierdzenie, w jakim stopniu dostęp do programu i projektów jest łatwiejszy dla awizowanych wnioskodawców, względnie w jakim zakresie można przeciwdziałać ograniczeniom w dostępności programu. Z uwagi na nowy zakres programu doświadczenia z innymi programami działań i inicjatywami wspólnotowymi jak i aktualne doświadczenia w zakresie nowych przepisów finansowych Komisji, okazuje się, że: należy podjąć odpowiednie środki, aby przepisy wykonawcze nie działały odstrasżająco na tak zwanych „małych wnioskodawców”. Powstaje tu zatem pytanie: jakie środki „kompensacyjne” należy w związku z powyższym podjąć, aby mimo rosnących wydatków administracyjnych (np. konieczność przedkładania gwarancji bankowych, ocen stanu finansowego przedsiębiorstwa, ocen biegłych rewidentów), program PROGRESS pozostał nie tylko przydatny, lecz także atrakcyjny i odpowiednio dostępny również dla podmiotów, które nie dysponują specjalistami ds. projektów i rozbudowaną infrastrukturą (w zakresie księgowości)?

2.8 Współpraca z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego

2.8.1 W artykule 9 ust. 2. — opis środków dla osiągnięcia celu — w odniesieniu do działań związanych z „wzajemnym uczeniem się, świadomością i upowszechnianiem” podaje się następujące kryteria: „wyraźny wymiar europejski”, „właściwa skala”, „rzeczywista wartość dodana na płaszczyźnie Unii Europejskiej”, jak również ograniczony zakres podmiotów: „organy

(sub)państwowe itd.”. — Podane kryteria są niejasne i pozostawiają duże pole manewru. Komitet zaleca zatem zapewnienie, że ścisłe stosowanie tych kryteriów przy rozpisanie przetargu/składaniu wniosków, nie spowoduje wyraźnego zawężenia na przykład do dużych projektów i tym samym określonych grup docelowych i podmiotów?

2.8.2 W artykule 2 ust. 5. propozycji decyzji wskazuje się na „zwiększanie świadomości grup interesów oraz ogółu obywateli w zakresie polityki UE” jako na ogólny cel programu PROGRESS. Może się to udać tylko wtedy, gdy całe spektrum podmiotów biorących udział w życiu politycznym na poziomie europejskim, krajowym i lokalnym w dziedzinie polityki społecznej będzie mogło nadal rozwijać swoją działalność. W związku z tym Komitet może przyjąć uproszczenie i racjonalizację z zadowoleniem przede wszystkim wówczas, gdy ułatwi to również dostęp wszystkim grup interesów, w szczególności partnerów społecznych oraz innych organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie i nie spowoduje to ograniczenia w dostępie do środków wspólnotowych.

2.8.3 W związku z tym, Komitet wyraża swoje zaniepokojenie, że na liście wyróżnionych podmiotów posiadających dostęp do programu PROGRESS ograniczono się do organizacji pozarządowych działających na poziomie UE. W artykule 10 („Dostęp do programu”) nie jest mowa o organizacjach pozarządowych działających na płaszczyźnie narodowej. Komitet wyraża przekonanie, że choć podmioty funkcjonujące na poziomie unijnym odgrywają istotną rolę, rzetelny dialog, tworzenie sieci powiązań, identyfikacja i rozpowszechnianie dobrych praktyk, podobnie jak wzajemna nauka zaistnieć może przede wszystkim pomiędzy organizacjami dysponującymi odpowiednimi doświadczeniami w określonej dziedzinie, działającymi na płaszczyźnie krajowej, regionalnej bądź lokalnej. Zdaniem Komitetu działania o charakterze transgranicznym oraz możliwość wymiany doświadczeń w ramach Unii Europejskiej są w tym kontekście równie istotne jak formalna współpraca takich podmiotów na poziomie europejskim. Komitet proponowałby zatem przeformułować brzmienie artykułu wnioskowane przez Komisję, tak by znalazł się w nim zapis definiujący podmioty posiadające dostęp do programu po prostu jako organizacje pozarządowe prowadzące działalność w obszarze europejskim.

2.8.4 Komitet zachęca zatem do zawarcia odpowiednich uszczegółowień i uzgodnień w artykułach 2, 9 i 10 projektu decyzji, tak by zagwarantować osiągnięcie jednego z nadrzędnych, podanych przez Komisję celów, a mianowicie współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

3. Podsumowanie

3.1 Ogólnie rzecz biorąc EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji dotyczący programu PROGRESS 2007-2013 i przykłada dużą uwagę do tej inicjatywy zwłaszcza w związku z aktualnymi pracami w zakresie oceny śródkresowej strategii lizbońskiej. W przypadku tego programu ramowego chodzi o jeden z głównych instrumentów wsparcia w obszarze zagadnień społecznych i zatrudnienia, który czasowo wychodzi poza przyjętą już agendę społeczno-polityczną 2006-2010. Już na podstawie wynikających stąd długookresowych ustaleń Komitet zgłasza w niektórych konkretnych punktach zastrzeżenia w odniesieniu do komunikatu Komisji, wymagające dalszych wyjaśnień i doprecyzowania we projekcie decyzji.

3.2 Chodzi tu przede wszystkim o kwestie dotyczące: a) spójności z innymi obszarami polityki Wspólnoty, b) wyposażenia w kapitał i podziału środków, c) szerokiego dostępu i przydatności dla użytkowników końcowych pomimo racjonalizacji na poziomie Komisji, d) przejrzystości i uczestnictwa w komitecie programowym, e) udziału społeczeństwa obywatelskiego;

3.3 EKES ma nadzieję, że w obliczu realizacji celów lizbońskich i w szczególności przewidzianych dla nich ram finansowych rozważania przedstawione dla tych punktów znajdą odzwierciedlenie w dalszym procesie decyzyjnym odnośnie programu PROGRESS.

Bruksela, 6 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie dalszej europejskiej współpracy w zakresie zapewniania jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym

(COM(2004) 642 końcowy — 2004/0239 (COD))

(2005/C 255/14)

Dnia 20 stycznia 2005 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 15 marca 2005 r. Sprawozdawcą był **Mário SOARES**.

Na 416 sesji plenarnej w dniach 6 i 7 kwietnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 6 kwietnia), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 144 do 2, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął niniejszą opinię:

1. Wstęp

1.1 Art. 149 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowi, że „Wspólnota przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między Państwami Członkowskimi oraz, jeśli jest to niezbędne, poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działalności, w pełni szanując odpowiedzialność Państw Członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową.”

1.2 Dnia 24 września 1998 r. Rada Ministrów przyjęła zalecenie w sprawie współpracy europejskiej w zakresie zapewniania jakości w szkolnictwie, które „wzywa Państwa Członkowskie do wspierania lub stworzenia systemów zapewniania jakości i zachęcania instytucji szkolnictwa wyższego oraz właściwych władz do współpracy oraz wymiany doświadczeń”. Do Komisji należeć będzie „wspieranie takiej współpracy oraz sporządzanie sprawozdań na temat wdrażania celów zalecenia na poziomie europejskim, jak i Państw Członkowskich”.

1.3 W sprawozdaniu swym ⁽¹⁾ Komisja odnotowuje istotne postępy poczynione „w tworzeniu systemów zapewniania jakości oraz wspierania współpracy”; podkreśla jednakże, że osiągnięcia te są niewystarczające, wskazując iż „niezbędne jest podjęcie bardziej dalekosiężnych kroków, aby osiągnąć lepsze wyniki w europejskim szkolnictwie wyższym i aby stało się ono bardziej przejrzyste i godną zaufania marką dla naszych własnych obywateli oraz studentów i uczonych z innych kontynentów”.

1.4 We wrześniu 2003 r. europejscy ministrowie edukacji spotkali się w Berlinie w ramach procesu bolońskiego oraz dążenia do stworzenia europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego. Uznali oni, iż systemy zapewniania jakości budowane w oparciu o szereg ważnych elementów — takich jak zewnętrzna lub wewnętrzna ocena programów lub uczelni, uczestnictwo studentów, publikacja wyników oraz udział jednostek międzynarodowych — zostały generalnie wdrożone we wszystkich państwach członkowskich.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM 620 końcowy z 30.9.2004.

1.5 Postanowili wówczas wezwać Europejską Sieć na Rzecz Zapewniania jakości Kształcenia w Szkolnictwie Wyższym (ENQA^(?)) do opracowania uzgodnionego zbioru norm, procedur i wytycznych w zakresie zapewniania jakości oraz zbadania możliwości stworzenia odpowiedniego systemu dokonywania wzajemnych ocen agencji ds. zapewniania jakości i/ lub akredytacji i przekazania na ten temat sprawozdania ministrom za pośrednictwem Grupy Wdrażającej w 2005 r.

1.6 Ministrowie zobowiązali się także udzielić wsparcia w tworzeniu mechanizmów zapewniania jakości na poziomie instytucjonalnym, krajowym i europejskim oraz zwrócili uwagę na potrzebę opracowania wspólnych kryteriów i metodologii w tej dziedzinie. Podkreślili również, iż zgodnie z zasadą niezależności instytucjonalnej, obowiązek zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym spoczywa przede wszystkim na uczelniach, tworząc w ten sposób podstawy prawdziwej odpowiedzialności szkolnictwa wyższego w ramach krajowych systemów zapewniania jakości.

1.7 Ministrowie uzgodnili wreszcie, że od roku 2005 krajowe systemy zapewniania jakości mają obejmować:

- definicję obowiązków właściwych organów lub instytucji,
- ocenę programów lub instytucji, w tym oceny wewnętrzne, kontrole zewnętrzne, uczestnictwo studentów i publikację wyników,
- system akredytacji, certyfikacji lub porównywalne procedury,
- udział jednostek międzynarodowych, współpracę i tworzenie sieci.

1.8 Zgodnie z art. 149 ust. 4 Traktatu, Komisja przedstawiła Radzie i Parlamentowi Europejskiemu omawiany tutaj wniosek dotyczący zalecenia^(?); przedłożyła go także Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu celem opracowania opinii w jego sprawie.

1.9 EKES rozumie uzasadnienie przedstawione przez Komisję tudzież popiera określone zasady dotyczące ustanowienia w szkolnictwie wyższym kultury jakości nauczania oraz jej doskonalenia poprzez instytucjonalizację dobrych praktyk oraz rozwój zarządzania jakością na szczeblu europejskim. Konsekwentne stosowanie metodologii zapewniania jakości jako instrumentu ciągłego ulepszania jakości jest najlepszym sposobem zagwarantowania rzeczywistej wysokiej jakości szkolnictwa wyższego na uczelniach UE, służącym promocji wysokiej jakości kształcenia uniwersyteckiego w poszczególnych państwach członkowskich oraz większej porównywalności krajowych systemów kształcenia.

1.10 EKES ponownie wyraża opinię, iż niezmiernie ważne jest zajęcie się kwestią jakości kształcenia wyższego z perspektywy Wspólnoty; popiera również podejście przyjęte przez Komisję celem realizacji założeń wytyczonych w strategii lizbońskiej, a dokładniej — konkluzji Rady Europejskiej ze spotkania w Barcelonie w marcu 2002 r., zgodnie z którymi

^(?) Sieć ta powstała w roku 2000; zrzesza ona 50 agencji zapewniania jakości i akredytacji z 30 państw europejskich.

^(?) Wniosek ten powstał w konsekwencji oceny efektów zalecenia Rady 98/561/WE z dnia 24 września 1998 r. w sprawie współpracy europejskiej w zakresie zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym.

do roku 2010 europejskie systemy oświaty i szkoleń mają stać się wzorem jakości dla całego świata.

2. Proponowane zalecenia

Wniosek Komisji, opracowany w oparciu o zalecenie z roku 1998, ma przyczynić się w konkretny sposób do osiągnięcia celu, jakim jest wzajemne uznawanie systemów zapewniania jakości i ocen w całej Europie.

2.1 Zalecenie zawiera pięć kroków mających na celu osiągnięcie wzajemnego uznawania; rekomenduje ono państwom członkowskim, aby:

2.1.1 „wymagały od wszystkich instytucji szkolnictwa wyższego działających na ich terenie wprowadzenia lub opracowania rygorystycznych wewnętrznych mechanizmów zapewniania jakości;

2.1.2 wymagały od wszystkich agencji ds. zapewniania jakości i akredytacji działających na ich terenie niezależności w ocenach i stosowania elementów zapewniania jakości określonych w zaleceniu Rady z września 1998 r. i stosowania wspólnego zbioru norm, procedur oraz wytycznych dla celów przeprowadzenia ocen;

2.1.3 zachęcały agencje ds. zapewniania jakości i akredytacji oraz organizacje reprezentujące szkolnictwo wyższe do założenia europejskiego rejestru agencji ds. zapewniania jakości i akredytacji, zgodnie z opisem w Załączniku, oraz zdefiniowania warunków rejestracji;

2.1.4 umożliwiały instytucjom szkolnictwa wyższego działającym na ich terenie dokonanie wyboru agencji ds. zapewniania jakości lub akredytacji znajdującej się w rejestrze, która będzie w stanie sprostać ich potrzebom i odpowiada ich profilowi;

2.1.5 akceptowały oceny dokonywane przez wszystkie agencje ds. zapewniania jakości i akredytacji wymienione w europejskim rejestrze, jako podstawę do podejmowania decyzji w sprawie licencjonowania i finansowania instytucji szkolnictwa wyższego, jak również kwalifikowania się studentów do otrzymania stypendiów i kredytów”.

2.2 We wniosku wzywa się Komisję do:

— „kontynuowania w ścisłej współpracy z Państwami Członkowskimi, wspierania współpracy pomiędzy instytucjami szkolnictwa wyższego, agencjami ds. zapewniania jakości i akredytacji, właściwymi władzami i innymi urzędami/organami działającymi na tym polu;

— przedstawiania co trzy lata sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów w sprawie postępu w rozwoju systemów zapewniania jakości w różnych Państwach Członkowskich oraz w zakresie współpracy na poziomie europejskim, łącznie z postępem osiągniętym w realizacji powyższych celów”.

3. Uwagi EKES-u

3.1 Uwagi ogólne

3.1.1 Wymóg zapewnienia wysokiej jakości oświaty i kształcenia ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów strategii lizbońskiej. W związku z tym EKES ponownie podkreśla znaczenie zwiększenia mobilności studentów oraz pracowników dla tworzenia europejskiego społeczeństwa opartego na wiedzy. Mobilność ta może być kluczowym czynnikiem budowy ogólnoeuropejskiego rynku pracy oraz bardziej konkurencyjnego społeczeństwa opartego na wiedzy.

3.1.2 Wnioskowane zalecenie ma podobną wymowę, jako że dla osiągnięcia w pełni wspomnianej mobilności konieczne jest wzajemne uznawanie kwalifikacji i dyplomów, co z kolei wymaga w całej Europie zapewnienia efektywnych i spójnych mechanizmów, obejmujących wszystkie zainteresowane strony. Szczególnie istotne jest tutaj opracowanie właściwych metod oceny jakości oraz akredytacji szkolnictwa wyższego w Europie.

3.1.3 EKES sądzi jednak, iż takie mechanizmy oceny, które są niewątpliwie ważne dla podniesienia jakości szkolnictwa wyższego oraz zapewnienia jego wiarygodności, nie mogą nazbyt zależeć od bieżących potrzeb rynkowych, ponieważ cele szkolnictwa wyższego mają charakter długofalowy — by wspomnieć choćby o badaniach podstawowych.

3.1.4 Ponadto EKES podkreśla, że finansowanie szkolnictwa wyższego jest nadal kluczowym czynnikiem determinującym realizację zasadniczych celów, o których tutaj mowa. Niewłaściwe byłoby uniemożliwienie placówkom szkolnictwa wyższego dostępu do lepszych agencji oceny jakości i akredytacji z powodu ograniczeń finansowych.

3.1.5 Obecna inicjatywa Komisji zawarta w proponowanym zaleceniu Rady jest zgodna ze stanowiskiem przyjętym przez Komitet w opinii z roku 1997⁽⁴⁾; Komitet stwierdził w niej m.in., że:

- konieczne jest podjęcie stanowczych kroków w kierunku przyjęcia systemów zapewniania jakości, obejmujących metody oceny nadające się do ujednoczenia oraz do stosowania przez wszystkich, którzy dobrowolnie zgodzą się na ocenę, traktując ją jako system służący doskonaleniu jakości, a nie jako wymóg narzucony z zewnątrz;
- zasada niezależności wyższych uczelni nie podlega dyskusji. Jednakże ważne jest dla obywateli, by wiedzieli, które placówki edukacyjne w Europie wprowadziły w swych strukturach ocenę jako metodę systematycznego zapewniania jakości oraz które instytucje stosują standardowe metody oceny jakości;
- niezależnie od umożliwienia każdemu państwu członkowskiemu i uczelni stosowania własnych kryteriów, Komisja powinna jednocześnie zachęcać do wdrażania wspólnych kryteriów, na podstawie których można będzie ocenić poziom jakości nauczania w skali Wspólnoty.

⁽⁴⁾ Opinia EKES w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Rady w sprawie współpracy europejskiej w zakresie zapewnienia jakości w szkolnictwie wyższym COM(97) 159 końcowy - 97/0121 (SYN) - Dz.U. C 19 z 20.1.1998 (brak wersji polskiej - przyp. tłum.).

3.1.6 EKES świadomy jest potrzeby informowania młodych Europejczyków oraz społeczeństwa w ogóle o jakości różnych placówek szkolnictwa wyższego.

Jednakże normy i kryteria stosowane przy ocenie czy też akredytacji uczelni europejskich muszą służyć za punkty odniesienia celem zwiększenia przejrzystości i ułatwienia porównań w skali europejskiej, sprzyjając jednocześnie różnorodności instytucji oraz ich dostosowywaniu się do potrzeb dzisiejszego społeczeństwa, a nie za narzędzie harmonizacji przepisów państw członkowskich, o której Traktat o Unii celowo nie wspomina.

3.1.7 W społeczeństwie opartym na wiedzy, która ma być podstawą stworzenia najbardziej zaawansowanego pod względem gospodarczym, społecznym, technologicznym i kulturalnym obszaru na świecie, systemy zapewniania jakości oraz procesy gwarantujące globalną jakość są niezbędnym warunkiem postępu i doskonalenia usług świadczonych klientom i użytkownikom.

Dlatego też państwa członkowskie powinny zapewnić wyższym uczelniom odpowiednie środki umożliwiające stworzenie procedur oceny jakości celem ulepszenia edukacji jako produktu. Ponadto należałoby wzmocnić powiązania między uczelniami a społeczeństwem, tak by młodzi ludzie z wyższym wykształceniem mieli łatwiejszy dostęp do rynku pracy, co wymaga większego zaangażowania partnerów społecznych w systemy zapewniania jakości szkolnictwa wyższego oraz lepszej znajomości przyszłych potrzeb rynku pracy.

3.1.8 EKES ponownie podkreśla znaczenie dwóch kluczowych zasad, bez których nie sposób osiągnąć celów w zakresie wzajemnego uznawania; powinny one zostać wyraźnie wymienione w tekście zalecenia dla państw członkowskich:

- systemów zapewniania jakości nie należy narzucać z zewnątrz; muszą być one przyjęte przez zainteresowane strony, w szczególności wykładowców i władze uczelni, a celem ich musi być doskonalenie jakości szkolnictwa wyższego w państwach członkowskich;
- wyższe uczelnie muszą mieć dostęp do środków potrzebnych do sfinansowania struktur promocji, wsparcia i wdrażania metod i technik zapewniania jakości, zwłaszcza wobec konieczności zaangażowania w ten proces osób nauczających.

3.2 Uwagi szczegółowe

3.2.1 EKES podziela pogląd, iż kryteria oraz normy stosowane w każdej uczelni celem stworzenia metod wewnętrznej oceny jakości muszą być mocno ugruntowane w strukturach, w ramach których działa dana instytucja.

Zasadnicze elementy umożliwiające systematyczne wprowadzanie usprawnień opierać się muszą na wspomnianych wewnętrznych mechanizmach zapewniania jakości, przy wykorzystaniu efektów kształcenia i nabytych kompetencji. Usprawnienia takie muszą przede wszystkim odzwierciedlać zmieniające się potrzeby społeczeństwa określone przez panele z udziałem zainteresowanych (wykładowców, specjalistów w danych branżach, absolwentów, ekspertów w określonych dziedzinach, studentów oraz partnerów społecznych).

3.2.2 EKES z zadowoleniem odnosi się do propozycji stworzenia podręcznika ENQA na temat procedur zapewniania jakości, zawierającego szereg powszechnie przyjętych modeli lub protokołów opracowanych w oparciu o sprawdzone praktyki państw członkowskich. Podręcznik ten jednakże powinien maksymalnie skoncentrować się na propagowaniu zapewniania jakości na tych wyższych uczelniach, które jeszcze nie przyjęły takich praktyk, oraz zachęcaniu do ich szerszego stosowania w instytucjach już działających zgodnie z nimi.

Komitet zgadza się także z Komisją co do potrzeby określenia zasad zapewniania jakości na szczeblu ogólnoeuropejskim, w szczególności — niezależności uniwersytetów, odpowiedzialności wobec społeczeństwa oraz niezależności zewnętrznych agencji zajmujących się oceną oraz/lub akredytacją, jak również proporcjonalności i sprawiedliwości; są to zasady, które należałoby umieścić w podręczniku ENQA, a wszystkie strony powinny być w stanie im się podporządkować.

3.2.3 EKES uważa, iż istotne znaczenie ma zagwarantowanie, że agencje zewnętrzne przeprowadzające oceny zewnętrzne placówek kształcenia wyższego spełniać będą wysokie standardy niezależności i profesjonalizmu.

Należy jednak uściślić, co oznacza tutaj niezależność, oraz czy agencje takie powinny być organizacjami dochodowymi, lub też nie. Podstawową sprawą jest zapewnienie, że takie agencje są naprawdę niezależne od organizacji podlegających ocenie, co prowadzi do drugiej kwestii, a mianowicie, czy powinny być one nastawione na zysk, czy też nie. Oczywiście jest, że tego typu agencje powinny dysponować środkami na wykonywanie swojej działalności (w tym również pochodzącymi z odpłatnego świadczenia usług), jeżeli jednak miałyby one funkcjonować bardziej w charakterze przedsiębiorstwa, wykonując działalność wyraźnie zorientowaną na zysk, mogłoby to narazić na ryzyko ich niezależność.

3.2.4 Stworzenie europejskiego rejestru agencji ds. zapewniania jakości i akredytacji jest interesującą, opracowaną w drodze konsensusu koncepcją, jednakże zalecenie nie precyzuje w sposób zadowalający kwestii mechanizmów prowadzenia tego rejestru, które przecież wiążą się ściśle z oceną i zapewnieniem jakości samych agencji przeprowadzających ocenę jakości placówek szkolnictwa wyższego i od których w ostatecznym rozrachunku zależy akceptowanie i uznawanie kwalifikacji w Europie i poza nią.

3.2.4.1 EKES zaleca Komisji rozważenie możliwości zawarcia w rejestrze rubryk, które umożliwią wyróżnienie z jednej strony akredytacji ustanawiających wspólne europejskie podstawy w głównych dziedzinach zawodowych, z drugiej zaś — systemy kontroli jakości lub akredytacji obowiązujące w wysoko specjalistycznych lub szczególnych dziedzinach.

3.2.5 EKES pozytywnie odnosi się do koncepcji zwiększenia zakresu odpowiedzialności wyższych uczelni poprzez pozostawienie im swobody wyboru agencji zapewniania jakości lub akredytacji odpowiadającej ich potrzebom i profilowi — pod warunkiem, że agencja taka figurować będzie w rejestrze europejskim i zostanie uznana przez uczestniczące w nim państwa za niezależną, godną zaufania i reprezentującą wysoką jakość.

Możliwość opracowania przez uczelnie własnych strategii akredytacyjnych, odpowiadających ich profilowi zawodowemu i ich celom, nie powinna jednak prowadzić do sytuacji, w której klasyfikacja instytucji zależy od jakości wybranych agencji.

EKES przestrzega wszystkie zainteresowane strony przed istniejącym zagrożeniem, że zróżnicowanie poziomu jakości agencji ds. zapewniania jakości i akredytacji będzie wpływać na jakość samej oceny, a przez to doprowadzi do rozwarstwienia klasyfikacji instytucji kształcenia wyższego.

3.2.6 EKES uważa za istotne powiązanie obecnych krajowych systemów akredytacji jakości z europejskimi rozwiązaniami w zakresie akredytacji.

Ze organizację krajowych systemów zapewniania jakości i akredytacji odpowiadają bowiem państwa członkowskie; one też muszą decydować na ich podstawie o udzieleniu bądź nie licencji oraz o przyznaniu uczelniom finansowania. Jednakże kompetencje państw członkowskich powinny być spójne z europejskimi procedurami akredytacyjnymi celem usprawnienia wzajemnego uznawania kwalifikacji i dyplomów.

Kryteria akredytacyjne lub certyfikacja przez państwa spoza UE powinny stanowić narzędzie służące promocji wizerunku tych instytucji, które nie byłoby finansowane przez państwo.

Mimo że te alternatywne rozwiązania nie są identyczne pod względem zakresu decyzji i odpowiedzialności państw członkowskich w kwestii zapewnienia wysokiej jakości szkolnictwa, EKES pozytywnie odnosi się do faktu, że Komisja „wspiera fazę tworzenia oraz testowania ponadnarodowych ocen i akredytacji jednolitych i łączonych programów studiów”, wraz z ustanowieniem „europejskiej akredytacji w dziedzinach takich jak medycyna czy technika”, co mogłoby stanowić kluczowy krok w kierunku znalezienia rozwiązania dla często podnoszonego problemu „wzajemnego uznawania”.

3.2.7 Jedną z zasad, na której zalecenie opiera systemy zapewniania jakości, jest zaangażowanie wszystkich właściwych stron.

EKES uważa, że podmioty społeczno-gospodarcze mogą w tym zakresie wnieść istotny wkład, uwzględnivszy ich doświadczenia, które mogłyby okazać się niezwykle cenne w aspekcie metodycznym. Organizacje pracodawców i pracowników, jako rzecznicy interesów rynku pracy, a także inne strony, których bezpośrednio dotyczy ta kwestia, muszą być w stanie odgrywać istotną rolę w całym procesie systematycznego doskonalenia jakości szkolnictwa wyższego w Europie.

Bruksela, 6 kwietnia 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 utworzenia europejskiego ugrupowania współpracy transgranicznej (EUWT)

COM(2004) 496 końcowy — 2004/0168 (COD)

(2005/C 255/15)

Dnia 8 listopada 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. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac na ten temat, przyjęła swoją opinię 18 marca 2005 r. Sprawozdawcą był **Michel NOLLET**.

Na 416. sesji plenarnej w dniach 6-7 kwietnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 6 kwietnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 118 do 2, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Dzień 1 maja 2004 r. otworzył nową kartę w historii Europy.

1.2 Po długim okresie przygotowań, dziesięć nowych krajów dołączyło do piętnastu członków Unii Europejskiej. Stwarza to nowe możliwości i perspektywy rozwoju. Aby zyskać na skuteczności, instytucje Unii powinny być jak najbliżej obywateli, życia społeczności lokalnych i regionalnych oraz życia wspólnoty. Wymaga to zwrócenia większej uwagi na jakość ustawodawstwa wspólnotowego.

1.3 Ustanowienie nowego instrumentu prawnego współpracy transgranicznej nabiera w związku z tym priorytetowego charakteru w ramach pogłębiania tego dialogu, stając się nowym wyzwaniem, któremu należy stawić czoła.

1.4 Dnia 14 lipca 2004 r. Komisja przyjęła projekty pięciu nowych rozporządzeń dotyczących uaktualnienia funduszy i instrumentów strukturalnych na okres 2007-2013, wśród których znajduje się projekt nowego rozporządzenia ustanawiającego europejskie ugrupowanie współpracy transgranicznej (EUWT).

1.5 Dla Komisji EUWT stanowi pragmatyczną odpowiedź na zapotrzebowanie ze strony państw członkowskich. Proponuje ona fakultatywny i opcjonalny instrument w celu wprowadzenia w życie struktury zarządzania transgranicznego.

1.6 Zdaniem Komisji projekt nie podważa kompetencji zastrzeżonych dla państw członkowskich. To państwa są odpowiedzialne za wykorzystanie funduszy strukturalnych.

1.7 Komisja rozmyślnie nie chciała wchodzić w szczegóły konwencji. Pozostawia ona podmiotom prawo należytego przygotowania swoich własnych statutów.

1.8 Komisja uważa, że państwa członkowskie mogą pójść dalej. EUWT ma charakter fakultatywny.

1.9 Komisja (w momencie redagowania niniejszego projektu opinii) ma jeszcze przekazać EKES notę uzupełniającą dotyczącą aspektów prawnych.

1.10 Komisja celowo nie próbowała przy użyciu tego instrumentu (EUWT) regulować innych aspektów fiskalnych. EUWT wybierze system podatkowy wybranego przez siebie państwa członkowskiego.

1.11 Komisja nie dąży do harmonizacji i potwierdza w ten sposób, że nie chciała redagować bardziej szczegółowego rozporządzenia. *Co prawda problem harmonizacji podatkowej nie został poruszony w dyskusji grupy roboczej EKES; takie stanowisko Komisji nie odpowiada jednak na potrzebę uproszczenia zarządzania.*

1.12 Komisja nie zamierza zastępować państw członkowskich; podkreśla więc, że EUWT jest i pozostanie instrumentem o charakterze pomocniczym.

1.13 Komisja na podstawie swojego doświadczenia uważa, że niemożliwe jest sporządzenie modelu szczegółowego.

1.14 Zdaniem Komisji, organizacje pozarządowe nie mają uprawnień władzy publicznej.

1.15 Komisja przewidziała więc ramy minimalne. Tytułem przykładu, uniwersytety mogą być beneficjentami.

1.16 Komisja potwierdza, że można korzystać z funduszy strukturalnych, nie powołując EUWT.

1.17 Komisja uważa, że dużą zaletą projektowanego rozporządzenia dotyczącego ustanowienia europejskiego ugrupowania współpracy transgranicznej EUWT będzie możliwość jego stosowania od 2007 r., bez oczekiwania na ewentualne zmiany ustawodawcze w państwach członkowskich.

1.18 Dnia 18 listopada 2004 r. Komitet Regionów wydał zasadniczo pozytywną opinię, sugerując jednak kilka poprawek. Komitet Regionów proponuje między innymi zmianę nazwy nowego instrumentu prawnego przez zastąpienie nazwy Europejskie Ugrupowanie Współpracy Transgranicznej (EUWT) nazwą Europejskie Stowarzyszenie Współpracy Transeuropejskiej (ESWT). Zdaniem Komitetu Regionów, zaletą tej nowej nazwy byłoby umożliwienie wykorzystania tego instrumentu prawnego do współpracy ponadnarodowej, międzyregionalnej w rozumieniu artykułu 1 projektowanego rozporządzenia.

2. Uwagi ogólne

2.1 EKES zapoznał się z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie ustanowienia europejskiego ugrupowania współpracy transgranicznej (lub europejskiego stowarzyszenia współpracy transeuropejskiej (ESWT) — jak to proponuje Komitet Regionów).

2.2 EKES zasadniczo popiera projektowane rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące ustanowienia europejskiego ugrupowania współpracy transgranicznej (EUWT) oraz cele, jakim ma ono służyć.

2.3 EKES przyjmuje do wiadomości argumentację Komisji, a w szczególności nieobowiązkowy charakter EUWT.

2.3.1 EUWT może ułatwić współpracę transgraniczną, na przykład w dziedzinie przepływów finansowych.

2.3.2 EUWT może dotyczyć różnych partnerów w wielu krajach. Uwzględniając w szczególności zwiększenie się liczby granic lądowych i morskich Wspólnoty w związku z jej rozszerzeniem, konieczne jest ułatwianie umacniania współpracy międzyregionalnej we Wspólnocie.

2.3.3 EUWT nie ma charakteru ograniczającego i nie stanowi przeszkody dla bardziej rozbudowanych porozumień. EUWT nie zastępuje euroregionu.

2.4 EKES popiera inicjatywę Komisji dotyczącą nowego instrumentu prawnego mającego ułatwić współpracę. Te dodatkowe rozporządzenia mają na celu ułatwianie rzeczywistej współpracy, ale brakuje bardziej wyraźnego postanowienia dotyczącego udziału partnerów społecznych oraz innych zainteresowanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w monitoringu.

2.5 Ponadto podstawa prawna tego przepisu jest niejasna. Należałoby jasno określić związki pomiędzy EFRR (art. 18) i EUWT, w szczególności w przypadku gdy państwa członkowskie nadają EUWT uprawnienia w zakresie zarządzania.

2.6 EKES pragnie również zbadać, czy wymogi programowania zarządzania, kontroli i realizacji umożliwiają państwom członkowskim skuteczną współpracę i wyciągnięcie wniosków z doświadczeń programów Interreg. Opracowane procedury programowania i dokumentowania (aby rozpocząć działalność w latach 2007-2013) powinny zostać wykorzystane w celu zwiększenia udziału obywateli i partnerów społecznych oraz innych zainteresowanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Postanowienia wykonawcze dotyczące podawania programów operacyjnych do publicznej wiadomości (art. 12/6 d) powinny więc zostać zredagowane w terminie.

2.7 EKES uważa, że EUWT może być z pewnością interesującym narzędziem współpracy transgranicznej i rozwiązaniem wielu problemów krajowych.

2.8 EKES ma jednak pewne wątpliwości dotyczące uznania EUWT, w przypadku procedur finansowych i krajowych organów zarządzających.

2.9 Fundusze strukturalne są uznawane za narzędzie umożliwiające inicjatorom rozwoju kształtowanie i wdrażanie strategii rozwoju z jak najszerszym udziałem obywateli. Podmioty gospodarcze i społeczne, lokalne i regionalne, uznawane są za siłę napędową rozwoju. Dobrze byłoby, aby zostały one w wyraźny sposób uwzględnione w tworzeniu EUWT.

2.10 EKES uważa współpracę transgraniczną za współpracę o zasadniczym znaczeniu. Chociaż EUWT ma charakter fakultatywny, Komisja powinna zaproponować zainteresowanym podmiotom jakiś konkretny model. Przy czym model ten nie powinien stanowić dodatkowego ograniczenia narzuconego przyszłym EUWT, ale powinien on być wzorem dobrej praktyki, ułatwiającym tworzenie EUWT.

2.11 EKES podkreśla, iż w projektowanym rozporządzeniu nie uregulowano kluczowej kwestii, jaką jest zarządzanie finansowe. W rozporządzeniu dotyczącym EUWT powinny być jasno potraktowane aspekty zarządzania funduszami europejskimi.

2.12 Jasne przedstawienie nie oznacza zakwestionowania zasad już ustalonych w dziedzinie odpowiedzialności finansowej państw członkowskich. Skoro jednak celem EUWT jest uproszczenie, należy zaproponować bardziej elastyczne procedury w dziedzinie uzasadniania i zarządzania rozliczeniami finansowymi.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 W trosce o jasność EKES proponuje Komisji następujące poprawki:

3.1.1 Artykuł pierwszy ustęp 3:

Celem EUWT jest ułatwianie i promowanie współpracy transgranicznej państw członkowskich oraz społeczności regionalnych i lokalnych **DODAC** oraz podmiotów gospodarczych i społecznych i innych zainteresowanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w celu zwiększenia spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej.

3.1.2 Artykuł 2:

EUWT może składać się z państw członkowskich oraz społeczności regionalnych i lokalnych lub innych lokalnych organizmów publicznych **DODAC**: oraz podmiotów gospodarczych i społecznych i innych zainteresowanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, dalej zwanych „członkami”.

3.1.3 Artykuł 4 ustęp 5:

Konwencja wskazuje stosowane prawo, które reguluje jej interpretację i stosowanie. **DODAC**: przy poszanowaniu rozporządzeń europejskich i dwustronnych umów podatkowych

pomiędzy państwami członkowskimi, w oczekiwaniu na europejską harmonizację podatkową.

Komisja powinna to sprecyzować.

3.1.4 Artykuł 5:

DODAC: w zarządzaniu pracownikami należy uwzględnić, jak najściślej, poszanowanie miejsca (lub miejsc) działalności oraz przestrzeganie rozporządzeń europejskich i odpowiedniego ustawodawstwa socjalnego i podatkowego.

4. Wnioski

4.1 EKES jest zdania, że EUWT jest instrumentem niezbędnym i że dla właściwej komunikacji i zrozumienia byłoby wskazane, aby Komisja zaproponowała wzorcowe rozwiązania techniczne i prawne. Wskazane byłoby odróżnienie dwóch podstawowych pojęć: aspektów prawnych z jednej strony i strategicznych z drugiej.

4.2 EKES opowiada się za dążeniem do rzeczywistej spójności, która umożliwi przezwyciężenie dużych trudności, na jakie trafiają państwa członkowskie oraz władze regionalne i lokalne w realizacji współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej oraz w zarządzaniu nią wobec różnorodności praw i procedur krajowych.

Bruksela, 6 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady dotyczącego postanowień ogólnych w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności

COM(2004) 492 końcowy -2004/0163 (AVC)

(2005/C 255/16)

Dnia 21 grudnia 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. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, sporządziła swą opinię 18 marca 2005 r. (sprawozdawca: **Henri MALOSSE**).

Na 416 sesji plenarnej w dniach 6 i 7 kwietnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 6 kwietnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 126 do 3, przy 7 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Preambuła

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny opowiadał się wielokrotnie i z całą mocą za europejską polityką „spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”, jak to zostało sformułowane w Traktacie konstytucyjnym. W swojej opinii w sprawie perspektyw finansowych na lata 2007-2013⁽¹⁾, EKES potwierdza to poparcie i w szczególności domaga się przeznaczenia większych środków budżetowych na politykę strukturalną i fundusz spójności, przede wszystkim w celu uwzględnienia wpływu nowych i przyszłych państw członkowskich bez karania mniej uprzywilejowanych państw i regionów Europy piętnastu.

1.2 Omawiany tu wniosek określa ducha i ramy programu, który mógłby być realizowany w okresie 2007-2013. Pojawia się on w połowie okresu realizacji obecnego ciągu programów związanych z funduszami strukturalnymi, którego efekty nie zostały jeszcze w pełni poznane i ocenione ani przeanalizowane, szczególnie zaś dotyczy to przeprowadzania działań strukturalnych w nowych państwach członkowskich.

1.2.1 W tych warunkach stanowi on ogólne ramy techniczno-finansowe, w których podstawowe zasady wydają się określone, lecz których szczegółowe warunki zastosowania oraz implikacje budżetowe muszą jeszcze być przedmiotem poważnych dyskusji, zwłaszcza pomiędzy państwami członkowskimi. Trzeba również podkreślić, że w okresie 2007-2013 dojdzie jeszcze do rozszerzenia Unii, szczególnie w 2007 r. o dwa państwa, Bułgarię i Rumunię, które z racji swojej sytuacji gospodarczej i społecznej powinny w pełni korzystać z polityki spójności.

1.3 W swoim wniosku Komisja wyraża pragnienie utrzymania kluczowych zasad polityki spójności, tj. programowania, partnerstwa, współfinansowania i ewaluacji, ale obwieszcza też zamiar wprowadzenia większej delegacji odpowiedzialności na państwa członkowskie i organy lokalne, uproszczenia procedury i wprowadzenia „jasnych i bardziej rygorystycznych” mechanizmów monitorowania.

⁽¹⁾ Dz.U. C 74, z 23.03.05 r., str. 32.

1.4 Co się tyczy konkretnie przyszłości polityki spójności, EKES przez ostatnie cztery lata sformułował ponad 70 propozycji zawartych w przynajmniej 12 opiniach⁽²⁾. Komisja zwróciła się z wnioskiem o opinię rozpoznawczą w sprawie wdrażania partnerstwa⁽³⁾; także prezydencja Rady w 2003 r. wystąpiła o opinię EKES⁽⁴⁾, mając na uwadze przygotowania do nieformalnego posiedzenia Rady Ministrów właściwych do spraw polityki spójności, które miało miejsce w Rzymie 20 października 2003 r. W swoich licznych opiniach EKES sformułował — często bardzo nowatorskie — propozycje mające na celu poprawę funkcjonowania polityki spójności.

1.5 Ogólny bilans dalszych losów propozycji EKES w Komisji Europejskiej wypada raczej pozytywnie, jeśli pominąć kluczową kwestię partnerstwa. Komisja uwzględniła większość propozycji EKES (39 z ogólnej liczby 70 konkretnych propozycji) i zmieniła zasady polityki spójności w duchu propozycji

⁽²⁾ „Europejska polityka współpracy transgranicznej i doświadczenia z programu INTERREG”, Dz. U. C 155 z 29.05.01; str. 12 ; „Drugi Raport o Spójności”, Dz. U. C 193 z 07.08.01, str. 70; „Przyszłość polityki spójności w perspektywie rozszerzenia Unii i dążenia do Gospodarki opartej na wiedzy”, Dz. U. C 241 z 07.10.02, str. 66; „Strategia przyszłości regionów ultraperyferyjnych Unii Europejskiej”, Dz.U. C 221 z 17.09.02, str. 37; „Przyszłość terenów górskich”, Dz.U. C 61 z 14.03.2003, str. 113; „Wkład polityk wspólnotowych w spójność gospodarczą i społeczną”, Dz.U. C 10 z 14.01.2004, str. 92; „Fundusz URBAN 2000-2006”, Dz.U. C 133 z 06.06.2003, str. 53; „Drugi Raport o Spójności”, Dz. U. C 234 z 30.09.03, str. 45; Opinia EKES w sprawie partnerstwa na rzecz wdrażania funduszy strukturalnych, Dz.U. nr C 10 z 14.01.04, str. 21. Opinia rozpoznawcza EKES w sprawie: Spójność gospodarcza i społeczna: konkurencyjność regionów, sprawowanie rządów i współpraca, Dz.U. C 10 z 14.01.04, str. 88. Opinia z inicjatywy własnej EKES w sprawie: Obszary metropolitalne: konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy, Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 101. „Trzeci raport o spójności gospodarczej i społecznej – nowe partnerstwo dla spójności: zbieżność, konkurencyjność, współpraca”, Dz. U. C 302 z dn. 7.12.2004, str. 147.

⁽³⁾ Opinia EKES w sprawie partnerstwa na rzecz wdrażania funduszy strukturalnych, Dz.U. nr C 10 z 14.1.2004, str. 21.

⁽⁴⁾ Opinia rozpoznawcza EKES w sprawie: Spójność gospodarcza i społeczna: konkurencyjność regionów, sprawowanie rządów i współpraca, Dz.U. C 10 z 14.1.04, str. 88.

Komitetu (8 przypadków). Oznacza to, że Komisja zastosowała się do znacznej większości propozycji EKES (47 przypadków z 72 ogółem).

2. Polityka spójności wobec wyzwania rozszerzenia

2.1 Powstanie potężnego bloku państw

2.1.1 Unia powiększona o 10 nowych państw zajmuje trzecie miejsce na świecie pod względem liczby ludności z 455 milionami mieszkańców, daleko za Chinami i Indiami, ale przed Stanami Zjednoczonymi z 300 milionami mieszkańców czy Rosją i jej 140 milionami ludzi. Przy PKB wynoszącym 10 bilionów Euro, UE dysponuje jedną trzecią bogactwa i jedną piątą wymiany handlowej świata, zyskując w ten sposób status potencjalnego mocarstwa we współczesnym kontekście globalnym.

2.1.2 Chociaż są słabiej rozwinięte niż obecne państwa członkowskie, nowe państwa wnoszą dynamikę gospodarczą (średnio 3,6 % wzrostu w 10 nowych państwach wobec 0,4 % w 2003 r. dla Europy 15), co może tylko przynieść głębokie i korzystne zmiany dla ogólnej koniunktury i dynamiki w UE.

2.2 W obliczu nowych wyzwań

2.2.1 Jak to ma miejsce w przypadku każdej wielkiej zmiany, także nowy wymiar Europy na pewno wymagać będzie dostosowania instytucji, polityki i budżetu. Cztery dotychczasowe rozszerzenia UE -1973 (Zjednoczone Królestwo, Irlandia, Dania), 1981/1986 (Grecja, Hiszpania, Portugalia), 1989 (zjednoczenie Niemiec), 1995 (Szwecja, Finlandia, Austria) — również pociągnęły za sobą wymagania poważnych adaptacji.

2.2.2 Obecne rozszerzenie, wyjątkowe pod względem liczby państw przystępujących oraz niskiego poziomu ich rozwoju gospodarczego, stawia przed UE szereg konkretnych problemów.

2.3 Dynamiczne granice

Fakt, że pod znakiem zapytania stanęły punkty odniesienia UE w sensie geograficznym, kulturowym, religijnym i historycznym, nie pozwala już na ustalanie bezdyskusyjnych i nienaruszalnych granic Europy. Przystąpienie nowych członków zostało już zaplanowane (Rumunia, Bułgaria) lub też trwa nad nim dyskusja (Turcja, Chorwacja), a można jeszcze przewidywać nowe wnioski o członkostwo. Taka dynamika na pewno wzmocni zapotrzebowanie na większą spójność przy poszanowaniu tożsamości.

2.4 Różnice poziomów rozwoju gospodarczego

2.4.1 10 państw przystępujących w 2004 r. charakteryzuje się średnim dochodem na głowę mieszkańca na poziomie 76 % obecnej średniej wspólnotowej dla 15 państw zważonej siłą nabywczą. Obecne opóźnienie dwóch państw (Bułgaria i Rumunia), których przestąpienie przewidziano na 2007 r., jest nawet większe, gdyż oba państwa mieszczą się poniżej 30 % średniej wspólnotowej. Niezbędne jest zatem, by Unia Europejska uwzględniła tę sytuację przy opracowywaniu budżetu, a szczególnie w dyskusji na temat uchwalenia perspektyw finansowych 2007-2013.

2.4.2 Nowa formuła funduszu musi łączyć w sobie powyżej opisane wymogi oraz wyposażać Komisję w instrumenty zrównoważonej polityki finansowej UE i państw członkowskich. Pułap 4 % PKB ograniczający łączny dostęp do funduszy wspólnotowych jawi się w tym świetle jako warunek zarówno efektywności gospodarczej, jak i równości. Jednak integracja nowych państw członkowskich nie spowoduje, że znikną różnice stopnia rozwoju, które istniały w dawnej UE 15. Dlatego też polityka spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej obejmować musi całą Unię oraz dysponować koniecznymi do osiągnięcia tego celu środkami.

2.5 Zróżnicowany bilans

2.5.1 Unijne środki odegrały niezaprzeczalną rolę w zmniejszeniu różnic między państwami. Jednak to ogólnie pozytywne oddziaływanie nie powinno przesłonić wielu niedociągnięć; analiza warunków wdrażania polityki spójności przemawia za głębokimi reformami:

— cel 1 przyczynił się w znacznym stopniu do zredukowania rozbieżności między państwami członkowskimi oraz między regionami, nawet jeśli brak przekonujących rezultatów w niwelowaniu różnic w obrębie niektórych dużych państw Unii dowodzi istnienia trudności z pomyślną realizacją polityki spójności terytorialnej w skali ogólnej. Zresztą to zarówno efekty polityki makroekonomicznej, jak i interwencje strukturalne doprowadziły do zmniejszenia różnic między państwami. Jeśli chodzi o rozbieżności między regionami, gdzie działania strukturalne mają wpływ decydujący, można stwierdzić, że interwencje unijne nie zawsze odnoszą się do działań o kluczowym znaczeniu, które miałyby prawdziwy efekt dźwigni. Za zasadniczy powód tej względnej porażki często uznaje się brak praktyki konsultacji oraz skutecznego włączenia przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Kwestia ta ma tym większe znaczenie, że owe braki są jeszcze bardziej widoczne w nowych państwach członkowskich;

— zaletą celu 2 było jego oddziaływanie w wielu regionach europejskich, co zapewniało Unii dużą zauważalność oraz dość ściśle partnerstwo z siłami gospodarczymi i społecznymi, które jednak różniło się w zależności od państwa członkowskiego. Cel 2 wszakże poddawany był krytyce zwłaszcza z uwagi na skromne środki nań przeznaczone;

- cel 3 często był wykorzystywany do współfinansowania krajowych środków działania pozbawionych wartości dodanej i zauważalności w skali europejskiej;
- programy inicjatyw wspólnotowych oraz działania innowacyjne, dzięki tworzeniu sieci oraz zapewnianiu pomocy technicznej, mogły wykazać rzeczywistą wartość dodaną, mimo nadmiernie rozbudowanych procedur biurokratycznych;
- uznaje się, że fundusz spójności, powiązany ze środkami celu 1, odgrywał rolę często decydującą w finansowaniu poważnych inwestycji.

2.6 Bilans, który przemawia za ambitną reformą polityki spójności

2.6.1 Z powyższego opisu wynika, że wpływ gospodarczy funduszy strukturalnych cechuje się dużym zróżnicowaniem w zależności od użytych środków działania, lecz w żadnym wypadku nie można utożsamiać tychże funduszy z cudowną receptą na rozwój gospodarczy regionów. Nie są one „paszportem” do wzrostu gospodarczego dla kwalifikujących się państw czy regionów. Wspierają wysiłki rozmaitych podmiotów w regionach i państwach najmniej rozwiniętych, istnieje jednak ryzyko, że jeśli nie omówi się dokładnie priorytetów ze wszystkimi podmiotami lokalnymi, przyniosą jedynie doraźne rozwiązania problemu niekorzystnych warunków naturalnych lub strukturalnych. Wykorzystanie funduszy musi więc być postrzegane jako dźwignia służąca danej strategii wdrażanej przez aktorów rozwoju przy możliwie największym współdziałaniu zainteresowanych obywateli. Stąd znaczna część funduszy europejskich powinna zostać przeznaczona na działania innowacyjne zmierzające do wsparcia rozwoju potencjału lokalnego, żeby zwiększyć atrakcyjność i konkurencyjność regionów opóźnionych w rozwoju. UE odgrywa kluczową rolę w umożliwianiu wymiany dobrych praktyk między zainteresowanymi podmiotami w tej dziedzinie.

2.6.2 Reforma polityki spójności powinna mieć na celu lepszą równowagę między inwestycjami w niezbędną infrastrukturę a inwestycjami w zasoby ludzkie, obecnie wspieranymi w niewystarczającym stopniu, a odgrywającymi zasadniczą rolę w zwiększaniu potencjału regionów opóźnionych w rozwoju.

2.6.3 Dążenie do większej efektywności i lepszej jakości jest więc konieczne, aby obywatele zaakceptowali i poparli ambitniejszą, lepiej dostosowaną do lokalnych i regionalnych problemów politykę spójności.

2.7 Profil nowej polityki spójności

2.7.1 W tym kontekście wniosek Komisji dotyczący polityki spójności powinien z jednej strony odpowiadać potrzebom spójności terytorialnej Unii rozszerzonej do 25 państw członkowskich, z drugiej zaś — przyczyniać się do realizacji głównych celów Unii, którymi są konkurencyjność w gospo-

darce opartej na wiedzy, dążenie do pełnego zatrudnienia i zrównoważony rozwój.

3. Projekt rozporządzenia, który należy uczynić bardziej spójnym z celami ambitnej reformy

3.1 Nowe cele wniosku dotyczącego rozporządzenia

3.1.1 **Nowy cel 1 „konwergencja”, łączący w sobie obecny cel 1 „fundusze strukturalne” i fundusz spójności.** Środki odpowiadające statystycznemu stopniowemu wycofaniu się (phasing out) również zostałyby włączone do tego celu.

3.1.1.1 Obszary zastosowania: regiony z PKB per capita < 75 % średniej wspólnotowej, państwa zwane „spójnościowymi”, czyli mające DNB per capita < 90 % średniej wspólnotowej, regiony kwalifikujące się do obecnego celu 1, które jednak przestaną wchodzić w jego zakres wskutek efektu statystycznego rozszerzenia, regiony peryferyjne — z tytułu dodatkowych świadczeń.

3.1.1.2 Aspekty finansowe: łączna kwota — 78 % budżetu przeznaczonego na politykę spójności (zgodnie z założeniami perspektywy finansowych na okres 2007-2013); wsparcie programów nowego celu 1 z EFRR, EFS i Funduszu Spójności.

3.1.1.3 Główne dziedziny finansowania:

- ze środków EFRR: B&R, innowacje i duch przedsiębiorczości, społeczeństwo informacyjne: rozwój na szczeblu lokalnym treści, aplikacji i usług, środowisko naturalne, turystyka, energia, bezpośrednia pomoc na inwestycje dla MSP przyczyniająca się do tworzenia i ochrony miejsc pracy;
- ze środków EFS: poprawa zdolności przystosowawczej przedsiębiorstw i pracowników, zwiększanie inwestycji w kapitał ludzki;
- ze środków Funduszu Spójności: transeuropejskie sieci transportowe, ochrona środowiska, dziedziny sprzyjające rozwojowi zrównoważonemu i zawierające wymiar ekologiczny.

3.1.2 **Nowy cel 2 poświęcony konkurencyjności regionalnej i zatrudnieniu**, łączący w sobie obecny cel 2 (regiony z problemami strukturalnymi) i cel 3 (zatrudnienie i kształcenie).

3.1.2.1 Utrzymane zostały dwa priorytety interwencji:

- **konkurencyjność regionalna** — poprzez programy regionalne finansowane wyłącznie ze środków EFRR. Chodzi o to, by podjąć problemy, z którymi w dziedzinie restrukturyzacji gospodarczej borykają się strefy miejskie i wiejskie, jak i problemy regionów o niekorzystnych warunkach strukturalnych i naturalnych, w szczególności wysp i obszarów słabo zaludnionych;

- **zatrudnienie** — poprzez programy krajowe finansowane wyłącznie ze środków EFS. Chodzi tu o wsparcie polityki mającej na celu pełne zatrudnienie, jakość i wydajność oraz integrację społeczną.

Cel ten pozostaje zgodny ze strategią ogłoszoną na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie, polegającą na wspieraniu zatrudnienia, reformy gospodarczej i spójności społecznej w ramach gospodarki opartej na wiedzy i przy uwzględnieniu rozwoju zrównoważonego.

3.1.2.2 Obszary zastosowania: zasadniczo wszystkie regiony nieobjęte zakresem nowego celu 1.

3.1.2.3 Aspekty finansowe: łączna kwota — 18 % budżetu przeznaczanego na politykę spójności (zgodnie z założeniami perspektyw finansowych na okres 2007-2013). Podzielona po połowie między oba priorytety interwencji.

3.1.2.4 Główne dziedziny finansowania:

- ze środków EFRR: z jednej strony, innowacje i gospodarka oparta na wiedzy, dostęp do usług transportowych i telekomunikacyjnych świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, wspieranie dostępu MŚP do technologii teleinformatycznych, z drugiej strony — środowisko naturalne i zapobieganie ryzyku;
- ze środków EFS: zwiększanie zdolności przystosowawczej przedsiębiorstw i pracowników.

3.1.3 **Nowy cel 3 „europejska współpraca terytorialna”**, poświęcony współpracy międzyregionalnej i europejskiej i zastępujący obecny program inicjatywy wspólnotowej INTERREG.

3.1.3.1 Obszary zastosowania: państwa członkowskie i regiony zaproponują strefy współpracy ponadnarodowej w oparciu o 13 obecnych stref współpracy INTERREG III B; następnie Komisja w partnerstwie z państwami członkowskimi i regionami podejmie decyzję o strefach współpracy. Środki działania: tego samego typu co w przypadku INTERREG III B, z naciskiem na priorytety z Lizbony i Göteborga. Wsparcie sieci współpracy międzyregionalnej. Dotyczy całego obszaru UE.

3.1.3.2 Aspekty finansowe: łączna kwota — 18 % budżetu przeznaczanego na politykę spójności (zgodnie z założeniami perspektyw finansowych na okres 2007-2013). Fundusz: EFRR.

3.1.3.3 Główne dziedziny finansowania: Cel ten odnosi się do trzech typów współpracy terytorialnej:

- **współpraca transgraniczna**: rozwój MŚP i ducha przedsiębiorczości, rozwój turystyki, zmniejszenie izolacji dzięki lepszemu dostępowi do usług i sieci transportowych, informacyjnych i telekomunikacyjnych;
- **współpraca ponadnarodowa**: poprawa dostępności, rozwój technologiczny oraz B&R;
- **wspieranie sieci współpracy międzyregionalnej**: innowacje i gospodarka oparta na wiedzy, środowisko naturalne i zapobieganie ryzyku, wymiar miejski.

3.2 O całościowe podejście do polityki spójności

3.2.1 Polityka spójności, pełniąc m.in. funkcję pomocniczą we wspieraniu „harmonijnego ogólnego rozwoju całej Wspólnoty” zwłaszcza „poprzez dążenie do zmniejszenia różnic między poziomami rozwoju rozmaitych regionów”, wykazuje szczególne cechy, które czynią ją priorytetowym tematem negocjacji przede wszystkim w ramach nowych negocjacji budżetowych.

3.2.2 W tym kontekście, polityka spójności ma do odegrania fundamentalną rolę w odniesieniu do nowych i przyszłych państw członkowskich. Ich opóźnienie gospodarcze oraz przestarzała infrastruktura to dobrze znane fakty, które w pełni uzasadniają zastosowanie polityki spójności od samego momentu przystąpienia tych państw do Unii.

3.2.3 Z kolei dla obecnych państw członkowskich polityka spójności nadal odgrywa wielką rolę, co koniecznie trzeba wziąć pod uwagę. Po pierwsze, fakt przywiązania regionów celu 1 do polityki spójności ma istotne znaczenie polityczne. Ponadto, niektóre regiony korzystające obecnie z polityki spójności, a stojące przed ryzykiem, że w przyszłości zostaną z niej wyłączone, nadal doświadczają poważnych trudności wewnętrznych w zakresie spójności terytorialnej.

3.2.3.1 Trzeci raport na temat spójności słusznie pokazał, że o ile rozbieżności pomiędzy państwami mogły zostać częściowo zniwelowane, to różnice pomiędzy regionami tego samego państwa utrzymywały się, a nawet pogłębiały się w niektórych krajach, co uwydatnia realność niekorzystnych warunków strukturalnych i naturalnych. Bez interwencji polityk strukturalnych i polityki spójności rozbieżności te byłyby jeszcze większe z powodu silnej tendencji do koncentracji rozwoju gospodarczego w strefach najbogatszych.

3.2.4 Wreszcie, wydaje się właściwe, by zaangażować regiony wszystkich państw członkowskich, mając na celu zapewnienie większego poparcia obywateli dla integracji europejskiej. Wydaje się istotne, by położyć nacisk na polityczną wagę tych środków finansowych, które stanowią dla UE drogę komunikacji z obywatelami. Zdaniem licznych obserwatorów, UE często jest postrzegana jako oddalona od obywatela i jako źródło przymusu; finansowanie z funduszy europejskich — przeciwnie — jest jej nośnikiem polityki sąsiedztwa.

3.2.5 Co więcej, zgodnie z Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy, spójność terytorialna stanowi fundamentalną zasadę działania Unii. W rezultacie instrumenty strukturalne, pozostające w służbie tej polityki, mają za zadanie działać w imieniu Unii i muszą przeto w ten czy inny sposób mobilizować zasoby wszystkich państw UE, zarówno środki finansowe — w imię solidarności wspólnotowej, jak i zasoby intelektualne: pomysły, wiedzę i projekty. Tak więc zasadnicze znaczenie ma zauważalność funduszy strukturalnych w skali

Europejskiej, jak również zapewnienie każdemu projektowi europejskiej wartości dodanej — nie za pomocą pieniędzy, lecz umożliwianych przez Unię wspólnych strategii, wymiany, współpracy i transferu doświadczenia.

3.3 Wzmocnienie uczestnictwa podmiotów gospodarczych i społecznych

3.3.1 Komisja nie zastosowała się do zaleceń, które EKES przedstawił jej w swojej opinii rozpoznawczej⁽⁵⁾, a które miały na celu zwiększenie roli partnerów gospodarczych i społecznych poprzez prawo głosu w organach przygotowawczych i monitorujących, wsparcie techniczne, rygorystyczne procedury doboru partnerów, szczegółowe określenie roli komitetów monitorujących. EKES wyraża zaskoczenie słabościami wniosku Komisji Europejskiej, która nie stanęła w tym przypadku na wysokości podjętych zobowiązań politycznych na rzecz wzmocnienia partnerstwa. EKES wyraża żal, iż Komisji Europejskiej brak jest odwagi politycznej w tym zakresie, podczas gdy efektywność polityki spójności zależy w znacznym stopniu od właściwego zaangażowania podmiotów gospodarczych i społecznych, jak również innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. To zaniedbanie wydaje się, zdaniem EKES, sprzeczne z zasadami demokracji uczestniczącej ustanowionymi w Traktacie konstytucyjnym. Tymczasem zwiększanie partnerstwa stanowi konkretną okazję do tego, by lepiej odpowiedzieć na oczekiwania społeczeństwa obywatelskiego, zmniejszając tym samym przepaść dzielącą instytucje od obywateli. Doświadczenie prawdziwego partnerstwa z kołami gospodarczymi i społecznymi (jak w Irlandii Północnej) dowiodło licznych korzyści w kategoriach jakości i skuteczności, zatem Komisja powinna aktywniej wspierać efektywną praktykę partnerstwa.

3.3.1.1 Pojawiają się coraz liczniejsze skargi na niedostateczne uczestnictwo w politykach strukturalnych, co negatywnie wpływa na zauważalność, przejrzystość i skuteczność polityki spójności. EKES wyraża zaniepokojenie rosnącą liczbą skarg dotyczących tego braku partnerstwa, które składane są przede wszystkim przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego nowych państw członkowskich. W tej kwestii EKES zaleca utworzenie krajowych i regionalnych rad społeczno-gospodarczych lub równoważnych im organów, które mogłyby zatem w sposób niezależny zapewnić otwarty i przejrzysty proces konsultacji i monitorowania.

3.3.1.2 Należy odnotować brak ewaluacji oraz milczenie ze strony Komisji Unii Europejskiej w kwestii kluczowej zasady angażowania partnerów gospodarczych i społecznych. Z powodu niedostatecznej definicji zasad i norm, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym, obecność partnerów społecznych oraz innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego nie jest zapewniona na wszystkich etapach wdrażania funduszy strukturalnych.

3.3.1.3 Komisja Europejska powinna kłaść nacisk na zwiększanie potencjału podmiotów lokalnych i regionalnych, samorządów terytorialnych oraz aktorów społeczeństwa

obywatelskiego. Zaskakujący jest fakt, że w rozporządzeniach dotyczących EFRR i FEADER wspomina się tylko o zwiększaniu potencjału administracyjnego na rzecz dobrego sprawowania rządów, choć Komisja w Białej księdze na temat sprawowania rządów w Europie⁽⁶⁾ — podkreśliła, że społeczeństwo obywatelskie ma zasadnicze kompetencje w tym zakresie. EKES domaga się konkretnie, aby działania mające na celu zwiększanie potencjału lokalnych i regionalnych podmiotów gospodarczych i społecznych zostały przewidziane dla każdego programu (jak ma to miejsce w projekcie regulaminu EFS, gdzie przewidziano na ten cel 2 % zasobów) i aby przyznano im bardziej znaczące kwoty (minimum 5 % dla każdego programu); domaga się także, aby organizacje gospodarcze i społeczne zostały uznane *expressis verbis* za kwalifikujące się do otrzymywania pomocy technicznej (artykuł 43).

3.3.1.4 Jakość partnerstwa stanowi fundamentalny dla EKES element oceny polityki spójności. W rezultacie, EKES domaga się, aby Komisja przygotowała raport na temat wdrażania partnerstwa i oferuje swoje wsparcie w celu zebrania opinii organizacji społeczeństwa obywatelskiego. EKES domaga się, aby Parlament Europejski oceniał wnioski dotyczące rozporządzeń miarą zawartych w nich postanowień w zakresie partnerstwa; słabość tego aspektu świadczy o braku zainteresowania ze strony władz wspólnotowych.

3.4 Priorytety wymagające ponownego określenia w skali europejskiej

3.4.1 EKES popiera wniosek Komisji, w którym proponuje się uzgodnienie polityki spójności z wielkimi celami strategicznymi Unii Europejskiej, zwłaszcza zaś z procesami zainicjowanymi w Cardiff, Luksemburgu, Lizbonie i Göteborgu. Zobowiązania wynikające z Europejskiej karty małych przedsiębiorstw oraz uwagi o jakości usług użyteczności publicznych, podkreślone w Barcelonie, również muszą zostać uwzględnione w debacie na temat priorytetów. EKES jest przychylny wiążącym wytycznym, uwzględniającym polityczne priorytety Unii i wypracowanym w partnerstwie z państwami członkowskimi, Komitetem Regionów oraz Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym.

3.4.2 EKES pragnąłby, aby owe główne wytyczne zostały lepiej skonkretyzowane w projekcie rozporządzenia. W istocie, zasadniczym priorytetem okazuje się dokonanie przemyślanego wyboru na rzecz edukacji, kształcenia, instrumentów wspierających społeczeństwo oparte na wiedzy i zrównoważony rozwój.

3.4.3 Regionom najsłabiej rozwiniętym niezbędna jest podstawowa infrastruktura w celu zrekompensowania ich braków; dotyczy to zarówno transportu, jak i placówek oświatowych i naukowych, infrastruktury związanej z poprawą środowiska naturalnego.

3.4.4 Co się tyczy regionów o niekorzystnych warunkach naturalnych, należałoby ustanowić trwałe mechanizmy wsparcia mające na celu zapewnienie równości szans i ciągłości terytorium europejskiego.

⁽⁵⁾ Opinia EKES w sprawie partnerstwa na rzecz wdrażania funduszy strukturalnych, Dz.U. nr C 10 z 14.1.2004, str. 21.

⁽⁶⁾ Biała księga na temat sprawowania rządów w Europie, COM(2001) 428 końcowy.

3.4.5 Jeśli chodzi o środki pomocowe dla przedsiębiorstw, EKES uważa, że trzeba unikać zakłócenia konkurencji, i stwierdza, iż pomoc ta rzadko jest skuteczna z racji bardzo dużej zwłoki w jej przekazywaniu. Zdaniem Komitetu, należy włożyć więcej wysiłku w tworzenie środowiska sprzyjającego zakładaniu i rozwojowi przedsiębiorstw (kształcenie, infrastruktura, wspólne działania). Co się tyczy środków, EKES, wyraziwszy powyższe zastrzeżenia, pochwała fakt, że rozwojowi małych i średnich przedsiębiorstw nadano znaczenie priorytetowe i że ustalono siedmioletni okres, na jaki przedsiębiorstwo, które otrzymało pomoc, musi się zobowiązać do niezmienniania lokalizacji swoich inwestycji.

3.4.6 EKES podkreśla znaczenie wzmocnienia potencjału badawczego i innowacyjnego jako dźwigni rozwoju lokalnego i celu zgodnego ze strategią lizbońską, podobnie jak to czyni w odniesieniu do edukacji i kształcenia. W istocie, konkluzje szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie przewidują zwiększenie potencjału edukacyjnego, zarówno w ramach zasadniczej edukacji, jak i poprzez ustawiczne kształcenie zawodowe.

3.4.7 Polityka spójności powinna także wspierać wzmocnienie infrastruktury zdrowia w regionach najbardziej opóźnionych oraz uczestniczyć w zwalczaniu przyczyn wykluczenia społecznego. W tym względzie upowszechnianie pozytywnych doświadczeń w całej Unii będzie mogło przynieść rzeczywistą wartość dodaną w skali wspólnotowej. W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na los grup zmarginalizowanych, takich jak imigranci czy mniejszości etniczne pozostający bez pracy i dostępu do edukacji. Zamiast rzadko prawdziwie skutecznych subsydiów należy raczej rozwijać transfer doświadczeń przy wykorzystaniu sprawdzonych metod i promować upowszechnianie pozytywnych doświadczeń.

3.4.8 Co się tyczy problematyki integracji społecznej, zdaniem EKES istotne jest, aby niedyskryminacja została powszechnie uznana za jedno z działań finansowanych z funduszy strukturalnych oraz aby fundusze te nie prowadziły do powstawania dodatkowych barier dostępu dla osób niepełnosprawnych. Ponieważ fundusze strukturalne są zasadniczym narzędziem łagodzenia i zmniejszania wykluczenia społecznego oraz zwalczania dyskryminacji osób niepełnosprawnych, państwa członkowskie i Komisja powinny doprowadzić do tego, aby były one wykorzystywane w charakterze instrumentu gospodarczego wspierającego zatrudnienie takich osób. A to w celu:

- poprawienia dostępu do zatrudnienia dla bezrobotnych i zwiększenia udziału w rynku pracy;
- wzmocnienia integracji społecznej i zwalczania dyskryminacji;
- podejmowania reform w dziedzinie zatrudnienia, szczególnie na rzecz osób niepełnosprawnych.

3.4.8.1 W obecnych propozycjach Komisji składnik społeczny jest niedostatecznie wzięty pod uwagę. Fundusze strukturalne, a w szczególności Europejski Fundusz Społeczny, muszą być instrumentem zatrudnienia, ale także europejskiej strategii na rzecz integracji społecznej ułatwiającej rozwój rynek pracy szczególnie zorientowanym na ten cel.

3.4.9 Do priorytetów należałoby więc włączyć koncepcję rozwoju wewnętrznego, wymagającą możliwie najlepszej znajomości danych obszarów, co zakłada istnienie instrumentów obserwacji angażujących wszystkie podmioty w ramach partnerstwa. Należy zwrócić szczególną uwagę na sytuację wielkich obszarów metropolitalnych w rozumieniu przyjętej niedawno przez EKES opinii z inicjatywy własnej (7).

3.4.10 Istotne jest, by rozporządzenie przewidywało procedury zmierzające do wsparcia innowacji w działaniach — zarówno w zakresie metod, jak i typu planowanych operacji. W tym względzie UE musi odgrywać zasadniczą rolę we wspieraniu i upowszechnianiu innowacji w dziedzinie polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, wnosząc rzeczywistą wspólnotową wartość dodaną w działania podejmowane i realizowane na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym.

3.5 Konieczność dostosowania metod do dynamiki Europy

3.5.1 Przez lata procedury europejskie były nadmiernie skomplikowane, przez co działania cechowały się ogromną złożonością — ze szkodą dla zauważalności i dostępności Unii. Już teraz widoczne są te same błędy w państwach kandydujących, popełniane przy wdrażaniu pomocy przedakcesyjnej. Prostota, poszukiwanie krótszych dróg urzędowych i terminów rozpatrywania zgodnych z wymogami projektu mają zasadnicze znaczenie w prezentacji, wdrażaniu funduszy strukturalnych oraz w ustaleniach dotyczących zarządzania nimi.

3.5.2 Narzucają się więc radykalne zmiany w dziedzinie upraszczania procedur. Nierzadko przepisy krajowe nakładają się na wymogi rozporządzeń wspólnotowych, powodując problemy, które czasem tylko z trudem dają się przezwyciężyć w ramach działań transgranicznych i ponadnarodowych. W związku z tym EKES z zaniepokojeniem przyjmuje wniosek Komisji — z wyjątkiem celu 3 i z zastrzeżeniem, że państwo członkowskie o niego wnioskuje — mający na celu przesunięcie na szczebel krajowy decyzji o wyborze kryteriów kwalifikowalności, jak również zastanawia się nad jego uzasadnieniem. Komitet domaga się ustanowienia wspólnej podstawy kryteriów dopuszczalności w celu zachowania wewnętrznej spójności polityki strukturalnej.

3.5.3 **Wybór kwalifikujących się regionów:** EKES zasadniczo nie zgadza się z propozycją Komisji powierzenia państwom członkowskim decyzji o wyborze regionów kwalifikujących się do korzystania z funduszy strukturalnych. Zdaniem EKES wybór ten powinien być dokonywany wspólnie przez Komisję i państwo członkowskie. W tych ramach należy zwrócić szczególną uwagę na regiony o niekorzystnych warunkach strukturalnych i naturalnych, w przypadku których Komisja Europejska powinna być ściśle zaangażowana w przeprowadzanie selekcji — celem zapewnienia równości traktowania w skali europejskiej. Nie byłoby na przykład normalne, gdyby jakaś wyspa została zakwalifikowana w jednym

(7) Opinia z inicjatywy własnej EKES w sprawie: Obszary metropolitalne: konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy, Dz.U. C 302 z 7.12.2004, str. 101.

państwie, natomiast sąsiadująca z nią wyspa o takiej samej charakterystyce nie została zakwalifikowana w innym państwie członkowskim. Obywatele mogliby wtedy słusznie się pytać, gdzie podziła się spójność i europejski wymiar tak dokonanych wyborów.

3.5.4 Określenie priorytetów: Należałoby także w tej dziedzinie zwiększyć rolę Unii Europejskiej, tak aby można było wykorzystywać fundusze jako dźwignię w celu nadania impetu działaniom wpisanym w priorytety UE, w szczególności w priorytety strategii lizbońskiej i wielkich sieci europejskich.

3.5.4.1 Ogólnie rzecz biorąc, należy wykazać jak najwyższą czujność, aby uniknąć ciągle istniejącego ryzyka ponownej nacjonalizacji polityki dotyczącej funduszy strukturalnych. Metody wdrażające nie mogą w żadnym wypadku osłabić, a wręcz przeciwnie — powinny wzmocnić, wymiar europejski.

3.5.4.2 Dokument Komisji na temat reguł dotyczących wszystkich trzech funduszy jawi się ogólnie jako bardzo ambitny. Jeśli wziąć pod uwagę wszystkie aspekty — badania, innowacyjność, inwestycje w dziedzinie edukacji, społeczeństwo informacyjne, inwestycje w transport, ochrona środowiska — bez wskazania priorytetów, istnieje ryzyko, że program nie będzie mógł być zrealizowany ze względu na środki, które mogą okazać się niewystarczające w stosunku do potrzeb.

3.5.4.3 Zdaniem EKES konieczne jest wzmocnienie w tekście odniesień do priorytetów, które powinny zostać przedstawione tak w formie argumentacji, jak i zawartości. Zalecenie to zostanie powtórzone i rozwinięte w osobnych opiniach opracowanych w ramach każdego Funduszu.

3.5.5 Współpraca między państwami członkowskimi, regionami a podmiotami społeczeństwa obywatelskiego: EKES wyraża ubolewanie, że wprowadzone dyspozycje dokonują przesunięcia odpowiedzialności za strategię i środki działania na państwa członkowskie. W niedostatecznym stopniu podkreśla się możliwości różnych form współpracy, które mogłyby zaangażować kilka państw członkowskich, a przedstawiają one główną stawkę strategii lizbońskiej (innowacje, edukacja, wielkie sieci, szerzenie wiedzy). Należałoby zatem wspierać i uelastyczniać warunki dostępu do środków niezbędnych dla rozwoju współpracy transgranicznej i między państwami członkowskimi.

3.5.5.1 Biorąc pod uwagę pilny i niezbędny charakter utworzenia jednolitego europejskiego instrumentu współpracy między regionami i państwami członkowskimi, EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje instytucję Europejskiego Ugrupowania Współpracy Transgranicznej.

3.5.5.2 Można natomiast mieć wątpliwości, czy, w praktyce, instrument ten, przystosowany wyłącznie do współpracy transgranicznej, nie powinien stać się przedmiotem dokładniejszego opisu, szczególnie wobec wymagań zarządzania projektami stosowanych w każdym rodzaju współpracy. O problemie tym wspomina, rozwijając go, osobna opinia na temat EUWT.

3.5.6 Partnerstwo publiczno-prywatne: W swojej opinii rozpoznawczej w sprawie partnerstwa na rzecz wdrażania

funduszy strukturalnych, Komitet zaleca wzmocnienie partnerstwa publiczno-prywatnego jako czynnika powodzenia projektów — poprzez szereg środków działania przyczyniających się do większej legitymacji, koordynacji, skuteczności i przejrzystości. W związku z tym Komitet zastanawia się nad skutkami przeprowadzanych przez Komisję zmian dotyczących wskaźnika współfinansowania, który mógłby się opierać wyłącznie na wydatkach publicznych. Utrzymanie tego wymogu doprowadziłoby do ograniczenia, lub wręcz likwidacji, składowej prywatnej partnerstwa, co kłóci się z deklarowaną wolą zachęcania sektora prywatnego do wnoszenia własnego wkładu. **EKES domaga się, aby Komisja Europejska przeprowadziła wstępną analizę oddziaływania tego nowego środka działania. Komitet domaga się również, żeby zasada ta w żadnym razie nie stosowała się do działań pomocy technicznej na rzecz podmiotów gospodarczych i społecznych, tak aby nie wiązała wsparcia unijnego z wsparciem pochodzącym od władz krajowych. Fundusze własne organizacji powinny móc posłużyć za podstawę do interwencji europejskich funduszy strukturalnych.**

3.5.7 Jeden fundusz: W wywodzie 35 wniosku dotyczącego rozporządzenia stwierdza się, że „programowania i zarządzanie Funduszami Strukturalnymi powinno być uproszczone, z uwzględnieniem ich specyficznych cech, poprzez zapewnienie finansowania programów operacyjnych ze środków EFRR lub EFS”. Ta nowość, choć upraszcza funkcjonowanie programów, musi wykazać swą użyteczność w udoskonalaniu koordynacji i zwiększaniu czytelności funduszy na szczeblu regionów. EKES preferowałby jeden fundusz dla całej polityki spójności, jednak Komisja nie wybrała tej drogi.

3.5.8 Krajowe ramy strategiczne: Komisja proponuje, aby przed rozpoczęciem nowego okresu programowania Rada przyjęła, po zaopiniowaniu przez Parlament Europejski, całościowy dokument strategiczny dla polityki spójności. Każde państwo członkowskie będzie więc musiało przygotować dokument polityczny na temat swojej strategii rozwoju, który będzie negocjowany z Komisją. Komitet pragnąłby, żeby Komisja Europejska zapewniła koordynację po to, aby państwa doszły do porozumienia w kwestii celów tych dokumentów strategicznych, w trosce o rzeczywistą spójność wspólnych zagadnień. W istocie, w tychże krajowych ramach strategicznych należy zachęcać do uwzględniania, w szczególności transgranicznych, rozważań i strategii dotyczących wymiaru europejskiego.

3.5.9 Komitet monitorujący: W tym sensie EKES nie popiera propozycji polegającej na tym, by obecność Komisji Europejskiej na posiedzeniach komitetów monitorujących była fakultatywna; przeciwnie — uważa, że należy bardziej wyeksponować działania UE na rzecz obywateli i wzmocnić rolę komitetów monitorujących, zamiast je osłabić przez wprowadzenie dodatkowej procedury. Nieobecność Komisji sprawi, że partnerzy gospodarczy i społeczni oraz inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego będą musiały same stawić czoło administracji, a ufają przecież, że Komisja jest strażniczką zasady partnerstwa.

3.5.10 Dodatkowość: EKES popiera zasadę dodatkowości: pod warunkiem, że jest ona stosowana w sposób elastyczny, tzn. w ramach celów i programów, a nie w zależności od projektu.

3.5.11 Dostosowywanie wskaźników: EKES popiera propozycje mające na celu dostosowanie wskaźników uczestnictwa w zależności od niekorzystnych warunków geograficznych danych regionów. Sugeruje otwarcie możliwości kumulowania dodatków związanych z nakładaniem się trwale niekorzystnych warunków (na przykład słabo zaludnione wyspy będące strefami wiejskimi i/lub górskimi). Komitet pragnie podkreślić, że regiony te, dotknięte słabą gęstością zaludnienia, stanowią ciągle, wobec ich trwale niekorzystnych warunków naturalnych, priorytetowe cele polityki strukturalnej. „Polityka regionalna, podobnie jak polityka rozwoju obszarów wiejskich, powinny uwzględnić ten aspekt w swoich warunkach realizacji, w szczególności oferując wyższy współczynnik współfinansowania odpowiadający tym utrudnieniom.”⁽⁸⁾

3.5.12 Zdecentralizowane zarządzanie, którego operacyjność należy usprawnić: EKES ocenia, że stałe przekazywanie kompetencji państwom członkowskim i organom lokalnym niesie ze sobą z jednej strony zbyt duże ryzyko, zaś z drugiej prowadzi do znacznej utraty czytelności działań UE. Dlatego też proponuje powołanie agencji wykonawczych, prowadzących misje tymczasowe, zwłaszcza dla państw kandydujących. Jednym z zadań takich agencji mogłoby być wspieranie standaryzacji najlepszych doświadczeń i sukcesów w celu ich popularyzacji. W każdym razie działania UE powinny charakteryzować się większą widocznością oraz być rozpoznawalne przez obywatela. Najbardziej namacalnym tego wyrazem byłaby obecność przedstawicieli UE czy organów lokalnych działających w ich imieniu, raczej niż instalacja tablic zawierających zazwyczaj zrozumiałe jedynie dla wąskiego grona osób symbole bądź akronimy instrumentów europejskich.

3.5.13 Metoda subwencji ogólnych, którą trzeba promować: EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że projekt rozporządzenia zatwierdza tryb subwencji globalnych przyznawanych organom działającym w terenie. Metoda ta jest w istocie doskonale dopasowana zwłaszcza do działań na rzecz mikroprzedsiębiorstw. EKES wyraża zadowolenie, że Komisja uwzględniła jego wniosek zmierzający do uelastyczenia zasad przyznawania tych subwencji. Żałuje jednak, że nie utrzymała ona proponowanego przez niego progu minimalnego 15 % dla sum przyznawanych w tej formie, chociaż udowodniono jego efektywność. Komitet ponawia zatem swój wniosek.

3.5.14 Wszędzie tam gdzie to możliwe, UE musi zwiększać swoją zauważalność, aby nadać swoim interwencjom wymiar europejski. Chodzi o to, by poprzez partnerstwo europejskie wypracować priorytety i metody, które powinny umożliwić większą skuteczność. Powodzenie polityki spójności zależy nie tyle od wysokości przekazywanych funduszy, ile od określenia priorytetów i jakości metod pracy. Solidarność ma sens jedynie wtedy, gdy towarzyszy jej współpraca.

3.5.15 Ocena: Co się tyczy ewaluacji programów, EKES podkreśla, że konieczna jest raczej jakościowa ocena oddziaływania programów niż ocena księgowo i administracyjna, jak to powszechnie ma miejsce obecnie. Podmioty społeczeństwa obywatelskiego w pierwszym rzędzie uczestniczyć w takiej ocenie.

3.5.16 Według projektu rozporządzenia, do kompetencji państw członkowskich należy „zapewnienie zasobów ludzkich i finansowych niezbędnych do zrealizowania działań oceniających”, ale muszą one również opracować „w ramach celu konwergencja, plan oceny dla udoskonalenia zarządzania programami operacyjnymi i ich zdolności oceny” (art. 46.1). Przyznawanie przez Komisję państwom członkowskim kompetencji do sprawowania kontroli nad wykonywaniem programów to jedna sprawa. Komisja powinna równocześnie zająć jednoznaczne stanowisko w kwestii swojego prawa do stałej kontroli wykorzystania funduszy strukturalnych oraz funduszy spójności w państwach członkowskich. Uwzględniając często obserwowane braki funkcjonalne, EKES ocenia, że brak zaangażowania Komisji w ocenę może jedynie doprowadzić do sytuacji niekorzystnych z punktu widzenia interesu powszechnego.

3.5.17 Anulowanie kredytów nie przydzielonych: EKES wyraża wątpliwości co do przydatności reguły „N + 2” polegającej na likwidacji kredytów nie przydzielonych w dwa lata po przewidzianym okresie programowym. Doświadczenie wykazuje, że, aby ominąć tę regułę, władze krajowe skłaniają się ku podejmowaniu pośpiesznych decyzji na temat wątpliwych projektów, czasami za milczącą zgodą Komisji Europejskiej. EKES sądzi, że rygorystyczna ocena projektów UE na tle przyjętych założeń musi być regułą i to jedyną stałą regułą. EKES potwierdza konieczność czuwania raczej nad ponownym użyciem sum nie wykorzystanych w wymaganych okresach, niż pośpiesznego i powierzchownego ich użycia pod groźbą wycofania finansowania z urzędu.

3.5.18 Ponadto wiele sprawozdań Trybunału Obrachunkowego mówi, iż państwa członkowskie nie są w stanie wykorzystać otrzymanych funduszy. W przyszłości działania skoncentrują się na nowych państwach członkowskich. Należy więc uwzględnić te dane i podjąć odpowiednie działania korygujące.

3.5.19 Nowy organ audytowy: Wraz z utworzeniem organu audytowego, wydaje się, że nastąpiło wzmocnienie struktur kontroli uzupełniających organy już istniejące: organ zarządzający (art. 59) i organ certyfikacyjny (art. 60). Projekt rozporządzenia przewiduje, że trzeba będzie opracować strategię audytową (art. 61.1.c): „(Władza audytowa) będzie odpowiedzialna za przedstawienie Komisji, w ciągu sześciu miesięcy od zatwierdzenia programu operacyjnego, strategii audytu obejmującego organy wykonujące audyty (...), stosowanych metod, metod pobierania próbek (...)”. Ponadto konieczne będzie opracowanie, co roku i dla każdego programu operacyjnego, opinii o zawartości zbliżonej do ostatecznej deklaracji ważności.

⁽⁸⁾ Opinia EKES w sprawie: Drugi filar WPR: perspektywy zmian w polityce rozwoju obszarów wiejskich (kontynuacja wątków konferencji w Salzburgu), Dz.U. C 302 z 7.12.04, str. 53.

Rzeczywiście, zgodnie z art. 61.1, „(władza audytowa) będzie odpowiedzialna za zapewnienie deklaracji podczas zamykania programu operacyjnego, oceniającej ważność żądania zapłaty rozliczenia końcowego (...), któremu towarzyszyć powinien raport końcowy kontroli”. EKES ponawia zalecenia zmierzające do wprowadzenia systemów audytowych i kontrolnych koncentrujących się na jakościowych, nie zaś jedynie ilościowych aspektach wykonania programów. Ponadto, EKES ponownie wyraża żal z przekazania kompetencji narodowym organom audytowym, co jest kolejną oznaką wycofywania się Unii z jej zobowiązań. EKES oczekuje opinii Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na temat tej propozycji i chciałby jednocześnie, aby Trybunał był włączony do ustanowionego systemu audytowego.

4. Rezerwa jakościowa/rezerwa wydajności oraz rezerwa na cele nieprzewidziane

4.1 EKES popiera te propozycje, które znajdowały się w jego opinii rozpoznawczej na temat „Spójność gospodarcza i

społeczna: konkurencyjność regionów, zarządzanie i współpraca”⁽⁹⁾. EKES ocenia jednak, że postanowienia te powinny zostać lepiej ujęte i zdefiniowane, zgodnie z propozycjami, które uprzednio przedstawił, a mianowicie:

- w odniesieniu do rezerwy jakościowej i rezerwy wydajności: rozszerzyć kryteria przyznawania o analizę oddziaływania gospodarczego i społecznego osiągniętych wyników nie poprzestając na analizie ilościowej czy administracyjnej. W tym względzie, ważne byłoby użycie jako kryterium wdrożenie strategii lizbońskiej, zgodnie z zaleceniami Wima KOKA;
- w odniesieniu do rezerwy na cele nieprzewidziane, EKES popiera propozycje Komisji pod warunkiem, że rozporządzenia przewidywać będzie w sposób jednoznaczny włączenie partnerów gospodarczych i społecznych. EKES nalega, aby nadać charakter priorytetowy uwzględnianiu przez fundusze strukturalne wyników gospodarczych i społecznych wielkich przemian (rozszerzenie Unii, globalizacja, wprowadzanie nowych technologii).

Bruksela, 6 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁹⁾ Dz.U. C 10 z 14.1.2004, str. 88, punkt 3.8.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego Fundusz Spójności

(COM (2004) 494 końcowy -2004/0166 (AVC))

(2005/C 255/17)

W dniu 1 grudnia 2004 r. Rada, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, odpowiedzialna za prace Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu Sprawozdawcą był Francisco João SILVA.

Na 416 sesji plenarnej w dniach 6 i 7 kwietnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 6 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 121 do 0, przy 10 wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp — początki i podstawowe cele Funduszu Spójności

1.1 Jak to przewidziano w Traktacie z Maastricht, Fundusz Spójności utworzony został w 1993 r. jako „instrument spójności finansowej”, który formalny status „funduszu” wspólnotowego zyskał na podstawie rozporządzenia 1164/94 z dnia 16 maja 1994 r. ⁽¹⁾, zmienionego od tego czasu przez rozporządzenia 1264/99 i 1265/99, oba z dnia 21 czerwca 1999 r. ⁽²⁾

1.2 Fundusz Spójności został ustanowiony jako wsparcie dla państw członkowskich, których produkt krajowy brutto był niższy od 90 % średniej wspólnotowej (po zmianach z 1999 r. wartość tę szacowano na bazie okresów trzyletnich), co oznaczało, że już od początku jego zastosowanie ograniczało się do czterech państw członkowskich: trzech, które dołączyły w ramach drugiej fali poszerzenia UE — Hiszpanii, Grecji i Portugalii, oraz — Irlandii.

1.3 Zgodnie z rozporządzeniem 1164/94, Fundusz Spójności służył wzmocnieniu spójności gospodarczej i społecznej we Wspólnocie, dzięki wspieraniu projektów w następujących dziedzinach:

- środowisko naturalne;
- sieci transeuropejskie oraz infrastruktura transportowa; oraz
- analizy przygotowawcze i środki wsparcia technicznego dotyczące kwalifikujących się projektów.

2. Oddziaływanie Funduszu Spójności od czasu powołania po dzień dzisiejszy

2.1 Udział, jaki miały Fundusze Strukturalne, a zwłaszcza Fundusz Spójności w postębach w realizacji celu „zbieżność” w czterech Państwach Członkowskich, które dotychczas korzystały z funduszy jest dostrzegalny i wymierny.

2.2 Na przykład gęstość sieci dróg w tych czterech państwach wzrosła z poziomu 20 % poniżej średniej wspólnotowej w 1991 r. do poziomu przekraczającego średnią o 10 % w 2001 r. ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dz. U. L 130 z 25.05.1994, s. 1.

⁽²⁾ Dz. U. L 161 z 26.06.1999, s. 57.

⁽³⁾ Komunikat Komisji w sprawie „Trzeciego raportu o spójności społeczno-gospodarczej”, COM (2004) 107 końcowy.

2.3 Równocześnie jednak w tej samej dziedzinie infrastruktury transportu nie odnotowano podobnej poprawy w zakresie modernizacji transportu kolejowego oraz gęstości linii kolejowych w czterech „państwach spójności”, gdzie jej poziom wynosi 55 % średniej UE.

2.4 Odnotowano również, że inwestycje w infrastrukturę transportową wspierane przez Fundusz Spójności stanowią ważny czynnik zwiększania atrakcyjności wspieranego regionu i pobudzania działalności gospodarczej, ze wszystkimi korzyściami, jakie są z tym związane, takimi jak większa wydajność i podnoszenie realnych dochodów miejscowej ludności.

2.5 Niedawno przeprowadzone badania wskazują, że pomoc z Funduszy Strukturalnych w ogóle, a zwłaszcza z Funduszu Spójności, może mieć pozytywny wpływ na przyciągnięcie do danego regionu przedsiębiorstw działających głównie w sektorze badań i rozwoju (B&R), co zawsze stanowi czynnik napędzający zrównoważony wzrost na terytorium całej UE.

2.6 W latach 1994-2001 wzrost PKB per capita w wymienionych czterech państwach członkowskich, wynoszący realnie średnio 3 %, był o 1 % wyższy od średniego rocznego wzrostu w pozostałych państwach UE ⁽⁴⁾.

3. Nowy wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie Funduszu Spójności, przedstawiony przez Komisję w 2004 r. — uwagi ogólne

3.1 Rozszerzenie Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. z 15 do 25 Państw Członkowskich (łącznie liczba członków ma wkrótce wynosić 27, a zarówno Bułgaria jak i Rumunia będą otrzymywać wsparcie z Funduszu Spójności) zmusza do przeprowadzenia poważnej debaty na temat znaczenia, pod względem jakościowym (wybór priorytetów) oraz ilościowym (środki przekazane na fundusze wspólnotowe), metod realizacji **trzech podstawowych celów Funduszy Strukturalnych**, tj. „Konwergencji”, „Regionalnej konkurencyjności i zatrudnienia” oraz „Europejskiej współpracy terytorialnej”.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji w sprawie „Trzeciego raportu o spójności społeczno-gospodarczej”, COM (2004) 107 końcowy.

3.2 Potrzeba przeprowadzenia podobnej debaty jest tym bardziej nagląca, że równoczesne przyjęcie 10 nowych Państw Członkowskich, o przeciętnym poziomie rozwoju poniżej średniej UE 15, sprawiło, że zwiększyły się wyzwania na drodze do realizacji celu „Konwergencja”, której służyło utworzenie Funduszu Spójności oraz EFRR i EFS.

3.3 Stąd Komisja kieruje ok. 264 mld EUR (78 % ogólnego budżetu europejskich programów rozwojowych) na realizację celu „Konwergencja”, z czego 63 mld EUR przeznaczonych jest na Fundusz Spójności. Oznacza to istotne (o 18 mld EUR) zwiększenie budżetu Funduszu w porównaniu z okresem 2000-2006.

3.4 Mając to na uwadze, EKES pozytywnie ocenia inicjatywę Komisji w zakresie opracowania nowych zasad i regulacji funkcjonowania Funduszy Strukturalnych w latach 2007-2013, stanowiących nowe ramy prawne unijnej polityki spójności.

3.5 Najnowsze statystyki ukazują, że w perspektywie czasowej, której dotyczy obecna rewizja przepisów dotyczących Funduszy Strukturalnych, z Funduszu Spójności korzystać będzie Grecja, Portugalia, 10 nowych Państw Członkowskich przyjętych w ramach ostatniego poszerzenia oraz Bułgaria i Rumunia po ich przystąpieniu.

3.6 Odnosząc się do projektu rozporządzenia w sprawie Funduszu Spójności, które ma zastąpić rozporządzenie Rady (WE) 1194/94, EKES popiera przyjęte podejście zakładające skoncentrowanie się w rozporządzeniu jedynie na podstawowych celach oraz głównych wytycznych w zakresie stosowania i dostępu. Natomiast wszelkie kwestie dotyczące funkcjonowania funduszu — podstawowe zasady, określenie i podział zadań pomiędzy państwa członkowskie a Komisję, zasady zarządzania finansami, kontroli i monitoringu mają być uregulowane w rozporządzeniu ogólnym, dotyczącym wszystkich Funduszy Strukturalnych.

3.7 Wynika stąd, że Fundusz Spójności stanowić będzie element strategii zmierzającej do ponownej koncentracji wspólnotowej polityki spójności na ograniczonej liczbie wybranych priorytetów, wynikających ze zobowiązań i strategii przyjętych w Lizbonie w 2000 r. — bardziej konkurencyjnej gospodarce opartej na wiedzy i spójności społecznej — oraz celów określonych w Göteborgu w 2001 r. — większej koncentracji na potrzebach ochrony środowiska naturalnego oraz ustanowienia modelu zrównoważonego rozwoju.

4. Nowy wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie Funduszu Spójności, przedstawiony przez Komisję w 2004 r. — uwagi szczegółowe

4.1 EKES uważa uniformizację przepisów i procedur Funduszy Strukturalnych za rozwiązanie sprzyjające właściwemu zarządzaniu. Przykładowo, za pozytywny krok należy uznać wytyczną stwierdzającą, że możliwe będzie wspólne programowanie środków z Funduszu Spójności i EFRR, co stanowi wyjątek od zasady stanowiącej, że każdy program będzie finansowany jedynie z jednego funduszu. Równocześnie jednak Komitet pragnie zwrócić uwagę, że wskutek uniformizacji, w Funduszu Spójności zaczną obowiązywać pewne przepisy, których stosowanie w przypadku Funduszu budżet poważnie zastrzeżenia.

4.2 Wątpliwości EKES dotyczą przykładowo zasadności stosowania w Funduszu Spójności zasady n+2. Wątpliwości te zostały w sposób ogólny wyrażone w opinii EKES w sprawie projektu rozporządzenia Rady ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie Funduszy Strukturalnych⁽⁵⁾.

4.3 Pozytywnym sygnałem jest natomiast to, że zgodnie z art. 1 ust. 1 Fundusz Spójności zmierza obecnie do wzmocnienia spójności terytorialnej, jak również gospodarczej i społecznej, wspierając regiony, w których PKB per capita wynosi poniżej 75 % średniej wspólnotowej (w UE 25).

4.4 Łatwo dostrzec znaczenie tej zmiany, jeżeli uwzględnimy, że poszerzenie Unii Europejskiej z 15 do 25 państw doprowadziło nie tylko do obniżenia o ok. 12,5 % średniego dochodu na mieszkańca, lecz również do wzrostu udziału ludności zamieszkującej obszary opóźnione w rozwoju z 20 % do 25 %.

4.5 W dziesięciu Państwach Członkowskich, które przystąpiły od UE w 2004 r. ok. 92 % ludności zamieszkuje regiony, w których PKB per capita jest niższy od 75 % średniej wspólnotowej (w UE 25⁽⁶⁾).

4.6 W projekcie rozporządzenia, środki służące umocnieniu spójności Wspólnoty stanowią element kompleksowej strategii wspierania zrównoważonego rozwoju.

4.6.1 Dowodzi tego treść art. 2 ust. 3, który określa potencjalne dziedziny rozwoju:

- wydajność energetyczna i odnawialne źródła energii, jako elementy działań w zakresie ochrony środowiska;
- transport kolejowy, rzeczny i morski, systemy transportu intermodalnego i ekologiczna komunikacja miejska jako elementy działań w dziedzinie transportu.

4.7 Chociaż aspekt ten nie jest wyraźnie wspomniany, to EKES jest zdania, iż skuteczne zastosowanie środków z Funduszu Spójności do inwestycji w działania na rzecz poprawy wykorzystania tradycyjnych źródeł energii oraz zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii pomoże obniżyć zależność energetyczną państw spójności. Państwa te importują obecnie ok. 80 % konsumowanej przez nie energii, mimo iż 10 nowych państw członkowskich jest znacznie mniej zależnych od zewnętrznych dostaw energii.

4.8 Powyższe przykłady nie oznaczają jednakże, że zapomina się o tym, że wspieranie zrównoważonego rozwoju w Unii Europejskiej wymaga pilnego wdrożenia polityk spójności na obszarach wiejskich. Stąd ta dziedzina działalności musi zostać uwzględniona w Funduszu Spójności, przy czym nie może to oznaczać zmniejszenia środków przeznaczanych na cele Wspólnej Polityki Rolnej w ramach pozostałych Funduszy Strukturalnych.

⁽⁵⁾ CESE 389/2005.

⁽⁶⁾ Komunikat Komisji w sprawie Trzeciego raportu o spójności gospodarczej i społecznej; COM(2004)107 końcowy.

4.9 Będąc świadomym, że równowaga budżetowa jest jednym z najważniejszych filarów zbieżności i skonsolidowanego wzrostu gospodarki UE, EKES wyraża jednakże pewne obawy odnośnie możliwości rygorystycznego stosowania warunku o nieudzielaniu wsparcia w przypadku „nadmiernego deficytu budżetowego” w przypadku głównych celów Funduszu Spójności, zgodnie z art. 4 omawianego projektu.

4.10 Podobna rygorystyczność mogłaby mieć przeciwny do zakładanego wpływ na efektywne wykorzystanie środków Funduszu Spójności: przyznanie środków jest uzależnione od tego, czy nadmierny deficyt został zlikwidowany; jednak jedną z przyczyn nadmiernego deficytu mogą być działania podejmowane przez rząd centralny mające na celu zwalczanie nierówności gospodarczych, społecznych i terytorialnych.

4.11 Należy mieć na uwadze, że fakt, iż niektóre państwa członkowskie utrzymały deficyt w dopuszczalnych granicach nie oznacza, że zdołały także zlikwidować gospodarcze, społeczne i terytorialne nierówności.

5. Wnioski i zalecenia

5.1 Ogólnie EKES popiera proponowane rozporządzenie Rady w sprawie Funduszu Spójności, w tym rozwiązanie zakładające uzgodnienie procedur stosowanych w Funduszu Spójności z ogólnymi przepisami ustanowionymi dla pozostałych Funduszy Strukturalnych.

5.2 Jako pozytywne rozwiązanie należy także wskazać decyzję o poszerzeniu zakresu Funduszu Spójności o polityki rozwoju infrastruktury, stanowiące odpowiedź na najpoważniejsze problemy ochrony środowiska, czego przykładem jest dofinansowanie ekologicznej komunikacji miejskiej.

5.3 W imię bardziej efektywnej i przyspieszonej realizacji celu „Konwergencja”, EKES zaleca Komisji współpracę z państwami członkowskimi na rzecz zapewnienia, że programy operacyjne realizowane w tych państwach gwarantują efektywne i zharmonizowane wykorzystanie środków EFRR i Funduszu Spójności, tak, aby w państwach członkowskich otrzymujących wsparcie, osiągnięciu spójności krajowej towarzyszyło zapewnianie spójności na poziomie regionów.

5.4 Na podstawie przeprowadzonej analizy zalet i potencjalnych wad Paktu na rzecz stabilizacji i spójności, EKES wzywa Komisję do należytego rozważenia zasadności zastosowania warunku dotyczącego „nadmiernego deficytu budżetowego” w odniesieniu do celów Państw Członkowskich uzyskujących pomoc z Funduszu Spójności. Należy pamiętać o tym, by przepis ten nie był stosowany w sposób, który uniemożliwiłby wykorzystanie środków z Funduszu Spójności na realizację celu „Konwergencja”.

5.5 Wreszcie, podtrzymując stanowisko wyrażone w opinii dotyczącej projektu rozporządzenia Rady ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie Funduszy Strukturalnych (?), EKES opowiada się za przydzieleniem większych środków na Funduszu Spójności, mając na uwadze fakt, że efekt przewidywanego powiększenia środków będzie całkowicie niedostrzegalny w warunkach zwiększonej liczby Państw Członkowskich, które, w konsekwencji najnowszej fali poszerzenia UE, będą korzystały z Funduszu.

Bruksela, 6 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

(?) CESE 389/2005.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

COM(2004) 495 końcowy — 2004/0167 (COD)

(2005/C 255/18)

Dnia 21 grudnia 2004 roku Rada, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej (ECO), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 marca 2005 r. Sprawozdawcą był Vladimír MATOUSEK.

Na 416 sesji plenarnej, w dniach 6-7 kwietnia 2005 r. (posiedzenie z dn. 6 kwietnia 2005 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 123 do 1, przy 4 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Niniejsza opinia została opracowana w kontekście ogólnej dyskusji, której przedmiotem jest opinia Komitetu w sprawie przepisów ogólnych⁽¹⁾. Odnosi się ona także innych opinii Komitetu w sprawie przepisów dotyczących Funduszu Spójności⁽²⁾, europejskiego ugrupowania współpracy transgranicznej (EUWT), Europejskiego Funduszu Społecznego⁽³⁾ oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁽⁴⁾.

1.2 Opinia odzwierciedla konsekwencje zmian, którym podlega światowa gospodarka, rosnącej gwałtownie konkurencji na rynkach światowych oraz związane z tym wyzwania dla Unii Europejskiej. Punktem wyjścia jest zwrócenie uwagi na nagłą potrzebę wykorzystania wszystkich dostępnych środków, aby UE mogła uzyskać na świecie pozycję odpowiadającą europejskiemu potencjałowi. Opinia wskazuje także na konieczność mobilizacji wszystkich znaczących zasobów w krótkiej i średniookresowej perspektywie, w celu zwiększenia potencjału nowych państw członkowskich stanowiących integralną część gospodarki i społeczeństwa UE, w tym potencjału drzemącego w strukturach regionalnych. Oznacza to przyspieszenie postępu w kierunku zwiększenia rzeczywistej zbieżności gospodarek, która pozwoli uzyskać efekt synergii w skali całej gospodarki unijnej. Dlatego też wzrasta znaczenie polityki spójności i jej instrumentów aktywnie wspierających realizację podstawowych celów rozwojowych UE w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju i europejski model społeczny.

2. Streszczenie

2.1 Niniejszy dokument zawiera krótki opis wyzwań stojących przed europejską polityką spójności i polityką strukturalną oraz przedstawia uwagi ogólne i streszczenie proponowanego rozporządzenia.

2.2 W części poświęconej podsumowaniu, Komitet przedstawia bardziej szczegółowe uwagi na temat poszczególnych artykułów proponowanego rozporządzenia. Komitet ogólnie popiera szerokie podejście przyjęte przez Komisję przy opracowywaniu przedmiotowych rozporządzeń. W szczególności Komitet stwierdza, że:

2.2.1 Z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż działania wspierane przez Fundusz koncentrować się będą na priorytetowych celach Wspólnoty określonych na szczytach w Lizbonie i w Göteborgu.

2.2.2 Należy dopuścić możliwość dokonywania wydatków na budownictwo mieszkaniowe oraz remonty, o ile ma to związek z rewaloryzacją i rozwojem.

2.2.3 Wysoki priorytet należy przyznać badaniom i rozwojowi technologicznemu, innowacjom i przedsiębiorczości, przede wszystkim, by wspierać rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

2.2.4 Istotne znaczenie mają także turystyka zrównoważona, transport publiczny i odnawialne źródła energii.

2.2.5 Innowacyjność należy postrzegać w szerokim tego słowa znaczeniu jako czynnik wspierający rozwój i upowszechnianie technologii informacyjno-komunikacyjnych.

2.2.6 Propozycje wspierania europejskiej współpracy terytorialnej mają poparcie Komitetu i należy rozszerzać ich zakres.

2.2.7 Przepisy dotyczące obszarów miejskich oraz konkurencji powinny wyraźnie ułatwić wzmożoną współpracę pomiędzy miastami a Wspólnotą.

2.2.8 Należy wspierać obszary wiejskie, sprzyjając w ten sposób zwiększaniu dywersyfikacji.

2.2.9 Rozporządzenia powinny przewidywać wprost możliwość wdrożenia kompleksowych programów na rzecz zbieżności na obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych oraz w regionach peryferyjnych i na wyspach stojących w obliczu szczególnych problemów (w tym także w małych państwach wyspiarskich).

⁽¹⁾ COM(2004) 492 końcowy – 2004/0163 (AVC), CESE 389/2005.

⁽²⁾ COM(2004) 494 końcowy – 2004/0166 (AVC), CESE 390/2005.

⁽³⁾ COM(2004) 493 końcowy – 2004/0165 COD, CESE 250/2005.

⁽⁴⁾ COM(2004) 490 końcowy – 2004/0161 (CNS), CESE 251/2005.

3. Uwagi ogólne

3.1 W Trzecim raporcie na temat spójności gospodarczej i społecznej^(?) Komisja wskazała na wyzwania stojące przed Unią w zakresie zmniejszania nierówności i w związku z rozszerzeniem. W szczególności Komisja odnotowała:

- niski poziom uczestnictwa w programach kształcenia ustawicznego w mniej zamożnych regionach, który w nowych państwach członkowskich był znacznie niższy;
- istotne różnice w wydatkach na badania i rozwój (B+R);
- utrzymujące się nierówności w zakresie dostępu regionów do technologii informacyjno-komunikacyjnych;
- potrzebę trwałego, wysokiego poziomu wzrostu, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich;
- nieproporcjonalnie wysoki udział bezpośrednich inwestycji zagranicznych, lokowanych w silniejszych gospodarczo regionach;
- poziom zatrudnienia znacznie poniżej celów wyznaczonych przez strategię lizbońską.

3.2 Komitet z zadowoleniem przyjął zarówno raport, jak i pozytywny wkład Funduszy Strukturalnych, równocześnie stwierdzając jednak, że „różnice w zakresie zamożności i wydajności gospodarczej pozostają bardzo znaczące”. Komitet uznał także, że „rozszerzenie doprowadzi do znacznego powiększenia wspólnotowego rynku wewnętrznego, otwierając nowe możliwości”, niemniej oznacza ono także zwiększenie nierówności⁽⁶⁾.

3.3 Dlatego konieczne są reformy na rzecz likwidacji powyższych nierówności, odpowiedzi na swoiste wyzwania, jakie niesie ze sobą rozszerzenie oraz realizacji celów określonych w agendzie lizbońskiej, tj. zwiększonej konkurencyjności, większej ilości lepszych miejsc pracy, integracji społecznej oraz równowagi ekologicznej. Komitet pragnie podkreślić, że rozporządzenie powinno wyraźnie wskazywać na ten obszar zainteresowań, a szereg priorytetów opisanych w ramach poszczególnych działań postrzegać należy jako swoiste menu lub zbiór narzędzi, z których regiony lub państwa członkowskie korzystać będą przy opracowywaniu programów zwiększania długookresowego tempa wzrostu oraz wspierania konkurencyjności.

3.4 Jak już wspomniano we wstępie, niniejsza opinia sporządzona została w kontekście opinii Komitetu w sprawie przepisów ogólnych⁽⁷⁾. W przedmiotowej opinii zawarto szczegółowe uwagi odnośnie kontekstu oraz potrzeby większego zaangażowania partnerów społecznych i gospodarczych⁽⁸⁾. Partnerzy społeczni powinni uczestniczyć na wszystkich etapach opracowywania i wdrażania programów oraz dysponować pełnią praw w komitetach monitorujących. Wspomniana opinia stwierdza również, że Komisja powinna promować skuteczną współpracę partnerską. Zdaniem Komitetu dla zapewnienia maksymalnej skuteczności należy uwzględniać decyzje podejmowane w ramach owej współpracy. Przedstawiono w niej także stanowisko Komitetu odnośnie nowych priorytetów⁽⁹⁾, jakie należy przyjąć w odpowiedzi na wyzwania związane z rozszerzeniem. Niniejsza opinia odzwier-

cedla wspomniane priorytety, jako że odnoszą się one do konkretnych przepisów dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Komitet wyraził już swoje ogólne stanowisko, że na politykę spójności należy przeznaczyć odpowiednie środki, wystarczające na realizację jej celów. Ponadto, w grę wchodzi kwestie dotyczące zarówno „starych”, jak i „nowych” państw członkowskich.

3.4.1 Należy do nich, po pierwsze, problem ograniczonych zasobów oraz ich optymalnej alokacji przy uwzględnieniu potencjału absorpcyjnego (współfinansowanie) nowych członków oraz najuboższych regionów i obszarów.

3.4.2 Po drugie, istnieje problem tzw. „efektu statystycznego” i stopniowego zmniejszenia pomocy, który stanowi wyzwanie dla „starych” państw członkowskich, ale będzie miał konsekwencje także dla niedawno przyjętych państw, po kolejnym rozszerzeniu UE w 2007 r., kiedy to niektóre regiony mogą przestać kwalifikować się do otrzymywania pomocy.

3.4.3 Ze wspomnianą kwestią wiąże się jeszcze sprawa metod stosowanych do wyliczenia wskaźników gospodarczych (produkt krajowy brutto — PKB), jako że także nowi członkowie mogą przestać kwalifikować się do otrzymywania pomocy, zwłaszcza w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Chociaż Eurostat dysponuje penymi danymi dla regionów jedynie z lat 2000 — 2002, mogą wystąpić trudności w przypadku regionów, których udział w dochodzie narodowym brutto (PNB) Wspólnoty wykazuje spadek.

3.5 Komitet przedstawił już lub aktualnie opracowuje wiele opinii omawiających z perspektywy regionów i spójności kwestie strategii politycznych i gospodarczych UE, przemian strukturalnych i w przemyśle, B+R oraz innowacji, rozwoju turystyki, problemów aglomeracji miejskich, infrastruktury, regionów mniej uprzywilejowanych i peryferyjnych, itp. W konsekwencji rozszerzenia niektóre z nich wymagają rewizji. Rozszerzenie na wschód niesie ze sobą możliwości i wyzwania zasadniczo odmiennej natury w porównaniu z poprzednimi etapami poszerzenia UE.

4. Streszczenie wniosku w sprawie rozporządzenia

4.1 Proponowane rozporządzenie określa „zadania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego”.

4.2 Celem Funduszu ma być udział w finansowym wspieraniu działań służących ograniczaniu nierówności między regionami i tym samym przyczynianie się do realizacji celów Wspólnoty w zakresie wzmocnienia konkurencyjności, tworzenia stanowisk pracy i wspierania zrównoważonego rozwoju. Zakres interwencji Funduszu obejmuje wspieranie inwestycji produkcyjnych, rozbudowy infrastruktury, innych inicjatyw rozwojowych oraz pomocy technologicznej. Pomoc świadczona w ramach funduszu służyć ma przede wszystkim realizacji priorytetów tematycznych: „konwergencja”, „konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” oraz „europejska współpraca terytorialna”.

^(?) Nowe partnerstwo dla spójności - Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej COM(2004) 107 końcowy.

⁽⁶⁾ Opinia EKES w sprawie Trzeciego raportu na temat spójności gospodarczej i społecznej, Dz.U. 302 z 7.12.2004, s. 60.

⁽⁷⁾ CESE 389/2005.

⁽⁸⁾ CESE 389/2005, pkt 3.3.

⁽⁹⁾ CESE 389/2005, ust. 3.4.

4.2.1 W zakresie „konwergencji”, proponowane rozporządzenie przewiduje, że pomoc EFRR przeznaczana będzie przede wszystkim na wspieranie zrównoważonego rozwoju oraz uaktywnienie i wzmocnienie lokalnego potencjału. Rozporządzenie wyznacza także zakres działań, jakie mają uzyskać wsparcie, do których zaliczono: badania i rozwój technologiczny, propagowanie idei społeczeństwa informacyjnego, zrównoważonej produkcji i środowiska, wspieranie turystyki, inwestycje w transporcie, poprawę bezpieczeństwa i efektywności dostaw energii, inwestycje w edukację podnoszące atrakcyjność regionów, poprawę stanu zdrowia służącą rozwojowi gospodarstwu oraz pomoc dla MŚP, której konsekwencją mają być nowe miejsca pracy.

4.2.2 W odniesieniu do „konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia”, proponowane rozporządzenie przewiduje wspieranie przede wszystkim innowacji i gospodarki opartej na wiedzy. Oznacza to zwiększenie potencjału w zakresie badań i rozwoju technologicznego (B+RT) oraz innowacji bezpośrednio związanych z celami rozwoju regionalnego, wzmocnienie innowacyjności wśród MŚP, wspieranie gospodarczego wykorzystywania nowych koncepcji oraz tworzenie nowych instrumentów finansowych i odpowiednich warunków dla rozwoju firm prowadzących działalność opartą na wiedzy. Po drugie, rozporządzenie przewiduje działania dotyczące zagrożeń ekologicznych i ich zapobiegania, w tym pobudzanie inwestycji służących rekultywacji obszarów zanieczyszczonych, efektywności energetycznej, ekologicznemu transportowi publicznemu i zapobieganiu zagrożeniom. Wreszcie, w przedmiotowej dziedzinie fundusz wspierał będzie także inwestycje zlokalizowane poza głównymi centrami miejskimi, a służące polepszeniu dostępu do sieci transportowej oraz upowszechnianiu wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych.

4.2.3 Działania w ramach priorytetu tematycznego „europejska współpraca terytorialna” skupiać się mają przede wszystkim na opracowywaniu strategii współpracy transgranicznej służącej zrównoważonemu rozwojowi terytorialnemu. Mają one w szczególności pobudzać przedsiębiorczość i rozwój MŚP oraz wspierać rozwój turystyki, kultury i transgranicznej wymiany handlowej. Ponadto proponowane są działania mające poprawić dostęp do sieci transportowych i technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz wspierać transgraniczne sieci wodociągowe i energetyczne, a także współpracę w dziedzinie zdrowia i edukacji. EFRR może także finansować wspieranie transgranicznych inicjatyw na rynku pracy. W ramach tego obszaru mają być również realizowane działania wspierające ponadnarodową współpracę, w tym dwustronną kooperację między regionami nadmorskimi służącą promowaniu odpowiednich strategii w zakresie zarządzania odpadami i zasobami wodnymi, dostępności transeuropejskich sieci transportowych i zaawansowanych systemów technologii informacyjno-komunikacyjnych, zapobieganiu zagrożeniom ekologicznym oraz rozwojowi sieci naukowych i technologicznych. Wreszcie, w tych samych ramach mają być realizowane działania służące poprawie efektywności polityki regionalnej dzięki wspieraniu tworzenia sieci kontaktów i wymiany doświadczeń, szczególnie w zakresie innowacji, ochrony środowiska i zapobiegania zagrożeniom oraz rewaloryzacji miast.

4.3 Wniosek dotyczący rozporządzenia określa, jakie wydatki uznawane są za kwalifikujące się do wsparcia oraz zawiera szczegółowe przepisy odnoszące się do następujących kwestii:

4.3.1 Obszary miejskie: EFRR wspierał będzie rozwój zintegrowanych strategii opartych na partnerstwie, a służących rozwiązywaniu wielu nagromadzonych problemów natury gospodarczej, ekologicznej i społecznej, dotyczących aglomeracji miejskich. Przedmiotowy artykuł dopuszcza również wykorzystanie ograniczonych środków EFRR na wspieranie działań wchodzących w zakres kompetencji Europejskiego Funduszu Społecznego.

4.3.2 Obszary wiejskie: Proponuje się, by interwencja EFRR na tych obszarach służyła przede wszystkim dywersyfikacji gospodarczej, stanowiąc dopełnienie środków wspieranych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EAFRD) oraz Europejskiego Funduszu Rybołówstwa (EFF).

4.3.3 Obszary o niekorzystnych warunkach naturalnych: W przypadku programów regionalnych obejmujących obszary o niekorzystnych warunkach naturalnych środki z EFRR służyć będą przede wszystkim poprawie dostępności, wspieraniu kulturowego dziedzictwa, zrównoważonej eksploatacji zasobów naturalnych oraz turystyki.

4.3.4 Regiony peryferyjne: EFRR wspierał będzie usługi w zakresie transportu towarów oraz zapewniał będzie finansowanie dodatkowych kosztów składowania, konserwacji i siły roboczej.

4.3.5 Proponowane rozporządzenie zawiera także szczegółowe przepisy dotyczące „europejskiej współpracy terytorialnej”. Określają one obligatoryjne elementy programów operacyjnych, takie jak analizę problemów i uzasadnienie priorytetów, zestawienia finansowe oraz zasady realizacji. Przewidują one także możliwe formy zarządzania programem, w tym specjalny instrument prawny pozwalający na ustanowienie specjalnej organizacji działającej na rzecz współpracy transgranicznej.

4.3.6 Postanowienia końcowe: Potwierdzają one przepisy przejściowe zamieszczone w obecnie obowiązującym rozporządzeniu — (WE) nr 1783/99 oraz oficjalnie wyznaczają proponowaną datę rozpoczęcia stosowania rozporządzenia (1 stycznia 2007 r.) i jego rewizji (do 31 grudnia 2013 r.).

5. Opinia Komitetu

5.1 *Wstęp, zakres przepisów i wydatki kwalifikujące się do wsparcia (art. 1, 2, 3, 7 i 13)*

5.1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wyraźne powiązanie w art. 2 celów funduszu z celami Wspólnoty, zwłaszcza z przewidzianymi w agendzie lizbońskiej. Podobnie Komitet zaaprobowałby koncentrację pomocy na przejrzystych priorytetach tematycznych. Wśród celów nowych programów znaleźć się muszą nowe cele strategii lizbońskiej przewidujące zwiększenie w długim okresie tempa wzrostu gospodarczego w najsłabszych regionach oraz wzmocnienie konkurencyjności w całej Unii Europejskiej. Rozporządzenie musi zatem określać pewien zestaw działań, z którego można by dobierać elementy do konkretnych programów, które z kolei odpowiadać będą specyficznym warunkom w poszczególnych regionach, przyczyniając się jednocześnie do realizacji ogólnych celów obejmujących przyspieszenie wzrostu i poprawę konkurencyjności.

W procesie opracowywania wytycznych o zasięgu ogólnounijnym oraz strategii narodowych należy koncentrować się na realizacji nowej strategii lizbońskiej. Przy przygotowywaniu wspomnianych dokumentów konieczna jest także ścisła współpraca z partnerami społecznymi. W wydanej opinii⁽¹⁰⁾ Komitet przedstawił tezę, że odnowa zasobów mieszkaniowych i zapewnienie najważniejszym kategoriom pracowników mieszkań po przystępnych cenach, stanowią integralny element programu rewaloryzacji i dlatego mają one do odegrania szczególną rolę w ramach polityki rozwoju obszarów miejskich oraz wiejskich. Dlatego też Komitet wyraża rozczarowanie, że wydatki na budownictwo mieszkaniowe zostały *expressis verbis* wykluczone w art. 7 rozporządzenia. Zdaniem Komitetu wydatki na budownictwo mieszkaniowe służące rewaloryzacji i rozwojowi, powinny zostać dopuszczone, podobnie jak należałoby włączyć nakłady na budownictwo mieszkaniowe ponoszone w ramach programów odnowy starszych obszarów miejskich i przemysłowych.

5.2 Działania służące wspieraniu „konwergencji” (art. 4)

5.2.1 Komitet podkreślił znaczenie B+RT oraz innowacyjności i przedsiębiorczości. Analiza trzeciego raportu na temat spójności wskazała na znaczne różnice w inwestycjach na B+RT oraz pozwoliła stwierdzić, że innowacje i przedsiębiorczość mają kluczowe znaczenie dla podtrzymania wysokiego poziomu wzrostu gospodarczego w biedniejszych regionach Wspólnoty. Komitet podtrzymuje swoje stanowisko odnośnie wagi tych działań. Stwierdza także, że w niektórych nowych państwach członkowskich wsparcie uzyskiwane w ramach EFRR będzie miało szczególne znaczenie dla rozwoju niezbędnych sieci centrów B+RT, łączących regionalne uczelnie wyższe z przedsiębiorstwami (gdzie szczególnym wyzwaniem będzie wspieranie MŚP), co pozwoli na wydzwignięcie tych regionów do poziomu bliższego reprezentowanemu przez rozwinięte obszary UE.

5.2.2 Komitet wskazał także, iż ogromne znaczenie dla zapóźnionych regionów ma również zapewnienie dostępu do szerokopasmowych sieci komunikacyjnych oraz wspieranie MŚP w korzystaniu z technologii informacyjno-komunikacyjnych.

5.2.3 W przepisach dotyczących środowiska naturalnego przewidziano szereg działań, ale wskazane byłoby sprecyzowanie w omawianym artykule, że główne znaczenie ma wpływ tych inwestycji na wspieranie zrównoważonego rozwoju i odnawialnych źródeł energii.

5.2.4 Należy poprzeć ideę wspierania turystyki zrównoważonej o wysokiej wartości dodanej, jako że w istotny sposób przyczynia się ona do rozwoju regionalnych gospodarek i ma znaczenie zarówno dla obszarów wiejskich, jak i miejskich. Rola turystyki w transporcie transeuropejskim pozostaje niedoceniona, a przecież wywiera ona pozytywny wpływ na świadomość obywateli. Ponadto, inwestycje w odpowiednią infrastrukturę, usługi i środowisko naturalne mogą zwiększyć atrakcyjność regionów, które nie są obecnie postrzegane jako cele wypraw turystycznych.

5.2.5 Potencjał w zakresie infrastruktury transportowej jest jednym z najważniejszych czynników wzrostu. Należy popierać inwestycje, dzięki którym regiony łączone są z głównymi europejskimi sieciami i rynkami. Odpowiednie, ekologiczne, zintegrowane systemy transportu publicznego w miastach i miasteczkach pomagają zmniejszyć zatępczenia komunikacyjne oraz sprzyjają ograniczaniu zjawiska wykluczenia społecznego zarówno na obszarach wiejskich, jak i miejskich.

5.2.6 Rozwój transeuropejskich sieci energetycznych przyczyni się do zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw i ściślejszej integracji państw członkowskich. Także wydajność energetyczna i odnawialne źródła energii oznaczają szanse na nowe przedsięwzięcia gospodarcze, które przyczynią się do wzrostu gospodarczego i poprawy konkurencyjności regionów zapóźnionych.

5.2.7 Inwestycje w edukację także przynoszą bezpośrednie korzyści dla innowacji i konkurencyjności oraz rozwoju kapitału ludzkiego. Jak już wspomniano powyżej, w zapóźnionych regionach częściej istnieją mniejsze możliwości w zakresie kształcenia kontynuowanego przez całe życie oraz kształcenia ustawicznego. Natomiast rozporządzenie w swoim obecnym kształcie odnosi się tylko do inwestycji „przyczyniających się do wzrostu atrakcyjności i jakości życia w regionach”. Komitet uznaje potrzebę koncentracji oraz rolę Europejskiego Funduszu Społecznego, jednak ze względu na wagę edukacji, pragnie rozszerzenia zakresu przedmiotowego analizowanego artykułu oraz lepszej koordynacji pomiędzy EFRR a EFS⁽¹¹⁾. Komitet wskazuje także na znaczenie, jakie ma wspieranie nowych rozwiązań w zakresie problemów związanych z komunikowaniem się w wielojęzycznej Unii. Mimo szerokiej oferty w zakresie nauczania języków, sytuacja w tej dziedzinie jest nadal niezadowolająca, choć dostrzegalny jest pewien postęp.

5.2.8 Artykuł przewiduje inwestycje w system ochrony zdrowia przyczyniający się do rozwoju regionu i jakości życia, dlatego też Komitet przyjmuje go z zadowoleniem.

5.2.9 Wsparcie dla MŚP ma istotne znaczenie, a odpowiednia regionalna polityka przedsiębiorczości może przyciągnąć inwestycje do regionów dotkniętych problemami strukturalnymi lub słabych gospodarczo. Należy umożliwić wykorzystanie systemu bodźców i innych środków systemowych w gospodarce na rzecz przyciągnięcia zagranicznych inwestorów do regionów wymagających inwestycji, wspierania sektorów o strategicznym znaczeniu z punktu widzenia UE oraz pomocy dla innowacyjnych klastrów przedsiębiorstw i organizacji.

5.3 Działania służące wspieraniu „konkurencyjności regionalnej” (art. 5)

5.3.1 W odniesieniu do innowacji, Komitet chciałby zaproponować szerokie ujęcie procesu ich wprowadzania. Niejednokrotnie nowe metody pracy oraz rozwiązania z zakresu zarządzania i stosunków międzyludzkich mogą w równej mierze przyczynić się do sukcesu i konkurencyjności przedsiębiorstw, co zupełnie nowe technologie, produkty lub procesy.

⁽¹⁰⁾ Programowanie funduszy strukturalnych w latach 2000-2006 - wstępna ocena inicjatywy URBAN, Dz.U. C 133 z 6.06.2003, s. 53, pkt. 3.3 i 4.7.1.

⁽¹¹⁾ Komitet wyraźnie stwierdził, iż wolałby utworzenie jednego funduszu dla całej polityki spójności, co rozwiązałoby tego rodzaju problemy (COM (2004) 492 końcowy – 2004/0163 (AVC), CESE 389/2005).

W dodatku, bardziej nowoczesne relacje w danym sektorze stanowią mogą warunek wstępny dla pomyślnego wdrożenia technologii i jako takie mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów strategii lizbońskiej. Rozporządzenie powinno uwzględniać powyższe czynniki i uznając nadrzędną rolę EFS w tych dziedzinach, przewidywać wspieranie sieci kontaktów służących promowaniu najlepszych praktyk w zakresie szeroko pojętej innowacji.

5.3.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje dążenie do zapewnienia zrównoważonego rozwoju, wydajności energetycznej i wspieranie wykorzystania odnawialnych źródeł energii, które same w sobie stanowią pożądane cele. Należy jednak zaznaczyć, że również stworzenie specjalnych możliwości dla projektantów i producentów technologii ekologicznych może się przyczynić do gospodarczego rozwoju regionu. Komitet popiera także zamieszczenie w proponowanej treści rozporządzenia odniesienia do ekologicznego transportu publicznego oraz wyraża przekonanie, że odpowiednio wspierane i zintegrowane systemy transportu publicznego stanowią mogą kluczowy wkład z gospodarczego punktu widzenia w łagodzenie trudności związanych z zatorami komunikacyjnymi na obszarach miejskich oraz zwalczanie wykluczenia społecznego, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich.

5.3.3 Udoskonalenie podstawowych środków transportu i innych połączeń uznaje się za istotny warunek rozwoju. Obszary wiejskie mogą się znajdować w niekorzystnej sytuacji, ponieważ lokalny rynek nie jest na tyle rozbudowany, by zapewnić pożądaną infrastrukturę. Istotne znaczenie mieć będzie tutaj interakcja pomiędzy poszczególnymi politykami wspólnotowymi, a Komitet pragnie upewnić się, że działania wspierane w ramach przedmiotowego zagadnienia nie będą napotykać na niepotrzebne utrudnienia. Niezbędne jest również zapewnienie dostępu do technologii informacyjno-komunikacyjnych poza największymi ośrodkami miejskimi, jednak znaczenie ma nie tylko fizyczny dostęp i łączność, lecz także doradztwo, wsparcie biznesowe i rozwój umiejętności, by MŚP potrafiły należycie korzystać z technologii informacyjno-komunikacyjnych. Komitet uważa też za konieczne zapewnienie dostępu do technologii informacyjno-komunikacyjnych wszystkim obywatelom, tak by zapobiec tworzeniu „cyfrowej przepaści” przyczyniającej się do społecznego wykluczenia. Te ostatnie problemy dotyczą w dużym stopniu także największych aglomeracji miejskich.

5.4 Działania służące wspieraniu europejskiej współpracy terytorialnej (art. 6)

5.4.1 Komitet z zadowoleniem przyjął propozycje Komisji dotyczące wspierania transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej współpracy na bazie doświadczeń zdobytych w ramach Interreg⁽¹³⁾. Jednakże propozycje Komisji przewidujące szereg zestawów działań, w projektach transgranicznych lub ponadnarodowych oraz obecna wersja rozporządzenia zdają się pomijać szereg istotnych obszarów działalności z zakresu sieci międzyregionalnych wspieranych w ramach programu Interreg, na przykład działania służące wspieraniu zbieżności oraz specjalne działania na obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych, peryferyjnych i wiejskich.

⁽¹³⁾ Dz. U. C 302 z 7.12.2004, s. 60, Opinia w sprawie Trzeciego raportu na temat spójności gospodarczej i społecznej.

5.4.2 Komitet wyraźnie popiera środki służące intensyfikacji wewnątrzunijnej współpracy transgranicznej pomiędzy państwami UE-15 oraz nowymi państwami członkowskimi. Za cel należy uznać faktyczne ustanowienie nowych, dynamicznych i aktywnych regionów o wspólnej lub wspólnie użytkowanej infrastrukturze (w tym w zakresie ochrony zdrowia i edukacji) oraz stosunkach międzyludzkich, gdzie podejmowane będą działania zmierzające do przewartościowania problemów językowych oraz korzystania z najlepszych elementów kultur narodowych. Fundusze strukturalne dopomogą w rozwiązywaniu problemów wynikających z różnic dochodów i poziomu cen oraz we wspieraniu rozwoju gospodarczego. Komitet z zadowoleniem przyjął nową politykę sąsiedztwa Unii⁽¹⁴⁾ oraz jej nowe instrumenty — także w możliwym odniesieniu do państw trzecich — i pragnie jej ugrunтовania w następnym okresie programowym, jak również, wsparcia tych działań przez EFRR.

5.4.3 Komitet odnotowuje postanowienia dotyczące inicjatyw w zakresie transgranicznego rynku pracy oraz sugeruje, by przepisy zawierały wyraźną deklarację poparcia dla realizacji zobowiązań dotyczących standardów rynku pracy zawartych w traktatach akcesyjnych oraz strategii lizbońskiej. Komitet wskazał także⁽¹⁴⁾, iż programy te powinny uwzględniać również potrzebę zwalczania różnorodnych form dyskryminacji społecznej. Komitet pragnie, by kwestia ta została wyjaśniona i wzywa do zagwarantowania, że wszelkie działania wspierane w ramach EFRR kwalifikowały się będą do realizacji w ramach sieci międzyregionalnych. Komitet wzywa w szczególności do ustanowienia specjalnego programu dla regionów graniczących z nowymi państwami członkowskimi. Ponieważ wniosek dotyczący rozporządzenia nie przewiduje takiego rozwiązania, a Komitet pragnie, by wspierało ono podobną działalność, za wskazane należy uznać wprowadzenie do rozporządzenia specjalnego odniesienia w tym przedmiocie.

5.4.4 Wniosek dotyczący rozporządzenia przewiduje utworzenie europejskiego ugrupowania współpracy transgranicznej. Komitet przedstawił w tej sprawie osobną opinię⁽¹⁵⁾, której konkluzje powinny również zostać zawarte w regulacjach.

5.4.5 Kwestia kwalifikowania się wydatków ma być zasadniczo rozstrzygana na szczeblu krajowym, z pewnymi wyjątkami, które należy szczegółowo ustanowić w przepisach. Należy w sposób przejrzysty uregulować, że w przypadku podatku od wartości dodanej (VAT), do kosztów kwalifikujących się do finansowania zaliczyć można podatek niepodlegający zwrotowi, jako że stanowi on rzeczywisty koszt projektu.

5.5 Specjalne przepisy dotyczące poszczególnych rodzajów obszarów

5.5.1 Obszary miejskie (art. 8)

5.5.1.1 Komitet zaproponował ustanowienie specjalnego programu na rzecz obszarów miejskich. Działania określone w art. 8 ust. 1 powinny zawierać wszelkie elementy inicjatywy wspólnotowej Urban, a Komitet pragnie ustanowienia wyraźnych podstaw prawnych umożliwiających miastom wspólnotowym współpracę.

⁽¹³⁾ COM(2004) 628 końcowy 2004/0219 (COD).

⁽¹⁴⁾ Dz. U. C 302 z 7.12.2004, str. 60, pkt. 7.8. Opinia w sprawie Trzeciego raportu na temat spójności gospodarczej i społecznej.

⁽¹⁵⁾ CESE 388/2005.

5.5.1.2 W omawianym artykule znajduje się także zapis przewidujący możliwość finansowania działań w ramach rozporządzenia (WE) nr 1784/1999 ustanawiającego Europejski Fundusz Społeczny⁽¹⁶⁾. Rozporządzenie ogranicza zakres tego odstępstwa do działań w ramach celu „regionalna konkurencyjność i zatrudnienie” oraz do 10 % w ramach „rozpatrywanego priorytetu”⁽¹⁷⁾. Komitet, uwzględniając potrzebę przestrzegania zasady realizacji każdego programu tylko z jednego funduszu, przyjmuje stanowisko, że potrzebny jest szerszy zakres możliwości finansowania działań w dziedzinie rynku pracy i kapitału ludzkiego w ramach tych programów. Być może należałoby rozciągnąć zakres odstępstwa na wszystkie programy finansowane z EFRR — a nie tylko obejmujące obszary miejskie — oraz na wszystkie trzy priorytety tematyczne. Dlatego pułap 10 % powinien obowiązywać w stosunku do programu jako całości lub — jak zaproponowano — danego priorytetu, co zapewni odpowiednią elastyczność.

5.6 Obszary wiejskie i obszary zależne od rybołówstwa (art. 9)

5.6.1 Komitet zwrócił szczególną uwagę na potrzebę zapewnienia, by opisywane działania nie ograniczały się do projektów rolniczych i z zadowoleniem przyjął koncentrację na infrastrukturze, telekomunikacji, nowych rodzajach działalności gospodarczej, związkach pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi oraz promocji turystyki. Powyższa lista powinna jednak obejmować także dostęp do usług użyteczności publicznej, innowacje oraz współdziałanie ze szkołami wyższymi, które to elementy, jak ustalono, mają znaczenie dla dywersyfikacji obszarów wiejskich. Komitet wyraził również poparcie dla deklaracji złożonej przez Komisję, iż nowe instrumenty zostaną „włączone do wspólnej polityki rolnej”⁽¹⁸⁾. Omawiany wniosek dotyczący rozporządzenia przewiduje obowiązek przedstawienia przez państwa członkowskie „jasnych kryteriów rozgraniczających” środki finansowane z EFRR oraz EFRROW i EFR oraz wykazania, że działania finansowane z tych funduszy są spójne i wzajemnie się uzupełniają. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wspomniane zapisy i pragnie zwrócić uwagę na swoją szczegółową opinię sprawie EFRROW.

5.7 Obszary o niekorzystnych warunkach naturalnych i obszary peryferyjne (art. 10 i 11)

5.7.1 Komitet opowiedział się za dalszą realizacją zasady solidarności z regionami zmagającymi się ze szczególnego rodzaju problemami i wyraża szerokie poparcie dla propozycji zawartych w proponowanym rozporządzeniu. W odrębnej

opinii⁽¹⁹⁾ Komitet ocenił potrzeby regionów o trwale niekorzystnych warunkach naturalnych i strukturalnych oraz zwrócił szczególną uwagę na szeroko zakrojone propozycje Komisji przedstawione w Trzecim raporcie na temat spójności gospodarczej i społecznej. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie EFRR obejmuje wiele punktów omawianych we wspomnianej opinii, a Komitet z zadowoleniem przyjmuje terytorialny wymiar kryteriów kwalifikujących do finansowania ze środków Funduszu. Art. 10 zawiera wyrażenie „bez uszczerbku dla art. 3 i 4”, co wskazuje, iż omawiane regiony kwalifikują się także do pomocy przewidzianej w tych artykułach. Wskazane byłoby uzupełnienie rozporządzenia o zapis stwierdzający *expressis verbis*, że rzeczywiście tak jest. Podobnie w art. 11 zawarto klauzulę umożliwiającą finansowanie dodatkowych kosztów działań określonych w art. 4. Komitet wyraża poparcie dla takiego rozwiązania. Ponownie jednak wskazane byłoby wyjaśnienie, że wspomniane regiony kwalifikowałyby się do otrzymania pomocy w ramach innych celów.

5.8 Szczegółowe przepisy dotyczące celu „współpraca terytorialna” (art. 12 oraz art. 14-22)

5.8.1 Komitet przyjął z zadowoleniem projekt nowego instrumentu prawnego ułatwiającego współpracę. Te dodatkowe przepisy służyć mają ułatwianiu efektywnej współpracy, niemniej brakuje wyraźnych wytycznych odnośnie udziału partnerów społecznych w komitetach monitorujących a także udziału innych zainteresowanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ustaleniach dotyczących monitorowania. Należy wyjaśnić wzajemny stosunek pomiędzy EFRR (art. 18) a nowym europejskim ugrupowaniem współpracy transgranicznej (EUWT), co dotyczy w szczególności możliwości przekazywania przez państwa członkowskie odpowiedzialności spoczywającej na władzy zarządzającej EUWT.

5.8.2 Powyższe kwestie zostały już poddane bardziej szczegółowej analizie i Komitet przedstawił swoją opinię na temat ustanowienia europejskiego ugrupowania współpracy transgranicznej⁽²⁰⁾.

5.9 Przepisy końcowe (art. 22-26)

5.9.1 Potwierdzają one przepisy przejściowe zamieszczone w obecnie obowiązującym rozporządzeniu — (WE) nr 1783/99 oraz oficjalnie wyznaczają proponowaną datę rozpoczęcia stosowania i przeglądu rozporządzenia.

Bruksela, 6 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁶⁾ COM(2004) 493 końcowy - 2004/0165 (COD).

⁽¹⁷⁾ Art. 8 ust. 2.

⁽¹⁸⁾ Dz. U. C 302 z 7.12.2004, s. 60, pkt. 7.10. Opinia w sprawie Trzeciego raportu na temat spójności gospodarczej i społecznej.

⁽¹⁹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Jak osiągnąć lepszą integrację regionów o trwale niekorzystnych warunkach naturalnych i strukturalnych”, CESE 140/2005.

⁽²⁰⁾ CESE 388/2005